

REGIERUNGSRAT

22. Juni 2022

22.90

Motion Roland Vogt, SVP, Wohlen (Sprecher), und Maya Meier, SVP, Auenstein, vom 22. März 2022 betreffend Anstellung von Lehrpersonal nur mit den aktuellen Strafregisterauszügen (Privatauszug und Sonderprivatauszug); Ablehnung

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

Vorbemerkungen

Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt

Das Anliegen des Motionärs und der Motionärin, Kinder so umfassend wie möglich vor sexueller Gewalt zu schützen, ist unbestritten. Jeder Missbrauchsfall ist einer zu viel. Aus diesem Grund unterstützt der Regierungsrat Bestrebungen, Eltern, Kinder und Jugendliche sowie die Schulen auf die Gefahren in Bezug auf sexuelle Gewalt zu sensibilisieren (vgl. Postulat 21.181; GRB Nr. 2021-0304). Es geht dabei insbesondere um Massnahmen in den Bereichen Prävention (Sexualerziehung, Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen, Elternbildungsangebote) und Intervention (Angebote des Schulpsychologischen Diensts) sowie um Hinweise zum Vorgehen bei Verdachtsfällen und die Rolle der Schule.

Obschon der Regierungsrat das in der Motion formulierte Anliegen vollumfänglich teilt, ist die vorgeschlagene Umsetzung aus seiner Sicht aus mehreren Gründen nicht zielführend (vgl. Kapitel Erwägungen).

Schule vor Ort

Anstellungsbehörde der Lehrpersonen ist der Gemeinderat beziehungsweise der Vorstand bei Kreisschulverbänden. Der Kanton stellt den kommunalen Anstellungsbehörden alle erforderlichen Informationen und Instrumente zur Verfügung, damit diese Auffälligkeiten in Anstellungsverfahren oder bei amtierenden Lehrpersonen erkennen und dagegen vorgehen können.

Strafregisterauszüge: Privatauszug und Sonderprivatauszug

Strafregisterauszüge werden vom Bundesamt für Justiz nur auf persönliche Bestellung erstellt. Es werden zwei Strafregisterauszüge unterschieden:

1. Der klassische Privatauszug gemäss Art. 371 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0). Er gibt Auskunft über alle Urteile wegen Verbrechen und Vergehen bis zum Ablauf bestimmter Fristen. Urteile wegen Übertretungen erscheinen nur im Privatauszug, wenn ein Berufsverbot verhängt wurde. Er wird unter anderem für Stellenbewerbungen, Wohnungsmieten oder Einbürgerungsgesuche verwendet.
2. Der Sonderprivatauszug, der per 1. Januar 2015 eingeführt wurde (Art. 371a StGB). Er gibt Auskunft über Urteile, die ein Berufs-, Tätigkeits- oder Kontakt- und Rayonverbot enthalten, das zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen oder von Patientinnen und Patienten im Gesundheitsbereich erlassen wurde, solange ein solches Verbot wirksam ist. Zwingend ist ein Tätigkeitsverbot (Verbot beruflicher und organisierter ausserberuflicher Tätigkeiten mit Minderjährigen) nur bei Sexualstraftaten, die an Minderjährigen begangen und mit einer bestimmten Mindeststrafe oder einer stationären Massnahme sanktioniert wurden.

Der Sonderprivatauszug darf nur für spezielle Zwecke bestellt werden: Für berufliche oder organisierte ausserberufliche Tätigkeiten, die einen regelmässigen Kontakt zu Minderjährigen, anderen besonders schutzbedürftigen Personen oder direkten Patientenkontakt im Gesundheitsbereich umfassen und nur mit der besonderen Bestätigung des Arbeitgebers (oder der Organisation oder zuständigen Bewilligungsbehörde).

Dieser inhaltlich eingeschränkte Sonderprivatauszug hat – je nach Betrachtungsweise – den Vor- oder Nachteil, dass der Bewerber beziehungsweise die Bewerberin nicht in jedem Fall sein beziehungsweise ihr ganzes strafrechtliches Vorleben offenlegen muss (zum Beispiel Vorstrafen wegen Betrugs oder gravierender Drogendelikte), sondern nur allfällige Verbote, die für die betreffende Tätigkeit relevant sein können. Zusammengefasst bedeutet dies, dass

- der Sonderprivatauszug nur rechtskräftige Strafurteile aufführt,
- das Strafurteil ein Berufs-, ein Tätigkeits- oder ein Kontakt- und Rayonverbot beinhalten muss und
- strafrechtliche Verurteilungen, die kein Berufs-, Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot zum Schutz von Minderjährigen oder andern besonders schutzbedürftigen Personen beinhalten, für die Anstellungsbehörden aber doch von einiger Relevanz sein dürften (beispielsweise Drogendelikte), im Sonderprivatauszug nicht enthalten sind; für die Einsichtnahme in solche Verurteilungen müsste der normale Privatauszug aus dem Strafregister verlangt werden.

