



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun
Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden (PoIG; BR 613.000), Teil 1 (Kantonales Bedrohungsma- nagement Graubünden und Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen)

Erläuternder Bericht

Das Wichtigste in Kürze

Die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz unterliegen einem steten Wandel. Dies wirkt sich auch auf die Polizeiarbeit aus, welche durch neue Konflikt- und Problemlagen herausgefordert wird und dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen hat. Diese Entwicklungen erfordern die Anpassung verschiedener Bestimmungen des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden (PoIG; BR 613.000). Diese Änderungen beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche der polizeilichen Tätigkeit. Die Regierung hat deshalb entschieden, die betreffenden Änderungen in zwei Vorlagen aufzuteilen, damit der Grosse Rat und bei einem allfälligen Referendum die Bündner Stimmbevölkerung ihren Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen können.

Mit der vorliegenden Vorlage sollen einerseits die Rechtsgrundlagen für das Kantonale Bedrohungsmanagement, sog. KBM GR, geschaffen werden, andererseits soll der Auftrag Rettich betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bei Stalking umgesetzt werden.

Mithilfe des KBM GR sollen schwere zielgerichtete Gewalttaten verhindert werden. Studien weisen nach, dass Tatpersonen im Vorfeld schwerer zielgerichteter Gewalttaten vielfach Verhaltensweisen (sog. Warnsignale) zeigen, die für eine Eskalation hin zu schweren zielgerichteten Gewalttaten typisch sind und damit auf eine solche Entwicklung hinweisen. Mit dem KBM GR soll ein System aufgebaut werden, welches die Erkennung derartiger Warnsignale fördert und sicherstellt, dass diese Hinweise der Kantonspolizei gemeldet werden. Dadurch erhält die Kantonspolizei die Möglichkeit, Personen, die das Potenzial zur Verübung einer schweren zielgerichteten Gewalttat in sich bergen (sog. gewaltbereite Personen), frühzeitig zu erkennen, das von ihnen ausgehende Risiko zuverlässig einzuschätzen und durch interdisziplinär abgestimmte Massnahmen zu entschärfen. Die Kantonspolizei arbeitet hierzu eng mit anderen Behörden, Fachpersonen, privaten Organisationen und Privatpersonen zusammen, die mit der gewaltbereiten Person und deren potenziellen Opfern in Kontakt stehen. Um dieses sicherheitspolizeiliche Instrument im Kanton Graubünden effektiv und effizient einsetzen zu können, sind die Rechtsgrundlagen zur Datenbearbeitung zu präzisieren und zu erweitern. Die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen sollen mit der vorliegenden Revision vorgenommen werden.

Im Weiteren soll die Kantonspolizei die Möglichkeit erhalten, Orts- und Annäherungs- sowie Kontaktverbote gegenüber gefährdenden Personen auszusprechen, bei denen aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass sie eine Straftat gegen Leib, Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit begehen oder jemandem nachstellen werden. Mit der Einführung dieser besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen wird sich der Kanton Graubünden der Mehrheit der Kantone anschliessen, die in den vergangenen Jahren entsprechende polizeiliche Massnahmen eingeführt haben.

Chur, 1. April 2024

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage	1
1. Regierungsprogramm 2021-2024: KBM GR.....	1
2. Auftrag Rettich	2
II. Grundzüge der Vorlage	2
1. Kantonales Bedrohungsmanagement Graubünden.....	2
1.1. Zielpersonen des KBM GR.....	3
1.1.1. Regelung in anderen Kantonen.....	3
1.1.2. Gewaltbereite Personen im Sinne des KBM GR.....	4
1.2. KBM Prozess: Erkennen – Einschätzen – Entschärfen – Evaluieren.....	5
1.2.1. Erkennen.....	6
1.2.2. Einschätzen.....	6
1.2.3. Entschärfen.....	7
1.2.3.1. Typische Massnahmen des KBM GR.....	8
1.2.3.2. Weitere Massnahmen	8
1.2.3.3. Verzicht auf die Schaffung zusätzlicher Massnahmen.....	9
1.2.4. Evaluieren	9
1.3. Organisatorische Ausgestaltung des KBM GR	10
1.3.1. Kantonspolizei im Kern der Strukturen	10
1.3.2. Netzwerk	10
1.3.3. Forensischer Dienst der PDGR	12
1.3.4. Fallkonferenz.....	12
1.3.5. Fachgremium KBM GR	12
2. Polizeiliche Massnahmen bei Stalking	13
2.1. Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen	14
2.1.1. Neue Anordnungsgründe	14
2.1.2. Neue Massnahmen	14
2.2. Präventionsansprache.....	15
III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
IV. Fremdänderungen	25
1. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.....	25
2. Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden	25
3. Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden	26
V. Personelle und finanzielle Auswirkungen	26
1. Für den Kanton	26
2. Für die Gemeinden und die Regionen.....	28
VI. Gute Gesetzgebung	28
VII. Inkrafttreten	28

I. Ausgangslage

Das Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PoIG; BR 613.000) trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Seither wurde es mehrfach revidiert. Die letzte grössere Revision erfolgte am 31. August 2018. Die damals getroffene Feststellung, wonach sich das Polizeigesetz bewährt hat und keiner grundlegenden Überarbeitung bedarf, trifft weiterhin zu.

Das Polizeigesetz ist indessen in mehrfacher Hinsicht anzupassen, damit die Kantonspolizei weiterhin effektiv und effizient gegen kriminelle Handlungen vorgehen und diese im besten Fall verhindern kann. Denn die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz unterliegen einem steten Wandel. Dies wirkt sich auch auf die Polizeiarbeit aus, welche durch neue Konflikt- und Problemlagen herausgefordert wird und dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen hat. Diese Entwicklungen erfordern die Anpassungen verschiedener Bestimmungen, die von der Stärkung der Stellung der Kinder und Jugendlichen in polizeilichen Verfahren (Art. 6a E-PoIG) über die Optimierung der Regelungen für den polizeilichen Datenaustausch (Art. 27 ff. E-PoIG) bis hin zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für das Kantonale Bedrohungsmanagement Graubünden, sog. KBM GR (Art. 29c ff. E-PoIG), reichen. Die betreffenden Änderungen beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche der polizeilichen Tätigkeit. Sie stehen daher nur in einem losen sachlichen Zusammenhang. Die Regierung hat deshalb entschieden, dem Grossen Rat die betreffenden Änderungen in zwei Vorlagen zum Beschluss vorzulegen. Dieses Vorgehen soll sicherstellen, dass der Grosse Rat und bei einem allfälligen Referendum die Bündner Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Da das Vernehmlassungsverfahren zu den beiden Teilrevisionen des Polizeigesetzes gleichzeitig durchgeführt wird und die Vorlagen vom Grossen Rat in derselben Session behandelt werden, führt die Aufteilung der Vorlage in zwei Teilrevisionen nicht zu einem Mehraufwand.

Mit der vorliegenden Vorlage sollen zwei im Regierungsprogramm 2021-2024 verankerte Entwicklungsschwerpunkte und ein parlamentarischer Vorstoss umgesetzt werden.

1. Regierungsprogramm 2021-2024: KBM GR

Im Regierungsprogramm 2021-2024 hat die Regierung entschieden, ein «*Kantonales Bedrohungsmanagement*» aufzubauen (Entwicklungsschwerpunkt 2.4). Zur Begründung dieses Entwicklungsschwerpunkts führte die Regierung im Wesentlichen aus, durch das Kantonale Bedrohungsmanagement sollten gefährliche Entwicklungen von Personen frühzeitig wahrgenommen, beurteilt und potenzielle Gewalttaten verhindert werden. Dadurch solle die Sicherheit der Bevölkerung gegenüber gewalttätigem Extremismus, Radikalisierung, häuslicher Gewalt und Stalking, aber auch die Sicherheit von Institutionen wie Verwaltung und Schulen erhöht werden.

Dieser Entwicklungsschwerpunkt weist Berührungspunkte zum Entwicklungsschwerpunkt «2.2 *Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt*» auf. Mit diesem Entwicklungsschwerpunkt beabsichtigt die Regierung, das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35) umzusetzen. Hierzu haben die Kantone insbesondere ein Bedrohungsmanagement zu implementieren. Dieser Teilaspekt des Entwicklungsschwerpunkts 2.2 wird mit dem Aufbau des Kantonalen Bedrohungsmanagements verwirklicht, soweit sich dieses auf die häusliche Gewalt bezieht.

Mit der Implementierung eines Kantonalen Bedrohungsmanagements setzt die Regierung eine Empfehlung aus dem Teilbericht 1 der Parlamentarischen Untersuchungskommission

vom 5. November 2019 und der Administrativuntersuchung vom 11. November 2019 betreffend die Vorgänge im Verantwortungsbereich des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden (DJSG) zwischen Dezember 2016 und November 2017 um.

2. Auftrag Rettich

Mit dem Auftrag Rettich vom 22. Oktober 2020 wird die Regierung aufgefordert, eine Gesetzesgrundlage für den Tatbestand «Stalking» analog den Kantonen *Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Neuenburg, Uri* und *Zug* zu schaffen. In ihrer Antwort vom 13. Januar 2021 erklärte sich die Regierung bereit, diesen Auftrag im Zuge des Aufbaus des Kantonalen Bedrohungsmanagements umzusetzen, soweit die geforderten Massnahmen auf kantonaler Ebene realisiert werden könnten. In diesem Sinne überwies der Grosse Rat den Auftrag Rettich betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bei Stalking in der Aprilsession 2021 an die Regierung.

II. Grundzüge der Vorlage

1. Kantonales Bedrohungsmanagement Graubünden

Schwere Gewalttaten geschehen meistens nicht unvorhersehbar. Den freundlichen Nachbarn, der still und unerkennbar zum Mörder wird, gibt es, doch ist er die Ausnahme. Zumeist sind schwere zielgerichtete Gewalttaten die letzte Eskalationsstufe einer sich bereits seit längerem abzeichnenden Entwicklung. Dabei zeigen Täterinnen und Täter im Vorfeld der Tat Verhaltensmuster, die für eine stufenweise Entwicklung hin zu einer schweren Gewalttat bezeichnend sind. Solche Warnsignale können oftmals im privaten Umfeld der Tatpersonen oder von Behörden oder Institutionen, die mit den Tatpersonen in Kontakt stehen, erkannt werden.

Diese Erfahrungstatsache macht sich das Bedrohungsmanagement zunutze, indem es ein System aufbaut, um Warnsignale für (schwere) zielgerichtete Gewalttaten zu erkennen und bei einer Stelle zusammenzutragen. Hierdurch wird es möglich, Personen, die das Potenzial zur Verübung einer (schweren) zielgerichteten Gewalttat in sich bergen, frühzeitig zu erkennen und Massnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass sich dieses Risiko verwirklicht. Auf diese Weise sollen (schwere) Gewalttaten verhindert und langfristige Lösungen ohne Gewalt gefunden werden.¹

Als erster Kanton führte der Kanton *Solothurn* im Jahr 2013 ein Bedrohungsmanagement ein. Mittlerweile haben 15 Kantone ein Bedrohungsmanagement aufgebaut und acht Kantone sind im Begriff, ein solches zu implementieren.² Gemeinsames Merkmal der in den Kantonen verwirklichten Bedrohungsmanagements ist die systematische Zusammenarbeit der Behörden und Institutionen, die mit (potenziell) gewaltbereiten Personen in Kontakt treten und innerhalb des Bedrohungsmanagements Aufgaben wahrnehmen. Diese institutionenübergreifende Zusammenarbeit bildet das Kernelement des Bedrohungsmanagements. Sie wurde in allen Kantonen verwirklicht, die ein Bedrohungsmanagement kennen. Unterschiedlich ausgestaltet haben die Kantone hingegen den Anwendungsbereich ihrer Bedrohungsma-

¹ ANDREA WECHLIN, Bedrohungsmanagement – aktueller Stand und neue Entwicklungen, in: Schwarzenegger/Brunner (Hrsg.), *Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention*, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 7 ff., S. 10.

² Vgl. Ratschlag vom 23. Juni 2020 *Kantonales Bedrohungsmanagement – Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt*, S. 10; Bericht vom 9. Januar 2024 zuhanden der externen Vernehmlassung, *Gesetz über das Polizeiwesen, Teilrevision, Kanton Nidwalden*, S. 5, 7.

nagements. So bezieht sich das Bedrohungsmanagement in einzelnen Kantonen nur auf bestimmte Gewaltsituationen (z.B. häusliche Gewalt). Die meisten Kantone haben dagegen ein sog. Kantonales Bedrohungsmanagement aufgebaut, das alle Formen von Gewalt miteinschliesst.³ Aber auch in diesen Fällen unterscheidet sich der Anwendungsbereich der jeweiligen Bedrohungsmanagements, da die Kantone die zu verhindernden Gewalttaten unterschiedlich weit fassen.

Die Regierung hat entschieden, im Kanton Graubünden ein Bedrohungsmanagement aufzubauen, das sich auf alle Formen von schwerer zielgerichteter Gewalt bezieht (sog. Kantonales Bedrohungsmanagement). Wie ein solches Bedrohungsmanagement idealtypisch ausgestaltet sein sollte, legte die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) im Jahr 2015 in den Grundzügen fest.⁴ Die betreffende Zusammenstellung wurde zwischenzeitlich weiterentwickelt zu eigentlichen Qualitätsstandards, die ein Kantonales Bedrohungsmanagement erfüllen sollte.⁵ Diese Qualitätsstandards sollen im Kanton Graubünden grundsätzlich umgesetzt werden.

