Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt

Kantonspolizei

▶ Bedrohungsmanagement

kbm

Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM)

Gesamtkonzeption

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis **4**

1. Einleitung **5**

2. Rechtliche Grundlagen **6**

3. Grundsätze des Handelns **7**
3.1. Gesamtkantonale Aufgabe 7
3.2. Prävention von schwerer zielgerichteter Gewalt dank Unterstützung aller Beteiligten 7
3.3. Meldung ausschliesslich durch geschulte Personen 8
3.4. Zurückhaltende Falleröffnung 8
3.5. Abgrenzung zu Predictive Policing 9

4. Organisation **10**
4.1. Abteilung Bedrohungsmanagement 11
4.2. Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe 11
4.3. Ansprechpersonennetzwerk 11
4.4. Partner und Fallkonferenzen 11
4.5. Kommission Gewaltschutz (KoGes) 12
4.6. Datenschutzbeauftragte/r 12

5. Erkennen – Einschätzen – Entschärfen: Der KBM-Prozess **13**
5.1. Erkennen einer bedrohlichen Situation 13
5.2. Meldungseingang und Ersteinschätzung der Bedrohungssituation 14
5.3. Entschärfung der Bedrohungssituation 15
5.3.1. Einholen von Auskünften/ Informationsbeschaffung 16
5.3.2. Ansprache der gefährdeten Person und Schutzmanagement 16
5.3.3. Gefährdendenansprache 17
5.3.4. Organisation und Ablauf von Fallkonferenzen 18
5.4. Verfügung 18
5.5. Weiteres Vorgehen, Abschluss und Löschfristen 18

6. Datenzugriff, Dokumentation und Arbeitsmittel 20
6.1. Zugriff auf die abteilungsinterne Datenbank 20
6.2. Falldokumentation: EPSI Case 20
6.3. Arbeitsmittel 20

7. Schulung 22

8. Rechtsmittel 23

9. Qualitätssicherung 24
9.1. Grundsatz 24
9.2. Regelmässige Aus- und Weiterbildung 24
9.3. Intervision und Supervision 24
9.4. Bereichs- und disziplinenübergreifender Austausch 24
9.5. Feedbackmanagement, Umfragen und Evaluationen 25
9.6. Jährliche Datenschutzprüfungen 25
9.7. Eskalationsstufen: Was passiert wann? 25

10. Berichterstattung 27
10.1. Jährlicher Bericht der Kommission Gewaltschutz 27
10.2. Tätigkeitsbericht der Abteilung Bedrohungsmanagement 27
10.3. Bericht an den Grossen Rat 2026 27
10.4. Gewaltmonitoring 27

11. Weiterführende Informationen 28
11.1. Webseite 28
11.2. Literaturverzeichnis 28

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
GesG	Gesundheitsgesetz des Kantons Basel-Stadt, SG 300.100, vom 21. September 2011
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz), SG 153.260, vom 9. Juni 2010
JSD	Justiz- und Sicherheitsdepartement
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
KoGes	Kommission Gewaltschutz
ODARA	Ontario Domestic Assault Risk Assessment, Analyseinstrument zur Risikoeinschätzung im Kontext von Häuslicher Gewalt
PolG	Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt, Polizeigesetz, SG 510.100, vom 13. November 1996
SG	Systematische Gesetzessammlung
SPJ	Structured Professional Judgement, strukturiert-klinischer Ansatz zur Analyse von Schutz- und Risikofaktoren

1. Einleitung

§ 2 Abs. 1 PolG

[1] Die Kantonspolizei erfüllt folgende Aufgaben:

[2bis] Sie erkennt im Sinne eines Bedrohungsmanagements konkrete, zielgerichtete von Personen ausgehende Gewaltbereitschaft, die geeignet ist, die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter ernsthaft zu gefährden und trifft hierfür präventive Massnahmen nach §§ 61a – 61g.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Polizeigesetzes (PolG) am 1. März 2023 erweitert der Kanton Basel-Stadt sein Präventionsangebot im Gewaltkontext um ein kantonales Bedrohungsmanagement. Damit soll zielgerichtete Gewalt durch die interdisziplinäre Einschätzung von Risiko- und Schutzfaktoren verhindert werden. Denn – das zeigen diverse wissenschaftliche Studien – einer zielgerichteten Gewalttat gehen in den meisten Fällen Warnsignale voraus. Täterinnen und Täter von Gewaltstraftaten fallen oft durch ähnliche Verhaltensmuster im Vorfeld auf. Hier setzt das kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) an: Dank einem kantonsweiten Netzwerk an geschulten, sogenannten KBM-Ansprechpersonen sollen diese Anzeichen für eine drohende Gewalteskalation frühzeitig erkannt und der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei Basel-Stadt datenschutzkonform gemeldet werden. Die KBM-Mitarbeitenden übernehmen dann die Fallverantwortung und leiten geeignete Massnahmen ein, um die gefährdete Person zu schützen und den Umgang mit der gefährdenden Person im Zusammenspiel mit allen betroffenen Stellen zu koordinieren.

Im nachstehenden Dokument sind die Grundzüge des baselstädtischen Bedrohungsmanagements festgehalten: Einer kurzen Übersicht der relevanten, gesetzlichen Grundlagen (Kapitel 2) folgt die Darstellung der Grundsätze und Leitlinien, nach deren Massstab das Bedrohungsmanagement in Basel-Stadt agiert (Kapitel 3). In Kapitel 4 sind sämtliche relevante Akteurinnen und Akteure sowie ihre jeweiligen Aufgabenbereiche näher umschrieben. Das Kernstück des Bedrohungsmanagements – der Prozess des Erkennens, Einschätzens und Entschärfens – ist in Kapitel 5 festgehalten. Damit dieser Prozess reibungslos funktioniert, müssen nicht nur unterschiedliche Personen gut miteinander kommunizieren – es bedarf auch einer soliden logistischen Grundlage: Wie die beim Fallmanagement generierten Daten abgelegt und bearbeitet werden, wer auf diese Datenbanken Zugriff hat und welcher Arbeitsmittel sich die Mitarbeitenden bedienen, kann entsprechend in Kapitel 6 nachgelesen werden. Nach einer kurzen Übersicht zu den diversen Schulungsmassnahmen (Kapitel 7) sowie den möglichen Rechtsmitteln (Kapitel 8), wird das mehrstufige, hierarchie- und departementsübergreifende Qualitätssicherungskonzept vorgestellt (Kapitel 9). Dass die vielfältigen Aufgaben des kantonalen Bedrohungsmanagements auch die Öffentlichkeit interessieren, liegt auf der Hand: Die verschiedenen Berichte und Gefässe, mit denen zum KBM kommuniziert wird, sind deswegen in Kapitel 10 aufgeführt. Zum Abschluss sind weiterführende Informationen (Webseite, Literatur) vermerkt.

2. Rechtliche Grundlagen

Mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement sollen Warnsignale für eine potentielle, schwere Gewalttat frühzeitig erkannt und eine weitere Eskalation verhindert werden. Dazu tauschen verschiedene Behörden mitunter Personendaten aus. Entsprechend den Vorgaben des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG, SG 153.260) benötigt jedes öffentliche Organ für das Bearbeiten von besonderen Personendaten entweder eine unmittelbare oder mittelbare formell-gesetzliche Grundlage. Daher wurden in Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen ausgearbeitet. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten der mit der Umsetzung des Bedrohungsmanagements beauftragten Stellen und Personen sind in folgenden Gesetzen und Verordnungen verankert:

- **Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt**
  Im Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG, SG 510.100) vom 13. November 1996 sind die Grundzüge des kantonalen Bedrohungsmanagements geregelt. Einesteils wurde der Kantonspolizei in § 2 Abs. 1 eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen: Demnach hat sie die Aufgabe, zielgerichtete Gewalt zu erkennen und zu verhindern. Andernteils wurden zudem die §§ 61a – 61e eingeführt, die u.a. eine Grundlage dafür schaffen, dass Vorfälle gemeldet (Melde- und Auskunftsrechte), besondere Personendaten bearbeitet und präventive Massnahmen ergriffen werden können. Die Kantonspolizei resp. die Abteilung Bedrohungsmanagement kann auf Basis dieser gesetzlichen Grundlagen sowohl die gefährdete als auch die gefährdende Person ansprechen und Unterstützung in Form von Beratung und Begleitung anbieten.

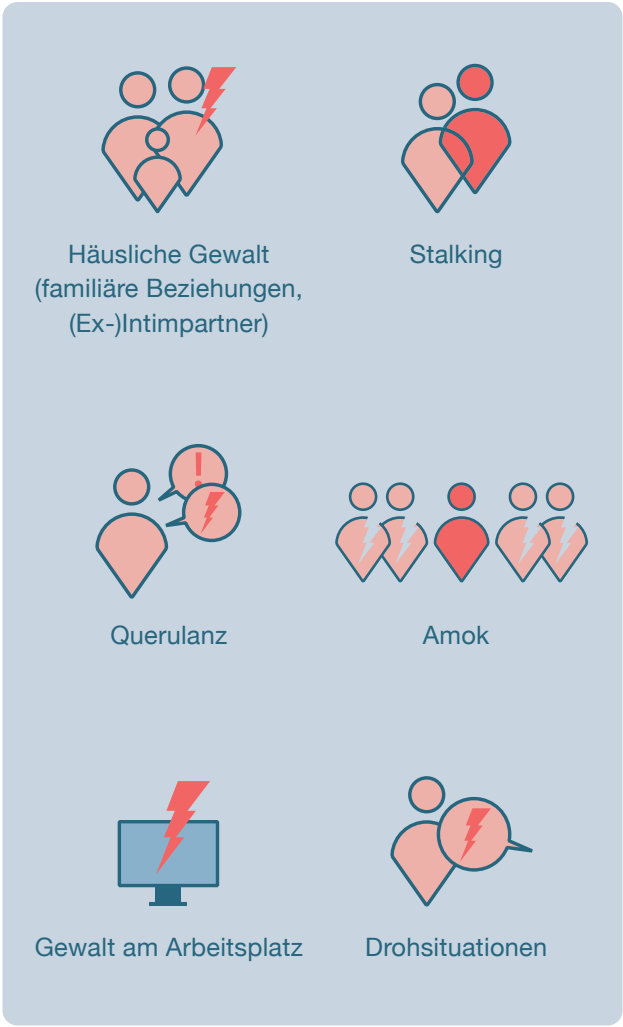
- **Gesundheitsgesetz**
  Damit Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen mit der zuständigen Stelle für Bedrohungsmanagement zusammenarbeiten können, ohne sich im Einzelfall von der Schweigepflicht entbinden lassen zu müssen, wird im Gesundheitsgesetz (GesG, SG 300.100) vom 21. September 2011 § 27 um Absatz 6 ergänzt.

