

Schutz gefährdeter Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz sowie staatlicher Einrichtungen

Bericht der Regierung vom 27. August 2002

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung.....	3
1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial"	5
1.3 Auftrag	5
1.4 Tätigkeit der Arbeitsgruppe	6
2 Analyse	6
2.1 Allgemein	6
2.2 Grosser Rat.....	7
2.3 Regierung.....	7
2.4 Gerichte und Staatsanwaltschaft.....	7
2.4.1 Kantonale Gerichte	7
a) Vorbemerkung.....	7
b) Gerichtsverhandlungen	8
c) Büroalltag.....	8
2.4.2 Bezirksgerichte	8
2.4.3 Staatsanwaltschaft.....	8
2.5 Staatsverwaltung.....	8
2.5.1 Räumliche und bauliche Aspekte	8
2.5.2 Betriebliche Aspekte	9
2.5.3 Personelle Aspekte	9
3 Allgemeine Massnahmen	10
3.1 Personen mit Gefährdungspotenzial.....	10
3.1.1 Mögliche Anknüpfungspunkte	10
3.1.2 Datensammlung.....	10
3.1.3 Abklärungen im Einzelfall.....	11
3.1.4 Folgerung.....	11
3.2 Strafrechtliche Aspekte.....	11
3.2.1 Anzeige strafbaren Verhaltens	11
3.2.2 Einleitung von Strafverfahren	12
a) Strafantrag	12
b) Strafantrag durch die vorgesetzte Stelle	12
3.2.3 Strafbare Handlungen gegen die Freiheit und die öffentliche Gewalt	13
3.2.4 Information über Drohungen gegen Drittpersonen	13
3.2.5 Polizeilicher Gewahrsam und Haftgrund der Ausführungsgefahr.....	13
3.2.6 Folgerung.....	14
3.3 Fürsorgerische Freiheitsentziehung.....	14
3.4 Prävention.....	14
3.5 Unterstützung.....	15

4	Grosser Rat.....	15
4.1	Schutzziele.....	15
4.2	Massnahmen.....	16
4.2.1	Sofortmassnahmen.....	16
	a) Zugangskontrolle.....	16
	b) Zuschauer- bzw. Medientribüne	16
	c) Sichtausweise	17
	d) Evakuationen.....	17
4.2.2	Längerfristige Massnahmen	17
4.2.3	Finanzielles.....	17
5	Regierung.....	17
5.1	Schutzziele.....	17
5.2	Massnahmen.....	18
5.2.1	Sofortmassnahmen.....	18
5.2.2	Längerfristige Massnahmen	18
5.2.3	Finanzielles.....	18
6	Gerichte und Staatsanwaltschaft	18
6.1	Schutzziele.....	18
6.1.1	Kantonale Gerichte	18
	a) Gerichtsverhandlungen	18
	b) Büroalltag.....	19
	c) Zugangsverhältnisse	19
6.1.2	Bezirksgerichte	19
6.1.3	Staatsanwaltschaft.....	19
6.2	Massnahmen.....	19
6.2.1	Sofortmassnahmen.....	19
6.2.2	Zonenbildung und Pfortenbetrieb	20
6.2.3	Finanzielles.....	20
7	Staatsverwaltung.....	21
7.1	Schutzziele.....	21
7.2	Massnahmen.....	21
7.2.1	Sofortmassnahmen.....	21
7.2.2	Betriebliches Gesundheitsmanagement.....	21
7.2.3	Zonenbildung und Pfortenbetrieb	22
7.2.4	Regierungsgebäude.....	23
	a) Vorbemerkung.....	23
	b) Raumkonzept der Staatsverwaltung.....	23
	c) Zonenbildung.....	23
	d) Massnahmen.....	24
	e) Grobkostenschätzung.....	25
	f) Auswirkungen auf den Sessionsbetrieb	25
7.2.5	Ombudsstelle	26
8	Zeitplan	26
8.1	Grosser Rat.....	26
8.2	Regierung.....	26
8.3	Gerichte und Staatsanwaltschaft	27
8.4	Staatsverwaltung.....	27
9	Kosten.....	28
10	Antrag	29

Zusammenfassung

Der Amoklauf eines Einzeltäters im Kantonsratssaal in Zug forderte am 27. September 2001 Tote und Verletzte. In der Folge beschloss die St.Galler Regierung am 9. Oktober 2001, die im Jahr 1998 gebildete interdepartementale Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" zu reaktivieren und personell zu verstärken. Sie beauftragte diese mit der Erarbeitung von Empfehlungen und Massnahmen, getrennt nach den Ebenen Grosser Rat, Regierung, Gerichte und Staatsverwaltung sowie nach den Bereichen Risikoanalyse, Prävention, Einsatzplanung und Intervention. Zudem sollten konkrete Vorschläge zur Umsetzung erarbeitet werden. Die Arbeitsgruppe erhob den aktuellen Stand des Umgangs mit sicherheitsrelevanten Vorgängen. Dabei stiess sie auf – teilweise erhebliche – Unzulänglichkeiten, insbesondere was die Vermischung der Kunden- und Besucherströme in den Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden sowie rund um den Parlamentsbetrieb betrifft. Verschiedene Fragen ergaben sich zudem im Zusammenhang mit dem Umgang mit Personen, denen ein bestimmtes Gefährdungspotenzial zugeschrieben werden muss.

Bei der Umschreibung von Schutzziele zeigte sich, dass ein absoluter Schutz von gefährdeten Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz am Arbeitsplatz sowie von staatlichen Einrichtungen nicht möglich ist. Ein Restrisiko bleibt, soll aber mit vernünftigem Aufwand möglichst gering gehalten werden. Ziel von Sicherheitsmassnahmen muss daher insbesondere die Vermeidung bzw. Erschwerung von überraschenden Angriffen beliebiger Personen sein. Im Fall von besonderen Gefährdungslagen und aufgrund einer situationsbezogenen Lagebeurteilung können sich weitere Schutzziele ergeben. Insbesondere auf den Ebenen Grosser Rat und Gerichte können die Schutzziele dem Wunsch nach oder dem Anspruch auf Öffentlichkeit diametral entgegenstehen. Auf der Ebene Staatsverwaltung können demgegenüber unter Umständen die Schutzziele im Sicherheitsbereich mit Zielen aus dem Bereich der Kundenorientierung durchaus übereinstimmen.

Gestützt auf Situationsanalyse und Schutzzieldefinition prüfte die Arbeitsgruppe mögliche Massnahmen. Wenn es um den Schutz von Personen und Einrichtungen sowie um die Errichtung von Abwehrdispositiven geht, stehen auf einen unbestimmten Personenkreis ausgerichtete Massnahmen im Vordergrund. Lediglich in Ergänzung, nicht aber als Ersatz für diese Massnahmen können sich unter Umständen auch personenbezogene Vorkehrungen aufdrängen. Diese kommen aber von vornherein nur in Frage, wenn nicht vage, sondern konkrete Anhaltspunkte für ein besonderes Gefährdungspotenzial einer bestimmten Person vorhanden sind. Ob sich die in den Medien immer wieder aufgegriffene Datensammlung über Personen, denen ein besonderes Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird, als Präventivmassnahme zur Abwehr von Gefährdungen eignet und ob sie datenschutzrechtlich zulässig wäre, bedarf vertiefter Abklärungen. Im Sinn allgemeiner Massnahmen eröffnet das geltende Straf- und Polizeirecht Möglichkeiten, die es konsequent auszuschöpfen gilt.

Für den Parlamentsbetrieb und die Gerichtsverhandlungen stehen Sicherheitsdispositive mit strikten Zugangskontrollen und der Abgabe von Sichtausweisen im Vordergrund, für den "Büroalltag" die Zonenbildung mit Pfortenbetrieb. Mit der Zonenbildung wird eine klare Trennung der verschiedenen "Kundenströme" in den Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden erreicht und die Sicherheit der Mitarbeitenden objektiv verbessert. Zudem kann damit das subjektive Sicherheitsempfinden der Mitarbeitenden erhöht werden. Die entsprechenden baulichen und organisatorischen Massnahmen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Raumkonzept der Staatsverwaltung.

Die Verantwortung für die wirksame Umsetzung der einzelnen Massnahmen liegt grundsätzlich bei den Dienststellen. Auch wo es um die Förderung des Bewusstseins der Mitarbeitenden für mögliche Bedrohungssituationen und den Schutz der Mitarbeitenden vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen geht, liegt es an den direkten Vorgesetzten, ihre Führungsverantwortung wahrzunehmen.

Einige Sofortmassnahmen wurden bereits verwirklicht, die Umsetzung anderer Massnahmen bedarf noch vertiefter Abklärungen. In finanzieller Hinsicht sind für die Umsetzung einzelner in diesem Bericht aufgeführter Massnahmen zurzeit folgende Kostenfolgen absehbar:

- für die Massnahmen im Zusammenhang mit den Sessionen des Grossen Rates jährlich rund 50'000 Franken;*
- für bauliche Sofortmassnahmen im Bereich der Regierung einmalig rund 30'000 Franken;*
- für die Massnahmen im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb im Regierungsgebäude einmalig rund 1'180'000 Franken (ohne Personalkosten).*

Für die Koordination der wirksamen Umsetzung der einzelnen Massnahmen in der ganzen Staatsverwaltung soll ein Sicherheitsbeauftragter bezeichnet werden. In der Koordinationsstelle für Bevölkerungsschutz der Staatskanzlei soll hierfür eine Stelle geschaffen werden. Im Hinblick auf längerfristige bauliche Massnahmen im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb enthält der Voranschlag 2003 die für die Planung notwendigen Kredite, die es ermöglichen, den Mittelbedarf zu konkretisieren. Die Kredite für die Umsetzung der einzelnen baulichen Massnahmen sind auf dem ordentlichen Budgetweg oder gegebenenfalls über eine separate Vorlage einzuholen. Im Voranschlag 2003 sind der wiederkehrende Kredit für die Sicherheitsmassnahmen für den Sessionsbetrieb sowie der Kredit für die Massnahmen im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb im Regierungsgebäude im Umfang von rund 1'180'000 Franken eingestellt.

