



Änderung des Schulgesetzes

Bericht und Antrag der Bildungskommission
vom 11. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bildungskommission hat die Vorlagen Nr. 2482.1/2 - 14882/14883 an zwei halbtägigen Sitzungen (01. Mai 2015, 11. Mai 2015) beraten. An den Sitzungen nahmen seitens der DBK Bildungsdirektor Stephan Schleiss, Generalsekretär Christoph Bucher (01. Mai 2015) bzw. Alexander Lioris, Leiter Rechtsdienst DBK (11. Mai 2015) teil. Das Protokoll führten Sabine Windlin (01. Mai 2015) und Peter Kottmann (11. Mai 2015).

Gerne erstatten wir Ihnen folgenden Bericht, der wie folgt gegliedert ist:

1. **In Kürze**
2. **Ausgangslage**
3. **Diskussion und Abklärungen**
4. **Eintretensdebatte**
5. **Detailberatung**
6. **Schlussabstimmung**
7. **Anträge**

1. **In Kürze**

Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Motion Werner greift ein unbestritten wichtiges Thema auf, das kantonal über eine Änderung im Schulgesetz geregelt werden muss. Die Bildungskommission stimmt der Vorlage mehrheitlich gemäss Antrag des Regierungsrats zu.

Umstritten war die Frage, ob beim Anstellungsverfahren von gemeindlichen Lehrpersonen neben dem Sonderprivatauszug aus dem Strafregister zusätzlich auch ein Privatauszug (früher Strafregisterauszug) verlangt werden soll. Der Sonderprivatauszug wurde auf den 01.01.2015 eigens für den Zweck der vorliegenden Fragestellung (verbesserter Schutz von Minderjährigen vor Pädokriminalität) geschaffen. Gleichzeitig wurde auch ein Tätigkeitsverbot eingeführt, das neu eine zwingende Folge von Verurteilungen gemäss Art. 63 Abs. 2 des Strafgesetzbuches ist. Es löst das altrechtliche Berufsverbot ab, das im Ermessen der Gerichte ausgesprochen wurde. Da im Sonderprivatauszug nur Tätigkeitsverbote ab 01.01.2015 und alte Berufsverbote sichtbar sind, wenn von den Taten Minderjährige betroffen waren, wurde der Antrag gestellt, während zehn Jahren oder generell im Anstellungsverfahren immer auch einen Privatauszug zu verlangen. Die Kommission lehnte diese Anträge jedoch ab und folgte mehrheitlich dem Antrag des Regierungsrats, weil sie die gesetzliche Einholungspflicht eines Privatauszugs für Lehrper-

sonen als juristisch nicht durchsetzungsfähig erachtet. Die Mehrheit der Kommission beurteilt es als unverhältnismässig, von Lehrpersonen, die sich für eine Stelle bewerben, die vollständige Offenlegung aller Daten im Strafregister (Privatauszug) zu verlangen.

2. Ausgangslage

Kantonsrat Thomas Werner reichte am 16. Januar 2014 die Motion betreffend Anstellung von Lehrpersonal nur mit aktuellem Strafregisterauszug ein, die am 30. Januar 2014 vom Kantonsrat an den Regierungsrat für Bericht und Antrag überwiesen wurde. Er fordert darin einerseits, dass bei der Anstellung von Lehrpersonen an gemeindlichen und kantonalen Schulen ein aktueller Strafregisterauszug vorgelegt werden muss, und falls eine Vorstrafe wegen sexueller Belästigung von Kindern, sexuellen Handlungen mit Kindern oder Herstellung und Besitz von Kinderpornographie vorliegt, zwingend von einer Anstellung abzusehen ist. Zudem soll im Kanton Zug für praktizierende Lehrpersonen bei einer Verurteilung wegen den genannten Delikten eine Kündigung zwingend sein.

Der Vorstoss steht im Zusammenhang mit einer auch auf Bundesebene geführten Diskussion über einen verbesserten Schutz von Minderjährigen vor Pädokriminalität. Eine Regelung auf nationaler Ebene kam bisher nicht zustande, obwohl man sich grundsätzlich über die Notwendigkeit einig ist. Immerhin wurde im Sinn der am 18. Mai 2014 mit 63% Ja-Stimmen angenommenen Eidgenössischen Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ das Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot geschaffen, das am 01. Januar 2015 in Kraft trat. Darin wurde das Schweizerische Strafgesetzbuch mit einer Bestimmung über einen neu geschaffenen Sonderprivatauszug (Art. 371a StGB, vgl. Vorlage Nr. 2482.1 - 14882 Seiten 2/3) ergänzt.

