



**Postulat von Thomas Werner
betreffend gesetzliche Grundlagen für die Anstellung von kantonalen Angestellten im
Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug
(Vorlage Nr. 2346.1 - 14554)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 20. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Postulat von Thomas Werner wurde vom Kantonsrat am 30. Januar 2014 zur Beantwortung an den Regierungsrat überwiesen. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Rechtliche Grundlagen	2
3.	Stellungnahme zum Postulat	2
3.1.	Grundsätzliches	2
3.2.	Umsetzung des Postulats	3
4.	Im Postulat erwähnte Personenkategorien	6
4.1.	Personen im Arbeitsverhältnis zur kantonalen Verwaltung	6
4.2.	Weitere für den Kanton tätige Personen bzw. Organisationen	7
5.	Risiken	8
6.	Geplante Regelung	9
7.	Antrag	10

1. In Kürze

Eine gesetzliche Grundlage zur Einforderung eines Strafregisterauszugs von Stellenwerbenden oder Mitarbeitenden besteht aktuell nicht. Die Stossrichtung des Postulats ist grundsätzlich zu begrüssen. Entsprechend ist der Vorstoss erheblich zu erklären.

Das aktuelle Personalrecht enthält keine Bestimmungen, welche eine Pflicht zur Vorlage oder Einholung eines Strafregisterauszuges bei der Neu- oder weiteren Anstellung von Mitarbeitenden begründen würden. Das Postulat greift aber ein Anliegen auf, das bereits Gegenstand verschiedener politischer Diskussionen und Bestrebungen bildet, weshalb dessen Stossrichtung grundsätzlich zu begrüssen ist.

Allerdings sind bei der Umsetzung des Postulats verschiedene Punkte zu beachten. So ist die mit dem Postulat verlangte zwingende Einforderung eines Strafregisterauszugs nicht mit dem Datenschutzgesetz und der Automatismus des zwingenden Absehens von einer Anstellung bzw. der zwingenden Kündigung im Falle einer Vorstrafe nicht mit der in der Bundesverfassung verlangten Verhältnismässigkeit vereinbar.

Schliesslich ist prüfenswert, ob nicht auch von anderen Personen, die sich beispielsweise um eine Vertrauensposition beim Kanton bewerben, ein aktueller Strafregisterauszug und/oder weitere Unterlagen einverlangt werden sollen. Um Vertrauenspositionen handelt es sich, wenn zukünftige Mitarbeitende mit wertvollen Gütern oder hohen Geldsummen in Kontakt kommen,

für solche verantwortlich zeichnen oder mit schützenswerten Personendaten in Berührung gelangen.

Um den erwähnten Anliegen und Bedenken Rechnung tragen zu können, ist eine vertiefte Prüfung nötig, weshalb das Postulat erheblich zu erklären ist.

2. Rechtliche Grundlagen

Das Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) und die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 12. Dezember 1994 (Personalverordnung, PV; BGS 154.211) enthalten keine Bestimmungen, welche eine Pflicht zur Vorlage oder Einholung eines Strafregisterauszuges bei der Neuanstellung von Mitarbeitenden begründen würden. In der Praxis verlangen allerdings einige Ämter der kantonalen Verwaltung vor der Anstellung neuer Mitarbeitender einen Strafregister- und/oder einen Betreibungsregisterauszug oder andere Nachweise (z.B. ADMAS-Auszug). Teilweise bestehen auch entsprechende bundesrechtliche Vorschriften, welche in die kantonale Ausführungsgesetzgebung übernommen wurden, beispielsweise im Bereich des Bevölkerungs- und Zivilschutzes (zum Beispiel § 4 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 30. September 2010, EG BZG; BGS 531.1). § 7 PV sieht lediglich vor, dass die Anstellung vom Ergebnis einer ärztlichen Untersuchung sowie von Eignungstests abhängig gemacht werden kann, deren Kosten der Kanton trägt.

3. Stellungnahme zum Postulat

3.1. Grundsätzliches

Der Postulant verlangt, dass der Regierungsrat einen Vorschlag unterbreitet, wie eine Lösung aussehen könnte, um kantonale Angestellte im Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug anzustellen, um Kinder vor pädosexuellen Übergriffen zu schützen. Das Postulat strebt also einen besseren Schutz von Kindern vor Personen an, die wegen sexueller Belästigung von Kindern, sexuellen Handlungen mit Kindern oder Herstellung und Besitz von Kinderpornografie einschlägig vorbestraft sind. In diesem Bereich ist gegenwärtig allgemein eine vermehrte Sensibilisierung der Bevölkerung auszumachen. Das Postulat greift ein Anliegen auf, das denn auch bereits Gegenstand verschiedener politischer Diskussionen und Bestrebungen bildet. Auf Bundesebene gelangte am 18. Mai 2014 die Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» zur Volksabstimmung. Der Bundesrat hatte der Volksinitiative mit dem Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) einen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrats vom 10. Oktober 2012; BBl 2012 8819); dieses ist infolge unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Der Bundesrat teilte das Anliegen der Volksinitiative, wollte mit dem indirekten Gegenvorschlag indessen weiter gehen und rascher handeln. Mit dem indirekten Gegenvorschlag wird nebst dem Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot durch den Sonderprivatauszug eine neue Art des Strafregisterauszuges geschaffen. Dieser Auszug gibt lediglich Auskunft über Urteile, die ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot enthalten, das zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen erlassen wurde. Über die Fristen des normalen Strafregisterauszuges hinaus enthält der Sonderprivatauszug diese Verurteilungen während der gesamten Dauer der Verbote. Der inhaltlich eingeschränkte Sonderprivatauszug hat mit Blick auf ehrenamtliche, ausserberufliche Tätigkeiten den Vorteil,

dass Bewerbende nicht in jedem Fall ihr ganzes strafrechtliches Vorleben offenlegen müssen, sondern nur allfällige Verbote, die für die betreffende Tätigkeit relevant sein können. Da das Stimmvolk der Initiative in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 zugestimmt hat, muss das Strafrecht überprüft und ergänzt werden; die Gesetzesänderung aufgrund des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates ist trotzdem in Kraft getreten.

Die Stossrichtung des Postulats ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen.

3.2. Umsetzung des Postulats

Bei der Umsetzung des Postulats sind im Rahmen der weiteren Arbeiten verschiedene Fragen zu klären. Dazu sei Folgendes angemerkt:

3.2.1. Bundesrechtskonformität

Zunächst ist zu prüfen, inwieweit nach dem Volksentscheid vom 18. Mai 2014 zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» für eine kantonale Regelung im Sinne des Postulats noch Handlungsbedarf und Gestaltungsspielraum besteht.

Handlungsbedarf und Gestaltungsspielraum bestehen nach der Annahme der fraglichen Volksinitiative und nach der entsprechenden kantonalen Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags vor allem noch in Berufen, welche nicht direkt mit Kindern zu tun haben, und in Bereichen, die ein anderes Gefährdungspotenzial aufweisen (vgl. nachstehende Ausführungen).

3.2.2. Verfassungskonformität

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass der mit dem Postulat verlangte Automatismus (zwingendes Absehen von einer Anstellung bzw. zwingende Kündigung im Falle einer Vorstrafe) im Widerspruch zu dem in der Bundesverfassung und im Völkerrecht verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit steht, der bei der Einschränkung von Grundrechten beachtet werden muss.

Entsprechend ist dem Postulat mit Augenmass Folge zu gewähren.

3.2.3. Datenschutzkonformität

Fordert die kantonale Anstellungsbehörde einen Strafregisterauszug von der Bewerberin oder dem Bewerber ein, so handelt es sich um ein Bearbeiten besonders schützenswerter Daten im Sinne von § 2 Bst. b und c des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BSG 157.1). Das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten setzt unter anderem voraus, dass ein formelles Gesetz – d.h. ein Gesetz, das in dem dafür vorgesehenen Gesetzgebungsprozess erlassen wurde – dies vorsieht oder die betroffene Person hierzu ausdrücklich einwilligt (vergleiche § 5 Abs. 2 Bst. a und c Datenschutzgesetz).

Arbeitgebende dürfen im Rahmen eines Bewerbungs- und Anstellungsverfahrens (nur) jene Informationen einholen, die in Bezug auf das konkrete Arbeitsverhältnis relevant sind. Dies gilt auch für das Einholen von Informationen betreffend Vorstrafen. Arbeitgebende dürfen somit Fragen bezüglich Vorstrafen stellen, sofern diese für das in Frage stehende Arbeitsverhältnis einschlägig sind. Das Verlangen eines Strafregisterauszugs kann deshalb problematisch sein, da bei diesem das «Alles oder nichts-Prinzip» gilt: Ein Teilauszug aus dem Strafregister mit den in Bezug auf ein konkretes Arbeitsverhältnis wesentlichen Einträgen ist nicht möglich. Dies

führt dazu, dass Bewerbende allenfalls Strafen offenlegen müssen, welche keinen Arbeitsplatzbezug aufweisen. Ein Teil der Lehre spricht bei einer Einforderung eines Strafregisterauszugs gar von einer unzulässigen Datenerhebung (Streiff/von Kaenel, Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, N 10 zu Art. 328b OR, S. 596; Rehbinder/Stöckli, in: Berner Kommentar, Band VI.2.1., Bern 2010, N 36 zu Art. 320 OR, S. 98). Auf der anderen Seite trifft die Arbeitgebenden aber die Pflicht, seine Arbeitnehmenden sorgfältig auszuwählen, was das Einholen bestimmter – für eine sorgfältige Auswahl notwendiger – Informationen bedingt. Die Lösung dieses Konflikts liegt in einer Interessenabwägung (Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich 2009, S. 26). Mit Rücksicht auf die Datenschutzgesetzgebung, den Persönlichkeitsschutz und das zu beachtende Prinzip der Verhältnismässigkeit ist ein Registerauszug deshalb nicht flächendeckend von allen Bewerbenden einzuholen, sondern nur von Personen, welche für die Anstellung in die engste Auswahl gelangen, und nur für Stellen, in welchen ein Missbrauchspotenzial besteht oder welche mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden sind.

Eine Prüfung von Strafregisterauszügen durch eine unabhängige Drittperson, also eine von der Anstellungsbehörde verschiedene Behörde oder Person, um den datenschutzrechtlichen Vorgaben zu genügen, würde wohl einen unverhältnismässig grossen Aufwand darstellen. Damit wäre zwar die Verwendung nur der nötigen Daten sichergestellt, doch würde dies eine erhebliche Zusatzbelastung für die prüfenden Personen bedeuten.

Mithin ist zu prüfen, ob im Personalgesetz eine entsprechende Kann-Bestimmung aufzunehmen ist: Eine Anstellung und Weiterbeschäftigung soll vom Ergebnis einer Personensicherheitsprüfung abhängig gemacht werden können. Eine entsprechende Pflicht wäre nicht verhältnismässig.

3.2.4. Persönlicher Geltungsbereich

Das geltende Sexualstrafrecht schützt in den Art. 191 ff. StGB weitere Personen beiderlei Geschlechts, welche seelisch oder körperlich nicht in der Lage sind, sich gegen sexuelle Zumutungen zu wehren respektive welche einen zur Abwehr ausreichenden Willen zum Widerstand gegen sexuelle Übergriffe nicht oder nicht sinnvoll bilden, äussern oder betätigen können oder welche in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zur Täterschaft stehen, das diese ausnützt. Auch das aufgrund des indirekten Gegenentwurfs des Bundesrates zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» in Art. 67 Abs. 2, 3 und 4 StGB postulierte qualifizierte Tätigkeitsverbot zielt auf den Schutz nicht nur der Minderjährigen, sondern gleichsam auch von anderen besonders schutzbedürftigen Personen. Die Botschaft spricht von Personen, die sehr krank und alt sind, ihr Leben nicht ohne fremde Hilfe bewältigen können und deshalb einen besonderen Schutz geniessen sollen, da sie in ähnlicher Weise wie Minderjährige in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu den Personen stehen, welche sich um sie kümmern (BBI 2012 8849 f.).

Es sind deshalb auch weitere Personengruppen zu schützen, welche aufgrund ihrer Lebenssituation bzw. aufgrund von körperlichen, mentalen oder altersbedingten Schwächen eine besondere Schutzbedürftigkeit aufweisen und ebenfalls vom Schutzbereich einer allfälligen Regelung erfasst werden müssen. Mit einer entsprechenden Formulierung im Personalgesetz könnte diesem Gedanken Rechnung getragen werden.

3.2.5. Sachlicher Geltungsbereich

a) Massgebende Vorstrafen

Sodann müssen auch weitere Verurteilungen von einer Regelung erfasst werden (so beispielsweise Verurteilungen wegen anderweitiger strafbarer Handlungen gegen die sexuelle Integrität [Art. 187 ff. StGB] oder etwa Verurteilungen wegen strafbarer Handlungen gegen Leib und Leben [«Gewaltdelikte», Art. 111 ff. StGB], Nötigung [Art. 181 StGB] und/oder Menschenhandel [Art. 182 StGB]).

Diesbezüglich bleibt anzumerken, dass der im Postulat explizit erwähnte Straftatbestand der sexuellen Belästigung (Art. 198 StGB) mit Busse bedroht und damit als Übertretungstatbestand ausgestaltet ist (Art. 103 StGB), so dass er im Strafregister grundsätzlich nicht erscheint (vgl. Art. 366 StGB). Urteile wegen Übertretungen erscheinen nur ausnahmsweise im Auszug, wenn ein Berufsverbot nach Art. 67 StGB verhängt worden ist (Art. 371 Abs. 1 StGB).

Auch diesem Anliegen könnte mit einer entsprechenden Formulierung im Personalgesetz Rechnung getragen werden, könnte doch jede Anstellung von einer Personensicherheitsprüfung abhängig gemacht werden.

b) Berufliche und ausserberufliche Tätigkeiten

Sexualstraftaten an jüngeren Kindern werden, statistisch gesehen, überwiegend durch Personen begangen, die aus dem familiären Umfeld oder dem nahen Bekanntenkreis des Opfers stammen oder sonstwie ein Vertrauensverhältnis zu diesem aufgebaut haben. Bei Jugendlichen sind die Täterschaft oft auch gleichaltrige Bekannte. Demnach stellen insbesondere auch Vereine und andere Organisationen Bereiche mit einem erhöhten Gefahrenpotenzial für sexuelle oder tätliche Übergriffe auf Minderjährige oder anderweitig besonders schutzbedürftige Personen dar. Die Ausweitung des geltenden Berufsverbots gemäss Art. 67 StGB zu einem umfassenden Tätigkeitsverbot steht denn auch im Mittelpunkt der Gesetzesrevision gemäss indirektem Gegenentwurf des Bundesrats zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»: Neu können die Täter mit einem Verbot auch für ausserberufliche Tätigkeiten belegt werden, das heisst für Tätigkeiten, die nicht oder nicht primär zu Erwerbszwecken in Vereinen oder anderen Organisationen ausgeübt werden.

Zu beachten ist, dass eine kantonale Regelung nur für kantonale Mitarbeitende Geltung haben kann. Sofern bei Anstellungen im Kanton Zug die Einforderung eines Strafregisterauszugs zulässig ist, darf der Kanton Zug wohl auch von beigezogenen Dritten (also von Dritten, welche aufgrund einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Zug Leistungen für den Kanton erbringen) verlangen, dass diese bei der Anstellung von Mitarbeitenden einen Strafregisterauszug einholen. Die vom Kanton Zug einzuhaltenden Grundsätze bei Verlangen eines Strafregisterauszugs sind dann auch von Dritten einzuhalten, welche mittels Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Zug in einem Vertragsverhältnis stehen.

c) Weitere Vertrauenspositionen

Ferner muss auch von anderen Personen, die sich beispielsweise um eine Vertrauensposition beim Kanton bewerben, ein aktueller Strafregisterauszug oder ein Leumundsbericht einverlangt werden können. Um Vertrauenspositionen handelt es sich, wenn zukünftige Mitarbeitende mit wertvollen Gütern oder hohen Geldsummen in Kontakt kommen, für solche verantwortlich zeichnen oder mit schützenswerten Personendaten in Berührung gelangen. In solchen Fällen

kann das Sicherheitsinteresse der oder des Arbeitgebenden das Interesse am Schutz der eigenen Persönlichkeit der betroffenen Person überwiegen. Deshalb sollte eine Beibringungspflicht entsprechender Unterlagen durch die Bewerbenden im Personalrecht des Kantons verankert werden, unabhängig von den im Postulat genannten Berufsfunktionen und Straftatbeständen.

Auch diesem Anliegen könnte mit einer entsprechenden Formulierung im Personalgesetz Rechnung getragen werden, indem jede Anstellung von einer Personensicherheitsprüfung abhängig gemacht werden könnte.

4. Im Postulat erwähnte Personenkategorien

4.1. Personen im Arbeitsverhältnis zur kantonalen Verwaltung

Bezüglich der Personensicherheitsprüfung bzw. Anstellung von Lehrpersonal an gemeindlichen und kantonalen Schulen nur mit Strafregisterauszug hat der Postulant eine separate Motion eingereicht. Wie bereits ausgeführt, bestehen Handlungsbedarf und Gestaltungsspielraum nach der Annahme der fraglichen Volksinitiative und nach der entsprechenden kantonalen Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags vor allem noch in Berufen, welche nicht direkt mit Kindern zu tun haben, und in Bereichen, die ein anderes Gefährdungspotenzial aufweisen (vgl. nachstehende Ausführungen). Nebst der Personalkategorie Lehrpersonen gibt es innerhalb der kantonalen Verwaltung nur wenige Angestellte, zu deren ausschliesslichen oder teilweisen Aufgabe der Umgang mit Kindern und Jugendlichen gehört und welche sich somit nach dem Postulat einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen hätten. Es ist dies im Wesentlichen das Personal folgender Verwaltungsabteilungen:

- BIZ Berufsinformationszentrum
Das BIZ bietet Jugendlichen und Erwachsenen Unterstützung bei der erfolgreichen Laufbahngestaltung.
- Schulpsychologischer Dienst
Der Schulpsychologische Dienst (SPD) ist ein kantonaler Schuldienst. Er bietet Beratung bei Schwierigkeiten in den Bereichen Schule und Familie. Der SPD ist zuständig für Kinder und Jugendliche der obligatorischen Schulzeit sowie für Lernende der berufs- und allgemeinbildenden Schulen.
- Ambulanter Psychiatrischer Dienst für Kinder und Jugendliche (APD-KJ)
Der APD-KJ ist die ambulante Zuger Fachstelle für Kinder und Jugendliche mit psychischen Problemen und für ihre Eltern. Im APD-KJ arbeiten Fachpersonen, die ausgebildet sind in Psychiatrie oder Psychologie. Das Team bietet unter anderem Beratung, Begleitung, Hilfe, Therapie und Information. Der APD-KJ arbeitet vernetzt und partnerschaftlich mit öffentlichen und privaten Institutionen, mit Ärztinnen und Ärzten, mit Psychologinnen und Psychologen, mit Therapeutinnen und Therapeuten, mit Pädagoginnen und Pädagogen, mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie mit Eltern. Es besteht die Absicht, den APD per Ende 2016 in die Betriebsgesellschaft des Psychiatriekonkordats der Kantone Uri, Schwyz und Zug auszulagern. Dannzumals werden gemeinsame Anstellungsbedingungen für die Mitarbeitenden formuliert. Für Institutionen im medizinischen Bereich gelten erhöhte Anforderungen bei Anstellung und der Aufsicht des Personals.

Eine Sicherheitsüberprüfung dieser Personen könnte gestützt auf eine entsprechende Regelung im Personalgesetz durch die anstellende Behörde vorgenommen werden.

4.2. Weitere für den Kanton tätige Personen bzw. Organisationen

Bei den vom Postulanten exemplarisch genannten Personenkategorien handelt es sich teilweise um Personen, welche nicht in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton stehen. Es geht dabei entweder um Personen, die im Rahmen eines Auftragsverhältnisses für den Kanton Zug tätig oder bei einer Organisation angestellt sind, mit denen der Kanton Zug eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat.

4.2.1. Personen im Auftragsverhältnis

In einem Auftragsverhältnis sind beispielsweise die J+S-Leiterinnen und -Leiter für den Kanton tätig. Diese werden in die Durchführung bestimmter Projekte des Sportamtes einbezogen. Die Kriterien der Zulassung zur Kaderbildung als J+S-Leiterin oder -Leiter, J+S-Coach, J+S-Nachwuchstrainerin oder -Nachwuchstrainer und J+S-Expertin oder -Experte sowie auch die Kriterien zur Sistierung beziehungsweise Entzug der Kaderanerkennung definiert jedoch der Bund (vergleiche Art. 21 der Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung vom 23. Mai 2012 [Sportförderungsverordnung, SpofFV; SR 415.01] und Art. 21 Verordnung des VBS über Sportförderungsprogramme und -projekte vom 25. Mai 2012 [VspofFÖP; SR 415.001]).

Eine zwingende Personensicherheitsprüfung für diese Personenkategorie müsste über die bundesrechtliche Gesetzgebung zur Förderung von Sport und Bewegung erfolgen.

4.2.2. Personal einer Organisation mit Leistungsvereinbarung

Personal einer Organisation mit Leistungsvereinbarung sind beispielsweise die Mitarbeitenden des Eff-zett, deren Fachstellen Frauen, Männer und Jugendliche beraten und informieren sowie diese in schwierigen Situationen begleiten.

Der mit Regierungsratsbeschluss vom 14. Juni 2011 verabschiedete Anhang zur Leistungsvereinbarung bezüglich der Übertragung öffentlicher Aufgaben umfasst die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) und die gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Aufgaben. Bezüglich des Personals der beauftragten Organisation sehen die AGB's Folgendes vor:

1.2. Sorgfältige Auswahl des Personals

Die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer setzt nur sorgfältig ausgewählte und gut instruierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. In speziellen Fällen kann der Auftraggeber Bedingungen hinsichtlich Ausbildung vorgeben.

Diese Ziffer 1.2. könnte durch den Regierungsrat dahingehend erweitert werden, dass der Auftraggeber auch Bedingungen hinsichtlich einer Sicherheitsüberprüfung des Personals vorgeben kann, die dann innerhalb der jeweiligen Leistungsvereinbarung näher zu definieren wären. Bei der nächsten Überarbeitung der AGB's und der Leistungsvereinbarungen wird zu prüfen sein, ob und allenfalls welche zusätzlichen Regelungen aufzunehmen sind. Besondere Vorgaben betreffend die Angestellten von Partnerorganisationen mit Leistungsvereinbarungen sind insbesondere dann angezeigt, wenn der Kanton für gewisse Bereiche solche Vorschriften intern auch einhalten müsste, wenn er also die betreffende öffentliche Aufgabe selbst erfüllen und die Erfüllung nicht an private Dritte auslagern würde.

4.2.3. Weitere Personen

Weitere Personen, welche vom Postulat miterfasst sind, sind beispielsweise diejenigen, welche in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätig sind. Im Rahmen der ergänzenden Kinderbetreuung legt die Direktion des Innern die Qualitätsanforderungen – unter anderem auch diejenigen an das Personal – an die privaten und gemeindlichen Angebote für Kindertagesstätten, Mittagstische, Tagesfamilien und Randzeitenbetreuung für Schulkinder fest (vergleiche § 3 Abs. 2 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 29. September 2005 [Kinderbetreuungsgesetz; BGS 213.4] sowie Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. November 2006 [Anhang; BGS 213.42-A1]).

Im Zusammenhang mit Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung (Mittagstisch, Krippe, Hort) berät und unterstützt die Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung die Gemeinden bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung. Weder die gesetzlichen Bestimmungen des Bundes noch des Kantons zur familienergänzenden Kinderbetreuung sehen eine Verpflichtung vor, dass für die Abklärung der Eignung einer Betreuungsperson zwingend ein Strafregisterauszug einzuholen ist.

Für die Bewilligung und Aufsicht von Kinderbetreuungsangeboten sind im Kanton Zug die Gemeinden zuständig. Der Kanton hat die Oberaufsicht über die familienergänzenden Betreuungsangebote. In dieser Funktion hat er in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fach- und Aufsichtspersonen der Gemeinden verschiedene Empfehlungen zum Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung erarbeitet. Sie sind auf der Website des Kantons aufgeschaltet (vgl. [Empfehlung Bewilligung und Aufsicht - Stand November 2013](#)). Darin ist die Möglichkeit der Gemeinde als Bewilligungsbehörde erwähnt, für die Eignungsabklärung der Betreuungs- und Leitungspersonen einen Strafregisterauszug einzufordern.

Die Einforderung eines Strafregisterauszugs für Angestellte von familienergänzenden Angeboten liegt damit in der Kompetenz und im Ermessen der einzelnen Gemeinde sowie der Betreuungsangebote selbst. Es existiert keine einheitliche Praxis der Gemeinden bzw. der Träger-schaften. In der Regel verlangen Gemeinden einen Strafregisterauszug nur in begründeten Fällen.

5. Risiken

Eine generelle Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs kann unerwünschte Wirkungen zeigen, indem Personen mit Vorstrafen die Wiedereingliederung in die Gesellschaft erschwert wird, weil ihre Bewerbungen wegen der dadurch verbundenen Stigmatisierung abgelehnt werden, obwohl die Vorstrafen in keinem Zusammenhang mit der ausgeschriebenen Stelle stehen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass mit der Einholung eines Strafregisterauszuges oder anderer Nachweise bei der Einstellung von Personal lediglich eine Momentaufnahme erfolgt. Eine Person kann bei ihrer Anstellung ohne Vorstrafen sein, doch im Verlaufe des Arbeitsverhältnisses wegen Straftaten verurteilt werden, die mit der Stelle unvereinbar sind. In solchen Fällen ist nicht sichergestellt, dass die vorgesetzten Stellen von dieser Verurteilung erfahren. Zwar mag für Mitarbeitende unter Umständen eine Meldepflicht bestehen (z.B. bei Polizeibeamten), doch ist nicht sichergestellt, dass die Mitarbeitenden ihrer Meldepflicht wirklich nachkommen. Die Furcht vor dem Verlust der Arbeitsstelle oder vor anderen Konsequenzen dürfte Mitarbeitende unter Umständen von einer Meldung abhalten. Konsequenterweise müsste ein Strafregisterauszug regelmässig, z.B. alle zwei Jahre wieder verlangt werden. Dies würde zu

einem administrativen Aufwand führen, bei dem sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit stellt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass das Wissen um die Beibringungspflicht einen präventiven Charakter entfaltet und sich entsprechend vorbelastete Personen nicht bewerben oder ihre Bewerbung zurückziehen.

6. Zu schaffende Regelung

Eine generelle Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges bei der Anstellung neuer Mitarbeitender – wie im Postulat von Thomas Werner verlangt – ist nicht erforderlich und nicht verhältnismässig. Die kantonalen Angestellten nehmen eine Vielzahl von Funktionen in den verschiedensten Aufgabenbereichen wahr. Einige dieser Funktionen sind mit besonderer Verantwortung verbunden und weisen daher ein höheres Missbrauchspotenzial auf (z.B. Führungskräfte, Finanzfachleute, Rechnungsführende, IT-Personal). Auch Positionen, die mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden sind, stellen höhere Anforderungen an die Integrität des Personals (zum Beispiel Justiz, Polizei, Strafvollzug). Für die Besetzung solcher Positionen ist es sinnvoll, erforderlich und deshalb auch verhältnismässig, einen Strafregisterauszug und/oder weitere Nachweise (zum Beispiel Betreibungsregister- oder ADMAS-Auszug, Sicherheitsüberprüfung) zu verlangen. Für andere Positionen, in welchen kein Missbrauchspotenzial vorhanden ist, ist das Einverlangen einer Personensicherheitsprüfung nicht verhältnismässig. Mithin ist eine differenzierte Lösung angebracht, welche nachfolgend erläutert wird.

Schon vor Einreichung der Motion von Thomas Werner betreffend Anstellung von Lehrpersonal nur mit aktuellem Strafregisterauszug vom 16. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2345.1) bzw. des Postulats von Thomas Werner betreffend gesetzliche Grundlagen für die Anstellung von kantonalen Angestellten im Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug vom 16. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2346.1) hat sich die Frage nach einer gesetzlichen Grundlage für die Personensicherheitsüberprüfung gestellt. Ursprünglich war eine Ergänzung von § 7 PV geplant, um die Grundlage für eine mögliche Personensicherheitsüberprüfung ausserhalb spezialgesetzlicher Regelungen, welche nur für eine bestimmte Personalkategorie gilt, zu schaffen. Da aber eine Sicherheitsprüfung einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf, weil besonders schützenswerte Personendaten erhoben und verarbeitet werden, ist die entsprechende Regelung im Personalgesetz vorzunehmen.

Die Frage einer Personensicherheitsüberprüfung stellt sich nicht nur beim Lehr- und übrigen Personal zum Schutze minderjähriger Schülerinnen und Schüler vor Übergriffen pädophil veranlagter Lehrpersonen, sondern auch bei Funktionen, die bezüglich Staatssicherheit oder in finanzieller Hinsicht besonderen Risiken ausgesetzt sind. Solche Schutzmassnahmen sind aber nur effektiv, wenn sie auch während einer Anstellung getroffen werden können. Das Personalgesetz ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

Mithin ist das Postulat erheblich zu erklären.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat von Thomas Werner betreffend gesetzliche Grundlagen für die Anstellung von kantonalen Angestellten im Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug vom 16. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2346.1 - 14554) erheblich zu erklären.

Zug, 20. Januar 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser