

Teilrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz); Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Fachstelle Personalsicherheit

Bericht für das Anhörungsverfahren

Aarau, 28. November 2013

Zusammenfassung

In den letzten Jahren musste eine Zunahme von Meldungen über drohende oder gewalttätige Personen an die Fachstelle Personalsicherheit festgestellt werden. Ebenso haben aufgrund des verbesserten Bekanntheitsgrades der Fachstelle Anfragen sowie daraus resultierende Weiterbildungsveranstaltungen markant zugenommen. Verschiedene Ereignisse der letzten Jahre zeigen ein Bedürfnis nach Beratung der exponierten Personen und nach koordinierender präventiver Tätigkeit im Sinne eines Bedrohungsmanagements auf. Oftmals zeigen als gefährlich einzustufende Personen gegenüber mehreren staatlichen Stellen über einen längeren Zeitraum ein auffälliges Verhalten, welchem zum Schutz der auf dem Spiel stehenden Güter verstärkt und frühzeitig begegnet werden sollte. Aus diesen Gründen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Juni 2012 die bereits seit 2005 in einem 10 %-Pensum bestehende Anlaufstelle Personalsicherheit in eine Fachstelle Personalsicherheit (FAPS) umgewandelt und professionalisiert. Die neue FAPS ist seit dem 1. Januar 2013 operativ tätig. Sie wurde mit einer verstärkten Aus- und Weiterbildung verknüpft und soll ihre Tätigkeiten bei den Zielgruppen gezielt bekannt machen. Auch die Kantone Bern, Solothurn und Luzern verfügen über ein kantonales Bedrohungsmanagement oder bauen derzeit solche Strukturen auf. Im Kanton Solothurn hat der Regierungsrat einen entsprechenden Entwurf zu einer Gesetzesergänzung an das kantonale Parlament überwiesen.

Wenn die FAPS in ihrer beratenden und künftig auch präventiven Tätigkeit Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden (Oberstaatsanwaltschaft und Kantonspolizei) aufnehmen und Auskünfte über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen bezüglich der gewalttätigen oder drohenden Person erlangen möchte, liegt – sofern die Strafverfolgungsbehörden dem Ersuchen entsprechen – eine Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten vor. Da in der Praxis eine Einwilligung der gewalttätigen oder drohenden Person wohl kaum erhältlich gemacht werden kann, bedingt die Datenbekanntgabe gemäss dem kantonalen Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 eine gesetzliche Grundlage, welche derzeit nicht vorhanden ist. Auch organisatorisch fehlt bisher eine gesetzliche Verankerung der FAPS. Zudem besteht Bedarf für die Regelung weiterer präventiver Tätigkeiten der FAPS, die ebenfalls mit einer Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten verknüpft sind und daher eine gesetzliche Regelung erfordern.

Demzufolge soll im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche die FAPS und die angefragten Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ermächtigt. Ebenfalls sollen die Organisation und Aufgaben sowie die präventiven Aufgaben der FAPS gesetzlich verankert werden. Als Zielgruppen soll sie auf Gesuch die Mitglieder des Grossen Rats und des Regierungsrats, die Gerichte Kanton Aargau, Mitarbeitende der Departemente, der Staatskanzlei und der unselbständigen Staatsanstalten sowie Lehrpersonen und Verwaltungsmitarbeitende kantonaler Schulen beraten. Zudem soll ihr Angebot auch kommunalen Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Bei Bedarf, Interesse und nach Prüfung der bestehenden Ressourcen soll die FAPS ihr Angebot auch kommunalen Behördenmitgliedern und Verwaltungsangestellten sowie den selbständigen Staatsanstalten und den vom Kanton beherrschten Aktiengesellschaften zur Verfügung stellen können. Präventiv soll die FAPS Auskünfte bei den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten einholen dürfen und in schwer abzuwiegenden Grenzfällen punktuell auf das Fachwissen kantonsinterner Expertinnen und Experten (Staatsanwaltschaft, Polizei, Psychiatrie, Justizvollzug, Spital) zugreifen dürfen. In Fällen mit geringem

Risiko soll sie nach vorgängiger Einwilligung der Beteiligten auch vermitteln dürfen. Im Sinne eines letzten Mittels soll sie bei erkennbar hohem Gefährdungspotential für weitere Staatsangestellte und Behördenmitglieder nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft auch deren vorgesetzte Stelle informieren können, damit die notwendigen Massnahmen zum Schutz von Leib und Leben dieser Personen eingeleitet werden können.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Schaffung der Anlaufstelle Personalsicherheit durch den Regierungsrat im Jahr 2005 und bisherige Tätigkeit	5
1.2	Neukonzipierung der Anlaufstelle: Schaffung der Fachstelle Personalsicherheit	5
1.3	Vergleich mit anderen Kantonen	6
2.	Handlungsbedarf	6
2.1	Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe	6
2.2	Organisatorische Verankerung der FAPS und ihrer Aufgaben	7
2.3	Bedarf nach präventiver Tätigkeit der FAPS	7
3.	Umsetzungsvorschlag	8
4.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
5.	Auswirkungen	13
5.1	Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	13
5.2	Auswirkungen auf die Wirtschaft	14
5.3	Auswirkungen auf die Gesellschaft	14
5.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
5.5	Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	14
6.	Weiteres Vorgehen; Zeitplan	15

1 Ausgangslage

1.1 Schaffung der Anlaufstelle Personalsicherheit durch den Regierungsrat im Jahr 2005 und bisherige Tätigkeit

In den letzten Jahren musste eine Zunahme von Meldungen über drohende oder gewalttätige Personen an die Fachstelle Personalsicherheit festgestellt werden. Ebenso haben aufgrund des verbesserten Bekanntheitsgrades der Fachstelle Anfragen sowie daraus resultierende Weiterbildungsveranstaltungen markant zugenommen. Namentlich verschiedene Ereignisse der letzten Jahre zeigen ein Bedürfnis nach Beratung der exponierten Personen und nach koordinierender präventiver Tätigkeit im Sinne eines Bedrohungsmanagements auf. Als gefährlich einzustufende Personen zeigen oft gegenüber mehreren staatlichen Stellen und über einen längeren Zeitraum ein auffälliges Verhalten, welchem zum Schutz der auf dem Spiel stehenden Güter verstärkt und frühzeitig durch präventive und koordinierte Massnahmen begegnet werden sollte.

Aus diesem Grund erteilte der Regierungsrat bereits im Jahr 2005 dem Departement Gesundheit und Soziales (DGS) den Auftrag, eine Anlaufstelle Personalsicherheit (APS) zu schaffen sowie eine begleitende Expertengruppe ins Leben zu rufen. Gleichzeitig wurde ein entsprechendes Reglement erlassen. Die neu geschaffene Aufgabe wurde dem Leiter der Sektion Katastrophenvorsorge der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz (AMB) des DGS als nebenamtliche Aufgabe übertragen (10 %-Pensum). Obwohl diese Anlaufstelle beim Staatspersonal nicht nachhaltig bekannt gemacht wurde, konnte rasch ein Anstieg der bearbeiteten Fälle beobachtet werden. Ferner stellte die Anlaufstelle Personalsicherheit im Rahmen ihrer Tätigkeit fest, dass mangels gesetzlicher Grundlage zwecks Beurteilung der Gefährlichkeit kein Austausch von Personendaten mit den Strafverfolgungsbehörden und der Expertengruppe erfolgen kann.

Diese Entwicklungen und Erfahrungen führten zur Erkenntnis, dass die bisherige Anlaufstelle zwingend neu konzipiert werden muss.

1.2 Neukonzipierung der Anlaufstelle: Schaffung der Fachstelle Personalsicherheit

Gestützt auf die Vorarbeiten eines interdepartementalen Projektteams und die Beschlüsse der Generalsekretärenkonferenz definierte der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Juni 2012 die Rahmenbedingungen sowie die Zielsetzungen für die neu konzipierte Fachstelle Personalsicherheit (FAPS). Folgende Ziele sollen mit der Neukonzipierung der FAPS verfolgt werden:

- Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch zwischen den beteiligten Amtsstellen,
- Umwandlung der Anlaufstelle in eine Fachstelle,
- Gewährleistung der Professionalität der StelleinhaberIn oder des Stelleninhabers durch eine fachbezogene Aus- und Weiterbildung,
- gezielte Bekanntmachung der Fachstelle bei den Zielgruppen.

Im Rahmen dieses Beschlusses bewilligte der Regierungsrat gleichzeitig die neue Fachstelle in einem Pensum von 50 Stellenprozenten und die damit verknüpften finanziellen Mittel. Die früheren Regierungsratsbeschlüsse konnten aufgehoben und die begleitende, nicht fallbezo-

gen agierende Expertengruppe aufgelöst werden. Der neue Stelleninhaber wurde per 1. Januar 2013 als Fachspezialist in der Sektion Katastrophenvorsorge der AMB angestellt. Die Umsetzung der vom Regierungsrat definierten Zielsetzungen ist somit bereits teilweise erfolgt. Ziel der vorliegenden Gesetzesrevision ist es nun, die Rechtsgrundlagen für den künftig angestrebten notwendigen Datenaustausch zu schaffen sowie die FAPS und deren beratende und präventive Tätigkeit gesetzlich zu verankern.

1.3 Vergleich mit anderen Kantonen

Der Kanton Bern verfügt über eine vergleichbare, spezifische Fachstelle, welche in die Kantonspolizei integriert wurde und ihre Tätigkeit im Rahmen der polizeilichen Aufgaben verrichtet. Jedoch handelt es sich dabei im Gegensatz zum Kanton Aargau um ein mehrköpfiges Bedrohungsmanagement-Team, welches der gesamten Bevölkerung beratend zur Verfügung steht. Der Kanton Luzern baut derzeit ein kantonales Bedrohungsmanagement auf und räumt diesem hohe Priorität ein. Auch der Kanton Solothurn hat bereits ein Konzept zu einem kantonalen Bedrohungsmanagement-System umgesetzt, welches kantonalen und kommunalen Verwaltungsangestellten zur Verfügung steht. Die entsprechende Stelle ist bereits operativ tätig und hat bis Ende Juni 2013 80 Fälle behandelt. Die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen erfolgt dort mittels Revision des kantonalen Polizeigesetzes. Die Botschaft und der Gesetzesentwurf wurden mit Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 14. Mai 2013 an das kantonale Parlament überwiesen. Der Kanton Zug schuf nach den Ereignissen im Jahr 2001 eine Fachstelle Sicherheit mit weitergehenden Befugnissen (namentlich im baulichen Bereich) und führte eine Ombudsstelle ein. Im Kanton Basel-Landschaft wird in Fällen der Personalsicherheit eine externe Fachperson auf Honorarbasis beigezogen, wobei offenbar in naher Zukunft eine neue Lösung angestrebt werden soll.

2. Handlungsbedarf

2.1 Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe

Wenn die FAPS mit den Strafverfolgungsbehörden (Oberstaatsanwaltschaft und Kantonspolizei) in ihrer beratenden und präventiven Tätigkeit Kontakt aufnehmen und Auskünfte über die gewalttätige oder drohende Person betreffend strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen erlangen möchte, liegt – sofern diesem Ersuchen nachgekommen wird – eine Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten vor. Unter besonders schützenswerten Personendaten werden namentlich Daten über strafrechtliche oder administrative Verfolgungen und Sanktionen verstanden (§ 7 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen [VIDAG] vom 26. September 2007). Die FAPS und die Strafverfolgungsbehörden dürfen als öffentliche Organe untereinander solche besonders schützenswerte Personendaten nur bekannt geben, wenn die Voraussetzungen gemäss den §§ 8 und 9 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) erfüllt sind. Aus diesen Bestimmungen und insbesondere aus § 14 Abs. 1 IDAG geht hervor, dass ohne Einwilligung der betroffenen Person die Daten nur bekannt gegeben werden dürfen, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Auch ein Datenaustausch zwischen Gerichten und FAPS bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche gesetzliche Grundlage oder eine gesetzlich definierte Aufgabe, welche die Datenbekanntgabe erforderlich macht, existiert derzeit nicht. Da in der Praxis eine Einwilligung von der gewalttätigen oder drohenden Person wohl kaum erteilt wird, muss folglich zur Ermächtigung der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte für eine Datenbe-

kanntgabe und somit insgesamt für die Stärkung der beratenden und präventiven Funktion der FAPS eine Rechtsgrundlage auf Stufe Gesetz geschaffen werden.

2.2 Organisatorische Verankerung der FAPS und ihrer Aufgaben

Die Aufgaben der bisherigen Anlaufstelle Personalsicherheit wurden bisher nur in Regierungsratsbeschlüssen und Begleitdokumenten umschrieben. In Berücksichtigung der geplanten Datenbearbeitung durch die FAPS und der nachfolgend aufgeführten präventiven Tätigkeiten ist es notwendig und angezeigt, auch die Organisation und den auf die Zielgruppen bezogenen Aufgabenkatalog der FAPS auf Gesetzesstufe zu verankern, zumal die Tätigkeit der FAPS auch die Interessen und Rechte der Zielgruppen und weiterer Personen tangiert.

2.3 Bedarf nach präventiver Tätigkeit der FAPS

Die bisherige Tätigkeit der Anlaufstelle Personalsicherheit war überwiegend auf die Beratung der von Gewalttätigkeiten oder Drohungen betroffenen Personen ausgerichtet. Die gesammelten Erfahrungen in der Beratung und Vorfälle in anderen Kantonen zeigen, dass die FAPS auch einen Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der Prävention erhalten sollte. Sie kann auf diese Weise einen Beitrag zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter der von Gewalttätigkeiten und Drohungen betroffenen Personen leisten. Namentlich auch die Tendenz in den anderen Kantonen zielt auf die Schaffung eines präventiven und koordinierten Bedrohungsmanagements. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hält beispielsweise in seiner Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei fest, dass mit Hilfe eines kantonalen Bedrohungsmanagements durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten möglichst verhütet werden sollen. Analog dem Vorgehen anderer Kantone sollte auch im Aargau diese Zielsetzung verfolgt werden. Konkret besteht Bedarf für folgende präventive Tätigkeiten:

- Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden (Bekanntgabe von Daten betreffend strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen) zwecks Einschätzung der Gefährlichkeit einer gewalttätigen oder drohenden Person (vgl. Kapitel 2.1).
- Möglichkeit der fallbezogenen, punktuellen Unterstützung der FAPS durch kantonsinterne Expertinnen und Experten (z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Psychiatrie, Spitäler, Justizvollzug) in schwer abzuwiegenden Grenzfällen (noch keine Einleitung Strafverfahren erfolgt). Dem Stelleninhaber, welcher aktuell im Direktgespräch und künftig auch nach Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden eine Empfehlung (Erstattung oder Nichterstattung Strafanzeige) abgeben soll, obliegt angesichts der auf dem Spiel stehenden Güter eine hohe Verantwortung. In Fällen, die nicht als Bagatellevorfälle eingestuft werden können, sollte daher eine punktuelle Konsultation der Expertinnen und Experten ermöglicht werden. Deren Fachwissen kann der FAPS in der Folge die Abgabe einer fundierten Empfehlung ermöglichen.
- Möglichkeit der Vermittlung durch die FAPS in Konfliktfällen mit geringem Risiko, sofern die von der Gewalttätigkeit oder Drohung betroffene Person einwilligt (Deeskalation des Konflikts). In solchen Fällen liegt oftmals noch kein strafbares Verhalten vor und es kann (vorerst) noch von einem tiefen Risiko ausgegangen werden. Eine Kontaktaufnahme und Vermittlung durch die FAPS kann der Entschärfung des Konflikts und damit auch präventiv der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung dienen. Auf diese Weise kann im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips auf einer tieferen Ebe-

ne ein Beitrag zur Konfliktlösung und Deeskalation geleistet werden. Die Vermittlungstätigkeit wird jedoch von der Vermittlungsbereitschaft beider Seiten abhängen und der Konflikt darf nicht auf Ursachen ausserhalb des Aufgabenbereichs der FAPS beruhen.

- Schaffung einer Meldepflicht der FAPS, wenn ein erkennbar hohes Gefährdungspotential für weitere Staatsangestellte oder Behördenmitglieder vorliegt. Nach den erfolgten Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden und einem allfälligen Meinungsaustausch mit Expertinnen und Experten kann die FAPS zum Schluss gelangen, dass ein erkennbar hohes Gefährdungspotential der gewalttätigen oder drohenden Person gegenüber weiteren bestimmbar Staatsangestellten oder Behördenmitgliedern vorliegt. In solchen Fällen muss der ursprünglich beeinträchtigten Person mit Nachdruck die umgehende Einreichung einer Strafanzeige nahe gelegt werden. Oftmals sehen jedoch die jeweiligen Behördenmitglieder oder Staatsangestellte aus verschiedenen Gründen von der Erstattung einer Strafanzeige ab. Die Strafverfolgungsbehörden erfahren in diesen Fällen mangels ungenügender Anzeigeerstattung nicht, dass andere, konkret bestimmbar Personen in der kantonalen Verwaltung akut gefährdet sind. Es muss der FAPS in solchen Fällen ermöglicht werden, eine Warnung der akut gefährdeten Personen veranlassen zu können.

Sämtliche dieser präventiven Tätigkeiten haben zur Folge, dass an die am Konflikt beteiligten Personen oder gar an Dritte besonders schützenswerte Personendaten bekannt gegeben werden müssen. Aus diesem Grund sind diese Tätigkeiten ebenfalls zwingend auf Stufe Gesetz zu verankern.

3. Umsetzungsvorschlag

Aufgrund der aus datenschutzrechtlicher, organisatorischer und aufgabenbezogener Sicht fehlenden gesetzlichen Grundlagen sollen mittels Teilrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 die für die Datenbearbeitung und zur Stärkung der präventiven Tätigkeit der FAPS erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Das Organisationsgesetz soll mit folgenden Bestimmungen ergänzt werden:

§ 23a (neu) Fachstelle Personalsicherheit

¹ Die Fachstelle Personalsicherheit erbringt beratende und präventiv wirkende Dienstleistungen gegenüber folgenden Zielgruppen:

- a) Mitglieder des Grossen Rats
- b) Mitglieder des Regierungsrats
- c) Mitglieder der Gerichte
- d) kantonales Verwaltungs- und Gerichtspersonal
- e) kommunale Lehrpersonen

² Auf Gesuch hin kann die Fachstelle Personalsicherheit gegenüber folgenden weiteren Zielgruppen beratende und präventiv wirkende Dienstleistungen erbringen:

- a) Organe und Personal der vom Kanton beherrschten Aktiengesellschaften
- b) Organe und Personal der selbständigen kantonalen Anstalten
- c) kommunale Behördenmitglieder und Verwaltungsangestellte

³ Sie berät die Zielgruppen in Anliegen der persönlichen Sicherheit im Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten und Drohungen Dritter, die sich im Rahmen der behördlichen oder beruflichen Tätigkeit ergeben.

⁴ Sie erfüllt ihre Aufgaben namentlich durch:

- a) Einholen von Auskünften über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen bei Gerichten und Strafverfolgungsbehörden, wenn ein hinreichender Verdacht bezüglich Gefährlichkeit der gewalttätigen oder drohenden Person besteht,
- b) Schlichtung im Rahmen ihrer Aufgabe, wenn die Beteiligten vorgängig einwilligen,
- c) fallbezogenen Beizug von Expertinnen und Experten namentlich aus den Bereichen Staatsanwaltschaft, Polizei, Justizvollzug, Psychiatrie und Medizin,
- d) Information der betreffenden Organisationseinheiten, wenn der Schutz von weiteren Mitgliedern von Zielgruppen nicht anderweitig sichergestellt werden kann. Die Information hat in Rücksprache mit den Strafverfolgungsbehörden gegenüber der vorgesetzten Stelle zu erfolgen,

Die FAPS basiert auf der bestehenden Anlaufstelle Personalsicherheit, welche im Jahr 2005 in der Sektion Katastrophevorsorge der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz eingerichtet wurde. Mit Beschluss des Regierungsrats vom 13. Juni 2012 erfolgte die Umwandlung in eine Fachstelle mit erweitertem Pensum von 50 %. Dieser Stellenumfang und die bewährte organisatorische Zuordnung der Fachstelle sollen beibehalten werden. Sollten zahlreiche Gemeinden am Dienstleistungsangebot der FAPS partizipieren, wird der schrittweise Aufbau eines Bedrohungsmanagement-Netzwerks zu prüfen sein, was mit einem Ausbau des Teilzeitpensums der FAPS und mit der Schulung von kommunalen bzw. regionalen Kontaktpersonen verknüpft wäre.

Abs. 1: Mittels gesetzlicher Grundlage sollen die Zielgruppen umschrieben und ihnen die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit der FAPS eingeräumt werden. Die FAPS soll gegenüber diesen Zielgruppen auf deren Anfrage hin ihre Dienstleistungen erbringen. Die gesetzlich zu definierenden Zielgruppen orientieren sich auch am Umfang der vom Regierungsrat geschaffenen Stelle (50 %), welche nicht erweitert werden soll. Nach Auffassung des Regierungsrats sollen als Empfängerinnen und Empfänger der Dienstleistungen der FAPS in der vorliegenden Anhörungsvorlage folgende Zielgruppen vorgesehen werden:

- Mitglieder des Grossen Rats
- Mitglieder des Regierungsrats
- Mitglieder und Personal der Gerichte
- Mitarbeitende der Staatskanzlei
- Mitarbeitende der fünf Departemente
- Mitarbeitende der unselbständigen kantonalen Anstalten
- Lehrpersonen und Verwaltungsmitarbeitende kantonalen Schulen

- Kommunal oder regional angestellte Lehrpersonen

Abs. 2: Auf Ersuchen hin kann die FAPS auch gegenüber folgenden Zielgruppen ihre beratenden und präventiv wirkenden Dienstleistungen erbringen:

- Organe und Mitarbeitende der selbständigen kantonalen Anstalten
- Organe und Mitarbeitende der vom Kanton beherrschten Aktiengesellschaften
- Behördenmitglieder und Verwaltungsangestellte von Gemeinden

Diesen zusätzlichen Zielgruppen steht es frei, die FAPS um Erbringung ihrer beratenden und präventiv wirkenden Dienstleistungen zu ersuchen. Demgegenüber muss aber auch dem Kanton aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen ein Entscheidungsspielraum betreffend Ausbau der Dienstleistungen der FAPS verbleiben. Ein allfälliger Ausbau der Dienstleistungen der FAPS wäre nach Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen aufgrund der Anfragen und Bedürfnisse dieser zusätzlichen Zielgruppen und in Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen einer Prüfung zu unterziehen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist es sinnvoll, diese allenfalls künftig einbezogenen Zielgruppen zu erfassen, um eine allfällige Datenbekanntgabe zwischen diesen Dienstleistungsempfängern und FAPS rechtlich ebenfalls abstützen zu können.

Abs. 3: Neben den organisatorischen Bereichen sollen auch die beratenden und präventiven Aufgaben der FAPS gesetzlich definiert werden. Die FAPS soll einerseits – entsprechend ihrer bisherigen Tätigkeit – die Zielgruppen in Fragen und Anliegen der persönlichen Sicherheit und Integrität beraten, die sich im Rahmen der behördlichen oder beruflichen Tätigkeit ergeben. Die FAPS ist nicht zuständig für bereits anderweitig geregelte Themenbereiche wie "sexuelle Belästigung" (Abteilung Personal und Organisation), "Mobbing" (Vorgesetzte) und "bauliche Sicherheitsmassnahmen" (Kantonspolizei und Immobilien Aargau). Für "Stalking" ist sie nur zuständig, wenn es sich beim erfüllten Straftatbestand nicht um ein Offizialdelikt (z.B. Nötigung) handelt, für welches die Kantonspolizei zuständig ist.

Abs. 4: Die FAPS soll andererseits neu auch zum Schutz der Rechtsgüter der Zielgruppen präventive Aufgaben erhalten, die aufgrund des damit verknüpften Datenaustauschs auf Gesetzesstufe zu regeln sind:

Litera a: Zunächst soll die FAPS bei hinreichendem Verdacht, dass die gewalttätig oder drohend in Erscheinung tretende Person gefährlich sein könnte, mit den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden Kontakt aufnehmen und Auskünfte über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen dieser Person erlangen dürfen. Diese gesetzliche Grundlage soll die Rechtfertigung für die Datenbearbeitung durch Gerichte, Strafverfolgungsbehörden und FAPS bilden und den bisher nicht zulässigen Datenaustausch ermöglichen.

Litera b: Ferner soll eine gesetzliche Grundlage für eine Vermittlungstätigkeit der FAPS geschaffen werden. Im Sinne ihrer beratenden und präventiven Funktion soll die FAPS in Fällen mit tief eingeschätztem Risiko nach erteilter Einwilligung der bedrohten Person auch mit der als gefährlich empfundenen Person in Kontakt treten können. Dies setzt auch eine Zustimmung und Vermittlungsbereitschaft der als gefährlich empfundenen Person voraus. Die Vermittlungstätigkeit ist auf niederschwellige Konflikte beschränkt. Sie soll eine Deeskalation ermöglichen und darf sich nicht auf Konfliktursachen beziehen, die ausserhalb des Tätigkeitsbereichs der FAPS stehen.

Litera c: Auch eine punktuelle und fallbezogene Unterstützung der FAPS durch Expertinnen und Experten soll gesetzlich ermöglicht werden. Bei diesen Expertinnen und Experten dürfte es sich in der Regel um Kantons- oder Spitalangestellte handeln (Staatsanwaltschaft, Polizei, Justizvollzug, Psychiatrie, Spital). Die entsprechenden Personen werden von der jeweiligen Organisation als fixe Ansprechpartner bezeichnet, um eine effiziente Unterstützung der FAPS sicherstellen zu können. Sie werden durch die FAPS auf ihre Tätigkeit vorbereitet und bezüglich ihrer Pflicht zur sorgfältigen und vertraulichen Datenbearbeitung instruiert. Die FAPS soll diese Fachpersonen bei Bedarf in Risikofällen, die noch nicht aufgrund einer Strafanzeige durch die Strafverfolgungsbehörden bearbeitet werden, konsultieren und gestützt auf diese Ergebnisse den Zielgruppen fundierte Empfehlungen (Erstattung oder Nichterstattung Strafanzeige) abgeben können. Die Expertinnen und Experten, welche in Kenntnis besonders schützenswerter Personendaten gelangen, werden im Gesetz funktionsbezogen umschrieben und haben über die ihnen anvertrauten Informationen Verschwiegenheit zu wahren.

Litera d: In Fällen, in denen ein erkennbar hohes Gefährdungspotential für weitere bestimm- bare Behördenmitglieder oder Verwaltungsangestellte (Mitglieder von Zielgruppen) vorliegt und in denen die Strafverfolgungsbehörden noch nicht in Kenntnis der Gefährdung dieser Personen sind, soll die FAPS schliesslich von Amtes wegen und nach Rücksprache mit den Strafverfolgungsbehörden über die Vorgesetzten die Information der akut gefährdeten Personen sicherstellen. Diese Meldepflicht soll im Sinne eines letzten Mittels den Schutz von Leib und Leben der akut gefährdeten Personen sicherstellen. Die damit verknüpfte Datenbe- kanntgabe darf nur erfolgen, wenn ein Schutz der akut gefährdeten Personen nicht ander- weitig, namentlich über Massnahmen der bereits mittels Strafanzeige eingeschalteten Straf- verfolgungsbehörden sichergestellt werden kann. Auf diese Weise wird dem datenschutz- rechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Die Meldung darf nur gegen- über der zu Verschwiegenheit zu verpflichtenden vorgesetzten Stelle erfolgen. Die vorge- setzte Stelle hat im konkreten Fall ihre Pflicht zur Verschwiegenheit gegenüber der FAPS unter Kenntnisnahme der straf- und zivilrechtlichen Konsequenzen im Falle der Pflichtverlet- zung unterschriftlich zu bestätigen. Sie soll nach Kenntnisnahme der Warnung die Fürsorge- pflicht des Arbeitgebers wahrnehmen und in Rücksprache mit den Strafverfolgungsbehörden die geeigneten Schutzmassnahmen einleiten. Da es sich um eine Bekanntgabe von beson- ders schützenswerten Personendaten handelt, welche für die gewalttätige oder drohende Person weitreichende Konsequenzen haben kann, darf diese Informationspflicht nur im Sin- ne eines letzten Mittels zum Zug kommen.

§ 23b (neu) Datenbearbeitung

¹ Die Fachstelle Personalsicherheit kann mit Gerichten, Strafverfolgungsbehörden sowie mit beigezo- genen Expertinnen und Experten besonders schützenswerte Personendaten austauschen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist. Den vorgesetzten Stellen von weiteren gefährdeten Mit- gliedern von Zielgruppen kann sie besonders schützenswerte Personendaten bekannt geben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist.

² Der Datenaustausch ist beschränkt auf Informationen über strafrechtliche Verfolgungen und Sankti- onen gegenüber der gewalttätigen oder drohenden Person sowie auf Informationen, die dem Schutz von Leib und Leben der weiteren gefährdeten Mitglieder von Zielgruppen dienen.

³ Die beigezogenen Expertinnen und Experten sowie die zusätzlich informierten vorgesetzten Stellen haben über die durch sie bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten Verschwiegenheit zu wahren.

Abs. 1: Das datenschutzrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip (§ 9 IDAG) und auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäss § 8 Abs. 2 IDAG erfordern, dass die FAPS Personendaten der als gefährlich eingestuften Person ohne deren Einwilligung nur bearbeitet, wenn dies zur Erfüllung ihrer beratenden und präventiven Tätigkeit erforderlich ist. Auch die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden dürfen Daten über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen nur an die FAPS bekannt geben, wenn diese die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigt. Es ist zu berücksichtigen, dass diese Datenbearbeitung in die Persönlichkeitsrechte der allenfalls auch zu Unrecht als gefährlich eingestuften Person eingreift. Die Datenbearbeitung und deren Umfang sind folglich mit der gesetzlich zu regelnden Aufgabenerfüllung und dem Kriterium der Notwendigkeit zu verknüpfen.

Abs. 2: Die zulässige Datenbearbeitung ist sowohl bezüglich der involvierten Stellen als auch bezüglich des Inhalts der Daten beschränkt, um dem Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Persönlichkeitsschutz Rechnung zu tragen. Die von der FAPS einbezogenen Expertinnen und Experten, die informierten vorgesetzten Stellen und die FAPS selbst dürfen nur die bei den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden beschafften Daten bearbeiten. Dabei handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten, und zwar um Informationen über bereits gegenüber der als gefährlich eingeschätzten Person erfolgte strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Die bekanntzugebenden Informationen müssen sich auf strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen von einer gewissen Schwere beziehen. Übertretungen, nicht an die Hand genommene oder eingestellte Strafverfahren dürften eine Datenbekanntgabe nicht rechtfertigen. Demgegenüber dürften laufende Strafverfahren mit Verdacht auf Begehung von Verbrechen und Vergehen oder eine entsprechende Verurteilung eine Datenbekanntgabe in der Regel rechtfertigen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen erlauben personell und inhaltlich keine weitergehende Datenbearbeitung.

Eine allfällige Vermittlung durch die FAPS soll – da eine Datenbekanntgabe aus präventiven Gründen in diesen niederschweligen Konfliktfällen nicht erforderlich ist – nur mit Einwilligung der am Konflikt beteiligten Personen erfolgen. Bei den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten erhobene Informationen dürfen in der Vermittlung den Beteiligten nicht bekannt gegeben werden. Die als gefährlich eingestufte Person darf nicht mit den allenfalls über sie bei den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden getätigten Abklärungen konfrontiert werden. Auch die bedrohte Person ist nicht über die verzeichneten strafrechtlichen Verfolgungen und Sanktionen zu informieren.

Die FAPS soll in Berücksichtigung des datenschutzrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips und des Persönlichkeitsschutzes bei den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden Auskünfte über verzeichnete strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen gegenüber der gewalttätigen oder drohenden Person nur einholen, wenn sich eine gewisse Gefährlichkeit nicht von der Hand weisen lässt und die Abklärung aus präventiven Gründen zur Einschätzung der vermutlich gefährlichen Person als angezeigt erscheint. Der entsprechende Entscheid liegt grundsätzlich im fachlichen Ermessen der FAPS. Sie wird sich dabei auf ihre Erfahrungen in der bisherigen Beratungstätigkeit sowie auf die Umstände des konkreten Einzelfalls abstützen: Namentlich der konkrete Inhalt der Drohung, die Schwere der mit der Drohung in Aussicht gestellten Nachteile, allenfalls gar angewandte körperliche Gewalt oder bereits vorlie-

gende belastende Meldungen über die als gefährlich eingestufte Person dürften für eine Beschaffung der Daten bei den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten ausschlaggebend sein. Aus diesen Tatsachen muss sich ein hinreichender, vorläufiger Verdacht der FAPS ergeben, dass es sich um ein gefährliches, strafrechtlich relevantes Verhalten der betreffenden Person handeln dürfte, und dass diese allenfalls bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten schon verzeichnet sein könnte. Reine Mutmassungen, Gerüchte oder generelle Vermutungen rechtfertigen noch keine Datenbekanntgabe. Die FAPS wird gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten den konkreten Einzelfall jeweils summarisch schildern und die erwähnten Kriterien, welche für eine Notwendigkeit der Datenbekanntgabe sprechen, darlegen und dabei auch auf die fachliche Einschätzung der angefragten Behörden, welche die als gefährlich eingestufte Person eventuell bereits kennen, abstellen. Die vorgeschlagene Bestimmung räumt den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden sowie der FAPS eine Rechtsgrundlage für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ein.

Abs. 3: Den punktuell in schwer abzuwiegenden Fällen beigezogenen Expertinnen und Experten dürfen besonders schützenswerte Personendaten wie Personalien und Angaben zu strafrechtlichen Verfolgungen und Sanktionen der eventuell gefährlichen Person sowie Angaben zum Sachverhalt zugänglich gemacht werden, damit dieser funktionsbezogen eingegrenzte Kreis von Personen eine Beurteilung vornehmen und die FAPS in ihrer Aufgabenerfüllung mit Fachwissen unterstützen kann. Um die Vertraulichkeit der Datenbekanntgabe an diese Drittpersonen zu gewährleisten, soll den Expertinnen und Experten eine gesetzliche Schweigepflicht auferlegt werden.

Die im Sinne eines letzten Mittels zu warnenden vorgesetzten Stellen dürfen bei akuter Gefährdung ihrer Angestellten die notwendigen Angaben über die gefährliche Person erhalten, damit sie allenfalls in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Schutzmassnahmen für ihre Angestellten einleiten können. Bei diesen notwendigen Angaben handelt es sich um Informationen über den konkreten Inhalt der Drohung der höchstwahrscheinlich gefährlichen Person, d.h. um eine genaue Schilderung der in Aussicht gestellten Handlungen, die sich gegen Leib und Leben der gefährdeten Angestellten richten. Es muss der FAPS zudem möglich sein, bei Bedarf Namen, Aufenthaltsort und allfällige Vorstrafen der mutmasslich gefährlichen Person der vorgesetzten Stelle bekannt zu geben. Die FAPS kann in diesem Zusammenhang auch Empfehlungen zu Schutzmassnahmen abgeben und die vorgesetzte Stelle an weitere Fachstellen vermitteln. Die vorgesetzten Stellen sind zur Verschwiegenheit zu verpflichten und haben ihre Angestellten nur in eingeschränkter Form über die Ursache und den Inhalt der Schutzmassnahmen zu informieren.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Das vorliegende Rechtssetzungsprojekt kann mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen bewältigt werden. Die Neukonzipierung der FAPS mit aktuellem Stellenpensum von 50 Prozent und entsprechendem Global- beziehungsweise Kleinkredit (inkl. Anpassungen im AFP 2012-2015) wurde durch den Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Juni 2012 bewilligt. Auch im AFP 2014-2017 wurde die FAPS im bestehenden Pensum von 50 Stellenprozenten budgetiert. Der punktuelle und fallbezogene Beizug von Expertinnen und Experten dürfte keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton haben, da es sich um Kantons- und Spitalangestellte handeln dürfte.

Sollten zahlreiche Gemeinden sowie die selbständigen Staatsanstalten und die vom Kanton beherrschten Aktiengesellschaften Interesse an den Dienstleistungen der FAPS bekunden und entsprechende Bedürfnisse aufzeigen, so wären nach Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen die bestehenden personellen Ressourcen neu zu beurteilen. Ein Einbezug dieser zusätzlichen Zielgruppen wäre aufgrund der Erfahrungen und Schätzungen in den Kantonen Solothurn und Luzern mit einem Ausbau der bestehenden Teilzeitstelle auf geschätzte 100 bis 150 Stellenprozente und der Schulung von kommunalen beziehungsweise regionalen Kontaktpersonen verknüpft.

Die vorliegende Gesetzesänderung ermöglicht der FAPS, die Gefährlichkeit einer gegenüber den Zielgruppen gewalttätig oder drohend auftretenden Person besser beurteilen zu können. Auf diese Weise kann die körperliche und geistige Unversehrtheit der Zielgruppen besser geschützt werden.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Keine.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung können Daten über die Straffälligkeit von gewalttätigen und drohenden Personen einer verwaltungsinternen Fachstelle zugänglich gemacht und die präventive Arbeit der FAPS verstärkt werden. Die als gefährlich eingeschätzten Personen können durch die Abklärungen der FAPS oder die in der Folge allenfalls eingeleiteten Strafverfahren in ihren Interessen und Rechten berührt werden. Demgegenüber verstärkt die Datenbearbeitung aber den Schutz der physischen und psychischen Integrität der Zielgruppen.

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die FAPS steht mit ihren Dienstleistungen auf Ersuchen hin den kommunalen Lehrpersonen zur Verfügung. Das Dienstleistungsangebot der FAPS räumt den Gemeinden zudem die Möglichkeit ein, deren beratende und präventive Aufgaben auch für kommunalen Behördenmitglieder und Angestellte in Anspruch nehmen zu können, sofern der Kanton aufgrund des Bedarfs der Gemeinden entsprechende zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stellt. Die Gemeinden können auf diese Weise den Schutz der physischen und psychischen Integrität ihrer Behördenmitglieder und Angestellten verbessern. Die Teilnahme wird in der Umsetzung mit der Schulung von kommunalen oder regionalen Kontaktpersonen und mit der Übernahme von entsprechenden Kurskosten verknüpft werden müssen. Diese Kontaktpersonen können die zusätzliche Aufgabe neben dem bestehenden Amt ausüben. Den Gemeinden steht es frei, die Dienstleistung zu beanspruchen und ihre kommunalen beziehungsweise regionalen Kontaktpersonen zu schulen. Es dürfte von einem zwei- bis dreitägigen Kurs mit geschätzten Kosten von Fr. 500.– auszugehen sein. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, diese Kosten im Sinne einer regionalen Lösung aufzuteilen.

5.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Keine.

6. Weiteres Vorgehen; Zeitplan

Das weitere Vorgehen sieht wie folgt aus:

Wann	Was
Dezember 2013 – März 2014	Anhörung
September 2014	Genehmigung Botschafts- und Gesetzesentwurf 1. Beratung durch Regierungsrat
Oktober - November 2014	Beratungen in Kommission und im Grossen Rat
April 2015	Genehmigung Botschafts- und Gesetzesentwurf 2. Beratung durch Regierungsrat
Mai - Juni 2015	Beratungen in Kommission und im Grossen Rat
Juli - August 2015	Redaktionslesung und Publikation
September - November 2015	Fakultatives Referendum
1. Januar 2016	Inkrafttreten Gesetzesänderung falls kein Referendum ergriffen wurde

Beilagen:

1. Gesetzesentwurf (Synopsis Organisationsgesetz)
2. Fragebogen