- **Verordnung Gewaltschutz**
  Mit der Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements wurde der Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe die Verantwortung für die Qualitätssicherung übertragen. Überdies hat die Abteilung den Auftrag, ein kantonales Gewaltmonitoring aufzubauen. Dazu sollen spezifische Aufgaben der Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe in einer Verordnung Gewaltschutz geregelt werden. Darunter fällt etwa die Möglichkeit, zu Qualitätssicherungszwecken in bestimmte Fallakten Einsicht zu erhalten. Ebenso sind in der Verordnung Einzelheiten zur Etablierung der Kommission Gewaltschutz (KoGes) zu regeln.

3. Grundsätze des Handelns

3.1. Gesamtkantonale Aufgabe

Angesichts der zahlreichen Herausforderungen kann eine effiziente Gewaltprävention nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn alle beteiligten Akteurinnen und Akteure interdisziplinär und vernetzt zusammenarbeiten. Beim organisatorischen Aufbau des baselstädtischen Bedrohungsmanagements wurde dieser Tatsache entsprechend Rechnung getragen: Während das Justiz- und Sicherheitsdepartement grundsätzlich bei der Einführung und Umsetzung des KBM die Federführung hat, funktioniert das Erkennen, Einschätzen und Entschärfen von bedrohlichen Situationen nur im Zusammenspiel mit anderen Institutionen/Stellen/Personen (vgl. dazu Kapitel 4). Damit institutionalisiert das KBM den Ansatz, wonach Gewaltprävention eine gesamtkantonale Aufgabe ist, deren Bewältigung eine interdisziplinäre und behördenübergreifende Zusammenarbeit bedingt.



3.2. Prävention von schwerer zielgerichteter Gewalt dank Unterstützung aller Beteiligten

Ziel des kantonalen Bedrohungsmanagements ist die Verhinderung von potentiell schwerer zielgerichteter Gewalt, die in Delikten gegen Leib und Leben enden kann. Es hat entsprechend weder eine Zuständigkeit für jede Schlägerei noch für andere Formen von Kriminalität (auch schwerer, wie z.B. bandenmässiger Raub). Genauso wenig steht es den Dienststellen des Kantons bei «herkömmlichen» Fällen des Beschwerdemanagements zur Verfügung, in denen es keine Anzeichen zur zielgerichteten Gewaltneigung gibt. Erfahrungsgemäss befasst sich ein Bedrohungsmanagement vornehmlich mit folgenden Gewaltformen:

Das kantonale Bedrohungsmanagement verfolgt dabei einen ausschliesslich präventiven Ansatz: Es leistet Beratung und Begleitung und ist eine Informationsdrehscheibe. Das Ziel liegt in der Unterstützung von (potentiell) gefährdeten und gefährdenden Personen. Namentlich ändert das Bedrohungsmanagement nichts an den Zuständigkeiten und Abläufen einer möglichen Strafverfolgung und beinhaltet keine zusätzlichen Zwangsmassnahmen, wie sie etwa die Strafprozessordnung, das Nachrichtendienstgesetz oder auch das Polizeigesetz kennen (Fernmeldeüberwachung, Wegweisung, Rayonverbot etc.). Die einzige nichtfreiwillige Massnahme, die mit dem Bedrohungsmanagement eingeführt wird, ist die Möglichkeit, eine gefährdende Person – pro Vorfall einmal – für eine Ansprache vorzuladen oder auch vorführen zu lassen (vgl. dazu Kapitel 5.3.3).

3.3. Meldung ausschliesslich durch geschulte Personen

Bei den direkt mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement zusammenarbeitenden Personen handelt es sich um sogenannte KBM-Ansprechpersonen. Dies sind geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons und von Partnerinstitutionen (z.B. Frauenhaus, Opferhilfe, Männerbüro u.ä.), die für ihre Kolleginnen und Kollegen in bedrohlichen Situationen die erste Anlaufstelle sind. Die Bevölkerung wiederum kann die bestehenden Möglichkeiten nutzen, sich etwa an einen Polizeiposten, an die Notrufzentrale 117 oder das Beratungsangebot der Jugendpräventionspolizei, bzw. der Prävention gegen Gewalt wenden. Die dort geschulten Mitarbeitenden entscheiden als erste Triage-Stelle, ob eine Meldung an das kantonale Bedrohungsmanagement abzusetzen ist.

3.4. Zurückhaltende Falleröffnung

Wie unter Kapitel 5 detailliert dargestellt, wird die Abteilung Bedrohungsmanagement aktiv, wenn geschulte Ansprechpersonen eine Meldung absetzen. In einem ersten Schritt muss beurteilt werden, ob auf Basis der Meldung ein Bedrohungsmanagement-Fall eröffnet wird. Im Zuge der politischen Debatten und in der öffentlichen Vernehmlassung zur Einführung des Bedrohungsmanagements wurde u.a. die Befürchtung geäussert, dass auch nachvollziehbare, in der Situation erfolgte Äusserungen – sozusagen harmlose Bagatellen – bereits zu einer Falleröffnung führen würden.

Diesen Bedenken trägt die Kantonspolizei bei der Ausgestaltung der betrieblichen Abläufe Rechnung. Dies gilt im Besonderen für den Entscheid, ob ein Fall eröffnet wird oder nicht: Grundsätzlich ist eine Falleröffnung sowie die Einleitung entsprechender Massnahmen nur dann vorgesehen, wenn konkrete, zielgerichtete Gewaltbereitschaft zu erkennen ist, die geeignet ist, die physische und psychische oder sexuelle Integrität Dritter ernsthaft zu gefährden.

Zum Zeitpunkt des Meldungseingangs gelten die gesetzlichen Grundlagen zur Bekanntgabe und Auskunftseinholung von Personendaten im Rahmen des Bedrohungsmanagements gemäss § 61b PolG *noch nicht*. Diese greifen erst, nachdem ein Fall eröffnet wurde (vgl. dazu § 61b Abs. 2 PolG). Entsprechend können die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement zur Einschätzung der Gewaltbereitschaft einer gemeldeten Person *ausschliesslich auf die polizeilichen Informationssysteme sowie auf die Informationen aus der Meldung, bzw. von der meldenden Person* zurückgreifen.

Auf Basis der so zur Verfügung stehenden Daten wird eine Arbeitshypothese erstellt sowie eine erste Einschätzung dazu vorgenommen, ob ein Fall eröffnet werden soll oder nicht. Im Zentrum steht dabei die Fra-

ge, ob die gemeldete Person gewaltbereit ist, bzw. die Gefahr besteht, dass die Person die angedrohte Gefahr auch tatsächlich ausführt. Bestehen aufgrund der Einschätzung Bedenken über die Gewaltbereitschaft, folgt die Abteilung Bedrohungsmanagement dem Grundsatz, dass *im Zweifel kein Fall eröffnet* wird. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, möglichst wenig falsch-positive Einschätzungen zu machen – also möglichst wenige Personen als Gefährder, bzw. Gefährderinnen einzustufen, die sich im Nachhinein dann nicht als solche erweisen. Entsprechend zurückhaltend schätzen die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement die Gewaltbereitschaft von gemeldeten Personen ein und entsprechend hoch ist die Schwelle, um einen KBM-Fall zu eröffnen. Zugleich bedeutet diese Zurückhaltung, dass gewisse Personen nicht als Gefährdende eingestuft werden, sich aber im Nachhinein als solche erweisen können.

3.5. Abgrenzung zu Predictive Policing

Wie der Regierungsrat von Beginn an transparent kommuniziert hat, kommen bei der Arbeit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle bestimmte IT-Tools (wie beispielsweise Octagon, vgl. dazu weiter unten Kapitel 6.3) zur Anwendung. Diese ermöglichen es geschulten Mitarbeitenden nach neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen die Schutz- und Risikofaktoren strukturiert aufzubereiten (strukturiert-klinischer Ansatz, auch Structured Professional Judgement (SPJ)[1], evidenzbasierte Empfehlungen zur Entschärfung der Risiko – sowie zur Stabilisierung der Schutzfaktoren abzuholen und darauf basierend das weitere Vorgehen (Fallkonferenzen, etc.) zu planen. So tragen die IT-Tools zur Standardisierung, Qualitätssicherung und Gleichbehandlung von Fällen bei. Im Gegensatz zu Arbeitsinstrumenten des sogenannten Predictive Policing findet zu keinem Zeitpunkt eine automatisierte, auf Algorithmen basierende Verhaltensprognose statt. Vielmehr steht im Bedrohungsmanagement die koordinierte Begleitung der beteiligten Personen und die Entschärfung bedrohlicher Situationen im Fokus.

[1] Vgl. dazu etwa: Gerth J, Graber C (2012): Identifikation von Hoch-Risiko-Drohungen. In: Interventionen bei Gewalt- und Sexualstraftätern: Risk-Management, Methoden und Konzepte der forensischen Therapie. Endrass J, Rossegger A, Urbaniok F, Borchard B (Eds.). Berlin: Medizinisch wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, pp. 393-401 sowie Nedopil, N., Endrass, J., Rossegger, A., Wolf.T. (2021). Prognose: Risikoeinschätzung in forensischer Psychiatrie und Psychologie. Ein Handbuch für die Praxis. Lengerich, Deutschland: Pabst Science Publishers.

