

Interpellation Kofler-Uznach / Lemmenmeier-St.Gallen (20 Mitunterzeichnende) vom 1. Juni 2015

Massnahmen zur Gewaltprävention

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. November 2015

Josef Kofler-Uznach und Max Lemmenmeier-St.Gallen stellen in ihrer Interpellation vom 1. Juni 2015 verschiedene Fragen in Bezug auf ein «systematisches Bedrohungsmanagement» im Kanton St.Gallen.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Im Kanton St.Gallen gibt es keine spezifische Fachstelle, die sich mit Gewaltprävention in Form von Bedrohungsmanagement befasst. Der Kanton St.Gallen kennt aber drei Gruppen, die sich mit Gefährlichkeitseinschätzungen und Bedrohungsmanagement in verschiedenen Bereichen auseinandersetzen: Es sind dies die Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes, die kantonsinterne Fachberatergruppe Sicherheit und die Arbeitsgruppe Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Es sind aber keine genau definierten Stellenprozente ausschliesslich dieser Aufgabe zugeordnet. Die leitenden Personen und die Vertreter der verschiedenen Fachbereiche in diesen Gruppen leisten diese Aufgabe im Rahmen ihrer Anstellung. Sodann ist selbstverständlich die Gewaltprävention eine zentrale Aufgabe der Kantonspolizei und der Stadtpolizei St.Gallen.

Im Weiteren verfügt der Kanton St.Gallen mit ZEPRA im Amt für Gesundheitsvorsorge über eine Organisation mit breiter Erfahrung in der Prävention von Gewalt. Die Fachstelle Gewaltprävention ist schwerpunktmässig im Schulbereich tätig. Die Schulen des Kantons St.Gallen haben einen verbindlichen Auftrag zur Prävention von Gewalt sowie zur Früherkennung und Frühintervention bei aggressivem Verhalten von Schülerinnen und Schülern, beschrieben im Kreisschreiben «Gewaltprävention in der Volksschule» vom 22. August 2012 (Amtliches Schulblatt vom September 2012, S. 664). Um die Schulen in der Umsetzung ihres Gewaltpräventionsauftrags zu unterstützen, erarbeitete das Bildungsdepartement zwischen 2012 und 2014 diverse Unterstützungsmaterialien und führte Veranstaltungen in Kooperation mit den wichtigsten Akteuren, die im Bereich Schule mit Gewaltprävention unterwegs sind, durch. Konsequenterweise reduziert die Gewaltprävention das Risiko von schwerwiegenden Vorkommnissen (z.B. Amokläufen) deutlich.

Die Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes bietet unmittelbare Unterstützung und Hilfestellung in schwierigen bzw. krisenhaften Situationen im gesamten Schulbereich. Die Gruppe steht mit der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft in Verbindung.

Die Fachberatergruppe Sicherheit berät bei Drohungen die Mitglieder des Kantonsrates und der Regierung sowie die Mitarbeitenden der Gerichte und der kantonalen Verwaltung. Die Fachberatergruppe, geleitet durch den kantonalen Sicherheitsbeauftragten, besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Gesundheitsdepartementes und der Staatskanzlei. Basierend auf dem von der Regierung genehmigten Sicherheitskonzept für die Staatsverwaltung vom 31. März 2009 ist sie die ständige Anlaufstelle für konkret gefährdete oder bedrohte Personen. Sie erstellt aufgrund eines jeweiligen Sachverhalts kurzfristig eine Gefährdungsanalyse und leitet allenfalls die entsprechenden Massnahmen ein.

Die Arbeitsgruppe Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt wurde im November 2013 vom Sicherheits- und Justizdepartement beauftragt, sich für die Bearbeitung von Hochrisikosituationen zur Verfügung zu stellen sowie ein Pilotprojekt zur Gefährlichkeitseinschätzung und Sicherheitsplanung während des Jahres 2014 durchzuführen. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurde dieses Pilotprojekt bis Ende 2015 verlängert. In der Arbeitsgruppe unter der Leitung der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt beteiligen sich Vertreterinnen und Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen, der forensischen Psychiatrie, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), der Bewährungshilfe, der Opferhilfe SG-AR-AI und des Frauenhauses St.Gallen. Das Bedrohungsmanagement setzt sich zusammen aus einem standardisierten Ablauf betreffend Einschätzung der Gefährlichkeit und dem interdisziplinären Datenaustausch zur Entwicklung von Massnahmen, um das Risiko bzw. eine Gewalttat zu verhindern. In diesen Fällen gelangt das softwarebasierte Dynamische Risikoanalyse System «DyRiAs» des Instituts für Bedrohungsmanagement in Darmstadt (D) zur Anwendung.

2. Die Staatsanwaltschaft verfügt seit dem Jahr 2008 über Richtlinien zur Behandlung von Fällen häuslicher Gewalt und seit dem Jahr 2009 über Richtlinien zu Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte. Sie hat zudem die Richtlinien der Schweizerischen Staatsanwältekonferenz betreffend Gewalt bei Sportveranstaltungen entworfen, die im Jahr 2010 gesamtschweizerisch verabschiedet wurden. Gemeinsam ist diesen drei Richtlinien, dass Gewaltvorfälle in verschiedene Gefährdungskategorien eingeteilt werden und dass Anweisungen darüber aufgestellt werden, in welcher Form gegen Gewalt und Drohungen vorzugehen ist und welche Sanktionen auszusprechen sind, wenn die Täter überführt werden. Diese Richtlinien sind für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verbindlich. Auf Drohungen und Gewalt soll rasch und konsequent mit allen vorhandenen strafprozessualen Mitteln reagiert werden, damit dem Täter schon nach niederschweligen Drohungen klar wird, dass sein Verhalten nicht toleriert wird. Die Erfahrungen mit solchen Massnahmen sind durchwegs gut: Während bei ihrer Einführung noch befürchtet wurde, ein allzu konsequentes Vorgehen gegen Gewalttäter könnte erst recht zu Eskalationen führen, hat sich mittlerweile gezeigt, dass Täter, die frühzeitig eine klare Reaktion spüren, durchaus in der Lage sind, ihr Verhalten zu korrigieren.

Die Polizei ist in verschiedener Hinsicht mit Gefährdungsaspekten befasst. Die Bandbreite reicht von allgemeiner Beratung von öffentlichen oder privaten Institutionen (z.B. Verhalten bei Bombendrohungen) bis hin zu unmittelbaren polizeilichen Interventionen. Wird ein bedrohliches Verhalten einer Person gemeldet oder erkannt, wird diese von der Polizei angesprochen und auf die Gesetzesbestimmungen hingewiesen. Ist vorab eine Anzeige erstattet worden oder besteht ein konkreter Verdacht auf ein Delikt, werden Zwangsmassnahmen geprüft und gegebenenfalls eingeleitet. Ohne konkreten Tatverdacht oder bereits begangene Straftat erfolgen aber, über die Gefährdungsansprache hinaus, in der Regel keine präventiven Massnahmen wie Registrierungen in Datenbanken oder erkennungsdienstliche Behandlungen. Je nach Sachverhalt kommt dem Einbezug weiterer Stellen, wie anderer Polizeikörpers, Staats- und Jugendanwaltschaft, Amtsarzt, Kindes- und Jugendschutzbehörde (KESB) usw., zentrale Bedeutung zu. Im Bereich der häuslichen Gewalt und Stalking findet gelegentlich ein Informationsaustausch mit anderen Kantonen statt, insbesondere wenn gefährdete Personen einen Wohnortwechsel vornehmen. Die Gesetzgebung über den Datenschutz sowie die Vorschriften betreffend Amts- und Berufsgeheimnisse erschweren jedoch den Datenaustausch zwischen Behörden und noch viel mehr denjenigen zwischen Behörden und verwaltungsexternen Institutionen. In den Bereichen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus bearbeitet die Abteilung Innere Sicherheit der Kantonspolizei St.Gallen relevante Meldungen und Feststellungen, führt situativ Ansprachen und Befragungen durch und erstattet dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) Bericht. Dabei arbeiten die Kantone eng zusammen und tauschen im gesetzeskonformen Rahmen Informationen aus.

Das Amt für Justizvollzug arbeitet nach dem Konzept des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS). ROS sieht einen strukturierten Vollzugsprozess mit den vier Prozessschritten Triage, Abklärung, Planung und Verlauf vor. Auf der Basis einer generellen Risikosensibilisierung achten alle am Vollzug Beteiligten während des gesamten Sanktionenvollzugs auf Hinweise für eine potentiell risikorelevante Entwicklung (Risikomonitoring). Ergeben sich im Vollzugsverlauf Hinweise auf eine Gefährdung von Drittpersonen, orientiert die Vollzugsbehörde bzw. die Bewährungshilfe die Polizei und klärt mit ihr, welche Massnahmen möglich und Erfolg versprechend sein können.