Dieser Bericht gibt eine Übersicht über sinnvolle und wirksame Massnahmen, deren Umsetzung die Regierung als verhältnismässige Antwort auf die heutigen sicherheitsrelevanten Fragen erachtet. Je nach dem Umfang der einzelnen Massnahmen haben die zuständigen Stellen für die Umsetzung noch detaillierte Abklärungen zu treffen. Der Bericht kann daher nicht zu allen Ebenen und Bereichen mit dem gleichen Konkretisierungsgrad Aussagen machen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht informieren wir Sie über die Ergebnisse der Tätigkeit der Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial". Er wurde aufgrund aktueller Vorfälle erstellt und stützt sich im Wesentlichen auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial", wie ihn die Regierung am 5. März 2002 zur Kenntnis nahm. Der Bericht gibt eine Übersicht über den Umgang mit sicherheitsrelevanten Vorgängen und sinnvollen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit auf den Ebenen Grosser Rat, Regierung, Gerichte und Staatsanwaltschaft sowie Staatsverwaltung sowie in den Bereichen Risikoanalyse, Prävention, Einsatzplanung und Intervention.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 27. September 2001 forderte der Amoklauf eines Einzeltäters im Kantonsratssaal in Zug 14 Todesopfer, darunter drei Mitglieder der Regierung und zehn Mitglieder des Kantonsrates, sowie 15 meist Schwerverletzte. Die aus Rache und Wut begangene Schreckenstat stand offensichtlich im Zusammenhang mit mehreren durch den Täter angestrebten Verfahren gegen Personen des öffentlichen Lebens und der Justiz, die nicht zu den vom Täter erwünschten Ergebnissen führten. Die Tat rief in der ganzen Schweiz grosse Betroffenheit hervor. Sie löste in den Medien und in der Öffentlichkeit breite Diskussionen über den Schutz gefährdeter Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz sowie staatlicher Einrichtungen aus. Neuen Auftrieb fanden diese Diskussionen nach dem schrecklichen Ereignis in Erfurt (D) von Ende April 2002, wo bei einem Amoklauf eines jugendlichen Einzeltäters in einem Gymnasium 18

Menschen den Tod fanden. Die Tat löste insbesondere in Deutschland Diskussionen über die rechtliche Regelung von Waffenbesitz und Waffenhandel aus.

1.2 Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial"

Die Regierung beschloss am 9. Oktober 2001, die im Jahr 1998 im Zusammenhang mit einem Tötungsdelikt in der Gemeindeverwaltung Schötz (LU) gebildete interdepartementale Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" zu reaktivieren und personell zu verstärken. Aufgrund seines erweiterten Auftrags wurde das neue Gremium als Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial" bezeichnet.

Die Arbeitsgruppe "Bedrohungspotenzial" (im Folgenden Arbeitsgruppe) setzte sich nebst Vertretern der Zentralverwaltung insbesondere aus Angehörigen der Kantons- und der Stadtpolizei St.Gallen sowie des Gerichtswesens zusammen. Sie stand unter der Leitung des Staatssekretärs. Auf den Einbezug von Personen aus der Krisenintervention (Einsatzgruppe Psychologische Erste Hilfe und Schulpsychologischer Dienst) wurde verzichtet.

Die Arbeitsgruppe bildete folgende vier Unterarbeitsgruppen:

1. Grosser Rat und Regierung (einschliesslich Staatspersonal);
2. Gerichte (einschliesslich Bezirksgerichte und Staatsanwaltschaft);
3. Verwaltung (baulich-technische, betriebliche Infrastruktur);
4. Datenschutz (unter Einbezug des kantonalen Kontrollorgans für den Datenschutz).

Die Arbeitsgruppe wurde ermächtigt, nach Rücksprache mit den zuständigen Departementsleitungen über den fallweisen Einbezug von Personen aus der Krisenintervention zu entscheiden, externe Fachleute beizuziehen sowie wissenschaftliche Studien und Abklärungen in Auftrag zu geben.

1.3 Auftrag

Die Regierung beauftragte die Arbeitsgruppe, auf der Basis des Berichtes der Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" einen Katalog von Empfehlungen und Massnahmen – getrennt nach Ebenen und Bereichen – zu erarbeiten sowie Vorschläge zu deren Umsetzung zu unterbreiten. Das Präsidium des Grossen Rates erklärte sich mit dem geplanten Vorgehen, soweit dieses den Grossen Rat betraf, einverstanden.

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe umfasste die Ebenen:

- Grosser Rat,
- Regierung,
- Gerichte,
- Staatsverwaltung

und die Bereiche:

- Risikoanalyse (Gefahrenanalyse, Schadenanalyse, Risikobestimmung),
- Prävention (z.B. bauliche, technische und organisatorische Massnahmen einschliesslich personeller und finanzieller Aspekte),
- Einsatzplanung (z.B. besondere Bereitstellung von Mitteln und Personen im Zusammenhang mit Sessionen des Grossen Rates, spezielle Anlässe und Veranstaltungen),
- Intervention (z.B. Einsatz von Polizei, Rettungsdiensten, Führungsorganen und Care-teams).

Die Regierung lud die Arbeitsgruppe ein, sie periodisch über den Stand der Arbeiten zu informieren und ihr im November 2001 erste Ergebnisse und Anträge zu unterbreiten, damit auf die Novembersession 2001 des Grossen Rates rechtzeitig die entsprechenden Massnahmen angeordnet werden könnten.

1.4 Tätigkeit der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe sah ihre Aufgabe vorab darin, gestützt auf eine Risikoanalyse den für allfällige Umsetzungsentscheide zuständigen Stellen Massnahmen vorzuschlagen, deren Umsetzung sie für die Erreichung bestimmter Schutzziele aufgrund praktischer Erfahrungen als unumgänglich erachtete – ohne Rücksicht auf politische oder finanzielle Rahmenbedingungen. Sie führte über alle vier Bereiche eine Risikoanalyse durch und erhob Schwachstellen bei Prävention, Einsatzplanung und Intervention. Zudem versuchte sie, mögliche Täterprofile zu erkennen. Zur Klärung datenschutzrechtlicher Aspekte zog sie das kantonale Kontrollorgan für den Datenschutz bei.

Die Arbeitsgruppe erachtete es als sinnvoll, die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zu Massnahmen und deren Umsetzung vorerst auf die Bereiche Prävention und Einsatzplanung sowie auf die Ebene Grosser Rat – konkret auf die damals unmittelbar bevorstehende Novembersession 2001 – zu beschränken. Sie legte der Regierung am 9. November 2001 einen ersten Zwischenbericht vor. Für einzelne Anlässe von Kommissionen des Grossen Rates, der Regierung und der Staatsverwaltung wurden in direkter Absprache zwischen den zuständigen Stellen personelle und organisatorische Sofortmassnahmen getroffen. Neben der Auswertung der rund um die Novembersession 2001 getroffenen Massnahmen konzentrierte sich die Arbeitsgruppe in der Folge auf die Ebenen Regierung, Gerichte und Staatsverwaltung. Am 4. Februar 2002 legte sie der Regierung einen zweiten Zwischenbericht vor, in dem sie verschiedene Massnahmen vorschlug, wie die Bezeichnung von Sicherheitsbeauftragten in den Departementen oder die Zonenbildung mit Pfortenbetrieb in den Verwaltungsgebäuden. Die Regierung nahm am 12. Februar 2002 vom zweiten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kenntnis und stimmte den vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich zu. Am 5. März 2002 nahm sie Kenntnis vom Schlussbericht der Arbeitsgruppe und den darin enthaltenen Vorschlägen zum organisatorischen Vorgehen, zum zeitlichen Ablauf der Umsetzung der aufgeführten Massnahmen sowie zur Begleitung und Kontrolle der Umsetzung.

2 Analyse

2.1 Allgemein

Der grösste Teil der Beziehungen zwischen staatlichen Organen sowie Bürgerinnen und Bürgern bzw. Einwohnerinnen und Einwohnern ist unkompliziert und ungefährlich. Ein Bedürfnis, die Sicherheit zu verbessern, besteht daher nur dort, wo es erfahrungsgemäss bzw. mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich zu schwierigen und gefährlichen Kontakten kommt.

Grosser Rat und Regierung setzen Recht, von dem einzelne Personen – im Rahmen des Gleichbehandlungsprinzips – unterschiedlich betroffen sein können. Regierung und Staatsverwaltung vollziehen rechtliche Bestimmungen oder Behördenentscheide. Gerichte entscheiden in Streitfällen. Diese Entscheide oder Handlungen können in ihren Auswirkungen für die Betroffenen nachteilig sein oder wenigstens als nachteilig empfunden werden, sie nach ihrer Auffassung in ihrer Ehre beeinträchtigen, ihre Autorität innerhalb der Familie oder ihr Ansehen innerhalb einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in Frage stellen. Personen, die in diesem Sinn negative Erfahrungen mit staatlichen Institutionen gemacht haben, sich als Opfer von Willkür sehen oder sich sonst in irgendeiner Weise ungerecht behandelt fühlen, haben häufig die Tendenz, jegliche staatliche Intervention grundsätzlich und kritisch zu hinterfragen. Diese Haltung kann im Umgang mit Vertreterinnen und Vertretern staatlicher Institutionen zu Überreaktionen führen. Sie lässt sich insbesondere bei Menschen aus Ländern mit vormals totalitären Staatssystemen beobachten, die oft – meist unbewusst – vom Umgang mit willkürlich und korrupt agierenden Staatsorganen geprägt sind.

Besonders gefährdet erscheinen in diesem Zusammenhang Angehörige des Polizeikorps und der Rechtspflege, Mitarbeitende von Ämtern mit Eingriffs- und Aufsichtsfunktionen wie z.B. des Ausländeramtes und des Konkursamtes sowie Lehrkräfte und Bedienstete im Sozialbereich.

Die Angehörigen dieser Berufsgruppen werden in ihrer Tätigkeit oft mit mehr oder weniger direkt ausgesprochenen Drohungen konfrontiert. Die Gefahr, Opfer eines Deliktes zu werden, beschränkt sich jedoch nicht nur auf den mehr oder weniger geschützten Bereich des Arbeitsplatzes. Auch im Privatbereich sind diese Personen – allenfalls auch ihre nächsten Angehörigen – einem erhöhten Risiko ausgesetzt. Diese allgemeine Bedrohungslage und einige der im Folgenden aufgeführten Aspekte lassen sich nicht nur in der Staatsverwaltung, sondern auch in den Gemeindeverwaltungen beobachten.

