



An den Grossen Rat

10.5121.04

FD/P105121

Basel, 17. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 16. Dezember 2014

Anzug Remo Gallacchi und Konsorten für eine Ergänzung des Kirchengesetzes

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2012 vom Schreiben des Regierungsrates vom 13. November 2012 Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Remo Gallacchi und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„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 Vögtli, André Auderset, Lukas Engelberger, Felix Meier, Rolf von Aarburg, Peter Bochsler, Felix Eymann, Daniel Stolz, Giovanni Nanni, Sibel Arslan, Loretta Müller, Salome Hofer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

An seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 hat der Grosse Rat die Motion Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „Für eine Ergänzung des Kirchengesetzes“ dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. 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.

In seinem Schreiben vom 13. November 2012 hat der Regierungsrat auf die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Carlo Sommaruga betreffend das Berufsgeheimnis von Geistlichen hingewiesen, welche auf Bundesebene am 17. Dezember 2010 eingereicht wurde. Die Parlamentarische Initiative forderte eine dahingehende Änderung von Art. 321 des Schweizerischen Strafbuches, dass Angriffe auf die sexuelle Freiheit Unmündiger nicht mehr durch das Berufsgeheimnis von Geistlichen geschützt sind. Es sei zu prüfen, ob Geistliche künftig dazu verpflichtet werden können, den Strafbehörden Angriffe auf die sexuelle Freiheit Unmündiger zu melden. Am 7. März 2012 entschied der Nationalrat der Initiative keine Folge zu geben. Vor diesem Hintergrund erschien es für den Regierungsrat nicht angezeigt, im Kanton Basel-Stadt eine Anzeigepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen einzuführen. Der Regierungsrat wies aber darauf hin, dass der Bund daran ist, eine gesamtschweizerische Regelung zu einer allgemeinen Meldepflicht bei Misshandlung und sexuellem Missbrauch von Kindern zu erlassen. Der Bundesrat beabsichtigte, Ende 2013 eine Vorlage in die Vernehmlassung zu schicken. Da mit einer solchen bundesrechtlichen Regelung anderslautende Vorschriften der Kantone übersteuert werden könnten, hat der Regierungsrat dem Grossen Rat vorgeschlagen, die Vorlage des Bundesrates abzuwarten und den Anzug stehen zu lassen. Diesem Antrag ist der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2012 gefolgt.

2. Vernehmlassungsvorlage des Bundes zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesschutz)

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2013 lud die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes unter anderem die Kantonsregierungen zur Stellungnahme zur Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesschutz) ein. Die Änderung stützt sich auf das Anliegen der Motion 08.3790 Aubert vom 9. Dezember 2008 (Schutz des Kindes vor Misshandlung und sexuellem Missbrauch). Diese verlangt, dass sämtliche Berufspersonen, die mit Kindern zu-

sammenarbeiten, verpflichtet werden sollen zu melden, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit von einem Fall von Kindesmisshandlung oder -missbrauch Kenntnis erlangen. Das Vernehmlassungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen. Der Bundesrat beabsichtigt, die Botschaft im März 2015 zu verabschieden.

Die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht hat zum Ziel, Kinder vor Gefährdungen zu schützen. Eine Kindesmisshandlung stellt zweifellos eine Kindeswohlgefährdung dar. Da die Meldepflicht aber auch präventiv gegen Kindesmisshandlung wirken soll, berücksichtigt die Revision auch weitere Risikosituationen, die das Wohl des Kindes gefährden könnten. Die Melderegelung soll im Übrigen vereinheitlicht werden. Sie soll in sämtlichen Kantonen als Standardlösung gelten. Fachpersonen, die in verschiedenen Kantonen tätig sind, werden nicht mehr unterschiedlichen Regelungen unterstellt. Die Vereinheitlichung dient deshalb auch der Rechtssicherheit. In den Bereichen, welche im Kompetenzbereich der Kantone bleiben, wie beispielsweise im Gesundheits-, Polizei- oder Schulwesen, dürfen die Kantone allerdings weiterhin Meldungen vorsehen.

2.1 Meldepflichten

Im geltendem Bundesrecht sind lediglich Personen in amtlicher Tätigkeit verpflichtet, der Kindeschutzbehörde eine Meldung zu erstatten, wenn das Kindeswohl gefährdet ist (Art. 443 Abs. 2 i.V.m. Art. 314 Abs. 1 ZGB). Die Vorlage will diese Verpflichtung auf Fachpersonen ausdehnen, die eine besondere Beziehung zu Kindern haben, weil sie beruflich regelmässig Kontakt zu ihnen haben. Die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht soll gewährleisten, dass die Kindeschutzbehörde rechtzeitig die nötigen Massnahmen zum Schutz eines gefährdeten Kindes treffen kann.

Im Erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindeschutz) wird festgehalten, dass es den Kantonen frei stehe, auch für Fachpersonen mit einem Berufsgeheimnis eine Meldung einzuführen (Art. 443 Abs. 2 zweiter Satz ZGB). Von dieser Kompetenz haben mehrere Kantone Gebrauch gemacht und verpflichten bestimmte Berufsgeheimnisträger, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Fälle von Hilfsbedürftigkeit zu melden, ohne sich im Voraus vom Berufsgeheimnis entbinden zu lassen. Dies sei beispielsweise der Fall für die Ärzte (AI, AR, GR, JU, OW, SZ, UR, VD, ZG) und die Geistlichen (GR, JU, OW, VD). Die Einführung einer ähnlichen allgemeinen bundesrechtlichen Meldepflicht wird vom Bund aus folgenden Gründen abgelehnt: Meldepflichten seien nicht sinnvoll in Bereichen, in denen der Erfolg einer Zusammenarbeit entscheidend von einem Vertrauensverhältnis abhängt. Dieses Vertrauensverhältnis werde, wie bspw. in den Bereichen der Psychologie, Pädagogik oder Medizin, durch das Berufsgeheimnis geschützt. So würden hilfsbedürftige Minderjährige ihre Schwierigkeiten oftmals einer Vertrauensperson gerade deshalb offenbaren, weil sie wissen, dass der Inhalt ihres Gesprächs vertraulich behandelt wird. Diese Vertraulichkeit bzw. Intimitätszusicherung sei die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zugunsten des betroffenen Minderjährigen. Meldepflichten könnten in diesen Fällen kontraproduktiv wirken und ihrem eigentlichen Ziel, nämlich der Verwirklichung des Schutzes des betroffenen Minderjährigen, zuwiderlaufen. Eine Meldepflicht könnte nach Ansicht des Bundesrates auch dazu führen, dass sich die betroffenen Minderjährigen nicht mehr frei fühlen würden, mit Fach- und Bezugspersonen über ihre Probleme zu sprechen. Opfer von Misshandlungen oder Vergewaltigungen sollen aber nicht fürchten müssen, dass ihre gegenüber den Fach- oder Bezugspersonen gemachten Aussagen ohne oder gegen ihren Willen gemeldet werden. Eine absolute Meldepflicht könnte auch dazu führen, dass Eltern ihr verletztes Kind nicht mehr ärztlich behandeln lassen aus Angst, gemeldet zu werden. Aus diesen Gründen erachtet der Bundesrat die Einführung einer Meldepflicht als nicht zweckmässig.

2.2 Melderechte

Nach dem geltenden Bundesrecht gilt die Meldeberechtigung für Fachpersonen, die einem Berufsgeheimnis unterliegen, nicht uneingeschränkt. Berufsgeheimnisträger wie Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Zahnärzte, Psychologen, Hebammen und ihre Hilfspersonen dürfen nur dann

melden, wenn an einer minderjährigen Person eine strafbare Tat begangen wurde (Art. 364 StGB). In den Übrigen Fällen müssen sie sich vor einer Meldung entweder von der betroffenen Person oder von der vorgesetzten Stelle schriftlich vom Berufsgeheimnis entbinden lassen (Art. 443 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 321 StGB). Die Interessen eines gefährdeten Kindes können jedoch im Einzelfall rechtfertigen, dass eine involvierte Fachperson die Hilfsbedürftigkeit eines Kindes auch dann unverzüglich und ohne vorgängige Entbindung vom Berufsgeheimnis an die Kindesschutzbehörde meldet, wenn keine strafbare Tat begangen wurde. Aus diesen Gründen sieht der Vorentwurf vor, dass Personen mit einem nach Strafgesetzbuch geschützten Berufsgeheimnis neu Gefährdungsmeldungen an die Kindesschutzbehörde erstatten können, ohne dass sie sich im Voraus vom Berufsgeheimnis entbinden lassen müssen. Eine Meldung soll nur dann erfolgen, wenn die Geheimnisträgerin oder der Geheimnisträger nach Abwägung der im Spiel stehenden Interessen zum Schluss kommt, dass sie dem Wohl des Kindes dient. Solche Fachpersonen, die dem Berufsgeheimnis unterliegen und eine Meldung an die Kindesschutzbehörde machen, sollen neu auch berechtigt sein, die Kindesschutzbehörde bei der Abklärung des Sachverhaltes zu unterstützen.

3. Einführung einer Meldepflicht für Geistliche und ihre Hilfspersonen im Kanton Basel-Stadt

Wie bereits oben erwähnt, können die Kantone in den Bereichen, welche in deren Kompetenzbereich bleiben (z.B. im Gesundheits-, Polizei- oder Schulwesen), weiterhin Meldungen vorsehen. Bei der Berufsgruppe der Geistlichen ist diese Gesetzgebungskompetenz gegeben, da nach Art. 72 Abs. 1 der Bundesverfassung die Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat zuständig sind. Die Einführung einer Meldepflicht wird in Anlehnung an die Ausführungen des Bundesrates dennoch aus folgenden Gründen abgelehnt:

Wie vorne unter 2.1 erwähnt, besteht zum einen das Risiko, dass sich solche Meldepflichten negativ auf das Verhältnis zwischen hilfsbedürftiger Person und Vertrauensperson auswirken können – mit der Folge, dass sie kontraproduktiv sind und am Ende weniger Schutz geleistet werden kann. Zum anderen hat die Meldepflicht an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) im Falle von von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität zur Folge, dass die Mitarbeitenden der KESB, die von einer solchen Straftat erfahren, diese gemäss § 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) i.V.m. Art. 302 Abs. 2 StPO der zuständigen Behörde anzuzeigen haben. Die Meldepflicht läuft bei diesen Verbrechen und Vergehen somit auf eine Anzeigepflicht hinaus. In diesen Fällen wäre es fraglich, ob das Ziel, Kinder vor Gefährdungen zu schützen, erreicht werden kann: Wenn Gläubige befürchten müssen, nach der Beichte einer Straftat gemeldet und anschliessend angezeigt zu werden, dann werden sie in Zukunft entsprechende Tatbestände nicht mehr beichten. Im Einzelfall können in solchen Fällen eine Meldung und eine anschliessende Anzeige auch zu einer Missachtung der Interessen des Opfers führen, bspw. wenn das Opfer gar keine Meldung bzw. Anzeige wünscht. Es besteht dann die Gefahr, dass strafrechtlich relevante Handlungen dem Geistlichen nicht mehr anvertraut würden. Auch dies könnte dem Interesse des Opfers zuwiderlaufen.

4. Antrag

Aus diesen Gründen beantragen wir, den Anzug Remo Gallacchi betreffend „Für eine Ergänzung des Kirchengesetzes“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin