



**Postulat der Justizprüfungskommission  
betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem  
Konflikt-/Gewaltpotential  
(Vorlage Nr. 2121.2 - 14007)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 5. März 2013

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. März 2012 reichte die Justizprüfungskommission (JPK) ein Postulat betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential ein (Vorlage Nr. 2121.1 - 14007). Das Postulatsbegehren lautet wie folgt:

Um den Informationsfluss zwischen den Behörden betreffend Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential gewährleisten zu können, wird der Regierungsrat ersucht, sämtliche diesbezüglich bestehenden gesetzlichen Grundlagen aufzuzeigen sowie darzulegen, wo allenfalls aus welchem Grund ein Anpassungsbedarf besteht und wie dieser umgesetzt werden könnte. Zu prüfen wäre allenfalls die Errichtung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential, um dem Anliegen der JPK in Bezug auf den fehlenden Informationsfluss in diesem Bereich vertieft Rechnung zu tragen. Dabei soll der Regierungsrat aufzeigen, wie ein solches Instrumentarium unter Berücksichtigung des Datenschutzes und allfälliger Amtsgeheimnispflichten innerhalb der kantonalen und kommunalen Ebene Informationen über Personen erhalten können, von denen erhöhtes Konflikt-/Gewaltpotential ausgeht, ohne dass eine Verletzung des Amtsgeheimnisses droht.

Zur Begründung wird festgehalten, dass die JPK bei der Beschäftigung mit dem Thema auffälliger, querulatorischer Bürgerinnen und Bürger festgestellt habe, dass der nötige Informationsfluss innerhalb der Verwaltung fehle. Dabei sei der Fokus auf Personen zu richten, bei denen zwar die Eskalationsstufe für eine Fürsorgerische Freiheitsentziehung oder eine strafrechtliche Verurteilung noch nicht erreicht sei, bei denen aber Anzeichen erhöhter oder wiederholter Gewaltbereitschaft vorliege, so etwa bei wiederholt geäusserten Drohungen gegenüber Angestellten oder wenn bereits mehrere polizeiliche Interventionen stattgefunden haben.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 29. März 2012 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage	2
3.	Gesetzliche Grundlagen zum Informationsfluss unter den Behörden	3
4.	Informationsfluss und zentrale Informationsstelle	5
5.	Handlungsoptionen zur Verbesserung des Informationsflusses	8
6.	Beurteilung des Postulats	9
7.	Antrag	9

## 1. In Kürze

### **Regierungsrat will Informationsaustausch unter den Behörden verbessern**

**Der Regierungsrat sieht im Bereich des Informationsflusses zwischen den Behörden betreffend Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential einen Handlungsbedarf und beantragt, das Postulat der JPK als erheblich zu erklären. Der Regierungsrat schlägt verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches vor. Die Schaffung einer Querulanten-Datenbank lehnt der Regierungsrat jedoch ab.**

Zur Verbesserung des Informationsaustausches unter den Behörden schlägt der Regierungsrat zwei gesetzliche Anpassungen vor. Es sollen die Mitteilungspflichten bzw. Mitteilungsrechte unter den Behörden erweitert sowie eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche den Informationsaustausch bei interdisziplinärer Zusammenarbeit zwischen den Behörden erleichtert. Hingegen lehnt der Regierungsrat die Schaffung einer spezifischen Datensammlung über Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential ab.

Darüber hinaus empfiehlt der Regierungsrat, dass im Kanton Zug zur besseren Aufklärung und Sensibilisierung der kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder das Organisationshandbuch (OHB) mit Erläuterungen zum Informationsaustausch unter den Behörden ergänzt wird. Dabei sollen die wichtigsten Grundlagen wie auch konkrete Beispiele zum behördlichen Informationsaustausch aufgenommen werden.