2.2 Grosser Rat

Neben den Sessionen des Grossen Rates im Regierungsgebäude waren auch Sitzungen und Ausflüge der Fraktionen, informelle Anlässe wie Präsidentenfeier oder der gemeinsame Besuch kultureller Anlässe sowie die Sitzungen von Kommissionen und Präsidium in die Analyse einzubeziehen. Sitzungen und Anlässe finden oft ausserhalb der Liegenschaften statt, die zur Staatsverwaltung gehören. Die Arbeitsgruppe ortete das grösste Gefährdungspotenzial jedoch beim Sessionsbetrieb im Regierungsgebäude.

Im Zusammenhang mit den Sessionen ging es in örtlicher Hinsicht um den Schutz der Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung sowie der übrigen in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen während der Session und in den unmittelbar für den Sessionsbetrieb genutzten Räumlichkeiten, d.h. im Wesentlichen im dritten Obergeschoss des Regierungsgebäudes. In sachlicher Hinsicht ging es einerseits um die Verhinderung von Gewalttaten bei einem unkontrollierten Zutritt von Personengruppen (z.B. unbewilligte Demonstrationen) im Zusammenhang mit der Beratung von politischen "Reizthemen", andererseits um die Verhinderung von Angriffen "psychisch belasteter" gewaltbereiter Einzeltäter oder Amokläufer. Die Arbeitsgruppe schätzte die Gefährdung durch solche Einzeltäter erheblich grösser ein als jene durch – hauptsächlich politisch motivierte – Personengruppen.

2.3 Regierung

Neben den Sitzungen im Regierungsgebäude trifft sich die Regierung bei vielen anderen Gelegenheiten und mit einer Vielzahl unterschiedlicher Personen und Personengruppen. Einzelne oder mehrere Mitglieder der Regierung nehmen an Anlässen verschiedener Art teil. Je nach Anlass, Thema, Örtlichkeit sowie Transportmittel und -weg sind die Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär sowie deren Begleitpersonen einer unterschiedlichen Gefahr ausgesetzt, für die es unterschiedliche Schutzziele zu formulieren gilt. Zurzeit sind insbesondere im Zusammenhang mit Arbeits- und Sitzungsräumlichkeiten sowie externen Anlässen der Regierung Schwachstellen erkennbar.

2.4 Gerichte und Staatsanwaltschaft

2.4.1 Kantonale Gerichte

a) Vorbemerkung

Unter den Begriff der kantonalen Gerichte fallen in diesem Bericht Kassationsgericht, Kantonsgericht (einschliesslich Anklagekammer und Handelsgericht), Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht. In Bezug auf die Arbeit der Gerichte ist zu differenzieren zwischen zwei Situationen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und involvierten Personen: die öffentlichen Gerichtsverhandlungen und die auswärtigen Augenscheine einerseits sowie die Fallbearbeitung und administrative Tätigkeit am Büroarbeitsplatz, der Empfang von Besucherinnen und Besuchern usw. andererseits.

b) Gerichtsverhandlungen

Für öffentliche Gerichtsverhandlungen sind heute in der Regel keine Sicherheitsmassnahmen vorgesehen. Im Allgemeinen findet weder eine Zutritts- noch eine Effektenkontrolle statt. Dies hat zur Folge, dass der Zugang für jede beliebige Person zu den üblichen Öffnungszeiten möglich ist. Nachdem Gerichtsverhandlungen nicht nur für die Beteiligten, sondern auch für deren persönliches Umfeld nicht selten mit erheblichen Emotionen verbunden sind, besteht ein nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotenzial.

Bestanden aufgrund der besonderen Umstände Anzeichen für eine erhöhte Gefährdung, wurden in Ausnahmefällen bereits in der Vergangenheit besondere Sicherheitsmassnahmen angeordnet, indem die Polizei Zutrittskontrollen durchführte und präsent war. Dies betraf indessen praktisch nur Straffälle vor Kantonsgericht. In einzelnen Fällen wurden Verhandlungen von Bezirksgerichten im Kantonsgerichtssaal durchgeführt, um die dort ansatzweise vorhandene Sicherheitsstruktur nutzen zu können.

c) Büroalltag

Während die Gerichtsverhandlungen mit einer Dislokation in den Gerichtssaal verbunden sind, verbringen die Mitarbeitenden der kantonalen Gerichte den grössten Teil ihrer Arbeitszeit an ihrem individuellen Arbeitsplatz. Unvorhergesehene "Kundenkontakte" sind dabei die Ausnahme; in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle geht eine Terminabsprache voraus. Der Zugang nicht nur zu den Gerichtssälen, sondern auch zu den Büroräumen ist uneingeschränkt möglich. Eine Trennung zwischen öffentlich zugänglichen Gerichtssälen und den Büroarbeitsplätzen ist bisher nicht vorgesehen.

2.4.2 Bezirksgerichte

Die Bezirksgerichte weisen im Wesentlichen die gleichen Sicherheitsmängel wie die kantonalen Gerichte auf. Auch in ihren Gebäuden fehlt eine Trennung zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Zone und findet keine Zugangskontrolle statt.

2.4.3 Staatsanwaltschaft

Seit der Aufhebung der Bezirksämter und der damit verbundenen Zusammenlegung von Untersuchungs- und Anklagebehörde bildet die Staatsanwaltschaft mit einem kantonalen und vier regionalen Untersuchungsämtern eine organisatorische Einheit mit dezentraler Führungsstruktur. Je nach Tätigkeitsbereich oder räumlicher Situation sind die Sicherheitsprobleme der Staatsanwaltschaft vergleichbar mit jenen der Gerichte oder der Staatsverwaltung.

Die Kundenkontakte sind zahlreich, namentlich im Zusammenhang mit Einvernahmen. Oft kann die Gefährlichkeit der Tatverdächtigen zu Beginn der Untersuchung mangels Erfahrung mit ihnen im konkreten Fall noch nicht verlässlich beurteilt werden. Aufgrund dieser Unsicherheit besteht grundsätzlich ein Sicherheitsrisiko, das sich – anders als bei den Gerichtsverhandlungen in Strafverfahren – nur schwer abschätzen lässt. Bei den Untersuchungsämtern finden sich zurzeit die unterschiedlichsten Sicherheitsmodelle. Je nach Standort und baulichen Verhältnissen findet eine Zugangskontrolle statt – so etwa beim Untersuchungsamt St.Gallen. An anderen Orten ist wenigstens der Zugang zu einzelnen Arbeitsplätzen erst nach entsprechender Kontrolle möglich. Für verschiedene Standorte ist kurz- oder mittelfristig mit einer Änderung der räumlichen Situation zu rechnen.

2.5 Staatsverwaltung

2.5.1 Räumliche und bauliche Aspekte

Die Verwaltungsgebäude sind grundsätzlich öffentlich. Der Zugang zu allen Stockwerken und Räumen ist für beliebige Personen weitgehend möglich. In kaum einem Privatunternehmen vergleichbarer Grösse ist dies heute üblich. Viele Bedrohungssituationen am Arbeitsplatz ent-

stehen durch das unverhoffte Eintreten eines "schwierigen Kunden" in das persönliche Einzelbüro.

Mit Ausnahme der Verwaltungsgebäude an der Lämmli Brunnenstrasse 54 (Baudepartement), an der Blarerstrasse 2 (Gesundheitsdepartement / Amt für Lebensmittelkontrolle), an der Brauerstrasse 54 (Sozialversicherungsanstalt) und im Klosterhof 12 (Justiz- und Polizeidepartement / Polizeikommando) verfügen keine Verwaltungsgebäude über die baulichen Voraussetzungen für einen permanenten, kunden- und mitarbeiterfreundlichen Pfortendienst sowie die damit einhergehende Zonenbildung. Für Notfälle und eine befristete Zeitdauer sind in einzelnen Verwaltungsgebäuden wohl Schleuseneinrichtungen mit Sicherheitskabinen vorhanden. Insbesondere der notwendige Warteraum ist jedoch zu klein und entspricht nicht den Bedürfnissen der heutigen Kundschaft (z.B. keine Sitzgelegenheiten, kein behindertengerechter Zugang).

2.5.2 Betriebliche Aspekte

Punktuelle bauliche Anpassungen und der Einbau von technischen Sicherheitseinrichtungen ermöglichen in der Regel nur für kurze Dauer eine objektive Verbesserung der Sicherheit und eine Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens. Sicherheitsmassnahmen schränken in der Regel die persönliche Bewegungsfreiheit der zu schützenden Personen eher ein. Technische Einrichtungen können bei nicht regelmässigem Gebrauch in tatsächlichen Notsituationen nicht bedient oder entsprechende Warnsignale nicht zugeordnet und interpretiert werden. Sicherheitsmassnahmen haben diesfalls den höchsten Nutzen, wenn für möglichst grosse betriebliche Einheiten eine konsequent umsetzbare Zonenbildung durch eine Kombination von baulichen, technischen, betrieblichen und personellen Massnahmen geschaffen werden kann.

Dem vorsorglichen Brandschutz und dem richtigen Verhalten im Brandfall wird innerhalb der Staatsverwaltung wenig Beachtung zugemessen. Vielfach sind in den Verwaltungsgebäuden Fluchtwege und Notausgänge nicht oder nur unzureichend beschildert.

2.5.3 Personelle Aspekte

Zurzeit sind folgende Schwachstellen erkennbar:

- Es stehen nicht genügend Personalressourcen zur Verfügung, um die vorhandenen Schleusensysteme im Eingangsbereich von Verwaltungsgebäuden während der Öffnungszeiten der Staatsverwaltung durchgehend zu betreiben. Selbst mit geeigneten organisatorischen Massnahmen lässt sich ein Pfortendienst allein mit dem bestehenden Personal nicht bewältigen, da zu herkömmlichen Sekretariatsaufgaben, die im Empfangsbüro ebenso gut wie in einem anderen Büro erfüllt werden können, neue Aufgaben des Pfortendienstes hinzukommen.
- Es ist nicht klar festgelegt, wer in den Dienststellen der Staatsverwaltung für Sicherheitsfragen zuständig ist und welche Sicherheitsaufgaben diese Zuständigkeit umfasst.
- In den Departementen sind keine Ansprechpersonen für Sicherheitsfragen bezeichnet, die es ermöglichen, insbesondere die Koordination von sicherheitsrelevanten Aspekten der Verwaltungstätigkeit wahrzunehmen.

