

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	2
2	Einführung eines Konzepts für das Bedrohungsmanagement	2
2.1	<i>Notwendigkeit des Entwurfs</i>	3
2.2	<i>Definition und Zweck des Bedrohungsmanagements</i>	4
2.3	<i>Aktuelle Situation: spärliche Rechtsgrundlage für interdisziplinäre Zusammenarbeit</i>	4
2.3.1	Datenaustausch	5
2.3.2	Amts- und Berufsgeheimnis	6
2.3.3	Weitergabe von Daten in einem Strafverfahren	7
2.3.4	Andere Rechtsgrundlagen	7
2.4	<i>Rechtsvergleich</i>	8
2.4.1	Zürich	8
2.4.2	Basel-Landschaft	8
2.5	<i>Vorgeschlagenes System</i>	8
2.5.1	Organisation (zu den Artikeln 30g, 30h und 30i des Vorentwurfs)	9
2.5.2	Massnahmen (zu Art. 30j des Vorentwurfs)	12
2.5.3	Weitergabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements (zu Art. 38c, 38d und 38h des Vorentwurfs)	13
2.5.4	Aufsicht (zu Art. 30k des Vorentwurfs) und Oberaufsicht (zu Art. 30l des Vorentwurfs)	15
2.6	<i>Risikoeinschätzung</i>	15
3	Anpassungen an das Schengener Informationssystem (SIS II)	15
4	Fahndung nach verurteilten Personen	17
4.1	<i>Aktuelle Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen (Art. 31c PolG)</i>	17
4.2	<i>Zuständigkeit für die Anordnung und Genehmigung der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF / 31c Vorentwurf PolG)</i>	17
5	Geringfügige Änderungen	18
5.1	<i>Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (SGF 781.1)</i>	18
5.2	<i>Änderung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)</i>	18
5.3	<i>Übrige Änderungen</i>	18
6	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	18
7	Auswirkungen des Entwurfs	26
7.1	<i>Finanzielle und personelle Auswirkungen</i>	26

1 URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

Das Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) wurde seit seiner Verabschiedung vor bald 30 Jahren mehrmals geändert. Die letzte Revision erfolgte im Jahr 2013 (Massnahmen der verdeckten Ermittlung).

In den Grundzügen betrifft die vorliegende Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei vier Aspekte (in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit).

Erstens wird eine Neuerung eingeführt und zwar ein Bedrohungsmanagementkonzept mit dem Ziel, Gewalttaten von sogenannten Gefährderinnen/Gefährdern mit Hilfe von Früherkennung, interdisziplinärer Zusammenarbeit sowie dem Beschaffen und Austauschen von Daten zu verhindern. Abgesehen davon, dass ein solches Konzept notwendig ist, um die immer konkreteren Risiken der Begehung von Gewalttaten zu verhindern, ist das Bedrohungsmanagementkonzept auch eine Massnahme, die im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) empfohlen wird. Das Bedrohungsmanagementkonzept bildet auch eine Achse der Kriminalpolitik 2018–2021, die der Generalstaatsanwalt und der Staatsrat gemäss Artikel 67 Abs. 3 Bst. c des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) gemeinsam beschlossen haben.

Zweitens soll eine kantonale Gesetzeslücke, die auf die Umsetzung des Informationssystems Schengen II (SIS II) zurückzuführen ist, geschlossen werden. Dazu wird vorgeschlagen, im PolG eine neue Rechtsgrundlage einzuführen, die sich auf die Ausschreibungen gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JAI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) anwenden lässt.

Drittens sieht das neue Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) zwei gesetzliche Grundlagen zur Regelung der Suche nach vermissten Personen und der Fahndung nach verurteilten Personen vor. Die kantonale Gesetzgebung muss angepasst werden, um einen Normkonflikt zu vermeiden bzw. um die diesbezüglichen Kompetenzen der kantonalen Behörden festzulegen.

Schliesslich hat sich herausgestellt, dass einige Bestimmungen des PolG aus organisatorischer Sicht und aufgrund der Entwicklung der Tätigkeiten der Kantonspolizei obsolet geworden sind. Es wird deshalb vorgeschlagen, nebst den oben erwähnten grundlegenden Änderungen am PolG kleinere Änderungen vorzunehmen, um die systematische und operative Kohärenz sicherzustellen.

2 EINFÜHRUNG EINES KONZEPTS FÜR DAS BEDROHUNGSMANAGEMENT

Das Bedrohungsmanagement gehört zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates, die darin bestehen, mit Hilfe der Polizei die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und Risiken vorzubeugen. Schematisch gesehen lässt sich die Polizeiarbeit in zwei Aspekte unterteilen.

Einerseits besteht die *reaktive* Arbeit darin, auf kriminalitätsfördernde Phänomene und Störungen der öffentlichen Ordnung mit polizeilicher Ermittlungsarbeit und kriminaltechnischen Untersuchungen oder mit repressiven Einsatzmitteln zu reagieren. Die reaktive Arbeit ist sehr oft im Strafverfahren angesiedelt (Vorverfahren, Art. 299 ff. der Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Die

Eröffnung eines Strafverfahrens setzt voraus, dass ein genügender Anfangsverdacht im Zusammenhang mit der Begehung einer strafbaren Handlung vorliegt.

Andererseits zielt die *präventive* Arbeit darauf ab, kriminalitätsfördernden Phänomenen und Störungen der öffentlichen Ordnung mit der Suche nach Informationen und nachrichtendienstlichen Abklärungen (Vorermittlungen) vorzubeugen, deren rechtliche Grundlagen im kantonalen Polizeirecht (Art. 33a – präventive Observation, 33b – präventive verdeckte Fahndung und 33c – präventive verdeckte Ermittlung – PolG) und im Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG; SR 121) verankert sind.

Da das Bedrohungsmanagement zum präventiven Tätigkeitsfeld der Polizeiarbeit gehört, spielt es sich oft ausserhalb des Strafverfahrens ab, ohne dies jedoch ganz auszuschliessen, da beide Aspekte zuweilen intrinsisch miteinander verbunden sind (Bsp. begangene Straftaten vor aktueller Bedrohung). Das Bedrohungsmanagement erfordert demnach spezielle Gesetzesbestimmungen, die auf eine ganz spezifische Sicherheitsfrage zugeschnitten sind.

2.1 Notwendigkeit des Entwurfs

In den vergangenen Jahren kam es in der Schweiz und im Ausland zu verschiedenen Dramen (Bsp. CH: Attentat im Zuger Kantonsparlament 2001, Vatemord von Pfäffikon 2015, Axt-Attacke von Flums 2017; Bsp. BRD: Amokfahrt in Münster im Mai 2018). Auch der Kanton Freiburg blieb nicht verschont. So wurde zum Beispiel im Januar 2017 der Sozialdienst der Gemeinde Romont verwüstet. Die Personen, die diese Gewaltakte verübt haben, waren den staatlichen Stellen bekannt, doch der Informationsaustausch scheiterte an einem Mangel an Organisation und/oder an den strengen Regeln des Datenschutzes und des Berufsgeheimnisses.

Die Notwendigkeit eines Bedrohungsmanagements ist auf zwei Ebenen angesiedelt. Erstens wird es auf sicherheitstechnischer Ebene benötigt, um Dritte vor schwerwiegenden und scheinbar unabwendbaren Straftaten zu schützen. Zweitens dient es auf sozialer Ebene dazu, Personen, die aus einer verzweiferten Lage oder einer schwierigen persönlichen Situation heraus die Begehung von Gewalttaten erwägen, einen alternativen Ausweg aufzuzeigen.

Die Bedeutung des Bedrohungsmanagements ist auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus nicht zu unterschätzen. In Fällen von häuslicher Gewalt kommen im Verlauf des Verfahrens verschiedene Fachpersonen zum Einsatz: Polizei, Staatsanwaltschaft, Opferberatungsstellen, Ärztinnen und Ärzte, Psychologinnen und Psychologen, Jugendamt. Ein Bedrohungsmanagementkonzept erlaubt es, mit einer umfassenden und unmittelbaren Handlungsweise und mit einem institutionenübergreifenden Informationsaustausch eine effizientere Politik zur Bekämpfung häuslicher Gewalt zu erreichen und die Gefahr von tatsächlichen Gewalttaten oder Rückfällen zu verringern. Die Kantone, die bereits über Bedrohungsmanagementkonzepte verfügen, berichten, dass Meldungen, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements eingehen, zu 50 % häusliche Gewalt betreffen. In diesem Zusammenhang sei auf das Handlungskonzept «*Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie*» des Staatsrats des Kantons Freiburg¹ verwiesen, das die Vorrangigkeit und Dringlichkeit eines koordinierten Bedrohungsmanagements betont.

¹ Verfügbar unter:

https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-09/Handlungskonzept_1.pdf (besucht am 6. Dezember 2018).

Auch der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP²) empfiehlt den Aufbau und die Einführung des Konzepts des Bedrohungsmanagements (Massnahme 14), wobei die Problematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus mit einbezogen wird.

2.2 Definition und Zweck des Bedrohungsmanagements

Bedrohungsmanagement lässt sich definieren als standardisiertes Vorgehen mit dem Ziel, unter Einbezug eines interdisziplinären Netzwerks von Fachleuten und Ansprechpersonen aus der Praxis potenziell gefährliche Personen («Gefährder/innen») davon abzuhalten, schwerwiegende und zielgerichtete Gewalttaten gegen Dritte zu verüben. Das Bedrohungsmanagement stützt sich auf eine frühzeitige Analyse bestimmter Verhaltensweisen, die auf ein erhöhtes Risiko für die Begehung von Gewaltakten hindeuten.

Das Bedrohungsmanagement ist ein interdisziplinäres, präventives Vorgehen, das bei tatsächlichen und konkreten Risiken individuell auf die einzelnen Fälle eingeht («Fallmanagement» oder englisch «Case Management»). Ein nachhaltiges Bedrohungsmanagement, wie es in diesem Bericht entworfen wird, erfordert eine dauerhafte und spezialisierte Abteilung bei der Polizei. Diese Abteilung bedarf der Unterstützung von Fachleuten, namentlich aus den Bereichen psychische Gesundheit, Oberämter und Friedensgerichte, und der Begleitung durch ein Netzwerk, das alle betroffenen privaten und öffentlichen Ebenen einschliesst (s. Einzelheiten der Projektstruktur in Kapitel 2.5). Das Bedrohungsmanagement verfolgt somit sowohl einen präventiven, als auch einen auf Lösungen für die Gefährder/innen ausgerichteten Ansatz. Ziel ist es, dass der/die potenzielle Gefährder/in wieder Fuss fasst und dauerhaft aus seiner/ihrer schwierigen persönlichen Situation herausfindet.

Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind unter anderem häusliche Gewalt, Stalking, schwere Drohungen, ob offen, versteckt, anonym oder zugeordnet, querulatorisches Verhalten, mit psychischen Störungen einhergehendes gewalttätiges Verhalten oder sexuelle Belästigung.