## 2. Ausgangslage

Nach dem Attentat vom 27. September 2001 reichte die JPK am 29. November 2001 eine Motion betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen ein (Vorlage Nr. 974.1 - 10743). Diese Motion wurde zusammen mit der Motion von René Bär, Hans Durrer und Heinz Tännler betreffend Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger (Vorlage Nr. 927.1 - 10736) behandelt. Die Verwaltung setzte eine ad hoc-Arbeitsgruppe ein, welche sich vertieft mit Sicherheitsaspekten sowie dem Umgang mit schwierigen Verwaltungskunden beschäftigte und entsprechende Änderungen in die Wege leitete. In der Folge wurde eine kantonale Ombudsstelle geschaffen sowie eine Reihe von weiteren Massnahmen umgesetzt (Änderungen betreffend Sicherheitshaft, Amtshilfe und Datenaustausch etc., vgl. Vorlage Nr. 972.2/974.2 - 12005, S. 23 ff.).

Mit Schreiben vom 8. Juli 2011 hat die JPK den Regierungsrat gebeten, einen Vorschlag zur Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential zu unterbreiten. Der Regierungsrat hat die Anfrage der JPK geprüft und dazu am 8. November 2011 Stellung genommen (vgl. Beilage). Das Schreiben enthält unter anderem eine Situationsanalyse zu den Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Fachstelle Sicherheit, der Ombudsstelle sowie der Zuger Polizei, welche allesamt zentrale Akteurinnen und Akteure im Umgang mit schwierigen Verwaltungskundinnen und -kunden sind.

Des Weiteren wurden im Antwortschreiben des Regierungsrats an die JPK mögliche Ansätze zur Verbesserung des Informationsflusses unter den Behörden aufgezeigt. Diese Ansätze wurden bei der Bearbeitung des Postulats nochmals überprüft und überarbeitet. Unter Ziff. 5 des Berichts finden sich die entsprechend konkretisierten und ergänzten Handlungsoptionen.

### **3. Gesetzliche Grundlagen zum Informationsfluss unter den Behörden**

#### **3.1. Datenschutz**

Nach Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Das kantonale Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1) regelt in § 5 die Voraussetzungen, unter welchen das Bearbeiten von Daten zulässig ist. Unter das Bearbeiten fällt gemäss § 2 Abs. 1 Bst. c Datenschutzgesetz neben der Erhebung auch das Sammeln sowie die Weitergabe von Daten. Für besonders schützenswerte Personendaten gelten gemäss spezialgesetzlicher Regelungen höhere Anforderungen. Dies betrifft unter anderem Informationen über religiöse Ansichten, die psychische und physische Gesundheit, Massnahmen der sozialen Hilfe sowie strafrechtliche Verfahren und Verurteilungen (zur vollständigen Aufzählung siehe § 2 Abs. 1 Bst. b Datenschutzgesetz).

Die Bearbeitung von Daten ist gemäss § 5 Abs. 1 Datenschutzgesetz zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, es für eine gesetzlich normierte Aufgabe unentbehrlich ist oder die betroffene Person eingewilligt hat.

#### **3.2. Amtsgeheimnis und weitere Geheimnispflichten**

Das Amtsgeheimnis untersagt die Weitergabe dienstlich erlangter Geheimnisse und ist gemäss Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) unter Strafe gestellt. Unter die Geheimnisse fallen unter anderem Tatsachen, an denen ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht. Die Bekanntgabe von Personendaten ist dann zulässig, wenn dafür entweder eine gesetzliche Grundlage besteht, es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist oder eine Einwilligung der betroffenen Person vorliegt.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons besteht des Weiteren ein personalrechtliches Amtsgeheimnis gemäss § 29 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21). Dieses umfasst ebenfalls Personendaten. Sofern für eine Informationsweitergabe keine gesetzliche Grundlage besteht (z.B. gesetzliche Auskunft- oder Amtshilfpflichten), braucht es jeweils vorgängig eine Entbindung vom Amtsgeheimnis.

Neben dem Amtsgeheimnis existieren noch besondere Geheimnispflichten z.B. der Steuerbehörden, der Sozialhilfebehörden oder der Opferberatungsstellen.

#### **3.3. Gesetzliche Regelungen zur Informationsweitergabe**

Neben den allgemeinen Bestimmungen zur Datenbearbeitung im Datenschutzgesetz gibt es verschiedene spezialgesetzliche Regelungen. Nachfolgend werden die wichtigsten Bestimmungen aufgezeigt, welche den Informationsfluss unter den Behörden regeln und einen Zusammenhang zur vorliegenden Thematik aufweisen.

In § 91 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (GOG; BGS 161.1) wird unter dem Titel "Informationsaustausch unter Zuger Behörden" die allgemeine Amtshilfe geregelt. Demnach geben die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege untereinander sowie anderen Behörden der Rechtspflege und der Verwaltung Akten heraus und erteilen Auskünfte, wenn a) die ersuchende Behörde ein schutzwürdiges rechtliches Interesse glaubhaft macht, das sich aus ihrer amtlichen Funktion ergibt, und b) keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Unter den gleichen Voraussetzungen

haben die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege Anspruch auf die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften seitens der übrigen Behörden des Kantons und der Gemeinden.

Eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung durch Verwaltungsbehörden besteht des Weiteren im Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BGS 162.1), welches allgemein das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinde sowie den Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen regelt. Gemäss § 12 VRG gilt das Untersuchungsprinzip; d.h. die Behörden stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Dazu können nach § 13 Abs. 1 VRG Parteien und Drittpersonen befragt werden (darunter fällt auch die mündliche Amtshilfe) und Urkunden beigezogen werden (darunter fällt die Akteneinsicht im Rahmen der Amtshilfe). Ebenso sieht die bundesgerichtliche Rechtsprechung vor, dass gestützt auf das Untersuchungsprinzip amtshilfeweise in die bei anderen Behörden rechtmässig erhobenen Daten Einsicht genommen werden kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 1. Februar 2006, 2A.692/2006, E. 4.2.2 und 4.2.3).

In § 37 ff. des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1) finden sich spezielle Regeln zur Datenbearbeitung durch die Polizei. Gemäss § 39 Polizeigesetz können Daten zwischen Polizei-, Gerichts- und Verwaltungsstellen des Kantons, der Zuger Gemeinden, der Kantone und des Bundes ausgetauscht werden, soweit dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben zwingend erforderlich ist. Unter die Aufgaben der Polizei fallen nach § 1 Abs. 2 Polizeigesetz unter anderem das Treffen von Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten und die Abwehr unmittelbar drohender Gefahren. Die ursprünglich vom Regierungsrat für § 39 Polizeigesetz vorgeschlagene Paragrafenüberschrift "Datenweitergabe" wurde vom Kantonsrat bewusst in "Datenaustausch" geändert, womit klar gestellt werden sollte, dass es sich nicht um eine einseitige Datenweitergabe, welche von der Polizei ausgeht, sondern um einen Datentransfer sowohl von wie auch zur Polizei handelt (vgl. Kommissionbericht vom 3. Juli 2006, Vorlage Nr. 1412.3/1413.3 – 12087, S. 13 ff.).

Nach Art. 30b des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) haben Personen, welcher zur Wahrung eines Amts- oder Berufsgeheimnisses verpflichtet sind, ein Melderecht, wenn jemand sich selber oder Dritte durch die Verwendung von Waffen gefährdet oder mit der Verwendung von Waffen droht.

Gemäss Art. 443 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) besteht eine Meldepflicht an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), wenn jemand in amtlicher Tätigkeit von einer Person erfährt, die hilfsbedürftig erscheint. Ebenso besteht eine Meldepflicht betreffend Kinder, wenn eine Gefährdung des Kindeswohls wahrgenommen wird (§ 44 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 [EG ZGB]; BGS 211.1).