3. Der Kanton Solothurn schuf im Gesetz über die Kantonspolizei (BGS 511.11) die gesetzlichen Grundlagen für ein kantonales Bedrohungsmanagement. Im Kanton St.Gallen bestehen derzeit keine Rechtsgrundlagen, welche die Führung einer entsprechenden Liste analog derjenigen im Kanton Solothurn und die Bekanntgabe der Daten an Mitglieder verschiedener Behörden im Rahmen eines interdisziplinären Fallmanagements erlauben. Die in einer derartigen Liste geführten Daten sind als besonders schützenswert im Sinn von Art. 1 Abs. 1 Bst. b des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) zu beurteilen, deren Bearbeitung nur unter den strengen Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 13 DSG zulässig ist.

Im Kanton St.Gallen besteht derzeit einzig für die Staatsanwaltschaft (und für die Polizei in Fällen, die mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden können) die Möglichkeit, gestützt auf Art. 33 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1) in Verbindung mit Art. 8 der Strafprozessverordnung (sGS 962.11) Privatpersonen und Amtsstellen über Straftaten zu informieren, wenn nicht-strafrechtliche Massnahmen notwendig erscheinen. Diese Regelung kann allerdings erst im Nachgang zu einer Straftat zur Anwendung gelangen.

Noch sind keine Erfahrungswerte zum Konzept des Kantons Solothurn erhältlich, aber es ist davon auszugehen, dass die systematische Erfassung, Evaluierung und Betreuung von Risikopersonen im Sinne eines Managements (in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden personellen Mittel und Massnahmen) zur Gewaltprävention beitragen kann.

4. Im Kanton St.Gallen erfüllt die Fachberatergruppe Sicherheit zu einem grossen Teil die Aufgaben, die im Kanton Zürich durch die Bedrohungsmanager wahrgenommen werden. Zusätzliche professionelle Bedrohungsmanager erachtet die Regierung nicht als erforderlich.

Gefährdungsmeldungen an die Polizei erfolgen in der Regel in Verbindung mit einer Anzeige oder einem Tatbestand. Die Anzeigen werden gemäss den gegebenen Richtlinien bearbeitet und allfällige einschränkende Massnahmen (Ermahnung, Sicherstellung von z.B. Waffen, Wegweisung, vorläufige Festnahme oder polizeilicher Gewahrsam) verfügt. Nach Art. 221 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) ist Untersuchungshaft zulässig, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahrmachen. Zuständig für die Anordnung der Untersuchungshaft ist auf Antrag der Staatsanwaltschaft das Zwangsmassnahmengericht (Art. 224 Abs. 2 StPO). Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass mit einer solchen Inhaftierung die eigentliche Problematik potentieller Täter nicht gelöst ist – bei Wegfall der Ausführungsgefahr (die von verschiedenen Faktoren abhängt und allenfalls anhand psychiatrischer Gutachten zu beurteilen ist) wird die Person entlassen.

Die Schulung der gesamten Polizei und der Staatsanwaltschaft im Umgang mit Gewalt ist zentraler Bestandteil der jeweiligen Ausbildung. Auch eine Schulung von Gemeinde-, Schul- und Behördenmitgliedern und/oder das Abgeben eines Leitfadens mit Hinweisen auf die Früherkennung einer Gefährdungssituation, z.B. Amok oder Gewalt am Arbeitsplatz, ist zu befürworten.

5. In der Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes und der Fachberatergruppe Sicherheitsberatung wird ein Bedrohungsmanagement schon heute durchgeführt. Auch im Bereich des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) existiert bereits ein Bedrohungsmanagement, das zentral beim NDB geführt wird. Es hat sich gezeigt, dass die Bewirtschaftung sehr personal- und kostenintensiv ist.

Der Aufbau eines Bedrohungsmanagements bei der Polizei ist erst dann sinnvoll, wenn hierfür auch die benötigten personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können. Will der Kanton St.Gallen ein kantonales Bedrohungsmanagement für alle Bereiche nach dem Vorbild der Kantone Solothurn und Luzern umsetzen, wären hierfür, analog der Kantone Solothurn und/oder Luzern, ungefähr zwei bis sechs Stellen für eine Fachstelle bei der Kantonspolizei notwendig. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass auch mit allen rechtlich möglichen Präventivmassnahmen Gewalttaten nicht vollends verunmöglicht werden können.