4. Organisation

Wie oben dargelegt, wird Gewaltprävention mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement zur gesamtkantonalen Aufgabe. Entsprechend sind verschiedene Akteurinnen und Akteure an ihrer Bewältigung beteiligt (vgl. Abbildung 1).

Die Federführung für die Einführung und Umsetzung des kantonalen Bedrohungsmanagements liegt beim Justiz- und Sicherheitsdepartement: Für das operative Tagesgeschäft und die konkrete Fallarbeit zeichnet die Abteilung Bedrohungsmanagement innerhalb der Kantonspolizei Basel-Stadt verantwortlich. Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements, wiederum, ist zuständig für die Qualitätssicherung der departementsübergreifenden Prozesse, die strategische Begleitung und das Gewaltmonitoring.

Die Abteilung Bedrohungsmanagement ist in ein breites Netzwerk aus geschulten Ansprechpersonen aus der gesamten Verwaltung sowie weiteren Institutionen eingebettet. Diese Ansprechpersonen nehmen im KBM eine zentrale Rolle ein – sind es doch sie, die bedrohliche Situationen erkennen und der Abteilung Bedrohungsmanagement melden. Wird ein Fall eröffnet, werden für die Fallkonferenzen sodann die beteiligten

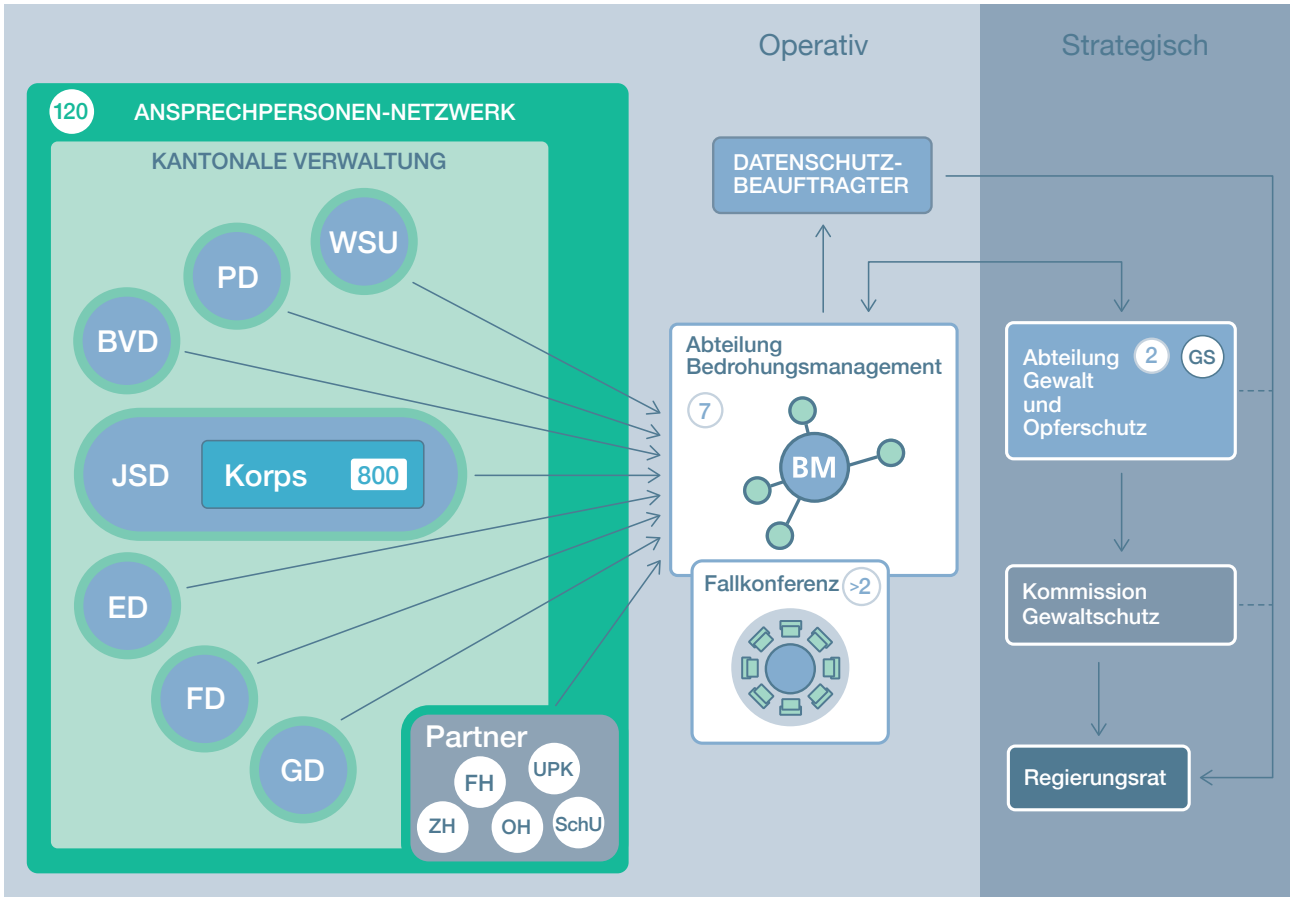


Abbildung 1: Aufbau des baselstädtischen Bedrohungsmanagements

Stellen/Organisationen/Institutionen eingeladen, um gemeinsam die Situation zu analysieren und das weitere Vorgehen festzulegen.

Diese enge inter- und intrainstitutionelle Zusammenarbeit auf operativer Ebene widerspiegelt sich auch in der strategischen Koordination: Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe koordiniert und gewährleistet die Qualitätssicherung des KBM mit Amtsträgerinnen und -trägern betroffener Stellen im Rahmen der Kommission Gewaltschutz sowie in Zusammenarbeit mit dem/der Datenschutzbeauftragten. Ausserdem ist sie für den Aufbau des Gewaltmonitorings auf die Kooperation anderer, u.a. mit Gewalt befasster Institutionen und Organisationseinheiten angewiesen, sollen doch die im Monitoring aufgearbeiteten Erkenntnisse Einsicht in die Gewaltsituation des ganzen Kantons geben.

4.1. Abteilung Bedrohungsmanagement

Vornehmliche Aufgabe der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei ist es, den gesetzlichen Auftrag zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt zu erfüllen. Dazu nehmen die interdisziplinär agierenden Mitarbeitenden Meldungen von den geschulten Ansprechpersonen entgegen, schätzen die jeweiligen Situationen ein und leiten die nächsten Schritte ein, je nach Entscheid, ob ein Fall eröffnet wird oder nicht. Bei einer Falleröffnung übernimmt die Abteilung Bedrohungsmanagement das Fallmanagement – führt also Gespräche mit gefährdenden und gefährdeten Personen, beruft Fallkonferenzen ein und koordiniert den Fall hin zu einer Entschärfung der Situation. Darüber hinaus führt die Abteilung regelmässig Schulungen und Netzwerktreffen für die Ansprechpersonen durch und ist für die Netzwerkpflege zuständig. Um eine interdisziplinäre und multiprofessionelle Fallbearbeitung zu gewährleisten, setzt sich das Team aus Personen mit psychologischen, polizeilichen und sozialarbeiterischen Fachkenntnissen zusammen.

4.2. Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe

Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe im Generalsekretariat des JSD ist für die strategischen und politischen Belange des kantonalen Bedrohungsmanagements zuständig. Sie verantwortet überdies den mehrstufigen Qualitätssicherungsprozess des KBM und ist um die regelmässige Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates sowie des Grossen Rates besorgt. Ausserdem hat sie den Vorsitz der Kommission Gewaltschutz inne und ist für deren Geschäftsführung verantwortlich.
Darüber hinaus baut die Abteilung das kantonale Gewaltmonitoring auf: Dadurch soll die Datengrundlage zur Verbreitung und Ausprägung von Gewaltphänomenen im Kanton verbessert und eine evidenzbasierte Massnahmenplanung im Gewaltschutz ermöglicht werden.

4.3. Ansprechpersonennetzwerk

Ein wichtiger Teil des kantonalen Bedrohungsmanagements sind die geschulten Ansprechpersonen. Dabei handelt es sich um ausgewählte Personen, die in ihren jeweiligen Bereichen, Dienststellen, Institutionen oder Departementen ihren Kolleginnen und Kollegen als erste Anlaufstelle nach bedrohlichen/gewalttätigen Situationen beratend zur Seite stehen und im Bedarfsfall eine Meldung an die Abteilung Bedrohungsmanagement machen. Dank regelmässigen Schulungen sind sie nicht nur mit der Funktionsweise des Bedrohungsmanagements vertraut, sondern haben auch Kenntnisse der relevanten Gewaltkontexte.

4.4. Partner und Fallkonferenzen

Fallkonferenzen sind ein zentrales Element des Fallmanagements der Abteilung Bedrohungsmanagement: Häufig sind neben der meldenden Stelle und der ge-

fährdeten sowie gefährdenden Person noch weitere Personen oder Institutionen involviert. So kann es je nach Fallkonstellation etwa nötig sein, für eine gefährdete Person eine Schutzunterkunft (z.B. Frauenhaus) zu organisieren oder für eine gefährdende Person eine Schuldenberatung (z.B. unter Beizug der Steuerverwaltung und einer Beratungsstelle) aufzugleisen. Je nach Fallkonstellation kann es deswegen hilfreich sein, bei der Entschärfung einer Situation verschiedene Beteiligte an einen Tisch zu holen, um nachhaltige Lösungen zu finden. Hier stützen sich die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement auf ein breites Netzwerk an verschiedenen Partnerorganisationen, mit denen sie in engem und regelmässigem Austausch stehen.