1.1. Zielpersonen des KBM GR

Die Zielsetzung eines Kantonalen Bedrohungsmanagements besteht darin, (schwere) zielgerichtete Gewalttaten zu verhindern. Es handelt sich hierbei somit um ein kriminalpräventives Instrument, das an der Schnittstelle zwischen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung anzusiedeln ist, und sich auch gegen Personen richten kann, die noch nie straffällig geworden und polizeilich nicht registriert sind.⁶ Deshalb erscheint es wichtig, den Kreis der Personen, mit denen sich das im Kanton Graubünden zu verwirklichende Kantonale Bedrohungsmanagement (nachfolgend als KBM GR bezeichnet) befassen soll, so präzise wie möglich zu umschreiben.

1.1.1. Regelung in anderen Kantonen

Welche Personen in den Fokus des Kantonalen Bedrohungsmanagements geraten, d.h. welches die Zielpersonen des Kantonalen Bedrohungsmanagements sind, beantwortet jeder Kanton anders. Konzeptionell lassen sich zwei Vorgehensweisen unterscheiden. Ein Teil der Kantone knüpft für die Umschreibung der Zielpersonen an die Gewaltbereitschaft an.⁷ Die anderen Kantone umschreiben die Zielpersonen – wie im Straf- und im Sicherheitspolizeirecht üblich – unter Rückgriff auf das unerwünschte Risikoverhalten und die Eintrittswahrscheinlichkeit. So richtet sich etwa das Kantonale Bedrohungsmanagement des Kantons Zü-

³ Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013, Bericht vom 11. Oktober 2017, S. 6.

⁴ Vgl. Schweizerische Kriminalprävention | Kantonales Bedrohungsmanagement (skppsc.ch); letztmals besucht am 5. Januar 2024.

⁵ Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein kantonales Bedrohungsmanagement (KBM), 13. Juli 2022 (nachfolgend: Qualitätsstandards), abrufbar unter: Schweizerische Kriminalprävention | Kantonales Bedrohungsmanagement (skppsc.ch); letztmals besucht am 5. Januar 2024.

⁶ Laut einer jüngst durchgeführten Studie waren rund zwei Drittel der Personen (67.3 %), die im Untersuchungszeitraum in den Kantonen *Bern*, *St. Gallen* und *Zürich* im Kantonalen Bedrohungsmanagement erfasst waren, bereits polizeilich registriert (MONIKA SIMMLER/NORA MARKWALDER/SIMONE BRUNNER/KARIM BELÔRF, Der Umgang mit gefährdenden Personen im Kantonalen Bedrohungsmanagement, Studienbericht, 1. April 2023, S. 26). Das kantonale Bedrohungsmanagement führt folglich nicht immer zu einer polizeilichen Ersterfassung. Es bezieht sich aber auch auf Personen, die polizeilich nicht registriert waren.

⁷ Vgl. z.B. § 35^{quater} PolG SO, § 47d PolG BL, § 56 Abs. 3 Ziff. 2 E-PolG TG, Art. 27^{bis} PolG SG.

rich gegen Personen, die durch ihr Verhalten und/oder ihre Äusserungen (Warnsignale) begründet Anlass zur ernsthaften Befürchtung geben, dass sie in absehbarer Zeit eine Gewalttat gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität zum Nachteil von Dritten begehen könnten und diese dadurch in ihrer Handlungsfreiheit beeinträchtigen würden (Gefährdungssituation). An diese Umschreibung der Zielpersonen haben sich einige Kantone angelehnt, sie jedoch nicht ganz übernommen. Auch keine andere Definition wird, soweit ersichtlich, in mehr als einem Kanton verwendet. Derzeit ist daher unklar, welche Terminologie und welcher definitorische Ansatz sich durchsetzen wird, zumal die Qualitätsstandards der SKP verschiedene Definitionen wiedergeben, ohne diese zu bewerten.

1.1.2. Gewaltbereite Personen im Sinne des KBM GR

Eine der Hauptfragen, die der Kanton Graubünden bei der Konzeption des KBM GR zu beantworten hat, besteht folglich darin, zu bestimmen, mit welchen Personen sich das KBM GR befassen soll. Nach Auffassung der Regierung sollte für die hierzu vorzusehende Definition – wie im Straf- und Sicherheitspolizeirecht üblich und in etlichen Kantonen erfolgt – an das unerwünschte Risikoverhalten und die Eintrittswahrscheinlichkeit angeknüpft werden.

Wird hierzu auf die Zielsetzung des Kantonalen Bedrohungsmanagements Bezug genommen, sieht man sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass keine allgemeingültige Definition des Begriffs der Gewalttat existiert. Im Kriminalstrafrecht wird der Begriff der Gewalttat üblicherweise als die unter Einsatz körperlicher Kraft vollzogene, physische Einwirkung auf einen anderen definiert.⁸ Diese begriffliche Umschreibung liegt auch der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zugrunde. Die PKS konkretisiert die fragliche Umschreibung durch einen Deliktskatalog. Gemäss diesem Deliktskatalog beschränken sich die schweren Gewalttaten auf neun Straftatbestände des Strafgesetzbuchs.⁹ Die Definition der PKS ist damit sehr eng. Sie eignet sich daher für das KBM GR nicht.

Stattdessen soll für die Umschreibung der zu verhindernden Gewalttaten an die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) angeknüpft werden. Seit dem 1. Januar 2024 kennt die Schweizerische Strafprozessordnung einen besonderen Haftgrund für das Kantonale Bedrohungsmanagement.¹⁰ Gemäss Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO sind Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft ausnahmsweise zulässig, wenn die beschuldigte Person dringend verdächtig ist, durch ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer Person schwer beeinträchtigt zu haben (lit. a) und die ernsthafte und unmittelbare Gefahr besteht, die beschuldigte Person werde ein gleichartiges schweres Verbrechen begehen (lit. b). Nach der Beurteilung der Regierung bietet es sich an, das mit dem KBM GR zu verhindernde Risikoverhalten in Anknüpfung an diese Regelung zu umschreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit beim KBM GR deutlich niedriger sind als bei der Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Denn das KBM GR dient dazu, gewaltbereite Personen frühzeitig zu erkennen, um auf die gewaltbereiten Personen sowie ihre (potenziellen) Opfer einwirken zu können, mit dem Ziel, (schwere) Gewalttaten zu verhindern. Dieses Ziel lässt sich nicht erreichen, wenn

⁸ Griffige Instrumente gegen Gewaltextremismus, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler, 13. Januar 2021, S. 4.

⁹ Als schwere Gewalt im Sinne der PKS gilt: die vorsätzliche Tötung, der Mord, Totschlag, Kindstötung, schwere Körperverletzung, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Raub mit qualifizierter Einwirkung auf das Opfer, Geiselnahme, Vergewaltigung (Bundesamt für Statistik | Bundesamt für Statistik (admin.ch) > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Polizei > Gewalt, letztmals besucht am 20. Februar 2024).

¹⁰ BBI 2019 6743 f.

der Zeitpunkt sowie der Ablauf der zu verhindernden Gewalttat – wie von Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO verlangt – in den Grundzügen bekannt sein muss. Eine Person muss vielmehr bereits in das KBM GR aufgenommen werden, wenn hinreichende Anhaltspunkte bestehen, dass sie zukünftig eine schwere zielgerichtete Gewalttat im Sinne von Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO begehen könnte. Wie und wann sie die betreffende Gewalttat verüben wird, muss nicht bekannt sein. Für die Aufnahme in das KBM GR sind die Anforderungen an das Beweismass somit deutlich geringer als bei der Anordnung der Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft gemäss Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO. In Anlehnung an Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO sind demnach Personen in das KBM GR aufzunehmen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person durch ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen schwer beeinträchtigen werden (Art. 29c Abs. 2 lit. a E-PolG).

Diese Umschreibung der Zielpersonen des KBM GR überzeugt für den Terrorismus und den gewalttätigen Extremismus nicht. Für diese Aktivitäten ist bezeichnend, dass sie darauf ausgerichtet sind, die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz und damit das Fundament unseres Staatswesens zu beseitigen. In diesen Fällen soll es daher bereits genügen, wenn eine Person Verbrechen oder Vergehen verübt, mit denen sie die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person vorsätzlich beeinträchtigt. Dementsprechenden sollen hier bereits Personen in das KBM GR aufgenommen werden, die solche Gewalttaten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Unterstützung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten begehen werden (Art. 29 Abs. 2 lit. b E-PolG).

Die Regierung schlägt vor, die Zielpersonen des KBM GR in diesem Sinne zu umschreiben. Sie ist sich bewusst, damit keine der existierenden Umschreibungen zu übernehmen. Die vorgeschlagene Definition lehnt sich indessen an die Strafprozessordnung an und entspricht der von der Regierung gewünschten Ausrichtung des KBM GR auf schwere zielgerichtete Gewalttaten. Begrifflich knüpft sie an die heutige Terminologie an, indem die Zielpersonen des KBM GR als gewaltbereite Personen bezeichnet werden (vgl. Art. 28). Deren (potenzielle) Opfer gelten im Umkehrschluss als gewaltbetroffene Personen (Art. 29c Abs. 3 E-PolG).

1.2. KBM Prozess: Erkennen – Einschätzen – Entschärfen – Evaluieren

Das Bedrohungsmanagement ist eine Methode für den Umgang mit bedrohlichen Situationen. Dieses methodische Vorgehen ist im KBM GR insofern zu spezifizieren, als es sich gegen gewaltbereite Personen im Sinne von Art. 29c Abs. 2 E-PolG richtet und dem Schutz ihrer (potenziellen) Opfer, d.h. den sog. gewaltbetroffenen Personen (Art. 29c Abs. 3 E-PolG), dient. Entsprechend der für das Bedrohungsmanagement typischen Arbeitsweise gliedert sich das Vorgehen in die nachfolgenden vier Schritte:

- Schritt 1: *Erkennen* und melden von potenziell risikobehaftetem Verhalten (sog. Warnsignalen)
- Schritt 2: *Einschätzen* der Gefahrenlage durch Informationsbeschaffung und Risikoanalyse mit Interventionsempfehlungen
- Schritt 3: *Entschärfen* der Gefahrenlage durch Ausarbeitung und Umsetzung von fallspezifischen Massnahmen
- Schritt 4: *Evaluieren* – Massnahmen auf ihre Wirkung überprüfen

Dieses Vorgehen ist freilich nur zu beachten, wenn keine Notlage vorliegt, die ein sofortiges polizeiliches Eingreifen zum Schutz von gefährdeten Personen erfordert. Liegt eine Notlage

vor, so ist die Kantonspolizei über die Notrufnummer 117 zu avisieren. Nur wenn ein bedrohliches Verhalten keine Notlage begründet, ist der KBM-Prozess einzuleiten.

1.2.1. Erkennen

Am Anfang des KBM GR steht die Identifikation potenziell gewaltbereiter Personen. Hierbei handelt es sich um den Schlüsselprozess des KBM GR. Das Bedrohungsmanagement fusst auf der Erfahrungstatsache, dass zielgerichtete Gewalt in aller Regel der Endpunkt eines grundsätzlich voraussehbaren Wegs von Gedanken und Handlungen einer Person ist. Von aussen kann ein solcher Weg hin zur Gewalttat oftmals aufgrund von Warnsignalen erkannt werden.¹¹ Solche Warnsignale sind z.B. konkrete und plausible Drohungen, Nachstellungen, tätliche Angriffe, Gewaltphantasien, das Mitbringen und Zeigen von Waffen oder anderweitige Vorbereitungshandlungen für Gewalttaten.¹² Werden derartige Verhaltensweisen erkannt und der Kantonspolizei gemeldet, kann diese frühzeitig auf bedrohliche Entwicklungen reagieren und versuchen, die Verübung schwerer Gewalttaten zu verhindern. Um diesen Prozess zu fördern, soll insbesondere das heutige Melderecht erweitert und präzisiert werden (Art. 29e E-PolG).

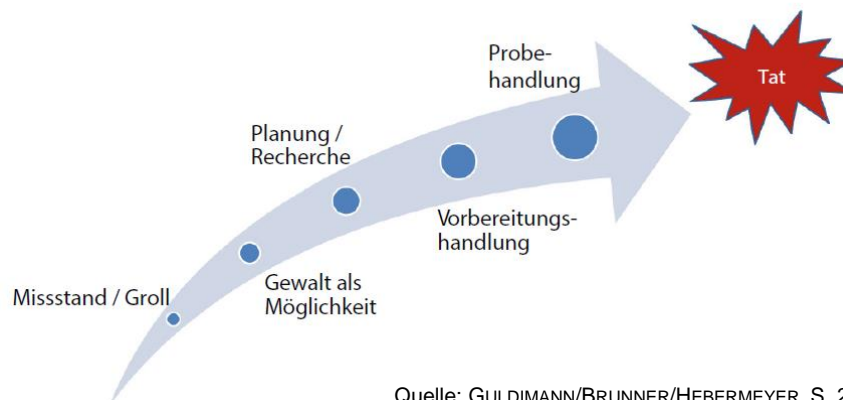


Abbildung 1: Der Weg zur Gewalt

1.2.2. Einschätzen

Vorprüfung: Aufnahme oder Nichtaufnahme ins KBM GR

Nicht jede Meldung einer potenziell gewaltbereiten Person führt dazu, dass ein KBM-Fall eröffnet wird. Wird der Kantonspolizei eine potenziell gewaltbereite Person gemeldet, so nimmt sie zunächst Kontakt mit der meldenden Person auf und klärt offene Fragen. Anschliessend ergänzt sie die Angaben der meldenden Person anhand der polizeilichen Informationen. Auf dieser Grundlage überprüft die Kantonspolizei anhand eines standardisierten Verfahrens, ob hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die gemeldete Person eine schwere zielgerichtete Gewalttat im Sinne des KBM GR begehen könnte. Diese sog. Vorprüfung bezweckt, relevante Meldungen und Ereignisse herauszufiltern, mit dem Ziel, nur gewaltbereite

¹¹ ANGELA GULDIMANN/REINHARD BRUNNER/ELMAR HEBERMEYER, Bedrohungsmanagement: deeskalieren, bevor etwas passiert, 21. Juli 2021, S. 230, abrufbar unter: <https://link.springer.com/> > Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie > Artikel, besucht am 1. November 2023.

¹² JENS HOFFMANN/KATRIN STREICH, Bedrohungsmanagement und psychologische Deeskalation – Zwei sich ergänzende Strategien der Gewaltprävention, in: Zitzmann/Huber (Hrsg.), Gewaltprävention durch Bedrohungsmanagement, Erkennen, Einschätzen, Entschärfen, S. 12 ff., S. 14.

Personen in das KBM GR aufzunehmen.

Zeigt die Vorprüfung, dass es sich um eine gewaltbereite Person im Sinne des KBM GR handelt, wird ein KBM-Fall eröffnet. Andernfalls wird das Ergebnis der Vorprüfung aktenkundig gemacht. In der Regel teilt die Kantonspolizei der meldenden Person sodann mit, dass kein KBM-Fall eröffnet wird. Mit dieser Rückmeldung endet die polizeiliche Tätigkeit im Rahmen des KBM GR.

Informationsbeschaffung und vertiefte Beurteilung des Gewaltpotenzials

Wird ein KBM-Fall eröffnet, führt die Kantonspolizei eine vertiefte Situations- und Gefährdungsanalyse durch. Dazu nimmt sie mit den beteiligten Behörden, den involvierten Fachpersonen, betroffenen privaten Organisationen sowie Privatpersonen Kontakt auf und tauscht sich mit ihnen aus. Kann die Situation aufgrund dieses Informationsaustauschs nicht zuverlässig beurteilt werden, kann die Kantonspolizei zudem Auskünfte im Umfeld der gewaltbereiten Person einholen. Das Umfeld der gewaltbetroffenen Person darf sie nur befragen, wenn die gewaltbetroffene Person hiermit einverstanden ist. Diese Massnahmen, insbesondere der interinstitutionelle Austausch, sollen es der Kantonspolizei ermöglichen, sich ein umfassendes Bild über die bestehende Gefahrenlage zu verschaffen.

Auf der Grundlage dieser verbesserten Informationslage prüft die Kantonspolizei abermals, ob Anlass zur Befürchtung besteht, dass die gewaltbereite Person eine Gewalttat im Sinne des KBM begehen wird, d.h. ob sich die gewaltbereite Person auf einem Entwicklungsweg befindet, der sie voraussichtlich zur Ausübung einer schweren zielgerichteten Gewalt führt.¹³ Um diese Frage beantworten zu können, setzt die Kantonspolizei Risikoeinschätzungsinstrumente ein. Diese dienen dazu, die Ersteinschätzung zu präzisieren, spezifische Risiko- und Schutzfaktoren zu identifizieren und mögliche Gewaltszenarien zu erkennen. Zumindest in der Anfangsphase wird die Kantonspolizei hierfür – wie die meisten Polizeikorps – weiterhin das Risikoeinschätzungstool Octagon einsetzen.¹⁴ Später wird sie womöglich weitere Risikoeinschätzungsinstrumente verwenden, sofern deren Einsatz aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse indiziert ist und sich als verhältnismässig erweist. Die Risikoeinschätzungsinstrumente bilden aber immer nur ein Hilfsmittel für die Beurteilung der Gefahrenlage. Wie gross das Gewaltpotenzial einer Person ist, wird stets von einer oder mehreren Personen bewertet. Es gibt keine automatisierten Gefährdungsbewertungen.

In komplexen Fällen wird die Kantonspolizei für die Bewertung des Gewaltpotenzials Fachpersonen beiziehen, die eine forensisch-psychologische Fallanalyse vornehmen.

Die vertiefte Beurteilung der Gefahrenlage mündet in die Empfehlung von Massnahmen, mit denen die von der gewaltbereiten Person ausgehende Gefahr verringert und/oder deren (potenzielle[s]) Opfer geschützt werden kann.

1.2.3 Entschärfen

Ob und gegebenenfalls welche Massnahmen zu treffen sind, um die Gefahrenlage zu entschärfen, hängt zunächst vom Ausmass der Ausführungsgefahr ab. Wird die Ausführungsgefahr als niedrig eingestuft, so berät die Kantonspolizei im Bedarfsfall die gewaltbetroffene Person, beteiligte Behörden, Fachpersonen, private Organisationen und Privatpersonen im

¹³ MARTIN BOESS/LAURA ELMIGER, Bedrohungsmanagement im Bereich Häuslicher Gewalt – Sicherheit gegen Freiheit, in: Schwarzenegger/Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 117 ff., S. 128.

¹⁴ SIMMLER/MARKWALDER/BRUNNER/BELÖRF, a.a.O., S. 28 ff.

Umgang mit den gewaltbereiten Personen. Im Übrigen kehrt sie nichts Weiteres vor, bis neue sicherheitsrelevante Entwicklungen (z.B. abermalige Meldung, ein Polizeieinsatz) eine Neueinschätzung der Gefahrenlage verlangen (sog. passives Fallmonitoring). Ist die Ausführungsgefahr erhöht, so werden basierend auf der Gefährdungseinschätzung auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahmen festgelegt, mit denen die von der gewaltbereiten Person ausgehende Gefahr vermindert und die gewaltbetroffene Person geschützt werden kann. Die betreffenden Massnahmen werden sodann umgesetzt (sog. aktives Fallmonitoring).

1.2.3.1. Typische Massnahmen des KBM GR

Präventionsansprache

Als ein besonders wirksames Deeskalationsinstrument bei bedrohlichem Verhalten hat sich die sog. Gefährder-, Präventiv- oder Präventionsansprache (nachfolgend als Präventionsansprache bezeichnet) erwiesen.¹⁵ Hierbei handelt es sich um ein auf Kommunikation basierendes polizeiliches Instrument. Es bietet der Kantonspolizei die Möglichkeit, mit der gewaltbereiten Person direkt in Kontakt zu treten und sie über ihre Lebensumstände zu befragen. Bei einer solchen Befragung kann die Kantonspolizei der gewaltbereiten Person ausserdem aufzeigen, dass ihr Verhalten falsch ist und ihr die Folgen ihres normwidrigen Verhaltens vor Augen führen. Schliesslich kann der gewaltbereiten Person auch Hilfe angeboten werden, wenn sie hierfür empfänglich ist (z.B. Lernprogramm für gewaltausübende Personen, Schuldenberatung). Welche dieser Stossrichtungen bei der Präventionsansprache im Vordergrund steht, hängt vom Einzelfall ab.¹⁶

Ansprache der gewaltbetroffenen Person und (polizeiliches) Schutzmanagement

Um Gefahrenlagen wirksam zu begegnen, genügt es in der Regel nicht, nur Massnahmen zu treffen, die bei der gewaltbereiten Person ansetzen. Ebenso wichtig ist es, Sicherheitsmassnahmen für die gewaltbetroffene Person zu treffen. Hierfür hat die Kantonspolizei die gewaltbetroffene Person zunächst über die Gefahrenlage zu informieren. Anschliessend entwickelt sie gemeinsam mit ihr mögliche Schutzmassnahmen, die der Situation der gewaltbetroffenen Person, deren Ressourcen, den örtlichen Gegebenheiten und den praktischen Möglichkeiten Rechnung tragen. Die Schutzmassnahmen können nur im Einverständnis und unter Mitarbeit der gewaltbetroffenen Person umgesetzt werden. Die gewaltbetroffene Person ist deshalb über die infrage kommenden Möglichkeiten zu informieren und bei deren Umsetzung engmaschig zu begleiten.¹⁷ Dieser Prozess ist aufwendig und kann – vor allem in Fällen von häuslicher Gewalt – Monate bis Jahre dauern. Diese Aufgabe kann die Kantonspolizei nur gemeinsam mit Fachberatungsstellen, anderen Behörden und Organisationen erfüllen.

1.2.3.2. Weitere Massnahmen

Droht eine unmittelbare Gefahr für die gewaltbetroffene Person, so kann die Kantonspolizei in der Regel zusätzlich zu den typischen Massnahmen des KBM GR weitere polizeiliche Massnahmen ergreifen. Um welche Massnahmen es sich hierbei handelt, hängt von der Art und der Intensität der Gefahr ab. Dasselbe gilt für andere Behörden und Organisationen, die

¹⁵ MONIKA SIMMLER/SIMONE BRUNNER, Das Kantonale Bedrohungsmanagement: Rechtliche Grundlagen eines neuen Polizeiparadigmas, in: Simmler (Hrsg.), Smart Criminal Justice, Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und der Strafrechtspflege, Basel 2021, S. 165 ff., S. 170.

¹⁶ SABINE WALTER, Bedrohungsmanagement im Kontext häuslicher Gewalt, in: Zitzmann/Huber (Hrsg.), Gewaltprävention durch Bedrohungsmanagement, Erkennen, Einschätzen, Entschärfen, S. 69 ff., S. 77.

¹⁷ WALTER, a.a.O., S. 77.

sich mit der gewaltbereiten oder der gewaltbetroffenen Person befassen. Bei dem auf den Einzelfall zugeschnittenen Massnahmenplan sind die fraglichen Interventionsmöglichkeiten stets miteinzubeziehen und auszuschöpfen.

In Betracht fallen können z.B. folgende Massnahmen:

- Polizeihaft, Sicherstellung von Waffen, Ausweisung, Orts-, Annäherungs- und Kontaktverbot;
- Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft oder entsprechende Ersatzmassnahmen;
- konsequente strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung der gewaltbereiten Person;
- Kinderschutzmassnahmen (z.B. begleitetes Besuchsrecht, Familienunterstützung);
- Erwachsenenschutzmassnahmen (Fürsorgerische Unterbringung);
- zivilrechtliche Massnahmen des Persönlichkeitsschutzes, die in einem selbständigen Verfahren oder im Rahmen des Eheschutz- oder Scheidungsverfahrens angeordnet werden;
- freiwillige oder angeordnete Lernprogramme für gewaltbereite Personen oder andere Behandlungs- sowie Betreuungsangebote für gewaltbereite und/oder gewaltbetroffene Personen.

1.2.3.3. Verzicht auf die Schaffung zusätzlicher Massnahmen

Einzelne Kantone und der Bund haben in den vergangenen Jahren zusätzliche polizeiliche Massnahmen eingeführt, um (schwere) zielgerichtete Gewalttaten verhindern zu können (z.B. Meldeauflage, Zeugenschutzprogramm, Gesprächsteilnahmepflicht).¹⁸ Ob solche oder andere (polizeiliche) Massnahmen im Kanton Graubünden erforderlich sind, kann erst beurteilt werden, wenn sich das KBM GR etabliert hat und die Möglichkeiten der interinstitutionellen Zusammenarbeit sowohl in Bezug auf die Informationsbeschaffung als auch die Massnahmenkoordination ausgeschöpft sind. Erst dann kann zuverlässig eingeschätzt werden, ob die existierenden Interventionsinstrumente für eine effektive Gefahrenabwehr im Rahmen des KBM GR genügen und falls nein, mit welchen (polizeilichen) Massnahmen festgestellte Lücken geschlossen werden könnten. Die Regierung hat daher entschieden, momentan auf die Schaffung neuer Abwehr- und Schutzinstrumente zu verzichten. Es sollen nur die Änderungen vorgenommen werden, die erforderlich sind, um die Rechtsgrundlagen für die typischen KBM-Instrumente zu schaffen bzw. zu optimieren und den Auftrag Rettich umzusetzen. Ob weitere Abwehr- oder Schutzinstrumente notwendig sind, wird die Kantonspolizei prüfen, nachdem sich das KBM GR etabliert hat. Sollte sich dabei zeigen, dass neue (polizeiliche) Massnahmen erforderlich respektive bestehende Interventionsinstrumente zu optimieren sind, wird die Regierung ein entsprechendes Rechtsetzungsprojekt initiieren.

1.2.4. Evaluieren

Mit der Festlegung und Umsetzung der Massnahmen zur Entschärfung der Gefahrenlage ist die Fallarbeit im KBM GR nicht beendet. Gewaltbereite Personen müssen über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet werden, da sich die von ihnen ausgehende Gefahr jederzeit ändern kann. Wird eine gewaltbereite Person z.B. geschieden, erkrankt sie oder verliert ihre Arbeitsstelle, so kann sich das Risiko für die Verübung einer Gewalttat erhöhen. Tritt eine solche Veränderung ein, bedarf es einer neuen Beurteilung der Gefahrenlage, die eine Anpassung des Massnahmenplans nach sich ziehen kann. Dieser Prozess der fortwährenden Überwachung und Verbesserung der Massnahmen wird als «Evaluation» oder «Monitoring»

¹⁸ Vgl. § 46d PoIG AG, § 46e PoIG AG, Art. 38c PoIG UR, Art. 23k-23q des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

bezeichnet. Er bildet als vierter Schritt den Endpunkt der Fallarbeit im Rahmen des KBM GR.

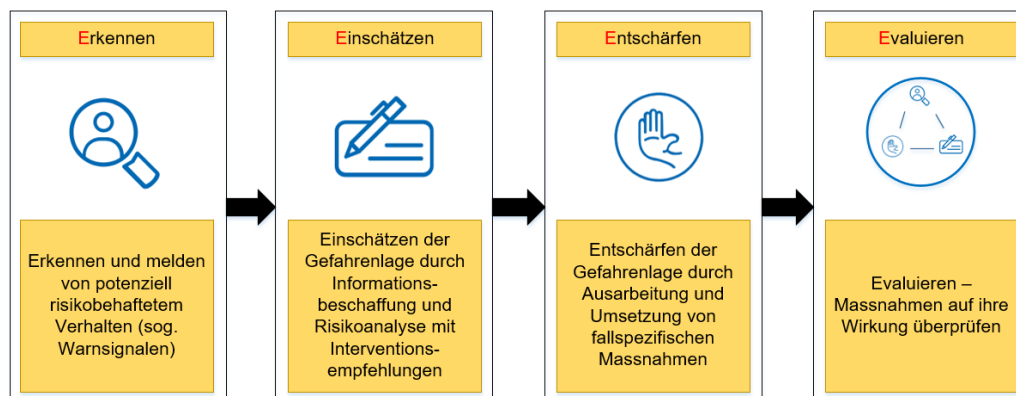


Abbildung 2: Die vier Schritte des KBM-Prozesses

1.3. Organisatorische Ausgestaltung des KBM GR

Damit die Fallarbeit nach dem KBM-Prozess funktioniert, bedarf es bestimmter organisatorischer Strukturen, welche die frühzeitige Erkennung von gewaltbereiten Personen, die Fallführung und die interinstitutionelle Zusammenarbeit sicherstellen bzw. erleichtern.

1.3.1. Kantonspolizei im Kern der Strukturen

Jedes Kantonale Bedrohungsmanagement benötigt eine Behörde, welche die Fallarbeit steuert und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Fachpersonen, private Organisationen und Privatpersonen koordiniert. Die meisten Kantone haben diese Aufgabe der Polizei zugewiesen.¹⁹ In einzelnen Kantonen erfüllt das Sicherheitsdepartement oder eine Koordinationsstelle gewisse Funktionen des (Kantonalen) Bedrohungsmanagements. Bisweilen sind zudem die typischen Massnahmen des KBM zum Schutz der gewaltbetroffenen Personen ganz oder teilweise bei einer anderen Behörde angesiedelt.

Die Regierung hat geprüft, welches dieser Modelle im Kanton Graubünden verwirklicht werden soll. Sie ist dabei zum Schluss gekommen, dass die Kantonspolizei das KBM GR – wie in den meisten Kantonen – allein steuern und die interinstitutionelle Zusammenarbeit koordinieren soll. Die anderen Modelle würden nach der Beurteilung der Regierung zu unnötigen Schnittstellen führen, welche die Fallarbeit erschweren würden.

Um das KBM GR zu steuern und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Fachpersonen, privaten Organisationen und Privatpersonen zu koordinieren, wird die Kantonspolizei ein interdisziplinär zusammengesetztes Team aufbauen.

1.3.2. Netzwerk

Um gewaltbereite Personen zuverlässig identifizieren zu können, müssen Verhaltensweisen erkannt werden, die darauf schliessen lassen, dass eine Person eine schwere zielgerichtete Gewalttat begehen könnte. Hierfür wird in den von der SKP definierten Qualitätsstandards unter anderem empfohlen, ein Netzwerk von sog. Ansprechpersonen aufzubauen.²⁰ Diese Ansprechpersonen fungieren als erste Anlaufstelle für Mitarbeitende ihrer Behörden, wenn sich Personen bedrohlich verhalten (z.B. Drohungen, aggressives Verhalten). Sie nehmen

¹⁹ Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013, Bericht vom 11. Oktober 2017, S. 14.

²⁰ Qualitätsstandards, S. 9.

eine Ersteinschätzung vor, um Fälle, welche die Behörde selber bewältigen kann, von solchen zu unterscheiden, welche der für das Kantonale Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle zu melden sind. Schliesslich bilden die Ansprechpersonen das Bindeglied zwischen den Behörden und der bzw. den für das Kantonale Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle(n). Um diese Aufgaben im Ereignisfall erfüllen und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen zu können (sog. In-House-Bedrohungsmanagement), sind die Ansprechpersonen besonders zu schulen. Diese Schulung übernehmen in der Regel die für das Kantonale Bedrohungsmanagement zuständigen Stellen.

Die Kantone, die ein Kantonales Bedrohungsmanagement kennen, haben diese Vorgabe unterschiedlich umgesetzt. Der Kanton *Solothurn* hat seit dem Jahr 2013 in verschiedenen Ämtern und Institutionen rund 200 Ansprechpersonen ausgebildet.²¹ Das Netzwerk des Kantons *Zürich* umfasst laut einer im Jahr 2017 durchgeführten Studie 360 registrierte Ansprechpersonen.²² Demgegenüber verzichtet der Kanton *St. Gallen* gänzlich auf die Ausbildung von Ansprechpersonen.

Der Aufwand für den Aufbau und die Pflege eines Netzwerks von Ansprechpersonen ist erheblich. Denn hierfür genügt es nicht, Personen einmalig auszubilden. Vielmehr müssen die betreffenden Personen regelmässig geschult und bei deren Abgang neue Personen ausgebildet werden. Der Kanton Zürich hat in den Jahren 2019-2020 durch Online- und Einzelbefragungen erhoben, wie häufig die Zürcher Ansprechpersonen die für das Kantonale Bedrohungsmanagement zuständigen Polizeikorps kontaktiert haben. Knapp 60 % der teilnehmenden Ansprechpersonen gaben an, in den letzten fünf Jahren keine potenziell gewaltbereiten Personen gemeldet zu haben. Von den Ansprechpersonen, die in den letzten fünf Jahren Meldung erstattet haben (40.3 %), haben 24.1% einmal, 19 % zwei Mal und 16.8 % drei Mal potenziell gewaltbereite Personen gemeldet.²³ Mit Blick auf diese Erfahrungswerte und unter Berücksichtigung des Aufwands, der mit dem Aufbau und der Pflege eines Netzwerks von Ansprechpersonen verbunden ist, hat die Regierung entschieden, grundsätzlich keine Ansprechpersonen auszubilden.

Stattdessen wird die Kantonspolizei Behörden über die Methode des Bedrohungsmanagements informieren, sie für dieses Thema sensibilisieren und das diesbezügliche Angebot der Kantonspolizei bekannt machen. Nur in ganz wenigen ausgewählten Behörden, die voraussichtlich in höherem Masse mit Gewaltvorfällen konfrontiert sind, wird die Kantonspolizei Ansprechpersonen ausbilden.²⁴ In dieser Beziehung wird das KBM GR von den von der SKP definierten Qualitätsstandards abweichen.

²¹ <https://so.ch/> > Departement des Innern > Polizei > Über uns > Sicherheitsabteilung > Kantonales Bedrohungsmanagement, letztmals besucht am 17. April 2024.

²² LORENZ BIEBERSTEIN, Evaluation Kantonales Bedrohungsmanagement Zürich, in: Schwarzenegger/Reinhard [Hrsg.], Gefährdungen durch psychisch auffällige Personen, Zürich 2021, S. 51 ff., S. 58.

²³ BIEBERSTEIN, a.a.O., S. 66.

²⁴ Die von der Kantonspolizei angebotene Schulung beschränkt sich darauf, Personen zu befähigen, zwischen Fällen, die der Kantonspolizei zu melden sind, und solchen, welche die Behörde selber bewältigen kann, zu unterscheiden. Die betriebliche Ereignisbewältigung als solche bildet nicht Gegenstand der Schulung.

1.3.3. Forensischer Dienst der PDGR

Die Kantonspolizei wird bei der Einschätzung des Gewaltpotenzials einer gewaltbereiten Person unterstützt werden durch den forensischen Dienst der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR). So wird der forensische Dienst der PDGR in schwierigen Fällen forensisch-psychologische Fallanalysen vornehmen. Überdies wird er von der Kantonspolizei in Einzelfällen bei Fragestellungen im Umgang mit psychisch kranken Personen und für klinische Risikoanalysen beigezogen werden. Die Kantonspolizei und die PDGR werden eine Leistungsvereinbarung abschliessen, sobald das entsprechende Mengengerüst abschätzbar ist.

Die Kantonspolizei kann andere psychiatrische Institutionen oder forensische Fachpersonen hinzuziehen, wenn die PDGR die benötigten forensischen Leistungen nicht erbringen kann.

1.3.4. Fallkonferenz

Personen, die wiederholt körperliche Gewalt ausüben oder Drohungen äussern, beschäftigen in der Regel nicht nur die Kantonspolizei, sondern auch andere Behörden, Fachpersonen und private Organisationen. In derartigen Fällen kann es hilfreich sein, die beteiligten Behörden und Organisationen zusammenzuführen, um die Problemstellung(en) gemeinsam zu analysieren, mögliche Interventionsmassnahmen zu entwickeln und das bisherige Vorgehen zu reflektieren. Das Ziel solcher sog. Fallkonferenzen ist, alle sicherheitsrelevanten Informationen zusammenzutragen, auf dieser Grundlage die bestmögliche(n) Massnahme(n) zur Deeskalation einer Gefahrenlage zu finden und die erforderlichen Massnahme(n) koordiniert umzusetzen (Art. 29g E-PolG). Einberufen und geführt werden Fallkonferenzen in der Regel durch die Kantonspolizei.

1.3.5. Fachgremium KBM GR

In den kommenden Jahren gilt es das KBM GR aufzubauen. Hierfür ist namentlich die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu etablieren bzw. zu optimieren. Dieser Prozess soll unterstützt werden durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Fachgremium. Dieses soll die Fallarbeit analysieren, um das Vorgehen für zukünftige Fälle zu optimieren. Hierdurch soll die interinstitutionelle Zusammenarbeit laufend verbessert, das Wissen über die Handlungsmöglichkeiten der jeweils involvierten Behörden, Fachpersonen und privaten Organisationen gestärkt und das gegenseitige Verständnis gefördert werden. Ausserdem soll das Fachgremium KBM GR dazu dienen, allgemeine Entwicklungen und Problemstellungen zum KBM GR zu erkennen bzw. zu antizipieren und mögliche Lösungen zu erarbeiten.

Das hierzu zu schaffende interdisziplinäre Fachgremium soll ähnlich zusammengesetzt sein wie der «Runde Tisch Häusliche Gewalt».²⁵ Geleitet und einberufen werden soll das Fachgremium KBM GR durch die Kantonspolizei. Die Kantonspolizei soll zudem bestimmen, welche Angelegenheiten behandelt und welche Fachpersonen ergänzend beigezogen werden. Die Einzelheiten beabsichtigt die Regierung, auf Verordnungsebene zu regeln.

²⁵ Häusliche Gewalt, Kantonale Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von häuslicher Gewalt in Graubünden, 22. Februar 2022, S. 15.

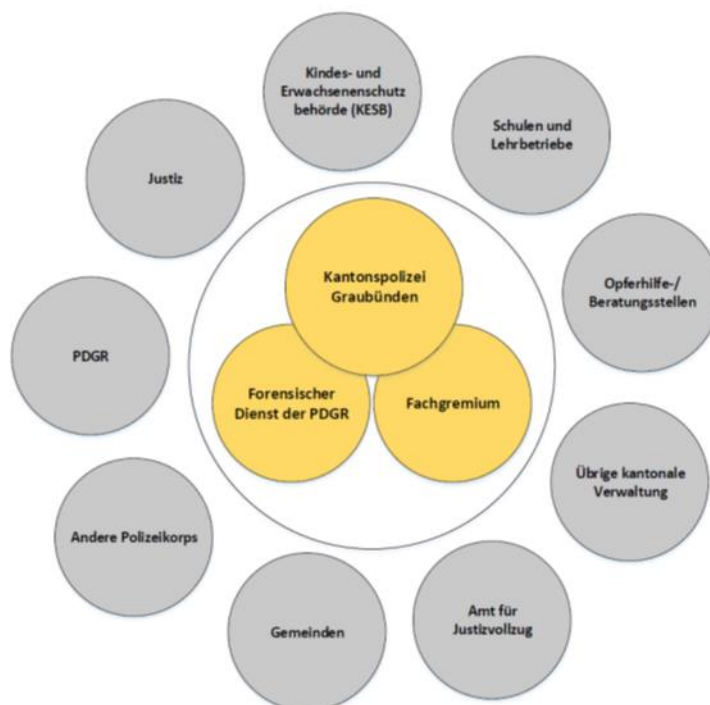


Abbildung 3: Organisation KBM GR

2. Polizeiliche Massnahmen bei Stalking

Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau hat bei der Universität Zürich ein Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten gegen Stalking in Auftrag gegeben.²⁶ In diesem Gutachten haben Prof. Dr. iur. Christian Schwarzenegger und Dr. iur. Aurelia Gurt die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sofortintervention sowie die mittel- und langfristigen Eingriffsmöglichkeiten gegen Stalking analysiert und aufgezeigt, wie die festgestellten Lücken geschlossen werden könnten. Die vorgeschlagenen Massnahmen fallen in die Zuständigkeit des Bundes, soweit empfohlen wird, die strafprozessualen Zwangsmassnahmen zu erweitern, eine spezielle Strafnorm für das Stalking zu schaffen und das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) zu ergänzen. Die Kantone sind zum Handeln aufgerufen, soweit die polizeilichen Massnahmen für die Sofortintervention vereinheitlicht und optimiert werden sollen, sowie gefordert wird, die Präventionsansprache für Stalking-Fälle nutzbar zu machen.²⁷ Die Regierung beabsichtigt, diese gutachterlichen Empfehlungen umzusetzen.

²⁶ CHRISTIAN SCHWARZENEGGER/AURELIA GURT, Rechtliche Möglichkeiten gegen Stalking in der Schweiz, Gutachten zuhanden des EBG, März 2019 (nachfolgend als Bericht Stalking Massnahmen bezeichnet).

²⁷ SCHWARZENEGGER/GURT, a.a.O., S. 5 ff.

2.1. Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen

2.1.1. Neue Anordnungsgründe

Die meisten Kantone, die polizeiliche Massnahmen in Stalkingfällen vorsehen, haben hierfür gesonderte polizeiliche Massnahmen geschaffen, die zu jenen bei häuslicher Gewalt hinzutreten.²⁸ Diese Regelungen sind in der Umsetzung anspruchsvoll, da im Einzelfall jeweils zu entscheiden ist, ob ein Fall von «häuslicher Gewalt» oder «Stalking» bzw. «Nachstellung» vorliegt. Dies ist aufgrund der unscharfen Begrifflichkeiten schwierig.

Um dies zu vermeiden und sämtlichen Formen der Gewaltanwendung mit vergleichbarer Intensität Rechnung tragen zu können, hat der Kanton *Basel-Landschaft* einen anderen Regelungsansatz gewählt. Er sieht als Anordnungsgrund nicht mehr die «häusliche Gewalt» oder das «Stalking» bzw. die «Nachstellung» vor, sondern knüpft die Anordnung der polizeilichen Massnahmen in Anlehnung an Art. 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 220) an die Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (§ 26a PolG BL). Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton *Thurgau* (§ 57 Abs. 1 PolG TG).²⁹

Dieser Regelungsansatz soll auch im Polizeigesetz des Kantons Graubünden verwirklicht werden. Dies hat den Vorteil, dass die betreffenden Massnahmen bei allen Formen von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen, z.B. auch bei Drohungen gegenüber Mitgliedern von Behörden oder kantonalen, regionalen oder kommunalen Mitarbeitenden, angeordnet werden können. Um diese Intention sichtbar zu machen, soll begrifflich an Art. 28b ZGB angeknüpft werden, indem die betreffenden Massnahmen als «Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen» bezeichnet werden. Die Voraussetzungen, unter denen diese Massnahmen angeordnet werden können, sollen hingegen nicht unter Verweis auf Art. 28b ZGB umschrieben werden, weil der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz weiter gefasst ist als der strafrechtliche. Würde hier auf das Zivilrecht verwiesen, so würde das Aufgabengebiet der Kantonspolizei über Gebühr ausgedehnt. Stattdessen sollen die Anordnungsgründe für die «Besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen», wie im Polizeirecht üblich, anknüpfend an die in diesem Bereich bestehenden objektiven Straftatbestände der Delikte gegen Leib und Leben, die sexuelle Integrität und die Freiheit umschrieben werden.

2.1.2. Neue Massnahmen

Mit der Ausweisung gemäss Art. 16 kann eine Person für 14 Tage aus der gemeinsamen Wohnung weggewiesen und von dort ferngehalten werden. Diese raumbezogene Anordnung bezieht sich grundsätzlich nur auf die gemeinsame Wohnung der betroffenen Personen. Sie schützt gefährdete Personen nicht, wenn sie sich andernorts aufhalten. Damit bleibt Art. 16 hinter den zivilrechtlichen Schutzmassnahmen gemäss Art. 28b ZGB zurück, die zusätzlich zur Ausweisung ein Annäherungs- und Ortsverbot sowie ein Kontaktverbot beinhalten können.

²⁸ Vgl. z.B. Art. 85 PolG BE, § 19c PolG SZ, § 3 i.V.m. § 2 GSG, Art. 17 und Art. 17a PolG AR (mit weiterem Begriff der häuslichen Gewalt), Art. 57 PolG NE (mit weiterem Begriff der häuslichen Gewalt), Art. 43 PolG SG (mit weiterem Begriff der Häuslichen Gewalt), Art. 39 und Art. 39a PolG UR (mit weiterem Begriff der häuslichen Gewalt).

²⁹ Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 5. Juli 2022, S. 26; vgl. auch Protokoll des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 7. Juni 2023.

Dies befriedigt insbesondere bei Stalking nicht, da das bedrohliche Verhalten hier gerade auch in der Kontaktaufnahme per Telefon, SMS, Chat, Brief etc. bestehen kann. Mit der vorliegenden Teilrevision sollen die Instrumente der Kantonspolizei deshalb erweitert werden. Neu soll die Kantonspolizei bei Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen – wie im zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz – beliebige Formen von Ortsverboten, aber auch Annäherungs- und Kontaktverbote verfügen können. Mit dieser Regelung wird sich der Kanton Graubünden der Mehrheit der Kantone anschliessen, die in den vergangenen Jahren entsprechende Instrumente eingeführt haben.

2.2. Präventionsansprache

Als in vielen Fällen wirksame Massnahme bei Stalking hat sich die Normverdeutlichung in Form der Ansprache der stalkenden Personen durch geeignete Fachpersonen erwiesen (sog. Präventionsansprache). Oft kann damit das Stalking bereits eingedämmt werden, womit sich weitergehende Interventionen erübrigen.³⁰ Soweit für diese polizeiliche Massnahme eine besondere Rechtsgrundlage erforderlich ist, soll sie mit der vorliegenden Revision geschaffen werden (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 10).

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Aufgaben der Kantonspolizei

Mit dem KBM GR wird die präventive Ausrichtung der Polizeiarbeit verstärkt. Um diese Neuerung zum Ausdruck zu bringen, soll in Art. 2 Abs. 1 lit. b zusätzlich die «Erkennung» von Straftaten als Aufgabe der Kantonspolizei genannt werden. Damit werden auch die anderen Formen von Vorermittlungen im Aufgabenkatalog sichtbar gemacht (vgl. Art. 21a ff.).

Gestrichen werden soll der Begriff der «Bekämpfung von Straftaten». Diese polizeiliche Tätigkeit bildet nach der heutigen Terminologie Teil der gerichtlichen Polizei, die in Art. 2 Abs. 1 zu Beginn erwähnt ist. Die Bekämpfung von Straftaten ist daher in Art. 2 Abs. 1 nicht gesondert aufzuführen.

Art. 10 Befragung, Vorladung und Vorführung

Die Präventionsansprache ist ein besonders effektives Deeskalationsinstrument, das im Rahmen (Kantonalen) Bedrohungsmanagements und bei Stalking regelmässig eingesetzt wird (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. II.1.2.3.1. und Ziff. II.2.2.). Die Kantone *Aargau*, *Basel-Landschaft*, *Basel-Stadt*, *Bern*, *Glarus*, *Luzern*, *Schaffhausen*, *Solothurn*, *St. Gallen*, *Thurgau*, *Uri* und *Zug* haben die Präventionsansprache im Polizeigesetz geregelt. Der Kanton *Nidwalden* beabsichtigt, eine entsprechende Regelung aufzunehmen. Damit wird die Mehrheit der Kantone, die über ein (Kantonales) Bedrohungsmanagement verfügt, die Präventionsansprache in ihren Polizeigesetzen besonders normiert haben. Eine Minderheit der Kantone hat auf eine solche Regelung verzichtet.

Die Kantonspolizei führt bereits jetzt Präventionsansprachen durch. Sie qualifiziert diese als besondere Form der Befragung, die sich auf Art. 10 stützen lässt.³¹ An dieser Auffassung ist festzuhalten, zumal die Präventionsansprache sowohl hinsichtlich ihrer Durchführung als

³⁰ Bericht Stalking Massnahmen, S. 21; GURT, a.a.O., S. 327 ff.

³¹ Vgl. GIANFRANCO ALBERTINI, in: Albertini (Hrsg.), Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2022, S. 102 ff.

auch der hiermit verbundenen Grundrechtseingriffe mit anderen sicherheitspolizeilichen Befragungen vergleichbar ist. Es soll deshalb darauf verzichtet werden, die Präventionsansprache besonders zu regeln.

Neu geregelt werden soll in Art. 10 Abs. 4 E-PolG die Vorführung ohne Vorladung. Die im Weiteren vorgeschlagenen Änderungen sind ausschliesslich von terminologischer Bedeutung.

Art. 12a Ausgrenzung

Art. 12 lässt Fernhaltungen und Wegweisungen nur ereignisbezogen zu. Dies hat zur Folge, dass Wegweisungen und Fernhaltungen nur im Zusammenhang mit einem konkreten Ereignis, das eine polizeiliche Aufgabe auslöst, angeordnet werden können. Bejaht wird dies praxisgemäss bei Naturereignissen (z.B. Bondo, Brienz), dem World Economic Forum, dem Engadiner Skimarathon, Eishockey-Spielen oder ähnlichen Ereignissen.³² Damit ist der Anwendungsbereich der Wegweisung und Fernhaltung enger als in anderen Kantonen, in welchen diese polizeiliche Massnahme z.B. auch gegenüber Personen, die mit Drogen handeln (Art. 31d PolG FR, Art. 29 PolG SG, Art. 53 LPol GE) oder die infolge übermässigen Alkohol- oder Drogenkonsums öffentlich Ärger erregen (Art. 29 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 PolG SG), angeordnet werden können.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die Kantonspolizei ein entsprechendes sicherheitspolizeiliches Instrument, vor allem in städtischen Gebieten, benötigt. Die hierfür erforderliche Gesetzesgrundlage soll mit der vorliegenden Revision geschaffen werden. Die fragliche Regelung soll indessen nicht in Art. 12 integriert werden, weil sie auf die Anordnungen gemäss Art. 12 Abs. 2 begrenzt, in der Dauer limitiert und in der Regel schriftlich verfügt werden soll. Damit unterscheidet sich diese polizeiliche Massnahme in mehrfacher Hinsicht von den Wegweisungen und Fernhaltungen gemäss Art. 12. Deshalb soll diese polizeiliche Massnahme in Art. 12a E-PolG gesondert geregelt und in Anlehnung an das Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) als Ausgrenzung bezeichnet (Art. 23m BWIS) werden.

Dieser Regelungsansatz führt dazu, dass sich der Anwendungsbereich von Art. 12 und Art. 12a E-PolG insoweit decken können, als die Kantonspolizei ereignisbezogen Wegweisungen oder Fernhaltungen gemäss Art. 12 Abs. 2 anordnet. Dasselbe gilt für die besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen, soweit diese eine Ausweisung oder ein Ortsverbot beinhalten (Art. 16 Abs. 2 lit. a und b E-PolG). Es erweist sich daher als erforderlich, das Verhältnis der betreffenden Rechtsnormen zu regeln. Zu diesem Zweck soll in Art. 12a Abs. 3 E-PolG vorgesehen werden, dass Art. 12 PolG und die besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen der Ausgrenzung als speziellere Rechtsnormen vorgehen. Die Kantonspolizei kann eine Person folglich nur ausgrenzen, wenn weder eine Wegweisung noch eine Fernhaltung oder eine besondere Massnahme gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen angeordnet werden kann.

Im Übrigen lehnt sich die vorgeschlagene Regelung an die Zürcher Regelung an (vgl. § 33 f. PolG ZH). Dementsprechend soll die Dauer der Ausgrenzung auf 14 Tage begrenzt (Art. 12a Abs. 4 E-PolG) und die Kantonspolizei verpflichtet werden, Ausgrenzungen, die länger als 24 Stunden dauern, schriftlich zu verfügen (Art. 12a Abs. 5 E-PolG). Der Inhalt der Massnahmen wird gleichermassen umschrieben wie in Art. 12 Abs. 2.

³² ALBERTINI, Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, a.a.O., S. 115 f.

Art. 15 Polizeigewahrsam

Art. 15 Abs. 1 lit. d E-PolG soll insofern angepasst werden, als die Kantonspolizei zusätzlich befugt werden soll, Personen in Polizeigewahrsam zu nehmen, um den Vollzug einer Ausweisung (Art. 12a E-PolG), einer besonderen Massnahme gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Art. 16 ff. E-PolG) sicherzustellen. Bei dieser Gelegenheit sollen in Art. 15 Abs. 1 lit. d überdies die Zu- und Vorfürhungen sowie die Landesverweisung erwähnt werden.

Art. 16 Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen **1. Ausweisung, Orts-, Annäherungs- und Kontaktverbot**

Der Auftrag Rettich soll umgesetzt werden, indem im Polizeigesetz spezielle polizeiliche Massnahmen, sog. «Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen», vorgesehen werden. Die betreffenden Massnahmen dienen primär der Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für Leib, Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit einer anderen Person (Art. 16 Abs. 1 lit. a E-PolG). Mit dieser Regelung werden die Voraussetzungen für die Anordnung dieser polizeilichen Massnahmen unter Bezugnahme auf die gefährdeten Rechtsgüter umschrieben. Dabei wird die Terminologie des Strafgesetzbuchs verwendet. Die Kantonspolizei kann die betreffenden Massnahmen folglich nur anordnen, wenn eine Person Opfer einer Straftat gegen Leib, Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit zu werden droht, d.h. es muss die unmittelbare Gefahr bestehen, dass die gefährdende Person den objektiven Tatbestand eines entsprechenden strafgesetzlichen Straftatbestands verwirklichen wird.

Dieser Regelungsansatz kann momentan für das Stalking nicht gewählt werden, weil kein entsprechender Straftatbestand existiert. Der Bund beabsichtigt zwar, das Stalking im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz unter Strafe zu stellen.³³ Ob ein solcher Straftatbestand eingeführt werden wird und wie dieser ausgestaltet sein wird, ist derzeit aber noch unklar. Deshalb hat sich die Regierung entschieden, im Vernehmlassungsentwurf die Voraussetzungen für die Anordnung von besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen bei Stalking eigenständig zu umschreiben (Art. 16 Abs. 1 lit. b E-PolG). Auf diesen Entscheid wird sie voraussichtlich zurückkommen, wenn der Bund für das Stalking einen eigenständigen Straftatbestand geschaffen hat. In diesem Fall kann dieser Anordnungsgrund – wie die anderen – unter Verweis auf das strafrechtlich geschützte Rechtsgut bzw. die betreffende(n) Strafbestimmung(en) umschrieben werden.

Liegt ein Anordnungsgrund im Sinne von Art. 16 Abs. 1 E-PolG vor, so kann die Kantonspolizei eine Ausweisung, ein Orts-, ein Annäherungs- und ein Kontaktverbot anordnen, soweit diese Massnahmen geeignet, erforderlich und zweckmässig sind, um der Gefahrenlage zu begegnen (Art. 16 Abs. 2 E-PolG). Die fragliche Regelung lehnt sich begrifflich an das Zivilrecht an (vgl. Art. 28b Abs. 1 und 2 ZGB). Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei den besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen um Sofortmassnahmen handelt, die den zivilrechtlichen Schutzmassnahmen vorgelagert und im Bedarfsfall durch diese abzulösen sind. Zugleich lassen sich hierdurch die raumbezogenen Massnahmen gemäss Art. 16 E-PolG von der Wegweisung und Fernhaltung (Art. 12) und der Ausgrenzung (Art. 12a E-PolG) abgrenzen.

Die Ausweisung, das Orts-, Annäherungs- und Kontaktverbot gemäss Art. 16 Abs. 2 E-PolG

³³ Abrufbar unter <https://www.parlament.ch/> > Kommission > Sachbereichskommissionen > Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, besucht am 2. November 2023.

sind nicht alles neue polizeiliche Massnahmen. Das Polizeigesetz kennt entsprechende Anordnungen schon jetzt primär in Form der Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung oder dem gemeinsamen Haus sowie deren unmittelbarer Umgebung (Art. 16). Das Ortsverbot geht über diese Anordnungen insofern hinaus, als beliebige Orte in den Rayon aufgenommen werden können, den die gefährdende Person nicht betreten darf. So kann sich ein Ortsverbot z.B. auch auf die Wohnung der Eltern der gefährdeten Person oder anderer ihr nahestehender Personen beziehen.

Eine neue polizeiliche Massnahme soll mit dem Annäherungsverbot eingeführt werden. Mit dem Annäherungsverbot wird ein personenbezogener Rayon definiert, in welchem sich die gefährdende Person nicht aufhalten darf. Dieses Instrument kennt das Bündner Polizeirecht derzeit nicht.

Sowohl beim Orts- als auch beim Annäherungsverbot hat die Kantonspolizei den mit dem Verbot belegten Rayon festzulegen, vorzugsweise mit einer Distanzangabe in Metern.³⁴ In Deutschland hat sich diesbezüglich z.B. ein Regelabstand von 200 Metern etabliert.³⁵ Das Ortsverbot sollte durch eine Gebietsumgrenzung mithilfe der entsprechenden Strassennamen oder durch einen Gebietsplan definiert werden. Die Grösse ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der massgeblichen Interessen zu bestimmen.

Schliesslich soll die Kantonspolizei die Möglichkeit erhalten, ein Kontaktverbot anzuordnen. Das Kontaktverbot bezweckt, der gefährdenden Person zu verbieten, mit der gefährdeten Person Kontakt aufzunehmen. Untersagt werden kann sowohl die direkte als auch die indirekte Kontaktaufnahme. Um jegliche Provokation zu unterbinden, kann die Kantonspolizei die Kontaktaufnahme mit diesem Instrument auch wechselseitig untersagen. In diesem Fall wird ein Kontaktverbot gegenüber allen beteiligten Personen ausgesprochen. Diese gelten somit zugleich als gefährdende und als gefährdete Person.

Art. 16a 2. Dauer der Massnahmen

Im Rahmen der Teilrevision des Polizeigesetzes vom 31. August 2018 wurde die Angemessenheit der Dauer der Ausweisung überprüft. Dabei kam der Grosse Rat zum Schluss, die maximale Dauer der Ausweisung von 10 Tagen auf 14 Tage zu verlängern. Die damaligen Überlegungen, welche für die Festlegung der maximalen Massnahmendauer sprachen, gelten auch für die anderen besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen. Es besteht kein Anlass, die maximale Dauer der betreffenden Massnahmen anders festzulegen als bei der Ausweisung. Die Kantonspolizei soll daher das Recht erhalten, sämtliche besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen längstens für 14 Tage anzuordnen (Art. 16a Abs. 1 E-PolG).

Nicht geprüft wurde im Rahmen der Teilrevision des Polizeigesetzes vom 31. August 2018, ob sich die Ausweisung verlängern soll, wenn die gefährdete Person beim Regionalgericht beantragt, zivilrechtliche Schutzmassnahmen anzuordnen. Die rechtswissenschaftliche Lehre erachtet eine solche Regelung als erforderlich, um zu verhindern, dass die gefährdete Person schutzlos bleibt, bis das zuständige Zivilgericht eine (super)provisorische Massnahme getroffen hat. Die Kantone *Appenzell-Ausserrhoden*, *Bern*, *Basel-Landschaft*, *Glarus*, *Nidwalden*, *Obwalden*, *Schaffhausen*, *Schwyz* und *Solothurn* haben in ihren Polizeigesetzen entsprechende Regelungen aufgenommen. Eine derartige Bestimmung soll auch im Polizeigesetz verankert werden, um zu gewährleisten, dass die polizeilichen Massnahmen gegen

³⁴ GURT, a.a.O., S. 194, S. 258.

³⁵ GURT, a.a.O., S. 259.

Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen durch die gleichgerichteten zivilrechtlichen Anordnungen abgelöst werden. Hierzu soll vorgesehen werden, dass sich die Massnahmendauer automatisch von Gesetzes wegen um maximal 20 Tage verlängert, wenn die gefährdete Person beim Regionalgericht beantragt, eine gleichgerichtete zivilrechtliche Schutzmassnahme anzuordnen. Innert dieser Zeit kann das zuständige Regionalgerichte die Gegenpartei anhören, so dass die polizeiliche Schutzmassnahme durch eine vorsorgliche Massnahme abgelöst werden kann (Art. 16a Abs. 2 E-PolG). Die Regionalgerichte teilen den Beteiligten und der Kantonspolizei mit, dass sich die Massnahmendauer infolge der Klageeinreichung von Gesetzes wegen verlängert hat.

Schliesslich soll klargestellt werden, dass besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen abermals verfügt werden können, wenn sich ein neuer Vorfall (z.B. ein neuer tätlicher Angriff) ereignet, der eine unmittelbare Gefahrenlage begründet, der durch eine Massnahme gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen begegnet werden kann und soll.³⁶ Die hierzu aufzunehmende Regelung lehnt sich an Art. 23g Abs. 2 BWIS an. Diese Regelung kann an sich aus der Verfahrensordnung abgeleitet werden. Weil sie in der Praxis von grosser Bedeutung ist, soll sie ausdrücklich in Art. 16a Abs. 3 E-PolG verankert werden.

Art. 16b 3. Anordnung der Massnahmen

Die besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen soll die Kantonspolizei – wie die Ausweisung gemäss Art. 16 – schriftlich, versehen mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung, anordnen. Auch in den übrigen Punkten orientieren sich die vorgeschlagenen Verfahrensbestimmungen an Art. 16.

Über die geltenden Regelungen geht Art. 16b E-PolG insofern hinaus, als die Kantonspolizei neu verpflichtet werden soll, der Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden mitzuteilen, dass sie eine besondere Massnahme gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellung angeordnet hat (Art. 16b Abs. 3 lit. c E-PolG). Diese Mitteilung erscheint wichtig, damit die Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden auf das Opfer zugehen und dem Opfer ihre Leistungen anbieten kann. Dazu zählt insbesondere eine kostenlose Rechtsberatung, mit welcher dem Opfer aufgezeigt wird, welche rechtlichen Instrumente ihm zur Verfügung stehen. Dadurch wird das Opfer befähigt, die erforderlichen Schritte einzuleiten, um Rechtsschutz zu erlangen und die besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen im Bedarfsfall – wie vom Gesetzgeber angedacht – durch die zivilrechtlichen Schutzmassnahmen ablösen lassen zu können. Deshalb erachtet es die Regierung auch als zulässig, die Mitteilung an die Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden anders als im Strafverfahren nicht von der Zustimmung des Opfers abhängig zu machen. Entsprechende Regelungen kennen namentlich die Kantone *Basel-Stadt*, *Basel-Landschaft*, *Luzern*, *Zürich* und *Aargau* (bei häuslicher Gewalt).

Im Zusammenhang mit der entsprechenden Mitteilungspflicht ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen nur der Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden mitgeteilt werden. Anderen Opferberatungsstellen darf die Kantonspolizei die Entscheide nicht zustellen. Mit dieser Regelung wird die heutige Praxis im Bereich der Beratung von gewaltausübenden Personen auf die Opferhilfe ausgedehnt. Denn dort erfolgt die Mitteilung bereits jetzt nur an die vom Amt für Justizvollzug geführte Beratungsstelle.

³⁶ BBl 2018 4751 ff., 4787 f.

Schliesslich soll die vorliegende Revision dazu genutzt werden, die aussergewöhnliche Schreibweise der «Beratungsstelle für Gewalt ausübende Personen» in «Beratungsstelle für gewaltausübende Personen» zu ändern. Die derzeitige Schreibweise gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen und ist, soweit ersichtlich, singulär (vgl. auch 16c E-PolG und Art. 48 des Gesetzes über den Justizvollzug im Kanton Graubünden [Justizvollzugsgesetz, JVG; BR 350.500]).

Art. 16c 4. Meldung an die Beratungsstelle für gewaltausübende Personen

Infolge der Neugestaltung der Ausweisung ist auch die Meldepflicht gemäss Art. 16a anzupassen. Für den Bereich der häuslichen Gewalt soll die bisherige Praxis kodifiziert werden, die sich begrifflich an die PKS anlehnt. Die PKS definiert die häusliche Gewalt über die Beziehung zwischen der beschuldigten und geschädigten Person zur Tatzeit. Danach werden dem häuslichen Bereich partnerschaftliche und andere intrafamiliäre Beziehungen zugeordnet. Als Gewalttaten gelten die Straftatbestände des Strafgesetzbuchs, die eine vorsätzliche Verletzung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität einer Person beinhalten. Entsprechend dieser Umschreibung werden 31 Straftatbestände des Strafgesetzbuchs dem Bereich der häuslichen Gewalt zugeordnet, soweit sich die entsprechenden Straftatbestände in einer partnerschaftlichen oder anderen innerfamiliären Beziehung zutragen.³⁷ In diesen Fällen teilt die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen den Namen, die Adresse und die Telefonnummer der beschuldigten Person mit, wenn sie aufgrund eines Polizeieinsatzes ein Ermittlungsverfahren einleitet (vgl. Art. 299 StPO). Für Antragsdelikte gilt dies nur, wenn ein Strafantrag vorliegt.

Die Regierung schlägt vor, diese Meldepflicht mit der vorliegenden Revision auf schwere Gewalttaten auszudehnen (Art. 16 Abs. 1 lit. b E-PolG). Die Beratungsstelle für gewaltausübende Personen soll gemeldeten Personen neu auch in diesen Fällen, eine kostenlose Beratung anbieten, um ihnen zu helfen, für ihr Verhalten die Verantwortung zu übernehmen und Strategien zu entwickeln, die es ihnen erlauben, Konflikte ohne Gewalt zu lösen.

Neu geregelt werden soll sodann die Datenbekanntgabe. Gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. c stellt die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen die Ausweisungsent-scheide und allenfalls weitere notwendige Unterlagen zu. Diese Regelung erweist sich aus datenschutzrechtlicher Sicht als problematisch, weil die Beratungsstelle für gewaltausübende Personen die zusätzlichen Unterlagen nur benötigt, wenn sich jemand auf eine Beratung ein-lässt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht erweist es sich daher als heikel, die Mitteilung der Ausweisung mit der Bekanntgabe weiterer Unterlagen zu verknüpfen. Neu soll die Kantons-polizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen deshalb zunächst nur mehr den Namen, die Adresse und die Telefonnummer von meldepflichtigen Personen sowie eine kurze Sachverhaltsdarstellung bekanntgeben. Zusätzliche Informationen soll die Beratungs-stelle für gewaltausübende Personen erst erhalten, wenn und soweit diese Informationen für die Beratung erforderlich sind (Art. 16c Abs. 2 E-PolG).

Art. 28 Daten über gewaltbereite Personen

Art. 28 regelt die Datenbearbeitung über gewaltbereite Personen. Die betreffende Regelung genügt nicht als Rechtsgrundlage für das KBM GR. Sie soll daher aufgehoben und durch die

³⁷ <https://www.bfs.admin.ch/> > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Polizei > Häusliche Gewalt, letztmals besucht am 5. Januar 2024.

Art. 29c-29i E-PolG ersetzt werden.

Art. 29c Bedrohungsmanagement, 1. Begriffe

In Art. 29c sollen die Begriffe der «potenziell gewaltbereiten Person», der «gewaltbereiten Person» und der «gewaltbetroffenen Person» definiert werden. Mit diesen Legaldefinitionen wird eine Forderung der rechtswissenschaftlichen Lehre umgesetzt, die verlangt, den Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements gesetzlich zu umschreiben, weil hiermit erhebliche Eingriffe in die Privatsphäre der betroffenen Personen verbunden sein können.³⁸

Die Schwierigkeit besteht darin, angemessene Umschreibungen zu finden, da sich noch keine einheitliche Terminologie entwickelt hat (vgl. hierzu die Ausführungen unter II.1.1.).

Dies gilt insbesondere für den Begriff der «potenziell gewaltbereiten Person». Soweit ersichtlich hat bislang kein Kanton eine entsprechende Legaldefinition aufgenommen. Die vorgeschlagene Definition dient dazu, das Melderecht zu konkretisieren. Dementsprechend wird der Begriff der «potenziell gewaltbereiten Person» unter Rückgriff auf die Warnsignale, die darauf hindeuten, dass sich eine Person auf dem Weg hin zu einer schweren Gewalttat befindet, umschrieben (vgl. die Ausführungen unter II.1.2.1.). Die entsprechenden Hinweise sollen unter dem Begriff des «bedrohlichen Verhaltens» zusammengefasst und mittels einer beispielhaften Aufzählung konkretisiert werden (vgl. Art. 29c Abs. 1 E-PolG).

Im Weiteren soll der Begriff der «gewaltbereiten Person», d.h. der Zielpersonen des KBM GR, im Polizeigesetz definiert werden. Diese Definition soll sich – wie dargelegt – an Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO orientieren, soweit es nicht um den Terrorismus und den gewalttätigen Extremismus geht (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. II.1.1.2.). Da Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO erst seit dem 1. Januar 2024 gilt, vermochte sich hierzu noch keine Praxis zu etablieren. Es ist daher noch nicht bekannt, welche Straftaten Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO erfasst. Ausgehend vom Wortlaut von Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO und der bisher ergangenen Rechtsprechung³⁹ kann davon ausgegangen werden, dass zumindest die strafgesetzlichen Verbrechenstatbestände hierunter fallen, d.h.:

- vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB);
- Mord (Art. 112 StGB);
- Totschlag (Art. 113 StGB);
- qualifizierter Schwangerschaftsabbruch (Art. 118 Abs. 2 StGB);
- schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB);
- Raub (Art. 140 StGB);
- qualifizierte Erpressung (Art. 156 Ziff. 2–4 StGB);
- Menschenhandel (Art. 182 StGB);
- Freiheitsberaubung und Entführung, Erschwerende Umstände (Art. 184 StGB);
- Geiselnahme (Art. 185 StGB);
- sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB);
- sexuelle Nötigung (Art. 189 Abs. 1 und 3 StGB);
- Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 1 und 3 StGB);
- Schändung (Art. 191 StGB);
- kriminelle und terroristische Organisationen (Art. 260^{ter} StGB) sowie

³⁸ Vgl. MONIKA SIMMLER, Polizeiliches Bedrohungsmanagement im Rechtsstaat, in: AJP 2022, S. 448 ff.

³⁹ Urteil des Bundesgerichts 7B_155/2024 vom 5. März 2024.

- Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264-264I StGB).

Hinzu kommen schwere strafgesetzliche Vergehen, welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer Person schwer beeinträchtigen. Damit zeigt sich, dass die Zieldelikte des KBM GR auf schwere Gewalttaten beschränkt sind. Dieses Instrument wird also nur punktuell zum Einsatz kommen. Es erlaubt keine flächendeckende Überwachung.

Weiter gefasst werden soll die Legaldefinition der «gewaltbereiten Person» im Bereich des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus. Die betreffende Umschreibung lehnt sich an die Begrifflichkeit des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121) an. Die betreffende Praxis ist bei der Auslegung von Art. 29c Abs. 2 lit. b E-PolG heranzuziehen.⁴⁰

Letztendlich soll der Begriff der «gewaltbetroffenen Person» definiert werden. Hiermit sind die (potenziellen) Opfer der gewaltbereiten Person gemeint (Art. 29c Abs. 3 E-PolG). Hierbei kann es sich um eine Einzelperson oder eine Gruppe von Personen handeln. Letzteres trifft z.B. zu, wenn sich das bedrohliche Verhalten gegen eine Behörde richtet. In diesem Fall gelten grundsätzlich sämtliche Mitglieder sowie Mitarbeitenden der betroffenen Behörde als gewaltbetroffene Personen im Sinne von Art. 29c Abs. 3 E-PolG. Opfer und damit gewaltbetroffene Personen sind aber auch in diesen Fällen ausschliesslich natürliche Personen, weil nur diese Träger der zu schützenden Rechtsgüter (physische, psychische und sexuelle Integrität) sind.

Art. 29d 2. Datenbearbeitung

Die Kantonspolizei bearbeitet im Rahmen des KBM GR schützenswerte Personendaten über gewaltbereite Personen, gewaltbetroffene Personen und bisweilen auch weitere Personen. Die für diese Datenbearbeitung erforderliche gesetzliche Grundlage soll mit Art. 29d E-PolG geschaffen werden, soweit die Datenbearbeitung nicht in einer der nachfolgenden Bestimmungen speziell geregelt ist.

Art. 29e 3. Meldungen, a) Melderecht

Die Mitglieder von Behörden sowie die kantonalen und kommunalen Mitarbeitenden sind in Amts- und Dienstsachen zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht (vgl. z.B. Art. 50 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden [Personalgesetz, PG; BR 170.400] und Art. 60 Abs. 1 der Personalverordnung [PV; BR 170.410]). Das Polizeigesetz ermächtigt Amtsgeheimnisträger(innen), der Kantonspolizei gewaltbereite Personen zu melden. Diese in Art. 28 Abs. 2 PolG verankerte Regelung soll mit der vorliegenden Revision ausgedehnt und präzisiert werden.

Zum einen sollen sämtliche Personen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, der Kantonspolizei potenziell gewaltbereite Personen melden dürfen. Mit der Aufnahme dieser Regelung wird sich das polizeigesetzliche Melderecht auch auf private Berufsgeheimnisträger(innen) beziehen, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Zum anderen sollen Berufsgeheimnisträger(innen), die im Gesundheitsbereich arbeiten, berechtigt werden, der Kantonspolizei potenziell gewaltbereite Personen zu melden. Dies erscheint erforderlich, da Gewalt, insbesondere häusliche Gewalt, häufig zu Verletzungen und Beschwerden führt, die medizinisch behandelt werden

⁴⁰ Vgl. Griffige Instrumente gegen Gewaltextremismus, Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler, S. 4 f.

müssen. Deshalb sind Personen, die in unmittelbarem Kontakt zu Patientinnen und Patienten stehen, häufig die ersten und womöglich einzigen Ansprechpersonen für Gewaltopfer. Diese Fachpersonen, die sog. Gesundheitsfachpersonen und deren Hilfspersonen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b und lit. e des Gesetzes zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden [Gesundheitsgesetz, GesG; BR 500.000]), nehmen damit eine Schlüsselrolle bei der Erkennung von Gewaltopfern und deren Unterstützung ein. Für das KBM GR ist es darum wichtig, dass die Gesundheitsfachpersonen und deren Hilfspersonen der Kantonspolizei potenziell gewaltbereite Personen melden dürfen. Ihnen soll daher in Art. 29e Abs. 1 E-PolG ein Melderecht zuerkannt werden.

In den übrigen Fällen bleibt das Berufsgeheimnis unangetastet. Die Mehrheit der Berufsgeheimnisträger(innen) darf der Kantonspolizei demnach potenziell gewaltbereite Personen weiterhin nur melden, wenn sie vom Berufsgeheimnis entbunden wird, die betroffene Person mit der Meldung einverstanden ist oder andernorts ein gesetzliches Melderecht bzw. eine Meldepflicht existiert.

Gemäss Art. 29e Abs. 2 E-PolG kann die Meldung den Namen, die Adresse oder den Aufenthaltsort der potenziell gewaltbereiten Person und alle sicherheitsrelevanten Umstände enthalten. Diese Regelung soll es der Kantonspolizei erlauben, schon mit der Meldung sicherheitsrelevante Ereignisse (z.B. gewalttätige Auseinandersetzung, Drohung) sowie relevante Risiko- (z.B. zeigt in Beziehung ein Kontroll- und Überwachungsverhalten) und Schutzfaktoren (psychotherapeutische Behandlung, stabiles familiäres Umfeld) abzufragen. Die Meldung gemäss Art. 29e Abs. 2 E-PolG ist somit nicht als reine Gefährdungsmeldung ausgestaltet, welche sich nur auf den Namen, die Adresse, den Aufenthaltsort sowie das die Meldung auslösende Ereignis bezieht.

Art. 29f b) Umgang mit Meldungen

Das Melderecht ist weit gefasst, um sicherzustellen, dass der Kantonspolizei alle potenziell gewaltbereiten Personen gemeldet werden können. Meldungen können sich daher auch auf Personen beziehen, die keine gewaltbereiten Personen sind. Deshalb nimmt die Kantonspolizei eine Vorprüfung vor, um zu bestimmen, ob eine gemeldete Person als gewaltbereite Person einzustufen ist (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. II.1.2.2.). Die Sachverhaltsabklärungen, welche die Kantonspolizei für diese Prüfung vornehmen darf, werden in Art. 29f Abs. 1 E-PolG abschliessend aufgeführt. Weitere Abklärungen darf die Kantonspolizei nur tätigen, wenn sie eine Person als gewaltbereit einschätzt.

Der Kantonspolizei soll meldenden Personen mitteilen dürfen, was mit ihrer Meldung geschehen ist. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, da eine solche Rückmeldung besonders schützenswerte Personendaten beinhalten kann (Art. 29f Abs. 2 E-PolG).

Die Kantonspolizei ist für die Führung des Kantonalen Bedrohungsmanagements nur örtlich zuständig, wenn die gewaltbereite Person im Kanton Graubünden wohnt. Wohnt die gewaltbereite Person in einem anderen Kanton, so darf die Kantonspolizei eine KBM-Meldung nicht bearbeiten. Wird der Kantonspolizei eine Person als gewaltbereit gemeldet, die nicht im Kanton Graubünden wohnt, so soll die Kantonspolizei die Möglichkeit haben, Meldungen an die zuständigen Behörden weiterzuleiten. Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage soll mit Art. 29f Abs. 3 E-PolG geschaffen werden.

Art. 29g 4. Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe

Im KBM GR arbeiten Behörden, Fachpersonen, private Organisationen und Privatpersonen zusammen, um das von einer gewaltbereiten Person ausgehende Risiko zuverlässig einschätzen sowie die in Betracht fallenden Interventionsmassnahmen identifizieren und koordiniert umsetzen zu können.⁴¹ Diese interinstitutionelle Zusammenarbeit ist für das KBM GR unerlässlich. Hierzu müssen sich die Behörden, die Fachpersonen, die privaten Organisationen und die Privatpersonen, die im Kontakt mit gewaltbereiten oder gewaltbetroffenen Personen stehen, gegenseitig über sicherheitsrelevante Umstände informieren können. Die für diesen Datenaustausch erforderliche Rechtsgrundlage soll in Art. 29g Abs. 1 E-PolG geschaffen werden.

Zusätzlich geregelt werden soll der Informationsaustausch im Rahmen von Fallkonferenzen. Aus rechtlicher Sicht ist der Informationsaustausch an einer Fallkonferenz zwar keine eigenständige Form der Datenbearbeitung. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Informationsweitergaben auf Anfrage hin und/oder um Spontanmeldungen, deren Rechtmässigkeit gesondert zu prüfen ist. In der Praxis funktioniert eine Fallkonferenz aber nur, wenn Informationen unter den beteiligten Behörden, Fachpersonen und Organisationen frei ausgetauscht werden können. Diese Form des Informationsaustauschs weicht von der gewöhnlichen Datenbekanntgabe ab, die jeweils bilateral erfolgt. Deshalb soll der Informationsaustausch im Rahmen von Fallkonferenzen in Art. 29g Abs. 2 E-PolG besonders normiert werden. Mit dieser Regelung soll die gemeinsame Fallbearbeitung als Aufgabe der beteiligten Stellen bestimmt und der Datenaustausch als erforderliches Instrument für deren Erfüllung normiert werden. Damit wird für die an Fallkonferenzen beteiligten Behörden, Fachpersonen und Organisationen eine besondere Grundlage für den in diesem Rahmen stattfindenden Datenaustausch geschaffen, soweit der Kanton regelungsberechtigt ist.

Besonders zu regeln sind im Weiteren die polizeilichen Abklärungen im Umfeld der gewaltbereiten und der gewaltbetroffenen Personen, weil diese besonders heikel sind. Sie sollen daher nur zugelassen werden, wenn die Gefahrenlage aufgrund der behördlich erhobenen Informationen nicht oder nicht zuverlässig abgeschätzt werden kann. Befragungen im Umfeld der gewaltbetroffenen Person sollen sodann nur zulässig sein, wenn die gewaltbetroffene Person hiermit einverstanden ist (Art. 29g Abs. 3 E-PolG). Diese Regelung entspricht der Praxis, wie sie sich in etlichen Kantonen etabliert hat, die über ein Kantonales Bedrohungsmanagement verfügen (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. II.1.2.2.). Bei deren Auslegung ist zu berücksichtigen, dass die Zustimmung einer gewaltbetroffenen Person genügt, wenn mehrere Personen als gewaltbetroffen gelten, deren Umfeld sich (teilweise) deckt (z.B. bei häuslicher Gewalt Ehefrau der gewaltbereiten Person und deren Eltern). In solchen Fällen sind Abklärungen im Umfeld einer gewaltbetroffenen Person folglich zulässig, auch wenn eine gewaltbetroffene Person (z.B. Ehefrau der gewaltbereiten Person) die Zustimmung verweigert.

Schliesslich soll die Kantonspolizei verpflichtet werden, die gewaltbereite Person nachträglich zu informieren, wenn sie Daten nicht bei ihr beschafft. Solche sog. verdeckten Datenbeschaffungen können sich als erforderlich erweisen, um gewaltbetroffene Personen nicht zu gefährden. Sie sind deshalb zulässig. Zu beachten ist indessen, dass sich die gewaltbereite Person in diesen Fällen nicht gegen die Datenbearbeitung zur Wehr setzen kann. Diese

⁴¹ Qualitätsstandard, S. 10.

Möglichkeit hat sie erst, wenn sie über die Datenbearbeitung informiert wird. Erst diese Mitteilung erlaubt es ihr, ihre Rechte wahrzunehmen. Die nachträgliche Mitteilung ist in diesen Fällen folglich für die Gewährleistung des Rechtsschutzes unerlässlich. Für verdeckte Datenbearbeitungen soll der Kantonspolizei deshalb – wie bei den präventiven Überwachungsmaßnahmen – eine Informationspflicht mit Ausnahmeverbehalt auferlegt werden (Art. 29g Abs. 4 E-PolG).

Art. 29h 5. Information und Beratung

Um einer Gefahrenlage wirksam begegnen zu können, reicht es in der Regel nicht aus, ausschliesslich Massnahmen zu treffen, die sich gegen die gewaltbereite Person richten. Zusätzlich bedarf es Sicherheitsmassnahmen für die gewaltbetroffene Person. Diese können nur mit dem Einverständnis und unter der Mitarbeit der gewaltbetroffenen Person entwickelt und umgesetzt werden. Die Kantonspolizei muss die gewaltbetroffene Person daher über die Gefahrenlage und die infrage kommenden Schutzmassnahmen informieren können. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, da die Kantonspolizei der gewaltbetroffenen Person in der Regel besonders schützenswerte Personendaten mitteilt (Art. 29h Abs. 1 E-PolG).

Bei der Information und Beratung der gewaltbetroffenen Person wahrt die Kantonspolizei die Persönlichkeitsrechte der gewaltbereiten Person soweit möglich (Art. 29h Abs. 2 E-PolG).

Art. 29i 6. Anzeigerecht

Die Kantonspolizei beabsichtigt, für das KBM GR ein Kernteam mit Fachpersonen aus den Bereichen Polizei, Psychologie sowie Sozial- und Rechtswissenschaft aufzubauen. Diese Personen werden keine gerichtspolizeilichen Aufgaben übernehmen. Sie gelten daher nicht als Strafverfolgungsbehörde im Sinne der Schweizerischen Strafprozessordnung. Deshalb unterliegen sie nicht der Anzeigepflicht gemäss Art. 302 StPO. Dies bedeutet, dass sie eine strafbare Handlung, von der sie während ihrer polizeilichen Tätigkeit erfahren haben, nur zur Anzeige bringen dürfen, wenn sie vom Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden vom Amtsgeheimnis befreit werden (Art. 26 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EGzStPO; BR 350.100]). Diese Regelung erscheint nicht angemessen. Die für das KBM GR tätigen Kantonspolizistinnen und Kantonspolizisten sollen berechtigt werden, Strafanzeige zu erstatten, ohne vom Amtsgeheimnis entbunden werden zu müssen. Das entsprechende Anzeigerecht soll in Art. 29i E-PolG aufgenommen werden.

IV. Fremdänderungen

1. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Art. 16 PolG regelt derzeit die Ausweisung. Diese Bestimmung soll mit der vorliegenden Revision erweitert werden. Aufgrund dieser Änderung ist Art. 15a Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100) anzupassen. Die weiteren Änderungen, welche die Regierung vorschlägt, sind entweder von terminologischer Bedeutung oder dienen der Verständlichkeit.

2. Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden

Art. 48a JVG regelt die Aufgabe der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen. Die betreffende Regelung nimmt Bezug auf die Meldung gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. c und Art. 16a.

Die fraglichen polizeigesetzlichen Regelungen werden mit der vorliegenden Revision aufgehoben und in Art. 16b E-PolG sowie Art. 16c E-PolG verankert werden. Infolge dieser Neuerungen sind die Verweise in Art. 48a Abs. 2 JVG anzupassen. Die weiteren Änderungen, die vorgeschlagen werden, sind nur von terminologischer Bedeutung.

3. Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden

Im Polizeigesetz soll einerseits ein Melderecht für Gesundheitsfachpersonen und ihre Hilfspersonen statuiert werden (Art. 29e Abs. 1 E-PolG). Andererseits sollen diese als Fachpersonen zu qualifizierenden Berufsgeheimnisträger(innen) ermächtigt werden, mit der Kantonspolizei Daten über gewaltbereite Personen auszutauschen (Art. 29g Abs. 1 und 2 E-PolG). Dadurch werden die Gesundheitsfachpersonen und ihre Hilfspersonen vom ansonsten geltenden Berufsgeheimnis befreit. Diese Rechtsfolge soll in Art. 39 Abs. 2 lit. e GesG abgebildet werden.

V. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Für den Kanton

KBM GR

Die Kantonspolizei beabsichtigt, für das KBM GR ein interdisziplinäres Kernteam mit Fachpersonen aus den Bereichen Polizei, Psychologie sowie Sozial- und Rechtswissenschaften aufzubauen, welches ein situationsangemessenes Fallmanagement betreiben kann. Zusätzlich ist das KBM GR regional zu verankern. Hierfür bedarf es in Anlehnung an die Erfahrungen anderer Kantone (BE, BL, BS, LU, SG) und unter Berücksichtigung der topografischen Verhältnisse des Kantons Graubünden rund 570 Stellenprozente. Von diesem Personalbedarf ausgehend dürfte das KBM GR bei der Kantonspolizei unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Löhne für diese Fachpersonen pro Jahr zusätzlich Kosten in der Grössenordnung von 550 000 Franken verursachen. Hinzu kommen weitere wiederkehrende Kosten von schätzungsweise 50 000 Franken, vor allem für spezielle IT- und Risikoanalysensysteme.

Im Weiteren ist mit einmaligen Kosten für die polizeiliche Grundausrüstung (Büroräumlichkeiten, Mobiliar, IT, Fachliteratur) in der Höhe von 900 000 Franken zu rechnen.

Schliesslich ist innerhalb der Kantonspolizei das Fachwissen aufzubauen und eine fundierte Grund- sowie Weiterausbildung sicherzustellen, um das KBM GR zu entwickeln und zu betreiben. Analog anderer Polizeikorps wird eine Zusammenarbeit mit dem Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt angestrebt. Die professionelle Grundausbildung durch das Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt trug dort wesentlich zur zeitnahen Etablierung des Kantonalen Bedrohungsmanagements bei.⁴² Dieser Weg soll auch im Kanton Graubünden gewählt werden. Die entsprechende Grundausbildung wird initial rund 50 000 Franken kosten. Wieviel die fortlaufende Weiterbildung kosten wird, kann derzeit nicht vorausgesagt werden.

Demzufolge wird der Aufbau und der Betrieb des KBM GR voraussichtlich Initialisierungskosten von rund 950 000 Franken und jährlich wiederkehrende Kosten in der Grössenordnung von 600 000 Franken verursachen.

Orts-, Annäherungs- und Kontaktverbote

Mit der vorliegenden Revision wird die Kantonspolizei neu die Möglichkeit erhalten, Orts- und

⁴² Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 20. Juni 2023, S. 41.

Annäherungs- sowie Kontaktverbote gegenüber gefährdenden Personen auszusprechen, bei denen aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass sie eine Straftat gegen Leib, Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit begehen oder jemandem nachstellen werden (vgl. Art. 16 ff. E-PolG). Die betreffenden Anordnungen bedingen zusätzliche Abklärungen, sind schriftlich zu verfügen und den betroffenen Personen zu erläutern. Wie gross der Mehraufwand für die Kantonspolizei sein wird, lässt sich nicht zuverlässig abschätzen. Momentan kann daher nicht gesagt werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Dotation der Polizeistützpunkte aufgrund dieser Neuerungen zu erhöhen ist. Sollte sich zeigen, dass diese neuen Aufgaben mit den bestehenden Ressourcen nicht bewältigt werden können, wird die Kantonspolizei die erforderlichen personellen Ressourcen im Rahmen des ordentlichen Stellenbeschaffungsprozesses beantragen.

Erweiterte Opfer- und Gefährderansprache

Die Kantonspolizei wird der Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden zukünftig alle polizeilichen Massnahmen mitteilen, die sie auf der Grundlage von Art. 16 E-PolG erlässt (Art. 16b Abs. 3 lit. c). Die Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden wird in der Folge mit den Opfern Kontakt aufnehmen und ihnen ihre Leistungen anbieten. Wie gross der hierdurch verursachte Mehraufwand sein wird, hängt davon ab, wie häufig die Kantonspolizei zukünftig «Besondere Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen» anordnen wird. Wird die heutige Ausweisungspraxis (Art. 16) fortgesetzt, wird die Erweiterung von Art. 16 zu keinem nennenswerten Mehraufwand führen. Wird die Kantonspolizei dieses Instrument häufiger einsetzen als die Ausweisung, so nimmt die Zahl der Opferberatungen zu. In diesem Fall müssen die personellen Ressourcen der Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden aufgestockt werden. Die Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden wird die entsprechenden personellen Mittel bei Bedarf im Rahmen des ordentlichen Stellenschaffungsprozesses beantragen.

Ebenfalls erweitert wird die Meldepflicht der Kantonspolizei an die Beratungsstelle für gewaltausübende Personen (Art. 16c Abs. 1 lit. b und Art. 16c Abs. 1 lit. b E-PolG). Letztmals wurde das Angebot der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen mit der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Teilrevision des Justizvollzugsgesetzes erweitert. Seither teilt die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen nach jedem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt den Namen, die Adresse und, wenn möglich, die Telefonnummer der gewaltausübenden Person mit (Art. 16a). Im Jahr 2022 meldete die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen auf dieser Grundlage 64 Personen. Im Jahr 2021 – vor der erwähnten Revision des Justizvollzugsgesetzes – meldete die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen nur acht Personen. Dieser Anstieg der gemeldeten Fälle von 700 % konnte mit einer zusätzlichen Stelle von 50 % aufgefangen werden.

Mit der vorliegenden Revision soll das Angebot der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen abermals ausgedehnt werden. Neu soll die Kantonspolizei der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen zusätzlich Personen melden, die ein Verbrechen gegen Leib, Leben oder die Freiheit begangen haben könnten (vgl. Art. 16c Abs. 1 lit. b E-PolG). Im Weiteren werden ihr alle besonderen Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen zugestellt (Art. 16b Abs. 3 lit. b E-PolG). Der hiermit verbundene Mehraufwand ist schwierig abzuschätzen. Er hängt einerseits davon ab, wie viele zusätzliche Personen gemeldet werden; andererseits von der Bereitschaft der gemeldeten Personen, das Beratungsangebot in Anspruch zu nehmen. Hinsichtlich des Beratungsaufwands ist zu beachten, dass in den letzten Jahren Beratungen vermehrt in entlegenen Talschaften sowie vielfach unter

Beizug von Dolmetscherinnen und Dolmetschern stattfinden, was zu einem personellen wie auch finanziellen Mehraufwand führt. Das Amt für Justizvollzug wird die entsprechenden Mittel bei Bedarf im Rahmen des ordentlichen Stellenschaffungsprozesses beantragen.

2. Für die Gemeinden und die Regionen

Für die Gemeinden und Regionen ist die vorliegende Vorlage weder mit finanziellen noch personellen Folgen verbunden.

VI. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070/2010) werden mit der vorliegenden Teilrevision beachtet.

VII. Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, dass die Regierung die Botschaft betreffend die vorliegende Teilrevision des Polizeigesetzes im Februar 2025 verabschiedet. Kann dieser Termin eingehalten werden, so wird der Grosse Rat die Vorlage in der Junisession 2025 beraten. In diesem Fall könnte die Teilrevision des Polizeigesetzes auf den 1. Januar 2026 in Kraft gesetzt werden, sofern die Referendumsfrist unbenutzt abläuft.