In diesem Zusammenhang wird besonderes Gewicht auf den Opferschutz gelegt. Die Sicherheit sowie die physische, psychische und sexuelle Integrität potenzieller Opfer muss gewährleistet werden, indem versucht wird, für die Person, von der eine Gefahr ausgeht, eine Lösung zu finden und sie so dauerhaft von der Begehung von Gewalttaten abzuhalten.

Mit dem Bedrohungsmanagement erhalten aber auch die Dienste von Staat, Gemeinden und anderen Institutionen, die bei ihrer Tätigkeit regelmässig Drohungen ausgesetzt sind, Gelegenheit, ihre Anliegen zu äussern. Es sei hier daran erinnert, dass manche öffentlichen Dienste und ihre Angestellten täglich zur Zielscheibe für Drohungen werden. Diesen Diensten sollte nach Abwägung des jeweiligen Risikos Hilfe und Unterstützung angeboten werden.

2.3 Aktuelle Situation: spärliche Rechtsgrundlage für interdisziplinäre Zusammenarbeit

Momentan ist im Kanton Freiburg weder eine interdisziplinäre Zusammenarbeit noch ein Informationsaustausch zwischen den Diensten der kantonalen und kommunalen öffentlichen Verwaltung formalisiert. Es gibt kein standardisiertes Verfahren für die Meldung und Weiterverfolgung von Fällen, obwohl zahlreiche Dienste des Staates und der Gemeinden regelmässig mit solchen Gefährderinnen und Gefährdern zu tun haben. Die Diagnose ist klar: Jeder Dienst verfügt potenziell über

² Verfügbar unter:

<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf> (besucht am 6. Dezember 2018).

besorgniserregende Informationen zu Gefährderinnen und Gefährdern. Ohne Zusammenführung dieser Informationen kann das Risiko jedoch nicht evaluiert werden. Bei den vorgenannten Beispielen (s. Kapitel 2.1) wurde in der nachträglichen Fallanalyse festgestellt, dass alle beteiligten Stellen und Akteure über einen Teil der Information über die Gefährlichkeit des Gewalttäters verfügten, dass jedoch die fehlende Zusammenarbeit und der fehlende Informationsaustausch eine Risikoabklärung verhindert haben. Die Taten hätten also zweifelsohne verhindert werden können, wenn ein Monitoring und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit stattgefunden hätten.

Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordert indes eine gesetzliche Grundlage, die deren Grundsätze regelt und die Verfahren zur Meldung von Fällen definiert, insbesondere was die Entbindung vom Berufsgeheimnis betrifft. Des Weiteren müssen spezifische Regeln zur Beschaffung und zum Austausch von Daten zwischen den vom Bedrohungsmanagement betroffenen Partnern festgelegt werden (s. Punkte 2.3.1 und 2.3.2 unten).

Die untenstehenden Ausführungen beschreiben die Schwächen des aktuellen Systems mit seinen zusammengewürfelten Regelungen, die den Umgang mit Bedrohungen und Risiken unter spezifischen und v. a. reaktiven Aspekten regeln. Das Bedrohungsmanagement erfordert hingegen einen umfassenden und präventiven Ansatz.

2.3.1 Datenaustausch

Für die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Rahmen des Bedrohungsmanagements müssen Personendaten, die als besonders schützenswert gelten können, beschafft und ausgetauscht werden. Gemäss Artikel 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) sind besonders schützenswerte Personendaten Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, über Massnahmen der sozialen Hilfe und über strafrechtliche oder administrative Sanktionen und diesbezügliche Verfahren. Es ist zu erwarten, dass solche besonders schützenswerten Personendaten im Rahmen des Bedrohungsmanagements in die gesammelten Informationen einfliessen.

Artikel 9 DSchG regelt das Beschaffen der Daten. Grundsätzlich sind Personendaten bei der betroffenen Person zu erheben. Sie dürfen nur dann bei einem öffentlichen Organ oder einem Dritten eingeholt werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, die Natur der Aufgabe es erfordert oder wenn besondere Umstände es rechtfertigen.

Artikel 10 DSchG gestattet die Bekanntgabe von Personendaten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, oder wenn im Einzelfall:

- a) das öffentliche Organ, das die Daten anfordert, diese für die Erfüllung seiner Aufgabe benötigt;
- b) die private Person, die die Daten anfordert, ein Interesse an der Bekanntgabe nachweisen kann, das dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Daten vorgeht, oder
- c) die betroffene Person der Bekanntgabe zugestimmt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf.

Im kantonalen Recht gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage, die das Beschaffen und den Austausch von Daten im Rahmen einer interdisziplinären Zusammenarbeit des Bedrohungsmanagements erlauben würde. Die drei im DSchG vorgesehenen alternativen Bedingungen müssen von Fall zu Fall geprüft werden, wobei die dritte Bedingung (Bst. c) nicht anwendbar ist, da die Gefähr-

derin / der Gefährder nicht über die Beschaffung und den Austausch der sie/ihn betreffenden Daten informiert werden soll, jedenfalls nicht in der Phase der Erkennung und Einschätzung des Risikos.

Vorbehalten bleibt schliesslich die allgemeine Notsituations-Klausel, mit der ein Grundrecht bei ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr eingeschränkt werden kann (Art. 38 Verfassung des Kantons Freiburg, SGF 10.1; Art. 36 Bundesverfassung, SR 101). Diese Notklausel ist allerdings nur eine reaktive Lösung, die im Bedrohungsmanagement von geringer Bedeutung ist, da die Daten dafür vor dem Eintreten eines möglichen Risikos beschafft und ausgetauscht werden müssen.

Angesichts der besonderen Schutzwürdigkeit der Personendaten, die beim Bedrohungsmanagement bearbeitet werden müssen, und der dafür notwendigen Eingriffe in die Grundrechte der Gefährderinnen und Gefährder, ist eine formelle gesetzliche Grundlage unerlässlich, um die Tätigkeit aller im Bedrohungsmanagement aktiven Personen zu legitimieren und um eine recht- und verhältnismässige Verwendung der Daten zu garantieren.

2.3.2 Amts- und Berufsgeheimnis

Gemäss Artikel 320 des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) wird bestraft, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat.

Artikel 321 StGB ahndet die Verletzung des Berufsgeheimnisses durch Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktiker, Apotheker, Hebammen, Psychologen und ihre Hilfspersonen.

Der Täter ist nicht strafbar, wenn er das Geheimnis auf Grund einer Einwilligung des Berechtigten oder mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde offenbart hat (Art. 320 Abs. 2 und 321 Abs. 2 StGB). Die Strafbarkeit kann ausserdem beim Notstand (Art. 17 StGB) ausgeschlossen werden, wenn eine Person eine mit Strafe bedrohte Tat begeht, um ein eigenes oder das Rechtsgut einer anderen Person aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten, wenn sie dadurch höherwertige Interessen wahrt.

Schliesslich sehen sowohl das eidgenössische wie auch das kantonale Recht Mitteilungspflichten und -rechte vor, so zum Beispiel Artikel 364 StGB (Recht der Meldung einer vermuteten Misshandlung an die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde), die Artikel 73 und 119 des Gesundheitsgesetzes (GesG, SGF 821.0.1; Pflicht zur Meldung von Todesfällen mit unbekannter Ursache bei den für die Leichenhebung zuständigen Behörden und Pflicht zur Meldung von Fällen meldepflichtiger übertragbarer Krankheiten) und Artikel 3c des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG, SR 812.121; Befugnis zur Meldung von Fällen vorliegender oder drohender suchtbedingter Störungen an die zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen).

Wie beim Datenaustausch gemäss DSchG schliesst ein Bedrohungsmanagement nach dem Grundsatz der frühzeitigen Erkennung von Risiken die Einwilligung der Gefährderin / des Gefährders aus. Das Berufsgeheimnis (Arztgeheimnis) der Gesundheitsfachpersonen ist zurzeit die grösste Hürde bei der Erreichung des Ziels, Informationen im Rahmen eines Bedrohungsmanagements interdisziplinär zu beschaffen und auszutauschen. Tatsächlich ist die Angst der Gesundheitsfachpersonen vor einer Strafverfolgung ein grosses Hindernis bei der Weitergabe von Informationen über Gefährder/innen.

Hier würde die Schaffung einer spezifischen gesetzlichen Grundlage den Gesundheitsfachpersonen und Staatsangestellten erlauben, ohne das Risiko einer späteren Strafverfolgung zusammenzuarbeiten.

2.3.3 Weitergabe von Daten in einem Strafverfahren

Artikel 73 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) legt Folgendes fest: *«Die Mitglieder von Strafbehörden, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die von Strafbehörden ernannten Sachverständigen bewahren Stillschweigen hinsichtlich Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind.»*

Artikel 75 StPO sieht mehrere Ausnahmen von diesem Grundsatz vor: Information der Sozial- und Vormundschaftsbehörden (Abs. 2), Information der Vormundschaftsbehörden bei Straftaten, an denen Unmündige beteiligt sind (Abs. 3), und Information der Gruppe Verteidigung (Schweizer Armee), wenn ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise bestehen, dass Angehörige der Armee oder Stellungspflichtige sich selbst oder Dritte mit einer Feuerwaffe gefährden könnten (Abs. 3bis).

Hier besteht die Herausforderung darin, dass die für das Bedrohungsmanagement relevanten Fälle häufig ausserhalb des Strafverfahrens angesiedelt sind. Demzufolge kommen die Regelungen der StPO beim Bedrohungsmanagement nur selten zur Anwendung.

2.3.4 Andere Rechtsgrundlagen

Verschiedene Rechtsgrundlagen erlauben die Meldung bestimmter Tatsachen an die zuständigen Behörden (verpflichten jedoch nicht dazu).

Erstens das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210), das im Rahmen der Regelungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz einige Bestimmungen enthält, die eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erlauben.

- Art. 443 Abs. 1 ZGB: Meldung, wenn eine Person oder ein Kind hilfsbedürftig erscheint;
- Art. 453 Abs. 2 ZGB: Recht auf Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis und Mitteilungsrecht, wenn eine ernste Gefahr besteht, dass eine hilfsbedürftige Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht, mit dem sie jemandem körperlich, seelisch oder materiell schwer schädigen könnte;
- Art. 443 Abs. 2 ZGB: Meldepflicht im Rahmen einer amtlichen Tätigkeit, wenn eine Person oder ein Kind hilfsbedürftig ist.

Zweitens sieht das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG, SR 312.5) vor, dass die Schweigepflicht aufgehoben werden kann, wenn das Opfer in einer Gefährdungssituation der Weitergabe von Informationen an andere Dienste zustimmt. Artikel 11 Abs. 3 OHG bestimmt Folgendes: *«Ist die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines minderjährigen Opfers oder einer anderen unmündigen Person ernsthaft gefährdet, so kann die Beratungsstelle die Vormundschaftsbehörde informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Anzeige erstatten».*

Drittens berechtigt das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG; SR 514.54) die zur Wahrung eines Amts- oder Berufsgeheimnisses verpflichteten Personen, den zuständigen kantonalen und eidgenössischen Polizei- und Justizbehörden Personen zu melden, die durch die Verwendung von Waffen sich selber oder Dritte gefährden oder mit der Verwendung von Waffen gegen sich selber oder Dritte drohen.

Abschliessend sei auch hier an Artikel 17 StGB (rechtfertigender Notstand) erinnert, der Folgendes vorsieht: *«Wer eine mit Strafe bedrohte Tat begeht, um ein eigenes oder das Rechtsgut einer ande-*

ren Person aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten, handelt rechtmässig, wenn er dadurch höherwertige Interessen wahrt.»

2.4 Rechtsvergleich

Mehrere Kantone zeigen sich damit zufrieden, ein Bedrohungsmanagementkonzept eingeführt zu haben. Die Kantone Neuenburg, Basel-Landschaft, Solothurn, Glarus, Luzern, Schwyz, Thurgau, St. Gallen und Zürich arbeiten bereits mit einem Bedrohungsmanagement. Die Kantone der Romandie sowie die Kantone Basel-Stadt und Tessin prüfen zurzeit die Einführung eines Bedrohungsmanagementkonzepts³.

Nachfolgend werden zwei Beispiele vorgestellt: die Kantone Zürich und Basel-Landschaft.

2.4.1 Zürich

Der Kanton Zürich wird im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement regelmässig als Vorbild genannt. Gemäss seinem umfassenden Ansatz wird in jedem Amt, in jeder Fachstelle und in jeder Institution des Kantons eine Ansprechperson bestimmt. Bei Bedarf leitet die Ansprechperson die Informationen an die Polizei weiter, der die Federführung übertragen wird. Für die vertiefte Gefährlichkeitseinschätzung und zur Beurteilung geeigneter Interventionsformen kann im Einzelfall die Unterstützung durch die Fachstelle *Forensic Assessment & Risk Management*, die über forensisch-psychiatrisches Fachwissen verfügt, beansprucht werden. Überdies kann ein interdisziplinäres Fachgremium eingesetzt werden, das geeignete Massnahmen zur Entschärfung der Situation sucht.

2.4.2 Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über ein umfassendes Bedrohungsmanagementkonzept. Verschiedene Institutionen und Einheiten können der Stabsstelle Bedrohungsmanagement, die dem Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion angegliedert ist, Fälle melden. Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement führt eine Evaluation durch und unterteilt die Fälle in fünf Risikokategorien. Weist ein Fall ein erhöhtes oder hohes Risiko auf, wird ein Kernteam von Fachpersonen einberufen. Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement verfolgt den Fall weiter und beobachtet die Risikodynamik durch eine regelmässige Aktualisierung der Daten. Bei Bedarf wird für eine engere Fallführung ein Monitoring eingerichtet.

2.5 Vorgeschlagenes System

Das im Rahmen des vorliegenden Entwurfs vorgeschlagene System basiert auf einem umfassenden Ansatz des Bedrohungsmanagements, der alle Arten von Gewalttrisiken in Form von ernsten (aber nicht unbedingt unmittelbaren) Drohungen gegen Dritte einschliesst. Ein solch umfassendes System rechtfertigt sich damit, dass es einen grösstmöglichen Schutz vor Gefahren bietet und Risiken einheitlich und bereichsübergreifend betrachtet. Das vorgeschlagene System stützt sich auf eine Analyse der Bedrohungsmanagementkonzepte der anderen Kantone und ist an das institutionelle Umfeld des Kantons Freiburg angepasst.

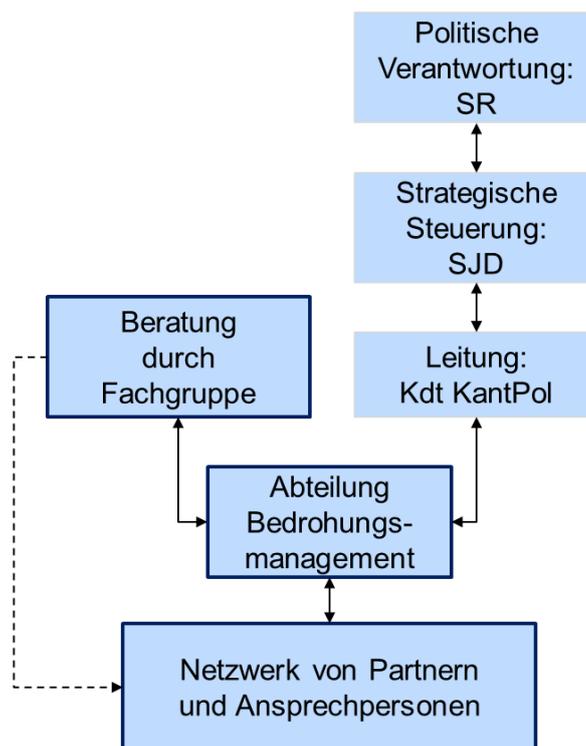
³ Der Kanton Tessin hat das Konzept eingeführt, wobei die laufenden Arbeiten nunmehr darin bestehen, das Konzept mit einer Rechtsgrundlage zu formalisieren.

2.5.1 Organisation (zu den Artikeln 30g, 30h und 30i des Vorentwurfs)

Das Bedrohungsmanagement darf nicht als eine ausschliesslich polizeiliche Angelegenheit betrachtet werden, da die Prävention von Gewaltdelikten zahlreichen Diensten und Institutionen obliegt, die mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt stehen. Gemeint sind Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Gesundheitswesen, viele staatliche Stellen (Steuerverwaltungen, Betriebs- und Konkursämter, Oberämter usw.), die Gerichtsbehörden sowie die Dienste der Gemeindeverwaltungen und Stellen, die bestimmte Personen unterstützen (Bsp. Opferberatungsstellen, Stiftungen und Vereine, die im sozialen oder medizinisch-sozialen Bereich tätig sind, solche, die Erwachsene, Kinder und Familien unterstützen, und solche, die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen).

Das Risiko ist dynamisch und in ständigem Wandel begriffen. So wie es im Bedrohungsmanagement verstanden wird, unterscheidet es sich vom Risiko in der forensischen Psychiatrie. Es erfordert eine koordinierte Vorgehensweise sowie die Anwendung von Instrumenten für die Risikoeinschätzung und einen Ansatz mit verschiedenen Stufen.

Die Grundzüge der Organisation des Bedrohungsmanagementkonzepts lassen sich mit folgendem Schema darstellen:



Nachfolgend wird die Organisation im Detail erläutert.

Abteilung Bedrohungsmanagement (Art. 30g)

Die Abteilung Bedrohungsmanagement (nachfolgend: ABM) ist der operative Kern des Bedrohungsmanagements. Sie ist dafür zuständig, Fallmeldungen entgegenzunehmen. Erkennen, einschätzen und entschärfen sind die drei Stichworte, welche die Tätigkeit der ABM bestimmen.

Die ABM ist zuständig für:

- die Erfassung der von den Netzwerkmitgliedern gemeldeten Fälle und eine erste Risikoeinschätzung;

- die Klärung der Falltypen und die Fallbearbeitung mit regelmässiger Unterstützung der Fachgruppe und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Partnern des Netzwerks (s. unter «Fachgruppe»);
- die Nachführung der Datenbank der erfassten und bearbeiteten Fälle;
- die Anordnung der entsprechenden erforderlichen Massnahmen im Sinne von Artikel 30j des Vorentwurfs (s. Kapitel 2.5.2);
- die Ausbildung und die Pflege des Partnernetzwerks und die Koordination der Ansprechpersonen;
- die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Ansprechpersonen des Netzwerks.

Die ABM soll innerhalb des Kommandos der Kantonspolizei eingerichtet werden und über drei VZÄ verfügen: zwei Polizistinnen/Polizisten aus dem Polizeikorps und eine wissenschaftliche Mitarbeiterin / ein wissenschaftlicher Mitarbeiter (idealerweise eine Psychologin/Kriminologin oder ein Psychologe/Kriminologe).

Die Polizistinnen und Polizisten, die bei der Abteilung tätig sind, müssen bestimmte Fähigkeiten mitbringen: Risikomanagement-Kenntnisse, Erfahrung in der Entschärfung heikler Situationen, überdurchschnittliches Einfühlungsvermögen, psychologische Belastbarkeit, Überzeugungskraft und Kommunikationstalent.

Die Mitarbeit einer Psychologin/Kriminologin oder eines Psychologen/Kriminologen in der ABM ist unabdingbar, damit diese über das nötige Fachwissen und polizeiexterne «zivile» Erfahrung verfügt. Dadurch steht der Abteilung auch eine Person zur Verfügung, die den Ansprechpersonen die erforderlichen Weiterbildungen geben kann.

Fachgruppe (Art. 30h)

Neben der täglichen Falleinschätzung ist es wichtig, dass sich die ABM z. B. auf die Unterstützung und die Einschätzung von Fachpersonen für forensische Psychiatrie und Psychologie, für psychische Gesundheit und für Polizeiarbeit sowie von Vertreter/innen der Oberämter und der Friedensgerichte stützen kann. Denn die Fallführung erfordert einvernehmliche Entscheide und Entscheidungshilfen.

Es ist deshalb vorgesehen, der ABM die Kompetenz einzuräumen, bestimmte Mitglieder der Fachgruppe regelmässig einzuberufen, um Fälle zu besprechen, bei denen sich beispielsweise Fragen zur Gefährlichkeit oder zum Bedrohungstyp stellen. So kann sich die ABM auf die Einschätzung dieser Expertinnen und Experten stützen, wenn sie aufgrund der besonderen Eigenschaften der Gefährderin / des Gefährders und aufgrund von deren/dessen Werdegang über geeignete Massnahmen und die geeignete Vorgehensweise entscheiden muss.

Die Fachgruppe ist als Gremium von Unterstützungspersonen konzipiert, deren Mithilfe bei der Einschätzung komplexer Fälle regelmässig beigezogen werden kann.

Meldenetzwerk und Partnerschaft (Art. 30i)

Der Aspekt der Fallmeldungen ist ein zentraler Punkt des Bedrohungsmanagementkonzepts. Es ist entscheidend, dass die Informationen zur ABM gelangen und dass diese bestimmte Informationen an die betroffenen Partner weitergibt, damit die Bedrohung eingeschätzt und der Fall bearbeitet werden kann. Wenn also Bedrohungen im Anwendungsbereich des PolG auftreten, informieren die Ansprechpersonen bei den Partnerinstitutionen die ABM. Es ist wichtig, von Anfang an klarzustellen, dass bei einer Meldung die Anonymität garantiert ist, sodass die Gefährderin / der Gefährder den Namen der Person, der Behörde oder des öffentlichen oder privaten Partners, die den Fall ge-

meldet haben, nicht erfährt, es sei denn es handle sich um eine falsche Anschuldigung im Sinne von Artikel 303 StGB.

Da voraussehbar ist, dass einige Fälle von Gesundheitsfachpersonen (insbesondere Psychiater/innen, Psychologinnen und Psychologen sowie Gesundheitsdienste der Grundversorgung) oder von Verwaltungsangestellten erkannt werden, ist es wichtig, für diese Personen eine spezifische Rechtsgrundlage zu schaffen, die sie vom Berufsgeheimnis bzw. vom Amtsgeheimnis entbindet, damit ihnen keine strafrechtliche Sanktion nach den Artikeln 320 und 321 StGB droht (s. siehe auch Kapitel 2.3.2 oben). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Befreiung vom Berufsgeheimnis auch die Geistlichen und ihre Hilfspersonen betrifft und dass die Bezeichnung «Geistliche» die Bischöfe, Priester und Pfarrer/innen der christlichen Gemeinschaften, aber auch die Prediger der anderen Religionen wie Rabbiner, Imame und buddhistische Prediger einschliesst⁴.

Die zu Beginn geplante Meldepflicht für Gesundheitsfachpersonen wurde aus zwei Gründen verworfen. Erstens besteht das Risiko, dass eine Meldepflicht dem Vertrauensverhältnis zwischen der behandelnden Person und der Gefährdeten oder dem Gefährdeten schaden könnte, sodass diese sich der behandelnden Person nicht mehr ganz öffnet oder sie gar nicht mehr aufsucht, aus Angst, ihr Fall werde der ABM gemeldet. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Meldepflicht schwierig umzusetzen ist und daher auch Verstösse schwer zu bestrafen sind, da es keine Kontrolle darüber gibt, welche Informationen die Gesundheitsfachpersonen möglicherweise erhalten haben.

Die Umsetzung des Bedrohungsmanagementkonzepts wird intensive Sensibilisierungsarbeit im Gesundheitswesen erfordern, damit die Gesundheitsfachpersonen auf freiwilliger Basis die sicherheitstechnische und soziale Bedeutung des Meldesystems erfassen und die Meldung als Teil ihrer beruflichen und ethischen Verantwortung betrachten.

Die ABM wird den Auftrag haben, das Partnernetzwerk aufzubauen. Dieses soll als dynamische und entwicklungsfähige Zusammenarbeit in aufsteigender und absteigender Linie konzipiert werden. Obwohl das Partnernetzwerk nach der Aufnahme der operativen Tätigkeit sicherlich verfeinert werden muss, kann bereits jetzt davon ausgegangen werden, dass folgende öffentlichen Dienste daran beteiligt sein werden:

- Kantonspolizei, namentlich mobile Polizei, bürgernahe Polizei und Kriminalpolizei;
- Judikative, u. a. Staatsanwaltschaft, Friedensgerichte sowie Betreibungs- und Konkursämter;
- Akteure aus dem öffentlichen Gesundheitswesen, namentlich freiburger spital (HFR), Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) und Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit;
- Opferberatungsstellen;
- Jugendamt;
- Erziehungsbehörden, Primar- und Sekundarstufe (I und II) einschliesslich Schuldienst sowie medizinische und psychologische Dienste;
- Fachhochschulen und Universität;
- Gemeinden, namentlich Gemeindepolizeien, Beistandschaften und Sozialdienste;
- kantonale und kommunale Steuerverwaltungen;
- Regionale Arbeitsvermittlungszentren;
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, namentlich die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie;
- Akteure des Strafvollzugs (Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe und Freiburger Strafanstalt);

⁴ S. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, S. 2023, Basel, 2017.

- Oberämter;
- Amt für Bevölkerung und Migration;
- Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen;
- Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen;
- Kantonale Ombudsstelle.

Bei den privaten Partnern kann aufgrund einer ersten Prognose angenommen werden, dass folgende Akteure sicherlich Teil des Netzwerks sein werden:

- Akteure des privaten Gesundheitswesens, namentlich ärztliche Grundversorger, Psychiater/innen sowie Psychologinnen und Psychologen;
- anerkannte religiöse Körperschaften und Religionsgemeinschaften;
- Stiftungen und Vereine mit sozialem Zweck, Stiftungen und Vereine, die bestimmte Personen unterstützen;
- öffentliche Akteure aus den Bereichen Sucht und Abhängigkeit;
- Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (Krippen, Kitas usw.).

Neben der Beteiligung am Netzwerk soll jeder öffentliche Partnerdienst des Netzwerks eine Ansprechperson bezeichnen. Diese von der ABM speziell ausgebildeten Ansprechpersonen werden in einer Bedrohungssituation als erste kontaktiert. Sie reagieren zunächst angemessen auf die Gefährdungssituationen⁵, um sodann eine Ersteinschätzung der Situation vorzunehmen und den Schweregrad des Falles zu beurteilen. Wenn die Ersteinschätzung ein grosses Gewaltisiko ergibt, meldet die Ansprechperson den Fall dem ABM. Fällt die Situation nicht in den Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements, so erhält die Institution, der die Ansprechperson angehört, den Auftrag, auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen zu finden, bei Bedarf mit Unterstützung und Beratung der ABM.

Es ist wichtig, von Anfang an klarzustellen, dass sich der Zusatzaufwand für die Ansprechpersonen der verschiedenen Staatsstellen auf die Erstausbildung und eine alljährliche Weiterbildung beschränkt, die beide jeweils einen Tag dauern. Die Bezeichnung hat auch keine Neueinstufung der Funktion zur Folge.

2.5.2 Massnahmen (zu Art. 30j des Vorentwurfs)

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Massnahmen schränken die Grundrechte unterschiedlich stark ein. Der vorgestellte Entwurf schlägt sechs Arten von Massnahmen vor, die kombiniert getroffen werden können, ohne dass eine die andere ausschliesst. In jedem Fall sei daran erinnert, dass die Kantonspolizei immer nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit handeln und die Grundrechte achten wird (Art. 30a Abs. 2 PolG).

Die Ermittlungsmassnahmen (Bst. a) betreffen die Zusammenführung von Informationen und Elementen, über welche die Kantonspolizei verfügt, mit solchen, die bei den Netzwerkmitgliedern beschafft wurden.

Die Beschaffung und Bearbeitung von Daten (Bst. b) ist für eine optimale Funktionsweise des Bedrohungsmanagements unerlässlich, wobei die Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere jene der Zweckbindung, der Verhältnismässigkeit, der Richtigkeit und die besondere Sorgfaltspflicht zu achten sind (Art. 5–8 DSchG). In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Daten im Besitze der Abteilung einer besonders strengen Geheimhaltung unterliegen müssen.

⁵ Selbstverständlich kann über die Nummer 117 weiterhin jederzeit die Kantonspolizei hinzugezogen werden.

Ziel der präventiven Gefährderansprache (Bst. c) ist es, die Person zu treffen, ihr soziales und persönliches Umfeld einzuschätzen und zu versuchen, die Neigung zu Gewalt zu entschärfen. Die Gefährdungssituation soll besonders bei Personen entschärft werden, die sich in einem Konflikt mit einer staatlichen Stelle befinden oder die unter unlösbaren finanziellen oder persönlichen Schwierigkeiten leiden. Die Erfahrung anderer Kantone, die solche präventiven Gespräche führen, haben gezeigt, dass die Gefährder/innen in den meisten Fällen nicht nur gewillt waren, sich mit der Abteilung Bedrohungsmanagement zu unterhalten, sondern dass diese Gespräche für sie auch eine Gelegenheit waren, mit jemandem über ihre Probleme sprechen zu können und sich deshalb gehört und verstanden zu fühlen. Idealerweise sollten diese freiwilligen Gespräche vor den oben erwähnten Massnahmen geführt werden.

Mit den Unterstützungsmassnahmen (Bst. d) sollen dauerhafte Lösungen für die Gefährder/innen und ihr Umfeld, d. h. zum Beispiel eine systemische Begleitung der Gefährderin / des Gefährders und ihrer/seiner Familie oder personalisierte therapeutische Begleitmassnahmen, gefunden werden. Es ist wichtig, das Konzept des Bedrohungsmanagements nicht nur als Sicherheitspolitik für das Risikomanagement zu verstehen, sondern auch als Politik mit einem sozialen Zweck.

Wie bereits erwähnt (s. Kapitel 2.2) hat ein Bedrohungsmanagementkonzept auch die Aufgabe, die institutionellen und privaten Partner beim Management von Bedrohungen und beim Monitoring der Gefährderinnen und Gefährder zu unterstützen. Buchstabe e konkretisiert diesen Auftrag der ABM.

Schliesslich ist es auch wichtig, eine Massnahme vorzusehen, mit der die ABM bei ernster Gefahr den Einsatz der Polizei anfordern kann (Bst. f). Obwohl das Bedrohungsmanagement in erster Linie ein Konzept zur Bedrohungsprävention ist, kann die Ausführung einer Drohung oder das Eintreten eines Risikos zu einer ernsten Gefahr werden. Für solche Fälle ist eine entsprechende Kompetenz der ABM explizit festzuhalten.

Diese Massnahmen sollen die ABM mit gesetzlichen Werkzeugen ausstatten, die ihr eine gewisse Ermessensfreiheit gewähren, wenn sie – abgestimmt auf die Gefährderin oder den Gefährder und den jeweiligen Falltyp und in Absprache mit der Fachgruppe – eine Massnahme zu treffen hat.

2.5.3 Weitergabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements (zu Art. 38c, 38d und 38h des Vorentwurfs)

Wie oben erläutert (s. Kapitel 2.3.1) stellen die Beschaffung und der Austausch von Daten sowie deren Bearbeitung zum Zweck des Bedrohungsmanagements ein Kernelement des Bedrohungsmanagementkonzepts dar, auf das im Kapitel des PolG über das Bearbeiten von Polizeidaten eingegangen wird.

Die Weitergabe von Informationen aus der Praxis an die ABM wird mit den Artikeln 30i (Melde-Netzwerk und Partnerschaft) und 30j Bst. b (Massnahmen) des Vorentwurfs geregelt. Zudem müssen die Bedingungen festgelegt werden, unter denen bestimmte Informationen an potenzielle Opfer oder an Partner weitergegeben werden können, was eine Abweichung von den allgemeinen Regelungen des DSchG und insbesondere von den Bestimmungen zur Beschaffung (Art. 9), zur Bekanntgabe (Art. 10–12) und zur Vernichtung von Daten (Art. 13) darstellt. Da ein Bedrohungsmanagementkonzept auf das Minimieren von Risiken abzielt und ein überwiegendes öffentliches Interesse, nämlich den Schutz des Lebens, verfolgt, ist es entscheidend, dass bestimmte Informationen ohne Umwege an die betroffenen Personen weitergeleitet werden können, um eine sie betreffende, ernste Gefahr abzuwenden. Dieser vereinfachte Datenaustausch zwischen den Partnern erlaubt es zudem, die konkreten Gefahren zu erkennen und «Bagatellfälle», also Fälle, die beispielsweise auf einen Anfall schlechter Laune oder auf ein Missverständnis zurückzuführen sind, zu eliminieren.

Deshalb ist es für die Effizienz der Behörden, Dienste und Partner, die vom Bedrohungsmanagement betroffen sind, wichtig, sich auf einen guten Informationsfluss verlassen zu können.

Im Gegenzug sieht der Entwurf bestimmte Bedingungen vor, die Missbräuche beim Datenaustausch verhindern sollen. So muss der Austausch auf die strikte Notwendigkeit (Kriterium der Notwendigkeit) beschränkt sein, für die Zielerreichung geeignet sein (Kriterium der Eignung) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Dabei besteht das angestrebte Ziel darin zu verhindern, dass der Gefahrenfall eintritt. Die Gefahr muss ausserdem ernst sein, d. h. im Sinne von Artikel 30f des Entwurfs, die physische, psychische oder sexuelle Integrität von Dritten schwer zu beeinträchtigen drohen. Der Datenaustausch zwischen den betroffenen Partnern im Rahmen des Bedrohungsmanagements stellt somit keinesfalls eine offene und für alle beteiligten Partner zugängliche Austauschplattform dar. Vielmehr gilt es, sich darüber klar zu werden, wie die bei der Kantonspolizei zentral gesammelten Daten nach ihrer Zusammenführung in bestimmten Situationen und unter bestimmten Bedingungen auf klare Art und Weise an betroffene Personen, Dienste und Partner übermittelt werden können.

Weiter gilt es, die Bedingungen festzulegen, unter denen die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und das Personal der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) im Rahmen ihrer Einsatzfähigkeit über Daten von Gefährderinnen und Gefährdern verfügen dürfen. Der Zugriff der Polizeibeamtinnen und -beamten und des diensthabenden EAZ-Personals auf die Daten soll in erster Linie den Schutz dieser Personen vor Verletzungen ihrer physischen Integrität bei Einsätzen gewährleisten. Gleichzeitig ermöglicht er es aber auch, einen Polizeieinsatz auf die bestmögliche Weise durchzuführen, zum Beispiel indem man den Kontakt mit der Gefährderin / dem Gefährder aufgrund von derer/dessen psychischer Verfassung auf einen günstigeren Zeitpunkt verschiebt oder indem man dem Einsatz im Gegenteil absolute Priorität einräumt, wenn es um häusliche Gewalt geht.

Schliesslich regelt der Entwurf die Frage nach der Aufbewahrung der Daten und die Bedingungen, unter denen der Gefährderin / dem Gefährder in Abweichung der allgemeinen Bestimmungen des DSchG Auskunft über die sie/ihn betreffenden bearbeiteten Daten erteilt wird. Der Zweck des Bedrohungsmanagements erfordert in dieser Hinsicht besondere Regeln. Die Gefährderin / der Gefährder kann im Rahmen des Bedrohungsmanagements ihr/sein Recht auf Auskunft über die bearbeiteten Daten ausüben. Die Weitergabe der Daten, welche die Gefährderin / den Gefährder (und nur sie/ihn) betreffen, kann jedoch hinausgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen dagegen sprechen. Solche Interessen liegen beispielsweise vor, wenn die Weitergabe der Daten eine Gefahr für die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter (Bsp. Umfeld, potenzielles Opfer) darstellen könnte. So wäre es besonders stossend, wenn die Gefährderin / der Gefährder durch die Ausübung ihres/seines Auskunftsrechts gemäss DSchG die Massnahmen zum Schutze Dritter behindern oder Handlungen der Behörden vereiteln könnte. In jedem Fall wird es sowohl aus Sicht der potenziellen Opfer von Drohungen (Recht auf Leben und Schutzpflicht, die der Staat in diesem Fall hat) als auch aus Sicht der Gefährderinnen und Gefährder (Schutz der Privatsphäre) erforderlich sein, hinsichtlich der Garantie der Grundrechte ein Gleichgewicht zu finden.

Die Aufbewahrungsfrist für Daten, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements beschafft werden, beträgt 5 Jahre seit der letzten Meldung. Sie dient einerseits als Sicherheitsfrist, während der ein allfälliger Rückfall einfacher festgestellt werden und dank welcher bei der Weiterbearbeitung die gesamte Vorgeschichte der Person berücksichtigt werden kann. Andererseits garantiert sie den Gefährderinnen und Gefährdern ein «Recht auf Vergessen».

2.5.4 Aufsicht (zu Art. 30k des Vorentwurfs) und Oberaufsicht (zu Art. 30l des Vorentwurfs)

Da die Grundrechte von Gefährderinnen und Gefährdern durch das Bedrohungsmanagement beschnitten werden und ein System für den vereinfachten Datenaustausch eingerichtet wird, ist ein umfassendes Kontrollsystem zwingend. Das im Entwurf vorgeschlagene doppelte Kontrollsystem besteht einerseits in einer fortwährenden Aufsicht (Aufsicht, Art. 30k) durch die Sicherheits- und Justizdirektorin oder den Sicherheits- und Justizdirektor. In diesem Sinne soll die Sicherheits- und Justizdirektorin oder der Sicherheits- und Justizdirektor regelmässig, z. B. alle zwei Monate, über laufende Fälle und den Betrieb der Abteilung informiert werden, insbesondere was die Einhaltung der Regeln und Prozesse in Sachen Datenschutz und die Aktenführung betrifft. Andererseits besteht die periodische Aufsicht (Oberaufsicht, Art. 30l) in einem Jahresbericht, den die Sicherheits- und Justizdirektion dem Staatsrat unterbreitet und der eine Statistik der im Berichtsjahr behandelten Fälle, einen Bericht über die Datenbearbeitungsprozesse sowie eine Evaluation der behandelten Fälle und der erzielten Resultate enthalten soll. Der Bericht muss besonders strenge Vertraulichkeitsanforderungen erfüllen, insbesondere indem sichergestellt wird, dass die betroffenen Personen nicht erkannt werden können. Nach der Genehmigung durch den Staatsrat wird der Bericht zur Information an die kantonale Datenschutzbehörde weitergeleitet.

2.6 Risikoeinschätzung

Die Risikoeinschätzung erfolgt auf der Grundlage der Informationen aus der Praxis. Diese Einschätzung stellt, ebenso wie die Beschaffung und der Austausch von Informationen und die Meldung von Fällen, ein Herzstück der Arbeit im Rahmen des Bedrohungsmanagements dar. Es geht um eine Triage-Arbeit, bei der Personen mit Anfällen schlechter Laune von «echten» Gefährderinnen und Gefährdern unterschieden werden.

Die ABM wird dafür zuständig sein, eine Ersteinschätzung vorzunehmen, die anschliessend mit Unterstützung der Fachgruppe überprüft wird. Software zur Ersteinschätzung von Bedrohungen gibt es bereits, so z. B. die Anwendung Octagon, die der Kanton Zürich verwendet und welche die Kantonspolizei nach einer Evaluation beschaffen könnte.

3 ANPASSUNGEN AN DAS SCHENGENER INFORMATIONSSYSTEM (SIS II)

Es sei hier daran erinnert, dass die Schweiz mit der Europäischen Union ein Abkommen über den Beitritt zum Schengen-Raum unterzeichnet hat und damit seit 2008 Mitglied des Schengen-Raums ist. Der Schengen-Raum umfasst 26 europäische Staaten, die gemeinsam beschlossen haben, die obligatorische Pass- und Einreisekontrolle an ihren Landesgrenzen abzuschaffen.

Die Umsetzung des Schengen-Beitrittsabkommens sieht ein automatisiertes Informationssystem (SIS) vor, das im Schengen-Raum für mehr Sicherheit sorgen und den freien Personenverkehr erleichtern soll. Das System wurde 2006 eingeführt und im April 2013 in Betrieb genommen. Das SIS II ermöglicht es den Grenzkontroll-, Zoll- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, Informationen über mutmasslich an schweren Verbrechen beteiligte Personen auszutauschen. Es enthält zudem Vermisstenausschreibungen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, sowie Informationen zu Gegenständen wie Banknoten, Personenkraft- und Lieferwagen, Schusswaffen und Ausweisdokumenten, die gestohlen oder auf sonstige unrechtmässige Weise erworben worden sein könnten oder abhandengekommen sind.

Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) definiert das Ziel der Vermisstenausschreibungen von Personen und Gegen-

ständen zur verdeckten Kontrolle oder zur gezielten Kontrolle sowie die dafür geltenden Bedingungen. Der Artikel hat folgenden Wortlaut:

Artikel 36

Ausschreibungsziele und -bedingungen

1. Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container werden nach Maßgabe des nationalen Rechts des ausschreibenden Mitgliedstaats zur verdeckten Kontrolle oder zur gezielten Kontrolle gemäß Artikel 37 Absatz 4 eingegeben.

2. Eine Ausschreibung dieser Art ist zulässig zur Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wenn

a) tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person eine schwere Straftat, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, plant oder begeht, oder

b) die Gesamtbeurteilung einer Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig schwere Straftaten, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, begehen wird.

3. Eine Ausschreibung ist ferner, soweit das nationale Recht es erlaubt, auf Veranlassung der für die Sicherheit des Staates zuständigen Stellen zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die in Artikel 37 Absatz 1 bezeichneten Informationen zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates erforderlich sind. Der nach diesem Absatz ausschreibende Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten darüber. Jeder Mitgliedstaat bestimmt, an welche Behörden diese Informationen übermittelt werden.

4. Ausschreibungen zu Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern sind zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Verbindung zu schweren Straftaten nach Absatz 2 oder zu erheblichen Gefahren nach Absatz 3 besteht.

Um die Anforderungen des SIS II auf nationaler Ebene umzusetzen, hat der Bundesrat die Verordnung vom 8. März 2013 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE⁶-Büro erlassen (N-SIS-Verordnung; SR 362.0).

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 der N-SIS-Verordnung trägt das Bundesamt für Polizei (fedpol) die Verantwortung für den rechtskonformen Betrieb seiner Informationssysteme, zu denen auch das N-SIS gehört. Die Kantone sind hingegen weiterhin für die Umsetzung der Massnahmen zuständig (s. Art. 3 Abs. 3).

Das SIRENE-Büro hat eine Umfrage durchgeführt, um festzustellen, ob die Kantone über eine Rechtsgrundlage verfügen, die sich auf Meldungen gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) anwenden lässt. Es stellte sich heraus, dass Freiburg über keine entsprechende Grundlage verfügt.

Um die kantonale Rechtslücke, die sich aus der Umsetzung des SIS II ergibt, zu schliessen, wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel in das Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei einzufügen.

⁶ SIRENE: Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle (Supplementary Information REquest at the National Entry).

4 FAHNDUNG NACH VERURTEILTEN PERSONEN

Das neue Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) und seine Ausführungsverordnungen sind am 1. März 2018 in Kraft getreten. Nebst anderen Neuerungen erlaubt das BÜPF in Artikel 36 die Fahndung nach verurteilten Personen, deren Aufenthaltsort unbekannt ist, was mit den bisherigen gesetzlichen Grundlagen nicht möglich war. Artikel 37 BÜPF hält Folgendes fest: *«Der Bund und die Kantone bezeichnen die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz. Die Anordnung der Überwachung bedarf der Genehmigung durch eine richterliche Behörde.»*

Artikel 36 BÜPF regelt die Bedingungen der Fahndung nach verurteilten Personen in materieller Hinsicht. Der Kanton Freiburg muss demnach festlegen, welche Behörden befugt sind, solche Fahndungen anzuordnen und gemäss Artikel 37 BÜPF zu genehmigen.

Die vorliegende Teilrevision des PolG bietet Gelegenheit, den Zuständigkeitsbereich gemäss Artikel 36 BÜPF in eine formalrechtliche Bestimmung zu übertragen. Zu diesem Zweck wurde Artikel 31c PolG umformuliert, sodass er jetzt auch die Kompetenzen im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen umfasst. Es sei hier noch ergänzt, dass der Staatsrat den Zuständigkeitsbereich provisorisch auf dem Verordnungsweg geregelt hat (Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen; SGF 551.41), damit die Behörden Artikel 36 BÜPF nach dessen Inkrafttreten umsetzen können.

4.1 Aktuelle Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen (Art. 31c PolG)

Im Kanton Freiburg sind die Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen ausserhalb des Strafverfahrens und wenn die Gesundheit und das Leben dieser Personen schwer gefährdet sind in Artikel 31c PolG geregelt. In diesen Fällen kann eine auf Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs angeordnet werden, um eine vermisste Person zu finden (Abs. 1).

Die Kantonspolizei ist über einen Offizier der Gerichtspolizei für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Suche nach einer vermissten Person zuständig (Abs. 3). Die Überwachungsanordnung muss innert 24 Stunden dem Präsidenten der Strafkammer des Kantonsgerichts zur Genehmigung unterbreitet werden; dieser prüft, ob der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte gerechtfertigt ist (Abs. 4). Der Präsident der Strafkammer entscheidet mit kurzer Begründung innert fünf Tagen seit der Anordnung der Überwachung. Er kann die Überwachung vorläufig genehmigen, eine Ergänzung der Akten oder weitere Abklärungen verlangen sowie zusätzliche Vorkehren zum Schutz der Persönlichkeit treffen (Abs. 5).

4.2 Zuständigkeit für die Anordnung und Genehmigung der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF / 31c Vorentwurf PolG)

Artikel 36 BÜPF sieht neu die Möglichkeit vor, den Post- und Fernmeldeverkehr von Personen, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde, zu überwachen.

Mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach Artikel 36 BÜPF ist es nunmehr nicht nur möglich, auf die Teilnehmeridentifikation und die Verkehrsdaten, d. h. Randdaten, sondern im Bereich des Postverkehrs auch auf den Inhalt der Sendungen und im Bereich des Fernmeldeverkehrs auf jenen der Kommunikation zuzugreifen. Dies rechtfertigt sich damit, dass der Inhalt der Sendungen und der Kommunikation Hinweise auf den Ort liefern kann, an dem sich die verurteilte Person befindet, und durch die Überprüfung im Bereich des Fernmeldeverkehrs in Erfahrung ge-

bracht werden kann, ob z. B. der überwachte Anschluss tatsächlich von der vermissten Person benutzt wird.

Der neue Artikel 31c PolG sieht vor, dass die Kantonspolizei (diensthabende Offizierin / diensthabender Offizier) für die Anordnung und das Zwangsmassnahmengericht für die Genehmigung einer Fahndung zuständig ist. Beschwerden gegen die Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts können bei der Strafkammer des Kantonsgerichts eingereicht werden, wodurch die Massnahme einer doppelten Kontrolle unterliegt.

5 GERINGFÜGIGE ÄNDERUNGEN

5.1 Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (SGF 781.1)

Aufgrund der Änderung vom 15. Juni 2012 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG, SR 741.01), die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, ist der Verweis in Artikel 18 Abs. 1 AGSVG nicht mehr korrekt. Die Widerhandlung, in fahrunfähigem Zustand ein motorloses Fahrzeug zu führen, wird vom Oberamtmann geahndet. Der Verweis auf den ehemaligen Artikel 91 Abs. 3 des SVG, der durch Artikel 91 Abs. 1 Bst. c SVG ersetzt wurde, ist demnach zu korrigieren.

5.2 Änderung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)

Gemäss dem Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; SGF 212.5.1) sind die Friedensgerichte für die Anordnung von fürsorgerischen Unterbringungen zuständig (Art. 17 KESG). Um ihre Unterbringungsentscheide zu vollstrecken, müssen die Friedensgerichte über die Oberamtsperson den Einsatz der Polizei anfordern (Art. 21 KESG).

Dieser Zwischenschritt bei der Anforderung der Polizei ist nicht mehr gerechtfertigt, da die Friedensgerichte gemäss Artikel 4 Abs. 2 Bst. c PolG als Gerichtsbehörde über die Kompetenz verfügen, den Einsatz der Polizei direkt anzufordern.

Es wird hingegen darauf verzichtet, den Ärztinnen und Ärzten diese Kompetenz zu verleihen, denn es ist wünschenswert, dass die Anforderung über eine Gerichts- oder Oberamtsbehörde erfolgt. Aus diesem Grund wird bei den Ärztinnen und Ärzten der Zwischenschritt über die Oberamtsperson beibehalten.

5.3 Übrige Änderungen

Im PolG werden einige kleine Änderungen vorgenommen.

Die Einzelheiten zu den Änderungen werden im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erläutert (s. Kapitel 6).

6 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 2 Abs. 1 Bst. f (neu)

Mit diesem neuen Buchstaben, der bestimmt, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, Straftaten zu verhindern, wird eine gesetzliche Grundlage für die Einführung des Bedrohungsmanagements geschaffen. Obwohl die Polizeiarbeit an sich schon dazu beiträgt, einen Teil der Straftaten zu verhindern, sollte dieser Aspekt ausdrücklich geregelt werden.

Art. 4 Abs. 1

Mit dieser Änderung wird der Einsatzbereich der Kantonspolizei bei Anforderungen durch andere Behörden genauer definiert. Demnach muss der Einsatz der Kantonspolizei dadurch gerechtfertigt sein, dass die Anwendung von Polizeigewalt notwendig ist. So entspricht es beispielsweise nicht mehr den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Effizienz der Kantonspolizei, uniformierte Beamtinnen und Beamte für die Eröffnung von Zahlungsbefehlen oder Gerichtsurteilen einzusetzen.

Art. 7 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1, 20 Abs. 3 und 4, 25 Abs. 1, 26 Abs. 3, 33c Abs. 2

Bei all diesen Artikeln wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Heute ist die Vertretung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei im PolG nicht explizit geregelt.

Aus operativer Sicht ist es wichtig, dass eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter eine Abwesenheit der Kommandantin oder des Kommandanten überbrücken kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass heute faktisch ein Stellvertreter des Kommandanten bezeichnet ist. Allerdings sind seine Aufgaben im PolG nicht explizit geregelt.

Das Ziel dieser Bestimmung besteht nicht darin, bei der Kantonspolizei eine Ko-Kommandantin oder einen Ko-Kommandanten einzusetzen, sondern vielmehr darin, Regeln für den Fall einer Abwesenheit oder Verhinderung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei festzulegen.

Art. 10 Abs. 2

Heute stehen die Standorte der meisten dezentralisierten Posten bereits fest. In Zukunft sollten allfällige Standortänderungen einzig aus operativer und nicht mehr aus politischer Perspektive angegangen werden. Aus operativer Sicht ist es deshalb sinnvoller vorzusehen, dass die Kantonspolizei und die Sicherheits- und Justizdirektorin oder der Sicherheits- und Justizdirektor prüfen, ob die Standorte der dezentralisierten Polizeiposten noch zweckmässig sind. Schliesslich ist zu betonen, dass es für die Kantonspolizei von gewissem Vorteil ist, eine ausgewogene Verteilung ihrer Einsatzkräfte in allen Kantonsteilen, einschliesslich der Randregionen mit weniger hoher Bevölkerungsdichte, beizubehalten.

Art. 11 Abs. 3 (neu), 14 Abs. 2 (neu)

Mit dieser Bestimmung sollen allfällige Krisensituationen vorweggenommen werden, die erfordern könnten, dass die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei ihre Waffen auch ausser Dienst tragen müssen, um das Sicherheitsniveau in der Bevölkerung anzuheben. Unter Krisensituationen werden zum Beispiel terroristische Bedrohungen, aber auch Fälle, in denen Beamtinnen und Beamte aufgrund ihrer Arbeit bei der Polizei direkt bedroht werden (Bsp. Beamtin/Beamter der verdeckten Ermittlung, deren/dessen Identität aufgedeckt wurde), verstanden.

Diese Bestimmung steht in Einklang mit dem WG, denn die Polizeibehörden sind ausdrücklich von dessen Geltungsbereich ausgeschlossen (s. Art. 2 Abs. 1 WG).

Art. 13

Die Erwähnung der Stationierung der Kriminalpolizei in Freiburg ist zu streichen. Die Infrastrukturbedürfnisse der Kantonspolizei und besonders der Kriminalpolizei wandeln sich, sodass ein Umzug der Kriminalpolizei in die Agglomeration Freiburg absehbar ist. Überdies ist nicht ausgeschlos-

sen, dass die Kriminalpolizei im Kanton Zweigstellen eröffnet, um mit der Kriminalitätsentwicklung Schritt halten zu können.

Demnach ist die Beschränkung des Standorts auf die Stadt Freiburg heute nicht mehr gerechtfertigt.

Art. 15 Abs. 1 Bst a

Die Unterscheidung zwischen Gendarmerie und Kriminalpolizei ist überflüssig geworden und demnach zu streichen. Im Verlauf der Zeit entwickelte die Kantonspolizei Unterstützungsdienste wie die Personaldienste, die Stabsdienste und die Kommandodienste. Es sollte deshalb dem Staatsrat überlassen werden, die Organisation der verschiedenen Dienste und Korps der Kantonspolizei allgemein zu regeln.

Art. 15 Abs. 1 Bst. b

Aufgrund der Änderung von Buchstabe a dieses Artikels (s. Kommentar zu Artikel 15 Abs. 1 Bst. a oben), der vorsieht, dass der Staatsrat die allgemeine Organisation der Kantonspolizei regelt, ist dieser Buchstabe, der zwischen den verschiedenen Diensten und Korps der Kantonspolizei unterscheidet, zu streichen.

Art. 18 Abs. 1

Die Ernennung aller Offizierinnen und Offiziere der Kantonspolizei durch den Staatsrat erweist sich in der Praxis als schwerfälliges Vorgehen, das durch keinen besonderen Grund gerechtfertigt ist. Mit dieser Änderung wird der Staatsrat in Zukunft nur noch die Mitglieder des Stabs der Kantonspolizei ernennen, d. h. die Kommandantin oder den Kommandanten, den/die Stellvertreter/in der Kommandantin oder des Kommandanten, den/die Chef/in der Kriminalpolizei, den/die Chef/in der Gendarmerie, den/die Chef/in der Personaldienste und den/die Chef/in der Stabsdienste. Die übrigen Ernennungen werden von der Sicherheits- und Justizdirektorin oder vom Sicherheits- und Justizdirektor vorgenommen.

Art. 30f Zweck

Dieser Artikel nennt den Zweck des Bedrohungsmanagements, d. h. die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten durch Personen (Gefährder/innen), deren Verhalten oder Äusserungen auf eine ausgeprägte Neigung zu zielgerichteter Gewalt gegen Dritte hindeuten, und die mutmasslich imstande sind, die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter schwer zu beeinträchtigen.

Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind unter anderem häusliche Gewalt, Stalking, erhebliche Drohungen ob offen, versteckt, anonym oder zugeordnet, querulatorisches Verhalten, gewalttätiges Verhalten in Zusammenhang mit psychischen Störungen oder sexuelle Belästigung.

Die dabei geschützten Rechtsgüter sind von besonderer Bedeutung, da es sich um die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter handelt.

Ziel dieser Bestimmung ist es nicht, Gewaltakte zu verhindern, welche die Gefährderin / der Gefährder gegen sich selbst richten könnte (Selbstmord oder selbstverletzendes Verhalten), sofern sich diese Gewalt nicht auf Dritte auswirkt.

Art. 30g **Organisation** a) Abteilung

Mit dieser Bestimmung wird bei der Kantonspolizei eine neue Abteilung Bedrohungsmanagement eingerichtet. Obwohl der Fokus beim Bedrohungsmanagement auf einer bereichsübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit liegt, ist es notwendig, dass eine zentrale Stelle die Arbeit im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement bündelt und koordiniert. Die Ansiedlung bei der Kantonspolizei erscheint besonders geeignet, weil die Suche nach und die Bearbeitung von Personendaten der Inbegriff von Polizeiarbeit sind.

Absatz 2 fasst die Tätigkeit der Abteilung zusammen. Diese besteht darin, das Risiko mit geeigneten Analyseinstrumenten einzuschätzen und die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen (im Sinne von Artikel 30j PolG). Mit diesem Absatz wird ausserdem das Netzwerk der öffentlichen und privaten Partner geschaffen, die in Artikel 30i näher bezeichnet werden (Meldenetzwerk und Partnerschaft).

Absatz 3 sieht vor, dass die Abteilung unter der Leitung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei steht. Da dieser Bereich höchste Vertraulichkeit erfordert, ist es vollkommen gerechtfertigt, dass Aufsicht und Führung der Person der obersten Hierarchiestufe der Kantonspolizei obliegt.

Absatz 4 bestimmt schliesslich, dass der Staatsrat die Organisation der Abteilung auf dem Verordnungsweg genauer regelt.

Die organisatorischen Einzelheiten werden auch weiter oben, in Kapitel 2.5.1 (Organisation) genauer beschrieben.

Art. 30h b) Fachgruppe

Mit dieser Bestimmung wird eine Fachgruppe eingesetzt, die als beratendes Organ die operative Arbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement unterstützt. Wie oben erwähnt (s. Kapitel 2.5.1) ist eine Fachgruppe für die Einschätzung und Bearbeitung der Fälle zwingend notwendig. Die Fachgruppe setzt einen Teil der bereichsübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit um (wobei der andere Teil aus einem Netzwerk öffentlicher und privater Partner und Ansprechpersonen besteht).

Die Fachgruppe wird auf Vorschlag der Sicherheits- und Justizdirektion vom Staatsrat ernannt (Abs. 1). Die ABM zieht die Fachgruppe bei, wenn sie eine fachspezifische Analyse und Unterstützung bei der Entscheidungsfindung benötigt. Die ABM soll bei Fällen, in denen sich die Risikoeinschätzung schwierig gestaltet, unterstützt werden.

Die organisatorischen Einzelheiten werden auch weiter oben, in Kapitel 2.5.1 (Organisation) genauer beschrieben.

Art. 30i **Meldenetzwerk und Partnerschaft**

Diese Bestimmung sieht die Meldung der Fälle durch die öffentlichen und privaten Partner des Meldenetzwurks und deren Zusammenarbeit mit der ABM vor. Die Meldung ist nicht obligatorisch und die Liste der privaten Partner, die zur Fallmeldung aufgerufen sind, ist abschliessend. Die Anonymität der Personen, die einen Fall melden, ist garantiert; vorbehalten bleiben Fälle falscher Anschuldigung (Art. 303 StGB).

Buchstabe a führt die Meldung durch die öffentlichen Dienste des Staates und der Gemeinden sowie durch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein. Darunter werden beispielsweise die Freiburger Strafanstalt (FRSA) und das freiburger spital

(HFR) verstanden. Im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement sind mit den öffentlich-rechtlichen Körperschaften insbesondere die anerkannten kirchlichen Körperschaften gemeint, d. h. die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sowie die Israelische Kultusgemeinde.

Buchstabe b führt die Meldung durch die Gerichtsbehörden und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein.

Buchstabe c führt die Meldung durch privatwirtschaftliche Partner, sofern diese in ihrem Tätigkeitsbereich öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein. Gemeint sind zum Beispiel Institutionen und Stiftungen, die Erwachsene, Kinder, Familien und Jugendliche in Schwierigkeiten unterstützen, oder die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen und deren Tätigkeit ganz oder teilweise vom Staat finanziert wird.

Buchstabe d bezieht sich auf Gesundheitsfachleute, die dem Gesundheitsgesetz (GesG; SGF 821.0.1) unterstehen, und jene, die in Artikel 1 der Verordnung über die Pflegeleistungserbringer (SGF 821.0.12) bezeichnet werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Berufe besonders vom Bedrohungsmanagement betroffen sein werden (Bsp. Fachleute aus dem Bereich psychische Gesundheit), während andere grundsätzlich nur wenig betroffen sein dürften (Bsp. Podologinnen/Podologen oder Zahntechniker/innen).

Buchstabe e schliesslich sieht die Meldung durch private Partner, d. h. Vereine mit sozialem, präventivem oder unterstützerischem Zweck, und durch die Religionsgemeinschaften sowie deren Zusammenarbeit mit der ABM vor. Wie bei Buchstabe c sind hier privatrechtliche Vereine gemeint, die Erwachsene, Kinder, Familien und Jugendliche in Schwierigkeiten unterstützen, oder die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen. Unter den Religionsgemeinschaften in diesem Absatz werden die in privatrechtlichen Vereinen organisierten Religionsgemeinschaften verstanden, die nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden (s. Art. 30i Bst. a), wie zum Beispiel die muslimischen Gemeinschaften.

Die Absätze 2–4 regeln den Grundsatz der Entbindung vom Amts- und vom Berufsgeheimnis für Gesundheitsfachleute und Geistliche in ihren Beziehungen mit der ABM. Diese Bestimmungen sind unabdingbar, um die betroffenen Personen des Meldernetzwerks vor Strafverfolgungen im Sinne der Artikel 320 und 321 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses und Verletzung des Berufsgeheimnisses) zu schützen. Zum Begriff der Geistlichen ist anzumerken, dass dieser sowohl die Bischöfe, Priester und Pfarrer/innen der christlichen Gemeinschaften, als auch die Prediger der anderen Religionen wie Rabbiner, Imame und buddhistische Prediger einschliesst⁷.

Art. 30j Massnahmen

In diesem Artikel werden die Massnahmen aufgelistet, welche die Abteilung Bedrohungsmanagement ergreifen kann, wenn eine Gefährderin oder ein Gefährder identifiziert wurde und zu befürchten ist, dass die Person eine Straftat begeht. Die Massnahmen werden im Gesetz abschliessend geregelt. Sie können kumulativ ergriffen werden, wobei keine Massnahme eine andere ausschliesst.

Buchstabe a betrifft die Ermittlungsarbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement in Bezug auf die Einschätzung der Gefährlichkeit der betroffenen Person. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Massnahmen zur Beschaffung und Zusammenführung von Informationen über die Person. Je nachdem, wie deren Gefährlichkeit eingeschätzt wird, könnte die Gefährderin / der Gefährder gemeldet

⁷ S. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, S. 2023, Basel, 2017.

und vom zuständigen Untersuchungsdienst, besonders von den Nachrichtendiensten, beobachtet werden.

Buchstabe b regelt die Frage der Beschaffung und Bearbeitung von Daten durch die Abteilung Bedrohungsmanagement. Die Abteilung Bedrohungsmanagement darf Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeiten und zusammenführen, um die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten und das Monitoring von Gefährderinnen und Gefährdern sicherzustellen.

Buchstabe c ermöglicht es der Abteilung Bedrohungsmanagement, mit Gefährderinnen und Gefährdern präventive Gespräche zu führen. Die Gespräche sind Teil der Deeskalationsschemata bei gewalttätigem Verhalten und dienen der Entschärfung von Krisensituationen. Mit dem präventiven Gespräch kann das Verhalten einer Gefährderin / eines Gefährders unter Einbezug ihres/seines persönlichen, sozialen und/oder familiären Umfelds in einen Kontext gestellt werden. Das präventive Gespräch ist eine bewährte Interventionsmethode, mit der die Risikofaktoren der Person und geeignete Präventionsmassnahmen ermittelt werden können.

Buchstabe d sieht eine lösungsorientierte Massnahme vor. Die Massnahmen zur Unterstützung der Gefährderin / des Gefährders und ihres/seines Umfelds sind ein wichtiger Aspekt des Bedrohungsmanagementkonzepts, da das Konzept nebst der Verhinderung von Straftaten auch darauf abzielt, der Gefährderin / dem Gefährder aus einer schwierigen Situation herauszuhelfen.

Buchstabe e erlaubt der ABM, institutionellen und privaten Partnern Unterstützung beim Management einer Bedrohung und beim Monitoring von Gefährderinnen und Gefährdern anzubieten.

Buchstabe f sieht vor, dass die Abteilung Bedrohungsmanagement bei einer ernststen Gefahr einen Polizeieinsatz auslösen kann.

Für Einzelheiten zu den Massnahmen wird auf Kapitel 2.5.2 (Massnahmen) verwiesen.

Art. 30k Aufsicht

Dieser Artikel führt die fortwährende Aufsicht durch die Sicherheits- und Justizdirektorin oder den Sicherheits- und Justizdirektor ein.

Die Sicherheits- und Justizdirektion bestimmt die Modalitäten dieser Aufsicht unter der Oberaufsicht des Staatsrats (s. Artikel 30l).

Art. 30l Oberaufsicht

Dieser Artikel überträgt dem Staatsrat die Oberaufsicht im Bereich des Bedrohungsmanagements. Es ist vorgesehen, dass die Sicherheits- und Justizdirektion dem Staatsrat jährlich Bericht erstattet. Der Bericht wird eine Fallstatistik, einen Bericht über die Datenbearbeitungsprozesse sowie eine Evaluation der behandelten Fälle und der erzielten Resultate enthalten.

Nach der Genehmigung durch den Staatsrat wird der Bericht zur Information an die kantonale Datenschutzbehörde weitergeleitet.

Art. 31b Abs. 1 Bst. b

Die französische Version des Artikels lautet wie folgt: *«lorsque le comportement de la personne donne de sérieuses raisons de soupçonner qu'elle est sur le point de commettre un crime ou qu'elle en prépare un»*. Im Gegensatz dazu wird in der deutschen Version der Begriff «schweres Verbrechen» verwendet.

Diese Differenz gilt es zu korrigieren, indem in beiden Sprachen nur noch der Ausdruck Verbrechen beibehalten wird.

Art. 31c Notsuche und Fahndung nach verurteilten Personen

Diese Bestimmung wird angepasst, um die neuen Zuständigkeiten zu regeln, die sich aus der Bundesgesetzgebung im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen ergeben, wo Artikel 36 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) die entsprechenden Modalitäten festlegt.

Mit der neuen Formulierung nennt die Bestimmung die verschiedenen Befugnisse im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen und der Notsuche. So ordnet die Kantonspolizei die Fahndung nach verurteilten Personen an, das Zwangsmassnahmengericht genehmigt sie und die Strafkammer des Kantonsgerichts entscheidet über die Beschwerden von Personen, für welche die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs genehmigt wurde.

Art. 33 Abs. 2, 33a Abs. 1, 33b Abs. 1, 33c Abs. 1

Der Ausdruck «Offizierin oder Offizier der Gerichtspolizei» wird durch den Ausdruck «diensthabende Offizierin oder diensthabender Offizier ersetzt». Dieser widerspiegelt den Auftrag der Offizierinnen und Offiziere der Gerichtspolizei, die nun befugt sind, die Entscheide, die ihnen das Gesetz überträgt, sowohl im Rahmen der durch ihre hierarchische Position definierten Aufgaben als auch im Rahmen des für bestimmte Aufgaben erforderlichen Dienstes zu treffen.

Die diensthabenden Offizierinnen und Offiziere übernehmen die Rolle der Offizierin oder des Offiziers der Gerichtspolizei. In beiden Fällen handelt es sich um Kader auf der Gehaltsstufe 3 und 4 der Kantonspolizei mit einer besonderen Ausbildung, die ihnen die Kompetenz verleiht, gewisse Zwangsmassnahmen zu beschliessen. Dabei handelt es sich namentlich um die Zwangsmassnahmen, die in Artikel 148 Abs. 2 des Justizgesetzes aufgeführt sind.

Der Begriff «diensthabende Offizierinnen oder diensthabender Offizier» umfasst also die heutigen Offizierinnen und Offiziere der Gerichtspolizei (Fälle im Bereitschaftsdienst) und die Offizierinnen und Offiziere im Dienst (Fälle ausserhalb des Bereitschaftsdienstes, namentlich im Rahmen geplanter Einsätze).

Art. 33 d

Mit dieser Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es der Kantonspolizei ermöglicht, bei der Umsetzung des Schengen-Beitrittsabkommens die im System SIS II vorgesehenen Meldungen vorzunehmen.

Art. 38c Abs. 1

Diese Bestimmung wird geändert, damit die Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten nicht mehr nur in einem laufenden Ermittlungsverfahren, sondern auch im Rahmen des Bedrohungsmanagements möglich ist.

Art. 38d Abs. 1^{ter}

Dieser neue Absatz soll festlegen, wie lange die im Rahmen des Bedrohungsmanagements gespeicherten Daten aufbewahrt werden müssen.

Vorgesehen ist eine Frist von 5 Jahren seit der letzten Meldung in Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement. Diese Dauer wird als geeignet erachtet, um eine ausreichende Sicherheitsfrist zu

garantieren. Überdies stellt der Zeitpunkt der Meldung bei der Abteilung Bedrohungsmanagement das objektivste Kriterium dar. Die Aufbewahrungsfrist garantiert den Gefährderinnen und Gefährdern ausserdem ein «Recht auf Vergessen».

Art. 38h Bekanntgabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements

Diese neue Bestimmung regelt die Bekanntgabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements.

Der erste Absatz legt fest, wie die Kantonspolizei anderen Diensten oder Partnern und Dritten in Abweichung der Bestimmungen des DSchG Informationen bekanntgeben kann, wenn es die Verhinderung einer ernstesten Gefahr verlangt. Der Datenaustausch stellt keinesfalls eine Austauschplattform der betroffenen Partner dar, sondern eine gezielte Information, die in bestimmten Situationen von der Abteilung Bedrohungsmanagement ausgeht. Der Austausch muss auf die strikte Notwendigkeit (Kriterium der Notwendigkeit) beschränkt sein, für die Zielerreichung geeignet sein (Kriterium der Eignung) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Dabei besteht das angestrebte Ziel darin zu verhindern, dass der Gefahrenfall eintritt. Die Gefahr muss ausserdem ernst sein, d. h. im Sinne von Artikel 30f des Vorentwurfs die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter schwer beeinträchtigen können.

Absatz 2 regelt die Modalitäten, nach denen die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und des Personals der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) auf die Informationen zugreifen können, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements gesammelt werden. Der Zugriff ist gerechtfertigt, damit die Sicherheit der Beamtinnen und Beamten im Dienst, aber auch jene von Dritten gewährleistet ist. Durch den Zugriff der Beamtinnen und Beamten und des EAZ-Personals auf diese Informationen kann auch eine gründliche Fallbearbeitung sichergestellt werden. Dabei muss das System so gesichert sein, dass kontrolliert wird, wer eine Verbindung dazu herstellt und damit Zugriff auf die Informationen über die Gefährderinnen und Gefährder erhält. Die Anwendung ist als Warnsystem geplant und nicht als Sammlung von Informationen, die dem in dieser Bestimmung genannten Personal frei zur Verfügung stehen.

Absatz 3 schliesslich regelt die Modalitäten, nach denen die Gefährderinnen und Gefährder über die Personendaten, die von der Abteilung Bedrohungsmanagement bearbeitet werden, Auskunft erhalten können. Vorgeschlagen wird die Regelung, dass die Gefährderin / der Gefährder zwar Auskunft über ihre/seine Personendaten erhalten kann, dass diese Auskunft jedoch bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verweigert oder aufgeschoben werden kann. Solche Interessen liegen beispielsweise vor, wenn die Weitergabe der Informationen die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter gefährdet.

Art. 90a Abs. 2 Bst. a^{bis} GesG

Mit dieser Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, mit der sich Gesundheitsfachpersonen vom Berufsgeheimnis entbinden lassen können, um der Abteilung Bedrohungsmanagement Gefährderinnen und Gefährder zu melden. Die Befreiung vom Berufsgeheimnis ist zwingend nötig, damit den Gesundheitsfachpersonen spätere Strafverfolgungen erspart bleiben.

Es besteht keine Meldepflicht. Beim Bedrohungsmanagement wird der Schwerpunkt in dieser Hinsicht auf die Meldeverantwortung gelegt. Da die Meldung dem freien Ermessen der Gesundheitsfachpersonen überlassen wird, ist sie auch als Verantwortungsübertragung konzipiert, weil die Einschätzung der Gefährlichkeit mit der Meldung an die Abteilung Bedrohungsmanagement und die

Fachgruppe übergeht. In diesem Sinne ist es bei ersten Zweifeln über die Gefährlichkeit immer nützlich, die Abteilung Bedrohungsmanagement zu informieren.

Art. 18 Abs. 1 AGSVG

Die Änderung dieses Artikels ist notwendig, um einen Verweis auf die Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01) zu korrigieren. Infolge der Änderung vom 15. Juni 2012 des SVG, die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, muss der Verweis auf Artikel 91 Abs. 3 durch Artikel 91 Abs. 1 Bst. c SVG (Führen eines motorlosen Fahrzeugs in fahruntüchtigem Zustand wird vom Oberamtmann geahndet) ersetzt werden.

Art. 21 Abs. 1 und 1^{bis} KESG

Diese Bestimmung wird geändert, damit die Friedensgerichte ohne den Zwischenschritt über die Oberamtsperson direkt die Polizei anfordern können. Die direkte Anforderung ist konform mit Artikel 4 Abs. 2 Bst. c PolG, da die Friedensrichter/innen Magistratspersonen sind und demnach als Gerichtsbehörden gelten.

Absatz 1 wird also geändert, um die direkte Anforderung der Polizei durch die Friedensgerichte zu ermöglichen.

Absatz 1bis wird hinzugefügt, um die indirekte Anforderung der Polizei (über die Oberamtsperson) durch die Ärztinnen und Ärzte zu regeln.

7 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

7.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen bestehen hauptsächlich in ordentlichen Ausgaben für das nötige Büromobiliar für die Einrichtung der Abteilung Bedrohungsmanagement, die sich in einem ihrer Gebäude in Granges-Paccot (je nach den Anfang 2020 verfügbaren Kapazitäten Madeleine 1, 3 oder 8) befinden wird.

Die gewöhnliche IT-Ausrüstung der Abteilung Bedrohungsmanagement hat keine besonderen finanziellen Auswirkungen und wird ab 2020 in den ordentlichen Voranschlag aufgenommen.

Die Kantonspolizei wird noch prüfen müssen, ob die Anschaffung der vom Kanton Zürich entwickelten Software Octagon zweckmässig ist, sobald die Abteilung Bedrohungsmanagement eingerichtet und funktionsfähig ist. Der genaue Kaufpreis der Software ist derzeit noch unklar und wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2019 bekannt. Im Falle einer Anschaffung sind die Kosten für die Anpassung der Software Octagon an die übrigen Programme der Kantonspolizei (SAGA/Zephyr) zu berücksichtigen. Nach heutigem Kenntnisstand können diese spezifischen IT-Bedürfnisse auf einen Betrag in der Grössenordnung von 80 000–100 000 Franken veranschlagt werden.

Diese Beträge werden in den Voranschlag der Kantonspolizei für das Jahr 2020 aufgenommen.

In personeller Hinsicht benötigt die Abteilung Bedrohungsmanagement insgesamt 2,5 VZÄ: 1 Leiter/in der Abteilung Bedrohungsmanagement zu 100 %, 1 Attaché/e der Leiterin / des Leiters der Abteilung Bedrohungsmanagement zu 100 % und 1 Psychologin/Psychologe bzw. Kriminologin/Kriminologe zu 50 %. Diese 2,5 VZÄ werden über Stellenumwandlungen dem ordentlichen Kontingent der Kantonspolizei entnommen. Die Gesamtkosten dieser personellen Auswirkungen werden auf rund 110 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Abschliessend sei klargestellt, dass sich der Zusatzaufwand für die Ansprechpersonen des Meldernetzwerks in den verschiedenen Staatsstellen auf die Erstausbildung und eine alljährliche Weiterbildung beschränkt, die beide jeweils einen Tag dauern. Die Bezeichnung hat auch keine Neueinstufung der Funktion zur Folge.

7.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Projektnachhaltigkeit

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die einzige direkte Auswirkung auf die Gemeinden betrifft die Beteiligung der Gemeindedienste am Netzwerk der öffentlichen und privaten Partner. Sie werden die Aufgabe haben, bei den von der Abteilung Bedrohungsmanagement bestimmten Diensten eine Ansprechperson zu bezeichnen. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, der Abteilung Bedrohungsmanagement Gefährderinnen und Gefährder zu melden.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit dem übergeordneten Recht, d. h. mit dem europäischen Recht, dem Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Die Prüfung der Nachhaltigkeit des Revisionsentwurfs ergibt für die entscheidenden Evaluationskriterien ein sehr positives Ergebnis.