Im personellen Bereich ist auch auf die besondere Stellung des Reinigungspersonals hinzuweisen. Es hat grundsätzlich freien Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten, ist von regem Wechsel betroffen und untersteht – unter sicherheitsrelevanten Gesichtspunkten – keiner Beaufsichtigung. Der eingeschlagene Weg der Privatisierung hat die in diesem Bereich ohnehin vorhandenen Sicherheitsprobleme erheblich verschärft, indem keine effizienten Kontrollmöglichkeiten bestehen.

3 Allgemeine Massnahmen

3.1 Personen mit Gefährdungspotenzial

3.1.1 Mögliche Anknüpfungspunkte

Jede Sicherheitsmassnahme ist insofern zu relativieren, als bestimmte Gewaltakte – wie etwa der Amoklauf eines Schülers im Gutenberg-Gymnasium in Erfurt (D) – grundsätzlich nicht vorhergesehen und damit nicht verhindert werden können. Zudem sind die technischen Möglichkeiten, einer Vielzahl von Menschen Schaden zuzufügen, weit vielfältiger als früher. Erst nach einem die Gesellschaft aufrüttelnden Gewaltakt wird jeweils deutlich, mit welchem – in der Regel unverhältnismässig hohen Aufwand verursachenden – Vorkehrungen der konkrete Fall vielleicht hätte vermieden werden können. Auf derartige Einzelfälle kann der Alltag nicht ausgerichtet werden. Hingegen wäre es auch in derartigen Fällen möglich, mit geeigneten Sicherheitsvorkehrungen – etwa durch Polizeipräsenz, mit der räumlichen Isolierung eines Täters, mit der Sicherstellung einer sofortigen Alarmierung und mit einer raschen Intervention – die Auswirkungen eines Gewaltaktes zu vermindern.

Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit – insbesondere in den Bereichen der Prävention und der Einsatzplanung – knüpfen grundsätzlich an möglichen Angriffen bzw. Bedrohungen an. In personeller Hinsicht sind zwei unterschiedliche Ausrichtungen denkbar. Die Massnahmen können auf bestimmte, bereits einschlägig in Erscheinung getretene Personen oder Personengruppen oder aber auf einen unbestimmten Personenkreis bzw. die Allgemeinheit ausgerichtet sein. Wenn es um den Schutz von Personen und Einrichtungen, um das Treffen von Vorkehrungen sowie um die Errichtung von Abwehrdispositiven geht, stehen auf einen unbestimmten Personenkreis ausgerichtete Massnahmen im Vordergrund.

Lediglich in Ergänzung, nicht aber als Ersatz für diese Massnahmen können sich unter Umständen auch personenbezogene Vorkehrungen aufdrängen. Diese kommen aber von vornherein nur in Frage, wenn nicht nur vage, sondern konkrete Anhaltspunkte für ein besonderes Gefährdungspotenzial einer bestimmten Person vorhanden sind. Zu denken ist etwa an Zutrittsverbote, allenfalls auch an weitergehende Fernhalte- oder Überwachungsmassnahmen. Damit personenbezogene Vorkehrungen greifen können, sind auf die Allgemeinheit ausgerichtete Kontrollen – etwa eine Zugangskontrolle mit Pfortenbetrieb – zu schaffen. Nur so ist sichergestellt, dass die Personen mit aktuellem und konkretem Gefährdungspotenzial identifiziert und allfällige Vorsichtsmassnahmen eingeleitet werden können.

3.1.2 Datensammlung

Die Abwehr von Gefährdungen gehört zu den ureigenen Aufgaben der Polizei. Der Prävention kommt diesbezüglich eine grosse Bedeutung zu. Als eine mögliche Präventivmassnahmen käme grundsätzlich das Anlegen und Führen einer Datensammlung über Personen, denen ein besonderes Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird, in Frage. Die Zweck- und Rechtmässigkeit solcher Datensammlungen wird derzeit in verschiedenen Kantonen geprüft. Aus der Sicht der Regierung bedarf diese Frage einer vertieften Prüfung. Noch sind verschiedene Fragen offen, so zum Persönlichkeits- und des Datenschutzes, aber insbesondere zur Praktikabilität.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist das Anlegen einer Datensammlung über Personen mit einem besonderen Gefährdungspotenzial nicht von vornherein ausgeschlossen. Allerdings dürfte der Bereich, in dem das Anlegen einer Datensammlung rechtlich zulässig wäre, eng umgrenzt sein. Nebst diesen rechtlichen Überlegungen wirft aber vor allem die ungeklärte praktische Verwendung einer derartigen Datensammlung Fragen auf. Die Datensammlung allein vermöchte die Gefährdung kaum einzugrenzen. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass der Polizei im Nachhinein die "Verantwortung" für den Verzicht auf eine Massnahme zugeschoben würde, die im damaligen Zeitpunkt und im konkreten Einzelfall als unverhältnismässig erachtet worden wäre. Um ihren Zweck zu erfüllen, müsste eine derartige Datensammlung einem grossen Adressatenkreis – allen gefährdeten Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz – in

immer wieder aktualisierter Form zur Verfügung stehen und müssten die darin aufgeführten Personen visualisiert werden. Damit stellte sich aber die Frage, ob es möglich wäre, sich diese Personen bzw. deren Fotos dauerhaft einzuprägen. Selbst wenn dies möglich wäre, bedeutete dies keine oder nur eine Scheinsicherheit. Die Datensammlung allein erlaubte jedenfalls kaum, ohne besondere Anhaltspunkte im Einzelfall konkrete Schutzmassnahmen einzuleiten oder konkret gegen Personen, die in dieser Datensammlung aufgeführt wären, vorzugehen.

3.1.3 Abklärungen im Einzelfall

Unabhängig von einer eigentlichen Datensammlung kann es sinnvoll sein, in Bezug auf bestimmte Personen, denen aufgrund konkreter Anhaltspunkte ein besonders hohes Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird, auf geeignetem Weg anlassbezogene – z.B. psychologische oder kriminalpolizeiliche (z.B. Observationen) – Abklärungen vornehmen zu lassen. Dieses Vorgehen erscheint insbesondere in jenen Fällen angebracht, in denen strafbare Handlungen gegen Leib und Leben von konkreten Personen angedroht werden. Derartige Abklärungen können rechtlich auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden. Sie erlauben es der Polizei, im Einzelfall gefährdete Personen zu informieren, zu beraten und allenfalls geeignete Sicherheitsmassnahmen zu treffen.

3.1.4 Folgerung

Personenbezogene Massnahmen sind nur subsidiär und nur in Ergänzung zu nicht personenbezogenen Massnahmen vorzusehen. Ob eine generelle Datensammlung über Personen, denen ein besonderes Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird, angelegt werden soll, ist näher zu prüfen. Diesbezüglich können auch Erfahrungen und Überlegungen anderer Kantone hilfreich sein. Fragen des praktischen Nutzens sprechen derzeit eher gegen eine solche Datensammlung. Hingegen erscheint es sinnvoll, über bestimmte Personen, denen aufgrund konkreter Anhaltspunkte ein besonders hohes Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird, auf geeignetem Weg anlassbezogene Abklärungen vornehmen zu lassen. Gestützt darauf könnten – wenn angezeigt – gefährdete Personen im Einzelfall informiert, beraten und geschützt werden.

3.2 Strafrechtliche Aspekte

3.2.1 Anzeige strafbaren Verhaltens

Nach Art. 166 des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; abgekürzt StP) kann jede Person eine strafbare Handlungen bei der Polizei oder bei der Staatsanwaltschaft anzeigen. Die Anzeige enthält alles, was im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung selbst wahrgenommen oder von anderen vernommen wurde. Handelt es sich bei der strafbaren Handlung um ein Antragsdelikt und verzichtet die anzeigende Person ausdrücklich auf einen Strafantrag, kommt es grundsätzlich nicht zu einem Strafverfahren. Handelt es sich um ein Officialdelikt, wird eine Untersuchung eröffnet, wenn die Ahndung durch provisorische Bussenverfügung nicht möglich ist. Eine generelle Pflicht zur Anzeige von strafbarem Verhalten besteht nicht, wohl aber bei Officialdelikten ein Anzeigerecht. Für öffentliche Bedienstete¹ besteht im Kanton St.Gallen für bestimmte Delikte eine Anzeigepflicht.

Bedrohende Aussagen und Übergriffe im weiteren Sinn gegenüber Behörden und Angestellten sind grundsätzlich ernst zu nehmen. Den Betroffenen ist zu einer Anzeige zu raten, unabhängig davon, ob die Drohungen mündlich, schriftlich oder anonym geäussert wurden und ob die Übergriffe zu einem konkreten Schaden führten. Im Strafverfahren sind die Betroffenen in geeigneter Weise zu begleiten. Insbesondere sollen sie auf die "Rückendeckung" ihrer Vorge-

¹ "Sie sind zur Anzeige verpflichtet, wenn sie von einer strafbaren Handlung Kenntnis erhalten, die als Tötungsdelikt, schwere Körperverletzung, qualifizierter Raub, qualifizierte Erpressung, Freiheitsberaubung und Entführung unter erschwerenden Umständen, Geiselnahme, schweres Sexualdelikt, qualifizierte Brandstiftung oder Bestechung beurteilt werden könnte" (Art. 167 Abs. 2 Satz 1 StP).

setzen zählen können. Der Vorfall ist nicht als ein persönliches Problem einer Einzelperson, sondern als Angelegenheit der Dienststelle zu thematisieren.

3.2.2 Einleitung von Strafverfahren

a) Strafantrag

Die Verfolgung strafbarer Handlungen setzt voraus, dass die Strafverfolgungsbehörden entsprechende Informationen erhalten. Dies geschieht über eine Anzeige bei der Polizei oder beim Untersuchungsamt. Bei Antragsdelikten setzt die Strafverfolgung zudem einen Antrag der betroffenen Personen auf Strafverfolgung voraus. Nach Art. 42 StP kann jede Person, die durch eine strafbare Handlung unmittelbar in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen erscheint, Strafklage erheben und im Strafverfahren Parteirechte ausüben.

Der Strafantrag ist zusammen mit einer Schilderung des Vorgangs und allfälligen Beweisstücken bei der Polizei oder beim Untersuchungsamt einzureichen. Die Namen allfälliger Zeugen sind zu nennen. Der Strafantrag ist innert drei Monaten seit Kenntnis der Identität der tatusführenden Person einzureichen. Ein Strafantrag zieht nicht zwingend eine Strafverfolgung nach sich: Bereinigt ein klärendes Gespräch zwischen tatusführender Person und Opfer die Differenzen, kann der Antrag ohne weitere Folgen zurückgezogen werden. Wer einen Strafantrag einreicht, hat weder finanzielle noch anderweitige Konsequenzen zu gewärtigen. Wer im Einzelfall an Sinn und Zweckmässigkeit eines Strafantrags zweifelt, kann sich von den Strafverfolgungsbehörden beraten lassen.