Der Regierungsrat schlägt eine Ergänzung des Schulgesetzes in § 46 Abs. 1a vor, womit eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit das neue Instrument des Sonderprivatauszugs von Anstellungsbehörden von Lehrpersonen zwingend verlangt werden kann. Eine Ausdehnung auf eine Verpflichtung, einen Privatauszug vorzulegen, wie es die Motion Werner eigentlich verlangte, erachtet der Regierungsrat als nicht verhältnismässig. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Schulgesetzes wird auch eine gesetzliche Grundlage für die offenbar schon in verschiedenen Gemeinden praktizierte Pflicht zur Vorweisung eines Strafregisterauszugs geschaffen. Die vorliegende Gesetzesänderung betrifft nur gemeindliche Lehrpersonen. Kantonale Lehrpersonen sowie Anstellungsverhältnisse im Sozial-, Jugend- und Sportbereich sollen bei der Beantwortung des Postulats Werner (Vorlagen Nr. 2346.1/2 - 14554/14862) behandelt werden.

Die Gemeinden befürworteten in einer Vorkonsultation des Regierungsrats ausdrücklich eine kantonale Regelung und wünschen eine zügige Umsetzung des Anliegens. Auch die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug unterstützt den Vorschlag des Regierungsrats.

3. Diskussion und Abklärungen

3.1. Ergänzende Ausführungen des Bildungsdirektors

In seinen einleitenden Bemerkungen wies der Bildungsdirektor darauf hin, dass die Notwendigkeit des Schutzes Minderjähriger vor sexuellen Übergriffen von Lehrpersonen unbestritten sei. Die Versuche, dazu eine bundesgesetzliche Lösung zu finden, seien bisher allerdings gescheitert. Umso wichtiger sei es, auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Zur besseren Verständlichkeit der Vorlage und zur Beantwortung diverser Fragen von Mitgliedern der Bildungskommission ergänzte der Bildungsdirektor Antrag und Bericht des Regierungsrats mit folgenden Ausführungen:

a) „Schwarze Liste“ der Erziehungsdirektoren-Konferenz EDK

Die EDK führe eine so genannte „schwarze Liste“. Seit dem 1. Januar 2008 seien die Kantone verpflichtet, Lehrpersonen zu melden, denen nach einem kantonalen Verfahren rechtskräftig die Unterrichtsbefugnis entzogen worden ist. Die Gründe für einen Entzug der Unterrichtsbefugnis seien nicht auf sexuelle Straftatbestände beschränkt, sondern könnten sich beispielsweise auch auf ein Suchtverhalten beziehen. Private, gemeindliche oder kantonale Schulen könnten bei der EDK schriftlich anfragen, ob Personen, die in einem Bewerbungsverfahren stehen oder gegen die es Verdachtsmomente gibt, auf der Liste stehen würden. Wer auf der Liste stehe, habe keine Unterrichtsbefugnis mehr und dürfe nicht als Lehrperson angestellt werden. Allerdings komme es nur äusserst selten vor, dass einer Lehrperson die Unterrichtsbefugnis entzogen werde. Der Entzug einer Unterrichtsbefugnis sei zeitlich unbeschränkt, während dem ein Tätigkeitsverbot für zehn Jahre gelte. Nicht jedes sexuelle Fehlverhalten führe zu einem Entzug der Unterrichtsbefugnis. Es gebe keinen Automatismus. Die schwarze Liste der EDK habe nur eine beschränkte Legitimation, zudem bestehe keine Nachfragepflicht von Behörden. Diese Liste könne deshalb bei der Verhinderung von Anstellungen von Lehrpersonen, die wegen pädosexueller Delikte verurteilt wurden, nicht als Ersatz für eine Konsultation des Strafregisters dienen.

b) Strafregister - Privatauszug – Sonderprivatauszug - Einsichtsrechte¹

Das Strafregister wird durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD geführt. Es enthält die Strafurteile kantonalen, eidgenössischer und ausländischer Gerichte. Gemäss Art. 367 StGB haben folgende Behörden Einsichtsrecht in den Registereintrag: Strafverfolgungsbehörden, kantonale Fremdenpolizeibehörden, für Strassenverkehrsrecht zuständige Bundes- und Kantonsbehörden. Diese Auflistung ist abschliessend. Betreffend der Dauer des Registereintrags ist folgende Unterscheidung zu beachten: Einerseits gibt es die Löschung (Sichtbarkeit) je nach Schwere des Tatbestands, andererseits gibt es die Entfernung (Vernichtung), ebenfalls je nach Schwere des Tatbestands. Für die Behörden ist der Registereintrag während der ganzen Dauer des Registereintrags, also bis zur Entfernung sichtbar.

Bis am 31.12.2014 enthielt das Strafregister Berufsverbote, die auf den 01.01.2015 durch Tätigkeits-, Rayon- und Kontaktverbote ersetzt wurden. Das Berufsverbot war keine zwingende

¹ Informationen zu Strafregisterauszügen vgl. Website des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (https://www.e-service.admin.ch/crex/cms/content/strafregister/strafregister_de)

Folge von gewissen Strafurteilen, sondern wurde dort ausgesprochen, wo man es als angezeigt erachtete. Das neue Tätigkeitsverbot ist eine zwingende Folge von Verurteilungen gemäss Art. 63 Abs. 2 des Strafgesetzbuches. Es wird für zehn Jahre ausgesprochen. Bei den Berufsverboten gab es bis 31.12.2014 keine einheitliche Regelung, wann der Eintrag im Register gelöscht oder entfernt wird. Für die Dauer des Registereintrags gilt seit 01.01.2015 folgendes: Zwanzig Jahre bei Tatbeständen gemäss Art. 67 Abs. 3 StGB, Verlängerung um die Dauer des Strafvollzugs im Gefängnis. Der Registereintrag eines Kontakt- oder Rayonverbots dauert zwischen sechs Monate und fünf Jahre und wird ebenfalls um die Zeit des Strafvollzugs im Gefängnis verlängert.

Jede Person kann den vollständigen sie betreffenden Privatauszug aus dem Schweizerischen Zentralstrafregister anfordern (Art. 371 Abs. 1 StGB). Bei den Registerauszügen gibt es zwei Arten: 1. Privatauszug (früher: Strafregisterauszug), 2. Sonderprivatauszug. Auf dem Privatauszug erscheinen alle Urteile. Urteile wegen Übertretungen sind allerdings nur verzeichnet, wenn ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot ausgesprochen wurde.

Das Instrument des Sonderprivatauszugs wurde aufgrund der Pädophilen-Initiative geschaffen. Im Sonderprivatauszug sind alle rechtskräftigen Verurteilungen aufgeführt, die mit einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- oder Rayonverbot behaftet sind. Altrechtliche Berufsverbote erscheinen dann auf dem Sonderprivatauszug, wenn durch die entsprechenden Taten Minderjährige betroffen waren. Das Urteil bleibt im Sonderprivatauszug während der ganzen Dauer des Tätigkeitsverbots und der Dauer des Strafvollzugs sichtbar.

Das Einsichtsrecht des Arbeitgebers in Daten des Arbeitnehmers ist in Art. 328b OR geregelt: „Der Arbeitgeber darf Daten über den Arbeitnehmer nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlich sind. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [...]“. Das heisst, dass Arbeitgeber die Einsicht in Registereinträge (Privatauszug) nur dann einfordern können, wenn darin ein deliktisches Verhalten oder ein Tätigkeits-, Kontakt- und/oder Rayonverbot verzeichnet sein könnte, das konkret für die Ausübung der konkreten Stelle von Interesse ist (wie Fahren im angetrunkenen Zustand für Chauffeure). Der Arbeitgeber kann zwar dennoch einen Privatauszug verlangen, auch wenn keine besondere Vertrauensstellung mit der Ausübung der Funktion vorhanden ist. Formal durchsetzen kann der Arbeitgeber das Einsichtsrecht in den Privatauszug aber nicht, wenn der Mitarbeiter bzw. die Mitarbeiterin seine/ihre Mitwirkung mit Verweis auf die Unverhältnismässigkeit verweigert. Unter denselben Voraussetzungen kann auch der öffentliche Arbeitgeber die Offenlegung von seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verlangen. Eine gesetzliche Offenlegungspflicht aller Einträge nur für Lehrpersonen ist jedoch nicht gerechtfertigt und juristisch nicht durchsetzungsfähig. Die generelle Offenlegungspflicht der Einträge für Mitarbeitende der öffentlichen Hand ist im Zusammenhang mit dem Postulat Werner im Personalrecht zu prüfen. Daraus abgeleitet gibt es für den Kanton zwei Regelungsmöglichkeiten: 1. Pflicht zur Einholung eines Sonderprivatauszugs für Lehrpersonen, 2. Pflicht zur Einholung eines Privatauszugs für bestimmte Funktionen bzw. bei Erfordernis der besonderen Eignung. Nicht regeln kann der Kanton das direkte Einsichtsrecht von Behörden in Registereinträge ohne Privat- oder Sonderprivatauszug, da dies im Bundesrecht nicht vorgesehen ist.

3.2. Fragen

Trifft es zu, dass auf dem Sonderprivatauszug nur jene Sexualdelikte aufgeführt sind, die ab 2015 begangen wurden bzw. deren Verurteilung erst nach diesem Zeitpunkt erfolgte?

Antwort: *Nein. Es erscheinen auch altrechtliche Berufsverbote auf dem Sonderprivatauszug, wenn durch die entsprechenden Taten Minderjährige betroffen waren. Allerdings wurden die Berufsverbote wie dargelegt nur dort ausgesprochen, wo man es als angezeigt erachtete. Wenn bei einem entsprechenden Vergehen kein Berufsverbot ausgesprochen wurde, auch wenn von den Taten Minderjährige betroffen waren, dann erscheint der Eintrag nicht. Das neue Tätigkeitsverbot ist hingegen eine zwingende Folge von Verurteilungen gemäss Art. 63 Abs. 2 StGB. Bis in zehn Jahren werden also alle entsprechenden Delikte auch mit einem Tätigkeitsverbot belegt und damit im Sonderprivatauszug sichtbar sein. Laufende Verfahren werden weder im Sonderprivatauszug noch im Privatauszug aufgeführt.*

Sind auf dem Sonderprivatauszug auch Delikte aufgeführt, die nicht zum Entzug der Unterrichtsbefugnis geführt haben?

Antwort: *Der Sonderprivatauszug gibt Auskunft über Urteile, die ein Berufs-, Tätigkeits- oder Kontakt- und Rayonverbot zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen enthalten, solange ein solches Verbot wirksam ist.*

Könnte der Kanton Zug während einer Übergangsfrist z.B. von zehn Jahren sowohl den Privat- als auch den Sonderprivatauszug verlangen?

Antwort: *Das Problem der Verhältnismässigkeit bleibt bestehen. Das Bundesgericht würde voraussichtlich die Pflicht, bei jeder Anstellung von gemeindlichen Lehrpersonen eine Privatauszug einzufordern, kassieren.*

Sind bereits eingestellte Lehrpersonen von dieser Gesetzesänderung auch betroffen?

Antwort: *Man kann diese Regelung nicht rückwirkend in Kraft setzen. Es müssten also nicht alle Lehrpersonen nachträglich einen Sonderprivatauszug vorlegen. Der Arbeitgeber kann jedoch auch von praktizierenden Lehrpersonen einen Sonderprivatauszug verlangen. Falls ein Verbot einer beruflichen oder organisierten ausserberuflichen Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen oder volljährigen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, festgestellt werden sollte, dürfte diese Lehrperson nicht mehr weiter beschäftigt werden.*

Wie geht man mit Lehrpersonen aus dem Ausland um? Gibt es dort auch Sonderprivatauszüge?

Antwort: *Ausser Liechtenstein kennt kein anderes Land dieses Instrument.*

Werden für Stellvertretungen auch Sonderprivatauszüge verlangt?

Antwort: *Auch Stellvertretungen brauchen einen Arbeitsvertrag. Folglich müssen sie die gleichen Dokumente vorweisen.*

Wie lange bleiben Lehrpersonen auf der „schwarzen Liste“ der EDK?

Antwort: *Ausser der EDK weiss niemand, wer aus welchen Gründen und wie lange auf dieser Liste verzeichnet bleibt.*

4. Eintretensdebatte

Die Bildungskommission tritt einstimmig auf diese Vorlage ein.

5. Detailberatung § 46

Antrag 1

Lehrpersonen müssen vor ihrer Anstellung nicht nur einen Sonderprivatauszug sondern auch einen Privatauszug vorlegen. Der letzte Satz von § 46 Abs. 1a soll deshalb wie folgt ergänzt werden: „[...] Zu diesem Zweck haben die Lehrpersonen der Anstellungsbehörde vor ihrer Anstellung, sofern eine solche tatsächlich in Frage kommt, und auf Verlangen während ihrer Beschäftigung einen aktuellen Sonderprivatauszug und einen Privatauszug gemäss Artikel 371 StGB vorzulegen.“

Begründung

Delikte von Personen, die vor dem Januar 2015 verurteilt wurden, sind nicht auf dem Sonderprivatauszug ersichtlich. Viele Pädophile, die kaum therapierbar und oft Wiederholungstäter seien, würden vom Sonderprivatauszug gar nicht erfasst. Konflikte mit dem Datenschutz müsse man in Kauf nehmen, wenn man das Ziel des Schutzes von Minderjährigen erreichen möchte. Wenn es in der Privatwirtschaft möglich sei, bei einer Bewerbung einen Privatauszug zu verlangen, so müsse dies auch für den Staat möglich sein. Es gehe um den Schutz von Kindern.

Antrag 2

§ 46 Abs. 1a soll mit einem zusätzlichen Satz ergänzt werden: „[...] Zu diesem Zweck haben die Lehrpersonen der Anstellungsbehörde vor ihrer Anstellung, sofern eine solche tatsächlich in Frage kommt, und auf Verlangen während ihrer Beschäftigung einen aktuellen Sonderprivatauszug gemäss Artikel 371a StGB vorzulegen. Während einer Übergangsfrist bis am 31.12.2024 müssen diese Lehrpersonen zusätzlich auch einen Privatauszug vorlegen.“

Begründung

Wenn während einer Übergangsfrist von zehn Jahren auch ein Privatauszug gezeigt werden muss, dann entgehen den Anstellungsbehörden keine Fälle, die zwar im Privatauszug vermerkt sind, aber aufgrund der alten Regelung mit keinem Berufs- bzw. Tätigkeitsverbot belegt wurden. Dies sei angesichts der Bedeutung des Schutzes von Minderjährigen verhältnismässig.

Argumentation für den Antrag des Regierungsrats

Der vom Regierungsrat vorgeschlagene § 46 sei in sich logisch. Das Ziel des Beschäftigungsverbots sei im ersten Satz geregelt und werde mit dieser Gesetzesanpassung weitgehend erreicht. Falls man zusätzlich einen Privatauszug verlangen möchte, sei dies besser im Personalgesetz zu regeln. Man könnte dort eine Kann-Formulierung einfügen und damit die Einholung eines Privatauszugs gesetzlich regeln. Eine Sonderregelung im Schulgesetz sei nicht verhältnismässig und juristisch nicht durchsetzbar.

1. Abstimmung

Antrag Regierungsrat	4 Stimmen
Antrag 1	2 Stimmen
Antrag 2	3 Stimmen

2. Abstimmung

<i>Antrag 1</i>	<i>2 Stimmen</i>
<i>Antrag 2</i>	<i>7 Stimmen</i>

3. Abstimmung

<i>Antrag Regierungsrat</i>	<i>5 Stimmen</i>
<i>Antrag 2</i>	<i>4 Stimmen</i>

Die Bildungskommission empfiehlt dem Regierungsrat, den Gemeinden zu empfehlen bei Anstellungsverfahren von Lehrpersonen zusätzlich auch den Privatauszug zu verlangen. Damit können allfällige Lücken im Sonderprivatauszug in den nächsten Jahren geschlossen werden.

6. Schlussabstimmung

Die Bildungskommission stimmt der Revision des Schulgesetzes in der Version des Regierungsrats mit 9:0 Stimmen zu.

7. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen die Bildungskommission:

1. Auf die Vorlage Nr. 2482.2 - 14883 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die Motion von Kantonsrat Thomas Werner (Vorlage Nr. 2345.1 – 14553) teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 11. Mai 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Bildungskommission

Der Präsident: Martin Pfister