### 3.4. Anzeigerecht und Anzeigepflicht von Straftaten

Ein Recht zur Anzeige von Straftaten steht nach Art. 301 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) allen Personen zu. Dieses Anzeigerecht wird durch das Amtsgeheimnis nicht eingeschränkt. Einzig bei besonderen Geheimhaltungspflichten gilt es die spezialgesetzliche Regelung zu beachten.

Darüber hinaus existiert im Kanton Zug eine sehr weitgehende Anzeigepflicht der kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten. Gemäss Art. 302 Abs. 2 StPO i.V.m. § 93 GOG haben diese Personen alle Officialdelikte, die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, bei der Polizei oder der Staatsanwalt-

schaft anzuzeigen. Das heisst, dass alle Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, die von Amtes wegen zu verfolgen sind, zwingend bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft zu melden sind.<sup>1</sup> Darunter fallen auch Schreiben oder Aussagen mit Formulierungen, welche den Tatbestand der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) oder der Nötigung (Art. 181 StGB) erfüllen.

Bei Unterlassung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde kann sich eine Person der Begünstigung nach Art. 305 StGB strafbar machen, da ihr aufgrund der Anzeigepflicht eine Garantstellung zukommt. Nicht strafbar macht sich die Person jedoch, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (z.B. der Vermeidung einer Eskalation der Situation).

### 3.5. Datenerfassung bei der Polizei

Die Datenerfassung bei der Polizei basiert auf § 37 ff., insbesondere § 40 Polizeigesetz sowie auf der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008 (BGS 512.15). Das von der JPK erwähnte Polizeijournal enthält einzig eine chronologisch protokollierte Ereigniserfassung (vgl. § 17 ff. der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei), wobei die Daten nicht gesichert sind. Überdies dürfen Journaleintragungen weder den Personen- noch den Fallakten beigelegt werden (§ 18 Abs. 2 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei). Das Polizeijournal kann deshalb nicht für andere Zwecke wie z.B. eine Personendatenbank verwendet werden.

Für die eigentliche Fallbearbeitung führt die Polizei eine Geschäftskontrolle mit einer Personen- und Falldatenbank (vgl. § 6 ff. der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei). In der Geschäftskontrolle ist eine Personensuche möglich. Sofern mehrere Anzeigen gegen dieselbe Person wegen Gewalt oder Drohungen gegen Behörden oder Beamte eingegangen sind, können die früheren Fälle durch die Polizei und die Staatsanwaltschaft abgerufen werden.

## 4. Informationsfluss und zentrale Informationsstelle

### 4.1. Informationsfluss und gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Bei der Art und Weise, wie Informationen von einer zu einer anderen Behörde gelangen können, gibt es grundsätzlich vier Stufen zu unterscheiden: 1. die Amtshilfe auf Gesuch hin, 2. die aktive Information einer anderen Behörde (sog. Spontanmeldung), 3. die Zusammenarbeit von Behörden sowie allenfalls involvierten Drittstellen in einem konkreten Fall (Informationsaustausch bestehend aus mehreren Meldungen), 4. die Errichtung einer zentralen Datensammlung mit Meldungs- und allenfalls auch Abrufverfahren (Registrierung von Meldungen in einer Datenbank).

Die erste Stufe ist die übliche Amtshilfe, welche nach § 91 GOG zulässig ist. Eine Behörde kann eine andere Behörde um Akteneinsicht ersuchen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig ist.

Die auf der zweiten Stufe angesiedelte aktive Information in Form einer Spontanmeldung kann in Form eines Melderechts (z.B. der oben erwähnte Art. 30b WG im Waffenrecht) oder einer

---

<sup>1</sup> Darauf verzichtet werden kann nur mit Zustimmung der vorgesetzten Stelle, wenn es sich bei der strafbaren Handlung um eine Übertretung handelt und im Fall einer Verurteilung von einer Strafe abzusehen wäre (§ 93 Abs. 2 GOG).

Meldepflicht (z.B. die Anzeigepflicht nach § 93 GOG an die Strafverfolgungsbehörden oder die Meldepflicht nach § 44 Abs. 2 EG ZGB an die KESB) vorgesehen sein.

Bei der dritten Stufe findet sich derzeit praktisch keine explizite gesetzliche Grundlage. Zwar sieht z.B. Art. 453 Abs. 1 ZGB vor, dass die Erwachsenenschutzbehörde, die betroffenen Stellen und die Polizei in gewissen Fällen zusammenarbeiten. Art. 453 Abs. 2 ZGB sieht in diesen Fällen aber nur die Berechtigung vor, den Erwachsenenschutzbehörden – unter Aufhebung des Amts- oder Berufsgeheimnisses – Mitteilungen zu machen, nicht aber die Möglichkeit des gegenseitigen Informationsaustausches. Ein weiteres Beispiel findet sich in § 45 EG ZGB. Nach dieser Bestimmung ist vorgesehen, dass eine interdisziplinäre Kinderschutzgruppe eingesetzt werden kann. Der für die Aufgabenerfüllung der Kinderschutzgruppe notwendigerweise stattfindende Informationsaustausch wird jedoch nicht explizit geregelt. Das heisst, dass sich die in der Kinderschutzgruppe teilnehmende Behördenmitglieder in jedem einzelnen Fall vorgängig vom Amtsgeheimnis entbinden lassen müssten.

Bei der vierten Stufe besteht derzeit keine explizite gesetzliche Grundlage, welche eine Datensammlung über Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential zulässt, welche (noch) nicht straffällig geworden sind. Sofern jemand aber Drohungen gegen Beamte oder Behörden äussert, handelt es sich um strafbare Handlungen, welche gemäss § 93 GOG bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft anzuzeigen sind. Gestützt auf den Ermittlungsbedarf wird von der Polizei in der Geschäftskontrolle ein Fall eröffnet. Auch bei polizeilichen Interventionen wird von der Polizei zusammen mit dem jeweiligen Bericht ein Geschäft eröffnet. Die im Postulat erwähnten beiden Beispiele (wiederholt geäusserte Drohungen gegenüber Angestellten oder wenn bereits mehrere polizeiliche Interventionen stattgefunden haben) werden also bei entsprechend korrekt vorgenommener Anzeige bereits im polizeilichen System registriert und auf Basis solcher Meldungen werden auch die Ermittlungstätigkeiten durch die Polizei aufgenommen. Für diese Fälle besteht keine Notwendigkeit einer zweiten Datensammlung.

Bei der Prüfung einer zusätzlichen neuen Datensammlung kann es deshalb nur um Personen gehen, bei denen einzig ein ungutes Gefühl vorhanden ist, weil sie ein unkonformes oder querulatorisches Verhalten zeigen (z.B. durch übermässige Beschwerdeführung oder wütende Bürgerbriefe). Der Regierungsrat hat in seiner Antwort an die JPK vom 8. November 2011 erklärt, wieso er gegen die Schaffung einer solchen Verdachtsdatenbank ist. Da die JPK mit ihrem Postulat um eine erneute Prüfung bittet, wird nachfolgend aufgezeigt, welche Fragen bei der Schaffung eines zentralen Instrumentariums geklärt werden müssten und welche Probleme sich dabei stellen.

#### 4.2. Zentrale Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential

Die Sammlung von Personendaten in einer Datenbank würde die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen tangieren und müsste nach den Grundsätzen des staatlichen Handelns auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die gesetzliche Grundlage könnte durch den Gesetzgeber geschaffen werden. Ein öffentliches Interesse ist mit der Wahrung der Sicherheit der Behörden gegeben. Bei der Verhältnismässigkeit gilt es drei Punkte zu prüfen, nämlich a) ob ein staatlicher Eingriff für die Zweckverfolgung überhaupt geeignet ist, b) ob nicht mit einem weniger starken Eingriff derselbe Zweck erreicht werden könnte und c) ob die Interessen des Staates gegenüber denjenigen der betroffenen Personen überwiegen.

a) Geeignetheit

Ob eine zentrale Informationsstelle geeignet ist, den Informationsfluss für die Sicherheit der Behörden zu erhöhen, ist fraglich. Mit der Informationserfassung alleine würde noch keine Prävention stattfinden, sondern die gesammelten Daten müssten auch analysiert und zur Warnung weiterer Behörden verwendet werden. Ein solcher Informationsfluss ist aber nicht einfach umzusetzen, da die zentrale Informationsstelle keine Kenntnis darüber hätte, mit welchen Behörden die entsprechende Person seit der Erfassung in Kontakt getreten ist. Eine generelle Vorwarnung aller Behörden oder der Zugriff aller Behörden auf die Datenbank ist unrealistisch und aus Datenschutzgründen höchst problematisch. Und selbst dann könnte ein möglicher Vorfall nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

b) Erforderlichkeit

Wie gleich nachfolgend unter Ziff. 5 aufgezeigt gibt es überdies andere Handlungsoptionen, um den Informationsfluss für die Sicherheit der Behörden zu verbessern. Eine spezifische Datensammlung über Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential ist dazu nicht notwendig.

c) Verhältnismässigkeit im engeren Sinne

Bei der Interessensabwägung müsste insbesondere geklärt werden, welche Intensität z.B. Schmähbriefe von querulatorischen Bürgerinnen und Bürgern aufweisen müssten, um eine Meldepflicht an die Informationsstelle auszulösen. Nach Ansicht des Regierungsrats ist eine Sammlung von Personendaten und somit der Eingriff in die Privatsphäre des Einzelnen erst dann gerechtfertigt, wenn sich effektiv konkrete und begründete Anhaltspunkte im Einzelfall ergeben. Andernfalls könnte potentiell jede Einwohnerin und jeder Einwohner des Kantons Zug von dieser Datenbank erfasst werden, was ein grosses Missbrauchspotential birgt. Zu denken ist insbesondere an den Fichenskandal, welcher in den späten 1980er Jahren aufgedeckt wurde. In den Archiven waren zum Zweck des Staatsschutzes durch die Bundesanwaltschaft mehr als 700'000 Personen und Organisationen registriert worden, was bei der damaligen Einwohnerzahl mehr als 10% der gesamten Bevölkerung bedeutete. Eine Neuauflage der Fichenafläre förderte der Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte (GPDeI) vom 21. Juni 2010 über die Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS zu Tage (vgl. den Bericht in BBI 2010 7665 sowie den Bericht zu Nachkontrolle in BBI 2012 6843). Demgemäss wurden gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) wiederum 200'000 Personen gespeichert, wobei aufgrund der Anzahl der erfassten Informationen die vom Gesetz vorgeschriebenen Auflagen (z.B. Löschung nicht mehr relevanter Daten) nicht mehr erfüllt werden konnten. Wie sich in der Untersuchung zeigte, wurden auch Mitglieder des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt in ISIS erfasst, obwohl dafür kein ausreichender Grund bestanden hatte. Die Registrierung wurde sodann aufgrund der Intervention durch die GPDeI wieder gelöscht. Die stichprobeweisen Besuche der GPDeI in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Genf zeigten überdies, dass gestützt auf das BWIS in verschiedenen Kantonen zusätzlich Tausende von Daten in Verdachtsregistern gesammelt wurden.

Im Resultat gilt es festzuhalten, dass die Zulässigkeit der Schaffung einer Datenbank über auffällige, jedoch nicht straffällige Personen juristisch umstritten ist. Da das Ziel der JPK, nämlich die frühzeitige Gefahrenerkennung sowie das Ergreifen von allenfalls notwendigen Massnahmen im konkreten Fall, mit den nachfolgend aufgezeigten Möglichkeiten mindestens gleichermaßen oder allenfalls sogar noch besser realisiert werden kann, empfiehlt der Regierungsrat auf die Schaffung einer Querulanten-Datenbank zu verzichten.

## 5. Handlungsoptionen zur Verbesserung des Informationsflusses

### 5.1. Erweiterung der Mitteilungspflichten bzw. Mitteilungsrechte

In Anlehnung an § 94 GOG, welcher in gewissen Fällen eine Mitteilungspflicht der Staatsanwaltschaft bei Verfahrensöffnungen vorsieht (z.B. an die Schulbehörde bei Gefahr für Lehrpersonen oder Schülerinnen und Schüler), könnte im GOG eine Mitteilungspflicht oder allenfalls ein Mitteilungsrecht zwischen den Behörden (kantonale und kommunale Behörden sowie der Behörden der Rechtspflege) geschaffen werden. Dieser Informationsfluss in Form von Spontanmeldungen (2. Stufe) sollte für diejenigen Fälle vorgesehen werden, in denen eine Behörde einer anderen Behörde einen Auftrag erteilt, bei der Zusammenarbeit im Rahmen der Amtshilfe sowie bei Stellungnahmen und Vernehmlassung im Rahmen von hängigen Verfahren. Die konkrete Ausgestaltung sowie die Frage, ob eine Mitteilungspflicht oder ein Mitteilungsrecht geschaffen werden soll, gilt es im Rahmen des vorgeschlagenen Gesetzgebungsprojekts zu analysieren.

### 5.2. Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch im Bereich der interdisziplinären Zusammenarbeit

Gerade bei unklaren und schwierigen Fällen ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination von grosser Bedeutung. Es ist deshalb zusätzlich zur vorstehend beschriebenen, einseitigen Mitteilungsmöglichkeit die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den mehrseitigen Informationsaustausch (3. Stufe) in entsprechenden Arbeitsgruppen mit Fachspezialisten zu prüfen. Die Rechtsgrundlage soll explizit und somit auch transparent festhalten, dass bei der interdisziplinären Zusammenarbeit die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Informationen ausgetauscht werden können, ohne dass jeweils eine Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis eingeholt werden muss. Beispielsweise ist in Art. 453 Abs. 1 ZGB bei konkreten Indizien auf eine Selbst- oder Fremdgefährdung eine Zusammenarbeitspflicht zwischen der KESB, der Zuger Polizei und weiteren betroffenen Stellen (z.B. Schulpsychologischen Dienstes [SPD], Notfallärzte, Betreibungsämter etc.) gesetzlich vorgesehen. Bei dieser Bestimmung wurde jedoch nicht berücksichtigt, dass es für den Informationsaustausch im Rahmen der Zusammenarbeit je nachdem eine separate Entbindung vom Amtsgeheimnis braucht. Mit der neuen Rechtsgrundlage soll sodann der notwendige gegenseitige Informationsaustausch ohne separate Entbindung vom Amtsgeheimnis möglich sein. Dies wird die Erstellung von Bedrohungsanalysen erleichtern und ermöglicht die koordinierte Vorgehensweise in Bezug auf allfällige Massnahmen zur Gefahrenabwehr.

Der Informationsaustausch im Bereich der interdisziplinären Zusammenarbeit führt nicht zur Schaffung einer neuen Datenbank (4. Stufe), denn allfällige Daten werden zusammen mit den eigenen Falldaten in den entsprechenden Dossiers der jeweiligen Behörden aufbewahrt.

### 5.3. Bezeichnung einer Ansprechperson oder Ansprechstelle bei der Zuger Polizei

Wie unter Ziff. 3.4. ausgeführt, besteht im Kanton Zug eine sehr weitgehende Anzeigepflicht der kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten. Diese wird jedoch nicht immer wahrgenommen, sei es wegen des Opportunitätsprinzips oder wegen einer psychologischen Hemmschwelle. Um diese Hemmschwelle zu reduzieren, könnte bei der Zuger Polizei eine spezielle Ansprechperson oder Ansprechstelle bezeichnet werden, an welche die Anzeige von strafbaren Handlungen wie Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte erfolgen kann.



#### 5.4. Ergänzung des Organisationshandbuchs (OHB)

Im Rahmen der vertieften Prüfung des Postulats hat sich unter anderem gezeigt, dass bei den kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten häufig Unklarheiten betreffend Zulässigkeit eines Datenaustausches bestehen. Die Angestellten haben teilweise auch Angst, mit der Weitergabe von Informationen das Amtsgeheimnis zu verletzen und sich nach Art. 320 StGB strafbar zu machen. Dieselbe Problematik hat auch der Kanton Bern im Rahmen einer Studie festgestellt und deshalb ein Handbuch zum Informationsaustausch unter den Behörden des Kantons Bern herausgegeben.<sup>2</sup> Dieses Handbuch enthält viele wichtige und hilfreiche Informationen, ist jedoch mit seinen 163 Seiten sehr umfangreich. Anstelle eines Handbuchs schlägt der Regierungsrat deshalb die Ergänzung des Organisationshandbuchs (OHB) mit den wichtigsten Grundlagen und Anwendungsbeispielen zum Informationsaustausch vor. Diese Erläuterungen sollen als Instrument für die Sensibilisierung der Behördenmitglieder und Angestellten sowie als konkretes Hilfsmittel im Arbeitsalltag dienen.

#### 6. Beurteilung des Postulats

Der Regierungsrat hat im Sinne des Postulats die gesetzlichen Grundlagen aufgezeigt sowie dargelegt, wo er aus welchem Grund einen Anpassungsbedarf sieht. Auch hat er die Errichtung einer zentralen Informationsstelle nochmals vertieft geprüft. Anstelle der Schaffung einer neuen und aus verfassungsrechtlicher Sicht problematischen Querulanten-Datenbank erachtet es der Regierungsrat für zweckmässiger, den Informationsfluss anhand der geltenden Ordnung zu verbessern, nämlich durch die Erweiterung der Mitteilungspflichten bzw. Mitteilungsrechte, der Schaffung einer Gesetzesgrundlage für den Informationsaustausch bei der interdisziplinären Zusammenarbeit, der Bezeichnung einer Ansprechperson oder Ansprechstelle bei der Zuger Polizei sowie einer Ergänzung des Organisationshandbuchs (OHB).

Der Regierungsrat beantragt entsprechend, das Postulat im Sinne der vorstehenden Darlegungen als erheblich zu erklären und den Regierungsrat mit der Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung des Informationsflusses unter den Behörden zu beauftragen.

#### 7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Das Postulat der Justizprüfungskommission vom 6. März 2012 betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential (Vorlage Nr. 2121.1 - 14007) sei als erheblich zu erklären.

---

<sup>2</sup> Buchli Martin/Friederich Ueli, Handbauch Informationsaustausch unter Behörden, Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Hrsg.), Bern 2012 (abrufbar unter [http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2012/11/20121105\\_0858\\_handbuch\\_soll\\_austauschderinformationenverbessern#Mediendokumentation](http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2012/11/20121105_0858_handbuch_soll_austauschderinformationenverbessern#Mediendokumentation), besucht am 12. Oktober 2012).

2. Der Regierungsrat sei mit der Erweiterung der Mitteilungspflichten bzw. Mitteilungsrechte unter den Behörden, der Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch im Bereich der interdisziplinären Zusammenarbeit, der Bezeichnung einer Ansprechperson oder Ansprechstelle bei der Zuger Polizei sowie einer Ergänzung des Organisationshandbuchs (OHB) zu beauftragen.

Zug, 5. März 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage: Antwortschreiben des Regierungsrats an die JPK vom 8. November 2011