



Sicherheit öffentlicher Institutionen und Gebäude

Bericht der Arbeitsgruppe an die Regierung



Standeskanzlei Graubünden

11. April 2002

INHALTSVERZEICHNIS

Übersicht	3
1. Ausgangslage	5
2. Auftrag der Regierung	7
3. Abklärungen der Arbeitsgruppe	8
3.1. Problemanalyse	8
3.2. Ist-Zustand	12
4. Zielsetzungen und Anforderungen	17
5. Mögliche Massnahmen	18
5.1. Allgemeines	18
5.2. Beschaffung und Weitergabe von Informationen	18
5.3. Prävention	21
5.4. Schutz	24
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen	27
6.1. Anfallende Kosten	27
6.2. Kostenübersicht	29
7. Aufträge	30
Anhang	32

Übersicht

Am 27. September 2001 erschoss ein Amokläufer im Zuger Kantonsparlament elf Mitglieder des Kantonsrates und drei Mitglieder der Regierung. Weiteren Anwesenden fügte er schwere Verletzungen zu. Diese Bluttat führte in der ganzen Schweiz, so auch in Graubünden, zu einer Überprüfung der Sicherheit öffentlicher Institutionen. Die Bündner Regierung setzte am 6. November 2001 eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, insbesondere den Umgang mit Personen, die mit den Behörden im Streit liegen, die Gebäudesicherheit und die Personensicherheit in der kantonalen Verwaltung und bei den kantonalen Gerichten näher zu untersuchen. Dabei gab die Regierung der Erwartung Ausdruck, dass der Zugang zu den öffentlichen Institutionen nach wie vor ungehindert aufrecht erhalten werden soll.

Eine Ursachenanalyse zeigt, dass Drohungen und Gewaltanwendungen gegenüber Behördemitgliedern und Angehörigen der Verwaltung häufig von Personen ausgehen, die sich in einer besonderen Lebenssituation befinden und die mit der Behandlung ihrer Anliegen durch die Behörden unzufrieden sind. Eine Umfrage in der gesamten Verwaltung hat ergeben, dass zwei Drittel der Dienststellen keine Probleme im Umgang mit "schwierigen" Personen vermelden. Ein Drittel der angefragten Stellen ist in einem oder mehreren Fällen mit Drohungen oder Gewaltanwendungen konfrontiert worden. Es besteht demnach auch unter diesem Gesichtspunkt Handlungsbedarf.

Wichtiges Anliegen ist, Drohungen und Gewaltanwendungen vorzubeugen. Dies erscheint nur dann möglich, wenn Informationen zu gewaltbereiten Personen gesammelt, ausgewertet und weitergeleitet werden können. Diese Aufgabe soll der Kantonspolizei zukommen. Die notwendige Rechtsgrundlage ist im neuen Polizeigesetz zu schaffen, das sich derzeit in Erarbeitung befindet. Die vorzuschlagende Lösung muss selbstverständlich den Anforderungen des Persönlichkeitsschutzes und des Datenschutzes genügen.

Für Personen, die sich mit Bedrohungssituationen konfrontiert sehen, soll eine Beratungsstelle eingerichtet werden. Diese ist beim Sozialamt anzusiedeln und stellt im Bedarfsfall im Rahmen ihres Beratungsauftrages den Kontakt zu Fachleuten her. Die Beratungsstelle koordiniert im übrigen auch die weiteren Massnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Gewaltsituationen. Nach massiver Bedrohung oder erfolgter Gewaltanwendung brauchen die Betroffenen Betreuung. Diese soll das sich bereits gestützt auf das kantonale Rettungskonzept im Aufbau befindliche Careteam gewährleisten. Das Careteam wird sich voraussichtlich aus Ärzten, Psychologen, Pflegepersonen, Seelsorgern und Sozialarbeitern zusammensetzen und im Bedarfsfall eine

sachgerechte Betreuung garantieren. Zu verstärken ist die Weiterbildung der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf den Umgang mit gewaltbereiten Personen. Hierfür wird das bestehende Kursangebot ausgebaut. Sämtliche Angebote – Beratungsstelle, Careteam und Weiterbildungskurse – sollen auch Behördemitgliedern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Institutionen von Gemeinden, Kreisen und Bezirken zur Verfügung stehen. Bestimmte Dienstleistungen sind dabei abzugelten.

Schliesslich geht der Vorschlag dahin, zur Verbesserung des Gebäude- und Personenschutzes umfangreiche Massnahmen zu verwirklichen. Diese Massnahmen sind teils baulicher, teils technischer Art. Sie sollen es ermöglichen, den Zutritt zu öffentlichen Gebäuden zu kontrollieren und damit die Sicherheit im Innern zu erhöhen. Dabei werden die kantonalen Verwaltungsgebäude jedoch keineswegs zu Festungen ausgebaut. Für die Umsetzung des gesamten Sicherheitskonzeptes ist mit einmaligen Kosten von ca. Fr. 3'000'000.-- zu rechnen. Zusätzlich fallen jährlich wiederkehrende Kosten von ungefähr Fr. 90'000.-- an. Der Hauptteil der Investitionen fällt auf die Verbesserung der Gebäudesicherheit. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen, mit Ausnahme der baulichen Massnahmen, zum einen Teil noch in diesem Jahr, zum andern Teil in der ersten Hälfte des nächsten Jahres realisiert werden. Die Massnahmen zum Gebäude- und Personenschutz sind bis spätestens Ende 2004 umzusetzen.

Es ist nicht möglich, mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine umfassende Sicherheit für öffentliche Institutionen sowie für Behördemitglieder und Verwaltungsangestellte zu schaffen. Angestrebt wird eine möglichst grosse Sicherheit, ohne dass schwerwiegende Einschränkungen im Zugang zu Behörden und Institutionen zu verzeichnen sind. Ein Restrisiko lässt sich selbst mit aufwendigsten Massnahmen nicht eliminieren. Dieses muss um den Preis einer offenen Gesellschaft und offener staatlicher Institutionen in Kauf genommen werden.

Chur, 11. April 2002

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident
Sehr geehrte Mitglieder der Regierung

Auftragsgemäss erstatten wir Ihnen Bericht über die Sicherheit öffentlicher Institutionen und Gebäude gemäss Regierungsbeschluss Nr. 1734 vom 6. November 2001.

1. Ausgangslage

Am 27. September 2001 betrat ein Mann in einer Art Polizeiuniform den Ratsaal des Zuger Kantonsparlaments und gab von mindestens drei Orten im Saal mit dem Sturmgewehr und einer Pistole 60 bis 80 Schüsse ab. Dabei wurden 14 Menschen tödlich getroffen und 14 weitere Personen schwer verletzt. Unter den Opfern befanden sich drei Regierungsmitglieder und 11 Kantonsräte. Vor Eintreffen der Polizei erschoss sich der Mann im Ratsaal.

Beim Täter handelte es sich um einen 57-jährigen in Zürich wohnhaften Mann, der im Kanton Zug aufgewachsen war. Die Wahnsinnstat beging er offenbar aus Rache und Wut. Er hatte in der Vergangenheit wiederholt Personen des öffentlichen Lebens wegen verschiedenster Amtsdelikte angezeigt und - unter anderem in Leserbriefen - verleumdet. Zudem hatte der Amokläufer zahlreiche Aufsichtsbeschwerden gegen Regierungsmitglieder eingereicht. Eigentlicher Auslöser dieser Wahnsinnstat war jedoch vermutlich ein Entscheid des Zuger Obergerichts gewesen, das ein paar Tage vor der Tat befunden hatte, dass die Zuger Untersuchungsbehörden sieben Anzeigen des Amokschützen zu Recht nicht weiter verfolgten. Der Amokläufer muss die negativen Behördenentscheide als endgültiges Verdikt empfunden haben, auf das er in seinem Wahn nur noch eine Antwort fand: möglichst viele der vermeintlichen Verschwörer mit in den Tod zu reissen. Der Täter hinterliess im Ratsaal auch ein Bekennerschreiben mit dem Titel "Tag des Zorns für die Zuger Mafia", in dem er ein letztes Mal über die „Justizkriminellen“ herzog, welche ohne Beweise Prozesse gegen ihn geführt und dadurch die „wahre Verbrecherbande“ geschont hätten.

Von Kriegen, Bombenexplosionen und Selbstmordattentaten war die Schweiz bis zum Ereignis in Zug kaum betroffen gewesen. Amokläufe wie z.B. in amerikanischen Schulen schienen hierzulande nicht möglich zu sein. Doch das hat sich schlagartig geändert. Sowohl die Bilder von den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA wie auch der Amoklauf in Zug haben drastisch vor Augen geführt, wie trügerisch das Gefühl der Sicherheit sein kann. Diese Feststellung wird noch akzentuiert durch den Anschlag vom 27. März 2002 im Rathaus von Nanterre, einem Vorort von Paris. Dort erschoss ein Amokläufer acht Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Zahlreiche Menschen erlitten schwere Verletzungen.

Auch die Schweiz ist Teil einer Welt, in der die Schwelle zur Gewaltanwendung immer mehr sinkt. Diese Vorkommnisse sollen nicht dazu veranlassen, in Panik zu verfallen und eine grenzenlose Überwachungsmentalität zu üben. Indessen muss der Sicherheitsaspekt überdacht werden. Zu prüfen ist vor allem, wie es mit der Sicherheit öffentlicher Institutionen steht und wie insbesondere Behörden und ihre Mitglieder vor gewaltbereiten Leuten geschützt werden können. Es stellt sich die Frage, wie das labile Gleichgewicht zwischen der inneren Sicherheit und der Bewahrung einer offenen Gesellschaft gewahrt werden kann.

2. Auftrag der Regierung

Nach dem Blutbad im Zuger Kantonsparlament nahmen die Bündner Regierung und die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates eine Lagebeurteilung vor. Als Sofortmassnahme wurde erstmals für die Oktobersession 2001 des Grossen Rates ein Sicherheitsdispositiv angeordnet.

Mit Beschluss vom 6. November 2001 (RB Nr. 1734) setzte die Regierung eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, die Sicherheit öffentlicher Institutionen und Gebäude einer Prüfung zu unterziehen und abzuklären, mit welchen Mitteln sich eine angemessene Verbesserung der Sicherheit erzielen lässt.

Der Arbeitsgruppe gehören an:

- Kanzleidirektor Claudio Riesen, Vorsitz
- lic. iur. Martin Accola, Stabschef Kantonspolizei
- Dr. Werner Bochsler, Vizepräsident des Kantonsgerichts
- Dr. Markus Bünter, Chefarzt der Psychiatrischen Klinik Waldhaus
- Niklaus Frey, Betriebsökonom HWV, Leiter der Abteilung Organisation des Personal- und Organisationsamtes
- lic. iur. Agostino Priuli, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts
- dipl. Arch. HTL Hans Rest, Adjunkt des Hochbauamtes
- Dr. Alex Zindel, Staatsanwalt
- lic. oec. publ. Curdin König, Stabsmitarbeiter Planung und Controlling bei der Standeskanzlei (Sekretariat)
- lic. iur. Andrea Beck, Stabsmitarbeiterin Projekte bei der Standeskanzlei (Sekretariat)

Vom Auftrag grundsätzlich ausgeklammert wurden die Behörden und Institutionen auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene, da eine generelle Überprüfung aus der Sicht des Kantons nur mit grossem Aufwand durchführbar ist. Einzelne für diese Ebenen nützliche Ergebnisse oder Empfehlungen sollten ihnen jedoch zugänglich gemacht werden. Als Rahmenbedingung bekundete die Regierung den Willen, den Zugang zu den öffentlichen Institutionen nach wie vor möglichst ungehindert aufrecht zu erhalten.

3. Abklärungen der Arbeitsgruppe

3.1. Problemanalyse

3.1.1. Mögliche Ursachen für Drohungen und Gewaltanwendung

Vereinfacht gesagt ist ein Amokläufer jemand, der aus geistiger Umnachtung ein blindwütiges, aggressives Tötungsverhalten an den Tag legt. Beim Täter sind Legitimitätsvorstellungen für die Tat vorhanden, das heisst, ihm ist es bewusst, dass die Tat verboten ist und bestraft wird. Er hält sie aber für legitim. Er erlebt die Tat als gefühlsmässig richtig. Der Täter hat das Gefühl: "Man hat mir so viel Unrecht angetan, ich habe so viel gelitten – jetzt ist das die angemessene Antwort darauf". Ein geschlossenes Legitimitätserleben ist der Boden, auf dem jemand solche Taten begehen kann. Darauf aufbauend entwickeln sich Rachegeanken und Tatfantasien. Ein Amokschütze kann sowohl vorsätzlich als auch im Affekt handeln und es gibt deshalb auch kein eindeutiges Täterprofil. Es gibt jedoch prägnante Tätertypen¹:

- a) Einmal gibt es Täter, die psychisch schwer gestört sind und Verfolgungsideen haben. Sie imponieren sich oft mit der Idee, dass sie die Welt retten wollen. Sie empfinden den Gewaltakt als legitime Notwehr gegen die eigene Bedrohung. Oft sind solche Empfindungen kombiniert mit Heils- und Rettergedanken. Ein ähnliches Gefühlserleben ist auch bei Sekten und religiösen Fundamentalisten anzutreffen.

- b) Andere Täter kommen eher aus dem Bereich der persönlichkeitsgestörten Menschen. Bei diesen ist ein überdauerndes Muster von innerem Erleben und Verhalten zu erkennen, das merklich von den Erwartungen der soziokulturellen Umgebung abweicht und tiefgreifend sowie unflexibel ist. Diese Störungen beginnen in der Adoleszenz oder im frühen Erwachsenenalter und haben einen stabilen Zeitverlauf. Solche Menschen weisen beispielsweise eine extrem erhöhte Kränkbarkeit gegenüber der Normalbevölkerung auf. Sie haben grossartige Ideen von sich, reagieren sehr empfindlich und nachtragend auf Kritik. Sie fühlen sich durch frustrierte Erlebnisse in ihrem inneren Kern bedroht.

¹ Folgende Aussagen stützen sich auf das Legitimitätskonzept von Herrn Frank Urbaniok, Psychiater und Chef des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) der Justizdirektion des Kantons Zürich; vgl. www.news.bluewin.ch/article_print/0,1011,196561,00.html

- c) Unter eine weitere Tätergruppe fallen die sogenannten Querulanten, die sich ständig mit Ordnung, Perfektionismus und Kontrolle beschäftigen. Querulanten sind in der Verwaltung und in der Rechtspflege relativ häufig anzutreffen. Viele werden als lästig empfunden und nur selten als gefährlich eingestuft. Gewaltausbrüche gegenüber Behörden haben in der Regel eine lange Vorgeschichte. Auch ein sogenannter „schwerer“ Querulant hat einmal „klein“ angefangen und war ursprünglich vielleicht nur ein harmloser Rechthaber. Mit der Zeit steigert er sich mehr und mehr in sein tatsächliches oder vermeintliches Recht hinein, bis sich sein Denken fast ausschliesslich nur noch auf seinen Fall konzentriert. Oft eignen sich Querulanten mit der Zeit ein beachtliches juristisches Wissen an, das sie sehr einseitig fallbezogen einsetzen. Wer ihren meistens sehr umfangreichen und oft wirren Eingaben nicht entspricht, sieht sich unerwartet Drohungen gegenüber. Ein in seinem Rechtsgefühl verletzter Mensch kann sich viele Schikanen ausdenken: schikanöse Betreibungen, Sachbeschädigungen, telefonische Belästigungen, Nachstellungen, Verunglimpfungen per Post. Gefährlich wird es dann, wenn der Querulant den rechtsstaatlichen Weg, den er so exzessiv zu nutzen weiss, verlässt und seinen Hass sowie seine Ohnmacht auf einzelne Vertreter der Justiz und Verwaltung projiziert. In der Rechtspraxis fällt auf, dass auch ursprünglich völlig unauffällige Menschen - je nach Schwere des Ursprungserlebnisses – zu Querulanten werden können. Die Rechthaberei ist ein verbreitetes Phänomen und auch ein nicht allzu empfindlicher Durchschnittsmensch kann ausrasten, wenn ihm tatsächlich Unrecht geschehen ist.

Es ist zu betonen, dass nicht jede Person, die einem dieser drei prägnanten Tätertypen zugeordnet werden kann, sich zwangsläufig zu einem Amokläufer entwickeln wird. Amoktaten finden ausgesprochen selten statt. Bei Personen, die eine der oben aufgeführten Charakterstrukturen aufweisen, sind die Rache- und Tatfantasien begünstigt. Der potenzielle Täter überlegt sich über längere Zeit, was er tun könnte und wie andere leiden würden. Einige wenige lassen vielleicht irgendwann diesen Rachefantasien freien Lauf. Es ist schwierig zu sagen, ob es Warnsignale gibt oder nicht. Viele potenzielle Amokläufer sprechen Drohungen aus und die meisten verwirklichen sie zum Glück nicht. In der Vorgeschichte der meisten Amokläufer wurden jedoch entsprechende Äusserungen gemacht. Eine fachlich professionelle Risikoeinschätzung ist sehr schwierig, eine definitive Einschätzung von potenziellen Tätern in gewalttätig oder nicht gewalttätig nicht möglich. Für eine kompetente Beurteilung fehlen objektive wissenschaftliche Kriterien.

3.1.2. Erfahrungen in der kantonalen Verwaltung im Umgang mit schwierigen Personen

Im Dezember 2001 wurde im Rahmen des vorliegenden Auftrags bei allen kantonalen Dienststellen, Anstalten und Betrieben eine Umfrage durchgeführt. Das Ergebnis sollte darüber Auskunft geben, welche Stellen Probleme im Umgang mit „schwierigen“ Personen verzeichnen können. Dabei waren vor allem jene Fälle von Interesse, in denen es zu ernstgemeinten Drohungen oder sogar zu Gewaltanwendungen gegenüber Amtspersonen gekommen war.

Diese Umfrage ergab, dass in den letzten Jahren in der kantonalen Verwaltung nur wenige ernsthafte Vorfälle stattgefunden hatten (vgl. Anhang 1). Von den 82 Verwaltungsstellen, die sich zur Umfrage äusserten, vermerkten 54 Stellen keine Probleme im Umgang mit „schwierigen“ Personen. Dies entspricht einer Quote von knapp 66%. Abgesehen von den psychiatrischen Kliniken und den Strafanstalten, wo „schwierige“ Personen zu den Kunden gehören, sind von Gewaltanwendungen oder Drohungen folgende Amtsstellen am Stärksten betroffen:

- das Polizeikommando (5-10 Fälle/Jahr)
- das Amt für Polizeiwesen (zahlreiche Fälle/Jahr)
- das Strassenverkehrsamt (2-3 Fälle/Jahr)
- das Sozialamt, vor allem die Abteilungen Sozialdienste (32 Fälle in 2 Jahren) und Asylorganisation (zahlreiche Fälle)
- die kantonale Amtsstelle des Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (verschiedene Fälle seit 1997)
- regionale Arbeitsvermittlungsstellen, vor allem das RAV-Samedan (3 ernsthafte Fälle sowie 4-5 weniger ernsthafte Fälle seit 1997)
- das Amt für Volksschule und Kindergarten (bis zu 3 Fälle pro Jahr)
- die Kantonsschule (immer wieder)
- die Sozialversicherungsanstalt (2-3 Fälle/Jahr)
- das Veterinäramt (2-3 Fälle/Jahr)
- das Jagd- und Fischereiinspektorat (1-5 Fälle/Jahr) sowie
- das Chemische Laboratorium (2 Fälle seit 1999)

Aus der Umfrage geht weiter hervor, dass das grösste Gefährdungspotential von unzufriedenen Personen, Personen in besonderen Lebenssituationen, psychisch kranken Personen, vorbestraften Personen, Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen, Ausländern sowie Menschen, denen eine Leistung verweigert wurde, ausgeht. Auffällig sind das wiederholte Auftreten von bestimmten Personen bei verschiedenen Stellen sowie gewisse Regelformen von Gewaltentwicklungen.

Die Gefährdungssituationen bestanden hauptsächlich aus Androhungen von körperlicher Gewalt, Ausübung von psychischer Gewalt (geheime Anrufe und Bedrohungsbriefe), vereinzelt Morddrohungen, Tötlichkeiten, Sachbeschädigungen, Beschimpfen und Beschuldigungen von Personen und Stellen. Klar ist festzuhalten, dass mit der Kategorisierung potenziell gewalttätiger Personen keine Pauschalurteile verbunden werden dürfen. Der Umfrage kann des Weiteren entnommen werden, dass Mitarbeiter bei Bedrohungssituationen in der Regel versuchen, die gewaltbereiten Personen zu beruhigen. Sie lassen diese ausreden und hören ihnen zu, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und dadurch eine allfällige Eskalation zu verhindern. Zur Prävention wurden unter anderem folgende Massnahmen getroffen: Sitzordnung mit Fluchtwegen, Ausrüstung mit Pfeffersprays, kontrollierte Eingänge sowie Durchführung von Sitzungen mit „schwierigen“ Personen zu zweit.

3.1.3. Erfahrungen in anderen Kantonen

Da die steigende Gewaltbereitschaft gegenüber Behörden nicht ein kantonales sondern vielmehr ein nationales und internationales Problem darstellt, hat die Arbeitsgruppe in mehreren Kantonen eine Abklärung über die Sicherheit kantonaler Behörden und Gebäude durchgeführt. Dabei wurden die Kantone Freiburg, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich angefragt.

Die Ergebnisse der Umfrage lassen sich wie folgt zusammenfassen: Sämtliche Kantone befassen sich zur Zeit mit dem Thema Sicherheit. In den Kantonen St. Gallen, Zug und Luzern soll den Regierungen im Verlauf der ersten Jahreshälfte 2002 Bericht erstattet werden, in den übrigen Kantonen erst später. Da keine definitiven Konzepte vorliegen oder die Arbeiten erst in Angriff genommen wurden, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur allgemeine Aussagen festhalten. Nach dem Gewaltakt in Zug sind in den meisten Kantonen Sofortmassnahmen ergriffen worden. Es wurden vor allem die Polizeipräsenz während der Parlamentssessionen verstärkt und technische Sicherheitsmassnahmen bei Gebäuden angeordnet. In Arbeit ist vielerorts die Prüfung der Sicherheit sämtlicher öffentlichen Gebäude. Zu diesem Zweck wird in vielen Kantonen eine Risikoanalyse durchgeführt. Im Kanton Luzern hat eine Arbeitsgruppe der Regierung Ende 2001 einen Zwischenbericht erstattet. Darin werden beispielsweise bauliche Massnahmen und Massnahmen im Verhalten vorgeschlagen. Als Sofortmassnahme ist eine Datenbank von gewaltbereiten Personen erstellt worden.

3.1.4. Schlussfolgerungen

Die Ereignisse vom 11. September 2001 in den USA, die Bluttat in Zug wie auch der Amoklauf von Nanterre haben in der Schweizer Bevölkerung eine allgemeine Verunsicherung ausgelöst. Es ist deshalb notwendig, die Sicherheit öffentlicher Gebäude und Institutionen einer Prüfung zu unterziehen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. An dieser Notwendigkeit ändert der Umstand nichts, dass in der kantonalen Verwaltung in den letzten Jahren nur wenige schwerwiegende Gewaltsituationen zu verzeichnen waren.

3.2. Ist-Zustand

3.2.1. Möglichkeiten des Sammelns und Weiterleitens von Informationen

Im Kanton Graubünden werden potenziell gefährliche Personen bereits registriert. In der zentralen kriminalpolizeilichen Registratur der Kantonspolizei werden Personen erfasst, die entweder als Geschädigte oder als Täter bei Gewaltexzessen in einem polizeilichen Ermittlungsverfahren festgestellt und/oder verzeigt wurden. In einem Alarmfeld können Hinweise auf die Gefährlichkeit einer Person gemacht werden. Nach diesen Feldern kann in der Datenbank auch gesucht werden. Solche Hinweise zu Personen dienen dazu, Polizeibeamte vor deren Intervention auf das mögliche Risiko aufmerksam zu machen. Rechtlich stützt sich das entsprechende Vorgehen auf Art. 5 der Verordnung über die Kantonspolizei. Diese Bestimmung erlaubt die Führung von Registraturen, die für die Dienstleistung notwendig sind. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ist diese sehr offen formulierte Bestimmung nicht unproblematisch. Eine Expertenkommission nimmt sich im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Polizeigesetzes dieser und weiterer Fragen an.

Die Möglichkeiten des Sammelns und Weiterleitens von Informationen sind zum heutigen Zeitpunkt sehr begrenzt. Aus rechtlicher Sicht ergeben sich sowohl bei der Datensammlung wie auch bei der Weiterleitung von personenbezogenen Daten folgende Probleme:

a) Erhebung und Aufbewahrung von personenbezogenen Daten

Die Erhebung und Aufbewahrung von personenbezogenen Daten können Freiheitsrechte (die persönliche Freiheit sowie die von Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Privatsphäre) und die geltenden kantonalen Datenschutzrichtlinien bzw. das am 1. Mai 2002 in Kraft tretende kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) tangieren.

- Verletzung von Freiheitsrechten

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gehört zum Schutzbereich der persönlichen Freiheit auch der Anspruch auf eine persönliche Geheimsphäre. Die Sammlung von persönlichkeitsbezogenen Daten berührt demnach die persönliche Freiheit, selbst wenn die Daten nicht öffentlich zugänglich sind, die Datenerhebung verfassungsmässig ist und die gespeicherten Informationen den Tatsachen entsprechen (BGE 113 Ia 257, 122 I 360). In gleicher Weise bedeutet die Erhebung und Aufbewahrung persönlicher Daten einen Eingriff in die von Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Privatsphäre. Einschränkungen der persönlichen Freiheit sind nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen. Eingriffe in das Menschenrecht gemäss Art. 8 EMRK sind unter sehr ähnlichen Voraussetzungen zulässig wie Eingriffe in die persönliche Freiheit.

- Gesetzliche Grundlage: Für die Errichtung einer Datensammlung sowie die Weiterleitung der Daten dürfte unter Umständen eine Verordnung des Grossen Rates – nicht jedoch die Anwendung der Polizeiklausel - als gesetzliche Grundlage ausreichen.
- Öffentliches Interesse: In Betracht kommen in erster Linie polizeiliche Interessen wie der Schutz der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit.
- Verhältnismässigkeit: Die Datensammlung und -weiterleitung müssen geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen, müssen im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein und zwischen dem gesteckten Ziel und den getroffenen Massnahmen muss ein vernünftiges Verhältnis bestehen
- Absoluter Schutz des Wesenskerns: Das Grundrecht darf durch die getroffene Massnahme weder vollständig unterdrückt werden, noch seines Gehalts als fundamentale Institution unserer Rechtsordnung entleert werden.

Das Bundesgericht erkannte in BGE 120 Ia 146, dass sich persönliche Daten verändern können und nicht über unbeschränkt lange Zeit aufbewahrt werden dürfen. Es erachtete als vernünftig, in leichteren Fällen über den Abschluss eines Strafverfahrens hinaus erkennungsdienstliches Material nach fünf Jahren zu vernichten. Entscheidend für die Festsetzung einer derartigen Frist war, dass der Wert dieser Unterlagen mit der Zeit abnimmt.

- Verletzung des Datenschutzes

Die Erhebung sowie Aufbewahrung von personenbezogenen Daten können ebenfalls die zum jetzigen Zeitpunkt noch geltenden kantonalen Datenschutzrichtlinien vom 21. November 1988 berühren. Diese werden am 1. Mai 2002 vom kantonalen Datenschutzgesetz abgelöst. Die Datenschutzrichtlinien gelten für alle kantonalen Verwaltungsinstanzen, für die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie die Gebäudeversicherungsanstalt und für Private, soweit sie öffentliche Verwaltungsbefugnisse des Kantons ausüben. Die Gemeinden bleiben davon – im Gegensatz zur Regelung im Gesetz - ausgeklammert. Personendaten dürfen nur bearbeitet werden (darunter fallen das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Verknüpfen oder Vernichten von Daten), wenn eine Rechtsgrundlage besteht (Art. 2 KDSG). Die Personendaten und die Art ihres Bearbeitens müssen zudem für die Erfüllung der spezifischen Aufgabe geeignet und erforderlich sein. Ebenfalls sind die Grundsätze der Richtigkeit der Daten und der Datensicherheit zu beachten.

b) Verwendung sowie Weiterleitung von personenbezogenen Daten

Die Verwendung und Weiterleitung von personenbezogenen Daten können ebenfalls die Freiheitsrechte sowie den Datenschutz tangieren. Durch die Weiterleitung einer erhobenen Datensammlung besteht zudem die Gefahr, gegen das Amts- und Berufsgeheimnis (Art. 320 und 321 StGB) zu verstossen.

- Verletzung von Freiheitsrechten

Die Weiterleitungs- und Verwendung von Datensammlungen betrifft die persönliche Freiheit (BGE 120 Ia 147) und die von Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Privatsphäre. Aus diesem Grund kann auf die Ausführungen in Ziffer 3.2.1.a) verwiesen werden.

- Verletzung des Datenschutzes

Für die Weiterleitung der Daten an andere Verwaltungsinstanzen des Kantons, an die Gemeinden und andere Stellen gelten die gleichen Voraussetzungen wie für die Datensammlung und –aufbewahrung [vgl. diesbezügliche Ausführungen unter Ziffer 3.2.1.a)]. Die bundesrechtlichen Vorschriften, welche sinngemäss Anwendung finden, erlauben des Weiteren unter anderem die Bekanntgabe von Personendaten, die für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind [(Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 19 Ziff. 1 lit. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)].

- Verletzung des Amts- und Berufsgeheimnisses

Zusätzlich kann durch die Weiterleitung von Daten der Tatbestand der Verletzung des Amts- oder Berufsgeheimnisses (Art. 320 und 321 StGB) erfüllt werden. Geistliche, Rechtsanwälte und Ärzte sowie ihre Hilfspersonen dürfen keine Informationen mit Geheimnischarakter (Tatsachen, die nur ein beschränkter Personenkreis weiss und an deren Geheimhaltung derjenige, den die Tatsachen betreffen, ein schutzwürdiges Interesse hat) offenbaren, die ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden sind, oder die sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben (Art. 321 Abs. 1 StGB). Eine Reihe von Gesetzesbestimmungen gebieten oder erlauben Medizinalpersonen, bestimmte Behörden in besonderen Fällen über beruflich erlangte Kenntnisse zu informieren oder ermächtigen den Geheimnisträger, Amtsstellen von entsprechenden Wahrnehmungen zu unterrichten, falls sie dies im Interesse des Patienten oder der Öffentlichkeit für angezeigt erachten (Art. 321 Ziff. 3 StGB). Die Berufung auf die Rechtfertigungsgründe Notstand und Wahrung berechtigter Interessen ist ausnahmsweise möglich, wenn der Bedrohung nicht anders entgegengetreten werden kann.

Mitgliedern einer Behörde und Beamten ist es untersagt, Geheimnisse aussenstehenden Personen zu offenbaren, die sie in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen haben (Art. 320 Abs. 1 StGB). Nicht als tatbestandsmässig gilt die Information von Personen, die sich kraft ihrer Stellung als Behördenmitglied oder Beamter auf dem Dienst-, Rechtsmittel- oder Rechtshilfeweg ebenfalls mit der Angelegenheit befassen müssen. Die Informationsweiterleitung muss im Interesse der Amtsführung liegen. Das Amtsgeheimnis kann mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde aufgehoben werden (Art. 310 Abs. 2 StGB). Ebenfalls gelten die Rechtfertigungsgründe Notstand, gesetzliche Informationsrechte und -pflichten sowie die aussergesetzlichen Rechtfertigungsgründe wie die Wahrung berechtigter Interessen.

3.2.2. Gebäude- und Personensicherheit

In der kantonalen Verwaltung sind bereits Massnahmen zur Gebäude- und Personensicherheit realisiert worden (vgl. Anhang 2). Solche Massnahmen wurden hauptsächlich bei jenen Amtsstellen umgesetzt, die am häufigsten mit „schwierigen“ Personen zu tun haben. Die umfangreichsten Massnahmen zum Schutz öffentlicher Gebäude sowie kantonaler Angestellten sind in den Strafanstalten, bei verschiedenen Stellen der Kantonspolizei und bei der Asylorganisation verwirklicht worden. Diese Massnahmen waren teils baulicher, teils technischer Art. Sie bezwecken in erster Linie, den Zutritt zu kontrollieren und dadurch die Sicherheit im Innern zu erhöhen.

Im Verwaltungsgebäude Rosenweg 4 (FMD, Amt für Informatik), in der Kantonsbibliothek, im Staatsarchiv, in Kunstmuseum, im Naturhistorischen Museum sowie bei verschiedenen Stellen des Kulturgüterschutzes sind ebenfalls Massnahmen angeordnet worden. Konkrete Sicherheitsplanungen lagen sodann vor, vor allem für die Verwaltungsgebäude Steinbuchstrasse 18/20, Loestrasse 2+4 (Steuerverwaltung, Amt für Zivilschutz, Personal- und Organisationsamt, Finanzkontrolle, Finanzverwaltung, Amt für Kultur) sowie Gürtelstrasse 89 (Sozialamt, Drogenabgabestelle).

Des Weiteren gibt es Personenschutzmassnahmen während bestimmter Prozesse in den Gerichtsgebäuden sowie während der Sessionen des Grossen Rates.

3.2.3. Beratung, Betreuung und Weiterbildung

a) Beratung und Betreuung in der kantonalen Verwaltung bei Gefährdungssituationen

In der kantonalen Verwaltung gibt es zur Zeit weder eine Anlaufstelle noch eine spezielle Gruppierung mit Fachleuten für individuelle Beratungen, an welche sich die Angestellten in Gefährdungssituationen wenden können.

Gestützt auf das kantonale Rettungskonzept befindet sich zur Zeit ein sogenanntes Careteam im Aufbau. Es handelt sich dabei nicht um eine neue Stelle, sondern um eine ad-hoc-Gruppierung, die in Katastrophenfällen sowie bei möglichen Betreuungsfällen eingesetzt werden soll. Die Federführung für den Aufbau dieses Betreuungsteams liegt bei der Klinik Waldhaus. Das Careteam wird sich aus Ärzten, Psychologen, Pflegepersonen, Seelsorgern und Sozialarbeitern zusammensetzen und damit einen Pool von 20-25 Personen umfassen. Die Alarmierung erfolgt über die Einsatzleitstelle des Sanitätsnotrufs 144 (ELS SNR 144).

b) Bildungs- und Weiterbildungsangebot der kantonalen Verwaltung für den Umgang mit Bedrohungssituationen

Das Personal- und Organisationsamt hat seit dem Jahr 2000 das Seminar „Umgang mit Bedrohungssituationen“ im Weiterbildungsangebot. Der Kanton Graubünden war im Raum Ostschweiz zusammen mit dem Kanton St. Gallen einer der ersten Kantone, welche dieses Thema in die Weiterbildung eingebaut haben. Zielgruppen dieses Seminars sind Vorgesetzte und Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung, die in ihren Dienststellen aggressivem Verhalten oder Bedrohungssituationen ausgesetzt sind. Der Kurs soll vor allem präventiv wirken. Die Teilnehmenden sollen Hintergründe von aggressivem und gewalttätigem Verhalten erkennen, geeignete Verhaltensweisen erarbeiten, wie sie sich als Einzelperson oder als ganzes Team in Bedrohungssitua

tionen verhalten können, sowie Möglichkeiten und Grenzen technischer Sicherheitssysteme kennen.

Geleitet wird das Seminar von einem diplomierten Psychologen und Psychotherapeuten sowie vom Sicherheitsberater der Kantonspolizei Graubünden. Bisher wurden jährlich bis zu fünf Seminare durchgeführt. Das Seminar dauert jeweils zwei Tage und ist freiwillig. Gemäss einer bei den Teilnehmern und den Kursleitern durchgeführten Befragung hat sich das Seminar bewährt. Es wird von den Teilnehmenden als gut bis sehr gut beurteilt und die Kursdauer von der Mehrheit als richtig empfunden. Das Interesse an diesen Seminaren ist im Jahr 2002 stark gestiegen. Neuerdings findet auch eine Zusammenarbeit mit der Stadt Chur statt.

3.2.4. Schlussfolgerungen

Im Kanton Graubünden werden bereits Weiterbildungen des Personals zum „Umgang mit Bedrohungssituationen“ durchgeführt. Eine Betreuungsstruktur für Katastrophen und andere Vorkommnisse mit gravierenden Folgen für betroffene Personen ist im Aufbau. Auf dem Gebiet der Beratung fehlen indessen Instrumente. Diese sind zu schaffen. Die bestehenden Massnahmen sind zu prüfen und zu erweitern.

4. Zielsetzungen und Anforderungen

Ausgehend vom Auftrag der Regierung hat sich die Arbeitsgruppe zum Ziel gesetzt, in erster Linie Massnahmen zum Schutz der kantonalen Angestellten vor gewaltbereiten Personen zu prüfen und der Regierung Vorschläge zu unterbreiten. Soweit möglich sollen Strukturen und Hilfsangebote ebenfalls von Behörden und Institutionen auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene in Anspruch genommen werden. Dabei ist allenfalls die finanzielle Abgeltung zu regeln.

Eine 100%ige Sicherheit kann nicht gewährleistet werden. Es wird die Erzielung einer mit vernünftigem Aufwand realisierbaren höchst möglichen Sicherheit angestrebt. Dies bedeutet, dass Risiken nur mit gezielten Massnahmen und praxistauglichen Instrumenten minimiert, aber nicht vollständig eliminiert werden können. Der Schutz vor gewaltbereiten Personen bedeutet dabei häufig Schutz im Einzelfall. Restrisiken müssen von der Gesellschaft akzeptiert werden. Letztlich ist es vom Aufwand her gar nicht möglich, sämtliche öffentlichen Gebäude und Personen lückenlos zu überwachen. Letztlich würde auch das nicht genügen, da ebenfalls Privatdomizile der involvierten Amtspersonen Ziele von Angriffen sein können.

5. Mögliche Massnahmen

5.1. Allgemeines

Im Rahmen der Prüfung und Erarbeitung von Massnahmen bildete die Arbeitsgruppe anfänglich drei Kategorien, welche sich nach dem Zeitpunkt des Eingreifens unterscheiden: Massnahmen zur Früherkennung, Massnahmen zur Prävention und Schutzmassnahmen. Nach Diskussionen über Notwendigkeit und Erfolg von Massnahmen zur Früherkennung einigte sich die Arbeitsgruppe darauf, die Früherkennung in einem eingeschränkten Rahmen und als Vorstufe der Prävention zu betrachten.

5.2. Beschaffung und Weitergabe von Informationen

Voraussetzung für die Anordnung von Präventiv- oder Schutzmassnahmen bildet die frühzeitige Erkennung von Situationen, in denen Gewaltbereitschaft entstehen kann, sowie von Personen, die zur Gewaltanwendung neigen können. Entsprechende Informationen müssen gesammelt sowie an betroffene oder möglicherweise betroffene Stellen und Personen weitergeleitet werden. Die Datensammlung sowie die anschliessende Weiterleitung dieser Daten lassen sich unterschiedlich ausgestalten. Je nachdem, wo die Datensammlung angesiedelt wird, ob es sich dabei um eine institutionalisierte zentrale Stelle innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung handelt, ob Verwaltungsstellen oder Stellen ausserhalb der Verwaltung dezentral Daten sammeln, ob die Datensammlung und –weitergabe aktiv oder nur auf Anfrage erfolgt und letztendlich welche Zielgruppen bei der Datenweiterleitung definiert werden, können unterschiedliche Szenarien und auch Rechtsprobleme entstehen (vgl. Anhang 3).

Als Diskussions- und Prüfungsbasis der Arbeitsgruppe dienten grundsätzlich folgende drei Hauptszenarien:

5.2.1. Zentrale Sammelstelle (Datenbank) bei der Kantonspolizei

Eine Datenbank liesse sich zentral bei der Kantonspolizei ansiedeln. Diese würde Informationen über Personen oder Situationen, welche eine Gewaltbereitschaft erkennen lassen, aus polizeilichen Quellen, von Dienststellen der kantonalen Verwaltung oder eventuell sogar von Behörden in Gemeinden, Kreisen und Bezirken umfassen. Die Kantonspolizei würde die Daten laufend auswerten. Die Datenbank könnte zum Eigengebrauch wie auch zum Gebrauch durch kantonale Dienststellen oder Dritte dienen. Bei der Datenweiterleitung sind grundsätzlich zwei Varianten möglich: Die Daten werden aktiv den als gefährdet erkannten Personen und Stellen

weitergeleitet oder sie werden solchen Personen und Stellen sowie allfälligen Beratungs- und Betreuungsstellen auf Anfrage weitergeleitet. Die Weiterleitung erfolgt, wenn eine Gefährdung erkennbar ist oder wenn sich die Notwendigkeit polizeilicher, vormundschaftlicher, fürsorglicher oder anderer administrativer Massnahmen zeigt. Je nach Ausgestaltung kommen als Zielgruppen neben den kantonalen Dienststellen ebenfalls externe Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken in Frage.

Bei der Prüfung der Rechtmässigkeit einer solchen Datensammlung im Hinblick auf die Verletzung von Freiheitsrechten sowie in datenschutzrechtlicher Hinsicht stellt sich vor allem die Frage, ob Art. 5 der Verordnung über die Kantonspolizei, welcher der Polizei ein umfassendes Recht zugesteht, Registraturen zu führen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, als Rechtsgrundlage ausreicht. Diese Verordnung dürfte höchstens für die Verwendung der Datenbank für den Eigengebrauch als Rechtsgrundlage genügen, nicht jedoch für die Weiterleitung an die kantonalen Dienststellen und an Dritte. Das Amts- oder Berufsgeheimnis könnte verletzt werden sowohl durch die Bekanntgabe von Daten über potenziell gewalttätige Personen durch kantonale Dienststellen und Behörden in Gemeinden, Kreisen und Bezirken wie auch durch die Weiterleitung der gesammelten Daten, vor allem an die verwaltungsexternen Adressaten, durch die Kantonspolizei. Ob die Weiterleitung solcher Daten innerhalb der Verwaltung zulässig ist, scheint fraglich. Nicht ganz unproblematisch ist zudem sowohl bei der Datensammlung wie auch bei der Weiterleitung dieser Daten die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, nämlich ob zwischen dem bezweckten Schutz vor Personen, die zu Gewalt neigen, und der Beschränkung der Geheimsphäre dieser Personen ein vernünftiges Verhältnis besteht. Bei Aufzeichnungen der Namen von sogenannten harmlosen Querulanten, die mit Entscheidungen von Behörden nicht einverstanden sind und sich entsprechend renitent verhalten, dürfte die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn nicht gegeben sein. Die Aufnahme in die Datenbank müsste sich also auf Personen beschränken, die bereits gewalttätig geworden sind, bereits Drohungen ausgesprochen haben oder durch Nötigungsversuche ein Gewaltpotenzial manifestiert haben.

5.2.2. Zentrale Sammelstelle (Datenbank) innerhalb oder ausserhalb der kantonalen Verwaltung

Eine zentrale institutionalisierte Datenbank für Informationen über gewaltbereite Leute könnte ebenfalls ausserhalb des Polizeibereichs eingerichtet werden. Hier besteht die Möglichkeit, die zentrale Stelle innerhalb oder ausserhalb der kantonalen Verwaltung anzusiedeln. Die Zulieferer dieser Datenbank wären – wie bereits beim vorherigen Szenario – die kantonalen Dienststellen und eventuell externe Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken.

Die gesammelten Daten würden wiederum den gleichen Adressaten weitergeleitet oder durch die Ermöglichung einer Datenbankabfrage zugänglich gemacht wie bei der zentralen Sammelstelle bei der Kantonspolizei. Für die Datensammlung sowie Bekanntgabe der Informationen an Verwaltungsstellen und Dritte besteht keine gesetzliche Grundlage. Es stellen sich grundsätzlich die gleichen rechtlichen Fragen wie bei der Datensammlung und –weiterleitung durch die Kantonspolizei. Allerdings dürften sich diese noch akzentuieren, weil eine solche Stelle im Gegensatz zur Kantonspolizei keinen Auftrag zum Schutz vor und zur Verhütung von Verbrechen hat.

Möglich wäre allenfalls die aktive Entgegennahme und Sammlung von Informationen durch die zentrale Stelle und die nachfolgende Weiterleitung an die Kantonspolizei. Bei dieser Konstellation könnten die rechtliche Grundlage wie auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn für die Weiterleitung der Daten an die Kantonspolizei eventuell gegeben sein. Das eidgenössische Datenschutzgesetz, welches sinngemäss Anwendung findet, erlaubt nämlich die Bekanntgabe von Personendaten, die für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 19 Ziff. 1 lit. a DSG). Im vorliegenden Fall könnte die Datenweiterleitung als unentbehrlich für die öffentliche Sicherheit sowie für die Verhütung von strafbaren Handlungen (gesetzliche Aufgaben der Kantonspolizei) betrachtet werden.

5.2.3. Dezentrales Sammeln und Weiterleiten von Informationen

Bei diesem Szenario geht es darum, dass Verwaltungsstellen sowie verwaltungsexterne Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken bei Vorliegen von Anhaltspunkten zu Gewaltbereitschaft einerseits Informationen sammeln und an Betroffene weiterleiten und andererseits in solchen Fällen Erkundigungen bei anderen Amtsstellen einholen dürfen. Informationen werden somit ausschliesslich im eigenen Zuständigkeitsbereich gesammelt und weitergeleitet bzw. für die Verhinderung oder die Abwehr von Gewalt verwendet. Als Folge der Datenerhebung sowie der Weiterleitung der Informationen werden die persönliche Freiheit sowie der Datenschutz tangiert. Eine diese Einschränkungen rechtfertigende gesetzliche Grundlage fehlt. Ebenfalls fraglich ist das Vorliegen der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn. Wie bei den vorhergehenden Szenarien könnten durch die Datensammlung wie auch durch die Weiterleitung der Daten das Amts- oder Berufsgeheimnis verletzt werden.

5.2.4. Schlussfolgerungen

Das Hauptproblem aller drei Szenarien ist das Fehlen von Rechtsgrundlagen sowohl für die Datensammlung und die Weiterleitung der Informationen wie auch für die Mitwirkung der verschiedenen Amts- und Berufsgeheimnisträger.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Realisierung einer abgeschwächten Form des ersten Szenarios [Zentrale Sammelstelle (Datenbank) bei der Kantonspolizei; vgl. Ziffer 5.2.1.]). Ohne eine neue Institution zu schaffen, soll die Kantonspolizei Daten über Personen, die gegenüber Mitgliedern von Behörden oder Angehörigen der Verwaltung gewalttätig geworden sind oder ihnen gegenüber Drohungen ausgesprochen haben, aus konkretem Anlass aktiv sammeln und auch passiv entgegennehmen. Die Daten sollen in der Folge von der Kantonspolizei ausgewertet und selektiv den als gefährdet erkannten Personen und Stellen weitergeleitet werden. Als Zielgruppen kommen neben den kantonalen Verwaltungsstellen ebenfalls externe Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken in Betracht. Die Koordination und Durchführung einer anschliessenden Beratung und Betreuung soll jedoch nicht mehr Aufgabe der Kantonspolizei sein. Das Problem der gesetzlichen Grundlage für die Datensammlung- und weiterleitung kann im Rahmen der laufenden Erarbeitung eines Polizeigesetzes gelöst werden. Dabei ist auch die Mitwirkung der Amts- und Geheimnisträgern in Ausnahmesituationen zu regeln. Die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn dürfte bei einem solchen abgeschwächten Szenario gegeben sein.

5.3. Prävention

5.3.1. Allgemeines

Massnahmen zur Prävention sollen die Entstehung von Gewaltsituationen verhindern oder deren Folgen mildern. Die Erkenntnisse aus der Datensammlung der Kantonspolizei können dabei als Grundlage für weiterführende Entscheide dienen. Die Arbeitsgruppe hat folgende Massnahmen zur Prävention geprüft:

5.3.2. Zentrale Beratungsstelle

Aufgabe einer solchen Anlaufstelle wäre hauptsächlich die Beratung von Betroffenen, die sich mit Bedrohungssituationen konfrontiert sehen. Durch den problemorientierten Beizug von Fachleuten beispielsweise aus dem medizinischen, psychiatrischen und sozialen Bereich soll eine effiziente Einzelberatung gewährleistet werden. Der Einsatz von Personen und Ressourcen erfolgt einzig bei Bedarf. Die Bera

ter und Experten werden situativ aus einer vorgängig erstellten Liste ausgelesen. Die Anlaufstelle könnte weitere Kontakte zu Hilfegruppen herstellen, Verhaltenstipps geben sowie die erforderlichen Sofortmassnahmen veranlassen. Ebenso würde die Koordination der präventiven Massnahmen zum Pflichtenheft dieser Stelle gehören. Als Zielgruppen einer solchen Beratungsstelle kämen die Kantonspolizei, Stellen in der Verwaltung sowie Behörden in Gemeinden, Kreisen und Bezirken in Betracht. Die Beratungsstelle soll nicht als neue Stelle innerhalb der Verwaltung ausgestaltet werden. Sie ist vielmehr dem Sozialamt als kompetente Fachstelle anzugliedern. Entsprechende Vorabklärungen mit dem Sozialamt haben stattgefunden.

Für den Aufbau, die Administration und die Koordination dieser neuen Aufgabe ist eine personelle Ressource von 30% zur Verfügung zu stellen. Den eingesetzten Fachleuten kommt der Status sogenannter nichtständiger Mitarbeiter zu. Diejenige Mitarbeiter, die von ausserhalb der kantonalen Verwaltung kommen, können nach einem Tagessatz entschädigt werden. Der Aufbau der Funktion und die nötige Koordinationsarbeit erfordern einen Projektkredit (Sachkosten).

5.3.3. Betreuungsteam aus Fachleuten (sogenanntes Careteam)

Das Betreuungsteam würde insbesondere nach massiver Bedrohung oder erfolgter Gewaltanwendung zum Einsatz kommen, um die Betroffenen zu betreuen und ihnen bei der Bewältigung bestehender Probleme behilflich zu sein. Wie bereits festgehalten, ist ein solches Careteam im Aufbau (vgl. Ziffer 3.2.3.). Zielgruppen eines solchen Betreuungsteams könnten Stellen und Personen in der Verwaltung und in Gemeinden, Kreisen und Bezirken sein. Entsprechende Vorabklärungen mit der Klinik Waldhaus haben bereits stattgefunden.

Das sich bereits im Aufbau befindende Careteam stützt sich auf das Rettungskonzept. Dieses berechtigt die Psychiatrischen Kliniken zu psychiatrischen Behandlungen und Betreuungen insbesondere bei Katastrophen grösseren Ausmasses (vgl. Ziffer 5.8 des Rettungskonzeptes). Ziel ist die raschmögliche situationsgerechte Hilfeleistung an jede verunfallte, kranke oder sich in akuter Gefahr befindende Person (vgl. Ziffer 3 des Rettungskonzeptes). Da nicht jede Bedrohungssituation oder Gewaltanwendung gegenüber Mitgliedern von Behörden oder Angestellten der Verwaltung den Charakter einer Katastrophe grösseren Ausmasses annehmen muss, soll das Careteam von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Teambetreuung oder ob eine Betreuung durch einen Psychiater bzw. einen Psychologen im traditionellen Sinn erfolgen soll.

5.3.4. Weiterbildung und Information

Das bestehende Weiterbildungsangebot für die kantonalen Angestellten im Bereich „Umgang mit gewaltbereiten Personen“ sollte weiterentwickelt werden. Solche Kurse helfen Mitgliedern von Behörden und Verwaltungsangehörigen, Bedrohungssituationen frühzeitig zu erkennen und sich richtig zu verhalten, um Eskalationen seitens gewaltbereiter Personen zu verhindern. Um einen breiten Ausbildungsstand zu erreichen, müssen die Anzahl der angebotenen Seminare erhöht und die Durchführung dieser Kurse besser kommuniziert werden.

Eine weitere Möglichkeit, um das Personal der kantonalen Verwaltung für Gefährdungssituationen zu sensibilisieren, ist die Durchführung von Informationsveranstaltungen oder die Verteilung von Merkblättern. Entsprechende Vorlagen existieren bereits in anderen Kantonen. Der Kanton Solothurn hat beispielsweise ein Merkblatt mit Handlungsanweisungen in Gefährdungssituationen (Unfälle, medizinische Notfälle, Feuer oder Bedrohung durch Dritte) erstellt und den kantonalen Angestellten verteilt. Als Zielgruppen einer solchen Sensibilisierung kämen Verwaltungsstellen sowie Stellen in den Gemeinden, Bezirken und Kreisen in Betracht. Da das Personal- und Organisationsamt im Bereich „Umgang mit gewaltbereiten Personen“ bereits Seminare durchführt, ist es sinnvoll, die gesamte Verantwortung und Federführung im Bereich der Information und Weiterbildung diesem Amt zu übertragen.

5.3.5. Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Mittels Informationskampagnen könnte ebenfalls die Öffentlichkeit für mögliche Bedrohungssituationen sensibilisiert werden. Dies liesse sich durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit realisieren. Informationskampagnen könnten periodisch durchgeführt werden.

5.3.6. Schlussfolgerungen

Die Verwirklichung präventiver Massnahmen sollte in rechtlicher Hinsicht unproblematisch sein. Die Arbeitsgruppe empfiehlt folgende Massnahmen zur Realisierung:

- die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle beim Sozialamt
- die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Betreuungsteams aus Fachleuten (Careteam) sowie
- die Verstärkung der Information und Weiterbildung von kantonalen Angestellten

Die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit ist nicht unbedingt zielführend. Das entsprechende Vorgehen kann sogar unerwünschte Folgen im Sinne der Überzeichnung des Problems zeitigen. Deshalb sind gezielte Aktionen bei potenziell Gefährdeten zu bevorzugen.

Die Arbeitsgruppe befürwortet, sämtliche Präventionsmassnahmen auch externen Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken zugänglich zu machen. Die Kosten sollen von den Teilnehmern ausserhalb der Verwaltung übernommen werden. Damit kann die Kostenlast verteilt werden. Mit der Öffnung dieser Angebote trägt die Arbeitsgruppe dem Wunsch der Regierung Rechnung, das Ergebnis der Abklärungen auch für weitere Kreise nutzbar zu machen.

5.4. Schutz

5.4.1. Allgemeines

Die Schutzmassnahmen stellen nach den Massnahmen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen und den Massnahmen zur Prävention die dritte Stufe dar. Die Schutzmassnahmen sollen verhindern, dass bei konkreten Gewaltanwendungen Personen zu Schaden kommen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass nur Massnahmen mit einem vertretbaren Kosten-Nutzenverhältnis realisiert werden sollen und dass dort, wo bauliche Massnahmen nicht möglich sind, letztlich die Personalschulung eine zentrale Rolle spielt. Kantonale Bauten sollen grundsätzlich einen minimalen Sicherheitsstandard aufweisen, unabhängig davon, ob bereits Gefährdungssituationen zu verzeichnen waren oder nicht. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das Beratungsangebot des Hochbauamts im Bereich Gebäudesicherheit auch externen Stellen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken zugänglich zu machen. Dies auch deshalb, weil kantonale Amtsstellen oft in Gebäuden der Gemeinden eingemietet sind.

5.4.2. Gebäude-, Personen- und Datensicherheit

Aus der Sicht der Arbeitsgruppe sind folgende Massnahmen denkbar:

a) Gebäudesicherheit

- Sichern von Fluchtwegen
- Überwachung (Kameras)
- Elektronische Zutrittskontrollen
- Gegensprechanlagen

- Einbruchschutz (Sicherheitsglas, schusssichere Verglasung, Gitter)
- Sicherheitsschleusen
- Einrichtung von Alarmsystemen

b) Personensicherheit

- Persönliche Abwehrmassnahmen (Pfefferspray, Bewaffnung, Selbstverteidigung)
- Begleitung durch Polizei / Sicherheitsdienste
- Schutz mit Hunden
- Sitzungsgestaltung (Beizug weiterer Personen)
- Überwachungen und Bewachungen insbesondere von symbolträchtigen Gebäuden (z.B. Grossratsgebäude, Regierungsgebäude, Gerichtsgebäude) und der darin tagenden Personen während Sitzungen (z.B. Sessionen des Grossen Rates, Regierungssitzungen, Gerichtsprozesse)

c) Datensicherheit

- Schutz von Servern
- Schutz vor Datenzugriff
- IT-Sicherheitsbeauftragter

5.4.3. Sicherheitskonzept des Hochbauamtes

Die Arbeitsgruppe hat das Hochbauamt beauftragt, zur Gebäude- und Personensicherheit innerhalb der kantonalen Verwaltung ein Sicherheitskonzept zu entwickeln (vgl. Anhang 4).

In einem ersten Schritt hat das Hochbauamt eine Risikoanalyse durchgeführt. Aufgrund der bei den kantonalen Amtsstellen durchgeführten Umfrage „Umgang mit schwierigen Personen“ (vgl. Anhang 1) sowie zusätzlicher Abklärungen mit den Dienststellen zum Objektschutz konnten die konkreten Gefährdungen ermittelt werden. Diese wurden mit der geschätzten Eintretenswahrscheinlichkeit (häufig, gelegentlich, selten oder unwahrscheinlich) gewichtet. Aus der Eintretenswahrscheinlichkeit liessen sich die Gefährdungen definieren (Gefährdungskategorien 0-3: keine, leichte, mittlere oder starke Gefährdung), der Massnahmebedarf bestimmen und daraus die erforderlichen technischen, organisatorischen und personellen Massnahmen ableiten.

Das Hochbauamt hat für das Grossratsgebäude, das Regierungsgebäude, die beiden Gerichtsgebäude sowie für 73 Verwaltungsstellen diverse Massnahmen zur Verbesserung der Gebäude- und Personensicherheit vorgeschlagen. Diese reichen von Einbruchschutzmassnahmen (sichere Eingangstüren und Fenster, Schliessanlagen, Fenstergitter), Bewegungsmeldern, Schaltern mit Sicherheitsglas, Türkontrollen mit Gegensprechanlagen/Kameras, internen und externen Alarmierungen bis zu Zutrittskontrollen. Die konkreten Massnahmen sind dem Anhang Nr. 5 dieses Berichtes zu entnehmen.

5.4.4. Schlussfolgerungen

Die Arbeitsgruppe begrüsst die vom Hochbauamt vorgeschlagenen Massnahmen zur Gebäude- und Personensicherheit (vgl. Anhang 5) und empfiehlt diese zur Umsetzung. Das Hochbauamt hat aufgrund aufwendiger Abklärungen einzelfallgerechte Massnahmen vorgeschlagen. Diese gewährleisten einen sinnvollen Schutz, ohne in baulicher und technischer Hinsicht zu übertreiben. Auch wenn die Kosten hoch scheinen mögen, ist festzuhalten, dass vielenorts nur das für die Erzielung eines sinnvollen Schutzeffekts Notwendige vorzuschlagen ist. Die Realisierung der Massnahmen soll gestützt auf den vom Hochbauamt aufgestellten Zeitplan erfolgen (vgl. Anhang 6). Mit der Umsetzung der baulichen Massnahmen ist bereits im Jahr 2002 zu beginnen. Diese sollen etappenweise durchgeführt und im Jahre 2004 abgeschlossen werden.

Im Zusammenhang mit der Millenniumproblematik sind im Bereich Datensicherheit bereits finanzielle Mittel investiert und Massnahmen realisiert worden. Aus der Sicht der Arbeitsgruppe ist jedoch die Gewährleistung der sicheren Übermittlung von elektronischen Daten eine Daueraufgabe. Das Amt für Informatik soll diese Aufgabe weiterführen.

Mit Ausnahme der Überwachung des Grossratsgebäudes während der Sessionen sowie der Gerichtsgebäude während bestimmter Prozesse sind Personenschutzmassnahmen individuell umzusetzen. Die Voraussetzungen hierfür werden in der Weiterbildung geschaffen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1. Anfallende Kosten

Die Sammlung, die Auswertung und die Weiterleitung von Daten über gewaltbereite Personen durch die Kantonspolizei (vgl. Ziffer 6.1.) sollen nach Auffassung der Arbeitsgruppe nach Möglichkeit mit den bestehenden personellen Ressourcen und finanziellen Mitteln realisiert werden. Die Kantonspolizei erachtet demgegenüber 10 – 20 zusätzliche Stellenprozente als erforderlich.

Für den Aufbau, die Administration und die Koordinationsarbeit der zentralen Beratungsstelle sind Personalressourcen von ungefähr 30% erforderlich. Der Einsatz von Fachpersonen, die nicht von der kantonalen Verwaltung angestellt sind, ist nach einem Tagessatz zu entschädigen. Die insgesamt entstehenden Kosten setzen sich aus der monatlichen Vergütung eines 30%-Pensums (ca. Fr. 50'000.-- pro Jahr), aus der Entschädigung von externen Fachpersonen (ca. Fr. 20'000.-- pro Jahr) sowie aus einem einmaligen Projektkredit (Sachkosten in der Höhe von Fr. 10'000.--) für den Aufbau und die nötige Koordinationsarbeit der neuen Funktion zusammen (Schätzungen).

Das Careteam ist als Einrichtung des Rettungswesens zu betrachten. Die Finanzierung soll in diesem Rahmen geregelt werden. Dabei dürfte die Betreuungstätigkeit gemäss vorliegendem Bericht keinen grossen Ressourcenbedarf zur Folge haben.

Die Intensivierung der Weiterbildung und Information kann zu einem moderaten Ausbau des Kurswesens führen. Die für die Realisierung dieser Massnahme erforderlichen finanziellen Mittel dürften ungefähr Fr. 10'000.-- betragen.

Die Kosten der baulichen Massnahmen für die Gebäude- und Personensicherheit belaufen sich auf Fr. 2'960'000.--. Für die Aufschaltung sämtlicher Alarmanlagen bei der Stadtpolizei und der Kantonspolizei ist zusätzlich eine einmalige Grundgebühr von total Fr. 6'500.-- zu entrichten. Es ist mit einmaligen Kosten von insgesamt Fr. 2'966'500.-- zu rechnen. Des Weiteren fallen jährlich folgende wiederkehrende Kosten an: Gebühren der Alarmanlagen in der Höhe von total Fr. 9'360.--, Betriebskosten sowie Kosten für das Personal und dessen Schulung. Eine detaillierte Aufstellung der Kosten kann dem Anhang Nr. 6 entnommen werden.

Was die nach Auffassung der Arbeitsgruppe nach wie vor notwendige Überwachung des Grossratsgebäudes während der Sessionen durch die Kantonspolizei betrifft, so soll diese nach Möglichkeit mit bestehenden Ressourcen durchgeführt werden. Diese Vorgehensweise kann allerdings die Reduktion von polizeilichen Einsätzen an anderen Orten bedingen. Wenn die entsprechende Folge nicht in Kauf genommen werden will, muss die allfällige Schaffung von zusätzlichen Ressourcen über die Bestandesplanung erfolgen. Die Arbeitsgruppe ist klar der Auffassung, dass die Kantonspolizei diese Überwachungsaufgabe nicht auf Dritte übertragen soll.

Durch die Öffnung der Dienstleistungen für Gemeinden, Kreise und Bezirke gegen Bezahlung ist ein Teil der angefallenen Kosten wieder einbringbar.

6.2. Kostenübersicht

6.2.1. Einmalige Kosten

POSITIONEN	KOSTEN
Zentrale Beratungsstelle - Projektkredit (Sachkosten)	Fr. 10'000.--
Gebäude- und Personensicherheit - Investitionskosten	Fr. 2'960'000.--
- Anschlussgebühr der Alarmanlagen	Fr. 6'500.--
Total einmalige Kosten	Fr. 2'976'500.--

6.2.2. Jährlich wiederkehrende Kosten

POSITIONEN	KOSTEN
Datensammlung durch Kantonspolizei	keine
Zentrale Beratungsstelle - Vergütung 30%-Pensum	Fr. 50'000.--
- Entschädigung von Fachpersonen	Fr. 20'000.--
Careteam	nicht bezifferbar
Weiterbildung und Information	Fr. 10'000.--
Gebäude- und Personensicherheit - Gebühren der Alarmanlagen	Fr. 9'360.--
- Betriebskosten	nicht bezifferbar
- Personalkosten und -schulung	nicht bezifferbar
Total jährlich wiederkehrende Kosten	Fr. 89'360.--

7. Aufträge

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Instrumente erfordert die Erteilung folgender Aufträge:

1. Im Rahmen der Erarbeitung eines kantonalen Polizeigesetzes ist die Kantonspolizei zu ermächtigen, zu gewaltbereiten Personen Daten zu sammeln, auszuwerten und an gefährdete Stellen und Personen weiterzuleiten. Zudem ist die Mitwirkung von Amts- und Geheimnisträgern an der Informationsbeschaffung und -verarbeitung zu ermöglichen.
2. Das Sozialamt baut eine Beratungsstelle auf, die von Drohungen und Gewalt betroffenen Behördemitgliedern und Amtspersonen zur Verfügung steht.
3. Die Psychiatrische Klinik Waldhaus schafft die Voraussetzungen dafür, dass Betroffene das im Rahmen des kantonalen Rettungskonzeptes zu schaffende Careteam oder andere geeignete Betreuungsangebote in Anspruch nehmen können.
4. Das Personal- und Organisationsamt intensiviert die Weiterbildung im Umgang mit gewaltbereiten Personen für die kantonalen Angestellten. Es erarbeitet zudem ein Merkblatt, das allen kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgegeben wird.
5. Das Hochbauamt setzt die von ihm vorgeschlagenen Gebäude- und Personenschutzmassnahmen in Absprache mit den Gerichten und den Dienststellen um.
6. Die Kantonspolizei sorgt für die geeignete Überwachung des Grossratsgebäudes und der Gerichtsgebäude.
7. Das Amt für Informatik überprüft im Sinne eines Dauerauftrages in seinem Zuständigkeitsbereich die Datensicherheit.
8. Betroffene in Gemeinden, Kreisen und Bezirken können die Angebote der kantonalen Beratungsstelle, des Careteams, der Weiterbildung sowie der Beratung in Fragen der Gebäudesicherheit in Anspruch nehmen. Die für das Angebot verantwortlichen Dienststellen haben eine Kostenbeteiligung vorzusehen.

9. Die erforderlichen finanziellen Mittel zur Realisierung der verschiedenen Massnahmen sind über Nachtragskredite oder mit dem Budget 2003 zu beantragen. Massnahmen für die Gebäude- und Personensicherheit sind gemäss dem Etappenplan des Hochbauamtes in den Jahren 2002 , 2003 und spätestens 2004 zur Finanzierung vorzuschlagen.
10. Die Standeskanzlei informiert die kantonalen Dienststellen über die von der Regierung in Auftrag gegebene Umsetzung des Berichtes. Weiter informiert sie in Absprache mit der Regierung die Öffentlichkeit über den Bericht und die zur Umsetzung vorgeschlagenen Massnahmen.
11. Sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen – mit Ausnahme der Massnahmen zur Gebäude- und Personensicherheit, deren Umsetzung in Etappen bis Ende 2004 dauern wird - sind spätestens in der ersten Hälfte 2003 zu verwirklichen.

Indem wir Sie um Kenntnisnahme und um Erteilung der erforderlichen Aufträge ersuchen, verbleiben wir mit freundlichen Grüssen

Für die Arbeitsgruppe Sicherheit
Der Vorsitzende



Dr. C. Riesen

Anhang

Nr. 1: Tabelle Auswertung Umfrage „Umgang mit Personen, die mit den Behörden im Streit liegen“

Nr. 2: Tabelle Ausgeführte Massnahmen zur Gebäude- und Personensicherheit

Nr. 3: Tabelle Arbeitsgruppe Sicherheit (Früherkennung)

Nr. 4: Sicherheitskonzept des Hochbauamtes

Nr. 5: Tabelle Gefährdungskategorie / Massnahmen / Kosten

Nr. 6: Tabelle Zeitplan zur Umsetzung der baulichen Massnahmen