Die Planung, Durchführung und Leitung von Fallkonferenzen obliegt den Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement.

Eine besondere Partnerschaft besteht mit den Universitären Psychiatrischen Kliniken: Dank einer Leistungsvereinbarung können die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement schnell und niederschwellig auf forensische Fachexpertise zurückgreifen.

4.5. Kommission Gewaltschutz (KoGes)

Während die Fallkonferenzen dem fachlichen Austausch auf operativer Ebene dienen, spielt die per 2023 geschaffene Kommission Gewaltschutz (KoGes) eine tragende Rolle in der Qualitätssicherung sowie der strategischen Steuerung des kantonalen Bedrohungsmanagements. Die Kommission setzt sich aus Amtsträgerinnen und -trägern der Verwaltung zusammen und tagt mindestens zweimal jährlich im Herbst und im Frühling. Die KoGes identifiziert und diskutiert Handlungsbedarf zur Verbesserung der departementsübergreifenden Prozesse, erstattet jährlich dem Regierungsrat Bericht (inkl. Massnahmenempfehlungen, siehe Kapitel 10) und dient als Instanz bei der Eskalation von Konflikten in der Zusammenarbeit und bei der Fallführung. Sie unterstützt ausserdem den Datenschutzbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgabe gemäss §61i PolG (siehe unten Kapitel 4.6).
Die Abteilungsleitung Gewaltschutz und Opferhilfe hat den Vorsitz der Kommission und ist für die Geschäftsführung verantwortlich.
Bei der KoGes handelt es sich nicht um eine Dienstaufsicht. Die Aufsicht der Abteilung Bedrohungsmanagement läuft – wie bei jeder Organisationseinheit der Kantonsverwaltung – über die üblichen Strukturen von der direkten Vorgesetzten bzw. dem direkten Vorgesetzten bis zum Regierungsrat; die politische Oberaufsicht wiederum über die entsprechenden Organe des Grossen Rats. Die Datenschutzaufsicht obliegt u.a. gemäss §61i PolG der/dem Datenschutzbeauftragten (siehe dazu Kapitel 4.6 sowie 9.6).

4.6. Datenschutzbeauftragte/r

Kernelement des kantonalen Bedrohungsmanagements ist der Austausch und das Verknüpfen von Daten. Entsprechend war der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt von Beginn weg an der Erarbeitung der Gesetzesgrundlagen beteiligt. Im Rahmen von §61i PolG überprüft der/die Datenschutzbeauftragte überdies jährlich, ob die Prozesse innerhalb des kantonalen Bedrohungsmanagements datenschutzkonform umgesetzt werden und berichtet dazu dem Grossen Rat (vgl. dazu weiter unten auch Kapitel 9.6).

5. Erkennen – Einschätzen – Entschärfen: Der KBM-Prozess

Der Prozess des kantonalen Bedrohungsmanagements lässt sich grundsätzlich in drei Kernelemente einteilen: Erkennen – Einschätzen – Entschärfen. Wie eine bedrohliche Situation zum Bedrohungsmanagement-Fall wird und welche Akteure wann aktiv werden, ist nachstehend umschrieben.

5.1. Erkennen einer bedrohlichen Situation

§ 61a PolG
Melderecht

[1] Personen, die eine gesetzliche oder vertragliche Schweigepflicht haben, insbesondere öffentliche Organe nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010 und Personen nach § 21 des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 21. September 2011, sind befugt, Personen, von denen nach Einschätzung der meldenden Person eine Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2[bis] ausgeht, unter Berücksichtigung von Abs. 4 zu melden.

[2] Das Berufsgeheimnis nach Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 steht einer Meldung und Auskunft nicht entgegen.

[3] Vom Melderecht nach Abs. 1 ausgenommen sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Verteidigerinnen und Verteidiger, Patentanwältinnen und Patentanwälte, Notarinnen und Notare und Revisorinnen und Revisoren sowie ihre Hilfspersonen.

[4] Die Kantonspolizei nimmt Meldungen nach Abs. 1 entgegen. Zur direkten Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle ist grundsätzlich nur befugt, wer zuvor von der Stelle entsprechend geschult worden ist.

§ 27 Abs. 6 GesG

[6] Fachpersonen im Gesundheitswesen sowie deren Hilfspersonen haben gegenüber der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle ein Melderecht gemäss § 61a Abs. 1 und ein Auskunftsrecht gemäss § 61b Abs. 3 lit. m des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996, wenn eine Person konkret Gewalt androht, Gewaltbereitschaft erkennen lässt oder diese in anderer Weise in Aussicht stellt, die geeignet ist die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter ernsthaft zu gefährden.

Das Erkennen von bedrohlichen Situationen, die potentiell in zielgerichteter Gewalt enden könnten, findet dezentral statt: Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller kantonalen Departemente sowie weiterer Institutionen stehen geschulte Ansprechpersonen zur Verfügung, an die sie sich bei Vorfällen von (angedrohter) Gewalt wenden können. Privatpersonen können sich direkt an die Kantonspolizei wenden, da auch alle Polizistinnen und Polizisten geschulte Ansprechpersonen sind.

Alle Ansprechpersonen können die betroffenen Mitarbeitenden oder Privatpersonen wenn nötig stabilisieren und die nächsten Schritte festlegen: Sie prüfen interne Möglichkeiten, um die Situation zu entschärfen (bspw. Hausverbote, Grenzziehungsbriefe, Ereignisprotokolle, etc.) und besprechen das weitere Vorgehen mit der betroffenen Person. Die Ansprechpersonen schätzen sodann die Situation ein und beurteilen, ob eine Meldung an die Abteilung Bedrohungsmanagement gemacht werden soll oder nicht. Dabei stehen ihnen die Mitarbeitenden der Abteilung beratend zur Verfügung.

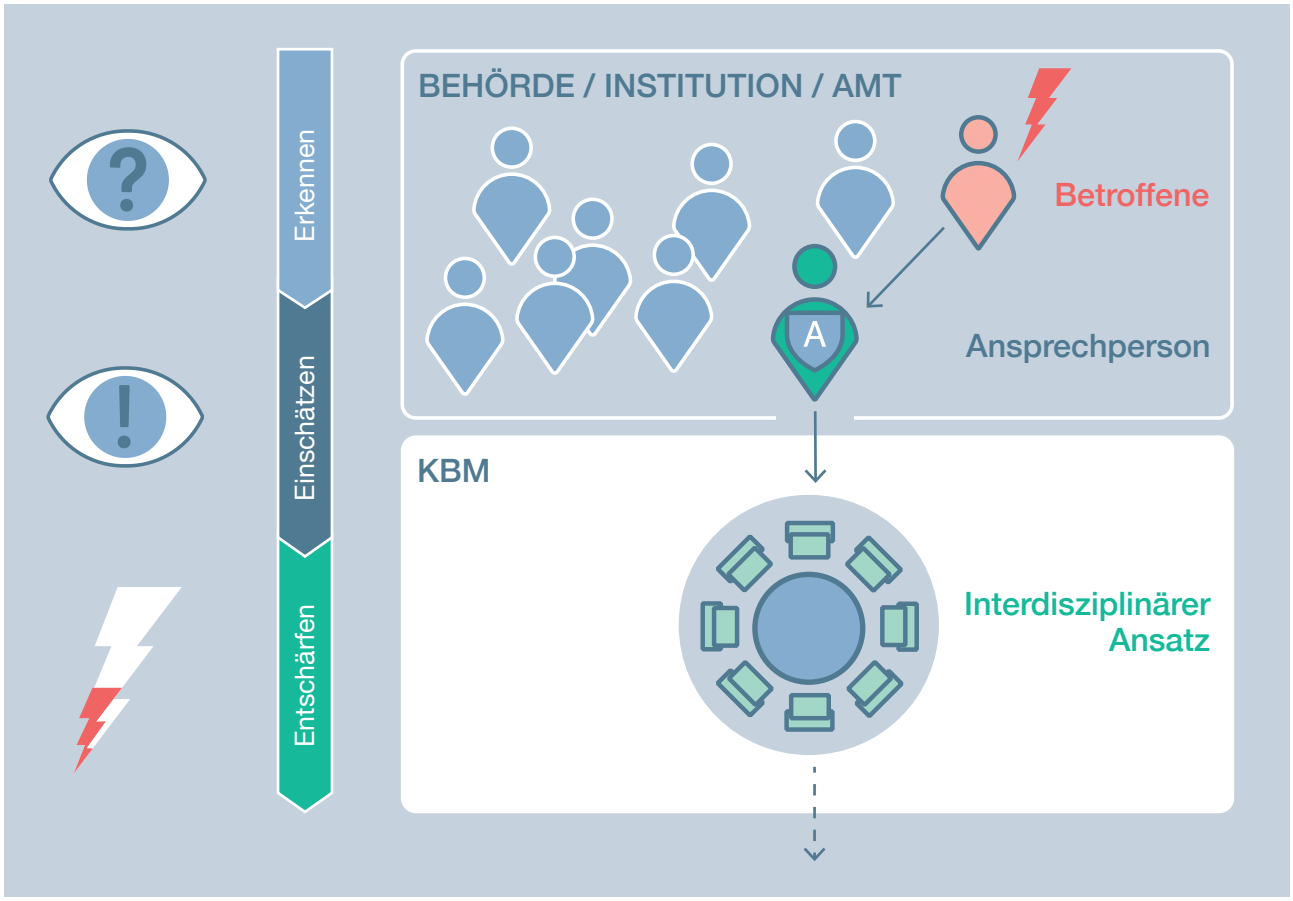


Abbildung 2: Der KBM-Prozess: Erkennen, Einschätzen und Entschärfen

5.2. Meldungseingang und Ersteinschätzung der Bedrohungssituation

Nach Eingang einer Meldung nimmt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Abteilung Bedrohungsmanagement mit der meldenden Person Kontakt auf und klärt allfällig noch offene Fragen. Deutet eine Meldung auf unmittelbar drohende Gewalt hin, werden die nötigen Sofortmassnahmen eingeleitet und die Einsatzzentrale der Kantonspolizei eingeschaltet. Andernfalls beginnt der/die zuständige Mitarbeiter/-in mit der Informationsbeschaffung und Situationsanalyse. Dazu nutzen sie die polizeilichen Informationsquellen, den Inhalt der Meldung sowie die Angaben der meldenden Person und beurteilen so das Gefahrenpotenzial. Weitere Informationen (beispielsweise von anderen Behörden oder aus dem Umfeld der gefährdenden Person) werden zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingeholt.