Eine Strafklage gegen ausländische Staatsangehörige kann allenfalls ausländerrechtliche Massnahmen auslösen. Die Androhung solcher Massnahmen kann mitunter auch eine abschreckende Wirkung haben. Fremdenpolizeiliche Massnahmen orientieren sich am ausgefallenen Strafmass. Dieses ist in Fällen von Drohungen jedoch oftmals niedrig, weshalb lediglich eine fremdenpolizeiliche Verwarnung in Betracht gezogen werden kann. Aus fremdenpolizeilicher Sicht können daher nur aufgrund von strafrechtlichen Sanktionen, die sich am oberen Limit des Strafrahmens orientieren, weitere Massnahmen – wenn auch nicht gleich eine Ausweisung – ausgesprochen werden. Auf die gerichtliche Strafpraxis haben aber weder Regierung noch Grosser Rat unmittelbaren Einfluss.

b) Strafantrag durch die vorgesetzte Stelle

Die Frage, ob ein Strafantrag gegen "ausfällig" gewordene Kundschaft nicht von der oder dem unmittelbar betroffenen Angestellten, sondern von deren bzw. dessen Vorgesetzten – quasi im Namen der Dienststelle – eingereicht werden kann, ist nach geltendem Recht eine Frage der Stellvertretung. Verletzt im Sinn von Art. 28 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0; abgekürzt StGB) und damit antragsberechtigt ist nicht jede Person, deren "Interessen durch die strafbare Handlung irgendwie beeinträchtigt werden, sondern nur der Träger des unmittelbar angegriffenen Rechtsgutes"². Die mit der Stellvertretung betraute Person kann grundsätzlich nicht selber entscheiden, ob Strafantrag gestellt werden soll oder nicht – es handelt sich dabei um ein höchstpersönliches Recht. Mit Sicherheit gilt dies für die Verletzung höchstpersönlicher Rechtsgüter wie Leib und Leben, Ehre und persönliche Freiheit. In diesen Fällen bedarf es einer speziellen Ermächtigung im Einzelfall der mit der Stellvertretung betrauten Person durch die in ihren Interessen beeinträchtigte Person, z.B. des oder der Vorgesetzten durch die Angestellte bzw. den Angestellten. Ist der Kanton oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts verletzt, richtet sich die Kompetenz zur Antragstellung nach deren Organisationsrecht³. Bei der vertretungsweisen Antragstellung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten muss die Identität der oder des Angestellten offengelegt werden. Die tatusführende Person wird diese konkret betroffene Person in der Regel auch als Urheberin oder Aus-

² Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937: Kurzkommentar, 2. Auflage, Zürich: Schuttlhess 1997, N1 zu Art. 28.

³ Insbesondere Art. 26 bis 29 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1, und Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3.

löserin allfälliger staatlicher Massnahmen gegen sich erachten, was die Aggressivität noch verstärken kann.

Die Antragstellung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten ist indessen aus psychologischer Sicht eine wichtige Führungsaufgabe, weil die betroffene Mitarbeiterin oder der betroffene Mitarbeiter dadurch eine direkte Unterstützung erfährt und damit verhindert werden kann, dass die Bedrohungssituation zum persönlichen Problem der bzw. des Einzelnen erklärt wird. Sowohl im Hinblick auf einen späteren Strafantrag als auch in präventiver Hinsicht kann es sinnvoll sein, für Gespräche mit "Kunden", bei denen mit einer gewissen Aggressivität gerechnet werden muss, immer eine zweite Person beizuziehen (vgl. Ziff. 3.4 dieses Berichtes).

3.2.3 Strafbare Handlungen gegen die Freiheit und die öffentliche Gewalt

Eine Drohung nach Art. 180 StGB liegt vor, wenn die tatusführende Person dem Opfer durch schwere Drohung einen schweren Nachteil in Aussicht stellt und dieses tatsächlich in Angst und Schrecken versetzt. Die Drohung braucht nicht ernst gemeint, sondern nur nach der Vorstellung der drohenden Person wirksam zu sein. Auch eine Scheindrohung ohne tatsächliche Gefahr für das Opfer – etwa mit einer ungeladenen Waffe – fällt unter diesen Tatbestand. Die blossе Drohung nach Art. 180 StGB ist ein Antragsdelikt. Verlangt die oder der Drohende, dass das Opfer eine Handlung gegen seinen Willen vornimmt, duldet oder trotz – beispielsweise gesetzlicher – Handlungspflicht unterlässt, liegt eine Nötigung nach Art. 181 StGB vor. Dabei handelt es sich um ein Officialdelikt, das die Strafverfolgungsbehörden von Amtes wegen zu verfolgen haben, wenn sie vom Sachverhalt Kenntnis erhalten.

Zudem ist zu prüfen, ob der Tatbestand der Gewalt und Drohung gegen Beamte nach Art. 285 StGB zur Anwendung gelangt. Diesen erfüllt, wer "eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten⁴ durch Gewalt oder Drohung an einer Handlung, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, hindert, zu einer Amtshandlung nötigt oder während einer Amtshandlung tätlich angreift". Schutzobjekt der Strafnorm sind die Erfüllung amtlicher Aufgaben einerseits, die körperliche Integrität der Trägerin oder des Trägers öffentlicher Funktionen andererseits. Bereits eine Erschwerung von Amtshandlungen oder einer notwendigen Begleithandlung genügt für die Erfüllung des Tatbestandes.

3.2.4 Information über Drohungen gegen Drittpersonen

Es sind auch Konstellationen denkbar, in denen die Drohung nicht gegenüber der betroffenen Person selbst, sondern gegenüber einer Drittperson ausgesprochen wird. In diesem Fall soll die Person, welche die Drohung "empfängt", die tatsächlich von der Drohung betroffene Person informieren können. Da sich das Recht (und unter Umständen die Pflicht) zur Strafanzeige auf Officialdelikte bezieht, es sich bei Drohungen aber um Antragsdelikte handelt, benötigt diese Person wegen des Amtsgeheimnisses eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Behörde (Art. 320 Ziff. 2 StGB), wobei das Formerfordernis im Dringlichkeitsfall auch nachträglich erfüllt werden kann. Das Amtsgeheimnis gilt grundsätzlich auch innerhalb der Verwaltung.

3.2.5 Polizeilicher Gewahrsam und Haftgrund der Ausführungsgefahr

Aufgrund einer Motion und auf Empfehlung der Arbeitsgruppe "Interkulturelles Zusammenleben" verabschiedete die Regierung am 3. Juli 2001 Botschaft und Entwurf eines II. Nachtragsgesetzes zum Polizeigesetz⁵. Die vom Grossen Rat am 19. Februar 2002 verabschiedete Bestimmung (Art. 40 Abs. 1) lautet:⁶

⁴ Unter Beamten werden nach Art. 110 Ziff. 4 StGB verstanden "die Beamten und Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege. Als Beamte gelten auch Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden oder angestellt sind, oder die vorübergehend amtliche Funktionen ausüben."

⁵ nGS 37-43 (sGS 451.1).

⁶ In Vollzug ab 1. Januar 2003.

"Die Polizei kann eine Person vorübergehend in Gewahrsam nehmen, wenn diese sich oder andere ernsthaft und unmittelbar gefährdet und die Gefährdung nicht auf andere Weise abgewendet werden kann."

Der polizeiliche Gewahrsam dauert 24 Stunden und kann auf Antrag durch den Haftrichter auf längstens acht Tage verlängert werden. Die Polizei entlässt die in Gewahrsam genommene Person nach Anordnung des Haftrichters oder wenn die unmittelbare Gefährdung nicht mehr besteht bzw. durch andere Massnahmen – strafprozessuale oder vormundschaftliche Anordnungen, Rückkehrverbot, freiwilliger Antritt einer Therapie – abgewendet werden konnte. Vorbehalten bleiben vormundschaftliche Anordnungen oder ein Festnahmebefehl des Untersuchungsrichters. In der Regel wird die Polizei für den Entlassungsentscheid eine Stellungnahme des Bezirksarztes einholen, der für die ärztliche Betreuung der in Gewahrsam genommenen Person sorgt. Auch im Umfeld der in Gewahrsam genommene Person sollen Zeit und Raum gewährt werden, um geeignete Massnahmen zu treffen. Die gefährdete Person ist oft hilflos in ihrer Situation verstrickt; sie ist deshalb auf ihre rechtlichen Möglichkeiten und auf Beratungsangebote hinzuweisen.

Im Rahmen eines Strafverfahrens ermöglichen Art. 113 Abs. 1 Bst. c und d StP bereits die Anordnung von Präventivhaft zur Verhinderung weiterer Straftaten. Der Haftrichter verfügt die Verhaftung einer angeschuldigten Person wegen Fortsetzungsgefahr, die eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig ist, wenn ernsthafte Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie die strafbare Tätigkeit fortsetzt. Nach Art. 113 Abs. 1 Bst. d⁷ StP ordnet er Untersuchungshaft wegen Ausführungsgefahr an, wenn die Freiheit des Angeschuldigten mit Gefahr für andere verbunden ist, weil die Ausführung einer schweren Straftat zu befürchten ist.

3.2.6 Folgerung

Um in begründeten Fällen die Möglichkeiten des geltenden Rechts voll ausnützen zu können, sind sämtliche Mitarbeitenden in geeigneter Form über das richtige Vorgehen beim Einreichen einer Strafanzeige und beim Stellen eines Strafantrags sowie über die Möglichkeiten der Bekanntgabe von Drohungen gegen Drittperson zu informieren.

3.3 Fürsorgerische Freiheitsentziehung

Nach Art. 397a Abs. 1 des Schweizerisches Zivilgesetzbuches (SR 210) kann eine mündige oder entmündigte Person wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung in einer geeigneten Anstalt untergebracht oder zurückbehalten werden, wenn ihr die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann. Obwohl nach Abs. 2 der Bestimmung auch die Belastung zu berücksichtigen ist, welche die Person für ihre Umgebung bedeutet, kann die fürsorgerische Freiheitsentziehung nach dem geltenden Recht nur eine kurzfristige Notlösung sein für Personen, die nicht nur diesen Tatbestand erfüllen, sondern denen aufgrund ihrer Handlungen oder Äusserungen auch ein besonderes Gefährdungspotenzial zugeschrieben werden muss.

