



Vorlage an den Landrat

Änderung des Polizeigesetzes und des Gesundheitsgesetzes: Bedrohungsmanagement, Entbindung Schweigepflicht

vom

Zusammenfassung	2
A Ausgangslage im Bedrohungsmanagement	2
I. Grundsätzliches	2
II. Situationsanalyse kantonales Bedrohungsmanagement der Schweizerischen Kriminalprävention	3
III. Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Landschaft	4
IV. Rechtliche Aspekte	4
B Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	6
I. Polizeigesetz	6
II. Besonderheiten betreffend Strafverfahren	10
III. Besonderheiten bei Medizinalpersonen nach Gesundheitsgesetz (GesG)	11
C Parlamentarische Vorstösse	17
D Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	17
I. Allgemeines	17
E Finanzielle und personelle Auswirkungen	17
I. Auswirkungen auf die Gemeinden	18
II. Auswirkungen auf den Kanton	18
F Regulierungsfolgenabschätzung	18
G Anträge an den Landrat	18

Zusammenfassung

In unserem Kanton besteht seit 2002 ein Angebot fachlicher Beratung in Fällen von gefährlicher Kundschaft: ursprünglich mit einer externen Fachperson und einem interdisziplinären „Kompetenzzentrum gefährliche Kundschaft“, seit 2014 mit einer fest angestellten Fachperson und der Ausgestaltung des Kompetenzzentrums als regierungsrätlicher Kommission.

Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten oder Gewaltpotential schwere Gewalttaten möglichst zu verhüten. Diese im Kern präventive Aufgabe bedingt Fachlichkeit, Vernetzung und adäquate rechtliche Grundlagen insbesondere für den nötigen Informationsfluss einerseits, aber auch für massvolle Interventionsmöglichkeiten andererseits. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind aktuell nur sehr beschränkt vorhanden und sollen mit dieser Vorlage besser geregelt werden: Bestimmungen über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Polizei¹- und im Gesundheitsgesetz², Grundlagen für massvolle Interventionen im Rahmen solcher Abklärungen (Vorladung/Vorführung zum Gespräch, Gefährderansprache, Fallmonitoring) ebenfalls im Polizeigesetz. Weitere, eher formale Anpassungen, betreffen die Dienstordnung der Sicherheitsdirektion (SID), wofür der Regierungsrat zuständig ist und welche deshalb nicht Gegenstand der Vorlage sind.

In dieser Vorlage „mit“behandelt werden weitere, aktuell anstehende Änderungen des Gesundheitsgesetzes, welche nicht in direktem thematischen Zusammenhang mit dem Thema „Bedrohungsmanagement“ stehen. Der Sachzusammenhang ergibt sich daraus, dass § 22 GesG um einen Absatz betreffend Bedrohungsmanagement erweitert wird, dieser § 22 aber seitens der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) in anderen Punkten präzisiert oder ergänzt werden muss und es sich deshalb aus Gründen der Verfahrensökonomie und der Übersichtlichkeit aufdrängt, dies nicht in 2 separaten Vorlagen zu tun.

A Ausgangslage im Bedrohungsmanagement

I. Grundsätzliches

Durch das Bedrohungsmanagement sollen schwere, zielgerichtete Gewalttaten in der Phase der Anbahnung erkannt und deren Ausführung bzw. Eskalation verhindert werden. Das ämter- und institutionsübergreifende kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) soll das Gefährdungspotenzial bei einzelnen Personen oder Gruppen frühzeitig erkennen, dieses einschätzen und schliesslich mit geeigneten Massnahmen entschärfen: Einbezug und Vernetzung relevanter Stellen, Gefährderansprache, allenfalls polizeiliche Massnahmen oder andere formelle verwaltungs-, straf- oder zivilrechtliche Verfahren, Langzeitmonitoring u.a.m. Wesentlich ist es, Kontakt zur gefährdenden Person herzustellen und sie für andere Lösungen als Gewalt zugänglich zu machen.

Die dafür notwendigen fachlichen Kompetenzen sind im Kanton Basel-Landschaft bei verschiedenen Stellen bereits auftrags- bzw. fachspezifisch vorhanden. Ausbaufähig und -bedürftig sind jedoch die fach- und amtsübergreifende, Zusammenarbeit sowie die Definition der Schnittstellen. Ohne eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden (z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Psychiatrische Dienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), private Ärztinnen und Ärzte etc.) und einem geregelten Informationsaustausch, ist kein effizientes Fallmanagement möglich. Aufgrund der Sensibilität solcher Personendaten und den

¹ Polizeigesetz [des Kantons Basel-Landschaft] vom 28. November 1996 (PoIG; SGS 700).

² Gesundheitsgesetz [des Kantons Basel-Landschaft] vom 21. Februar 2008 (GesG; SGS 901).

gegebenenfalls notwendigen Eingriffen in Grundrechte der drohenden Personen ist eine gesetzliche Verankerung der Tätigkeit des Bedrohungsmanagements erforderlich. Die Grundsätze des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG)³ gelten selbstverständlich auch für diesen Bereich und werden in den durch diese Vorlage vorgesehenen neuen Bestimmungen nicht wiederholt. Ebenfalls keine besondere Regelung ist bezüglich Berichterstattung vorgesehen: über konkrete Fälle zu berichten verbietet sich aus der Natur der Sache, hingegen kann es im öffentlichen Interesse liegen, dass die mit dem Bedrohungsmanagement befasste Stelle im Rahmen ihres Leistungsreportings beispielsweise über die Anzahl bearbeiteter Fälle informiert.

II. Situationsanalyse kantonales Bedrohungsmanagement der Schweizerischen Kriminalprävention

Im Rahmen einer im Herbst 2014 von der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) durchgeführten Umfrage haben alle 26 Kantone Auskunft darüber gegeben, ob sie ein kantonales Bedrohungsmanagement planen bzw. wie weit sie bei der Umsetzung eines solchen sind. Der Bericht geht davon aus, dass das Management im Umgang mit Menschen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit für andere gefährlich sind, jeden Schweizer Kanton betrifft. Deshalb haben vor einiger Zeit bestimmte Kantone angefangen, spezifischen oder allen Formen von zielgerichteter Gewalt durch systematische Zusammenarbeit und mit validierten Instrumenten und Methoden zu begegnen. Inzwischen sind der Begriff Bedrohungsmanagement und die damit verbundenen Massnahmen in jedem Kanton ein Thema. Die Umfrage bzw. der daraus entstandene Bericht bezweckten, die Koordination zwischen den Kantonen zu erleichtern, die kantonalen Fachpersonen und Stellen, die an der Umfrage teilgenommen haben, zu vernetzen, den Wissens- und Erfahrungstransfer unter den kantonalen Verantwortlichen zu fördern und mit seinen Empfehlungen die Einführung und Erarbeitung eines kantonalen Bedrohungsmanagements zu erleichtern.

Abgefragt wurden die folgenden Themen:

- Gesetzliche Grundlagen
- Zugriff auf Daten und Datenverwaltung: Wer, worauf, in welchem Zeitraum
- Risikoanalyse: Fachpersonen, standardisierte Instrumente
- Krisenteam und Fallmanagement: Kernteam, Vernetzung der wesentlichen Institutionen
- Kontinuität: klare Verantwortlichkeiten, kontinuierliche Schulungen
- Erfassung aller Formen zielgerichteter Gewalt, insbesondere angedrohte Gewalttaten in Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt sowie Drohungen, welche die Verwaltungs- oder Schulsicherheit gefährden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass lediglich in den Kantonen Solothurn und Zürich bereits ein umfassendes KBM implementiert ist. Eine grössere Anzahl Kantone ist mit der Planung eines KBMs beschäftigt, allerdings meist noch nicht sehr weit fortgeschritten oder in der Umsetzung durch politische Entscheidungen aufgeschoben. In einigen wenigen Kantonen bestehen zurzeit keine Pläne zur Schaffung eines KBMs. Unser Kanton zählt mit mehreren anderen zur Kategorie „schrittweise / umfassende Planung und Umsetzung eines KBMs“.

³Gesetz über die Information und den Datenschutz [des Kantons Basel-Landschaft] vom 10. Februar 2011 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SGS 162).

III. Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Landschaft

Mit Beschluss vom 16. April 2002 hatte der Regierungsrat Basel-Landschaft die Grundlage für die Betreuung von Fällen gefährlicher Kundschaft geschaffen.⁴ Ziel war und ist es, Vorzeichen von Gewalt zu erkennen, die Eintrittswahrscheinlichkeit des drohenden Verhaltens einzuschätzen und, falls erforderlich, zu entschärfen. Per 1. Mai 2002 wurde Dr. Dieter Bongers von den Direktionen, dem Kantonsgericht, der Landeskantlei und dem Ombudsman, alle vertreten durch die damalige Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (heutige Sicherheitsdirektion), als „Fachperson gefährliche Kundschaft“ beauftragt, diese Behörden in ihrer Verantwortlichkeit, gefährliche Kunden frühzeitig zu erkennen und die notwendig erscheinenden Massnahmen zu treffen, zu unterstützen. Dabei erfolgte eine erste Beurteilung aufgrund der vorhandenen und verfügbaren Informationen durch entsprechend bezeichnete Stellen (für die Direktionen: die Generalsekretäre), welche selbst Massnahmen einleiteten oder aber den Fall an die beauftragte Fachperson weiterleiten konnten. Die Fachperson zog wo möglich weitere Informationen bei, gegebenenfalls auch mittels direktem Gespräch mit der betroffenen Person, schätzte die Risikolage ein und formulierte Empfehlungen über das weitere Vorgehen. Weitere Aufgaben der Fachperson waren die Koordination des Kompetenzzentrums Gewalt, die Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten sowie Konzeptarbeit im Bereich Bedrohungsmanagement.

Der Auftrag an die Fachperson wurde 2009 durch ein „Kompetenzzentrum gefährliche Kundschaft“ ergänzt, womit der interdisziplinäre Austausch und die Vernetzung gewährleistet sein sollten. Dieses Kompetenzzentrum war aus Fachpersonen der verschiedenen Bereiche (Psychiatrie, Polizei, Staatsanwaltschaft, ad hoc Beizug weiterer Stellen) zusammengesetzt und hatte den Auftrag, die Fachperson für Bedrohungsmanagement als Vernetzungsgremium zu unterstützen und bei Bedarf eine gemeinsame Fallbeurteilung vorzunehmen. Ausserdem sollte die Kommission die Entwicklung des Themas Bedrohungsmanagement beobachten und konzeptuelle Überlegungen zur Weiterentwicklung einbringen. Das Kompetenzzentrum Gewalt gehörte administrativ ebenfalls zur Sicherheitsdirektion und traf sich alle zwei bis drei Monate.

Diese Strukturen und dieses Vorgehen haben sich sehr gut bewährt. Im Zuge eines persönlichen Veränderungswunsches seitens Dr. Dieter Bongers hat der Regierungsrat im Jahr 2014 anstelle des bisherigen „externen Auftrags“ eine direkte Anstellung der Fachperson sowie die Ausgestaltung des Kompetenzzentrums als regierungsrätliche Kommission beschlossen und damit das bisherige System im Wesentlichen konsolidiert.⁵

IV. Rechtliche Aspekte

Die Tätigkeit des Bedrohungsmanagements kann Grundrechtspositionen der davon betroffenen Personen tangieren. Gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (BV)⁶ müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein, damit es sich um einen zulässigen Grundrechtseingriff handelt:

- Art. 36 Abs. 1 BV verlangt für Grundrechtseingriffe eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage, bei schwerwiegenden Eingriffen muss diese in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein;
- der Eingriff muss gemäss Art. 36 Abs. 2 BV im öffentlichen Interesse erfolgen;

⁴ RRB Nr. 625 vom 16. April 2002, Beizug einer Fachperson zur Beurteilung „gefährlicher Kundschaft“.

⁵ RRB Nr. 0620 vom 29. April 2014, Weiterführung und Fortentwicklung des bisherigen Bedrohungsmanagements; Fachperson Bedrohungsmanagement bei der Sicherheitsdirektion; Wahl der Mitglieder des „Kompetenzzentrums Gewalt“ als regierungsrätliche Kommission.

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

- Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass der Eingriff geeignet und erforderlich sein muss und Eingriffszweck und Eingriffswirkung verhältnismässig sind (Art. 36 Abs. 3 BV);
- der unantastbare Kerngehalt der Grundrechte muss gewahrt bleiben (Art. 36 Abs. 4 BV).

Im kantonalen Recht schützt § 1 Abs. 2 lit. b des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) ausdrücklich die Grundrechte von Personen, deren Personendaten durch öffentliche Organe wie z.B. die Stabsstelle Bedrohungsmanagement bearbeitet werden. Personendaten, die in der Fallarbeit durch die Stabsstelle Bedrohungsmanagement gesammelt oder erhoben werden, sind als besondere Personendaten gemäss § 3 Abs. 4 IDG zu qualifizieren. Gemäss § 9 IDG sind daher folgende Voraussetzungen für deren Bearbeitung erforderlich:

- eine bestehende gesetzliche Grundlage, welche die Bearbeitung der Personendaten ausdrücklich vorsieht (§ 9 Abs. 2 lit. a IDG);
- eine im Gesetz ausdrücklich umschriebene Aufgabe, welche das Bearbeiten von besonderen Personendaten erfordert (§ 9 Abs. 2 lit. b IDG);
- Wahrung der Verhältnismässigkeit und des Gebotes von Treu und Glauben (§ 9 Abs. 3 IDG).

Betroffene Personen haben die Möglichkeit zu verlangen, dass:

- ihnen Einsicht in ihre eigenen Personendaten gewährt wird, sofern keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (§ 24 IDG);
- unrichtige Personendaten berichtigt oder gelöscht werden (§ 25 Abs. 1 lit. a);
- widerrechtliches Bearbeiten von Personendaten festgestellt und/oder unterlassen wird (§ 25 Abs. 1 lit. b und d) und die Folgen der widerrechtlichen Bearbeitung beseitigt werden (§ 25 Abs. 1 lit. c).

Nach Art. 2 Abs. 2 lit. c des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (DSG)⁷ sowie § 2 Abs. 2 lit. b IDG findet das Datenschutzgesetz auf hängige Strafverfahren keine Anwendung. Die dafür anwendbaren Bestimmungen finden sich in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)⁸. Da Daten aus einem Strafverfahren ebenfalls als besonders schützenswerte Personendaten qualifiziert werden, ist für den Datenaustausch mit anderen Behörden gegen den Willen der betroffenen Person eine besondere Rechtsgrundlage vorausgesetzt.⁹ Für hängige Strafverfahren ist Art. 96 StPO massgeblich, für abgeschlossene Verfahren Art. 99 StPO. Ebenfalls relevant ist Art. 75 StPO, welcher die Kantone ermächtigt, Mitteilungen über Strafverfahren und –entscheide an weitere als die dort genannten Behörden zu ermöglichen.

Rechtliche Grundlagen waren nicht Gegenstand der eingangs erwähnten Regierungsratsbeschlüsse, weil diese später aufgrund der gemachten Erfahrungen formuliert werden sollten und ohnehin nicht auf Ebene Regierungsrat normiert werden konnten. Inzwischen hat sich der gesetzgeberische Handlungsbedarf herauskristallisiert und es geht aus heutiger Sicht um die folgenden Punkte:

- Die bisherige Abstützung auf § 27 des Personalgesetzes¹⁰, wonach der Kanton seine Mitarbeitenden in ihrer Würde und Persönlichkeit sowie vor Angriffen, die im Zusammenhang

⁷ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1).

⁸ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0).

⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 5 DSG, Art. 17 Abs. 2 DSG.

¹⁰ Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons [Basel-Landschaft] vom 25.09.1997 (Personalgesetz; SGS 150).

mit ihrer Aufgabenerfüllung stehen schützt, ist zwar nach wie vor zutreffend, deckt aber nicht alle Fallkonstellationen ausreichend ab.

- Es braucht eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung des Bedrohungsmanagements, namentlich als Rechtsgrundlage für den Datenaustausch, die Datenübermittlung sowie die Zusammenarbeit und das Fallmanagement bei mehreren involvierten Behörden (Staatsanwaltschaft, behandelnde Ärzte etc.).
- Auch ein Teil der „notwendig erscheinenden Massnahmen“, welche bei Bedarf ergriffen werden können, bedarf einer Konkretisierung und einer gesetzlichen Grundlage.

Unser Kanton kennt kein Gewaltschutzgesetz oder andere direkte Anknüpfungsorte für solche Bestimmungen. Es besteht aber ein gewisser Sachzusammenhang mit den Tätigkeiten der Polizei, was eine Verankerung im Polizeigesetz nahelegt; in dessen § 47a werden bereits polizeiliche Kompetenzen anderer Stellen ausserhalb der Polizei Basel-Landschaft definiert. Ebenfalls erforderlich ist eine geringfügige Ergänzung des § 22 des Gesundheitsgesetzes. Die Zuordnung des Bedrohungsmanagements zur Sicherheitsdirektion erfolgt via Dienstordnung, liegt also in der Zuständigkeit des Regierungsrats und ist deshalb nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Wichtig festzuhalten ist, dass das Bedrohungsmanagement in keiner Weise in die Befugnisse und Aufgaben anderer Stellen eingreift, sondern lediglich Abklärung und Vernetzung bezweckt. Es ist Sache dieser anderen Stellen, wie etwa Polizei, Strafverfolgungsbehörden oder KESB, im Rahmen ihres Auftrags und allenfalls unterstützt durch die Abklärungen und Einschätzungen des Bedrohungsmanagements ihre Aufgaben und Verpflichtungen wahrzunehmen. Insofern enthält die Vorlage keinerlei Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen, welche diese „anderen Stellen“ betreffen.

B Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

I. Polizeigesetz

1. § 3 Abs. 1 lit. b nPolG, Aufgaben der Polizei Basel-Landschaft

Auftrag der Polizei Basel-Landschaft ist es, Unfälle und Verbrechen zu verhüten, durch präventive und repressive Massnahmen die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten und bei der Aufklärung von Straftaten mitzuwirken.

Die Tätigkeit der Polizei und die des Bedrohungsmanagements weisen verschiedene Schnittstellen auf und bedingen dadurch eine enge Zusammenarbeit, aber auch eine klare Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche. Bereits heute statuiert § 3 Abs. 1 lit. b PolG, dass die Polizei Vorkehrungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Straftaten trifft. Die Ergänzung der Bestimmung durch das *Erkennen* von Straftaten betont die vorausschauende Polizeiarbeit: es soll wenn möglich eingeschritten werden *bevor* etwas passiert. Diesen Ansatz verfolgt auch das Bedrohungsmanagement. Die Ergänzung von § 3 PolG bedeutet nicht, dass das Bedrohungsmanagement – wie in einigen anderen Kantonen – zwingend Aufgabe der Polizei selbst sei, sondern betont lediglich den Stellenwert des Bedrohungsmanagements im Bereich drohender, aber noch nicht verübter Straftaten und den engen Konnex zur Polizeiarbeit.

2. § 47d nPolG Zweck und Aufgabe

Das Bedrohungsmanagement bezweckt, das Risikopotential und die konkrete Ausführungsgefahr von Personen, welche eine erhöhte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft aufweisen,

frühzeitig zu erkennen entsprechende Massnahmen zu treffen und dadurch Straftaten, welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität von anderen Personen schwer beeinträchtigen, zu verhüten. Die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage schafft § 47d nPolG, womit die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle als „öffentliches Organ“ im Sinne von § 9 IDG oder als „Behörde, welche diese Informationen zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt“ gemäss § 29 Abs. 1 EG StPO statuiert ist. Der Wortlaut der Bestimmung macht deutlich, dass nicht bereits Personen, welche nur durch impulsives, querulatorisches oder anderweitig auffälliges Verhalten in Erscheinung treten, vom Anwendungsbereich erfasst werden. Vielmehr sind Personen gemeint, deren erhöhte Gewaltbereitschaft sich gegen Dritte richtet und sich beispielsweise durch Äusserungen oder Verhaltensweisen wie etwa unterschwellige, diffuse oder konkrete Drohungen, drohendes Verhalten, Stalking, eine nicht nachvollziehbar „eingebettete“ Waffenaffinität, sonstige einschlägige Hinweise oder Vorfälle oder dergleichen zeigt. Aufgrund der Vielfalt der möglichen Hinweise ist eine präzisere Aufzählung nicht möglich; der Wortlaut der Bestimmung soll aber klarstellen, dass konkrete Drohungen oder Hinweise erforderlich sind damit das Bedrohungsmanagement aktiv wird.

Es ist zunächst Aufgabe der meldenden Behörde/Person einzuschätzen, ob tatsächlich eine erhöhte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft vorliegt. Kann sie die Situation nach Ausschöpfung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht zuverlässig einschätzen und insbesondere eine Bedrohung nicht mit ausreichender Sicherheit ausschliessen, kann sie sich für eine vertiefte fachliche Einschätzung und gegebenenfalls die Vernetzung zur Einleitung von Massnahmen an das Bedrohungsmanagement wenden. Das Bedrohungsmanagement ist in diesem Sinne keine direkte Anlaufstelle für Privatpersonen: diese sollen sich in erster Linie an die originär zuständigen Stellen wie etwa Polizei, Staatsanwaltschaft, psychiatrische und medizinische Dienste, KESB etc. wenden. Diesen Stellen steht das Bedrohungsmanagement als fachliche Unterstützung zur Verfügung.

Voraussetzung für das Tätigwerden des Bedrohungsmanagements ist, dass eine gefährdende Person mit einer solchen Straftat droht oder auf andere Weise in Aussicht stellt, sie zu begehen. Dabei kann nicht vorausgesetzt werden, dass eine erhöhte Gewaltbereitschaft konkret nachgewiesen oder deren Umsetzung in Taten bereits begonnen hat; Ziel ist gerade die Verhinderung einer Eskalation der Gewaltbereitschaft. Einerseits reichen blossе Verdachtsmomente für ein Tätigwerden des Bedrohungsmanagements nicht aus, andererseits können naturgemäss nicht stringente Beweise vorausgesetzt werden. Es müssen vielmehr Tatsachen vorliegen, welche die Drohung dokumentieren oder für eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts sprechen. Dabei gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die Anforderungen an den Nachweis einer möglichen Gefahrensituation umso höher sind, je grösser die Intensität des Eingriffs in die Rechte der gefährdenden Person ist. Bevor also beispielsweise eine Gefährderansprache erfolgt, müssen ausreichend Informationen für eine entsprechende Einschätzung zusammengetragen werden. Die Gefährderansprache selbst ist einerseits ein Mittel für vertiefte Informationsbeschaffung (mittels Gespräch mit der gefährdenden Person), andererseits kann sie auch positive Wirkungen bei der gefährdenden Person auslösen, namentlich eine unerwünschte weitere Eskalation vermeiden und positive Wege aus der Situation aufzeigen.

Die Prüfung, ob tatsächlich eine erhöhte Gewaltbereitschaft vorliegt, ist eine der Kernaufgaben der Stabsstelle Bedrohungsmanagement. Relevante Kriterien dafür sind etwa das in der Vergangenheit an den Tag gelegte Verhalten (Taten, Äusserungen etc.), der Gesamtzusammenhang des Verhaltens, Häufigkeit und Wiederholung ähnlicher oder vergleichbarer Fälle, abgeschlossene oder hängige Strafverfahren, polizeiliche Ermittlungen oder Massnahmen, fürsorgliche Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts, Familien-, Arbeits- und

Wohnsituation, körperliche und geistige Verfassung einschliesslich Suchterkrankungen, Auswirkungen des Verhaltens auf betroffene Personen, bereits durchgeführte Massnahmen zur Entschärfung der Situation, Verfügbarkeit von Waffen u.a.m. Eine abschliessende Aufzählung ist nicht möglich, nicht zuletzt weil das Risiko wie erwähnt dynamisch ist und Einschätzungen aufgrund laufender neuer Informationen immer wieder aktualisiert werden müssen.

Neben dieser fachlichen Umgrenzung gibt es noch eine sachliche: es geht nur um Delikte, bei welchen eine Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen und sexuellen Integrität anderer Personen droht. Damit ist gewährleistet, dass nicht geringfügige Anlässe zu erheblichen Eingriffen in Persönlichkeitsrechte von lediglich querulatorischen, aber ungefährlichen Personen führen. Es geht auch nicht um Eigentums- oder Vermögensdelikte. Nur wenn also die vorgenannten Voraussetzungen bezüglich hinreichender Wahrscheinlichkeit einer drohenden Eskalation der manifestierten Gewaltbereitschaft einerseits sowie Deliktsart andererseits erfüllt sind, kann die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle tätig werden, Informationen für eine fachliche Einschätzung zusammentragen und gegebenenfalls die unter § 47e nPolG aufgeführten Massnahmen treffen.

3. § 47e nPolG Abklärung der Gefährdungslage, Gefährderansprache

Es wurde bereits ausgeführt, dass ein grundlegender Teil des Bedrohungsmanagements das Zusammentragen und bewerten von Informationen ist (§ 47e Abs. 1 lit. a und b nPolG). Ebenfalls wesentlich für die Einschätzung des Risikopotentials als auch den Umgang mit Risikopersonen ist das persönliche Gespräch bzw. das Instrument der Gefährderansprache (§ 47e Abs. 1 lit. c nPolG). Dies, um neu auftretende Umstände, Entwicklungen oder Impulse seitens der Risikopersonen zu eruieren und deren Auswirkungen einzuschätzen. Es beinhaltet ein persönliches Gespräch mit der potentiell gefährdenden Person (oder eine schriftliche Kontaktaufnahme: dann „Gefährderanschreiben“), bei welchem diese nach einem Sondieren bezüglich Beweg- und Hintergründe mit ihrem Verhalten sowie den Auswirkungen auf andere Personen konfrontiert und sie darauf hingewiesen wird, solche Störungen zu unterlassen und welche sozialadäquaten Konfliktlösungsstrategien zur Verfügung stehen. Indem sie über die Rechtslage und über mögliche Konsequenzen ihrer Handlungen unterrichtet wird, soll auf ein gesetzeskonformes Verhalten hingewirkt werden. Insofern dient die Gefährderansprache präventiv der Gefahrenabwehr und soll Straftaten verhindern. Es ist eine niederschwellige Herangehensweise, die dem Bedrohungsmanagement zur Verfügung steht, eine allgemeine Einschätzung der Lebenssituation ermöglicht und dadurch insbesondere für die Erstellung eines Risikoprofils bzw. einer Risikoprognose von grosser Bedeutung ist. Die Gefährderansprache ist aber auch ein Mittel, mit der gefährdenden Person in Kontakt zu bleiben, einerseits um ihr Gelegenheit zu geben, ihre Probleme mit einem zuhörenden Gesprächspartner zu erörtern und „Dampf abzulassen“, andererseits damit die Fachperson die aktuelle Stimmungslage wahrnehmen und allenfalls eine Anpassung der Risikoeinschätzung vornehmen kann.

Je nach Situation soll die Gefährderansprache bei der Behörde, an einem geeigneten neutralen Ort oder aber am Aufenthaltsort der gefährdenden Person möglich sein (§ 47e Abs. 3 nPolG). Eine Ansprache am Aufenthalts- bzw. Wohnort der gefährdenden Person bietet die Möglichkeit, sich ein Bild von ihren konkreten Lebensumständen zu machen, was gleichzeitig für die Einschätzung der Gesamtsituation und das Erstellen einer Risikoprognose hilfreich ist. Ein Vorladen bei der Behörde kann die Normverdeutlichung unterstreichen, ein Gespräch an einem neutralen Ort das Gesprächsverhalten der gefährdeten Person fördern; welche Elemente diese Wahl bestimmen, muss die Fachperson anhand der konkreten Umstände im Einzelfall abwägen. Im Hinblick auf die

Verhältnismässigkeit ist es geboten, wenn immer möglich die Gefährderansprache in Form eines einvernehmlich vereinbarten Termins auszugestalten.

Das Abstützen auf die Kooperationsbereitschaft der gefährdenden Person ist aber nicht in allen Fällen ausreichend. Für ein wirksames Bedrohungsmanagement muss eine Gefährderansprache auch gegen den Willen der betroffenen Person durchgeführt werden können. Wenn diese Zustimmung nicht vorliegt, die Intervention aber dennoch unumgänglich ist, steht eine Gefährderansprache bei der Behörde (mit oder ohne zwangsweise Vorführung) im Vordergrund. Dies stellt einen grösseren Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen dar, weil es beispielsweise durch Drittpersonen wahrgenommen werden kann, und ist nur zulässig, wenn andere Optionen nicht ausreichend zielführend sind. Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit muss auch hier der Zweck der Massnahme jeweils gegen die Interessen der gefährdenden Person (z.B. Privatsphäre, Reputationsverlust, persönliche Freiheit etc.) abgewogen werden. Bleibt diese gewahrt, erlauben § 47e Abs. 2 nPolG auch die polizeiliche Vorführung und § 47e Abs. 3 nPolG die zwangsweise Durchführung der Gefährderansprache am Aufenthaltsort der gefährdenden Person.

Schliesslich ist die Schnittstelle zur polizeilichen Befragung nach § 22 PolG zu erwähnen. Die polizeiliche Befragung richtet sich in der Regel auf vergangene Sachverhalte, welche die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. 15 Abs. 2 StPO abzuklären hat. Im Gegensatz dazu dient die Gefährderansprache des Bedrohungsmanagements der Abklärung aller für die Risikoeinschätzung relevanter Umstände und kann sich gegebenenfalls im Sinne der Prävention ermahnd auf das zukünftige Verhalten richten. Diese Grenze ist dort etwas unscharf, wo Elemente bezüglich Vorgefallenem sowohl polizeilich (= Abklärung von Straftaten) als auch seitens Bedrohungsmanagement (geht es um eine Straftat im Sinne von § 47d nPolG?) relevant sind. Dies unterstreicht jedoch den engen Konnex zwischen polizeilichen Aufgaben und jenen des Bedrohungsmanagements sowie die grosse Bedeutung eines in jeder Hinsicht guten Informationsflusses.

4. § 47f nPolG Datenbearbeitung und -austausch

Wie bereits dargelegt, lebt ein wirksames Bedrohungsmanagement von einem raschen, umfassenden Datenaustausch und der zeitgerechten Bearbeitung entsprechender Daten. Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle muss rasch und unkompliziert Daten von anderen Behörden oder Stellen – etwa Polizei, Staatsanwaltschaft, KESB, Gerichte, Gesundheitsdienste, Schulpsychologischer Dienst, Schulen, Schulbehörden u.a.m, sowohl inner- als auch überkantonale - erhalten und umgekehrt auch weitergeben können. Umständliche, zeitraubende Gesuchs- und Genehmigungsverfahren stellen ein wirksames Bedrohungsmanagement erheblich in Frage.¹¹

Für ein wirksames Bedrohungsmanagement ist entscheidend, dass ein zeitnaher und unkomplizierter Datenaustausch gewährleistet ist, auch zur Vermeidung von negativen oder positiven Kompetenzkonflikten. Ein guter Informationsfluss dient auch dazu, möglichst rasch und zuverlässig echte Bedrohungen von Bagatelldfällen oder blossen Missverständnissen unterscheiden zu können. Damit können der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Waage zwischen einer effizienten Gefahrenabwehr und der Verhütung von schweren Gewalttaten und den privaten Interessen bezüglich Wahrung der Privatsphäre gewahrt werden.

Eine Weitergabe von Personendaten kann im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement namentlich in den folgenden Fällen erforderlich sein:

¹¹ Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen betreffend Medizinalpersonen im Sinne des Gesundheitsgesetzes.

- eine andere Stelle muss zur Risikominderung tätig werden und benötigt dafür ihr bisher nicht bekannte, im Rahmen des Bedrohungsmanagements erhobene oder „aggregierte“ Daten;
- eine andere Stelle benötigt Daten, damit sie in Kenntnis des Hintergrunds und des Erkenntnisinteresses des Bedrohungsmanagements dessen Fragen möglichst genau und umfassend beantworten kann;
- eine Datenweitergabe ist im Sinne des Opferschutzes zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr unabdingbar.

Der letzte Punkt spricht den Fall an, wo eine Gefährderansprache allein nicht ausreichend ist, um ein konkretes potentiell Opfer zu schützen; es kann dann z.B. zeitnah über den aktuellen Aufenthaltsort der gefährdenden Person oder schützende Verhaltensweisen informiert werden, um sich entsprechend zu wappnen oder richtig zu verhalten bis andere Schutzmechanismen greifen. Selbstverständlich muss dies in Abstimmung mit den Anforderungen und Rahmenbedingungen eines allfälligen laufenden Strafverfahrens oder polizeilicher Nachforschungen erfolgen, die keinesfalls beeinträchtigt werden dürfen. Die Aufgabe des Bedrohungsmanagements ist es, solche allfälligen Zielkonflikte zu erkennen und bei den betroffenen Behörden zu thematisieren; die Verantwortung letzterer ist es sodann, die richtige Abwägung der verschiedenen Aspekte zu treffen.

Zentral ist, dass weder Datenbearbeitung noch –austausch von der Zustimmung der gefährdenden Person abhängen, da sonst das Bedrohungsmanagement in den meisten Fällen nicht greifen könnte. Dem trägt das Gesetz insofern Rechnung als gemäss den §§ 18 Abs. 1 lit. c IDG (Personendaten) und 19 Abs. 1 lit. c IDG (besondere Personendaten) die Zustimmung der betroffenen Person zur Datenweitergabe nur alternativ als eine Voraussetzung unter anderen genannt ist, aber nicht kumulativ im Sinne einer absoluten Bedingung. In § 47f Abs. 3 wird die Information der gefährdeten Person über die Datenweitergabe geregelt: die Anlehnung der Formulierung an § 14 Abs. 3 IDG stellt einerseits sicher, dass die gefährdende Person grundsätzlich über die Datenweitergabe informiert werden muss, andererseits aber auch, dass diese Information verschoben oder unterlassen werden kann wenn und solange diese Mitteilung die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe ernsthaft gefährden würde.

Indem der vorgeschlagene § 47d nPolG sowohl die Funktion als auch die Aufgaben des Bedrohungsmanagements gesetzlich verankert, entspricht er den in §§ 18 und 19 IDG formulierten Voraussetzungen für die Bearbeitung von (gewöhnlichen) Personendaten (Abs. 1: gesetzliche Grundlage oder notwendig zur Aufgabenerfüllung) sowie für die Bearbeitung besonderer Personendaten (Abs. 2: ausdrückliche gesetzliche Grundlage oder notwendig zur Erfüllung einer im Gesetz ausdrücklich umschriebenen Aufgabe).

II. Besonderheiten betreffend Strafverfahren

Besondere Regelungen für den Datenaustausch bestehen einerseits bezüglich Strafverfahren und andererseits im Hinblick auf Medizinalpersonen nach dem Gesundheitsgesetz. Letztere werden unten im Abschnitt betreffend Gesundheitsgesetz dargestellt.

Im Zusammenhang mit Strafverfahren ergeben sich für das Bedrohungsmanagement folgende vier Fallkonstellationen:

- a) Sofern es nicht um Akteneinsicht sondern lediglich um die Information, ob ein Strafverfahren hängig oder abgeschlossen ist, besteht mit Art. 75 StPO in Verbindung mit § 29 EG StPO¹² eine ausreichende Grundlage, nachdem das Bedrohungsmanagement unter „andere Behörde, welche diese Information zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt“, subsumiert wird.
- b) Wenn die Verfahrensleitung (Staatsanwaltschaft oder Gericht) selbst das Bedrohungsmanagement involviert, verhält es sich ähnlich wie bei Gutachten oder anderen durch die Verfahrensleitung erteilten Aufträgen an externe Fachpersonen: hier müssen, wie in Art. 184 Abs. 4 StPO geregelt, zusammen mit dem Auftrag auch die dafür nötigen Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, sonst kann die beauftragte Stelle ihren Auftrag nicht erfüllen.
- c) Wenn das Bedrohungsmanagement ausserhalb solcher Aufträge Unterlagen aus einem *hängigen Strafverfahren* benötigt, berechtigt Art. 101 Abs. 2 StPO andere Behörden – und damit auch die Stelle „Bedrohungsmanagement“ - zur Akteneinsicht, wenn sie dies für ihre eigenen Verfahren benötigen und keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen.
- d) Bei *abgeschlossenen Strafverfahren* ist gemäss Art. 99 StPO das Datenschutzrecht von Bund und Kantonen massgeblich.

Der Datenaustausch im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens ist bundesrechtlich abschliessend geregelt, wodurch eine weitergehende oder abweichende Regelung auf kantonaler Ebene entfällt. Für abgeschlossene Strafverfahren verweist Art. 99 StPO auf das kantonale Datenschutzrecht (IDG BL); die in § 19 für die Bearbeitung besonderer Personendaten verlangte ausdrückliche gesetzliche Grundlage wird mit dieser Vorlage geschaffen.

III. Besonderheiten bei Medizinalpersonen nach Gesundheitsgesetz (GesG)

1. Allgemeines betreffend Schweigepflicht

Grundsätzlich schützt Art. 321 StGB¹³, Verletzung des Berufsgeheimnisses, die Krankengeschichte von Patientinnen und Patienten und damit auch von gefährdenden Personen. Art. 321 Abs. 3 StGB besagt, dass die Berufsgeheimnisträgerin oder der Berufsgeheimnisträger – soweit eine Bestimmung im Bundesrecht oder im kantonalen Recht diese zur Offenbarung ihrer oder seiner in Ausübung des Berufs gemachten Feststellungen gegenüber einer Behörde verpflichtet oder zumindest berechtigt – von der Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gegenüber der bezeichneten Behörde entbunden und zur Aussage befugt ist. Die Kantone sind grundsätzlich frei zu entscheiden, wie sie von der ihnen in Art. 321 Abs. 3 StGB eingeräumten Kompetenz Gebrauch machen wollen.¹⁴ Entsprechend variantenreich sind die kantonalen Regelungen. Im basellandschaftlichen Recht sind die Bestimmungen betreffend Ausnahmen von der Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses in § 22 des Gesundheitsgesetzes geregelt.

¹² Einführungsgesetz [des Kantons Basel-Landschaft] zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 12.03.2009 (EG StPO; SGS 250).

¹³ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311).

¹⁴ Vgl. STEFAN TRECHSEL, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch - Praxiskommentar, 1. Aufl. 2008, N 42 zu Art. 321.

2. Ausnahme zur Schweigepflicht betreffend Bedrohungsmanagement (§ 22 Abs. 2 lit. i)

Für das Bedrohungsmanagement enthält § 22 GesG bisher keine Ausnahmebestimmung. Von der Schweigepflicht kann deshalb nur dann abgewichen werden, wenn entweder die Einwilligung der berechtigten Person (Abs. 2 lit. a) oder eine „schriftliche Bewilligung der Direktion als Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 321 Ziff. 2 StGB“ (Abs. 2 lit. b) vorliegt. Aktuell ist insbesondere die Krankengeschichte einer gefährdenden Person durch dieses Berufsgeheimnis geschützt; deren Einwilligung zur Entbindung von der Schweigepflicht liegt in den Fällen des Bedrohungsmanagements aber meist nicht vor, also bräuchte es eine schriftliche Bewilligung der Direktion als Aufsichtsbehörde. Eine solche Bewilligung bzw. Entbindung von der Schweigepflicht ist als ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung ausgestaltet, das sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (VwVG BL)¹⁵, richtet, in welchem die allgemeinen Verfahrensgarantien – namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör und Anspruch auf Rechtsmittel – zu beachten sind.¹⁶ Dieses Vorgehen ist langwierig und damit insbesondere in dringlichen Fällen nicht praxistauglich. In einem konkreten Fall, in dem eine Fremd- oder Selbstgefährdung nicht ausgeschlossen werden konnte, dauerte es sieben Wochen, bis der Stabsstelle Bedrohungsmanagement Einsicht in die Krankenakte einer potentiell gefährdenden Person gewährt wurde; das Ergreifen von Rechtsmitteln hätte die Sache noch erheblich weiter verzögert.

Um dies zu vermeiden braucht es eine Ergänzung in § 22 Abs. 2 des GesG im Sinne einer gesetzlichen Entbindung von der Schweigepflicht, welche eine Datenweitergabe an das Bedrohungsmanagement ohne vorgängiges Bewilligungsverfahren ermöglicht (vgl. § 22 Abs. 2 lit. i). Wichtig ist, dass die Befreiung von der Schweigepflicht nicht gleichzeitig auch eine Verpflichtung, Informationen weiterzugeben oder gar eine *Meldepflicht* bedeutet: letztere ist in § 23 GesG geregelt, bezieht sich ausschliesslich auf die Meldung von aussergewöhnlichen Todesfällen und schwere Körperverletzungen an die zuständige Strafverfolgungsbehörde und erfährt in dieser Vorlage keine Erweiterung. Ob also ausserhalb der Fälle von § 23 GesG eine von der Schweigepflicht befreite Medizinalperson Daten weitergibt oder nicht, ist ihre freie Entscheidung. Sie muss abwägen zwischen der Wahrung des Vertrauensverhältnisses zur betroffenen Person und dem öffentlichen Interesse, Gewalttaten zu verhindern (was ja letztlich auch Teil des wohlverstandenen Interesses der gefährdenden Person ist). Damit steht sie letztendlich auch in einer gewissen Verantwortung, wenn aufgrund verweigerter Datenweitergabe das Bedrohungsmanagement nicht greift und ein weiteres Zuspitzen einer bedrohlichen Situation nicht verhindert werden kann.

3. Weitere Ausnahmen zur Schweigepflicht nach § 22 GesG

a. Ausgangslage

Das bereits mit einer früheren Vorlage¹⁷ verfolgte vordringliche Ziel, einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand zu schaffen, die Medizinalpersonen gemäss § 22 Abs. 1 GesG von Gesetzes

¹⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz [des Kantons] Basel-Landschaft vom 13.06.1988 (VwVG BL; SGS 175).

¹⁶ Vgl. CHRISTOPH AUER/MICHÈLE MARTI, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 5. Aufl. 2014; N 35 zu Art. 448; STEFAN TRECHSEL, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch - Praxiskommentar, 1. Aufl. 2008, N 33 zu Art. 321.

¹⁷ Landratsvorlage 2014-392 vom 25. November 2014 zur Änderung des Gesundheitsgesetzes „Schweigepflicht und Meldepflicht“, mit Beschluss des Landrats Nr. 2642 vom 5. März 2015 an den Regierungsrat zur weiteren Bearbeitung zurückgewiesen.

wegen gegenüber den KESB von der Schweigepflicht zu befreien, soll nun im Rahmen dieser Vorlage umgesetzt werden.

Das geltende Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) umfasst zusätzlich zwei weitere Bestimmungen, welche eine Mitwirkungspflicht und ein Melderecht regeln. Art. 448 Abs. 2 ZGB¹⁸ bestimmt, dass Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Apothekerinnen und Apotheker und Hebammen sowie ihre Hilfspersonen im Verfahren vor der KESB zur Mitwirkung verpflichtet sind, wenn die geheimnisberechtigte Person sie dazu ermächtigt hat oder sie die vorgesetzte Stelle auf Gesuch der KESB vom Berufsgeheimnis entbunden hat. Die behördliche Entbindung vom Berufsgeheimnis gestützt auf Art. 448 Abs. 2 ZGB setzt somit voraus, dass das Gesuch von der KESB (und nicht wie in Art. 321 Abs. 2 StGB vom Geheimnisträger, also der Medizinalperson) gestellt wird.¹⁹ Die behördliche Entbindung auf Antrag der KESB kann somit auch gegen den Willen der betreffenden Medizinalperson erfolgen und führt in der Folge zu einer Mitwirkungspflicht der betreffenden Medizinalperson. Diese muss anschliessend im Verfahren vor der KESB mitwirken und aussagen.²⁰ Weigert sie sich, kann die KESB gestützt auf Art. 448 Abs. 1 ZGB die zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkung anordnen.

Art. 453 Abs. 2 ZGB sieht für Personen, die einem Berufsgeheimnis unterstehen, ein Melderecht an die KESB vor, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine hilfsbedürftige Person sich selbst gefährdet oder ein Verbrechen oder Vergehen begeht, mit dem sie jemanden körperlich, seelisch oder materiell schwer schädigt. Vorausgesetzt wird eine besondere Gefährdung. Der Eintritt der drohenden Gefahr muss eine hohe Wahrscheinlichkeit aufweisen, Dringlichkeit ist hingegen nicht erforderlich.²¹

Bis zum Inkrafttreten des geltenden KESR am 1. Januar 2013 enthielt das Gesetz über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 16. November 2006²² einen Ausnahmetatbestand von dem in Art. 321 StGB geregelten Straftatbestand der Verletzung des Berufsgeheimnisses. § 69 Abs. 2 EG ZGB besagte, dass Personen, die einer beruflichen Schweigepflicht unterstehen und die in ihrer beruflichen oder amtlichen Tätigkeit von Fällen Kenntnis erhalten, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Entmündigungs- oder Beiratschaftsgrundes bestehen, berechtigt sind, diese Fälle der Vormundschaftsbehörde anzuzeigen. Mit der Revision des EG ZGB vom 8. März 2012²³ wurde diese Bestimmung ersatzlos aufgehoben, was seither zu mannigfaltigen Problemen führt.

Einerseits benötigen die KESB, bedingt durch die neuen Institute Vorsorgeauftrag (Art. 360 ff. ZGB) und Patientenverfügung (Art. 370 ff. ZGB), vermehrt Informationen von der betroffenen Ärzteschaft, ob eine bestimmte Person noch urteilsfähig ist oder nicht. Andererseits hat die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde festgestellt, dass es – zumindest seit der Einführung des neuen KESR – nicht mehr zulässig ist, die Entbindung ohne ein vorgelagertes ordentliches Verwaltungsverfahren, lediglich in Form eines hoheitlichen Aktes zu erteilen. Das Entbindungsverfahren ist vielmehr, wie oben erwähnt, als ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung auszugestalten. Um die steigende Zahl an

¹⁸ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

¹⁹ Vgl. CHRISTOPH AUER/MICHÈLE MARTI, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 1. Aufl. 2012, N 31 ff. zu Art. 448.

²⁰ Vgl. CHRISTOPH AUER/MICHÈLE MARTI, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 1. Aufl. 2012, N 27 zu Art. 448.

²¹ Vgl. THOMAS GEISER, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 1. Aufl. 2012, N 13 ff. zu Art. 453.

²² Gesetz [des Kantons Basel-Landschaft] über die Einführung des Zivilgesetzbuches vom 16.11.2006 (EG ZGB; [SGS 211](#)).

²³ GS 37.893.

Entbindungsgesuchen bewältigen zu können, musste die VGD deshalb per 1. Juni 2014 für befristete Zeit eine juristische Volontariatsstelle einrichten.

Der Regierungsrat beabsichtigte deshalb, diesen Erschwernissen mit der Landratsvorlage zu begegnen und sie durch die damit vorgeschlagenen Anpassungen der §§ 22, 23 und 45 GesG auszuräumen.

Mit Beschluss Nr. 2642 vom 5. März 2015 hat der Landrat diese Vorlage jedoch an den Regierungsrat zurückgewiesen. In der Landratsdebatte vom 5. März 2015 waren insbesondere die mit der Vorlage vermeintlich geplante Ausdehnung der *Meldepflicht* und der vorgeschlagene Kreis der unter bestimmten Voraussetzungen vom Berufsgeheimnis befreiten Medizinalpersonen kritisiert worden. Schliesslich wurde moniert, ein Teil der zur Revision vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend *Meldepflichten* käme in Konflikt mit (geltendem und) künftigem Bundesrecht.

Mit der vorliegenden Landratsvorlage wird nun dem im Rahmen der damaligen Landratsdebatte bestätigten Revisionsbedarf durch pragmatische Lösungen Rechnung getragen, ohne die umstrittenen Themenbereiche (*Meldepflichten*, Kreis der verpflichteten bzw. berechtigten Medizinalpersonen) erneut zur Änderung vorzuschlagen. Dazu kommt, dass die VGD angesichts der teilweise bereits umgesetzten personalbezogenen Massnahmen im Rahmen der Finanzstrategie auf eine Entlastung in Bezug auf die Bearbeitung von Entbindungsgesuchen angewiesen ist. So wurde die für diese Aufgabe per 1. Juni 2014 geschaffene juristische Volontariatsstelle in der Hoffnung, dass die für eine Entlastung erforderlichen Gesetzesänderungen vom Landrat beschlossen werden, als Teil der Sparmassnahmen per 31. Dezember 2015 wieder aufgehoben. Da die derzeit mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeitenden des Amtes für Gesundheit aber nicht fortdauernd in der Lage sind, diese zusätzliche Leistung neben ihren übrigen Verpflichtungen zu erbringen, würde der Verzicht auf die vorliegend unterbreiteten Anpassungen des Gesundheitsgesetzes auf Dauer unweigerlich wieder personelle Verstärkung bedingen.

b. § 22 Abs. 2 lit. b GesG

Diese Bestimmung sieht nun ein spezialgesetzliches *Melderecht* (keine Pflicht!) der Medizinalpersonen gegenüber den KESB vor. Hierzu soll § 22 Abs. 2 GesG unter lit. h durch die Formulierung „gegenüber den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;“ ergänzt werden. Dies entspricht auch den Regelungen in den Kantonen Thurgau und Freiburg. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Genf, Schwyz und Uri kennen hingegen eine spezialgesetzliche *Meldepflicht*.²⁴ Im Kanton Basel-Stadt sind Fachpersonen im Gesundheitsbereich gegenüber den zuständigen Behörden gemäss Gesundheitsgesetz nur dann von der Schweigepflicht befreit, wenn begründete Zweifel an der Urteilsfähigkeit einer Patientin oder eines Patienten bestehen, medizinische Massnahmen dringend erforderlich sind und die Zustimmung einer allfälligen gesetzlichen Vertretung nicht oder nicht rechtzeitig erlangt werden kann.²⁵ Da eine solche Einschränkung des Melderechtes künftigen Bundesrecht aber widersprechen dürfte (Art. 314c Abs. 2 nZGB²⁶), wird vorliegend auf diese *Einschränkung* des *Melderechtes* verzichtet und den Medizinalpersonen das *Recht* eingeräumt, im Einzelfall und im

²⁴ Vgl. AFFOLTER, Kathrin, Anzeige und Meldepflicht (Art. 443 Abs. 2 ZGB). In: ZKE 2013, S. 47 f.

²⁵ Vgl. § 27 Abs. 5 Gesundheitsgesetz des Kantons Basel-Stadt, [SG 300.100](#).

²⁶ Vgl. Botschaft vom 15. April 2015 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kinderschutz), BBl 2015, 3455.

Wissen um das Vertrauensverhältnis zur Patientin und zum Patienten, die Interessen gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls eine Meldung an die KESB zu erstatten.

Es ist auch festzuhalten, dass die Durchführung eines formellen Entbindungsverfahrens im Umfeld des KESR wenig sinnvoll ist und zu unnötigen Doppelspurigkeiten führt. So muss die VGD als Aufsichtsbehörde abwägen, ob es im konkreten Einzelfall und anhand der Ausführungen der betreffenden Ärztin oder des betreffenden Arztes verhältnismässig ist, die Schweigepflicht gegenüber der zuständigen KESB aufzuheben. Die KESB ihrerseits prüft anschliessend anhand der gleichen Angaben der betreffende Ärztin oder des betreffenden Arztes, ob es verhältnismässig ist, ein Kindes- oder Erwachsenenschutzverfahren zu eröffnen. Inhaltlich muss in beiden Verfahren im Rahmen der Interessenabwägung geprüft werden, ob anhand der Angaben der Ärztin oder des Arztes hinreichend glaubhaft ist, dass bei der betreffenden Person ein Schwächezustand vorliegt, aus welchem eine Hilfs- oder Schutzbedürftigkeit resultieren könnte.²⁷ Des Weiteren kann durch das Ergreifen von Rechtsmitteln im Entbindungsverfahren Sinn und Zweck eines raschen und effizienten Kindes- und Erwachsenenschutzverfahrens ausgehebelt werden. Denn bei Dringlichkeit und sofern Gefahr im Verzuge ist, kann die KESB in Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren gestützt auf Art. 450c ZGB einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen.²⁸ Die Aufsichtsbehörde hat diese Möglichkeit im vorgängigen Verfahren zur Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht nach VwVG BL nicht. Und auch nachträglich im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren ist der Entzug der aufschiebenden Wirkung nur in Ausnahmefällen noch möglich. Sind Auskünfte von Ärztinnen oder Ärzten unabdingbar, kann somit ein an sich dringliches Verfahren vor der KESB durch ein Rechtsmittelverfahren gegen die vorgängige Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht nachhaltig gestört, bzw. in die Länge gezogen werden. Da auch im Verfahren der KESB Rechtsmittel gegen deren Entscheide ergriffen werden können und auch die KESB dem Amtsgeheimnis untersteht, ist das in den Verfahren der medizinischen Aufsichtsbehörde tangierte eigentliche Rechtsschutzinteresse der betroffenen Personen aber minim.

c. § 22 Abs. 2 lit. c GesG

Nachdem § 22 Abs. 2 GesG mit Blick auf die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahre zu überarbeiten und durch zeitgemässe Formulierungen zu präzisieren ist und die VGD bei der Bearbeitung von Entbindungsgesuchen von Medizinalpersonen festgestellt hat, dass die Umschreibung in § 22 Abs. 2 lit. c GesG klärungsbedürftig ist, unterbreitet sie diesbezüglich eine präzisere Formulierung, die sich inhaltlich aber nicht vom geltenden Recht unterscheidet. Demnach soll die Schweigepflicht nicht gelten bei der Durchsetzung von Forderungen aus dem Behandlungsverhältnis, dies aber nur gegenüber den gesetzlich vorgesehenen Instanzen. Als solche gelten beispielsweise das Betreibungsamt oder der Rechtsöffnungsrichter, nicht aber ein Inkassobüro. Soll ein solches zum Einsatz kommen, muss die Patientin oder der Patient (idealerweise vor der Behandlung und schriftlich) eingewilligt haben oder die Aufsichtsbehörde im Einzelfall die Bewilligung dazu erteilen. Eine solche gesetzliche Ausnahme von der Schweigepflicht ist auch in anderen Kantonen bekannt.²⁹

²⁷ Vgl. DANIEL ROSCH UND ANDERE, Das neue Erwachsenenschutzrecht, 1. Aufl. 2011, S. 128 Rz. 2.

²⁸ Vgl. RUTH REUSSER, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 1. Aufl. 2012, N 7 zu Art. 450c.

²⁹ Vgl. § 18 Abs. 2 lit. d Gesundheitsgesetz des Kantons Solothurn, BGS 811.11.

d. § 22 Abs. 2 lit. e GesG

Dies gilt auch für die in § 22 Abs. 2 lit. e GesG angeführte Ergänzung. Mit dieser Anpassung soll auch im Kanton Basel-Landschaft eine gesetzliche Ausnahme geschaffen werden, damit betroffene Medizinalpersonen zur Verteidigung in zivil- und strafrechtlichen Verfahren sowie in Verfahren medizinischer Staatshaftung nicht vorgängig eine Entbindung durch die Aufsichtsbehörde bei der VGD einholen müssen. Dies ist durchaus berechtigt, ist das verfassungsmässige Recht auf Verteidigung der in ein solches Verfahren involvierten Medizinalperson doch zumeist höher zu gewichten als die Schweigepflicht.

e. § 22 Abs. 2 lit. f GesG

Mit Blick auf die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahre wurde § 22 Abs. 2 lit. f GesG überarbeitet. Diese Bestimmung richtet sich an die bei Urteilsunfähigkeit der Patientin oder des Patienten gemäss Art. 378 ZGB vertretungsberechtigte Person. Gemäss Art. 377 Abs. 2 ZGB muss die Ärztin oder der Arzt diese Person über alle Umstände informieren, die im Hinblick auf die vorgesehenen medizinischen Massnahmen wesentlich sind, insbesondere über deren Gründe, Zweck, Art, Modalität, Risiken, Nebenwirkungen und Kosten, über Folgen eines Unterlassens der Behandlung sowie über allfällige alternative Behandlungsmöglichkeiten. Der Umfang der Aufklärungspflicht gegenüber der vertretungsberechtigten Person entspricht der Aufklärungspflicht gegenüber der Patientin oder dem Patienten selbst.³⁰ Mit der Nennung unter lit. f wird klargestellt, dass es in den Fällen von Art. 377 ff. ZGB keiner Entbindung durch die Aufsichtsbehörde bedarf, soweit und solange eine Vertretung bei medizinischen Massnahmen tatsächlich besteht.

f. § 22 Abs. 2 lit. g

In § 22 Abs. 2 lit. g GesG wird auf die Auskunftserteilung gemäss § 45 GesG verwiesen. Diese Ausnahme vom Entbindungserfordernis bildet ebenfalls eine Anpassung an die Rechtsentwicklung und ermöglicht, dass die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt in Fällen, in denen die Patientin oder der Patient die Zustimmung nicht mehr geben kann, die notwendigen Informationen im konkreten Behandlungszeitraum rasch und ohne Bewilligungsverfahren durch die vorgesetzte Behörde an Bezugspersonen sowie an zuweisende oder nachbehandelnde Ärztinnen und Ärzte weitergeben kann, ohne gegen die Schweigepflicht zu verstossen.

g. § 45 Abs. 3 GesG Auskünfte an Bezugspersonen

Mit dieser Bestimmung wird ein klärender Konnex zu § 22 Abs. 2 lit. f und g GesG hergestellt. Auskünfte an Drittpersonen dürfen grundsätzlich nur mit Zustimmung der betreffenden Patientin oder des betreffenden Patienten erteilt werden. Kann eine Patientin oder ein Patient dauerhaft oder vorübergehend ihre oder seine Zustimmung nicht erteilen, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Angehörigen informiert werden dürfen. § 45 Abs. 2 GesG stellt für den Fall, dass aufgrund der Umstände nicht auf einen Geheimhaltungswillen geschlossen werden muss, eine gesetzliche Vermutung der Zustimmung zur Auskunftserteilung an Bezugspersonen sowie an Ärztinnen oder Ärzte auf.

Wurden von der Patientin oder dem Patienten keine anderen Personen bezeichnet, bestimmte § 45 Abs. 3 GesG bisher in erster Linie die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner und in zweiter Linie die nächsten Verwandten als Bezugspersonen. Neu soll in § 45 Abs. 3 GesG nun lediglich

³⁰ Vgl. THOMAS EICHENBERGER, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, 1. Aufl. 2012, N 20 zu Art. 377.

eine Verweisung auf die in Art. 378 Abs. 1 ZGB aufgeführten, bei Urteilsunfähigkeit gesetzlich vertretungsberechtigten Personen gemacht werden. Dies führt letztendlich zu mehr Rechtssicherheit für das betroffene Gesundheitspersonal, da bei vorübergehend oder andauernd urteilsunfähigen Patientinnen und Patienten nicht zwei unterschiedlich definierte Personenkreise beachtet werden müssen.

Zur Erläuterung seien hier die in Art. 378 Abs. 1 ZGB genannten Bezugspersonen angeführt. Es sind dies:

- die in einer Patientenverfügung oder in einem Vorsorgeauftrag bezeichneten Personen;
- der Beistand oder die Beiständin mit einem Vertretungsrecht bei medizinischen Massnahmen;
- der Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, der einen gemeinsamen Haushalt mit der Patientin oder dem Patienten führt oder ihr regelmässig und persönlich Beistand leistet;
- die Person, die mit der Patientin oder dem Patienten einen gemeinsamen Haushalt führt und ihr regelmässig und persönlichen Beistand leistet;
- die Nachkommen, wenn sie der Patientin oder dem Patienten regelmässig und persönlich Beistand leisten;
- die Eltern, wenn sie der Patientin oder dem Patienten regelmässig und persönlich Beistand leisten;
- die Geschwister, wenn sie der Patientin oder dem Patienten regelmässig und persönlich Beistand leisten.

Die Auflistung ist kumulativ zu verstehen. Alle in Art. 378 Abs. 1 ZGB erwähnten Personen gelten als Bezugspersonen, für welche die Zustimmung zur Auskunftserteilung vermutet werden darf, sofern aus den Umständen nicht auf einen Geheimhaltungswillen der Patientin oder des Patienten geschlossen werden muss (§ 45 Abs. 2 GesG).

Nachdem diese in der Landratsvorlage Nr. 2014-392 vom 25. November 2014 vorgeschlagene Änderung von § 45 Absatz 3 GesG völlig unbestritten geblieben war, wird sie im Rahmen der vorliegenden Landratsvorlage im gleichen Wortlaut und mit derselben Begründung zum Beschluss unterbreitet.

C Parlamentarische Vorstösse

Es liegen keine parlamentarischen Vorstösse vor.

D Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

E Finanzielle und personelle Auswirkungen

I. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten spezifischen Auswirkungen auf die Gemeinden. Allerdings werden die KESB insofern administrativ entlastet, als sie bei der VGD nicht mehr um Entbindung der Medizinalpersonen nachsuchen müssen, sofern die betroffene Medizinalperson den KESB gegenüber zur Auskunft und Mitwirkung bereit ist. Dies wirkt sich indirekt auch entlastend auf die Gemeinden aus.

II. Auswirkungen auf den Kanton

Die Vorlage hat aus Sicht der Sicherheitsdirektion keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Mit der Vorlage werden insbesondere keine neuen Stellen geschaffen. Hingegen führt die Änderung des GesG zu einer personellen Entlastung der VGD. Dies insbesondere deshalb, weil sich die betreffenden Medizinalpersonen gegenüber den KESB nicht mehr von der Schweigepflicht entbinden lassen müssen. Wie unter B.III.3.a. erwähnt, wurde die per 1. Juni 2014 für diese Aufgabe geschaffene juristische Volontariatsstelle per 31. Dezember 2015 bereits wieder aufgehoben und die erforderlichen Leistungen werden derzeit von den Mitarbeitenden des Amtes für Gesundheit neben ihren- respektive zu Lasten ihrer - übrigen Verpflichtungen erfüllt. Auf Dauer wäre ohne die vorgeschlagenen Vereinfachungen (Wegfall einer grösseren Zahl Schweigepflichtentbindungen) eine erneute Aufstockung der Beschäftigungsgrade bzw. des Personalbestandes unumgänglich. Werden die Vereinfachungen gemäss Vorlage realisiert, braucht es keine Aufstockung.

F Regulierungsfolgenabschätzung

Die Vorlage hat bezüglich des Bedrohungsmanagements keinen Bezug zu Belangen der Wirtschaft im Allgemeinen oder der KMU im Besonderen. Hingegen betreffen die anderen vorgeschlagenen Änderungen des GesG den Gesundheitsbereich im Kanton Basel-Landschaft. Mit Ausnahme der kantonalen Spitalbetriebe handelt es sich dabei um KMU bzw. um eine Vielzahl selbstständigerwerbender Personen, welche einen Medizinalberuf ausüben. Die Revision führt zu deren administrativen Entlastung, da sich die betreffenden Berufsgruppen unter bestimmten Voraussetzungen, namentlich gegenüber den KESB, nicht mehr von der Schweigepflicht entbinden lassen müssen (§ 22 Abs. 2 lit. h GesG), was aktuell mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist.

G Anträge an den Landrat

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Änderung des Polizeigesetzes und des Gesundheitsgesetzes zu beschliessen (Beilage 1).

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Landschreiber:

Beilagen:

1. Entwurf Gesetzestext
2. Synopse Gesetzestext