Nicht jede Meldung wird zu einem Fall: Erst nach dieser Ersteinschätzung, einem sorgfältigen interdisziplinären und multiprofessionellen Abwägen der Risiko- und Schutzfaktoren im Team sowie unter Berücksichtigung der weiter oben dargelegten Grundsätze (vgl. Kapitel 3) folgt der Entscheid zur Falleröffnung.

Wird ein Fall eröffnet, werden die geeigneten Massnahmen zur Entschärfung der Bedrohungssituation eingeleitet.

Entscheiden sich die Mitarbeitenden gegen die Eröffnung eines Falles, wird dies der meldenden Ansprechperson mitgeteilt und diese – sofern nötig – zum weiteren möglichen Vorgehen beraten. Die Meldedaten werden entsprechend der heutigen Praxis zur Aufbewahrung von polizeilichen Requisitionen nach drei Jahren gelöscht.

5.3. Entschärfung der Bedrohungssituation

§61b PolG
Zweck der Datenbearbeitung, Datenaustausch und Auskunftsrecht

[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann, wenn und soweit zur Erfüllung ihrer Aufgabe zwingend, besondere Personendaten bearbeiten und insbesondere verknüpfen.

[2] Sie prüft eingehende Auskünfte und Meldungen und legt das weitere Vorgehen fest. Kommt sie zum Schluss, dass von der gemeldeten Person eine Gefahr im Sinne von §2 Abs. 1 Ziff. 2[bis] ausgeht, trifft sie weitere Abklärungen.

[3] Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe besondere Personendaten namentlich an folgende Behörden, Institutionen sowie Personen im In- und Ausland bekanntgeben und von ihnen Auskünfte einholen:

a) Polizeiorganisationen und Bedrohungsmanagement-Stellen;

b) Betreiberinnen oder Betreiber von Schutzunterkünften für Gewaltbetroffene;

c) Bildungsinstitutionen;

d) Einwohner- und Migrationsbehörden;

e) Gerichte;

f) Gesundheitsbehörden;

g) Gewaltberatungsstellen;

h) Institutionen des Kindes- und Erwachsenenschutzes;

i) Organisationen der Opferhilfe;

j) Sozialversicherungen und Sozialleistungsbehörden;

k) Steuer-, Betreibungs-, Konkurs- und Finanzbehörden;

l) Straf- und Strafvollzugsbehörden;

m) Personen nach §21 GesG;

n) juristischen Personen des Privatrechts, sofern sie Aufgaben im Bereich eines gesetzlichen Obligatoriums haben oder Finanzdienstleistungen erbringen;

o) Organisationen mit sozialem, präventivem oder unterstützendem Zweck oder Kirchen und Religionsgemeinschaften;

p) Personen, denen gemäss §61a ein Melderecht zusteht.

[4] Sie kann, wenn und soweit zur Erfüllung ihrer Aufgabe zwingend, im sozialen Umfeld der gefährdenden Person Dritte, insbesondere Angehörige, Nachbarn, Personen aus dem Arbeitsumfeld oder andere Bezugspersonen um Auskunft ersuchen.

[5] Sie kann im sozialen Umfeld der gefährdeten Person Auskünfte einholen, wenn deren Einverständnis vorliegt.

[6] Sie weist die Behörden, Institutionen sowie Personen, bei denen sie Auskünfte einholt, auf die Freiwilligkeit der Auskunftserteilung sowie die datenschutzrechtlichen Bestimmungen hin.

Nach der interdisziplinären Analyse gilt es, die Gefährdungssituation allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Stellen zu entschärfen. Im Zentrum steht die Ansprache der gefährdenden und der gefährdeten Personen: Ziel ist es, innerhalb von 48 Stunden seit Meldungseingang (= sobald die Meldung das erste Mal durch eine Mitarbeiterin, bzw. einen Mitarbeiter bearbeitet wird) mit der gefährdenden Person erstmals in Kontakt zu treten.

5.3.1. Einholen von Auskünften/Informationsbeschaffung

Bevor eine Gefährdendenansprache stattfindet, führen die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement eine vertiefte Situations- und Gefährdungsanalyse durch. Dazu nehmen sie je nach Fallkonstellation mit den unter § 61b Abs. 3 PolG aufgeführten Stellen Kontakt auf und tauschen Daten und Informationen zur gefährdenden Person aus. Dabei werden ausschliesslich bei den für den Fall relevanten Stellen Informationen eingeholt – es findet keine systematische Anfrage sämtlicher Netzwerkpartner statt. Sofern es für die Entschärfung einer Situation zwingend notwendig ist, können die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement ausserdem auch im sozialen Umfeld der gefährdenden Person Auskünfte einholen. So erhält die fallführende Mitarbeiterin, bzw. der fallführende Mitarbeiter ein vertieftes Fallverständnis und kann sich ein Bild über die vorhandenen Schutz- und Risikofaktoren der gefährdenden Person (beispielsweise persönliche Krisen, Gewalterfahrung, soziales Netz) machen. Gleichzeitig tritt die/der fallführende Mitarbeiter/-in auch mit der gefährdeten Person in Kontakt (siehe Kapitel 5.3.2). Sofern für die weitere Fallarbeit nützlich, können mit dem Einverständnis der gefährdeten Person auch in deren sozialen Umfeld weitere Auskünfte eingeholt werden.

Diese Abklärungen bilden sodann unter Zuhilfenahme des Octagon (siehe dazu Kapitel 6.3) die Grundlage für die Gefährdendenansprache sowie die Planung weiterer Massnahmen.

Die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement weisen die angefragten Behörden, Institutionen und Personen jeweils darauf hin, dass die Auskunftserteilung freiwillig ist (§ 61b Abs. 6 PolG).

5.3.2. Ansprache der gefährdeten Person und Schutzmanagement

§ 61c PolG
Massnahmen und Auskunft gegenüber der gefährdeten Person

[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann:

a) die gefährdete Person auf die Gefährdungslage ansprechen und Beratung, Vernetzung oder ähnliche Hilfestellungen anbieten;

b) der gefährdeten Personen Auskunft über die gefährdende Person erteilen, wenn dies für die Abwendung oder Verhütung einer Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2[bis] erforderlich ist.

Wichtiger Bestandteil der Fallführung ist die Kontaktaufnahme und Beratung der gefährdeten Person. Situationsbezogen kann der oder die fallführende Mitarbeitende der Abteilung Bedrohungsmanagement die gefährdete Person über die gefährdende Person orientieren oder sie beispielsweise auf freiwilliger Basis in den ganzheitlichen Ansatz der Entschärfung miteinbeziehen. Darüber hinaus kann die gefährdete Person bei Bedarf mit weiteren Beratungsstellen und Hilfsangeboten vernetzt und in der Koordination und Navigation mit verschiedenen Behörden entlastet werden. Die Inanspruchnahme sämtlicher Beratungs- und Vernetzungsangebote ist freiwillig.

Während der gesamten Fallbearbeitung werden ausserdem bei einer drohenden Eskalation die nötigen Schutzmassnahmen (z.B. Unterbringung an einem sicheren Ort) in Rücksprache mit der gefährdeten Person eingeleitet und begleitet.

5.3.3. Gefährdendenansprache

§61d PolG
Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person

[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann die gefährdende Person auf ihr Verhalten ansprechen, Beratung, Vernetzung oder ähnliche Hilfestellungen anbieten und sie über die Folgen der Missachtung gesetzeskonformen Verhaltens orientieren.

[2] Sie orientiert die gefährdende Person mittels Verfügung, dass ihre Daten von der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle gemäss §61b bearbeitet werden, sowie über den vom Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 18. März 1992 gewährten diesbezüglichen Rechtsschutz.

[3] Sie orientiert die gefährdende Person im Rahmen der Ansprache, dass sie über die Ansprache hinaus keine Mitwirkungspflichten hat und allfällige Aussagen unter Umständen den Strafverfolgungsbehörden oder anderen Behörden zugänglich gemacht werden müssen.

[4] Sie kann anordnen, dass die gefährdende Person für die Ansprache vorgeladen oder die Ansprache an ihrem Aufenthaltsort durchgeführt wird.

[5] Leistet eine Person einer Vorladung ohne hinreichenden Grund keine Folge, kann die Kantonspolizei sie vorführen. In diesem Falle muss schriftlich auf die Möglichkeit der Vorführung hingewiesen worden sein.

Die Gefährdendenansprache ist die zentrale Entschärfungsmassnahme der Abteilung Bedrohungsmanagement. Die rasche Kontaktaufnahme nach einer bedrohlichen Situation mit der gefährdenden Person hat mehrere Ziele: Zunächst können im Gespräch mit der Person weitere Informationen zum Vorfall eingeholt und die Risikoeinschätzung darauf basierend entsprechend verfeinert werden. Sodann sollen einerseits die Schutz- und Risikofaktoren der gefährdenden Person mittels gezielter Beratung und Vernetzung gestärkt, bzw. verringert werden. Gleichzeitig hat die Gefährdendenansprache eine normverdeutlichende Wirkung: Die gefährdende Person wird auf ihr problematisches Verhalten aufmerksam gemacht und darüber aufgeklärt, was passieren könnte, wenn der eingeschlagene Weg weiterverfolgt wird.

Zuletzt wird durch die Ansprache sichergestellt, dass die gefährdende Person weiss, dass das Bedrohungsmanagement eingeschaltet wurde.

Der oder die fallführende Mitarbeitende ist für die Vorbereitung und Durchführung der Gefährdendenansprache zuständig und entscheidet fallbezogen, ob das Gespräch bei der gefährdenden Person zuhause, an einem öffentlichen Ort oder in den Räumlichkeiten der Kantonspolizei Basel-Stadt durchgeführt wird. Sollte sich die gefährdende Person dem Gespräch verweigern, kann sie vorgeladen und – falls notwendig – auch vorgeführt werden.

Im Rahmen der Gefährdendenansprache wird die gefährdende Person darauf hingewiesen, dass weitere Schritte, wie Beratung, weitere Gespräche und Unterstützung auf Freiwilligkeit beruhen, dass aber bei Hinweisen auf strafrechtlich relevante Ereignisse eine Meldung an die Strafverfolgungsbehörden gemacht werden muss. Sie kann jederzeit Einsicht in die eigenen Personendaten verlangen (vgl. dazu weiter unten Kapitel 8).

Nach erfolgter Gefährdendenansprache analysiert der oder die fallführende Mitarbeitende die Risiko- und Schutzfaktoren erneut und organisiert bei Bedarf eine Fallkonferenz mit allen relevanten Stellen. Bei der Planung von präventiven Entschärfungsmassnahmen sind, unter Einbezug der vorhandenen Ressourcen, stets massgeschneiderte Lösungen zu suchen, sei es mit der gefährdeten oder mit der gefährdenden Person. Diese können durch Beratung, Vernetzung oder auch – deren Einverständnis vorausgesetzt – durch Einbezug des sozialen Umfelds erfolgen.

5.3.4. Organisation und Ablauf von Fallkonferenzen

Je nach Fall sind verschiedene Stellen, Institutionen und Personen involviert. Deswegen ist es wichtig, alle relevanten Akteurinnen und Akteure für die Entschärfung der Situation miteinzubeziehen. Die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement können dazu bilaterale oder multilaterale Fallkonferenzen einberufen und das weitere Vorgehen direkt mit den involvierten Behörden und Organisationen abstimmen.

5.4. Verfügung

Wie in § 61d Abs. 2 PolG festgehalten, werden gefährdende Personen mittels Verfügung informiert, dass ihre Daten von der Abteilung Bedrohungsmanagement bearbeitet werden. Die entsprechende Verfügung wird, wenn immer möglich, im Anschluss an die Gefährdendenansprache erstellt und ausgehändigt. In der Verfügung sind die Gründe für die Falleröffnung sowie eine Rechtsmittelbelehrung festgehalten. Die gefährdenden Personen haben sodann die Möglichkeit, die Verfügung anzufechten. Näheres zum Rechtsschutz ist unter Kapitel 8 aufgeführt.

5.5. Weiteres Vorgehen, Abschluss und Löschfristen

§ 61f PolG
Auskunft an Dritte

[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann den meldenden Personen, Behörden und Institutionen Auskunft über die Art der Erledigung ihrer Meldung erteilen.

§ 61g PolG
Löschung von Daten

[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle löscht die Daten zu einer Person nach acht Jahren.

[2] Massgebend für den Beginn des Fristenlaufs ist der letzte Datenzuwachs zum letzten erfassten Ereignis.

[3] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle muss die Daten zu einer Person nach drei Jahren von Amtes wegen löschen, wenn sie feststellt, dass von der gemeldeten Person keine Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2[bis] ausgeht.

Solange die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement einen Fall bearbeiten – also Beratungsangebote koordinieren, mit der gefährdenden Person in Kontakt sind, Fallkonferenzen organisieren, etc. –, ist dieser als «aktiver Fall» im System hinterlegt. Erst wenn die Situation entschärft werden konnte und keine weiteren, fallführenden Aktivitäten mehr anstehen, wird im Team eine Änderung zum Status «passiv» diskutiert und beschlossen. Die achtjährige Löschfrist gemäss

§ 61g Abs. 1 PolG beginnt ab Falleröffnung zu laufen. Sollte innerhalb dieser Frist eine weitere relevante Meldung zum Fall eingehen, verlängert sich entsprechend die Löschfrist. Erst wenn ein Fall nach acht Jahren aus der abteilungsinternen Datenbank gelöscht wird, gilt er als abgeschlossen.

Sollte sich im Rahmen der vertieften Situations- und Gefährdungsanalyse oder bei der folgenden Gefährdendenansprache herausstellen, dass von der gemeldeten Person keine Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2bis PolG ausgemacht werden kann (bspw. aufgrund einer Verwechslung), werden die Daten gemäss § 61g Abs. 3 PolG nach drei Jahren gelöscht – analog der Löschfrist von Meldungen, zu denen kein Fall eröffnet wurde.

6. Datenzugriff, Dokumentation und Arbeitsmittel

6.1. Zugriff auf die abteilungsinterne Datenbank

Auf die Daten der Abteilung Bedrohungsmanagement haben ausschliesslich die Mitarbeitenden der Abteilung Zugriff. Anderen Mitarbeitenden der Kantonspolizei wird kein direkter Zugang zu den Informationen und Fallakten gewährt. Ebensowenig haben Ansprechpersonen oder Schnittstellenpartner Einblick in die Datenbank.[2]

Je nach Gefährdungseinschätzung besteht jedoch die Möglichkeit, positive Abfragen in den polizeilichen Informationssystemen mit einem Warnhinweis zu versehen. In diesen Fällen können sich die Polizistinnen und Polizisten für weitere Auskünfte an die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement wenden. Im Rahmen des Schutzmanagements kann überdies die Einsatzzentrale der Kantonspolizei die Nummer der gefährdeten Person speziell kennzeichnen, so dass im Ereignisfall die Einsatzkräfte unverzüglich und mit den notwendigen Informationen ausgestattet (Wohnort, Eigenheiten Grundriss und ähnliches) intervenieren können.

6.2. Falldokumentation: EPSI Case

Für das Fallmanagement und die Dokumentation wurde eigens die Softwarelösung EPSI Case entwickelt. Diese ermöglicht es den Mitarbeitenden der Abteilung die Fallbearbeitung datenschutzkonform zu planen, Notizen, Beobachtungen und Auskünfte festzuhalten und die einzelnen Arbeitsschritte zu dokumentieren. Gleichzeitig stellt die Software die Einhaltung der Löschfristen sicher und ermöglicht die Datenauswertung zu statistischen Zwecken.

6.3. Arbeitsmittel

Wie bereits dargelegt, ist es Aufgabe der Abteilung Bedrohungsmanagement, Warnsignale für zielgerichtete Gewalt zu erkennen, diese einzuschätzen und mit geeigneten Massnahmen zu entschärfen. Dazu beurteilen die Mitarbeitenden die Risiken und Schutzfaktoren einer bestimmten Person in ihrer aktuellen Situation anhand der verfügbaren Informationen. Im Vordergrund steht für die Aufgabenerledigung der koordinierte Austausch mit sämtlichen beteiligten Stellen und Institutionen. Wie unter Kapitel 3.5 überdies erwähnt, kommen bei der Bearbeitung von Fällen je nach Situation zusätzlich Arbeitsmittel wie OCTAGON oder etwa ODARA (in Fällen von häuslicher Gewalt bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, siehe unten) zum Einsatz. Diese ermöglichen es, alle Informationen systematisch und auf allen Dimensionen abzuholen und so Verzerrungen (beispielsweise durch die Überbewertung der finanziellen Situation) vorzubeugen und den Ausgleich zwischen Schutz- und Risikofaktoren sicherzustellen. Nachstehend sind die wichtigsten Arbeitsinstrumente kurz umschrieben:

- **Octagon-Intervention**
  Bei Octagon handelt es sich um einen Fragebogen, der vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei Zürich entwickelt wurde. Das Instrument unterstützt die anwendenden Mitarbeitenden dabei,

[2] Einzig die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe soll im Rahmen der Qualitätssicherung Einblick in ausgewählte Fallakten nehmen können. Die dazu nötigen, gesetzlichen Grundlagen werden derzeit (März 2023) erarbeitet.

die Gewaltbereitschaft einer Person strukturiert zu analysieren und möglichen Handlungsbedarf abzuleiten. Es handelt sich entsprechend nicht um ein «klassisches» auf Algorithmen basierendes IT-Tool, das automatisiert Verhaltensprognosen erstellt. Octagon kommt bei der Abteilung Bedrohungsmanagement in der Regel dann zum Einsatz, wenn ein Fall eröffnet wird.[3]

- **Odara**
  Das «Ontario Domestic Assault Risk Assessment» (Odara), ist ein Analyseinstrument zur Risikoeinschätzung im Kontext von Häuslicher Gewalt. Es kann ausschliesslich in Fällen angewendet werden, in denen eine männliche Person gegenüber seiner (ehemaligen) Partnerin körperliche Gewalt oder eine Todesdrohung ausgesprochen hat, während er eine Waffe in der Hand hielt.[4]
  Da das Instrument auf statische Risikofaktoren wie etwa Vorstrafen fokussiert, dienen die daraus gewonnenen Erkenntnisse den Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement lediglich der Ergänzung und Kontextualisierung einer gesamthaften, auf Basis sämtlicher zur Verfügung stehender Informationen (also auch dynamischer Risiko- und Schutzfaktoren) vorgenommenen Risikoeinschätzung.[5]

Diese und weitere Arbeitsinstrumente zur Risikoeinschätzung im Gewaltkontext werden laufend durch Wissenschaft und Praxis weiterentwickelt und validiert. Es ist deswegen möglich, dass künftig neue oder andere Instrumente für die Verwendung im Rahmen des Bedrohungsmanagements in Frage kommen. Eine Erweiterung der durch die Abteilung Bedrohungsmanagement verwendeten Analyseinstrumente erfolgt nur dann, wenn die Verwendung für die Aufgabenerfüllung des Bedrohungsmanagements wissenschaftlich indiziert und verhältnismässig ist.

Grundsätzlich arbeiten ausschliesslich Personen mit den oben aufgeführten Tools, die in ihrer Anwendung umfassend geschult sind. Die Hauptverantwortung für die Anwendung und Schulung obliegt gemäss Betriebskonzept den psychologischen Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement.

[3] http://octagon-intervention.ch/
[4] vgl. dazu Nedopil et al., 2021.
[5] Gerth, J., Rossegger, A., Urbaniok, F., Endrass, J. (2014): Das Ontario Domestic Assault Risk Assessment (ODARA) – Validität und autorisierte deutsche Übersetzung eines Screening-Instruments für Risikobeurteilungen bei Intimpartnergewalt. Publiziert in: Fortschritte der Neurologie-Psychiatrie. 82(11), 616-26.

7. Schulung

Gemäss § 61a PolG nehmen die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement Meldungen zu Situationen rund um eine mögliche Gefährdung nur von Personen entgegen, die sie zuvor entsprechend geschult haben. Deswegen wurde ein umfassendes Schulungskonzept erarbeitet, das sowohl intensive Initialschulungen als auch regelmässige, kürzere Wiederholungsschulungen für sämtliche Ansprechpersonen vorsieht.

- KBM-Ansprechpersonen: Sowohl die verwaltungsinternen als auch die -externen KBM-Ansprechpersonen durchlaufen eine ganztägige Basisschulung. Neben allgemeinen Informationen zur Funktionsweise des KBM werden ihnen dabei Deeskalations- und Kommunikationsstrategien vermittelt und die gesetzlichen Grundlagen erläutert. Die Schulung befähigt sie überdies darin, Warnhinweise für schwere zielgerichtete Gewalt zu erkennen und geeignete nächste Schritte (u.a. Meldung an das Bedrohungsmanagement) einzuleiten. Nach erfolgter Basisschulung finden regelmässig Vernetzungstreffen mit Schulungsinhalten statt. In einem geschützten Loginbereich auf der Webseite des KBM sollen den Ansprechpersonen ausserdem weiterführende Literatur, Checklisten und Ablaufprotokolle zur Verfügung stehen. In einem Newsletter informiert die Abteilung Bedrohungsmanagement zudem laufend zu neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Veranstaltungen.

- Polizei: Die Polizistinnen und Polizisten stehen der Bevölkerung in bedrohlichen Situationen als KBM-Ansprechpersonen zur Verfügung. Entsprechend werden sämtliche Korpsangehörige der Kantonspolizei Basel-Stadt in drei Modulen zum Aufbau und Arbeitsansatz des KBM durch die Abteilung Bedrohungsmanagement geschult und in der Handhabung der internen Meldemöglichkeiten instruiert. Nach einer Initialschulung aller Polizistinnen und Polizisten im Januar 2023 werden die Schulungsinhalte in die Grundausbildung integriert und bilden somit einen integralen Bestandteil des Lehrplans.

8. Rechtsmittel

§ 61h PolG
Rechtsschutz

[1] Entscheide und Verfügungen, die in Anwendung der Bestimmungen über das Bedrohungsmanagement erlassen werden, können nach Massgabe des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976 angefochten werden.

[2] Ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 14. Juni 1928 bleibt vorbehalten.

Personen, deren Daten durch die Abteilung Bedrohungsmanagement bearbeitet werden, haben verschiedene Möglichkeiten, dies zu beanstanden. Wie unter Kapitel 5.4 beschrieben, wird gefährdenden Personen nach Falleröffnung gemäss § 61d Ziff. 2 PolG eine anfechtbare Verfügung ausgehändigt. Überdies stehen den von einer Datenbearbeitung betroffenen Personen die datenschutzrechtlichen Ansprüche gemäss IDG zu.

Zudem stehen Personen, welche die Arbeit des kantonalen Bedrohungsmanagements beanstanden wollen, die üblichen Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung: So prüft und beantwortet die Beschwerdestelle des JSD im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Anzeige Beanstandungen gegen Handlungen oder Unterlassen von Mitarbeitenden und/oder Dienststellen des Justiz- und Sicherheitsdepartements. Ausserdem steht die Ombudsstelle Personen bei Streitigkeiten mit der Verwaltung vermittelnd und beratend zur Verfügung. Für datenschutzrechtliche Beratungen können sich betroffene Personen überdies an den oder die kantonale Datenschutzbeauftragte/n wenden.

9. Qualitätssicherung

9.1. Grundsatz

Im Zuge der politischen Beratungen rund um die Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements wurde sowohl von der Verwaltung als auch durch die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission und den Grossen Rat unterstrichen, dass ein effektiver Gewaltschutz nur dann stattfinden kann, wenn die Prozesse von der Meldung bis zum Fallabschluss bestmöglich funktionieren. Dazu muss der Austausch zwischen den Behörden wirksam gelebt werden – was wiederum hohe datenschutzrechtliche Anforderungen im Umgang mit den auszutauschenden Daten stellt.

Beiden Bedürfnissen – nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit einerseits und nach hoher Prozessqualität und Wirksamkeit andererseits – wird mit einem mehrstufigen, über verschiedene Hierarchiestufen und Departemente hinweg eingesetzten Qualitätssicherungskonzept Rechnung getragen. Das Qualitätssicherungskonzept sieht die nachstehenden Instrumente und Gefässe vor.

9.2. Regelmässige Aus- und Weiterbildung

Die Grundlage für höchste Qualität bilden die fachlichen und sozialen Kompetenzen aller im kantonalen Bedrohungsmanagement involvierten Stellen. Dies bedeutet für die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement einerseits, dass sie die hohen Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung gemäss Personalkonzept erfüllen müssen. Andererseits werden regelmässig interne und externe Weiterbildungen (u.a. CAS Forensische Bedrohungsmanagement) durchgeführt und neuste wissenschaftliche Erkenntnisse im Rahmen von sogenannten Journal Clubs diskutiert.

9.3. Intervision und Supervision

Durch die Fallarbeit sind die Mitarbeitenden der Abteilung Bedrohungsmanagement täglich mit teilweise äusserst schwierigen Situationen und Menschen in Notlagen konfrontiert. Gleichzeitig müssen die Mitarbeitenden einen kühlen Kopf bewahren und auch unter hoher Belastung situationsadäquate Entscheide fällen. Mit der Durchführung von Intervisionen und Supervisionen stellt die Abteilung Bedrohungsmanagement deswegen den fachlichen Austausch und Abgleich in Ereignissen mit potentiell dramatischen Ausgängen sicher. Gleichzeitig werden dadurch die Mitarbeitenden im Umgang und bei der Verarbeitung von belastenden Fällen begleitet und unterstützt.

9.4. Bereichs- und disziplinenübergreifender Austausch

Zentrale Gefässe der Qualitätssicherung sind die viermal jährlich stattfindenden Qualitätsreviews zwischen den Abteilungen Bedrohungsmanagement und Gewaltschutz und Opferhilfe sowie die ordentlichen Sitzungen der Kommission Gewaltschutz. Erstere dienen dem regelmässigen Austausch zwischen den Abteilungen in Qualitäts- und Prozessfragen, der Abstimmung bei zu beantwortenden politischen Vorstössen sowie der Vorbereitung von Kommissionssitzungen.
Die ordentlichen Sitzungen der KoGes wiederum finden jeweils im Frühling und im Herbst statt. In den Frühjahressitzungen wird u.a. die Berichterstattung (siehe Kapitel 10) beraten sowie das weitere, gemeinsame Vorgehen im Thema Gewaltschutz festgelegt. In der Herbstsitzung stehen der Prüfungsbericht des Datenschutzbeauftragten sowie die Entwicklung darauf basierender Massnahmen im Zentrum.

9.5. Feedbackmanagement, Umfragen und Evaluationen

Am kantonalen Bedrohungsmanagement sind – wie oben dargelegt – zahlreiche Personen und Institutionen beteiligt und entsprechend komplex und vielschichtig sind die Abläufe. Im Sinne einer offenen Feedbackkultur sollen deswegen sowohl KBM-Ansprechpersonen, Fallkonferenzteilnehmende sowie im Rahmen der Evaluation allenfalls als auch Gefährdete und Gefährdende die Möglichkeit erhalten, über ein internes Feedbacktool Anregungen und Kritik an der Arbeit der Abteilung einzubringen. Diese Rückmeldungen sollen sodann jeweils im Team besprochen und die Prozesse wo möglich und nötig angepasst werden.

Neben dieser niederschwelligen Feedbackmöglichkeit sind überdies periodisch Umfragen bei verschiedenen Anspruchsgruppen (u.a. KBM-Ansprechpersonen, Mitarbeitende Kanton Basel-Stadt) vorgesehen.

Eine unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit des KBM-Prozesses wird durch regelmässige externe Evaluationen sichergestellt.

9.6. Jährliche Datenschutzprüfungen

§ 61i PolG

[1] Die oder der Datenschutzbeauftragte legt als unabhängige Aufsichtsstelle gemäss § 37 Abs. 1 IDG der Wahlbehörde jährlich einen speziellen Bedrohungsmanagement-Bericht im Sinne von § 50 IDG vor. Der Bericht äussert sich insbesondere über die durchgeführten Kontrollen gemäss § 45 IDG aufgrund der Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten gemäss § 44 IDG.

Gemäss § 61i des PolG legt die/der Datenschutzbeauftragte dem Grossen Rat jährlich einen speziellen Bedrohungsmanagement-Bericht (fortan: Prüfungsbericht DSB) vor. Diese Datenschutzaufsicht nimmt die/der Datenschutzbeauftragte mittels sogenannter Datenschutzprüfungen wahr. Dazu werden mindestens einmal jährlich Stichprobenkontrollen bei unterschiedlichen, am kantonalen Bedrohungsmanagement beteiligten Stellen durchgeführt, deren Ergebnisse der/die Datenschutzbeauftragte sodann in ihrem/seinem Tätigkeitsbericht publiziert.
Über aus der Datenschutzprüfung abgeleitete Massnahmen wird regelmässig im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsberichts der Abteilung Bedrohungsmanagement (siehe Kapitel 10) berichtet.

9.7. Eskalationsstufen: Was passiert wann?

Da es sich beim KBM um eine gesamtkantonale Aufgabe handelt, ist verbindlich festgelegt, wer in Konfliktfällen, bei fachlichem Dissens und in Zuständigkeitsfragen wann die Verantwortung übernimmt. Grundsätzlich gilt: Bei Fragestellungen, welche die internen Strukturen der Kantonspolizei betreffen – Auseinandersetzungen im Team, fachliche Meinungsverschiedenheiten, etc. – wird über die internen Dienstwege eskaliert. Betreffen Fragestellungen hingegen das kantonale Bedrohungsmanagement – also etwa das KBM-Ansprechpersonennetzwerk oder die institutionsübergreifenden Prozesse – läuft die Eskalation über das Generalsekretariat des JSD (Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe) und die Kommission Gewaltschutz. Im Detail gestalten sich die Eskalationswege entsprechend wie folgt:

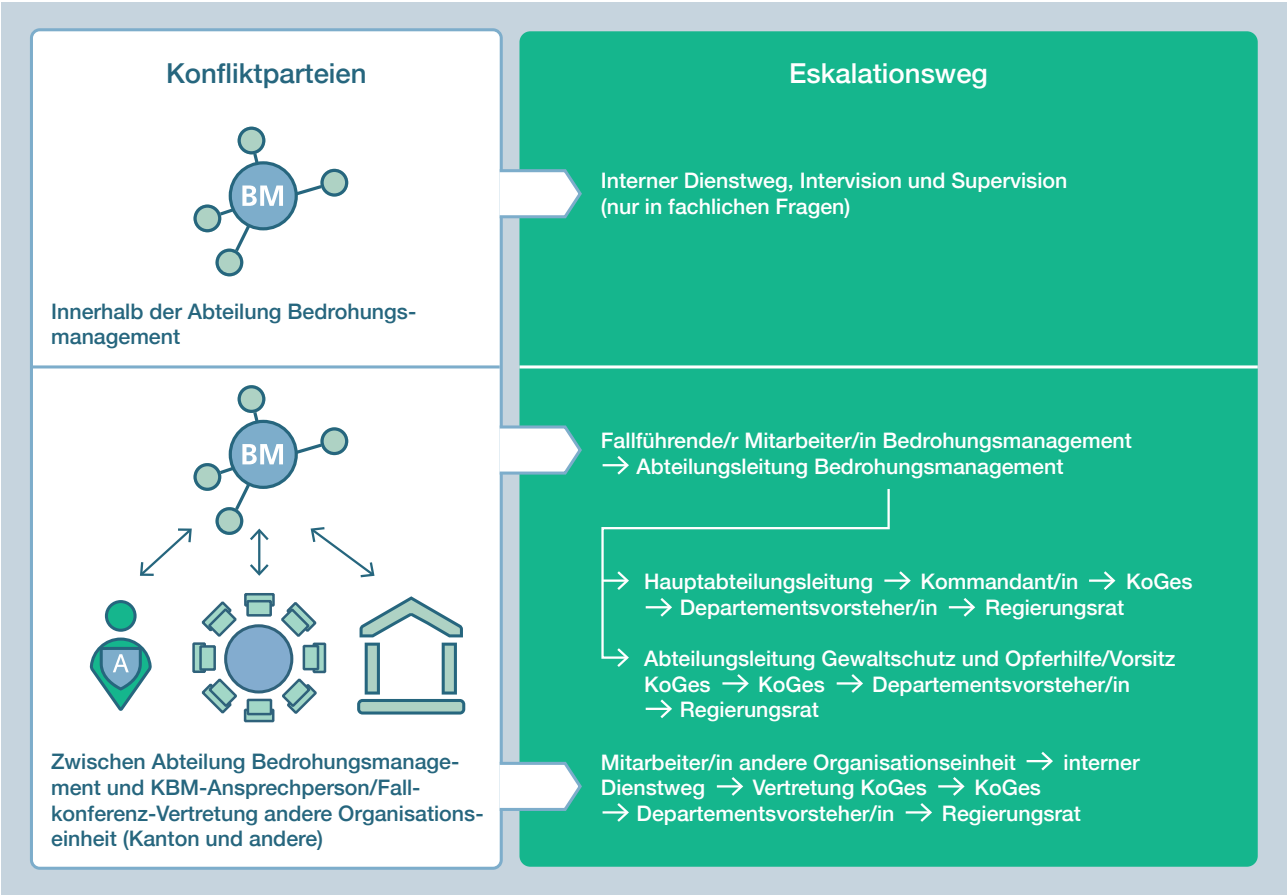


Abbildung 3: Eskalationswege je nach Konfliktpartei

Privatpersonen, welche die Arbeit des KBM beanstanden möchten, stehen die unter Kapitel 8 aufgeführten Möglichkeiten zur Verfügung.

10. Berichterstattung

Mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement führt der Kanton Basel-Stadt eine neue polizeiliche Aufgabe ein. Entsprechend ist es dem Justiz- und Sicherheitsdepartement ein Anliegen, die Öffentlichkeit, die Politik sowie weitere interessierte Kreise regelmässig über die Tätigkeiten und die Zielerreichung des KBMs zu informieren. Dafür stehen verschiedene Gefässe zur Verfügung.

10.1. Jährlicher Bericht der Kommission Gewaltschutz

Im Rahmen ihrer Aufgaben erstattet die Kommission Gewaltschutz dem Regierungsrat jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten und Feststellungen und unterbreitet ihm Vorschläge. Im Vordergrund der Berichterstattung steht die Funktionalität und Wirksamkeit der departementsübergreifenden KBM-Prozesse (Meldungseingang, Koordination Ansprechpersonennetzwerk, Fallkonferenzen, etc.) sowie weitere Themen des überdepartementalen Gewaltschutzes (Gewaltmonitoring, Umsetzung Istanbul-Konvention). Des Weiteren nimmt die Kommission wo nötig Stellung zu den Ergebnissen aus dem Datenschutzprüfungsbericht.

10.2. Tätigkeitsbericht der Abteilung Bedrohungsmanagement

Die Abteilung Bedrohungsmanagement veröffentlicht jährlich einen Tätigkeitsbericht. Neben einem allgemeinen Rückblick auf das vergangene Jahr, umfasst dieser eine vertiefte Berichterstattung zur operativen Tätigkeit der Abteilung Bedrohungsmanagement. Dazu werden Kennzahlen aufbereitet und kommentiert, veranschaulichende Fallbeispiele präsentiert und Phänomene/Trends erläutert.

10.3. Bericht an den Grossen Rat 2026

Bei der Verabschiedung des teilrevidierten Polizeigesetzes hat der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichtet, ihm drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderungen schriftlich Bericht zu Umsetzungsstand und Wirksamkeit der Prozesse zu geben. Mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen per 1. März 2023, ist eine entsprechende Berichterstattung zur Wirksamkeit des kantonalen Bedrohungsmanagements per Frühjahr 2026 vorgesehen. Der Bericht wird sich voraussichtlich aus Elementen der Berichterstattung der KoGes und der Abteilung Bedrohungsmanagement (siehe oben) sowie Ergebnissen einer durch Externe durchgeführten Evaluation zusammensetzen.

10.4. Gewaltmonitoring

Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe hat den Auftrag ein kantonales Gewaltmonitoring aufzubauen. Dieses dient der Sichtbarmachung, Erschliessung und Analyse von Gewaltphänomenen und deren Kontexte. In einem ersten Schritt werden bestehende Daten und Kennzahlen zu Gewalt – darunter auch aus dem Arbeitsbereich der Abteilung Bedrohungsmanagement – zusammengetragen, auf ihre Vergleichbarkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst. Später ist eine regelmässige, öffentliche Kommunikation der erlangten Erkenntnisse sowie darauf basierender Empfehlungen für den Gewaltschutz/die Gewaltprävention im Kanton Basel-Stadt vorgesehen.

11. Weiterführende Informationen

11.1. Webseite

Diese Publikation sowie weitere Informationen zum kantonalen Bedrohungsmanagement Basel-Stadt sind auf www.kbm.bs.ch zu finden.

11.2. Literaturverzeichnis

Gerth J, Graber C (2012): Identifikation von Hoch-Risiko-Drohungen. In: Interventionen bei Gewalt- und Sexualstraftätern: Risk-Management, Methoden und Konzepte der forensischen Therapie. Endrass J, Rossegger A, Urbaniok F, Borchard B (Eds.). Berlin: Medizinisch wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, pp. 393-401.

Gerth, J., Rossegger, A., Urbaniok, F., Endrass, J. (2014): Das Ontario Domestic Assault Risk Assessment (ODARA) – Validität und autorisierte deutsche Übersetzung eines Screening-Instruments für Risikobeurteilungen bei Intimpartnergewalt. Publiziert in: Fortschritte der Neurologie-Psychiatrie. 82(11), 616-26.

http://octagon-intervention.ch/
(Letzter Zugriff 15.02.2023)

Nedopil, N., Endrass, J., Rossegger, A., Wolf, T. (2021). Prognose: Risikoeinschätzung in forensischer Psychiatrie und Psychologie. Ein Handbuch für die Praxis. Lengerich, Deutschland: Pabst Science Publishers.

Impressum

Herausgeber:
Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt
Generalsekretariat
Gewaltschutz und Opferhilfe

Redaktion und Layout:
bom! communication ag

© 2023