

# Vorschlag zur Behörden- und Institutionsübergreifenden Kooperationsvereinbarung zum

## Handlungskonzept der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen zur Früherkennung von und zum Umgang mit Personen mit Risikopotenzial außerhalb der PMK (Stand 18.02.2022)

### **1 Vorbemerkungen zum Konzept PeRisikoP**

Im März 2020 wurde das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (NRW) durch das Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragt ein Handlungskonzept zur Früherkennung von und zum Umgang mit Personen mit Risikopotenzial zu erstellen um das Risiko der Begehung schwerer Gewalttaten wie Tötungsdelikten, Amoklagen oder Anschlagereignissen zu verringern.

Von März 2021 an wurde der Konzeptentwurf mit den drei Pilotbehörden Münster, Kleve und Bielefeld erprobt und fortentwickelt. Als wesentlicher Erfolgsgarant für eine wirkungsvolle Früherkennung und Verringerung eines Risikos wurde die Verbesserung einer vertrauensvollen, behörden- und institutionsübergreifenden Zusammenarbeit auf örtlicher Ebene erkannt. Die konzeptionellen Grundlagen orientieren sich am Dreierschritt des Gefährdungslagenmanagements/Bedrohungsmanagements: Erkennen - Bewerten - Handeln.

Ein Handlungserfordernis besteht nicht ausschließlich für die Polizei. Sie ist zwar Initiator des Konzepts PeRisikoP und nimmt innerhalb der zu schaffenden Strukturen die Funktion eines Bindeglieds ein. Sie soll jedoch nicht die Aufgaben anderer Behörden und Institutionen beeinflussen oder gar übernehmen. Ein erfolgreiches Gelingen der Zielerreichung ist von dem Zutun aller Verantwortlichen abhängig. Damit kommen die Akteure letztlich auch einer gesellschaftlichen Erwartungshaltung im Hinblick auf möglichst verbindliche und zugleich transparente Abläufe nach. Diese Ausarbeitung soll Entscheidungen zum schnellen und professionellen Handeln ermöglichen und den unterschiedlichen Rollen der Verantwortlichen gerecht werden. Insbesondere der Austausch von Informationen soll vereinheitlicht und ein gemeinsames Verständnis über dessen rechtliche Voraussetzungen herbeigeführt werden. Ziel ist die bessere Vernetzung zur Risikoverringering der Begehung von schweren Gewalttaten.

## 2 Polizeiliches Vorgehen im Rahmen des Konzeptes PeRisikoP

- **Strukturierte Ersterfassung** risikorelevanten Verhaltens durch alle Angehörigen der Polizei<sup>1</sup> in Form eines standardisierten Berichts.  
Hinweis: Anlass können auch Hinweise anderer Behörden/ Institutionen/ Personen sein.
- **Erstellen einer Fallchronologie** durch Abbildung aller risikorelevanter Lebensereignisse/-umstände (beispielsweise waffenrechtliche Erlaubnisse, vergangene Gewaltstraftaten, bekannte Drogenabhängigkeit, prägende Lebensereignisse, Vielscheiber, Aufenthalte in Kriegsgebieten o.ä.) in zeitlicher Reihenfolge eines Lebenslaufs.  
Hinweis: Eine psychische Erkrankung kann hier im Rahmen der Bewertung eine Rolle spielen, ist jedoch nicht per se risikoerhöhend und begründet niemals allein stehend die Bearbeitung im Rahmen des Konzeptes PeRisikoP.
- **Bewerten des Risikos** anhand einer Bewertungshilfe durch Gegenüberstellung und Gewichtung risikoerhöhender und minimierender Faktoren im Zusammenspiel mit der Persönlichkeit des Betroffenen und situativen Einflüssen.
- **Interventionsmaßnahmen** sollen neben dem Opferschutz eine langfristige Stabilisierung (Umgang) der betroffenen Person zum Ziel haben.

Die Bewertung des Risikos und die Planung von Maßnahmen sind nicht nur von einem Sachbearbeiter allein vorzunehmen. In **regelmäßigen Koordinierungsrunden und Fallkonferenzen** innerhalb der Kreispolizeibehörde aber auch mit Vertretern anderer Behörden und Institutionen sollen Ergebnisse gemeinsam erarbeitet und reflektiert werden.

- **Ergänzende Beratungsleistungen und Risikoanalysen** erfolgen in herausragenden Fällen durch Teams aus Psychologen/-innen und speziell ausgebildeten Kriminalisten im Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen.

---

<sup>1</sup> Mit Bürgerkontakt.

### 3 Rollen und Aufgaben außerhalb der Polizei Nordrhein-Westfalens

Neben den Sicherheitsbehörden können auch andere Institutionen wie beispielsweise Ordnungs- und Ausländerbehörden, die Justiz, aber insbesondere Ärzte/-innen (Ärzte) und Psychotherapeuten/-innen oder verschiedene Hilfsorganisationen entscheidenden Beitrag zur Früherkennung und somit zur Verhinderung schwerer Gewalttaten leisten<sup>2</sup>. In den Vitae von Personen finden sich häufig traumatische Erlebnisse, akute und chronische Krisen oder Konflikte im Sozialen Umfeld. Auch können psychische Störungen oder Akzentuierungen der Persönlichkeit das Risiko erhöhen oder mitbegründen. Der Weg hin zu einer schweren Gewalttat ist häufig mit „inneren Konflikten und Ambivalenz verbunden“<sup>3</sup>. Allerdings bietet insbesondere das frühe Stadium eines solchen Prozesses die Möglichkeit eines Ansatzpunktes. Hier können verschiedene Akteure bereits mit Warnverhalten konfrontiert worden sein. Dies verdeutlicht somit die Gewichtigkeit der Netzwerkbildung und des Austausches zur Früherkennung.

Neben der Früherkennung ist auch der Bereich des gemeinsamen, abgestimmten Handelns erfolgskritisch für alle Akteure. Das Handeln kann sich aus sicherheitsbehördlicher Perspektive in drei Optionen unterteilen lassen: präventives Handeln, repressives Handeln oder der Austausch und das Zusammenführen von Informationen, um das Risiko treffsicherer zu bewerten. Kommen beispielsweise Ärzte oder Psychotherapeuten zu der Bewertung, dass einer Person allein keine Abkehr von gewalttätigem Handeln gelingen wird, sollen durch Einbindung und Unterstützung Anderer (Sicherheitsbehörden, Kommunen, Beratungsstellen) Perspektiven aufgezeigt werden und im besten Fall die freiwillige Annahme von Hilfsangeboten durch die Person bewirkt werden. Je höherwertiger das zu schädigende Rechtsgut und je akuter und wahrscheinlicher der Schadenseintritt ist, desto größer ist die Notwendigkeit des Austausches mit der Polizei.

---

<sup>2</sup> vgl. Heimgartner, A., Rau, T., Allrogen M. & Fegert, J. M., (2021, 2. Auflage), Radikalisierungsprozesse wahrnehmen – einschätzen – handeln: Grundlagenwissen für Ärzt\*innen und Psychotherapeuten\*innen. Universitätsklinikum Ulm.

<sup>3</sup> vgl.: wie vor.

#### 4 Ziele einer Kooperationsvereinbarung

- Im Vorfeld schwerer Gewalttaten sind in der Vergangenheit oftmals an unterschiedlichen Stellen entscheidende Feststellungen getroffen worden. Die **frühestmögliche Hinweisaufnahme und Zusammenführung der Informationen** ist daher ein wichtiger Baustein um Risikopotenziale erkennen und angemessen handeln zu können.
- Darüber hinaus bieten unterschiedliche beteiligte Stellen (Bsp.: Fachkliniken, Schulen, Gerichtsvollzieher o.ä.) neben unterschiedlichen Blickwinkeln und Ansätzen auch ein breiteres Spektrum an Maßnahmen im Umgang mit Personen mit einem erkannten Risikopotenzial. Dieses **Spektrum sollte** in Zusammenhang mit der Verringerung des Risikos schwerer Gewalttaten **ausgeschöpft werden**.
- **Langfristige Lösungsmöglichkeiten** zur dauerhaften Stabilisierung betroffener Personen sind dabei anzustreben.
- Ein **aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken** verhindert zum Einen dass unterschiedliche Ansätze dem gemeinsamen Ziel der Stabilisierung zuwider laufen. Zum Anderen schafft es auf allen Seiten mehr Handlungssicherheit und Transparenz.
- Durch eine enge behörden- und institutionsübergreifende **Vernetzung**, die sich auch anlassunabhängig über einen konkreten Sachverhalt hinaus erstreckt, können langfristig feste Strukturen und Abläufe entwickelt werden, die eine Zusammenarbeit vereinfachen.
- Entscheidend sind dabei der **Vertrauensaufbau und die Ansprechbarkeit vor Ort**. Kurze Wege und Ortskenntnis helfen dabei sowohl in der Zusammenarbeit als auch beim Verständnis des jeweiligen Sachverhalts. Je enger und vertrauensvoller eine Zusammenarbeit gestaltet werden kann, desto erfolgreicher kann es gelingen die Präventionsziele gemeinsam zu erreichen.

Dieser Vorschlag soll als Grundlage einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der örtlichen Polizeidienststelle mit einer jeweils örtlich betroffenen Behörde oder Institution dienen, bei der risikorelevantes Verhalten von Personen festgestellt werden kann. Die genaue Ausgestaltung der jeweiligen Zusammenarbeit sollen die Kooperationspartner unter Beachtung der hiesigen Zielsetzungen gemeinsam festlegen. (siehe Muster-Kooperationsvereinbarung im Anhang)

## 5 Leitbild

Für eine erfolgreiche Verbesserung der Früherkennung von und des Umgangs mit Personen mit Risikopotenzial müssen verschiedene Menschen aus verschiedenen Berufsgruppen und Fachgebieten zusammenwirken (vgl. Abb. 1). Diese auf Heterogenität basierende Zusammenarbeit ermöglicht einen umfassenden Perspektivwechsel im Hinblick auf einzelne Personen, birgt jedoch auch die Gefahr, dass Rollen der Beteiligten nicht ausreichend überblickt oder vermischt werden. Daher bedarf es auf allen Seiten der Sensibilisierung für die unterschiedlichen Rollen und Aufgabenwahrnehmungen. Hierzu können Kooperationsverträge beitragen.

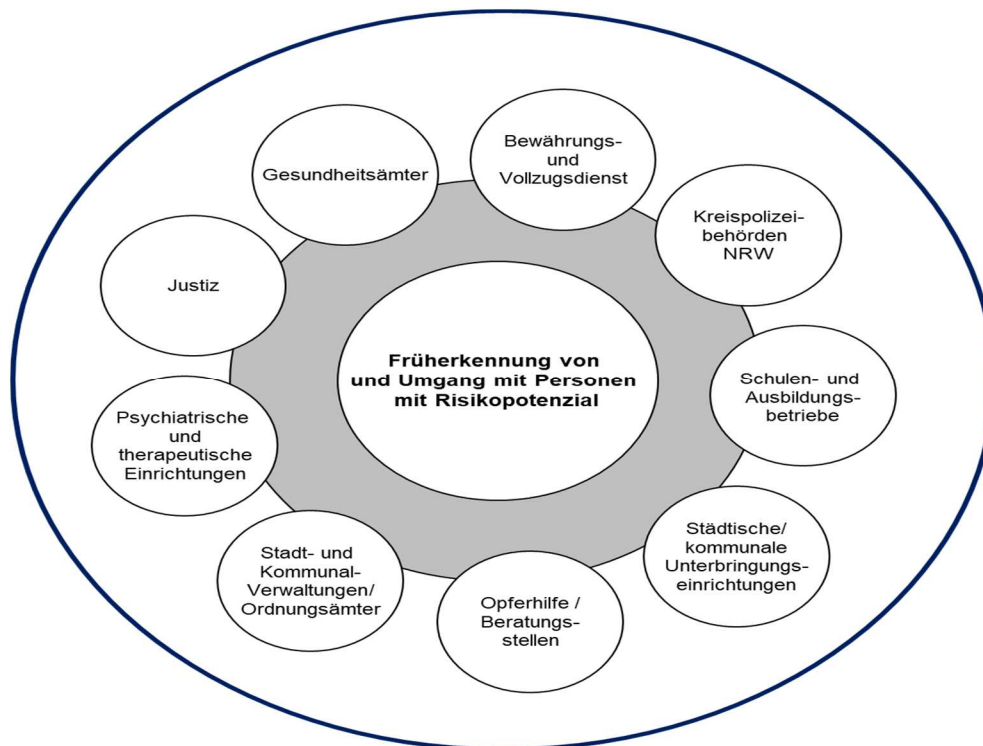


Abb. 1: Beispielhafte Darstellung relevanter Akteure

Aktiv für die Sicherheit der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens zu sorgen, setzt ein ganzheitliches, behörden- und institutionsübergreifendes Verständnis, Früherkennen und Handeln voraus:

- Eine einzelfallbezogene Risikobewertung erfordert im ganzheitlichen Umgang mit Personen mit Risikopotenzial insbesondere eine interdisziplinäre Auseinandersetzung.
- **Es besteht ausdrücklich kein Generalverdacht gegen Personen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Erkrankungen.**
- Vorrangiges Ziel ist die Stabilisierung von Personen mit Risikopotenzial zur Verhinderung von schweren Gewalttaten, nicht deren Strafverfolgung.

## 6 Umsetzung der Ziele

Standardisiertes Vorgehen und klare Zuständigkeiten erhöhen die Handlungssicherheit bei allen Beteiligten und fördern das gegenseitige Vertrauen in die Zusammenarbeit.

- Alle Angehörigen einer Institution / Behörde, welche Feststellungen zu risikorelevantem Verhalten treffen können, sind hinsichtlich der Thematik und des Konzeptes PeRisikoP sensibilisiert (z. B. durch regelmäßige Schulungen/ Besprechungen/ Informationsmaterial/ Runde Tische).
- Feste Koordinatoren werden sowohl von Seiten der Polizei, als auch von Seiten des jeweiligen Kooperationspartners bestimmt. Hierzu findet ein regelmäßiger Austausch statt.
- Jegliche gewalttätige Handlungen oder Androhungen von Gewaltdelikten, auch wenn sie nur niedrigschwellig erscheinen (z. B. „Wundert euch nicht, wenn hier bald mal was Schlimmes passiert“) werden der Polizei gemeldet, wenn sich daraus das Risiko einer schweren Gewalttat begründen lässt. Auch auffälliges oder plötzlich verändertes Verhalten kann eine Mitteilung an die Polizei begründen, wenn die Möglichkeit einer gewalttätigen Entwicklung nicht ausgeschlossen werden kann.
- Besorgniserregende und ggf. wiederholte Beschwerden/ Schreiben von Personen (Vielschreiber, Querulanten), bei denen Anhaltspunkte für eine mögliche Gewalttat bestehen (oftmals auch in Kombination mit verschwörungstheoretischen oder realitätsfremden Inhalten) werden der Polizei gemeldet.
- Die Polizei nimmt jegliche Hinweise zu Personen mit Risikopotenzial ernst.
- Alle Hinweise werden durch die Polizei mit der notwendigen Sorgfalt und Ernsthaftigkeit als Prüffall aufgenommen.
- Gemeinsame Standards zum Informationsaustausch werden erarbeitet und fortgeschrieben.

**• Im Sinne der Früherkennung und des Handelns zur Verhinderung schwerer Gewalttaten gilt es jedoch für alle Verantwortungsträger eben dieser Verantwortung gerecht zu werden und nach Möglichkeiten, nicht nach Hemmnissen zu suchen und in Einzelfällen eine pflichtbewusste Abwägung hinsichtlich der konkurrierenden Rechtsgüter (Recht auf informationelle Selbstbestimmung vs. gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit) durchzuführen.**

## 7 Rechtsgrundlagen

Im Kontext der Zusammenarbeit insbesondere von Ärzten und Psychotherapeuten, aber auch anderen Institutionen und Behörden, stellt sich fortlaufend die Frage nach der Schweigepflicht und/oder dem Datenschutz. Die sogenannte Schweigepflicht ergibt sich aus dem grundrechtlichen Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) sowie der Regelungen der berufsbezogenen Kammern. Eine (straf-)rechtliche Regelung findet sich in § 203 StGB<sup>4</sup>. Darüber hinaus ergeben sich straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Vorschriften auf dem DSG NRW. Weiterhin sind haftungsrechtliche Regelung gemäß § 68 DSG NRW sowie § 823 BGB zu bedenken.

Dem Erfordernis zum Informationsaustausch mit Dritten, beispielsweise der Polizei, kann man zunächst durch pseudo- oder anonymisierte Kommunikation gerecht werden.

Diese Form des Informationsaustauschs kann insbesondere dann zum Tragen kommen, wenn zunächst nur der Sachverhalt und allgemein mögliche Maßnahmen besprochen werden sollen, um einschätzen zu können ob diese mehr Sicherheit oder mehr Gefahr bürden und ob es eine gesetzliche Pflicht zur Offenbarung gibt. Eine Informationsanreicherung zur Person und somit eine umfassende Informationslage kann jedoch nur geschaffen werden, wenn personenbezogene Daten bekannt gegeben werden.

Grundsätzlich ist die Weitergabe personenbezogener Daten mit Einwilligung der Person, sofern diese einwilligungsfähig ist, möglich. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach einer Möglichkeit des Informationsaustausches bei fehlendem Einverständnis einer Person. Die Prüfung obliegt den informationsbesitzenden Institutionen/ Behörden und muss die Kernfrage beantworten, ob zur Abwehr einer Gefahr / Verringerung eines Risikos eine sogenannte gesetzliche Offenbarungsbefugnis vorliegt. In Fällen der schweren Gewalttaten kommen hier die Normen der §§ 34, 138 StGB<sup>5</sup> in Betracht.

---

<sup>4</sup> „Verletzung von Privatgeheimnissen“.

<sup>5</sup> „Rechtfertigender Notstand“, „Nichtanzeige geplanter Straftaten“.

Hierbei bietet sich folgende Prüfroutine an:

<b>Gefahr</b>	Ausmaß der Gefahr muss bei weiterem ungehindertem Fortgang eine erhebliche Schädigung mit ziemlicher Sicherheit absehen lassen.
<b>wichtiges Rechtsgut</b>	Bsp.: Leib, Leben, Freiheit, Ehre, Eigentum.
<b>Gegenwärtig/Dauerhaft</b>	Die Gefahr kann jederzeit (auch zu einem unbestimmten Zeitpunkt) in einen Schaden umschlagen. Sie steht kurz bevor, ist akut, permanent oder wird wiederkehren. Dabei sind umso geringere Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit zu stellen, je höherrangig das gefährdete Rechtsgut ist.
<b>nicht anders abwendbar</b>	Eigene Mittel und Wege sind nicht mehr ausreichend und werden es künftig nicht sein.
<b>Güterabwägung</b>	Geschütztes Rechtsgut (Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit) muss erheblich mehr wert sein, als das beeinträchtigte Rechtsgut (R.i.S., Vertraulichkeit).

Die entscheidende Institution/Behörde muss nach fachlicher und subjektiver Bewertung überzeugt sein, dass eine schwere Gewalttat tatsächlich möglich ist.

Zusammengefasst gibt es im Bereich des Handelns folgende wesentliche Möglichkeiten des Informationsaustausches bspw.:

- Einwilligung der Person.
- Prüfung und Weitergabe personenbezogener Daten aus der Normierung der §§ 34, 138 StGB.
- Prüfung und Weitergabe personenbezogener Daten aus der Normierung der §§ 5, 11, 14 GDSG NW und § 11 PsychKG NRW
- § 68 SBG X
- §§ 27, 30 PoIG NRW



## **8 Organisation**

### **I. Personal**

Jede Kreispolizeibehörde verfügt über eine zentrale Dienststelle mit hauptamtlichem Personal. Sie legt einen Ansprechpartner für die Kooperationspartner fest und lässt sich je Kooperationspartner einen festen Ansprechpartner benennen. Ein Wechsel der Ansprechpartner wird beiderseits zeitnah bekannt gegeben.

### **II. Kosten**

Sämtliche Kosten werden durch die jeweils beteiligten Stellen selbst getragen. Abweichungen werden schriftlich vereinbart.

### **III. Datenaustausch/ Datenschutz**

Jeder Kooperationspartner prüft die rechtlichen Voraussetzungen für die Datenübermittlung selbst, einzelfallabhängig, in eigener Zuständigkeit nach geltendem Recht. Es wird keine gemeinsame Datenbank geschaffen. Die Weitergabe der Daten an andere Behörden, Stellen, Institutionen erfolgt nur mit Zustimmung des jeweiligen Kooperationspartners; Regelungen zum Schutz der personenbezogenen Daten bleiben unberührt.

### **IV. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/ Wording**

Eine gemeinsame Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beziehungsweise ein gemeinsames Wording wird durch alle Kooperationspartner angestrebt. Die Koordination obliegt der Pressestelle der örtlichen Kreispolizeibehörde unter Einbindung der Dienststellenleitung PeRiskoP.

### **V. Gültigkeit**

Die Kooperationspartner bewerten und prüfen regelmäßig (z.B. anlässlich regelmäßiger Koordinierungsbesprechungen) die Effektivität der Zusammenarbeit und passen die getroffenen Vereinbarungen erforderlichenfalls an. Der zeitliche Rahmen der Gültigkeit sowie Kündigungsrechte, insbesondere die Festlegung einer ordentlichen Kündigungsfrist und das Recht der außerordentlichen Kündigung, werden durch die Kooperationspartner selbst festgelegt.

### **VI. Schlussbestimmung**

Änderungen und Ergänzungen der jeweiligen Kooperationsvereinbarungen bedürfen der Schriftform. Gleiches gilt für die Aufhebung des Schriftformerfordernisses. Sollten einzelne Vereinbarungen unwirksam oder undurchführbar sein, bleibt die Wirksamkeit im Übrigen unberührt. An die Stelle der unwirksamen und undurchführbaren Vereinbarung soll die wirksame und durchführbare Vereinbarung treten, deren Wirkung der Zielsetzung am nächsten kommt. Dies gilt auch entsprechend für Regelungslücken.