3.4 Prävention

Die beschriebenen straf- und zivilrechtlichen Massnahmen mögen im Einzelfall einen wirksamen Schutz für bedrohte Personen darstellen und eine weitere Eskalation verhindern helfen. Entscheidend ist jedoch, durch vorbeugende Massnahmen dafür zu sorgen, dass es möglichst gar nicht soweit kommt. In diesem Sinn besteht ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit im Erkennen und Vermeiden von für den Betroffenen scheinbar ausweglosen Extremsituationen. Dazu braucht es psychologisches Grundwissen und ein auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Dienststelle zugeschnittenes Verhaltenstraining. Damit kann erreicht wer-

⁷ In Vollzug seit 1. Juli 2002.

den, dass Mitarbeitende besser auf Bedrohungssituationen vorbereitet sind. Sie lernen frühzeitig erkennen, wo und wie sich eine Eskalation anbahnt und wie sie derartige Situationen entschärfen können. Das Merkblatt der Sicherheitsberatung der Kantonspolizei zum Umgang mit aggressiven Besucherinnen und Besuchern gibt wertvolle Hinweise auf geeignete Massnahmen und Verhaltensweisen.

3.5 Unterstützung

Schwer wiegende und ernst zu nehmende Drohungen sind für Betroffene, für deren Familien und für deren Vorgesetzte psychologisch belastend und mit grossen Ungewissheiten oder gar Ängsten verbunden. Diese Personen benötigen allenfalls fachliche Hilfe bei der psychologischen Verarbeitung der Vorfälle. Unter Umständen drängen sich aber auch weitere – über die blosser Prävention im Hinblick auf den Wiederholungsfall hinausgehende – Massnahmen auf, wie sofortige betriebliche Veränderungen oder die berufliche Dislokation von Mitarbeitenden. In diesen Fällen sind die Betroffenen auf die rasche und unkomplizierte Unterstützung angewiesen, die zu leisten Aufgabe der Vorgesetzten, des Personalamts, von spezialisiertem ärztlichen Personal oder Beratungsstellen (z.B. Opferhilfe, Gewaltprävention) sowie der Sicherheitspolizei der Kantonspolizei sein kann.

4 Grosser Rat

4.1 Schutzziele

Ein absoluter Schutz der in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen gegen alle denkbaren Formen von Angriffen ist nicht möglich. Der Parlamentsbetrieb in einer Demokratie nach schweizerischem Muster lebt von einem möglichst direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Parlamentes und der Öffentlichkeit. Er sollte daher nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.

Ziel des Sicherheitskonzeptes soll es sein, in den Räumlichkeiten des Grossen Rates:

- Angriffe von beliebigen Personen mit Schusswaffen gegen Einzelpersonen oder Personengruppen zu verhindern;
- Angriffe von beliebigen Personen mit anderen Mitteln und Waffen, wie Stichwaffen, Sprengkörpern sowie chemischen oder biologischen Stoffen, zu erschweren;
- angreifende Personen innert nützlicher Frist zu "neutralisieren";
- tödlich angegriffenen Personen innert nützlicher Frist Hilfe zu leisten.

Auch die Umsetzung dieses Sicherheitskonzeptes trägt – ebenso wie die Annahme, dass die in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen selber keine Gefahr darstellen – ein gewisses Restrisiko in sich. Ein Ausschluss dieses Restrisikos wäre, wenn überhaupt, nur mit einschneidenden, den Parlamentsbetrieb einschränkenden und den erwähnten Bedürfnis widersprechenden Massnahmen möglich. Ein Restrisiko muss deshalb zwangsläufig in Kauf genommen, jedoch möglichst gering gehalten werden.

Im Sinn konkreter Schutzziele soll sichergestellt werden, dass der Zugang zu den Räumlichkeiten des Grossen Rates – je nach Zone – nur möglich ist für:

- identifizierte, berechnigte Personen;
- nicht identifizierte Personen ohne Schusswaffen;
- nicht identifizierte Personen ohne Schusswaffen sowie ohne unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV).

Für die Umsetzung dieses Sicherheitskonzeptes sind folgende Personengruppen zu unterscheiden:

- Mitglieder des Grossen Rates;
- gehbehinderte Mitglieder des Grossen Rates;

- Mitglieder der Regierung;
- Angehörige der Parlamentsdienste;
- akkreditierte Medienschaffende;
- Generalsekretäre, Amtsleiterinnen und Amtsleiter sowie weitere Mitarbeitende gemäss Meldung der Departemente;
- Angestellte in den Büros im dritten Obergeschoss des Regierungsgebäudes;
- von Berechtigten eingeladene und begleitete Einzelpersonen;
- Besucherinnen und Besucher einschliesslich Gehbehinderte;
- Personal des "Ratsstüblis" (für Warenlieferungen);
- Servicetechniker;
- Reinigungspersonal.

4.2 Massnahmen

4.2.1 Sofortmassnahmen

a) Zugangskontrolle

Für die Sessionen des Grossen Rates ist im Wesentlichen die Errichtung eines Sicherheitsdispositivs für das dritte Obergeschoss einschliesslich Medienräume des Regierungsgebäudes angezeigt. Dieses Sicherheitsdispositiv wurde erstmals in der Novembersession 2001 aufgezogen.

Die Stadtpolizei St.Gallen ist grundsätzlich für die Sicherung der Umgebung des Regierungsgebäudes zuständig. Innerhalb des Regierungsgebäudes kommt Personal der Kantonspolizei und der Securitas zum Einsatz. Die Kontrolle für den Zugang "Grosser Rat" erfolgt auf der Ebene des zweiten, jene für die Zugänge "Personal" und "Besucher" auf der Ebene des dritten Obergeschosses. In baulicher Hinsicht wurden auf der Ebene des dritten Obergeschosses im Treppenhaus Abschlussstüren nach oben und unten eingebaut. Zudem kann der Aufzug im dritten Obergeschoss während der Sessionstage nur mit Schlüssel geöffnet werden. An verschiedenen Stellen sind zudem Alarmknöpfe vorhanden, mit denen eine eigentliche Intervention zusätzlicher Polizeikräfte ausgelöst werden kann.

An den einzelnen Zugängen sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Zugang "Grosser Rat": Visuelle Identifikation der berechtigten Personen mittels Sichtausweisen durch Sicherheitspersonal sowie Kontrolle der von Berechtigten eingeladenen und begleiteten Personen mittels Handsonden durch Sicherheitspersonal. Nicht zugelassene Effekten sind beim Zugang "Besucher" zu deponieren. Im Korridor zwischen den Eingängen zu Grossratssaal und Ratsstübli wird zusätzlich Sicherheitspersonal stationiert.
- Zugang "Personal": Zugang für berechnigte gehbehinderte Personen sowie für Personal sowie Lieferantinnen und Lieferanten des "Ratsstüblis" mit besonderem Schlüssel, manuelle Kontrolle von Handgepäck bzw. Anlieferungen durch Sicherheitspersonal.
- Zugang "Besucher": Kontrolle von Personen ohne Sichtausweis und deren Gepäck mittels Metalldetektorbogen durch Sicherheitspersonal sowie manuelle Kontrolle von zugelassenem Handgepäck und Hinterlegung von nicht zugelassenen Effekten in einer Garderobe ausserhalb des Parlamentsbetriebs.

b) Zuschauer- bzw. Medientribüne

Mit dieser Zugangskontrolle kann die Gefahr von Angriffen mit Schusswaffen weitestgehend ausgeschlossen werden. Es lässt sich jedoch nicht gänzlich ausschliessen, dass es infolge der fehlenden baulichen Trennung zwischen Grossratssaal und Zuschauer- bzw. Medientribüne in den Parlamentsräumlichkeiten zu Tötlichkeiten und Angriffen mit Stichwaffen (z.B. Sackmesser) auf Einzelpersonen sowie zu Sprengstoff- und Brandanschlägen kommen könnte. Dieses Restrisiko liesse sich nur mit rigorosen Sicherheitsmassnahmen weiter reduzieren, die den direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Grossen Rates und dem Publikum bzw. der Öffentlichkeit praktisch verunmöglichten.

Der Zugang für Besucherinnen und Besucher wird durch die Sicherheitsorgane entsprechend der freien Plätze auf der Zuschauertribüne gesteuert. Bei besonderer Gefährdung kann im Einzelfall Sicherheitspersonal auf der Zuschauertribüne platziert werden.

c) *Sichtausweise*

Sichtausweise werden einem erweiterten Personenkreis abgegeben. Diese Personen können die Zugangskontrolle passieren, ohne dass sie selber und ihr Gepäck kontrolliert werden. Damit wird jenen Stellen eine grosse Verantwortung übertragen, die über die Berechtigung einer Person zum Tragen eines Sichtausweises entscheiden, die Ausweise erstellen und abgeben sowie bei Verlust Tagesausweise bzw. Ersatzausweise erstellen und abgeben. Für die Mitglieder des Grossen Rates, der Regierung und der Parlamentsdienste sowie für berechtigte Staatsangestellte ist dies das Sekretariat der Staatskanzlei, für die akkreditierten Medienschaffenden die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei.

Die Sichtausweise werden von der Staatskanzlei erstellt und nach der Session jeweils wieder eingezogen. Neben Sicherheitsmerkmalen weisen sie u.a. Foto und Name der Inhaberin bzw. des Inhabers auf. Die Sichtausweise haben für vier Sessionen Gültigkeit; sie werden anschliessend neu erstellt und optisch unterschiedlich zum Vorjahr gestaltet.

d) *Evakuationen*

Eine besondere Gefährdungslage entstünde durch Bombendrohungen. In diesem Fall müsste der Grossratssaal, notfalls das ganze Regierungsgebäude, vorübergehend evakuiert werden. Die Sicherheitsorgane trafen entsprechende Vorkehrungen. Der Sicherheitsbeauftragte der Staatskanzlei instruiert das während der Session im Einsatz stehende Sicherheitspersonal entsprechend. In der Staatskanzlei, bei der allfällige Hinweise mit hoher Wahrscheinlichkeit eingingen, sind die Mitarbeitenden über die im Fall von ausserordentlichen Ereignissen einzuhaltenden Meldewege informiert.

4.2.2 Längerfristige Massnahmen

Nach den grundsätzlich positiven Erfahrungen mit den für die Novembersession 2001 getroffenen Massnahmen sprach sich das Präsidium des Grossen Rates dafür aus, für die kommenden Sessionen am Sicherheitsdispositiv festzuhalten. Das Sicherheitsdispositiv wurde gestützt auf die konkreten Erfahrungen angepasst und gehört inzwischen zum Sessionsalltag.

Zu prüfen sind weitergehende Massnahmen, insbesondere baulicher Art, um den Einsatz von Personal zu verringern, die Flexibilität des Dispositivs zu erhöhen und die Sicherheit weiter zu verbessern. Bei einer Zonenbildung im Regierungsgebäude mit entsprechenden baulichen und organisatorischen Massnahmen wird das Dispositiv diesbezüglich anzupassen sein.

4.2.3 Finanzielles

Die Sofortmassnahmen verursachten für die Novembersession 2001 Kosten von rund 20'000 Franken, für die Februar- und die Maisession 2002 von je rund 15'000 Franken. Aufgrund der erfolgten Optimierungen ist in Zukunft für den Sessionsbetrieb mit Kosten von rund 50'000 Franken je Jahr zu rechnen. Davon fallen rund drei Viertel im personellen Bereich an.

5 Regierung

5.1 Schutzziele

Ein absoluter Schutz der Gesamtregierung und der einzelnen Mitglieder der Regierung ist nicht möglich. Ein Restrisiko besteht immer, soll aber mit vernünftigem Aufwand möglichst gering gehalten werden.

Ziel von Sicherheitsmassnahmen soll sein:

- überraschende Angriffe von beliebigen Personen auf die Gesamtregierung während Sitzungen und Anlässen im Regierungsgebäude zu erschweren;
- überraschende Angriffe von beliebigen Personen aufgrund einer anlassbezogenen Lagebeurteilung bei externen Sitzungen und Anlässen der Gesamtregierung und von Regierungsdelegationen zu erschweren;
- Angriffe von beliebigen Personen auf die Mitglieder der Regierung am Arbeitsplatz sowie auf deren Vorzimmer zu erschweren;
- im Fall von besonderen Gefährdungslagen und aufgrund einer situationsbezogenen Lagebeurteilung die betroffenen Mitglieder der Regierung besonders zu schützen, insbesondere bei Verschiebungen ausserhalb ihres Arbeitsplatzes und am Wohnort.

5.2 Massnahmen

5.2.1 Sofortmassnahmen

Folgende Massnahmen wurden bzw. werden kurzfristig verwirklicht:

- Das Hochbauamt veranlasst in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsberatung der Kantonspolizei die Verstärkung der Abschlusstüre zum Sitzungszimmer der Regierung. Die Türe soll einem Schnellangriff mit Körpergewalt standhalten und beschusshemmend ausgelegt sein.
- Das Hochbauamt überprüft in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsberatung der Kantonspolizei die baulichen und technischen Sicherheitsvorkehrungen (z.B. Türknauf, Türöffner, Alarmknöpfe) am Arbeitsplatz der Mitglieder der Regierung und veranlasst die Behebung allfälliger Mängel.
- Die Sicherheitsberatung der Kantonspolizei überprüft und schult das persönliche Verhalten der Mitarbeitenden der Mitglieder der Regierung.
- Die Sicherheitsberatung der Kantonspolizei führt am Wohnort der Mitglieder der Regierung auf Wunsch eine Sicherheitsberatung durch.
- Im Rahmen der Vorbereitung von externen Anlässen der Gesamtregierung informiert sich die Staatskanzlei über die Kantonspolizei und die Verwaltung der Standortgemeinde über allfällige besondere Gefährdungslagen und ergreift nach Rücksprache mit dem Staatssekretär allenfalls besondere Schutzmassnahmen.

5.2.2 Längerfristige Massnahmen

Längerfristige Massnahmen ergeben sich im Zusammenhang mit der Zonenbildung in den Verwaltungsgebäuden.

5.2.3 Finanzielles

Für die aufgeführten baulichen Sofortmassnahmen ist mit einmaligen Kosten in der Höhe von rund 30'000 Franken zu rechnen.

6 Gerichte und Staatsanwaltschaft

6.1 Schutzziele

6.1.1 Kantonale Gerichte

Bei den Gerichte ist zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Bedürfnissen zu differenzieren: Einerseits ist ein Schutz bei öffentlichen Gerichtsverhandlungen zu gewährleisten, andererseits sind Vorkehrungen gegen Gefährdungen am Arbeitsplatz zu treffen.

a) Gerichtsverhandlungen

Die Gerichtsverhandlungen sind von Verfassungen wegen öffentlich. Dieses Recht soll nicht mehr eingeschränkt werden, als unbedingt erforderlich ist. Mit den angestrebten Massnahmen

ist nach Möglichkeit zu verhindern, dass Angriffe im Gerichtssaal – auf das Gericht selbst, auf die Parteien oder auf die Besucherinnen und Besucher – erfolgen.

b) Büroalltag

Ein absoluter Schutz der Mitarbeitenden am Arbeitsplatz ist nicht möglich. Ein Restrisiko besteht immer, soll aber mit vernünftigem Aufwand möglichst gering gehalten werden. Ziel von Sicherheitsmassnahmen soll sein:

- unangekündigte Besuche von beliebigen Personen am Arbeitsplatz zu erschweren;
- Angriffe von beliebigen Personen auf Mitarbeitende am Arbeitsplatz zu erschweren.

c) Zugangsverhältnisse

Während bei Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht bereits heute ausreichende Zugangskontrollen gewährleistet sind, erscheinen die Zugangsverhältnisse beim Kantonsgericht – nicht nur in Bezug auf die Sicherheit – problematisch. Sie stellen ein grosses Risikopotenzial dar, indem jede beliebige Person die der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglichen Räumlichkeiten frei betreten und darin auf unbestimmte Zeit verweilen kann. Hier ist keineswegs nur die Sicherheit der Mitarbeitenden gefährdet. Vielmehr geht es auch um den Schutz vor Belästigungen irgendwelcher Art und nicht zuletzt auch um die Unversehrtheit der Akten oder anderen staatlichen Eigentums. Zudem erweisen sich die bestehenden Verhältnisse auch aus der Sicht einer kunden- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung als unbefriedigend. Besucherinnen und Besucher finden zwar eine offene Tür vor, bleiben dann aber auf ihren Irrwegen durch die Gänge weitgehend auf sich allein gestellt.

6.1.2 Bezirksgerichte

Bei den Bezirksgerichten stellen sich grundsätzlich die gleichen Probleme wie bei den kantonalen Gerichten. Im Einzelnen können sich aufgrund der Berücksichtigung der unterschiedlichen Standorte Unterschiede ergeben.

6.1.3 Staatsanwaltschaft

Ziel von Sicherheitsmassnahmen soll sein:

- unangemeldete Besuche am Arbeitsplatz möglichst zu verhindern;
- überraschende Angriffe von Personen in Einvernahmesituationen zu erschweren;
- mit angepassten Schutzmassnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausserhalb des Arbeitsplatzes in konkreten Gefährdungslagen rasch zu reagieren.

Anders als bei den Gerichten ist aufgrund der Verfahrensabläufe eine Trennung in einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Bereich nicht möglich. Eine Zugangskontrolle einschliesslich eines fest installierten Detektors ist bei allen Untersuchungsämtern und Zweigstellen einzuführen, soweit nicht bereits erfolgt. Bei grösseren Gebäuden (z.B. Schützengasse 1) ist eine Zonenbildung anzustreben, um zu verhindern, dass Personen frei zirkulieren. Denn aufgrund unvorhersehbarer Einvernahmesituationen müssen geladene Personen relativ häufig vor den Einvernahmeräumen, d.h. den Büros der Mitarbeitenden warten. Sodann sind betrieblich-organisatorisch Vorkehrungen zu tätigen, um den Schutz von Mitarbeitenden in konkreten Gefährdungslagen ausserhalb des Arbeitsplatzes sicherzustellen.

6.2 Massnahmen

6.2.1 Sofortmassnahmen

Während für den Normalfall bei Gerichtsverhandlungen ein Minimum an Sicherheitsvorkehrungen zur Anwendung gelangen soll, ist für Gerichtsverhandlungen, die aufgrund der Thematik oder der Beteiligten ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen, unter Einbezug der Polizei ein den konkreten Umständen angepasstes Sicherheitsdispositiv zu erarbeiten und jeweils zum Einsatz zu bringen. Diesbezüglich kann auf die bisherigen Erfahrungen des Kantonsgerichtes bzw. der Kantonspolizei zurückgegriffen werden. Im Detail sind noch einzelne Verbesserungen

zu verwirklichen (z.B. Gepäckablage, Personendurchsuchung). Das Gleiche gilt für Einvernahmen, Experteninstruktionen, Augenscheine oder Parteiverhandlungen usw., bei denen von einem erhöhten Gefährdungspotenzial auszugehen ist.

Aufgrund der jüngsten Erfahrungen bei der Staatsanwaltschaft sollte die Erarbeitung organisatorischer Grundlagen wie etwa Checklisten als Grundlage für die Reaktion auf die konkrete Gefährdung von Mitarbeitenden ausserhalb des Arbeitsplatzes in Zusammenarbeit mit der Sicherheitspolizei der Kantonspolizei möglichst umgehend an die Hand genommen werden.

6.2.2 Zonenbildung und Pfortenbetrieb

Unbesehen des besonderen Sicherheitsdispositivs für Ausnahmefälle mit erhöhtem Gefährdungspotenzial drängen sich für den Bereich der Gerichte und der Staatsanwaltschaft bauliche und organisatorische Massnahmen auf, um ein Mindestmass an Sicherheit auch im Alltagsbetrieb zu gewährleisten:

- Als dringendste Massnahme soll bei allen Amtsstellen eine geordnete, während den üblichen Öffnungszeiten bediente Zugangskontrolle eingeführt werden.
- Der Zugang zu den grundsätzlich öffentlichen Gerichtssälen soll vom nicht-öffentlichen Bereich der Gerichtsgebäude in geeigneter Form abgetrennt werden. Dabei ist zu beachten, dass ein ausreichend dimensionierter Warteraum vor der Zugangskontrolle zur Verfügung steht, damit bei erhöhtem Gefährdungsrisiko allenfalls auch Personenkontrollen durchgeführt werden können.
- Vor den Eingängen zu den Gerichtssälen und den Amtsstellen der Staatsanwaltschaft sollen Metalldetektoren angebracht und soll die Möglichkeit geschaffen werden, mitgebrachte Effekten zu deponieren. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass ein allenfalls ausgesprochenes Verbot, Effekten unkontrolliert in den Gerichtssaal oder in das Untersuchungsamt einzuführen, auch durchgesetzt werden kann.
- Die Einführung einer allgemeinen Ausweis- oder Registrierungspflicht für Besucherinnen und Besucher öffentlicher Gerichtsverhandlungen wird hingegen als unverhältnismässig erachtet.

Die technischen Details werden von den zuständigen Fachpersonen im Einzelnen abzuklären sein. Die baulichen Massnahmen allein reichen indessen nicht aus, da z.B. auch das entsprechende Personal zur Durchführung der Zugangskontrolle zur Verfügung stehen muss. Geordnete Zugangsverhältnisse stellen für den gesamten Bereich der Verwaltung und der Gerichte unabhängig von den jüngsten Ereignissen eine Selbstverständlichkeit dar. Die Einführung einer Zugangskontrolle und die Schaffung von Sicherheitszonen bei den kantonalen Gerichten, den Bezirksgerichten und der Staatsanwaltschaft – wie auch bei der Staatsverwaltung – werden als dringlich erachtet und sollen deshalb möglichst rasch umgesetzt werden. Ein weiteres Zuwarten lässt sich nicht rechtfertigen (vgl. Ziff. 7.2.3 f. dieses Berichtes).

Bei den Untersuchungsämtern sind Zugangskontrolle mit Pfortenbetrieb und Zonenbildung, soweit zweckmässig, realisiert bzw. können in den Neubau für das Untersuchungsamt Gossau und die Umbauten für das kantonale Untersuchungsamt und das Untersuchungsamt St.Gallen eingeplant werden. Ausgenommen davon sind die Jugendanwaltschaften in den Landregionen.

6.2.3 Finanzielles

Die Sofortmassnahmen im Bereich der Gerichte und der Staatsanwaltschaft wie das Erarbeiten von Sicherheitsdispositiven, die Schaffung einer Möglichkeit zur Gepäckablage usw. sind mit bescheidenen Mitteln im Rahmen der ordentlichen Kredite zu bewerkstelligen. Die Zonenbildung mit Pfortenbetrieb ist hingegen mit höheren Kosten verbunden. Sie steht zudem in einem engen Zusammenhang – insbesondere im Regierungsgebäude – mit analogen Massnahmen in der Staatsverwaltung. In Bezug auf die Kosten kann daher auf Ziff. 7.2.4 Bst. e und Ziff. 9 dieses Berichtes verwiesen werden.

7 Staatsverwaltung

7.1 Schutzziele

Ein absoluter Schutz der Mitarbeitenden der Staatsverwaltung am Arbeitsplatz ist nicht möglich. Ein Restrisiko besteht immer, soll aber mit vernünftigen Aufwand möglichst gering gehalten werden. Ziel von Sicherheitsmassnahmen soll sein:

- unangekündigte Besuche von beliebigen Personen am Arbeitsplatz zu erschweren;
- Angriffe von beliebigen Personen auf Mitarbeitende am Arbeitsplatz zu erschweren.

Sicherheitsmassnahmen sind – gerade im Bereich der Verwaltung – geeignet, die Distanz zwischen Bürgerinnen und Bürgern bzw. Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Staat, deren Abbau verschiedentlich gefordert wird, wieder zu vergrössern. Unter Umständen können jedoch Ziele aus dem Sicherheitsbereich mit Zielen aus dem Bereich der Kundenorientierung durchaus harmonisieren. So können mit einem Pfortendienst geordnete Zugangsverhältnisse sowohl der Sicherheit der Staatsangestellten als auch der Kundenfreundlichkeit ihrer Dienstleistung förderlich sein (vgl. Ziff. 6.1.1 Bst. c dieses Berichtes).

7.2 Massnahmen

7.2.1 Sofortmassnahmen

Folgende Massnahmen wurden bzw. werden kurzfristig verwirklicht:

- Die Departemente setzen die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" um.
- Die Staatskanzlei bezeichnet einen für die ganze Staatsverwaltung zuständigen Sicherheitsbeauftragten, der insbesondere die Koordination von sicherheitsrelevanten Aspekten der Verwaltungstätigkeit wahrnimmt.
- Die Departemente bezeichnen je eine Ansprechperson für Sicherheitsfragen nach der Aufgaben- und Funktionsbeschreibung (einschliesslich Präventionsmassnahmen) des Sicherheitsbeauftragten für die Staatsverwaltung.
- Die Sicherheitsberatung der Kantonspolizei führt für die departementalen Ansprechpersonen für Sicherheitsfragen eine Erstausbildung und regelmässige verwaltungsinterne Standortbestimmungen durch.
- Die departementalen Ansprechpersonen für Sicherheitsfragen planen in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsbeauftragten für die Staatsverwaltung und dem Hausdienst je Verwaltungsgebäude Evakuationsübungen für den Fall von Bombendrohungen, Feueralarm usw.
- Das Hochbauamt überprüft und ergänzt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Feuerschutz Präventions- und Notfallmassnahmen im Bereich des Brandschutzes in den Verwaltungsgebäuden (z.B. Notausgang- und Fluchtwegbeschilderung).
- Das Hochbauamt stellt den Angestellten der Reinigungsunternehmen Sichtausweise aus. Es meldet dem Sicherheitsbeauftragten für die Staatsverwaltung Namen und Auftrag der einzelnen Angestellten sowie Stellvertretungen und Mutationen. Vor der Einstellung unterzieht die Kantonspolizei das Reinigungspersonal einer sicherheitspolizeilichen Überprüfung. Zudem ist dem Reinigungspersonal zu untersagen, Familienangehörigen oder Bekannten Einlass in die zu reinigenden Gebäude bzw. Räumlichkeiten zu gewähren oder gar mit der Stellvertretung bei Reinigungsarbeiten zu beauftragen.

7.2.2 Betriebliches Gesundheitsmanagement

Auf der persönlichen Ebene können Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit am Arbeitsplatz zugleich Massnahmen der Gesundheitsförderung sein. Wer am Arbeitsplatz motiviert ist und sich wohl fühlt, lebt nicht nur gesünder, sondern erbringt auch bessere Leistungen. Die Arbeit selbst, die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsumfeld sind deshalb so zu gestalten, dass sie die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz gewährleisten. Dies gilt sowohl für die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung als auch für jene der Gerichte und der Staatsanwaltschaft.

Die Regierung hiess am 3. April 2002 das Konzept "Betriebliches Gesundheitsmanagement in der Staatsverwaltung" gut⁸. In Ziff. 2.4 des Konzeptes werden Aussagen zum Schutz der Mitarbeitenden vor gesundheitlichen Risiken und Beeinträchtigungen gemacht:

"Zum Schutze ihrer Gesundheit werden alle Massnahmen getroffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik und des Wissens anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Als Risiken gelten dabei körperlich und psychisch belastende oder gefährliche Einflüsse durch psychisch belastende Umgebung wie ... Bedrohung ..."

Ein betriebliches Gesundheitsmanagement, das auf die Nutzung vorhandener Ressourcen ausgerichtet ist, hängt eng zusammen mit der Führung, der Zusammenarbeit und dem Arbeitsklima. Es ist daher vorgesehen, Massnahmen zur Umsetzung des Konzeptes im Rahmen von departementalen Workshops mit den Vorgesetzten zu thematisieren und das weitere Vorgehen festzulegen.

Über die Auswertung der Erfahrungen von Betroffenen und über die Vorbereitung innerhalb der Dienststellen wächst das Bewusstsein der Mitarbeitenden für mögliche Bedrohungssituationen. Entscheidend ist, die Mitarbeitenden spüren zu lassen, dass sie mit ihren Erfahrungen, allenfalls Ängsten und Befürchtungen nicht allein dastehen, sondern im Fall einer akuten Bedrohungssituation auf die Unterstützung der Vorgesetzten und der Teammitglieder zählen können.

7.2.3 Zonenbildung und Pfortenbetrieb

Längerfristig sollen in den Verwaltungsgebäuden öffentliche von nicht-öffentlichen Bereichen in geeigneter Form abgetrennt und mit einem Pfortenbetrieb geordnete Zugangsverhältnisse geschaffen werden. Die hierfür notwendigen Massnahmen können in vier Gruppen gegliedert werden:

- bauliche Massnahmen: z.B. Empfangs- und Warteraum, Empfangs- und Bedienungsschalter, Schliessen von Nebeneingängen;
- technische Massnahmen: z.B. zusätzliche Alarmanlagen bei den Empfangsschaltern und Nebenausgängen;
- betriebliche Massnahmen: z.B. Neuplatzierung von Büros mit häufigem Kundenkontakt;
- personelle Massnahmen: z.B. Umverteilung von Aufgaben und/oder Schaffung von zusätzlichen Stellen für den Pfortenbetrieb, einschliesslich Prüfung alternativer Möglichkeiten, wie den Beizug privaten Sicherheitspersonals.

Diesen Massnahmen soll bei der Renovation von Verwaltungsgebäuden Rechnung getragen werden, indem entsprechende Vorkehrungen z.B. zur Härtung der Gebäudehülle (Türen und Fenster) getroffen werden.

Mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb wird die Sicherheit der Mitarbeitenden objektiv verbessert, indem es nicht mehr vorkommen kann, dass ein "schwieriger Kunde" unverhofft in das persönliche Einzelbüro eintritt. Indem Besucherinnen und Besucher sich an der Pforte anmelden und vom zuständigen Mitarbeitenden abgeholt werden, wird die Möglichkeit geschaffen, vorgängig geeignete Vorkehrungen zu treffen und Verhaltensweisen abzusprechen. Dies gilt insbesondere für den Besuch von möglicherweise "schwierigen" oder als bedrohlich empfundenen Kunden (vgl. Ziff. 3.4 dieses Berichtes). Dadurch kann auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Mitarbeitenden erhöht werden. Diese Massnahmen beschränken sich auf den Arbeitsplatz und haben keinen Einfluss auf die Sicherheit der Mitarbeitenden auf ihrem Arbeitsweg und in ihrem Privatleben.

Mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb wird zudem eine klare Trennung der verschiedenen "Kundenströme" in den Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden erreicht. