



JSD/P

## **Erläuterungen zur Pilotversuchsverordnung über die Qualitätssicherung des kantonalen Bedrohungsmanagements innerhalb des Justiz- und Sicherheitsdepartements**

### **1. Ausgangslage**

Mit Beschluss vom 19. Mai 2021 stimmte der Grosse Rat der Revision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei vom 13. November 1996 (Polizeigesetz, PolG; SG 510.100) und damit der Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) zu. Für die operative Umsetzung des KBM im Kanton Basel-Stadt ist die Abteilung Bedrohungsmanagement innerhalb der Kantonspolizei Basel-Stadt zuständig. Diese nahm mit der Inkraftsetzung des teilrevidierten Polizeigesetzes ihre Arbeit am 1. März 2023 auf. Im Bewusstsein, dass diese Erweiterung der polizeilichen Handlungsmöglichkeiten hohen rechtlichen Ansprüchen standhalten muss, hat der Regierungsrat bereits im Ratschlag zum KBM (Nr. 18.1673.01) die Implementierung eines mehrstufigen Qualitätssicherungskonzeptes in Aussicht gestellt. Für dessen Umsetzung ist die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe (GO) im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements zuständig.

Während das teilrevidierte Polizeigesetz die datenschutzrechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung, den Austausch und das Verknüpfen von besonderen Personendaten durch die Abteilung Bedrohungsmanagement bietet, fehlen entsprechende Regelungen für den Qualitätssicherungsauftrag der Abteilung GO. Dabei ist für die Erfüllung des Auftrages zumindest die Einsicht in die Fallakten der Abteilung Bedrohungsmanagement zwingend notwendig. Nur so kann detailliert überprüft werden, ob die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen erfüllt und die Ziele des KBM fachgerecht erreicht werden.

Da der genaue Umfang des Qualitätssicherungsauftrages der Abteilung GO ohne die entsprechende Praxiserfahrung nicht präzise genug formuliert werden kann, soll vorliegende Verordnung die rechtlichen Grundlagen zur Durchführung des Pilotversuchs schaffen. Die Verordnung stützt sich dabei auf § 9a des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG 153.260), welcher es dem Regierungsrat erlaubt, für zeitlich befristete Pilotversuche für das Bearbeiten von besonderen Personendaten eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsebene zu schaffen. Dies ermöglicht, die Auswirkungen einer geplanten Regelung zunächst während einer Pilotphase zu überprüfen und genau zu evaluieren. Auf Basis der durch den Pilotversuch gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse soll schliesslich über eine Überführung der Bestimmungen in ein formelles Gesetz entschieden werden.

## 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung

### § 1 Zweck

<sup>1</sup> Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe stellt die Qualitätssicherung des kantonalen Bedrohungsmanagements sicher.

<sup>2</sup> Mittels Pilotversuch soll überprüft werden, unter welchen Voraussetzungen die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe für die Erfüllung dieser Aufgabe Einsicht in Fallakten der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle nehmen kann.

Mittels eines Pilotversuchs sollen die Kriterien überprüft werden, nach denen die Abteilung GO zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Qualitätsreviews Einblick in die Fallakten der für das KBM zuständigen Stelle nehmen kann.

### § 2 Voraussetzungen für den Zugriff auf Fallakten des kantonalen Bedrohungsmanagements

<sup>1</sup> Die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe führt neben anderen Aufgaben mindestens zweimal jährlich Qualitätsreviews mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle durch.

<sup>2</sup> Dabei kann sie zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung dieser Qualitätsreviews Einsicht in die vollständigen Fallakten ausgewählter Fälle der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle nehmen, wenn mindestens eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- a) Ein qualitätsrelevantes Ereignis ist vorgefallen;
- b) Zum Fall wurde ein ordentliches Rechtsmittel ergriffen oder verwaltungsintern Beschwerde eingereicht;
- c) Zum Fall wurde eine politische oder mediale Anfrage gestellt; oder
- d) Der Fall ist Bestandteil einer Stichprobenkontrolle zu einem zuvor festgelegten Thema.

Die Qualitätsreviews sind für die Abteilung GO das zentrale Austauschgefäss mit der Abteilung Bedrohungsmanagement. Sie werden jeweils im Voraus geplant und stehen zur Besprechung unterschiedlicher, qualitätsrelevanter Aspekte zur Verfügung. Hauptbestandteil der Qualitätsreviews sind die Fallbesprechungen. Die Auswahl des zu besprechenden Falles erfolgt dabei entweder auf Grund eines konkreten Vorfalls oder durch die Festlegung eines Schwerpunktthemas. Daraus lassen sich folgende Kriterien ableiten:

§ 2 Ziff. 2 lit. a: In einer mehrjährigen Projektphase wurden die betrieblichen Abläufe der Abteilung Bedrohungsmanagement sowie sämtliche Prozesse (Meldung, Falleröffnung, Fallmanagement etc.) sorgfältig erarbeitet. Diese werden seit dem Inkrafttreten des revidierten Polizeigesetzes per 1. März 2023 in der Praxis getestet. Aufgrund der Komplexität der Prozesse ist mit Anpassungsbedarf zu rechnen. An welcher Stelle sich dieser wie äussert, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass mindestens die nachstehend aufgelisteten Ereignisse als «qualitätsrelevant» – also die Qualität der Bedrohungsmanagement-Prozesse beeinflussend – zu werten sind:

- Eskalationen in der Zusammenarbeit;
- Gewaltanwendung durch die gefährdende Person nach Meldung/Falleröffnung;
- Nichteinhaltung von Fristen.

Bei Vorliegen qualitätsrelevanter Ereignisse ist es für die Abteilung GO zur Erfüllung ihres Auftrages wichtig, die Entstehung der Situation durch Analyse der Fallakten nachvollziehen zu können und darauf basierend Massnahmen zur Prozessoptimierung zu formulieren.

§ 2 Ziff. 2 lit. b: Personen, welche die Arbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement beanstanden möchten, haben dazu verschiedene Möglichkeiten. Zum einen wird einer gefährdenden Person

nach Falleröffnung gemäss § 61d Ziff. 2 PolG eine anfechtbare Verfügung eröffnet. Zum anderen stehen den von einer Datenbearbeitung betroffenen Personen die datenschutzrechtlichen Ansprüche gemäss IDG zu.

Darüber hinaus greifen die üblichen Beschwerdemöglichkeiten, wie die aufsichtsrechtliche Anzeige im Zusammenhang mit Beanstandungen gegen Handlungen oder Unterlassen von Mitarbeitenden und/oder Dienststellen des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie der Gang zur Ombudsstelle. Letztere steht Personen bei Streitigkeiten mit der Verwaltung vermittelnd und beratend zur Verfügung. Für datenschutzrechtliche Beratungen können sich betroffene Personen überdies an den oder die kantonale Datenschutzbeauftragte/n wenden.

Aus Sicht der Qualitätssicherung kann jede Beanstandung ein Hinweis auf Verbesserungspotential bei den bestehenden Prozessen sein – unabhängig davon, ob die Beschwerde letztlich berechtigt war oder nicht. Entsprechend wichtig ist es für die Abteilung GO, bei Vorliegen von Beschwerden die genauen Abläufe und Entscheidungen innerhalb eines Falles nachvollziehen zu können.

§ 2 Ziff. 2 lit. c: Angesichts der intensiven politischen Debatte im Zusammenhang mit der Einführung des KBM ist davon auszugehen, dass auch weiterhin ein politisches, mediales und generell öffentliches Interesse an der Arbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement besteht. Das Qualitätssicherungskonzept sieht im Falle von Anfragen vor, dass die Abteilungen Bedrohungsmanagement und GO die Beantwortung einerseits gemeinsam koordinieren<sup>1</sup> und andererseits die entsprechenden Fälle im Rahmen der Qualitätsreviews vertieft besprechen. Dazu ist wiederum Einsicht in die Fallakten durch die Abteilung GO notwendig.

§ 2 Ziff. 2 lit. d: Fälle sollen nicht nur infolge konkreter, qualitätsrelevanter Ereignisse besprochen werden, sondern auch im Hinblick auf bestimmte Themen. Zur Festlegung dieser Themen orientiert sich die Abteilung GO einerseits an den Diskussionen rund um die Einführung des KBM und andererseits an fachlichen Fragestellungen. Ist das Thema festgelegt – beispielsweise «Praxis in Fällen von Häuslicher Gewalt» –, stellt die Abteilung Bedrohungsmanagement der Abteilung GO alle Fallnummern von als «Häusliche Gewalt» klassifizierten Fällen zu. Aus den Fallnummern lassen sich keine Informationen oder Details zum Fall ableiten. Die Abteilung GO beantragt sodann Zugriff auf einen bis zwei zufällige Fälle und bereitet auf Basis der Fallakten im Hinblick auf das Qualitätsreview Fragen an die Abteilung Bedrohungsmanagement vor. Um in den gewählten Fällen Beziehungsnetze nachvollziehen und Handlungsschritte der Abteilung BM detailliert überprüfen zu können, ist eine Einsicht in die gesamten Fallakten (nicht nur anonymisierte) notwendig.

Die Abteilung GO dokumentiert jeweils, aufgrund welcher der oben aufgeführten Voraussetzungen sie Einsicht in einen Fall nahm. Die Qualitätsreviews werden überdies protokolliert. Das Protokoll sowie sämtliche Unterlagen zu den Qualitätsreviews werden den Teilnehmenden zur Genehmigung sowie über den Dienstweg den vorgesetzten Stellen der Abteilung GO zur Kenntnis zugestellt. Einmal jährlich zieht die Abteilung GO Bilanz und prüft, welche Fallbesprechungen zu welchen Prozessverbesserungen geführt haben. Sollte sich dabei herausstellen, dass die definierten Kriterien zu weit gefasst sind, wird die Pilotversuchsverordnung dahingehend angepasst. Damit wird der Empfehlung des Datenschutzbeauftragten nach einer regelmässigen Überprüfung sowie allfälligen Anpassung der Kriterien Rechnung getragen.

---

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung des Datenschutzes, wonach gegenüber der Öffentlichkeit zu Einzelfällen nicht Stellung genommen wird.

### **§ 3 Temporäre Leseberechtigung**

<sup>1</sup> Sind die Voraussetzungen gemäss § 2 erfüllt, gewährt die Kantonspolizei der Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe eine temporäre Leseberechtigung für die ausgewählten Fallakten.

Die Kantonspolizei gewährt der Abteilung GO Einsicht in die Fallakten, die gemäss oben genannten Kriterien selektioniert wurden. Dazu hat die Abteilung GO ein eigenes Qualitätssicherungs-Login für die Fallmanagement-Software (EPSI Case) der Abteilung Bedrohungsmanagement. Dieses Login hat grundsätzlich keine Lese- oder Änderungsberechtigung. Wird ein Fall gemäss § 2 ausgewählt, wird er für das Login der Abteilung GO mit einer temporären Leseberechtigung freigeschaltet. Die zuständigen Personen der Abteilung GO kann entsprechend für die Vor- und Nachbereitung des Qualitätsreviews in sämtliche in der Fallmanagement-Software vorhandene Dokumente zum ausgewählten Fall Einsicht nehmen. Der Zugriff wird nach Abschluss der Fallanalyse gemäss § 5 wieder entzogen.

### **§ 4 Schutz der Personendaten**

<sup>1</sup> Die Zugangsdaten für die temporäre Leseberechtigung dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden.

<sup>2</sup> Die eingesehenen Fallakten dürfen weder kopiert, fotografiert, heruntergeladen noch in sonstiger Weise dupliziert oder ausserhalb der Fallmanagement-Software abgespeichert werden.

<sup>3</sup> Protokolle und Notizen werden nach Möglichkeit anonymisiert verfasst.

<sup>4</sup> Im Rahmen der Evaluation werden Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Verordnung durchgeführt.

Die Zugangsdaten für das Qualitätssicherungs-Login dürfen nur durch Mitarbeitende der Abteilung GO und ausschliesslich zu Qualitätssicherungszwecken verwendet werden. Eine Weitergabe der Zugangsdaten ist untersagt. Die über das Login einsehbaren Fallunterlagen dürfen lediglich eingesehen werden, ein externes Abspeichern oder anderweitiges Duplizieren ist nicht gestattet. Die Abteilung GO hält in Ergänzung zu § 5 auf Empfehlung des Datenschutzbeauftragten in einem Zugriffsberechtigungskonzept fest, wer für welchen Schritt des Zugriffsberechtigungsprozesses (Erteilung, Entzug) verantwortlich ist.

Da die Fallakten für die Abteilung GO während der gesamten Dauer der Vor- und Nachbereitung über EPSI Case einsehbar sind, müssen sie zu keinem Zeitpunkt auf den eigenen Laufwerken gespeichert werden. Die Vorbereitungsnotizen und Protokolle werden jeweils mit der Fallnummer ergänzt und anonymisiert verfasst. So bleiben die Unterlagen nachvollziehbar (bspw. für eine Evaluation), ohne dass gleichzeitig Rückschlüsse auf die involvierten Personen gezogen werden können. Für Fälle, in denen eine vollständige Anonymisierung nicht möglich ist (bspw. aufgrund der medialen Berichterstattung), erarbeitet die Abteilung GO auf Basis der Erfahrungen aus dem Pilotversuch ein Lösch-, bzw. Archivierungskonzept.

Für das gesamte Bedrohungsmanagement ist 2025 eine externe Evaluation vorgesehen. In deren Rahmen soll auch überprüft werden, ob die Bestimmungen dieser Pilotversuchsverordnung – insbesondere das vorgesehene Leserecht – eingehalten werden.

### **§ 5 Erlöschen des Zugriffs**

<sup>1</sup> Spätestens vier Wochen nach Durchführung des Qualitätsreviews, in dessen Rahmen ein Fall besprochen wurde, erlischt der Zugriff der Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe auf die Fallakten.

<sup>2</sup> Eine Verlängerung des Zugriffs ist in begründeten Fällen durch die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe bei der Polizeileitung zu beantragen und entsprechend zu dokumentieren.

Sobald ein Qualitätsreview abschliessend nachbereitet ist, spätestens aber vier Wochen nach der Zugriffsgewährung, erlischt der Zugriff wieder. Dazu meldet die Abteilung GO der Abteilung Bedrohungsmanagement den Abschluss des Qualitätsreviews. Letztere passt die Berechtigungen des Qualitätssicherungs-Logins entsprechend an.

In begründeten Fällen – beispielsweise bei krankheits- oder ferienbedingten Verzögerungen – kann die Abteilung GO über die Leitung der Abteilung Bedrohungsmanagement eine Verlängerung des Zugriffs beantragen. Sowohl Antrag als auch Entscheid sind schriftlich zu dokumentieren und abzulegen.

## **§ 8 Dauer des Pilotversuchs**

<sup>1</sup> Der Pilotversuch dauert ab Inkrafttreten dieser Verordnung bis zum 31. Dezember 2025.

Der Pilotversuch wird ab Inkrafttreten dieser Verordnung bis zum 31. Dezember 2025 durchgeführt. Die Versuchsdauer wurde im Hinblick auf die Evaluation bestimmt.

## **§ 9 Evaluation**

<sup>1</sup> Das Justiz- und Sicherheitsdepartment berichtet dem Regierungsrat über den Verlauf des Pilotversuchs.

Im 2025 ist eine externe Evaluation des gesamten KBM vorgesehen. Dabei soll auch die Qualitätssicherung durch die Abteilung GO evaluiert werden. Auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte sowie der Evaluationsergebnisse wird sodann entschieden, ob und in welcher Form die Qualitätssicherungsaufgabe ins formelle Gesetz überführt werden soll. Dazu wird dem Regierungsrat entsprechend berichtet.

## **Schlussbestimmung**

Diese Verordnung ist zu publizieren; sie tritt am 1. September 2023 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2025.