An den Grossen Rat

18.1673.01
18.5032.02
18.5046.03

JSD/P181673/P185032/P185046

Basel,

Regierungsratsbeschluss vom

Ratschlag Kantonales Bedrohungsmanagement – Teilrevision des Polizeigesetzes (PolG)

sowie

Bericht zum Anzug Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement

und

Bericht zum Anzug Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

Inhalt

1. Begehren und Ziel ... 3

2. Ausgangslage ... 3

2.1 Heutige Massnahmen ... 3

2.2 Handlungsbedarf ... 5

2.2.1 Gewaltdelikte in Basel-Stadt ... 5
2.2.2 Zusätzliche Bestrebungen auf Bundesebene ... 6
2.2.3 Zusätzliche Bestrebungen auf kantonaler Ebene ... 7

2.3 Fazit ... 8

3. Konzeption ... 9

3.1 Vorgehen ... 9

3.1.1 Bedarfsabklärung ... 9
3.1.2 Erarbeitung ... 9
3.1.3 Auswertung öffentliche Vernehmlassung ... 10

3.2 Interkantonaler Vergleich ... 10

3.3 Umsetzung ... 11

3.3.1 Modell Basel-Stadt ... 11
3.3.1.1 Der Grundsatz ... 11
3.3.1.2 Der KBM-Prozess ... 12
3.3.1.3 Die Dokumentation ... 14
3.3.1.4 Die Organisation ... 14
3.3.1.5 Die Qualitätssicherung ... 15
3.3.2 Gewalt-Monitoring ... 15
3.3.3 Kooperation mit den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) Basel ... 15
3.3.4 Mittelbedarf ... 16

4. Stalking ausserhalb des sozialen Nahraums ... 16

5. Gesetzesrevision ... 16

5.1 Grundzüge der Gesetzesrevision ... 16

5.2 Erläuterungen Kantonales Bedrohungsmanagement ... 17

5.2.1 Neue Aufgabe (§ 2 Abs. 1 Ziff. 2bis E-PolG) (neu) ... 17
5.2.2 Melde- und Auskunftsrecht (§ 61a E-PolG) (neu) ... 18
5.2.3 Zweck der Datenbearbeitung, Datenaustausch (§ 61b E-PolG) (neu) ... 19
5.2.4 Massnahmen/Auskunft gegenüber gefährdeten Personen (§ 61c E-PolG) (neu) ... 22
5.2.5 Massnahmen/Auskunft gegenüber gefährdenden Personen (§ 61d und § 61e E-PolG) (neu) ... 22
5.2.6 Auskunft an Dritte (§ 61f E-PolG) (neu) ... 24
5.2.7 Löschung von Daten (§ 61g E-PolG) (neu) ... 24
5.2.8 Gesundheitsgesetz (GesG): Befreiung von der Schweigepflicht ... 25

5.1 Erläuterungen Stalking ... 26

6. Parlamentarische Vorstösse ... 27

6.1 Anzug Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement ... 27

6.2 Anzug Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking ... 28

7. Finanzielle Auswirkungen und Prüfung ... 29

8. Antrag ... 30

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

1. Begehren und Ziel

Der aktuelle Legislaturplan 2017–2021 des Regierungsrats definiert in Ziel 10 einen hohen Sicherheitsstandard in Basel-Stadt. Dazu zählt, dass der Kanton die gesetzlichen und operativen Grundlagen laufend weiterentwickelt.

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat die Revision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (Polizeigesetz, PolG, SG 510.100) zur Schaffung eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM).

Bedrohungsmanagement lässt sich definieren als standardisiertes Vorgehen zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt durch interdisziplinäre Einschätzung von Risiko- und Schutzfaktoren und bedarfsorientierte Unterstützung von Gefährdenden und Gefährdeten – namentlich im Bereich von Häuslicher Gewalt, Gewalt aufgrund psychischer Störungsbilder und gewaltbereitem Extremismus.

Entgegen der verbreiteten Ansicht, Tötungsdelikte in Familien, Amokläufe, Anschläge oder anderweitige Gewaltverbrechen geschähen unvorhersehbar, zeigen wissenschaftliche Studien, dass Gewalttäterinnen und -täter in den allermeisten Fällen bereits vor der Tat, oft über längere Zeit, aufgrund ihres Verhalten erkennbar gewesen wären[1]. Vorfälle zielgerichteter schwerer Gewalt stellen oft Endpunkte einer krisenhaften Entwicklung dar. Im Gegensatz zu situativer und affektiver Gewalt, bei der eine Tatperson auf eine direkte Provokation oder Bedrohung reagiert, können bei geplanten Gewaltakten zumeist Anzeichen oder Warnsignale erkannt werden. Hier setzt das KBM an, das Basel-Stadt im Gegensatz zu den meisten vergleichbaren Kantonen und Städten noch nicht kennt – obwohl die Gewaltdelikte trotz abnehmender Tendenz im Städtevergleich hoch sind.

Ferner soll eine gesetzliche Grundlage für polizeiliche Schutzmassnahmen gegen Stalking ausserhalb des persönlichen Nahbereichs geschaffen sowie gleichzeitig die Anzüge Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement und Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking abgeschrieben werden.

2. Ausgangslage

2.1 Heutige Massnahmen

Bereits heute kann der Kanton Basel-Stadt auf ein breites Präventionsangebot im Gewaltkontext zurückgreifen. Nicht nur die Kantonspolizei, auch weitere kantonale und privatrechtlich organisierte Institutionen sind in der Gewaltprävention tätig und bieten unterschiedliche Unterstützungs-, Vernetzungs-, Beratungs-, Trainings- sowie Sensibilisierungsmassnahmen an. Diese können bislang untereinander allerdings – aus Datenschutzgründen – kaum fallbezogen zusammenarbeiten.

Auf polizeilicher Ebene sind der Dienst Prävention (Abteilung Verkehr) sowie der Sozialdienst und das Community Policing (Abteilung Sicherheitspolizei) für präventive Aufgaben zuständig. Der Dienst Prävention bietet Trainings zu Gewalt- und Konfliktlösung an Schulen oder Weiterbildungen für Lehrpersonen und Vereine an. Er setzt konkrete Projekte zur Gewaltprävention um und bietet eine Hotline bei Krisensituationen in der Schule an. Ebenso betreibt er die Anlaufstelle Radikalisierung. An diese können sich Angehörige, Lehrpersonen oder sonstige Bezugspersonen wenden, wenn sie Beratung, Abklärung oder Triage bei Verdacht auf Extremismus und Radikalisierung benötigen. Die Jugend- und Präventionspolizei (JPP) macht Patrouillen und führt Ge-

[1] Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass im Vorfeld zielgerichteter Gewalt oft ähnliche Verhaltensmuster und vergleichbare dynamische Risikofaktoren zu erkennen sind (Meloy et al., 2001; Newman, 2004; Hoffmann et al., 2009).

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

spräche mit Jugendlichen, die Hinweise für eine straffällig werdende Entwicklung anzeigen. Lehrpersonen steht die JPP ebenfalls beratend zur Seite. Die Kriminalprävention führt Beratungen im Bereich Einbruchschutz, Sicherheit im Alter, Enkeltrick, Betrug und Raub durch und agiert als Fachstelle für die Schulung bezüglich Verwaltungssicherheit.

Der Sozialdienst der Kantonspolizei unterstützt Einwohnerinnen und Einwohner in Not, aber auch die Polizeikräfte und andere Dienststellen der Verwaltung oder privaten Organisationen bei psychosozialen Fragestellungen – insbesondere zur Gefahrenabwehr und Gefahreneinschätzung sowie bei Erstinterventionen bei komplexen Ereignissen. Das Community Policing wiederum ist ein niederschwelliger Ansprechpartner für quartierbezogene Anliegen. Es kann bei Unstimmigkeiten zwischen Nachbarn vermitteln, deeskalierend bei Konflikten intervenieren, allgemeine Anfragen beantworten oder bei Problemen an die richtige Stelle triagieren.

Auf strategisch-konzeptioneller Ebene ist das Fachreferat im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements unter anderem zuständig für die Themen Häusliche Gewalt und Opferhilfe. Es erarbeitet Entscheidungsgrundlagen, begleitet Gesetzgebungsprojekte und sorgt über den «Runden Tisch Häusliche Gewalt» für die Vernetzung staatlicher und privater Akteure. Das Fachreferat führt zudem gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft das «Lernprogramm gegen Gewalt» durch. Dieses bietet gefährdenden oder gewaltausübenden Männern ein 26-wöchiges Gruppentraining an. Es kann freiwillig in Anspruch genommen, aber auch über Behörden oder die Staatsanwaltschaft im Rahmen einer verpflichtenden Massnahme verfügt werden.

Diese polizeilichen Präventionsangebote werden durch weitere Massnahmen aus anderen Dienststellen ergänzt:

- Bei Fällen von Häuslicher Gewalt ist neben der Kantonspolizei die Bewährungshilfe in die Präventionsarbeit involviert. Im Rahmen der «Erweiterten Gefährderansprache» kontaktiert diese die Gefährdenden nach polizeilichen Interventionen wegen Häuslicher Gewalt und bietet Gewaltberatung auf freiwilliger Basis an.
- Nach polizeilichen Einsätzen zu Häuslicher Gewalt in Familien, bei denen Kinder gemeldet sind, macht die Kantonspolizei eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und den Kinder- und Jugenddienst (KJD). Der KJD führt traumasensible Erstinterventionen in Familien mit besonderem Fokus auf die Kinder durch.
- Nach polizeilichen Einsätzen zu Häuslicher Gewalt in Kombination mit psychoaktiven Substanzen macht die Kantonspolizei Meldung bei der Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartments. Diese nimmt Kontakt mit den betroffenen Personen und deren Angehörigen auf und klärt im Auftrag der KESB unter Umständen die Personensorge ab.
- Die Fachstelle Diversität und Integration unterstützt diverse Integrationsprojekte, die für eine kohärente Integration der Migrationsbevölkerung sorgen. Der Fachstelle Diversität und Integration ist zudem die Koordinationsstelle für Religionsfragen angegliedert, die Teil der Task Force Radikalisierung ist und den Runden Tisch der Religionen leitet.

Der Kanton Basel-Stadt arbeitet zudem eng mit privaten Organisationen und Institutionen zusammen, die sich auf Gewalt spezialisiert haben.

- Die Stiftung Frauenhaus beider Basel bietet Schutz, Unterkunft und Beratung für Frauen und Kinder, die Opfer von Häuslicher Gewalt geworden sind.
- Das Männerbüro Region Basel ist auf männerspezifische Themen spezialisiert und bietet Gewaltberatungen an.
- Die Fachstelle Zwangsheirat bietet kostenlose Beratung und Coaching für Fachpersonen und Betroffene von Zwangsheirat, Heiratszwang, Zwangsehen sowie Zwangsverlobungen an.
- Die Opferhilfe beider Basel berät Frauen, Männer und Kinder, wenn sie Opfer von Gewalt geworden sind, und kann gemäss Opferhilfegesetz Dienstleistungen vergüten.

Neben diesen spezialisierten Stellen weisen eine Vielzahl anderer Akteure Berührungspunkte mit Gewaltphänomenen auf und verfügen teilweise über interne Prozesse und Angebote, um diesen

Entwurf für interne Vernehmlassung

zu begegnen. Im Rahmen der vertieften kantonalen Bedarfsanalyse zum Bedrohungsmanagement wurde diesbezüglich eine Bestandsaufnahme gemacht (siehe Kapitel 3.1.1).

2.2 Handlungsbedarf

2.2.1 Gewaltdelikte in Basel-Stadt

Gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik[2] beträgt der Anteil der Gewaltdelikte an der Gesamtkriminalität rund 10%. Insgesamt nahmen die Gewaltdelikte in Basel relativ zur Bevölkerung zwar seit 2011 insgesamt ab, bleiben im interstädtischen Vergleich dennoch hoch (siehe Abbildung 1).

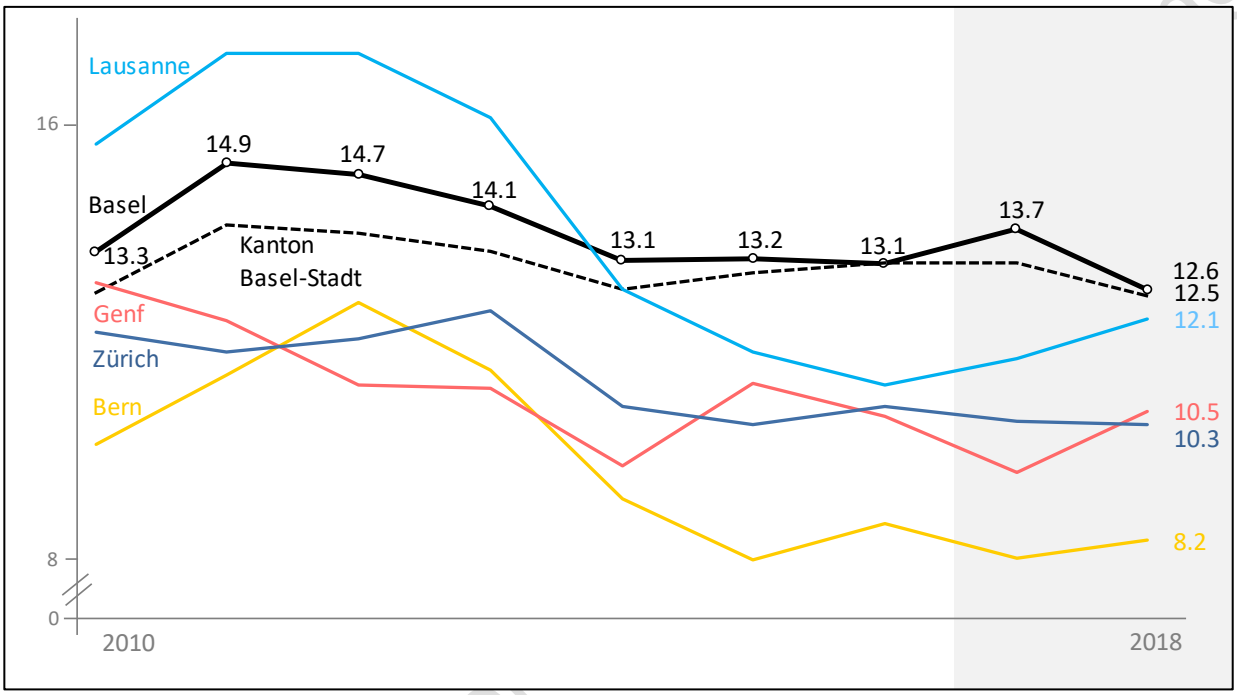

Abbildung 1: Strafanzeigen von Gewaltdelikten im Kanton Basel-Stadt sowie in ausgewählten Schweizer Städten (pro 1000 Einwohner), Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Bei der Detailanalyse der Gewaltdelikte fällt 2018 gegenüber 2017 die Abnahme bei den einfachen Körperverletzungen (-26%) sowie bei der Gewalt gegen Beamte (-16%) auf. Während die versuchten Tötungsdelikte (-44%) ebenfalls zurückgegangen sind, stiegen die schweren Körperverletzungen um rund 75% (von 13 auf 23). Ausser bei den Tötungsdelikten umfassen diese Zahlen neben den vollendeten auch die versuchten Delikte, was aber namentlich bei der schweren Körperverletzung nicht relevant ist, da die Vollendung in der Regel zufällig und die Verunsicherung der Opfer in jedem Fall gross ist.

Gewaltdelikte können sowohl im sozialen Nahraum (vor allem «Häusliche Gewalt») als auch in der Öffentlichkeit und unter Unbekannten auftreten. Auch wenn Häusliche Gewalt heute kein Tabu-Thema mehr ist – und die der Häuslichen Gewalt zugeordneten Delikten 2018 einen Rückgang von 4% gegenüber dem Vorjahr verzeichnen –, wird diese gegenüber der öffentlichen Gewalt in der Tendenz nach wie vor unterschätzt.

Bereits heute engagieren sich die Behörden in Basel-Stadt gegen Gewaltdelikte stark (siehe Kapitel 2.1). Aktuell aber fehlt es an gesetzlichen Grundlagen, um behördenübergreifend Informationen auszutauschen, Risikoanalysen durchzuführen und situationsspezifisch präventive Mass-

[2] Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) gibt Auskunft über Umfang, Struktur und Entwicklung polizeilich registrierter Straftaten sowie über beschuldigte und geschädigte Personen. Die Berechnung der Häufigkeitszahl (Anzahl Straftaten auf 1000 Einwohner) verbessert die Vergleichbarkeit. Die Häufigkeitszahlen können aber nicht die unterschiedlich starke Pendlerpopulation, die insbesondere in grossen Städten einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf das Kriminalitätsaufkommen hat, berücksichtigen. Bei der PKS handelt es sich um eine Anzeigestatistik. Für Details sei auf die PKS, Jahresbericht 2018 der polizeilich registrierten Straftaten verwiesen; unter https://www.stawa.bs.ch/?footeropen=statistics abrufbar.

nahmen zu ergreifen bzw. zu koordinieren. Verschiedene Institutionen können mit Hinweisen, die von ein und derselben Person ausgehen, konfrontiert sein, und jeweils eigene Massnahmen, basierend auf den eigenen Kernprozessen, ergreifen, ohne dass ein Gesamtbild der Bedrohungslage erstellt werden kann. Somit kann eine Gefahrensituation zwar partiell wahrgenommen, aber nicht aus einer ganzheitlichen Betrachtung erkannt werden. Die Vernetzung zwischen den betroffenen Stellen, um Fälle frühzeitig in ihrer Gesamtheit zu erkennen und um die Weiterführung der Fälle zu koordinieren, funktioniert nicht durchgehend.

2.2.2 Zusätzliche Bestrebungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene sind jüngst zahlreiche Vorhaben zur Bekämpfung verschiedener Formen zielgerichteter Gewalt – namentlich Häuslicher Gewalt, Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie Radikalisierung und Terrorismus – beschlossen worden.

- **Umsetzung Istanbul-Konvention:** Die Schweiz hat am 14. Dezember 2017 das Übereinkommen des Europarates vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35) ratifiziert. Es ist das bisher umfassendste internationale Übereinkommen, das sich die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie häuslicher Gewalt zum Ziel setzt. Die Empfehlung des Bundes zur Umsetzungsplanung der Istanbul-Konvention ist die Einrichtung eines kantonalen Bedrohungsmanagements zur Erfüllung von Art. 51 der Konvention betreffend Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement. Darüber hinaus soll die Datengrundlage zu Gewalt verbessert werden.

- **Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen:** Das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (AS 2019 2272) vom 14. Dezember 2018 (in Kraft ab 1. Juli 2020 bzw. 1. Januar 2022) sieht den Abbau diverser Hürden im Zivilprozess und einige Neuerungen im Strafrecht vor. Um angeordnete Schutzmassnahmen – wie beispielsweise ein Kontakt- oder Rayonverbot – besser durchsetzen zu können, ist eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung bei Häuslicher Gewalt und Stalking vorgesehen. Zusätzlich können neu Gewaltschutzentscheide der Zivilgerichte weiteren Behörden und Dritten mitgeteilt werden. Damit Schutzlücken verhindert werden, müssen gemäss Botschaft die involvierten Behörden effizient zusammenarbeiten können und dies auch dürfen. Weitere Möglichkeiten zur Datenbekanntgabe müssen im kantonalen Recht geregelt werden. In strafrechtlicher Hinsicht wird ein Verfahren nach Art. 55a StGB lediglich sistiert, wenn dies der langfristigen Stabilisierung oder Verbesserung der Situation zuträglich ist. Auch weil eine Sistierung mit der Auflage der Absolvierung eines Gewaltlernprogramms erfolgen kann, entsteht eine Schnittstelle zum präventiven Ansatz, wo ein kantonales Bedrohungsmanagement ansetzt.

- **Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus:** Der Nationale Aktionsplan (NAP) wurde von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. Der Bundesrat hat den Aktionsplan am 1. Dezember 2017 zur Kenntnis genommen und für den Anschub der Umsetzung in den Kantonen, Städten und Gemeinden ein auf fünf Jahre befristetes Impulsprogramm verabschiedet. Als eine der Massnahmen empfiehlt der NAP ein kantonales Bedrohungsmanagement: «Das behörden- und institutionsübergreifende kantonale Bedrohungsmanagement, meistens unter der Führung der Polizei, soll das Gefährdungspotenzial bei einzelnen Personen oder Gruppen frühzeitig erkennen, dieses einschätzen und schliesslich mit geeigneten Massnahmen entschärfen.»

Damit fordern drei grössere Bundesprojekte, die allesamt die Bekämpfung der zielgerichteten Gewalt bezwecken und hierfür einen besonderen Fokus auf die Prävention richten, die Kantone implizit oder explizit auf, ein kantonales Bedrohungsmanagement einzurichten.

Entwurf Kommission Vernehmlassung

2.2.3 Zusätzliche Bestrebungen auf kantonaler Ebene

Auch auf kantonaler Ebene ist das kantonale Bedrohungsmanagement in den letzten zwei Jahren verschiedentlich in Aussicht gestellt worden:

- **Regierungsrätliche Schwerpunktsetzung Kriminalitätsbekämpfung 2019-2021:** Am 6. Mai 2019 hat der Regierungsrat zum zweiten Mal die Schwerpunkte zur Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung[3] gemäss Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO[4]) festgelegt. Für die Periode 2019 bis 2021 bilden neben Einbruchdiebstahl und Menschenhandel vor allem die Gewaltdelikte unverändert die Schwerpunkte. Eine der bei der Schwerpunktsetzung genannten Massnahmen ist das kantonale Bedrohungsmanagement, dessen Ziel die frühzeitige Erkennung von Hinweisen auf zielgerichtete Gewalt ist, damit rechtzeitig wirkungsvolle Präventionsmassnahmen ergriffen und der Schutz gefährdeter Personen verbessert werden können: «Derzeit erfolgt eine vertiefte Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse in den Departementen. Geprüft wird unter anderem der Aufbau einer Fachstelle für die Verwaltung, an die sich betroffene Dienststellen im konkreten Bedarfsfall wenden können.»

- **Ratschlag Revision Polizeigesetz zur besseren Bekämpfung Häuslicher Gewalt:** Der Grosse Rat hat am 13. Februar 2019 den Ratschlag des Regierungsrates betreffend Revision des Polizeigesetzes zur besseren Bekämpfung Häuslicher Gewalt[5] gutgeheissen. In seinem Bericht hat der Regierungsrat in Aussicht gestellt, dass in Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Bedrohungsmanagement-Konzepts für Basel-Stadt der Bedarf einer Fachstelle für Forensic Assessment (FFA)[6] geprüft wird (siehe Kapitel 3.3.3). «Im präventiven Bereich könnte eine FFA auch in Basel-Stadt Risikoanalysen und Fallmanagement professionell unterstützen, wofür aber zuerst ein kantonales Bedrohungsmanagement aufgebaut werden müsste.» Ferner hat der Regierungsrat damals angekündigt, dass eine Vereinheitlichung statistischer Grundlagen zu Häuslicher Gewalt angestrebt wird, da nicht alle Akteure von der gleichen Definition ausgehen und teilweise unterschiedliche Ziele in Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt verfolgen (siehe Kapitel 3.3.2).

- **Ratschlag und Massnahmenplan Radikalisierung und Terrorismus:** Vom Grossen Rat am 5. Dezember 2018 weitgehend genehmigt,[7] hat der Regierungsrat mit diesem Massnahmenplan finanzielle Mittel zur Verstärkung der Ausrüstung der Kantonspolizei beantragt und darüber hinaus die konzeptionelle Stossrichtung zur Bekämpfung von Radikalisierung und Terrorismus sowie der damit zusammenhängenden Massnahmen aufgezeigt. Der Regierungsrat hat damals zur Prüfung eines kantonalen Bedrohungsmanagements das Folgende ausgeführt: «Diese und andere Ansätze zum Thema Bedrohungsmanagement werden derzeit interdepartemental aufgearbeitet. Bis Ende 2018 soll dem Regierungsrat ein entsprechendes Arbeitspapier vorliegen, auf Basis dessen er die nächsten Schritte beschliessen wird. Dabei soll auch dargelegt werden, inwiefern neue Strukturen und Instrumente auch gegen andere Kriminalitätsformen, etwa bei Fällen von Häuslicher Gewalt, genutzt werden können.»

Mit dem vorliegenden Ratschlag kommt der Regierungsrat auf den mehrfach ausgewiesenen Bedarf nach einem kantonalen Bedrohungsmanagement zurück und legt ein konkretes Modell für Basel-Stadt vor.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

[3] Link: Schwerpunkte zur Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung
[4] Link: EG StPO SG 257.100
[5] Link: Ratschlag des Regierungsrates betreffend die Revision des Polizeigesetzes (Bessere Bekämpfung Häuslicher Gewalt)
[6] Link: Forensic Assessment (FFA)
[7] Link: Ratschlag Nr. 18.0151.01

2.3 Fazit

Heute werden in Basel-Stadt Hinweise auf zielgerichtete Gewalt in verschiedenen Institutionen festgestellt. Jene Stellen, die häufig mit Gewaltphänomenen konfrontiert sind, haben in der Regel viel Erfahrung im Umgang mit bedrohlichen Situationen und etablierte Zusammenarbeitsprozesse mit anderen Stellen. Besonders der Sozialdienst oder der Dienst Prävention der Kantonspolizei werden oft unterstützend zugezogen und können durch ihre aufsuchende Arbeit deeskalierend einwirken. Sie können mit den bestehenden Ressourcen aber keine engmaschige Begleitung über einen längeren Zeitraum anbieten und ihre Unterstützungsarbeit noch nicht auf eine vertiefte analytische Einschätzung abstützen, weil ihnen dafür in der Regel nicht genügend Informationen zur Person und deren Lebenssituation vorliegen. Auch fehlen innerhalb der Verwaltung gegenseitige Melde- und Auskunftsrechte, nicht zuletzt für Fachpersonen im Gesundheitswesen. Dies führt dazu, dass die kantonalen Dienststellen bei Drohungen und Gefährdungssituationen nicht genügend unterstützt werden können.

Nachfolgende Darstellung illustriert, dass heute beispielsweise eine Person sowohl bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als auch im Gesundheitswesen mit Warnsignalen für zielgerichtete Gewalt auffallen kann, sich die zuständigen Stellen innerhalb ihrer fachlichen Zuständigkeit mit der Situation auseinandersetzen, aber nicht wissen, dass sie mit der gleichen Person zu tun haben und ihre jeweiligen Massnahmen sich vielleicht sogar gegenseitig negativ beeinflussen. Im schlimmsten Fall kommt es trotz deutlicher Hinweise zu einer Gewalteskalation. Ein kantonales Bedrohungsmanagement kann diese Lücke schliessen, den Informationsaustausch ermöglichen, eine interdisziplinäre Fallkonferenz einberufen, die Situation entschärfen und damit eine Eskalation verhindern.

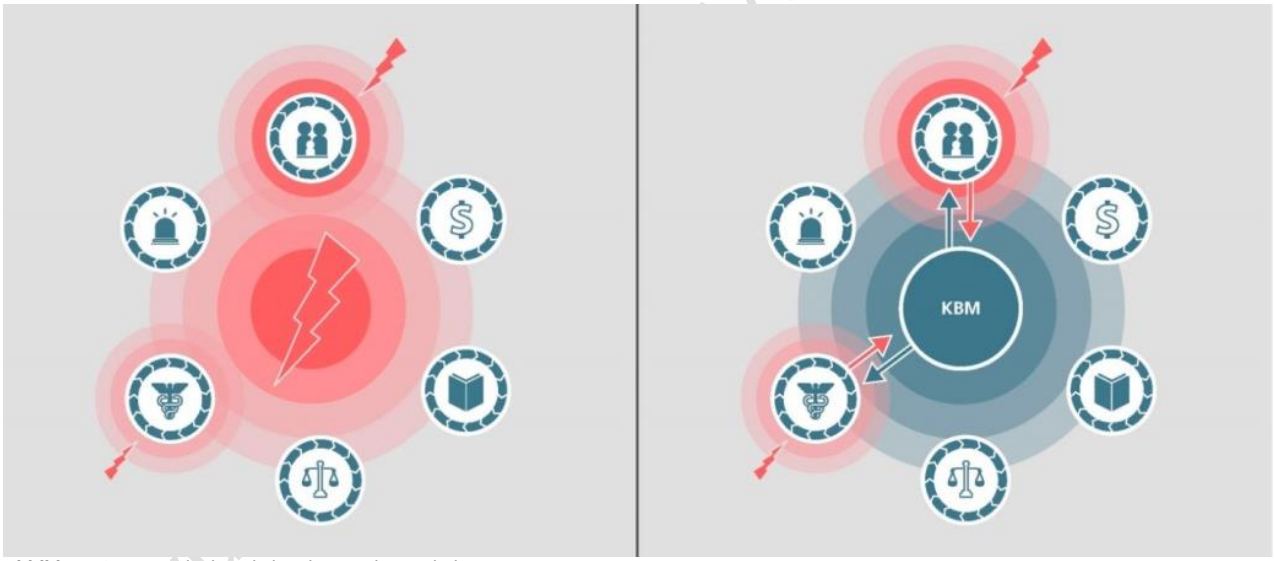

Abbildung 2: Zustand mit und ohne kantonales Bedrohungsmanagement

Aus diesen Erkenntnissen, die nicht nur für Basel-Stadt, sondern auch national und international gelten, hat das Thema eines kantonalen Bedrohungsmanagements an verschiedenen Orten und bezüglich unterschiedlicher Formen von zielgerichteter Gewalt an Aktualität gewonnen.

Damit die Kantonspolizei ein kantonales Bedrohungsmanagement betreiben kann, muss sie sich auf entsprechende Grundlagen im Polizeigesetz abstützen. Aktuell enthält das Polizeigesetz zwar in § 2 eine offene Umschreibung einer generell-präventiven Kantonspolizei. Diese genügt aber nicht für das Bearbeiten von besonderen Personendaten, wie es der interdisziplinäre Ansatz eines Bedrohungsmanagements bedingt. Dafür ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich, die mit diesem Ratschlag beantragt wird.

3. Konzeption

3.1 Vorgehen

3.1.1 Bedarfsabklärung

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat im Auftrag des Regierungsrates eine Bedarfsanalyse bei allen Departementen durchgeführt. Diese hat gezeigt, dass es in Basel-Stadt teilweise zwar Zusammenarbeitsprozesse und vereinzelt auch Konzepte zum Umgang mit Bedrohungssituationen gibt. Was indes klarermassen fehlt, sind die gesetzlichen Grundlagen für einen gezielten Informationsaustausch gemäss Informations- und Datenschutzgesetz (IDG, SG 153.260). Das behindert die fallspezifische interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen, um eine bedrohliche Situation einzuschätzen und gemeinsam präventive Massnahmen zu ergreifen. Es fehlt ferner ein Gesamtkonzept, das eine einheitliche Schulung der Mitarbeitenden ermöglicht, so dass Gefährdungssituationen erkannt und Meldungen an eine spezialisierte Fachstelle gemacht werden können. Ebenso fehlt ein Case Management[8], das die Gefährdenden und Gefährdeten beraten und bei Bedarf unterstützen kann.

Konkret haben die angefragten Fach- und Kaderpersonen der Departemente festgehalten, dass 96% aller Teilnehmenden dieser internen Analyse im Rahmen des beruflichen Auftrags bereits mit Gewaltvorfällen und bedrohlichen Situationen in Kontakt gekommen sind. 41% gaben an, dass in ihrer Institution keine Grundlagendokumente zum Umgang mit Konflikt- und Gewaltsituationen existieren, auf die sie sich abstützen können, und 27% führten aus, dass in ihrer Institution bis anhin keine Schulung zum Umgang mit Konflikt- und Gewaltsituationen stattgefunden hat. Immerhin 37% der Teilnehmenden haben in ihren Institutionen Ansprechpersonen, die eine Ersteinschätzung vornehmen können, und 16% der Teilnehmenden geben an, dass in ihren Institutionen bedrohliche Vorfälle bereits statistisch erfasst werden. Je nach Schwere und Häufigkeit solcher Vorfälle werden Ressourcen gebunden, was die Erfüllung der eigenen Kernaufgaben erschwert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es dort eine Häufung von bedrohlichem Verhalten oder Gewaltsituationen gibt, wo Entscheide der Verwaltung einen Einfluss auf die finanzielle Situation haben oder die Privatsphäre tangieren. Strukturen zur Entschärfung von bedrohlichen Situationen und Gewaltvorfällen sind teilweise vorhanden, weil aber kaum Informationsaustausch stattfinden kann, existiert kein integrales Fallmanagement. Die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements wird begrüsst, sofern

- es ein effektives und effizientes Fallmanagement für gefährdete und gefährdende Personen bietet (nicht nur Triage);
- bei bedrohlichen Vorfällen eine umgehende Beratung und Hilfestellung erfolgt;
- kein grosser administrativer Mehraufwand für die meldenden Stellen anfällt.

((nach Abschluss öffentliche Vernehmlassung zu ergänzen)).

3.1.2 Erarbeitung

Der vorliegende Ratschlag ist von einem interdisziplinären Projektteam mit Fachpersonen aus dem Justiz- und Sicherheitsdepartement und mit der Unterstützung anderer Departemente erarbeitetet worden. Ein Schwergewicht legte das Projektteam dabei auf die Erfahrungen anderer vergleichbarer Kantone und Städte, die grossteils bereits ein Bedrohungsmanagement implemen-

[8] Definition gemäss Netzwerk Case Management Schweiz: Case Management (CM) ist ein Handlungskonzept zur strukturierten und koordinierten Gestaltung von Unterstützungs- und Beratungsprozessen […. In einem systematisch geführten, kooperativen Prozess werden Menschen in komplexen Problemlagen ressourcen- und lösungsorientiert unterstützt und auf den individuellen Bedarf abgestimmte Dienstleistungen erbracht. […] CM will Grenzen von Organisationen und Professionen überwinden und eine organisationsübergreifende Steuerung des Unterstützungsprozesses gewährleisten. Dazu werden Netzwerke initiiert und gepflegt. CM respektiert die Autonomie der Klientinnen und Klienten, berücksichtigt die Anforderungen des Datenschutzes und nutzt und schont die Ressourcen im Klient- sowie im Unterstützungssystem. Die bedarfsbezogene Weiterentwicklung des Versorgungsangebotes wird gefördert.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

tiert haben (siehe Kapitel 3.2). So hat eine Delegation aus Basel-Stadt mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Kantone an einem nationalen Aus- und Weiterbildungskurs des Schweizerischen Polizei-Instituts zum Bedrohungsmanagement teilgenommen. Zusammen mit Bedrohungsmanagement-Führungspersonen aus den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft wurde im April 2019 ein mehrtägiger Workshop zur Erarbeitung eines Modells für Basel-Stadt durchgeführt.

Diese Grobkonzeption wurde unter Einbezug aller Departemente, den Gerichten, dem Parlamentsdienst sowie des Datenschutzbeauftragten in weiteren Workshops diskutiert und konkretisiert. Diese Arbeit begleitet hat ein Sounding Board aus den – neben der Kantonspolizei – wichtigsten Partnern. Darin waren die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, der Kinder- und Jugenddienst, die Medizinischen Dienste, die Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft, der Datenschutzbeauftragte und die Universitären Psychiatrischen Kliniken vertreten.

3.1.3 Auswertung öffentliche Vernehmlassung

((nach Abschluss öffentliche Vernehmlassung zu ergänzen))

3.2 Interkantonaler Vergleich

Die Schweiz gilt im Bereich Bedrohungsmanagement als führend in Europa, sowohl auf nationaler wie auch kantonaler Ebene. Eine gesamtschweizerische Umfrage, die im Jahr 2014 durch die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass bereits vor über fünf Jahren die meisten Kantone über ein Bedrohungsmanagement verfügten oder im Begriff waren, eines aufzubauen. Heute haben neben Basel-Stadt nur die Kantone Uri, Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Nidwalden und Graubünden noch kein kantonales Bedrohungsmanagement eingeführt, wobei teilweise unterschiedliche Konzeptionen bestehen. Grundsätzlich können zwei Ansätze unterschieden werden:

- **Kantonales Bedrohungsmanagement als Koordinationsstelle**: Beim Ansatz der Koordinationsstelle wird in Zusammenarbeit mit der Polizei für das Fallmanagement auf die Expertise eines Kernteams aus ausgewählten Fachpersonen zurückgegriffen. Die Koordinationsstelle ist gleichzeitig zuständig für die Schulung und Sensibilisierung der Ansprechpersonen in den Departementen und Institutionen, welche die Erstmeldungen entgegennehmen.

- **Kantonales Bedrohungsmanagement als Stelle der Polizei:** Im Zürcher und Solothurner Modell ist das Bedrohungsmanagement jeweils bei der Kantonspolizei angesiedelt und übernimmt zentral sämtliche Aufgaben. Entsprechend werden die Anfragen von derselben Stelle entgegengenommen und geprüft, die dann auch das Fallmanagement übernimmt, die Massnahmen plant und durchführt und für die Schulung und Netzwerkpflege mit den Ansprechpersonen zuständig ist. Fallbezogen werden Fachpersonen aus anderen Institutionen (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Jugenddienste, Staatsanwaltschaft etc.) beigezogen. Dieses Modell hat den Vorteil, dass die Kommunikationswege jeweils kurz und die operativen und koordinierenden Elemente an einer Stelle gebündelt sind. Überdies ist mit der Integration des Bedrohungsmanagements bei der Polizei eine optimale Handlungsfähigkeit (etwa durch das Aussprechen von polizeilichen Schutzmassnahmen) gewährleistet.

Auch die rechtliche Verankerung des kantonalen Bedrohungsmanagements ist unterschiedlich: Während einige Kantone die gesetzliche Legitimation zur Schaffung eines Bedrohungsmanagements aus dem polizeilichen Grundauftrag ableiten, haben insbesondere die Kantone Solothurn, Luzern und Basel-Landschaft das Bedrohungsmanagement formell-gesetzlich geregelt.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

3.3 Umsetzung

3.3.1 Modell Basel-Stadt

3.3.1.1 Der Grundsatz

Im Kanton Basel-Stadt soll das Potential für zielgerichtete Gewalt frühzeitig erkannt, eingeschätzt und entschärft werden. Personen, die sich bedroht oder gefährdet fühlen, sollen Hilfe erhalten und nicht zu warten müssen, bis etwas strafrechtlich Relevantes passiert. Das angedachte Modell für ein Bedrohungsmanagement Basel-Stadt fusst auf der bestehenden Gewaltprävention (siehe Kapitel 2.1) und schafft neu die Grundlage für einen ganzheitlichen Ansatz, der eine bessere Zusammenarbeit und Koordination der bestehenden Akteure ermöglicht. Das Modell orientiert sich an der kantonalen Bedarfsanalyse (siehe Kapitel 3.1.1) und den Erfahrungswerten der Bedrohungsmanagement-Modelle anderer Kantone (siehe Kapitel 3.2). Durch flächendeckende Schulung und Sensibilisierung wirkt das Bedrohungsmanagement ferner der Skandalisierung von Bagatellkonflikten entgegen und zeigt die Ursachen und Zusammenhänge von Gewaltkontexten auf.

Konkret erhält die Kantonspolizei den Auftrag, eine Stelle mit Fachbereichsfunktion für ein kantonales Bedrohungsmanagement – fortan «Fachstelle Bedrohungsmanagement» – zu betreiben und mit Amts- und Behördenmitgliedern, Fachpersonen aus Sozial- und Gesundheitswesen, Bildungsinstitutionen, Mitarbeitende von Beratungs- und Opferhilfestellen, aber auch Privatpersonen Informationen auszutauschen. Hierfür wird ein gesetzlicher Auftrag geschaffen. Damit soll ein konsequenter und einheitlicher Umgang mit Gefährdungssituationen im gesamten Kanton erreicht werden, der die Sicherheit für die Gesamtbevölkerung verbessert. Die Sekundärprävention, die über die allgemeine Prävention («Primärprävention») hinausgeht, wird gestärkt, indem konkret mit gefährdeten und gefährdenden Personen zusammengearbeitet wird – in einem Bereich, der noch keine strafrechtliche Relevanz aufweist («Tertiärprävention»; siehe Abbildung 3). Die zusätzlichen Aufgaben der Kantonspolizei sollen gesetzlich eng definiert und abgegrenzt werden.

Abbildung 3: Sekundäre Prävention als Tätigkeitsfeld der Kantonspolizei und Grundlage für ein KBM

Im Wesentlichen besteht das kantonale Bedrohungsmanagement aus dem «KBM-Prozess» (siehe Kapitel 3.3.1.2) und folgt dabei den folgenden drei Beschränkungen:

Beschränkung auf potentiell schwere zielgerichtete Gewalt
Das kantonale Bedrohungsmanagement konzentriert sich ausschliesslich auf die Verhinderung potentiell schwerer zielgerichteter Gewalt, die in Delikte gegen Leib und Leben enden können. Es hat weder eine Zuständigkeit für jede Schlägerei noch für andere Formen – auch schwerer – Kriminalität (wie z.B. bandenmässiger Raub). Genauso wenig steht es den Dienststellen des Kantons bei «herkömmlichen» Fällen des Beschwerdemanagements zur Verfügung, wo es keine Anzeichen zur Gewaltneigung gibt.

Beschränkung auf Prävention und Unterstützung
Das kantonale Bedrohungsmanagement verfolgt einen ausschliesslich präventiven Ansatz. Es leistet Beratung und Begleitung und ist eine Informationsdrehscheibe. Das Ziel liegt in der Unterstützung von gefährdeten und gefährdenden Personen. Namentlich ändert das Bedrohungsmanagement nichts an den Zuständigkeiten und Abläufen einer möglichen Strafverfolgung und beinhaltet keine zusätzlichen Zwangsmassnahmen, wie sie etwa die Strafprozessordnung, das Nachrichtendienstgesetz oder auch das heutige Polizeigesetz kennen (Fernmeldeüberwachung, Wegweisung, Rayonverbot etc.). Die einzige nichtfreiwillige Massnahme, die mit dem Bedrohungsmanagement eingeführt wird, ist die Möglichkeit, eine gefährdende Person – pro Ereignis einmal – für eine Ansprache vorzuladen oder auch vorführen zu lassen[9].

Beschränkung auf geschultes Personal
Bei den direkt mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement zusammenarbeitenden Personen handelt es sich ausschliesslich um geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons und von Partnerinstitutionen (z.B. Frauenhaus, Opferhilfe, Männerbüro u.ä.). Die Bevölkerung wiederum kann die bestehenden Möglichkeiten nutzen, sich etwa an einen Polizeiposten, an die Notrufzentrale 117 oder die Anlaufstelle Radikalisierung wenden. Die dort geschulten Mitarbeitenden entscheiden als erste Triage-Stelle, ob das kantonale Bedrohungsmanagement beizuziehen ist. Gleichzeitig muss das kantonale Bedrohungsmanagement über die nötigen qualitativen und quantitativen Ressourcen verfügen, um alle Meldungen zeitnah und professionell bearbeiten zu können und die Verantwortung entsprechend dem gesetzlichen Auftrag wahrzunehmen. Dies bedingt ein interdisziplinäres Team, das während 24 Stunden verfügbar ist.

3.3.1.2 Der KBM-Prozess

Im Kern des kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) steht der KBM-Prozess, der im Wesentlichen drei Schritte verfolgt.

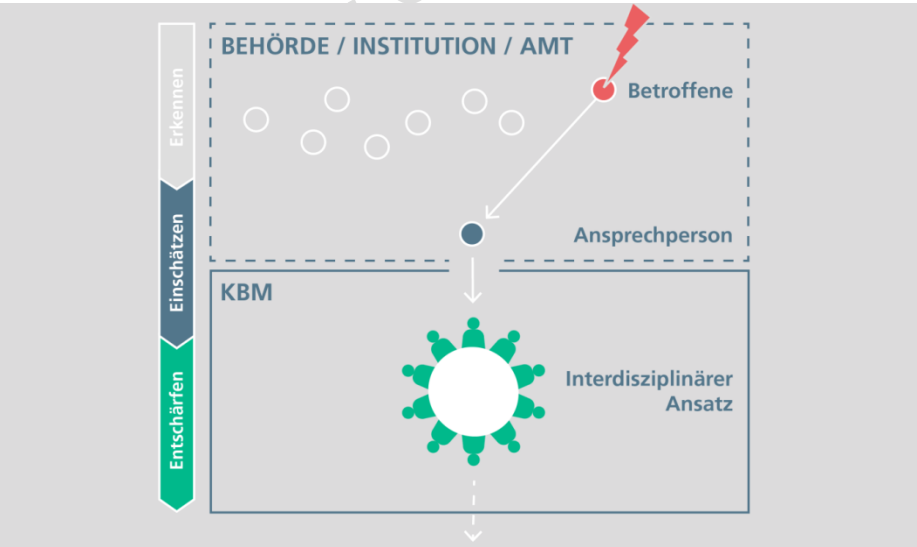

Abbildung 4: Erkennen, Einschätzen und Entschärfen als interdisziplinäre Grundlage für den KBM-Prozess

[9] Ferner wird dem vorliegenden Ratschlag die Möglichkeit geschaffen, gegen «stalkende» Personen gewisse polizeiliche Massnahmen zu ergreifen. Diese Ergänzung des Polizeigesetzes steht aber nicht im materiell zwingenden Zusammenhang mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement (siehe Kapitel 4).

Öffentliche Vernehmlassung

Erkennen
Um sicherzustellen, dass Hinweise auf zielgerichtete Gewalt erkannt werden, braucht es ein Netzwerk an geschulten Ansprechpersonen bei allen Departementen und weiteren Institutionen. Dieses Netzwerk wird in Etappen aufgebaut. Die geschulten Ansprechpersonen sind für ihre jeweiligen Mitarbeitenden die erste Anlaufstelle bei bedrohlichen Situationen, nehmen eine erste Einschätzung des Risikos vor und stabilisieren die betroffene Person. Je nach Ersteinschätzung ergreifen sie eigene Massnahmen (z.B. Gespräch, Hausverbot o.ä.) oder machen eine Meldung an die Fachstelle Bedrohungsmanagement. Diese Meldung erfolgt standardisiert (Angaben zur Situation, zur Art der Drohung, zu den involvierten Personen etc.).

Die Kantonspolizei funktioniert als Ansprechperson für die Bevölkerung. Aus diesem Grund ist das ganze Polizeikorps zum Bedrohungsmanagement zu schulen, um Fälle zu erkennen, die in den Zuständigkeitsbereich des KBM fallen könnten. Die Fachstelle nimmt die Meldungen entgegen und analysiert, ob ein KBM-Fall eröffnet wird – oder nicht.

Einschätzen
Bei unmittelbar drohender Gefahr greifen die bestehenden polizeilichen Massnahmen der Gefahrenabwehr. Wenn keine Notwendigkeit zur akuten polizeilichen Gefahrenabwehr besteht, der sekundärpräventive Ansatz aber weiterverfolgt werden soll, werden in einem nächsten Schritt polizeiliche Informationsquellen zur Beurteilung der Situation herangezogen. So wird unter anderem ersichtlich, ob die gefährdende Person in der Vergangenheit bereits gewalttätig aufgefallen ist. Die Fachstelle Bedrohungsmanagement kann auch mit der meldenden oder der gefährdeten Person Kontakt aufnehmen. Zentral sind dabei die sogenannten Schutz- und Risikofaktoren der gefährdenden Person und deren Wechselwirkungen.

Vernehmlassung

Anhand eines vereinfachten Beispiels kann aufgezeigt werden, weshalb es bei einer gemeldeten Drohung einmal zu einer Falleröffnung kommt, ein anderes Mal nicht: Ein Mann mittleren Alters ist bei einem Gespräch auf der Steuerverwaltung sehr enerviert: Seine Mutter ist nach einem Schlaganfall pflegebedürftig geworden, aber die Steuerverwaltung will ihm keine Auskunft über die finanziellen Verhältnisse der Mutter geben. Er wird ausfällig, beschimpft die zuständige Sachbearbeiterin und droht beim Verlassen des Gebäudes damit, zurückzukommen und dass es dann «knallen» werde.

- *Szenario 1: Der betreffende Mann hatte noch nie zuvor einen Konflikt mit der Steuerverwaltung. Seine aktuelle Situation deutet darauf hin, dass er in stabilen Verhältnissen lebt und über Schutzfaktoren verfügt: Er geht einer Erwerbsarbeit nach, hat keine Betreibungen und ist in den polizeilichen Informationssystemen nicht verzeichnet. Die Schutzfaktoren überwiegen die Risikofaktoren, weshalb das Risiko einer Gefährdung als gering eingeschätzt und kein KBM-Fall eröffnet wird.*

- *Szenario 2: Der betreffende Mann ist wiederholt negativ bei der Steuerverwaltung aufgefallen, weil er hohe Steuerschulden hat, die vereinbarten Ratenzahlungen nicht einhält und jedes Mal die Schuld bei der Behörde sieht. Er geht seit längerem keiner Erwerbsarbeit mehr nach, hat laufende Betreibungen und ist als Besitzer einer Schusswaffe registriert. Es scheinen wenig Schutzfaktoren und viele Risikofaktoren vorhanden zu sein, weshalb das Risiko einer Gefährdung als erhöht eingeschätzt und ein KBM-Fall eröffnet wird.*

Sofern diese erste Risikobeurteilung Anlass zu einer Falleröffnung gibt, analysiert die Fachstelle die aktuelle Gefährdungssituation weiter. Sie wird dabei durch eine Kerngruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Erwachsenen- und Kindesschutzbehörden, der Medizinische Dienste, der Abteilung Sucht, der Klinik für Forensik (UPKF) der Universitären Psychiatrischen Kliniken, der Staatsanwaltschaft und möglicher weiteren Stellen unterstützt. Diese Fachpersonen können im Bedarfsfall zu einer Fallkonferenz eingeladen werden. Insbesondere die Schnittstellen zur UPKF und zur Staatsanwaltschaft sind wichtig für die Abgrenzung der Zuständigkeiten: Liegt eine strafrechtliche Relevanz vor, wechselt die Fallverantwortung an die Staatsanwaltschaft.

Entschärfen
Nach der interdisziplinären Analyse der Gefährdungssituation ist es Aufgabe der Fachstelle Bedrohungsmanagement, die Situation zu entschärfen. Das kann sie alleine oder wiederum in Zusammenarbeit mit anderen Stellen tun. Im Zentrum steht die Ansprache der gefährdenden und der gefährdeten Person: Wird ein Fall eröffnet, ist es das Ziel, innerhalb von 48 Stunden eine Ansprache durchzuführen. So wird sichergestellt, dass die gefährdende Person weiss, dass das Bedrohungsmanagement eingeschaltet wurde und sie jederzeit vollständige Dateneinsicht verlangen kann. Ebenso wird die Person darauf hingewiesen, dass Beratung und Unterstützung auf Freiwilligkeit beruhen, dass aber bei Hinweisen auf strafrechtlich relevante Ereignisse eine Meldung an die Strafverfolgungsbehörden gemacht werden muss.

Die Ansprachen dienen dazu, im persönlichen Gespräch die Sichtweise der involvierten Personen zu hören und zusätzliche Informationen über ihre aktuelle Lebenssituation zu erfahren. Relevant sind beispielsweise Hinweise zu finanzieller Situation, persönlichen Krisen, eigener Gewalterfahrung, psychischen Belastungen, Persönlichkeit, Waffenaffinität etc. Diese können weitere Hinweise auf eine mögliche Ausübung von zielgerichteter Gewalt geben. Danach erfolgt eine vertiefte Analyse der Risiko- und Schutzfaktoren und bei Bedarf eine Fallkonferenz mit allen relevanten Stellen.

Eine Ansprache ist in Bezug auf eine konkrete Gefährdungssituation jeweils nur einmal vorgesehen. Wenn die gefährdende Person im Anschluss zu weiteren Gesprächen bereit ist, handelt es sich bei diesen um Beratungs- und Unterstützungsmassnahmen auf freiwilliger Basis. Falls die betreffende Person nicht bereit ist, die Unterstützung anzunehmen, sind polizeirechtlich keine verpflichtenden Massnahmen vorgesehen. Sollte aber aus der latenten Gefährdung eine akute werden, wechselt die Zuständigkeit zur Sicherheitspolizei mit ihrer «herkömmlichen» Aufgabe der Gefahrenabwehr.

Bei der Planung von präventiven Entschärfungsmassnahmen nach erfolgter Ansprache sind unter Einbezug der vorhandenen Ressourcen stets massgeschneiderte Lösungen zu suchen, sei es mit der gefährdeten oder mit der gefährdenden Person. Diese können durch Beratung, Vernetzung (wie Opferhilfe, Frauenhaus, Männerbüro etc.) oder auch – deren Einverständnis vorausgesetzt – durch Einbezug des sozialen Umfelds erfolgen. Ausserdem können auch weitere Fachpersonen wie Ärzte oder Schuldenberater einbezogen oder Waffen und gefährliche Gegenstände sichergestellt werden. Auf Antrag der gefährdeten Person kann das Zivilgericht ferner den Einsatz von Electronic Monitoring gemäss ZGB Art. 28 c in Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt oder Stalking verfügen.

3.3.1.3 Die Dokumentation

Konnten die gefährdende und/oder gefährdete Person unterstützt und die Gefährdung entschärft werden, folgt eine nachgelagerte Phase der Fallbegleitung. Liegen neue Hinweise vor oder kommt es zu neuen Droh- oder Gefährdungssituationen, erfolgt eine erneute Situationsanalyse. Die Fallbegleitung wird je nach Risikoeinschätzung solange weitergeführt, bis die Gefahr als minimiert eingestuft und ein KBM-Fall zum inaktiven Fall mutiert werden kann.

Eine weitere zentrale Aufgabe ist die datenschutzkonforme Dokumentation, die gesicherte Ablage und die gesetzeskonforme Aufbewahrung und Löschung der Falldaten. Auf die dafür vorgesehene Datenbank hat ausschliesslich die Fachstelle Bedrohungsmanagement Zugriff. Mit einem 24/7-Pikettdienst stellt die Fachstelle sicher, dass bei Bedarf der Zugang zu den geschützten Informationen rund um die Uhr möglich ist, sofern die Kantonspolizei im Rahmen eines Einsatzes in Interaktion mit einer gefährdenden oder gefährdeten Person tritt.

3.3.1.4 Die Organisation

Effiziente Gewaltprävention ist nur möglich, wenn sie als gesamtkantonale Aufgabe wahrgenommen wird. Ein wichtiger Teil des kantonalen Bedrohungsmanagements sind deshalb die geschul-

Entwurf für erstmalige Vernehmlassung

ten Ansprechpersonen. Es ist wichtig, dass die Ansprechpersonen nicht nur über die Funktionsweise des Bedrohungsmanagements im Bild sind, sondern auch ein Verständnis der relevanten Gewaltkontexte haben. Um einen reibungslosen Ablauf zwischen dem Erkennen von Hinweisen, dem Einschätzen des Gewaltpotentials und dem Weiterleiten an die Fachstelle Bedrohungsmanagement zu gewährleisten, sind entsprechende Schulungs- und Sensibilisierungsprogramme geplant.

Neben der operativen Fachstelle – mit Unterstützung weiterer Spezialistinnen und Spezialisten – wird ein begleitendes «Fachgremium Gewaltprävention» das Bedrohungsmanagement unterstützen. Dieses interdisziplinäre und departementsübergreifende Fachgremium überprüft, ob die Bedrohungsmanagement-Prozesse angemessen und verhältnismässig funktionieren.

Die Task-Force Radikalisierung – unter der Federführung des Präsidialdepartements – hat ihrerseits zur Aufgabe, auf struktureller Ebene gesellschaftliche Entwicklungen zu beobachten. Die Anlaufstelle Radikalisierung bei der Kantonspolizei steht niederschwellig der Bevölkerung und den Behörden zur Verfügung. Bei Verdacht auf eine mögliche Radikalisierung bietet sie Beratung und Unterstützung an. Diese beiden Stellen sollen in derselben Form weiterbestehen, behandeln diese doch auch Themen, die nicht zwingend – wie das kantonale Bedrohungsmanagement – im Zusammenhang mit zielgerichteter Gewalt stehen.

3.3.1.5 Die Qualitätssicherung

Um beurteilen zu können, ob das kantonale Bedrohungsmanagement seine Ziele erreicht, werden Qualitätssicherungsprozesse integriert. Es soll beurteilt werden können, ob der Prozess der Meldung bedrohlicher Situationen bestmöglich erfolgt, die Handlungsfähigkeit der Ansprechpersonen gegeben ist und die behördenübergreifende Zusammenarbeit beim Fallmanagement funktioniert. Zudem braucht es Qualitätssicherungs-Prozesse für die operative Fallarbeit der Fachstelle Bedrohungsmanagement: Die Dokumentation zu Falleröffnung, -führung und -abschluss muss nachvollziehbar sein.

3.3.2 Gewalt-Monitoring

Um die Gewaltphänomene im Kanton Basel-Stadt systematisch feststellen und lokalisieren zu können, ist der Aufbau eines allgemeinen Gewalt-Monitorings vorgesehen. Es dient der Sichtbarmachung und Erschliessung von Gewaltphänomenen und deren Kontexten. Bereits heute werden im Rahmen der Gewaltprävention von verschiedenen Akteuren Kennzahlen und Daten zu den verschiedenen Gewaltphänomenen erhoben und ausgewertet. Eine Vereinheitlichung dieses Vorgehens zwecks Erlangung einer Gesamtübersicht fehlt indes und wird bei der Umsetzungsplanung als Aufgabe des Bedrohungsmanagements eingeplant.

Für die Konzeption des Gewalt-Monitorings soll mit Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen zusammengearbeitet werden, um eine interdisziplinäre Analyse und ein koordiniertes Vorgehen zu ermöglichen. Das neue Fachgremium Gewaltprävention soll die zuständige Stelle für Bedrohungsmanagement beim Aufbau und der Umsetzung eines kantonalen Gewalt-Monitorings unterstützen, insbesondere bei der Beschaffung von Informationen, die für eine statistische Auswertung von Gewaltphänomenen und zur Beurteilung der Wirksamkeit von Präventionsmassnahmen verwendet werden.

3.3.3 Kooperation mit den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) Basel

Bei Fällen, bei denen ein erhöhtes Risiko zur Gewaltanwendung aufgrund psychischer Störungsbilder anzunehmen ist, wird auf das Fachwissen von Psychologinnen und Psychologen und/oder Psychiaterinnen und Psychiatern aus dem klinisch-diagnostischen und forensischen Bereich der UPK zurückgegriffen.

Es ist schwierig abzuschätzen, um wie viele Fälle es sich handeln wird. Es ist aber davon auszugehen, dass die Fallzahlen deutlich zu tief wären, um diese Fachkompetenzen innerhalb der

Entwurf für interne Vernehmlassung

Fachstelle Bedrohungsmanagement aufzubauen und – wie im Kanton Zürich – eine eigene Fachstelle für Forensic Assessment (FFA) zu etablieren. Aus diesem Grund ist eine Kooperationsvereinbarung mit den UPK vorgesehen, die eine gewisse Vorhalteleistung erbringen. Damit wird sichergestellt, dass bei Bedarf innerhalb von 48 Stunden eine Fachperson zur Fallkonferenz hinzugezogen werden kann.

3.3.4 Mittelbedarf

Zur Schaffung der Fachstelle Bedrohungsmanagement wird der Dienst Prävention der Kantonspolizei um das Ressort «Bedrohungsmanagement» ergänzt. Dieses Ressort gewährleistet die Umsetzung des ganzheitlichen Präventionsansatzes und des KBM-Prozesses (siehe Kapitel 3.3.1.2) und besteht aus einem interdisziplinär zusammengesetzten Team aus den Bereichen Polizei, Psychologie und Sozialarbeit. Zusätzlich ist durch Mitarbeitende mit interkultureller Expertise eine religions- und kultursensible Fallbearbeitung gewährleistet.

Was die geplante Dotation der Fachstelle anbelangt, kann auf die Erfahrungen anderer Kantone zurückgegriffen werden. Dabei sind Determinanten wie die Bevölkerungsgrösse, die Kriminalitätsstatistik oder die Risikofaktoren Urbanität und Trinationalität zu berücksichtigen. Die Fachstelle benötigt namentlich genug Ressourcen für ein situationsangemessenes Case Management. Das kann sehr zeitintensiv sein, wenn viele Akteure und Akteurinnen in einen Unterstützungs- und Beratungsprozess involviert sind oder zusätzlich involviert werden müssen. Die Anforderungen an Koordination und Prozessstruktur sind hoch. Auch bedingen die ausgebaute Qualitätssicherung und die Einführung eines umfassenden Gewalt-Monitorings entsprechende Ressourcen. Konkret ist geplant, die Fachstelle mit insgesamt 750 Stellenprozenten auszustatten. Nicht zuletzt kann mit dieser Teamgrösse ein 24/7-Pikettdienst sowie die Super- und Intervision bei einer hohen personellen Belastung gewährleistet werden.

4. Stalking ausserhalb des sozialen Nahraums

Neben der Ausweitung des Präventionsauftrags der Kantonspolizei via die Einführung des Bedrohungsmanagements soll die Gelegenheit genutzt werden, bei Fällen von Stalking ausserhalb der Häuslichen Gewalt eine gesetzliche Grundlage für polizeiliche Schutzmassnahmen zu schaffen. In Erfüllung des Anzugs betreffend Massnahmen gegen Stalking, 18.5046.01 (siehe Kapitel 6.2), schlägt der Regierungsrat eine entsprechende Rechtgrundlage vor.

Analog der Massnahmen bei Häuslicher Gewalt sollen auch bei Stalking ausserhalb des sozialen Nahraums («Fremd-Stalking») auf Ersuchen hin Massnahmen durch die Polizei umgehend für eine gewisse Dauer ausgesprochen und auf Gesuch hin durch das Gericht verlängert werden können. Konkret können in diesen Fällen neu Kontakt- und Rayonverbote ausgesprochen werden.

Es ist wichtig, dass Opfern von Fremd-Stalking geholfen werden kann, da oft erst eine Normverdeutlichung von behördlicher Seite dazu führt, dass die Stalkenden von ihrem Tun ablassen. Ohne diese Grenzsetzung werden die Stalking-Handlungen häufig intensiver und damit auch das Leid der Betroffenen. Viele Opfer haben mit Angstzuständen, Schlafstörungen, körperlichen Beschwerden bis hin zu Depressionen zu kämpfen. Im schlimmsten Fall kann auch Fremd-Stalking in physischer oder sexueller Gewalt enden.

5. Gesetzesrevision

5.1 Grundzüge der Gesetzesrevision

Um die rechtliche Grundlage für ein Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Stadt zu schaffen, wird das Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG, SG

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

510.100) vom 13. November 1996 (Stand 13. Dezember 2015) ergänzt. Einesteils wird der Kantonspolizei in § 2 Abs. 1 eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen: Sie erhält die Aufgabe zielgerichtete Gewalt zu erkennen und zu verhindern. Andernteils werden zudem die §§ 61a–61e eingeführt, die u.a. eine Grundlage dafür schaffen, dass Vorfälle gemeldet, besondere Personendaten bearbeitet und neue präventive Massnahmen ergriffen werden können. Die Kantonspolizei resp. die Stelle für Bedrohungsmanagement soll sowohl die gefährdete als auch die gefährdende Person ansprechen und Unterstützung in Form von Beratung und Begleitung anbieten können.

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

Um schliesslich die Herausforderungen im Zusammenhang mit Stalking ausserhalb der Häuslichen Gewalt anzugehen, bedarf es auch bei diesen Fällen eines Instrumentariums (Wegweisung, Fernhaltung und weitere polizeiliche Massnahmen), das auf einer gesetzlichen Grundlage fusst. Darum wird der § 42 Abs. 1 PolG um die Ziff. 4 und § 42 PolG um den Abs. 2 ergänzt.

5.2 Erläuterungen Kantonales Bedrohungsmanagement

5.2.1 Neue Aufgabe (§ 2 Abs. 1 Ziff. 2bis E-PolG) (neu)

Entsprechend den Vorgaben des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG, SG 153.260) benötigt jedes öffentliche Organ für das Bearbeiten von besonderen Personendaten entweder eine unmittelbare oder mittelbare formellgesetzliche Grundlage. Aus diesem Grund wird der Kantonspolizei in § 2 Abs. 1 eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen:

§ 2 Abs. 1 Ziff. 2bis (neu)
[1] Die Kantonspolizei erfüllt folgende Aufgaben:
[2bis] **(neu)** Sie erkennt konkrete, zielgerichtete von Personen ausgehende Gewaltbereitschaft, die geeignet ist, die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter zu gefährden, und trifft entsprechende Massnahmen, um dies zu verhindern.

Neu wird es explizite Aufgabe der Kantonspolizei respektive der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle sein, konkrete Bedrohungssituationen aufgrund zielgerichteter Gewaltbereitschaft von Personen zu erkennen («Sekundärprävention»). Dieses Erkennen erfolgt aufgrund von Äusserungen sowie Verhaltensweisen der Personen. Davon erfasst sind jedoch nur Situationen, die geeignet sind, die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter zu gefährden. In Kapitel 3.3.1.1. wird ausgeführt, dass sich das Bedrohungsmanagement darauf beschränkt, potentiell schwere zielgerichtete Gewalt zu verhindern. Trotzdem wird der Begriff der schweren Gewalt bewusst nicht in § 2 Abs. 1 Ziff. 2bis genannt, weil erst nach der Falleröffnung vertiefte Abklärungen vorgenommen werden können, die es anhand einer Gefährdungsanalyse erst ermöglichen abzuschätzen, wie hoch die Gefährdungssituation ist.

Bei verbal und nonverbal ausgestossenen Drohungen, Stalking, Häuslicher Gewalt, aber auch bei bedrohlichem Verhalten im Geschäftsverkehr, insbesondere mit basel-städtischen Behörden, soll nach einer Ersteinschätzung der geschulten Ansprechpersonen eine Meldung an die Stelle für Bedrohungsmanagement abgesetzt werden, die dann beurteilt, ob Gefahr für eine schwerwiegende Gewalteskalation besteht. Grundsätzlich muss sich die Gewaltbereitschaft gegen Personen richten. Richtet sich die Gewaltbereitschaft gegen Sachen oder Tiere, ist der Sachverhalt für das Bedrohungsmanagement nur relevant, wenn sich daraus bereits eine zukünftige und reelle Gefahr für Personen aufdrängt.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

Die Kantonspolizei respektive die Stelle für Bedrohungsmanagement ergreifen in solchen Situationen zweckdienliche Massnahmen. Das können einerseits konkrete Schutzmassnahmen und anderseits Beratung und Coaching für gefährdende und gefährdete Personen sein. Damit ist im gesetzlichen Auftrag nicht nur ein «Gefährdungsmanagement», sondern auch ein «Schutzmanagement» enthalten.

5.2.2 Melde- und Auskunftsrecht (§ 61a E-PolG) (neu)

C. Bedrohungsmanagement (neu)

§ 61a Melde- und Auskunftsrecht (neu)

[1] Öffentliche Organe nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010 sind berechtigt, der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle Personen zu melden, von denen eine Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2bis ausgeht.

[2] Dieses Melderecht haben auch:

a) Personen nach § 21 des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 21. September 2011;

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

c) Organisationen mit sozialem, präventivem oder unterstützendem Zweck oder Religionsgemeinschaften.

[3] Meldeberechtigte Stellen und Personen können auf Anfrage Auskunft an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle erteilen.

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

Absatz 1:
Damit eine Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle erfolgen kann, hält diese Bestimmung fest, dass Behörden im Sinne des IDG (darunter fallen beispielsweise auch öffentlich-rechtliche Anstalten oder Private, soweit ihnen vom Kanton die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde) hinsichtlich der Meldung und Zusammenarbeit mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle vom Amtsgeheimnis entbunden werden. Umfasst werden damit auch spezifischere Amtsgeheimnisse wie das Steuer- oder Sozialhilfegeheimnis.

Absatz 2:
Das neue Melderecht stellt keine Meldepflicht dar. Erfahrungen aus anderen Kantonen haben gezeigt, dass trotz statuiertem Melderecht nur sehr restriktiv davon gebraucht gemacht wird. Das Vertrauensverhältnis zwischen Ärzteschaft und Patient oder Patientin (sie können sowohl die gefährdete als auch die gefährdende Person sein) ist von grosser Bedeutung und kann mitunter auch Einfluss auf den Erfolg der geplanten Massnahme haben. Aus diesem Grund sollte dieses Vertrauensverhältnis nicht durch ein gesetzlich statuiertes Melderecht gefährdet werden. Die in anderen Gesetzen bereits statuierten Melderechte, z.B. an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden oder an die Strafverfolgungsbehörden, sind davon ausgenommen.

Unter § 61a Abs. 2 lit. b sind insbesondere Institutionen des Sozialversicherungsrechtes nach Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Oktober 2019) wie Kranken- und Unfallversicherer gemeint.

Absatz 3:
§ 61a Abs. 3 hält fest, dass die in Abs. 1 und 2 genannten Stellen und Personen neben ihrem Melderecht auch zu anderen, nicht von ihnen gemeldeten Personen Auskünfte erteilen dürfen. Da es sich um eine Kann-Bestimmung handelt, soll die angefragte Stelle bzw. Person eine Abwä-

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

gung machen dürfen, ob eine Auskunft im Rahmen ihrer beruflichen Stellung und in Bezug auf das Vertrauensverhältnis mit der betroffenen Person im konkreten Fall angezeigt ist.

Absatz 4:
§ 61a Abs. 4 verdeutlicht, dass Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktiker, Apotheker, Hebammen, Psychologen und ihre Hilfspersonen nicht nach Artikel 321 StGB für die Verletzung des Berufsgeheimnisses bestraft werden, wenn sie mit der zuständigen Stelle für Bedrohungsmanagement zusammenarbeiten, da sich nicht strafbar macht, wer so handelt «wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt» (Art. 14 StGB).

Addendum zur Opfer- und Bewährungshilfe:
Organisationen der Opferhilfe haben gestützt auf Art. 11 OHG ein Melderecht bei Gefährdung der beratenen Person. Oft ist das Opfer damit einverstanden, dass die Beratungsstelle bei einer Gefährdungslage weitere Stellen informiert. Damit entfällt die Schweigepflicht nach dem Opferhilfegesetz. Es wird Aufgabe der Beratungsstellen sein, die gefährdeten Personen über die Möglichkeiten des Bedrohungsmanagements als Unterstützungsangebot für das Schutzmanagement aufzuklären. Insbesondere in Situationen, in denen aus dem Kontakt mit dem Opfer von einer latenten Risikosituation im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2^{bis} E-PolG durch eine Drittperson ausgegangen werden muss, kann die Opferhilfe beider Basel eine Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle machen. Eine Zustimmung des Opfers bedarf es hierfür nicht. Durch diese Erweiterung des Fokus um die gefährdende Person kann das Schutzmanagement verbessert werden, indem sichergestellt wird, dass sich Organisationen der Opferhilfe und die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle koordinieren können, eine mehrgleisige Beratung des Opfers vermieden wird und somit die Situation des Opfers verbessert werden kann.

In ähnlichen Situationen, in denen der Fokus auf der Arbeit mit der gefährdenden Person liegt und ein ganzheitlicher Ansatz erwünscht ist, kann auch die Bewährungshilfe gestützt auf § 61a E-PolG eine Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle machen.

5.2.3 Zweck der Datenbearbeitung, Datenaustausch (§ 61b E-PolG) (neu)

§ 61b Zweck der Datenbearbeitung, Datenaustausch (neu)
[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe besondere Personendaten bearbeiten und insbesondere verknüpfen.

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

[3] Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe besondere Personendaten namentlich an folgende Behörden und Institutionen im In- und Ausland bekanntgeben und von ihnen Auskünfte einholen:
a) Polizeiorganisationen und Bedrohungsmanagement-Stellen;
b) Betreiberinnen oder Betreiber von Schutzunterkünften für Gewaltbetroffene;
c) Bildungsinstitutionen;
d) Einwohner- und Migrationsbehörden;
e) Gerichte;
f) Gesundheitsbehörden;
g) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;
h) Organisationen der Opferhilfe;
i) Sozialhilfebehörden;
j) Steuer-, Betreibungs-, Konkurs- und Finanzbehörden;
k) Straf- und Strafvollzugsbehörden;
l) Personen, denen gemäss § 61a Abs. 2 ein Melderecht zusteht.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

[4] Sie kann im sozialen Umfeld der gefährdenden Person Dritte, insbesondere Angehörige, Nachbarn, Personen aus dem Arbeitsumfeld oder andere Bezugspersonen um Auskunft ersuchen.

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

Absatz 1:
Um beurteilen zu können, ob eine Falleröffnung erfolgen soll, müssen besondere Personendaten aus der Meldung bearbeitet und mit vorhandenen Daten aus polizeilichen Informationssystemen verknüpft werden. Erst nach einer Falleröffnung benötigt es einen Überblick über die Gesamtsituation. Dafür werden weitere Daten eingeholt und verknüpft. Der Gesamtüberblick und die vertiefte Risikobeurteilung bilden die Basis für die fallspezifische, interdisziplinäre Zusammenarbeit im Rahmen eines ganzheitlichen Case Managements.

Auf die Daten der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle haben nur ihre Mitarbeitenden Zugriff. Anderen Mitarbeitenden der Kantonspolizei wird kein direkter Zugang auf die Informationen der Stelle gewährt. Angedacht ist jedoch die Möglichkeit, dass in Einzelfällen der Umstand, dass eine gefährdende Person aktuell in einem Fall involviert ist, auf Anfrage der Aussendienstmannschaft und der Einsatzzentrale zugänglich gemacht wird und positive Abfragen mit dem Hinweis versehen werden, sich bei der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle für das weitere Vorgehen zu melden.

Absatz 2:
Zentral ist die gesetzliche Vorgabe, dass die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle die erste Einschätzung aufgrund der vorhandenen Informationen trifft, ohne schon vertiefte Abklärungen oder Analysen vorzunehmen. In diesem Stadium ist es auch möglich eine erste Einschätzung vorzunehmen, wenn die Identität der gefährdeten Person gegenüber der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle noch nicht kommuniziert worden ist. Zur konkreten Anfragebeurteilung werden die eingehende Meldung und nach Möglichkeit die polizeiinternen Informationssysteme verwendet. Erst wenn sich aus dieser Anfragebeurteilung eine gegen andere Personen gerichtete Gewaltbereitschaft ergibt, welche die sexuelle, physische oder psychische Integrität dieser zu gefährden droht, wird ein Fall eröffnet. Und erst nach der Falleröffnung werden die vorhandenen Informationen durch weitere Abklärungen ergänzt.

Absatz 3:
Für eine wirksame Fallbearbeitung im Rahmen des Bedrohungsmanagements ist die Möglichkeit des Datenaustausches mit anderen Behörden und Institutionen im In- und Ausland notwendig. Die alphabetische Aufzählung erfolgt beispielhaft und repräsentiert die Tatsache, dass gefährdende Personen oftmals bei mehreren Behörden und Institutionen auffällig geworden sind. Ein Informationsaustausch erfolgt immer im Hinblick auf den durch das Bedrohungsmanagement verfolgten Zweck und muss daher selbstverständlich verhältnismässig sein. Ebenfalls in der Bestimmung unter § 61f E-PolG (siehe Kapitel 5.2.6) ist die Befugnis enthalten, involvierte Behörden beim Fortgang des Falles oder bei neueren Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten, sofern dies für deren Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich ist.

Im Speziellen soll auf einige Schnittstellen für den Datenaustausch spezifisch eingegangen werden. Einerseits betrifft es Gefährdungssituationen, in denen gefährdende Personen involviert sind, bei denen psychische Störungsbilder (oftmals schon über Jahre) vorliegen können, die für die von ihnen ausgehende Risikosituation relevant sind. Anderseits kann aufgrund der Erfahrungswerte aus anderen Kantonen davon ausgegangen werden, dass ein substantieller Anteil der Fälle im Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt stehen wird.

Im Gegensatz zu § 61a, der gewisse Melderechte für kantonale Stellen definiert, kann bei Stellen ausserhalb des Kantons bzw. im Ausland kein analoges Melderecht in einem kantonalen Gesetz definiert werden. Es kann aber festgelegt werden, dass die für das Bedrohungsmanagement zu-

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

ständige Stelle die aufgezählten Stellen und Personen proaktiv angehen und ihnen die Information mitteilen kann, dass ihr eine bestimmte gefährdende Person bekannt ist. Die Bestimmung erlaubt es der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle, besondere Personendaten bekanntzugeben und um Auskunft anzufragen. Ob die angefragte Stelle die gewünschte Auskunft erteilen kann und darf, bestimmt sich nach den auf sie anwendbaren gesetzlichen Regelungen. Zusätzlich wird über § 61a ein beidseitiger Informationsaustausch der involvierten Behörden im Zuge der Fallbearbeitung legitimiert.

Der Austausch besonderer Personendaten mit Fachpersonen im Gesundheitswesen kann auch Informationen aus der Krankengeschichte einer gefährdenden Person umfassen, sofern diese relevant sind für den Zweck, der durch das Bedrohungsmanagement verfolgt wird. Die diesbezügliche Einschätzung obliegt ausschliesslich und abschliessend den Fachpersonen im Gesundheitswesen. Durch die Ergänzung des § 27 E-GesG um einen Abs. 6 betreffend das Bedrohungsmanagement müssen sich Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen für die Zusammenarbeit mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle nicht vom Berufsgeheimnis entbinden lassen.

Wenn sich die wirtschaftliche Situation einer gefährdenden Person dramatisch und unerwartet verändert und sich z.B. eine besonders prekäre finanzielle Situation anbahnt oder bereits eingetreten ist, dann bricht die ökonomische Situation als ursprünglicher Schutzfaktor weg und kann sich zu einem gewichtigen Risikofaktor entwickeln. Diese situative Veränderung hin zu einer persönlichen Lebenskrise kann das Risiko von Gewalt massiv erhöhen. Aus diesem Grund soll neben den Steuer-, Betreibungs-, Konkurs- und Finanzbehörden auch mit privatrechtlichen Institutionen eine Zusammenarbeit zwecks Schutzmanagements möglich sein, die unter § 61b Abs. 2 lit. b aufgeführt werden. Konkret geht es dabei u.a. um Krankenkassen oder Unfallversicherer, die mit der gefährdenden Person betreffend gesetzlich obligatorischer Versicherungsangebote in einer Kundenbeziehung stehen und deren Vertragspartner- und Gläubigerrolle innerhalb des Schutzmanagements mitberücksichtigt werden kann.

Absätze 4 und 5:
Weiter ist die Befugnis vorgesehen, allenfalls für zusätzliche Informationen auf Personen im sozialen Umfeld der gefährdenden Person zurückzugreifen. Im Umfeld der gefährdeten Person dürfen solche Auskünfte nur eingeholt werden, wenn sie einverstanden ist. Die Aufzählung möglicherweise betroffener Personen unter Abs. 4 ist nicht abschliessend. Die Bestimmung bezweckt, die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle zum Einholen einer Auskunft zu ermächtigen, enthält aber keine Verpflichtung der angefragten Personen, ihr Auskünfte zu erteilen. Es ist immer darauf zu achten, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wird. So muss die einzuholende Information zwingend und erkennbar mit der vorliegenden Gefährdungslage im Zusammenhang stehen. Es werden demnach nur dort Auskünfte eingeholt, wo mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine hohe Relevanz der zu gewinnenden Information für die Fallbearbeitung erwartet werden darf.

Weil mit der polizeilichen Tätigkeit das staatliche Gewaltmonopol assoziiert wird – wenn auch die Mitarbeitenden der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle vorwiegend in zivil arbeiten werden – sind sie angehalten, um Auskunft ersuchte Privatpersonen jeweils ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Auskunft aufmerksam zu machen.

Sollte sich im Rahmen der Arbeit mit der gefährdenden Person zeigen, dass es sinnvoll ist, Angehörige, Freunde, Lehrmeister etc. in den Prozess einzubeziehen, zum Beispiel um die Schutzfaktoren zu erhöhen, ist vorgängig zwingend eine Einwilligung der gefährdenden Person einzuholen. Die Vorgaben richten sich hierbei nach § 21 Abs. 2 lit. c IDG.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

5.2.4 Massnahmen/Auskunft gegenüber gefährdeten Personen (§ 61c E-PolG) (neu)

§ 61c Massnahmen und Auskunft gegenüber der gefährdeten Person (neu)
[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann:
a) die gefährdete Person auf die Gefährdungslage ansprechen und Beratung, Vernetzung oder ähnliche Massnahmen anbieten;
b) der gefährdeten Person Auskunft über die gefährdende Person erteilen, wenn dies für die Abwendung oder Verhütung einer Gefahr erforderlich ist.

Um den Fokus der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle zu verdeutlichen, wird in lit. a festgelegt, dass im Rahmen des Schutzmanagements auch die gefährdete Person beraten und begleitet werden kann. Die Inanspruchnahme des Angebots ist freiwillig.

Die Regelung in lit. b ermöglicht es der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle, die gefährdete Personen situationsbezogen über die gefährdende Person zu orientieren. Dies geschieht nur, wenn davon auszugehen ist, dass die Gefährdungssituation dadurch entschärft werden kann. Mittels Orientierung der gefährdeten Person kann diese auf freiwilliger Basis in den ganzheitlichen Ansatz zur Entschärfung der Situation miteinbezogen und ihr Verhalten hinsichtlich der Stärkung von Schutzfaktoren ausgerichtet werden. Ein Auskunftsbegehren der gefährdeten Person ist nicht erforderlich.

5.2.5 Massnahmen/Auskunft gegenüber gefährdenden Personen (§ 61d und § 61e E-PolG) (neu)

Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person (§ 61d E-PolG) (neu)

§ 61d Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person (neu)
[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann die gefährdende Person auf ihr Verhalten ansprechen, Beratung, Vernetzung oder ähnliche Massnahmen anbieten und sie über die Folgen der Missachtung gesetzeskonformen Verhaltens orientieren.

[2] Sie orientiert die gefährdende Person im Rahmen der Ansprache, dass sie über die Ansprache hinaus keine Mitwirkungspflichten hat.

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

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

Absatz 1:
Die Bestimmung regelt die Modalitäten der Gefährderansprache, hält aber auch fest, dass es ebenfalls zur Aufgabe der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle gehört, die Schutzfaktoren der gefährdenden Person zu stärken bzw. Risikofaktoren zu verringern. Damit wird ein besonderer Fokus auf die Möglichkeit der Vernetzung und Beratung der gefährdenden Person gelegt. Es ist aber auch Ziel der Gefährderansprache, die gefährdende Person auf ihr Verhalten aufmerksam zu machen und sie darüber aufzuklären, was passieren könnte, wenn der eingeschlagene Weg weiter verfolgt wird.

Absatz 2:
Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle macht die gefährdende Person vor dem Gespräch darauf aufmerksam, dass diese keine Mitwirkungspflicht hat und allfällige Aussagen unter Umständen den Strafverfolgungsbehörden oder anderen Behörden zugänglich gemacht

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

werden müssen (Anzeigepflicht gemäss Art. 302 StPO i.V.m. §35 EG-StPO oder Spezialgesetzgebung [z.B. Gefährdungsmeldung gemäss Kindes- und Erwachsenenschutz]).

Der Fokus der Tätigkeit des kantonalen Bedrohungsmanagements liegt auf der aktuellen Gefährdungslage der gefährdeten und der gefährdenden Person, nicht spezifisch auf einem vergangenen Ereignis.

Absätze 3 und 4:
In der Regel wird die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle die gefährdende Person zu einem Gespräch einladen. Sollte sich diese dem Gespräch verweigern, kann die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle die gefährdende Person vorladen und – falls notwendig – auch vorführen lassen. Erfahrungen aus anderen Kantonen haben gezeigt, dass eine gefährdende Person nur sehr selten vorgeführt werden muss. Der überwiegende Teil der gefährdenden Personen nimmt die Gesprächseinladung an. Weitere Gespräche erfolgen, sofern kein neuer Gefährdungsvorfall vorliegt, auf freiwilliger Basis; eine Vorladung der gefährdenden Person ist dann nicht mehr möglich. Wie bis anhin kann die Kantonspolizei, wenn sie zum Schluss kommt, dass Gefahr im Verzug ist und die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist, andere Massnahmen gestützt auf das Polizeigesetz ergreifen, zum Beispiel § 37 PolG (Polizeigewahrsam). In einer solchen Situation obliegt die Zuständigkeit für die konkret zu treffende Massnahme nicht mehr der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle.

Addendum zur Gefährderansprache der Bewährungshilfe:
Im Falle von Häuslicher Gewalt erfolgt zunächst die Gefährderansprache gestützt auf die gesetzliche Aufgabe der Bewährungshilfe gemäss § 37d Abs. 2 PolG gemäss GRB vom 13. Februar 2019. Erfolgt die Gefährderansprache durch die Bewährungshilfe nicht, weil die gefährdende Person nicht erreicht wird oder die Bewährungshilfe eine Gefährderansprache durch die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle als zielführender erachtet, weil dadurch andere relevante Stellen in ein Case Management einbezogen werden können, kann die Bewährungshilfe gestützt auf § 61a E-PolG eine Meldung machen.

Auskunft gegenüber der gefährdenden Person (§ 61e E-PolG) (neu)

§ 61e Auskunft gegenüber der gefährdenden Person (neu)
[1] Das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten und die Einschränkung dieses Rechts richtet sich nach dem IDG.

[2] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle teilt der gefährdenden Person eine Auskunftserteilung an die gefährdete Person im Sinne von § 61c Abs. 1 lit. b mit, soweit und solange dadurch die Erfüllung der geplanten Massnahmen nicht gefährdet wird.

Absatz 1:
Das Auskunftsrecht der gefährdenden Person richtet sich nach den kantonalen Vorgaben des IDG. Innert 48 Stunden nach einem Ereignis soll die Gefährderansprache stattfinden, damit die Akutsituation möglichst rasch entschärft werden kann. Im Rahmen dieses Gesprächs erhält die gefährdende Person zum ersten Mal Kenntnis über die Tatsache, dass aufgrund ihres Verhaltens ein Fall bei der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle eröffnet wurde und sie entsprechend um Einsicht in die eigenen Personendaten ersuchen kann. Es handelt sich hierbei nicht um eine Akteneinsicht im engeren Sinne, die den Betroffenen im Rahmen eines kantonalen Verfahrens Einsicht in entscheidungsrelevante Dokumente der verfügenden Instanz ermöglicht. Vielmehr geht es um die Einsicht in behördliche Dokumente, welche die gesuchstellende Person betreffen und nicht im Zusammenhang mit einem spezifischen Verfahren stehen. Das Recht um Einsicht in die eigenen Personendaten fokussiert sich auf die Person; das herkömmliche Recht auf Akteneinsicht hingegen auf ein spezifisches Verfahren. Häufig könnte nicht nur der eigentliche Sachverhalt für die betroffenen Person von Interesse sein, sondern auch, wer sie der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle gemeldet hat.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

Das IDG schreibt den öffentlichen Organen im Kanton vor, im Rahmen der Gesuchsbearbeitung um Zugang zu den eigenen Personendaten jeweils eine Interessensabwägung vorzunehmen. So können insbesondere überwiegende öffentliche oder private Interessen dazu führen, dass eine Einsicht ganz oder teilweise verweigert bzw. aufgeschoben wird. Ein überwiegendes privates Interesse könnte beispielsweise vorliegen, wenn die gefährdete Person durch die Bekanntgabe der Tatsache, dass sie eine Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle abgesetzt hat, einer weiteren Gefährdung ausgesetzt wird. Oder wenn begründete Annahme besteht, dass eine Bekanntgabe der meldenden Person zu einer weiteren Eskalation der Situation führen würde.

Hingegen liegt es auch auf der Hand, dass die gefährdende Person je nach Fallkonstellation (beispielsweise, wenn sie den Fokus auf eine einzelne Person gerichtet hat) bereits sehr genau abschätzen kann, wie es zur Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle gekommen ist. In diesem Spannungsverhältnis gilt es, jeweils eine sorgfältige Interessensabwägung vorzunehmen.

Sollte die gefährdende Person der Ansicht sein, dass die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle unrichtige eigene Personendaten über sie gesammelt oder diese widerrechtlich bearbeitet hat, kann sie gestützt auf § 27 Abs. 1 IDG von dieser deren Berichtigung, Vernichtung oder die Unterlassung der Bearbeitung verlangen.

Absatz 2:
§ 61e Abs. 2 ermöglicht es der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle, gefährdende Personen unabhängig eines Auskunftsbegehrens situationsbezogen zu orientieren. Eine solche Orientierung der gefährdenden Person kann in gewissen Konstellationen eine Deeskalation begünstigen. Insbesondere in Fällen, bei denen die gefährdete Person die gefährdende Person bis anhin nicht persönlich kennt, kann die Aufhebung der Anonymität die Schutzfaktoren erhöhen. Ist davon auszugehen, dass eine Auskunft an die gefährdende Person das Risiko einer Gefährdungssituation erhöht, wird die Auskunftserteilung ausgesetzt oder davon abgesehen.

5.2.6 Auskunft an Dritte (§ 61f E-PolG) (neu)

§ 61f Auskunft an Dritte (neu)
[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann den meldenden Personen, Behörden und Institutionen Auskunft über die Art der Erledigung ihrer Meldung erteilen.

Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann den meldenden Behörden oder Personen – für den Fall, dass die gefährdete Person nicht die Melderin ist – mitteilen, wie die Meldung erledigt worden ist. Die gefährdete Person kann über den weiteren Verlauf der Fallbearbeitung oder zur gefährdenden Person orientiert werden, sofern dies zur Abwendung einer Gefahr notwendig ist. Zu denken ist beispielsweise an die Mitteilung des Zeitpunkts einer Gefährderansprache, damit sich die gefährdete Person mit der Situation bereits auseinandersetzen und gegebenenfalls allfällige Schutzvorkehrungen treffen kann. Auch diese Informationsübermittlung an die gefährdete Person wird der gefährdenden Person mitgeteilt. Eine entsprechende Mitteilung kann unter Umständen aufgeschoben werden, wenn dadurch der Erfolg der entschärfenden Massnahmen gefährdet würde.

5.2.7 Löschung von Daten (§ 61g E-PolG) (neu)

Um die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns über eine gewisse Dauer sicherzustellen und dies insbesondere unter Berücksichtigung der zeitlichen Komponente des Verhältnismässigkeitsprinzips zu tun, sind Bestimmungen zur Löschung resp. Aufbewahrung von Daten notwendig. Dabei geht es im Allgemeinen um Daten zu Personen (besondere Personendaten), die der für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle gemeldet werden. Und im Speziellen geht es um Daten zu Personen, die anlässlich einer Falleröffnung und im Rahmen des Case Managements erhoben, bearbeitet und insbesondere verknüpft werden. Die Regelung der Aufbewahrungszeit

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

resp. der Löschfristen ist einerseits aufgrund des Datenschutzes notwendig und dient anderseits dem sinnvollen Betrieb des Fall-Monitorings.

§ 61g Löschung von Daten (neu)
[1] Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle löscht die Daten zu einer Person nach 10 Jahren.

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

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

Absatz 1:
Die Daten von Personen, zu denen eine Meldung, aber keine Falleröffnung erfolgt, werden entsprechend der heutigen Praxis zur Aufbewahrung von polizeilichen Requisitionen nach rund drei Jahren (1100 Tage) gelöscht. Im interkantonalen Vergleich mit Zürich, Luzern, Solothurn und Neuenburg hat sich gezeigt, dass die anderen Kantone Daten von Personen, über die eine Falleröffnung im Sinnes des Bedrohungsmanagements erfolgt ist, 10 Jahre aufbewahren und anschliessend löschen. Diese 10-jährige Löschungsfrist der anderen Kantone wird hier übernommen. Daten von Personen, die aufgrund einer Falleröffnung vorhanden sind und bei denen die Voraussetzungen von Abs. 3 nicht erfüllt sind, werden entsprechend nach zehn Jahren gelöscht.

Absatz 2:
Der Fristenlauf wird grundsätzlich durch das initiale Ereignis, das zur Meldung und zur Einschätzung einer Gefährdung geführt hat, definiert. Es können aber auch weitere eindeutig verknüpfte Ereignisse während des Case Managements eintreten, welche die Risiko- und Schutzfaktoren verändern und zur Neueinschätzung der Risikosituation und des Gesamtbildes führen können. In solchen Fällen bestimmt sich der Fristenlauf durch das jüngste Ereignis, das zur Neueinschätzung einer Gefährdung nach § 2 Abs. 1 Ziff. 2bis E-PolG geführt hat und dadurch einen weiteren materiellen Datenzuwachs auslöst. So kann vermieden werden, dass ein formeller Datenzuwachs, wie eine Adressänderung, die beispielsweise im Rahmen des Fall-Monitorings erfolgt, zu einer Verlängerung der Aufbewahrungsfrist führt. Umgekehrt sollen Informationen zu einzelnen Ereignissen nicht vorzeitig verloren gehen, weil sie für eine spätere Beurteilung notwendig sein können.

Absatz 3:
Sollte die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle anlässlich ihrer ersten Abklärungen oder im Zusammenhang mit der Ansprache der gefährdenden Person feststellen, dass es sich z.B. um eine Falschmeldung oder Verwechslung handelt und keine Gefahr im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2bis E-PolG ausgemacht werden kann, kann sie diese Daten vorzeitig löschen. Die minimale Aufbewahrung beträgt in jedem Fall rund drei Jahre (1100 Tage) entsprechend der heutigen Praxis betreffend Aufbewahrung polizeilicher Requisitionen.

5.2.8 Gesundheitsgesetz (GesG): Befreiung von der Schweigepflicht

§ 27 Abs. 6 (neu)
[6] Fachpersonen im Gesundheitswesen sowie deren Hilfspersonen haben gegenüber der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle ein Melde- und Auskunftsrecht gemäss § 61a Abs. 2 lit. a und Abs. 3 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996, wenn eine Person konkret Gewalt androht, Gewaltbereitschaft erkennen lässt oder diese in anderer Weise in Aussicht stellt, die geeignet ist, die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter ernsthaft zu gefährden.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

Die Schweigepflicht entfällt, wenn ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund für die Verletzung der Pflicht besteht. Abs. 6 statuiert nun einen solchen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund, sofern eine Person konkret Gewalt androht, Gewaltbereitschaft erkennen lässt oder diese in anderer Weise in Aussicht stellt, die geeignet ist, die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter zu gefährden. In diesen Fällen kann eine Auskunft, Mitteilung oder Meldung an die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle erfolgen, ohne dass eine Entbindung vom Berufsgeheimnis resp. von der Schweigepflicht nötig ist. «Melden» bedeutet, dass Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen, die im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit Hinweise zu zielgerichteter Gewalt wahrnehmen, die entsprechende Person und die relevanten Umstände der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle melden dürfen.

Wird aufgrund einer Meldung ein Fall eröffnet, ist die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle darauf angewiesen, zusätzliche Informationen zur gefährdenden Person zu sammeln, um eine ganzheitliche Situationsanalyse vornehmen zu können. Nur so kann sie ihre Aufgabe gemäss § 2 Abs. 1 Ziff. 2^{bis} erfüllen. Gerade bei Personen mit einem psychiatrischen Störungsbild kann es für ein erfolgreiches Case Management entscheidend sein, dass Fachpersonen im Gesundheitswesen Informationen aus der Krankengeschichte einer gefährdenden Person mitteilen, sofern diese für den Zweck, der durch das Bedrohungsmanagement verfolgt wird, zwingend notwendig sind. Die diesbezügliche Einschätzung obliegt ausschliesslich und abschliessend den Fachpersonen im Gesundheitswesen.

Durch die Ergänzung des § 27 E-GesG um einen Abs. 6 betreffend das Bedrohungsmanagement müssen sich Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen für die Zusammenarbeit mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle nicht vom Berufsgeheimnis entbinden lassen. Aber auch diese neue Regelung beinhaltet das blosse Recht, nicht aber die Pflicht zur Meldung von gefährdenden Personen und Erteilung von Informationen. Da das Vertrauensverhältnis zwischen Ärzteschaft und Patientin oder Patient von grosser Bedeutung ist, soll dieses nicht durch eine Meldepflicht seitens der Ärzteschaft untergraben werden.

5.1 Erläuterungen Stalking

§ 42 Wegweisung und Fernhaltung (PolG)

[1] Die Kantonspolizei kann vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn sie

4. **(neu)** eine andere Person in der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität verletzen, bedrohen oder sie wiederholt belästigen, insbesondere ihr nachstellen.

[2] **(neu)** In Fällen gemäss Abs. 1 Ziff. 4 kann zudem ein Kontakt- und Rayonverbot auferlegt werden. Die §§ 37b–37g gelten sinngemäss.

Absatz 1:
§ 42 Abs. 1 PolG nennt verschiedene Gründe, welche die Kantonspolizei berechtigt, Personen wegzuweisen oder fernzuhalten. Die neue Ziffer 4 baut inhaltlich auf den geltenden Ziffern 1 bis 3 von Abs. 1 auf. Mit der Fernhalteverfügung wird der betroffenen Person resp. den betroffenen Personen kein absolutes Verbot auferlegt, sich im definierten Bereich aufzuhalten. Es ist ihr bzw. ihnen aber untersagt, sich dort in störenden Ansammlungen aufzuhalten. Bei der Wegweisung von Einzelpersonen ist besonderes Gewicht auf die Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher und örtlicher Hinsicht zu legen.

Die verschiedenen Sachverhalte von Ziffer 4 entsprechen inhaltlich weitgehend jenen der Häuslichen Gewalt gemäss § 37a Abs. 1 PolG gemäss GRB vom 13. Februar 2019, hier jedoch so formuliert, dass gegen das ungewünschte Verhalten, unabhängig der Beziehung zwischen den beteiligten Personen, polizeiliche Massnahmen ergriffen werden können. Ziffer 4 wird eingefügt, um eine rechtlich gestützte Handhabe gegen das Nachstellen (Stalking) zu schaffen. Da das Nach-

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

stellen auch ausserhalb der für Häusliche Gewalt massgebenden Beziehungen (§§ 37a ff. PolG gemäss GRB vom 13. Februar 2019) vorkommt, wird die Bestimmung hier unabhängig von der Art der Beziehung (oder eben keiner Beziehung) eingefügt.

Absatz 2:
Absatz 2 sieht neu vor, dass in Fällen von Stalking mit der Fernhaltung auch ein Kontakt- und Rayonverbot zum Schutz der gefährdeten Person analog den §§ 37b–37g PolG gemäss GRB vom 13. Februar 2019 ausgesprochen werden kann. Dies ist sinnvoll, da gerade in Fällen von Stalking mit Gebietsverboten kein zufriedenstellender Schutz der betroffenen Person erreicht werden kann. Das Kontaktverbot soll z.B. vor Belästigungen mit elektronischen Kommunikationsmitteln schützen. Betret- und Kontaktverbote sind zudem zum Schutz vor Stalking geeignet.

6. Parlamentarische Vorstösse

6.1 Anzug Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2018 den nachstehenden Anzug von Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement (18.5032) dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

> Im Mai 2017 erschien ein umfangreicher Bericht des JSD mit dem Titel «Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt: Eine Untersuchung der Basler Praxis unter Vergleich der Daten und Instrumente des Kantons Zürich». Diesem Bericht und der Antwort auf die Vorstösse von Ursula Metzger und Brigitta Gerber zum Thema Häusliche Gewalt / Gewaltschutzgesetz ist zu entnehmen, dass in Basel-Stadt zur Zeit einige gesetzliche Anpassungen oder weitere Ergänzungen zum bestehenden Instrumentarium gegen Häusliche Gewalt geprüft werden.
>
> Im Bericht erwähnt wird zum Beispiel eine Fachstelle für Forensisches Assessment und Risiko Management (FFA), die im Kanton Zürich erfolgreich eingeführt wurde. Die FFA ist Teil eines umfassenden Bedrohungsmanagements, welches verschiedene, aufeinander abgestimmte Massnahmen enthält. Ziel eines Bedrohungsmanagements ist es, Vorzeichen von Gewalt zu erkennen und deren Ausübung zu verhindern. In Zürich unterstützt die FFA die Bedrohungsmanagement-Fachstellen der Polizei und der Staatsanwaltschaft bei der Risikoeinschätzung von Personen in Bezug auf ein mögliches Gewaltpotential. Die drei Kernaufgaben des Bedrohungsmanagements im Kanton Zürich sind folgendermassen definiert: Erkennen, Einschätzen und Entschärfen. Das heisst, dass Warnsignale frühzeitig erkannt, Informationen über das Risiko und / oder die Gefährlichkeit fundiert eingeschätzt und das Fallmanagement interdisziplinär durchgeführt werden.
>
> Im Kanton Basel-Landschaft hat der Landrat vor wenigen Wochen verschiedene Gesetzesänderungen beschlossen, so dass das Bedrohungsmanagement nun explizit im Gesetz verankert ist. Kantone, die ein Bedrohungsmanagement eingeführt haben, berichten von guten Erfahrungen, da ein Bedrohungsmanagement ein Instrumentarium für den Umgang mit latenten Gefahrensituationen bietet und den für die Gewaltprävention so wichtigen interdisziplinären Austausch zwischen der Polizei, den Kindesschutz- und den Sozialbehörden vereinfacht.
>
> Auch für die kantonsübergreifende Zusammenarbeit der Polizeidienste könnte es von Vorteil sein, wenn der Kanton Basel-Stadt in absehbarer Zeit ein Bedrohungsmanagement einführt. Wie das Beispiel des Kantons Basel-Landschaft zeigt, ist die präventive Arbeit mit Hilfe eines Bedrohungsmanagements nicht ausschliesslich für den Bereich der Häuslichen Gewalt sinnvoll, sondern auch bei weiteren Szenarien wie z.B. Terrorismus oder Bedrohung von Amtsstellen durch Amokläufer.

Entwurf für die öffentliche Vernehmlassung

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden die Regierung zu prüfen und zu berichten,
- wie die Notwendigkeit eines Bedrohungsmanagements eingeschätzt wird;
- ob sie bereit ist, ein Konzept für ein kantonales Bedrohungsmanagement auszuarbeiten;
- bis wann gegebenenfalls ein kantonales Bedrohungsmanagement eingeführt werden kann;
- ob im Rahmen eines kantonalen Bedrohungsmanagements auch die Schaffung einer Fachstelle für Forensisches Assessment ermöglicht werden kann.

Ursula Metzger, Sibylle Benz, Stephan Luethi-Brüderlin, Tonja Zürcher, Jürg Meyer, Lea Steinle, Barbara Wegmann, Beatrice Messerli, Mustafa Atici, Seyit Erdogan

Mit dem vorliegenden Ratschlag wird ein umfassendes Konzept für ein kantonales Bedrohungsmanagement vorgelegt. Die vertiefte Prüfung des Bedarfs für eine Fachstelle für Forensic Assessment hat ergeben, dass für Basel-Stadt eine Kooperationsvereinbarung mit der UPK auf Grundlage der neuen Melde- und Auskunftsrechte sowie den Grundlagen für den Datenaustausch zielführender ist. Damit wird der Anzug Ursula Metzger und Konsorten vollumfänglich erfüllt.

6.2 Anzug Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Oktober 2018 den nachstehenden Anzug von Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking (18.5046) dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Stalking bezeichnet das willentliche und wiederholte Nachstellen und Belästigen einer Person, deren physische oder psychische Integrität dadurch bedroht oder geschädigt werden kann. Es umfasst Taten unterschiedlicher Schwere, vom aufdringlichen Werben um Aufmerksamkeit bis hin zu dauerhaftem Psychoterror. In einzelnen Fällen ist Stalking auch ein Vorbote späterer schwerer Gewalttaten.

Opfer von Stalking sind in der weit überwiegenden Zahl der Fälle Frauen. In einer repräsentativen Studie der Europäischen Union gaben 18% der befragten Frauen an, schon einmal Opfer von Stalking geworden zu sein. Bei 21% der Opfer dauerte das Stalking mehr als zwei Jahre. Viele der Opfer tragen schwere seelische Schäden davon (Quelle: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Informationsblatt 7: Stalking: bedroht, belästigt, verfolgt).

Der Rechtsschutz gegen Stalking ist heute anerkanntermassen ungenügend. Die Instrumente des Zivilgesetzbuchs werden wenig genutzt, denn sie haben sich als nicht zielführend für die Betroffenen erwiesen. Die Betroffenen müssen beim Gericht einen Antrag stellen, wobei sie die Beweislast tragen. Auch müssen die Opfer meist eine relativ lange Verfahrensdauer in Kauf nehmen, ein sofortiger Schutz ist nicht gewährleistet. Zudem muss damit gerechnet werden, dass man im Verfahren mit dem Täter oder der Täterin konfrontiert wird. Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen hat in letzter Zeit griffigere Mittel gegen Häusliche Gewalt im Polizeirecht gefordert. Das JSD hat in seinem Bericht über Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt vom Mai 2017 Handlungsbedarf erkannt.

Diese Bemühungen zielen aber nur auf die Bekämpfung von Gewalt in bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehungen. Zu einem beträchtlichen Teil findet Stalking aber ausserhalb dieses Bereichs statt: Täter und Opfer kennen sich oft nur flüchtig oder gar nicht. Es gibt keinen vernünftigen Grund, diesen Opfern nicht denselben Schutz vor den Tätern zu gewähren wie im Falle von Häuslicher Gewalt.

Entwurf für informative Vernehmlassung

Im Dezember 2017 veröffentlichten Bericht «Stalking bekämpfen» des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 14.4204 vom 11. Dezember 2014 wird empfohlen, vorhandene Ansätze zur Prävention und zur Beendigung von Stalking, zur Verbesserung des Schutzes der Opfer und zur Inverantwortungnahme von Stalkenden weiter zu entwickeln. Die in Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt etablierten Massnahmen und Kooperationsstrukturen können ohne grossen Aufwand auf die Bekämpfung von Stalking ausgeweitet bzw. von Anfang an umfassend angegangen werden. Zu den Empfehlungen des Berichts gehört, dass polizeiliche Massnahmen in den kantonalen Polizeigesetzen auf Stalking ausgeweitet werden. Ebenfalls empfohlen wird eine Ausweitung des Präventionsauftrags der Polizei, um einen nachhaltigen Opferschutz zu ermöglichen und Stalkende in die Verantwortung zu nehmen (Bedrohungsmanagement).

Antrag:
Die Unterzeichnenden beantragen dem Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Änderung des Polizeigesetzes vorzulegen, mit welcher der wirksame und rasche Schutz von Opfern von Stalking in- und ausserhalb des persönlichen Nahbereichs gewährleistet wird. Sie schlagen ihm vor, polizeiliche Massnahmen im Falle des mehrfachen Belästigens, Auflauerns, Nachstellens oder wiederholter unerwünschter Kontaktaufnahme vorzusehen. Als Massnahmen kommen insbesondere Rayonverbot, Kontaktverbot und Wegweisung in Betracht.

Diese Massnahmen sollen durch die Polizei auf Ersuchen hin umgehend und für eine angemessene Dauer ausgesprochen und auf Gesuch hin durch das Gericht verlängert werden können. Durch eine Ausweitung des Präventionsauftrags der Polizei soll zudem die Grundlage für ein kantonales Bedrohungsmanagement geschaffen werden, so dass eine frühzeitige Intervention zum Schutz der Opfer möglich ist.

Katja Christ, Joël Thüring, Jeremy Stephenson, Michelle Lachenmeier, Christian Griss, Ursula Metzger, Luca Urgese

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Polizeigesetzes wird eine rechtlich gestützte Handhabe gegen Stalking geschaffen, die angewendet werden kann, wenn gefährdende und gefährdete Person keine Beziehung gemäss § 3a Abs. 1 PolG gemäss GRB vom 13. Februar 2019 haben. Neu soll in Fällen von Fremd-Stalking neben Gebietsverboten auch das Kontaktverbot zum Schutz vor Belästigungen mit elektronischen Kommunikationsmitteln verfügt werden können. Damit wird der Anzug Katja Christ und Konsorten vollumfänglich erfüllt.

7. Finanzielle Auswirkungen und Prüfung

Umsetzung und Betrieb des Bedrohungsmanagements Basel-Stadt generieren bei der Kantonspolizei ab dem ersten vollen Betriebsjahr (voraussichtlich 2022) jährlich wiederkehrende Kosten von 1.6 Mio. Franken. Davon entfallen rund 1.3 Mio. Franken auf die 7 Stellen der neuen Fachstelle Bedrohungsmanagement (inkl. Arbeitsplatz- und Ausrüstungskosten). Drei Stellen der Headcount-Erhöhung sollen vorerst auf drei Jahre befristet werden. Dadurch kann aufgrund der Erfahrungswerte und entsprechender Berichterstattung nach der ersten Betriebsphase der Headcount definitiv festgelegt werden.

Die übrigen wiederkehrenden Kosten resultieren durch die Sach- und Betriebsaufwände im Zusammenhang mit dem IT-System, den Weiterbildungen und Schulungen der Ansprechpersonen und der Durchführung von Kommunikationsmassnahmen im Rahmen der Gewaltprävention. Ausserdem müssen die Ressourcen für die Fallkonferenzen mittels Leistungsvereinbarung mit den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) Basel sowie punktuellem Einbezug externer Experten sichergestellt werden.

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung

Vor Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen sind Neuaufbau und Anpassungen der internen Prozesse der Kantonspolizei erforderlich. Damit verbunden ist eine flächendeckende Schulung des Polizeikorps und der Ansprechpersonen in der kantonalen Verwaltung. Diese Massnahmen sollen budgetneutral im Rahmen der ordentlichen Aus- und Weiterbildungsgefässe erfolgen. Die genauen Kosten des geplanten Gewalt-Monitorings sind im Rahmen der weiteren Konzeption zu spezifizieren.

Es ist davon auszugehen, dass durch die Verhinderung von Gewalttaten oder gar Tötungsdelikten Kosten eingespart werden können, die naturgemäss aber nicht zu beziffern sind. Kosteneinsparungen werden sich ferner durch die Entlastung von Behörden, Dienststellen und Staatsbeitragsnehmenden ergeben, wenn die Fachstelle das Fallmanagement übernehmen kann.

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 Finanzhaushaltgesetz vom 14. März 2012 in finanzieller Hinsicht und das Justiz- und Sicherheitsdepartement gemäss § 4 Publikationsgesetz vom 19. Oktober 2016 in rechtlicher sowie redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft. Die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat ergeben, dass keine negative Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt.

8. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs beantragt:

1. Der Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei Basel-Stadt (Polizeigesetz) wird genehmigt.

2. Die Anzüge Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement (18.5032) und Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking (18.5046) werden abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann	Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Präsidentin	Staatsschreiberin

Beilage
1. Entwurf Änderung Polizeigesetz mit Genehmigungsvermerk K+C+S
2. Vortest Regulierungsfolgeabschätzung

Entwurf für öffentliche Vernehmlassung