Mitteilung an andere Behörden und Dritte

Gemäss § 24 Absatz 3 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung (EG StPO) vom 16. März 2010 (SAR 251.200) informieren die Staatsanwaltschaften andere Behörden über Strafverfahren und verfahrensabschliessende Entscheide, wenn diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben darauf angewiesen sind und dieser Mitteilung kein überwiegendes privates Interesse entgegensteht. Entsprechende Regelungen gibt es grundsätzlich auch in den anderen Kantonen.

Gestützt auf diese Bestimmung hat das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) in der Vergangenheit einzelne Meldungen von Staatsanwaltschaften zu Lehrpersonen erhalten, welche strafrechtlich relevante Handlungen begangen oder im Verdacht gestanden haben, diese begangen zu haben. In solchen Fällen informiert das Departement BKS die Anstellungsbehörde und berät diese beim Vor-

gehen betreffend Auflösung des Anstellungsverhältnisses sowie der internen und externen Kommunikation. Das Departement BKS empfiehlt der Anstellungsbehörde in diesen Fällen eine Freistellung, bis der Sachverhalt geklärt ist.

Erwägungen des Regierungsrats

Gutes Personalmanagement an Aargauer Schulen

Das Personalmanagement umfasst unter anderem Massnahmen der Personalgewinnung, Personalführung und Personaltrennung. Weil es ein wichtiger Aspekt der Qualitätsentwicklung und -sicherung der Schulen ist, stellt das Departement BKS auf dem Schulportal ausführliche Informationen dazu zur Verfügung.

Ein sorgfältiges Personalmanagement fängt bei der Rekrutierung des Personals an und setzt sich in einer wertschätzenden und systematischen Führung des bestehenden Personals fort.

Zu einer vollständigen Bewerbung als Lehrperson an der **Regelschule** gehören Bewerbungsschreiben, Lebenslauf / Curriculum Vitae (CV), Ausbildungszeugnisse und Arbeitszeugnisse.

Grundsätzlich ist es dem Regierungsrat wichtig, dass die Anstellungsbehörden vor Ort bei der Personalgewinnung autonom und in Übereinstimmung mit der Handhabung in anderen Verwaltungsbereichen der Gemeinde beziehungsweise des Gemeindeverbands vorgehen können. Gleichwohl wird den kommunalen Anstellungsbehörden sehr empfohlen, Referenzen von Bewerbenden einzuholen, weil Referenzauskünfte im Hinblick auf unangemessenes Verhalten als unverzichtbar und aufschlussreich gelten. Zudem weist das Departement BKS die kommunalen Anstellungsbehörden darauf hin, dass von Bewerbenden ein Sonderprivatauszug des Bundesamts für Justiz verlangt werden kann und empfiehlt dies bei Auffälligkeiten in den Bewerbungsunterlagen. Rückmeldungen zeigen, dass dies in der Praxis so gehandhabt wird, obschon eine rechtliche Grundlage für eine entsprechende Verpflichtung fehlt. Das Einfordern von Strafregisterauszügen (Privatauszug oder Sonderprivatauszug) liegt also in der Kompetenz und im Ermessen der einzelnen Gemeinden beziehungsweise der Gemeindeverbände. Diese tragen letztlich auch die Verantwortung.

Das Departement BKS informiert die Anstellungsbehörden ausserdem über die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) geführten Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung ("schwarze Liste"). Lehrpersonen, deren Name auf dieser Liste steht, dürfen gemäss § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 (SAR 411.200) nicht angestellt werden. Voraussetzung für einen Eintrag in die Liste der EDK ist der rechtskräftige Entzug der Lehrbefähigung oder Unterrichtsberechtigung durch eine kantonale Behörde. Die Gründe für den Entzug können strafrechtliche Tatbestände sein, aber auch andere Ursachen haben, beispielsweise Sucht- oder andere Erkrankungen.

Das Departement BKS definiert für die **anerkannten Einrichtungen (Sonderschulen und ausserfamiliäre Platzierungen)** in den Qualitätsstandards, dass im Anstellungsverfahren die Qualifikation und Eignung der Mitarbeitenden in der Betreuung, Schulung und Förderung mittels Lebenslauf, Ausbildungsnachweisen, Referenzen sowie Privat- und Sonderprivatauszug aus dem Strafregister nachgewiesen werden muss. Die Mitarbeitenden müssen zudem schriftlich bestätigen, dass sie nach Anstellungsbeginn die Aufnahme eines gerichtlichen oder polizeilichen Untersuchungsverfahrens und dessen Gegenstand melden. Die Institutionen sind verantwortlich für die Umsetzung. Die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW) kann dies im Rahmen der Aufsichtsfunktion prüfen.

Dass in den anerkannten Einrichtungen die Voraussetzungen für Mitarbeitende strenger geregelt sind als in der Regelschule, hat für den Regierungsrat seine Richtigkeit: Gerade im stationären Bereich, wo Kinder und Jugendliche in betreuten Wohngruppen leben, teilen sie und die Betreuungspersonen den Alltag rund um die Uhr. Je nach Alter, Art der Beeinträchtigung oder Behinderung und der besonderen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen kommt es in stationären Einrichtungen in der Regel zu mehr 1:1-Situationen zwischen Kindern respektive Jugendlichen und ihren Lehr- und Betreuungspersonen, beispielsweise bei der Unterstützung mit Hilfsmitteln oder bei der Körperpflege.

Einzelne Aargauer **Berufsfach- und Mittelschulen** verlangen im Anstellungsverfahren neuer Lehrpersonen nebst den oben genannten Dokumenten einen Sonderprivatauszug. Andere setzen vielmehr auf das konsequente Einholen von Referenzauskünften und die Verpflichtung auf einen Verhaltenskodex, der bei Neuanstellungen besprochen und als Vertragsbestandteil bei der Vertragsunterzeichnung ausgehändigt wird. Damit wird deutlich gemacht, dass es über das Strafrecht hinaus auch eine Verpflichtung gegenüber den Standesregeln des Dachverbands der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) gibt.

Hohes Verantwortungsbewusstsein bei den kommunalen Anstellungsbehörden

Arbeitgeberin der Lehrpersonen an der Volksschule sind die Gemeinden beziehungsweise die Gemeindeverbände. Anstellungsbehörde ist demzufolge der Gemeinderat beziehungsweise der Vorstand bei Kreisschulverbänden. Der Gemeinderat respektive der Vorstand kann personalrechtliche Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder oder an die Schulleitung übertragen.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass sich die kommunalen Anstellungsbehörden ihrer hohen Verantwortung bewusst sind und die Prozesse der Personalgewinnung und -führung mit der gebotenen Sorgfalt durchführen (vgl. oben). Dies insbesondere deshalb, weil sich Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund der neuen kommunalen Führungsstrukturen, die seit dem 1. Januar 2022 in Kraft sind, intensiv mit ihrer neuen Rolle als Anstellungsbehörde des Schulpersonals befasst haben. Es liegen keine Hinweise vor, dass die Anstellungsbehörden ihrer Verantwortung im Personalmanagement nicht nachkommen würden. Aus Sicht des Regierungsrats gibt es daher keinen Anlass, die Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachen Personalmanagement mit kantonalen Regulierungen zu übersteuern.

Berufsgruppe nicht unter Generalverdacht stellen

Das Einholen von Auszügen aus dem Strafregister als zwingende Voraussetzung für die Anstellung von Lehrpersonen würde eine ganze Berufsgruppe unter Generalverdacht stellen. Dies erachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig.

Sexualstraftaten an jüngeren Kindern werden, statistisch gesehen, überwiegend durch Personen begangen, die aus dem familiären Umfeld oder dem nahen Bekanntenkreis des Opfers stammen. Bei Jugendlichen sind die Täterinnen und Täter oft auch gleichaltrige Bekannte. Internationale Daten zeigen weiter, dass bei Sexualdelikten mit Kindern und Jugendlichen im Schutzalter in rund 90 % der Fälle die Täter Männer oder männliche Jugendliche sind. Die polizeiliche Kriminalstatistik der vergangenen Jahre bestätigt diese Befunde auch für den Kanton Aargau. Angesichts des beruflichen Umfelds Schule, in dem der Frauenanteil an der Volksschule je nach Stufe zwischen drei Vierteln bis annähernd 100 % beträgt, erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als nicht angezeigtes Misstrauensvotum gegenüber einem ganzen Berufsstand.

Würde man das Einholen von Auszügen aus dem Strafregister im Sinne einer Einschränkung des administrativen Aufwands grundsätzlich auf männliche Personen beschränken, wäre dies diskriminierend, obwohl kaum Fälle bekannt sind, die Lehrerinnen betreffen.

Keine Überregulierung

Bis vor rund 15 Jahren war für Lehrpersonen im Kanton Aargau eine kantonale Berufsausübungsbeurteilung (BAB) erforderlich, welche die Prüfung der Diplome, des aktuellen Leumundszeugnisses sowie des aktuellen Strafregisterauszugs beinhaltete. Die BAB wurde im Zuge der Abschaffung von Zutrittsbeschränkungen für die Lehrpersonen der Volksschule und des Kindergartens (insbesondere Massnahme 10 zur Binnenmarktliberalisierung; GRB Nr. 2007–1450) aufgehoben. Die Motion 12.252 betreffend Wiedereinführung der BAB zur Ausübung des Lehrberufs wurde vom Grossen Rat im ersten Halbjahr 2013 deutlich abgelehnt.

Das Anliegen der vorliegenden Motion, Lehrpersonen nur unter Berücksichtigung aktueller Privat- und Sonderprivatauszüge aus dem Strafregister anzustellen und die genannten Auszüge der amtierenden Lehrpersonen periodisch zu überprüfen, würde aus Sicht des Regierungsrats zu einem neuerlichen Ausbau staatlicher Regulationen und damit zu einem grossen bürokratischen Aufwand für den Kanton, die Schulen vor Ort und für die einzelnen Lehrkräfte führen. Konsequenterweise müssten für *jede* Neuanstellung, das heisst auch für befristete Anstellungen und für (kurze) Stellvertretungen sowie für Teil- und Kleinstpensen, Strafregisterauszüge beigebracht werden. Die administrativ-inhaltliche Kontrolle dieser Dokumente wäre von den kommunalen Anstellungsbehörden vorzunehmen. Eine kantonale Regelung hätte zusätzlich eine kantonale Kontrolle der Einhaltung dieser Regelung zur Folge.

Auch die sich auf Stellen bewerbenden Lehrpersonen wären mit einem regulatorischen und finanziellen Mehraufwand konfrontiert: Sowohl der Privatauszug wie auch der Sonderprivatauszug aus dem Strafregister können von jeder Person nur über sich selber bestellt werden. Pro Auszug fallen Kosten von Fr. 20.– an.

Massnahme mit mutmasslich geringer Wirksamkeit

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das generelle und periodisch wiederholte Vorlegen eines Privat- und Sonderprivatauszugs in einem schlechten Verhältnis zur erwarteten Wirksamkeit steht, insbesondere auch unter dem Blickwinkel der empirischen Häufigkeit von sexueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen im Umfeld Schule. Trotz erhöhtem Aufwand der Schulen und des Schulpersonals würde die Situation für die Schülerinnen und Schüler mutmasslich nicht wesentlich sicherer: Die Praxis zeigt, dass trotz Massnahmen wie beispielsweise einer sorgfältigen Prüfung der Bewerbungsunterlagen, dem Verlangen aktueller Strafregisterauszüge oder dem frühzeitigen Erkennen von und entschiedenen Entgegenreten bei schwierigen Verhaltensweisen während einer Anstellung ein "Restrisiko" bestehen bleibt.

Schliesslich weist der Regierungsrat darauf hin, dass ein Privat- und Sonderprivatauszug keinen Hinweis auf mögliche Ersttäterinnen und -täter gibt und Personen nicht erfasst, die Straftaten begangen haben, dafür aber (beispielsweise mangels eindeutiger Beweise) nicht verurteilt wurden. Der Sonderprivatauszug im Speziellen stellt eine Momentaufnahme dar, das heisst, er gibt Auskunft über vorliegende Verbote zu einem bestimmten Zeitpunkt. Daher dürfen Sonderprivatauszüge aus dem Strafregister nicht als Garant absoluter Sicherheit interpretiert werden. Als Einzelmassnahme können sie Kinder und Jugendliche nicht vor sexueller Gewalt schützen. Die Anstellungsbehörden bleiben weiter in der Verantwortung, die Bewerbungsdossiers sorgfältig zu prüfen und zwingend Referenzen einzuholen. Bei Auffälligkeiten in den Bewerbungsunterlagen oder während eines Anstellungsverhältnisses ist es wie bisher weiterhin möglich, einen aktuellen Privat- und Sonderprivatauszug einzufordern.

Mutmassliche Umsetzungslücken

Das Departement BKS übt im Zusammenspiel mit den Schulen vor Ort die Aufsicht über die öffentlichen und privaten Schulen aus. Für Lehrpersonen sollen unabhängig davon, ob sie an öffentlichen oder privaten Schulen arbeiten, die gleichen Anforderungen hinsichtlich ihrer Qualifikation, Eignung und Integrität gelten. Gemäss Wortlaut der Motion würden jedoch Lehrpersonen an Privatschulen oder Personen, die Kinder und Jugendliche in privater Schulung unterrichten, anders als Lehrpersonen an gemeindlichen und kantonalen Schulen behandelt. Die in der Motion geforderte Anpassung der rechtlichen Grundlagen würde demzufolge nicht für sämtliche im Kanton Aargau tätigen Lehrpersonen gelten. Ausserdem scheint sich die Motion primär auf die Volksschule zu beziehen, gleichwohl ist darin von kantonalen und kommunalen Schulen die Rede. Hierzu wäre eine Klärung erforderlich.

Weiter weist der Regierungsrat darauf hin, dass der in der Motion 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). Von den drei in der Motion explizit erwähnten Straftatbeständen würde jener der sexuellen Belästigung nur in Ausnahmefällen im Sonderprivatauszug erscheinen, so dass die Aussagekraft des Auszugs in Anstellungsverfahren diesbezüglich zumindest abgeschwächt, wenn nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Prävention

Erfahrungen aus dem Schulalltag zeigen, dass Schülerinnen und Schüler Verletzungen der professionellen Distanz von Lehrpersonen als übergriffig erleben. Solche Grenzverletzungen sind strafrechtlich in der Regel nicht relevant und werden von beiden Formen des Strafregisterauszugs nicht erfasst. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass ein Sonderprivatauszug ohne Eintrag zu einer Scheinsicherheit führen könnte. Obschon die meisten der grenzverletzenden Vorfälle an Schulen strafrechtlich nicht relevant sind, sind sie für die Betroffenen gleichwohl einschneidend. Solche Vorfälle können mit der vorliegenden Motion nicht verhindert werden.

Der Regierungsrat unterstreicht daher die Wichtigkeit der Prävention sexueller Gewalt gegen Kinder. Nebst der Sexualerziehung in der Familie leistet zum einen die alters- und stufengerechte Sexualerziehung im Unterricht, basierend auf dem Lehrplan, hierfür einen wichtigen Beitrag. Der Bildungsauftrag der Volksschule bildet die Grundlage dafür, dass Kinder in ihrer psychosexuellen Entwicklung begleitet werden und zu selbstbewussten Menschen heranwachsen können. Dadurch wird einerseits das Selbstbild von Kindern und Jugendlichen gestärkt, andererseits der respektvolle und insbesondere der Grenzen respektierende Umgang mit anderen gefördert. Auf diese Weise wird dazu beigetragen, dass sich Kinder und Jugendliche vor sexuellen Übergriffen schützen können. Zum anderen zeigt sich der Regierungsrat überzeugt, dass eine sorgfältige Personalführung durch kommunale Verantwortliche, die auf die Thematik des sexuellen Missbrauchs sensibilisiert sind, zu den wirksamsten Präventionsmassnahmen gegen sexuelle Gewalt an Kindern zählt.

Fazit

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motion, Kinder bestmöglich vor sexueller Gewalt zu schützen. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung von Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit scheint ihm auf der Grundlage der vorliegenden Motion allerdings nicht zielführend. Unter Bezugnahme auf die Erwägungen kommt er vielmehr zum Schluss, dass das obligatorische flächendeckende Einholen der Auszüge aus dem Strafregister die Sicherheit und den Schutz der Schülerinnen und Schüler nicht wesentlich erhöhen würde, sondern im schlimmsten Fall sogar zu einer Scheinsicherheit führen könnte.

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass die heutigen Prozesse und Instrumente ausreichend sind und insbesondere die Aufmerksamkeit und Sensibilität der Anstellungsbehörden auf Auffälligkeiten in Anstellungsverfahren oder bei amtierenden Lehrpersonen eine grössere Wirksamkeit in Bezug auf den Kinderschutz entfaltet.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Die Umsetzung der Motion hat nur geringe personelle oder finanzielle Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan des Kantons. Die Kosten der Umsetzung fallen bei den Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbänden an, die einen höheren Kontrollaufwand haben, sowie bei den bewerbenden Lehrpersonen, die kostenpflichtige Strafregisterauszüge beizubringen haben.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'002.–.

Regierungsrat Aargau