



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5121.03

FD/P105121
Basel, 14. November 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 13. November 2012

Anzug Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „Für eine Ergänzung des Kirchengesetzes“

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2010, den nachstehenden Anzug Remo Gallacchi und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche wird laut Bundesverfassung (Art. 72) weitgehend den Kantonen überlassen. Dies hat zur Folge, dass ein und dieselbe Religionsgemeinschaft, je nach Kanton, unterschiedliche Rechtsgrundlagen gegenüber dem jeweiligen Kanton aufweisen. Im Kanton Basel-Stadt sind diese in der Kantonsverfassung (§§ 126 ff) und im Kirchengesetz (§ 1 ff) festgelegt. Die Religionsgemeinschaften, die in der Kantonsverfassung und im Kirchengesetz aufgelistet sind, haben den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Dies wurde speziell für diese Religionsgemeinschaften geschaffen und erlaubt diesen Gemeinschaften Steuern zu erheben. Im Gegenzug müssen sich diese Gemeinschaften eine Verfassung geben, welche vom Regierungsrat genehmigt wird und weder kantonales noch Bundesrecht verletzen darf. Das Berufsgeheimnis für Geistliche wird nur auf Bundesebene geregelt. Ausnahmen bei Verletzung des Berufsgeheimnisses ist nach Schweizerischem Strafgesetz Art. 321 Abs. 3 festgelegt und lautet: 3. Vorbehalten bleiben die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde.

Im Gegensatz zum Spitalgesetz § 15 Abs. 3 und der Verordnung zum Spitalgesetz § 22 für das medizinische Personal, gibt es im Kirchengesetz keine Ausnahmen der Geheimhaltungs- und Schweigepflicht. Den Religionsgemeinschaften ist es zumindest im Kanton Basel-Stadt rechtlich gar nicht erlaubt, Anzeige zu erstatten. Den Bemühungen der Röm.-kath. Kirche (RKK) für Aufklärung und Transparenz zu sorgen und damit allenfalls eine Anzeige zu erstatten, fehlt die gesetzliche Grundlage. Durch eine Einschränkung des Berufsgeheimnisses wird dies möglich und stärkt letztlich auch das Vertrauen in die kirchlichen Institutionen. Auch die momentane Situation bei der RKK betreffend Kindsmisbrauch berechtigt nun zum Schutz der Kinder und Jugendlichen, eine Regelung im Kirchengesetz einzuführen. Es kann nicht sein, dass Kinder und Jugendliche, die in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zu einer Institution stehen, in dem der Missbrauch stattgefunden hat, nun von derselben weiter betreut und beraten werden. Kommt es zu keiner Anzeige, bleibt dieser der Institution bekannte "Täter" unbelangt. Gleichzeitig entscheidet auch noch die Institution selber, in welchem Masse sie den ihr bekannten "Täter" bestraft oder auch nicht, was zu den jetzigen unverständlichen Situationen führt. Diese Regelung soll auch das Personal rechtlich absichern, dass sie bei Kenntnis von schwerwiegenden Verbrechen nicht mehr an die Geheimhaltungs- und Schweigepflicht, welche auch das Beichtgeheimnis mit einbezieht, gebunden sind und somit auch nicht betreffend Verletzung des Berufsgeheimnisses belangt werden können. Die Regelung soll bei Kenntnis von schwerwiegenden Verbrechen eine Anzeigepflicht beinhalten.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat innert eines Jahres eine Vorlage für eine Anpassung des Kirchengesetzes vorzulegen. Darin sind Ausnahmen vom Berufsgeheimnis und eine Anzeigepflicht von Geistlichen und ihren Hilfspersonen vorzusehen für den Fall, dass gegen einen Geistlichen oder eine Hilfsperson ein Verdacht auf ein Verbrechen oder Vergehen, insbesondere eine strafbare Handlung gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität, vorliegt.

Remo Gallacchi, Ursula Metzger Junco P., Christoph Wydler, David Wüest-Rudin, Martina Bernasconi, Sibylle Benz Hübner, André Weissen, Balz Herter, Markus Lehmann, Roland Vögeli, André Auderset, Lukas Engelberger, Felix Meier, Rolf von Aarburg, Peter Bochsler, Felix Eymann, Daniel Stolz, Giovanni Nanni, Sibel Arslan, Loretta Müller, Salome Hofer“

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 22. September 2010 dem Grossen Rat beantragt, die Frage, ob eine Anzeigepflicht an die Justizorgane oder eine Meldepflicht an die Vormundschaftsbehörde einzuführen ist, eingehend zu prüfen, damit das geeignete Mittel gefunden wird, um Missstände innerhalb der Kirche aufdecken zu können. Es wurde deshalb vorgeschlagen, die Motion in einen Anzug umzuwandeln. Der Grosse Rat ist an seiner Sitzung vom 17. November 2010 diesem Antrag gefolgt und hat den Regierungsrat beauftragt, bis 17. November 2012 erneut zu berichten. Diesem Auftrag wird mit dem vorliegenden Bericht nachgekommen.

1. Begriffsklärung

Unglücklicherweise wird sowohl in den Gesetzestexten als auch in der Literatur nicht immer mit genügender Präzision zwischen Anzeige- und Meldepflichten unterschieden. So ist teilweise von Anzeigepflichten die Rede, obwohl es sich um eine Meldepflicht handelt. Eine klare Differenzierung ist jedoch unerlässlich. Anzeige- und Meldepflichten unterscheiden sich hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs. Überdies wird mit der Anzeigepflicht nach Art. 302 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) ein ganz anderer Zweck verfolgt als mit einer Meldepflicht. Im Rahmen der Anzeigepflicht von Art. 302 StPO sind den Strafbehörden Straftaten zu melden. Mit der Verpflichtung zur Anzeigeerstattung sollen zur Kenntnis gelangte Delikte verfolgt und bei sich bestätigendem Verdacht zur Aburteilung gebracht werden, wobei die Verfolgung von Straftaten dem Staat obliegt. Demgegenüber werden Meldepflichten in Bereichen statuiert, in denen beispielsweise das gesundheitliche Interesse der Allgemeinheit, das Kindeswohl oder die Sorgfalt im Finanzverkehr im Vordergrund stehen. Grundsätzlich sind die gemachten Wahrnehmungen bei Meldepflichten nicht der Strafbehörde zu melden, sondern einer eidgenössischen oder kantonalen Amtsstelle (z.B. Vormundschaftsbehörde, Kantonsarzt, Gesundheitsamt usw.). Anzeigepflichten gehen in diesem Sinne weiter als Meldepflichten.

2. Anzeigepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen

Mit dem vorliegenden Anzug wird verlangt, im Gesetz betreffend die Staatsoberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Kirchen und die Isrealitische Gemeinde sowie über die Verwendung von Staats- und Gemeindemitteln zu Kirchenzwecken vom 8. November 1973 (Kirchengesetz; SG 190.100) eine Bestimmung aufzunehmen, die Ausnahmen vom Berufsgeheimnis und eine Anzeigepflicht von Geistlichen und ihren Hilfspersonen für den Fall vorsieht, dass

gegen einen Geistlichen oder eine Hilfsperson ein Verdacht auf ein Verbrechen oder Vergehen, insbesondere eine strafbare Handlung gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität, vorliegt. Es ist daher zu prüfen, ob eine Anzeigepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen im Kanton Basel-Stadt eingeführt werden kann.

Auf Bundesebene wurde am 17. Dezember 2010 eine Parlamentarische Initiative von Nationalrat Carlo Sommaruga betreffend das Berufsgeheimnis von Geistlichen (10.540) eingereicht. Die Parlamentarische Initiative forderte eine dahingehende Änderung von Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), dass Angriffe auf die sexuelle Freiheit Unmündiger nicht mehr durch das Berufsgeheimnis von Geistlichen geschützt sind. Sie verfolgte somit ein ähnliches Ziel wie der vorliegende Anzug. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2012 die parlamentarische Initiative vorgeprüft. Die Kommissionsmehrheit beantragte der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Sie begründete ihren Antrag damit, dass aus Sicht der Kommissionsmehrheit es nicht begründbar sei, dass die Initiative sich auf eine einzelne Berufsgruppe des Art. 321 StGB konzentriert. Es erschien ihr fragwürdig, dass nur Geistliche im Gegensatz zu Ärztinnen und Ärzten oder Anwältinnen und Anwälten gemäss Initiative bei Kenntnis eines sexuellen Missbrauchs vom Berufsgeheimnis entbunden sind. Konsequenterweise müsste das Berufsgeheimnis bezüglich solcher Delikte für alle Berufsgruppen nicht gelten, was einer Abschaffung des Berufsgeheimnisses gleich käme. Zudem vertrat sie die Meinung, dass das Berufsgeheimnis bloss aufgehoben würde, wenn es Delikte betrifft, von denen die Geistlichen mittels Beichte Kenntnis erhalten. Nicht erfasst seien hingegen Erkenntnisse, die Berufsangehörige als Privatpersonen beziehungsweise nicht im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten gewonnen haben. Weil die Beichte in der katholischen Kirche aber meist global gespendet werde, bliebe es fraglich, ob der Vorschlag überhaupt erreicht, was er verfolgt. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass mit der Initiative das Beichtgeheimnis eingeschränkt beziehungsweise bei Angriff auf die sexuelle Freiheit Unmündiger aufgehoben würde. Dies stelle eine Regulierung eines religiösen Berufes dar, was dem Prinzip der Trennung zwischen Staat und Kirche widerspreche. Die Kommissionsmehrheit war nicht überzeugt, dass eine Einschränkung des Berufsgeheimnisses tatsächlich zu einer besseren Aufklärung von sexuellen Delikten führt. Schliesslich müssen Personen, welche im beruflichen Alltag von sexuellen Delikten gegen Unmündige erfahren, selbstverantwortlich entscheiden, wie sie eine solche Information handhaben. Am 7. März 2012 entschied der Nationalrat dem Antrag der Kommissionsmehrheit entsprechend der Initiative keine Folge zu geben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sinnvoll, im Kanton Basel-Stadt eine Anzeigepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen einzuführen. Es wird im Folgenden daher geprüft, ob eine Meldepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen statuiert werden kann.

3. Meldepflicht für Geistliche und Ihre Hilfspersonen

Am 19. Dezember 2008 wurde das Bundesgesetz über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) angenommen. Der Bundesrat hat das neue Erwachsenenschutzrecht auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Im neuen Recht ist eine Verfahrensbestimmung betreffend Melderechte und -pflichten vorgesehen:

Art. 443

¹ Jeder Person kann der Erwachsenenschutzbehörde Meldung erstatten, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Berufsgeheimnisses.

² Wer in amtlicher Tätigkeit von einer solchen Person erfährt, ist meldepflichtig. Die Kantone können weitere Meldepflichten vorsehen.

Diese Bestimmung ist auch im Verhältnis zur Kinderschutzbehörde anwendbar (Art. 440 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 314 Abs. 1 nZGB). Der Begriff der "amtlichen Tätigkeit" nach Art. 443 Abs. 2 nZGB ist weit auszulegen; darunter fällt die Tätigkeit jeder Person, die öffentlich-rechtliche Befugnisse ausübt, auch wenn sie zum Gemeinwesen nicht in einem Beamten- oder Angestelltenverhältnis steht (BBI 2006 7076). Die in Abs. 2 Satz 1 statuierte Meldepflicht versteht sich als bundesrechtliche Mindestvorschrift. Die Kantone können darüber hinausgehen und anderen Personen Meldepflichten auferlegen (Abs. 2, zweiter Satz). Art. 443 nZGB bildet das Korrelat zu den in Art. 448 Abs. 1-3 nZGB umschriebenen Mitwirkungspflichten, deren Adressaten die am Verfahren beteiligten Personen und Dritte sind.

Um das neue Erwachsenenschutzrecht per 1. Januar 2013 einzuführen, hat der Regierungsrat mit Ratschlag vom 28. September 2011 dem Grossen Rat einen Entwurf für ein neues Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt vorgelegt. Die Möglichkeit, dass die Kantone weitere Meldepflichten vorsehen können, wurde insofern wahrgenommen, als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von subventionierten Institutionen, welche im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes i.e.S. tätig sind, der Meldepflicht unterstehen. Diese Ausdehnung der meldepflichtigen Personen ist insbesondere im Bereich des Kinderschutzes relevant. Mit Beschluss vom 12. September 2012 hat der Grossen Rat dem Ratschlag des Regierungsrates zugestimmt.

Auch wenn der Bund von einer Meldepflicht der Berufsgeheimnisträger abgesehen hat, würde Art. 321 Ziff. 3 StGB es den Kantonen erlauben, unter dem Titel von Art. 443 Abs. 2 Satz 2 nZGB Meldepflichten auch für Personen zu erlassen, die Träger eines durch das StGB geschützten Berufsgeheimnisses sind. In der Literatur wird allerdings darauf hingewiesen, dass bei der Verankerung solcher Meldepflichten aus zwei Gründen Zurückhaltung angebracht ist: Zum einen wegen des Risikos, dass sich solche Meldepflichten negativ auf das Verhältnis zwischen hilfsbedürftiger Person und Vertrauensperson auswirken könne – mit der Folge, dass sie kontraproduktiv sind und am Ende weniger Schutz geleistet werden kann. Zum anderen aufgrund der Tatsache, dass der Bund daran ist, eine gesamtschweizerische Regelung zu einer erweiterten Meldepflicht zu erlassen, womit anderslauende Vorschriften der Kantone übersteuert werden könnten (Geiser/Reusser [Hrsg.]: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, Art. 360-456 ZGB, Art. 14, 14a SchIT ZGB, Basel 2012, Art. 443, Rz. 16, 27; Schmid, Erwachsenenschutz, Kommentar zu Art. 360-456 ZGB, Zürich

2010, Art. 443, Rz. 7). Auf Bundesebene wurde am 9. Dezember 2008 nämlich eine Motion von Josiane Aubert betreffend Schutz des Kindes vor Misshandlung und sexuellem Missbrauch (08.3790) an den Bundesrat überwiesen, mit der die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht im Bundesrecht verlangt wird. Dem Antrag des Bundesrates folgend hat der Ständerat am 29. November 2010 die Motion Josiane Aubert mit folgender Änderung angenommen: "Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Zivilgesetzbuches oder eines anderen Bundesgesetzes vorzulegen, mit der eine allgemeine Meldepflicht gegenüber Kinderschutzbehörden mit gewissen klar umschriebenen Ausnahmen in allen Schweizer Kantonen eingeführt werden kann. Ein einheitliches Vorgehen durch eine allgemeine Meldepflicht soll dazu beitragen, dass die Misshandlung und der sexuelle Missbrauch von Kindern - beides fordert noch viel zu viele Opfer - wirksam bekämpft werden." Der Nationalrat hat am 2. März 2011 dem zugestimmt und die Motion an den Bundesrat überwiesen.

Der Kanton Zürich sah in § 84 lit. a des Vorentwurfs zum EG zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht eine Meldepflicht sowohl für Ärzte als auch für Geistliche vor. Die Regelung löste in der Vernehmlassung jedoch breite Kritik aus. Zum einen wurde auf die hängige Motion von Josiane Aubert hingewiesen und zum anderen wurde mit Blick auf die Geistlichen zu Recht geltend gemacht, dass diese Meldepflicht gegen die Mitwirkungspflicht gemäss Art. 448 Abs. 3 nZGB verstösse. Diese Bestimmung zählt die Personen auf, die zur Mitwirkung nicht verpflichtet sind. In Bezug auf diese Personen, worunter auch die Geistlichen fallen, ergab eine generell-abstrakt vorgenommene Rechtsgüterabwägung des Bundesrates, dass grundsätzlich eine Befreiung von der Mitwirkungspflicht gerechtfertigt erscheint. Sie können sich generell unter das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB berufen (BBI 2006 7080). Aus diesem Grund wurde in Zürich auf die Erweiterung der bundesrechtlichen Meldepflichten im kantonalen Recht verzichtet. Auch Bern verzichtet auf zusätzliche Meldepflichten.

Auf Anfrage hin teilte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit, dass der Bundesrat Ende 2013 eine Vorlage zur Umsetzung der Motion von Josiane Aubert in die Vernehmlassung schicken wird. Bei dieser Ausgangslage ist es sinnvoll, die Vorlage des Bundesrates abzuwarten. Der Anzug sollte daher stehen gelassen werden.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichtes beantragen wir Ihnen, den Anzug Remo Gallacchi und Konsorten für eine Ergänzung des Kirchengesetzes stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin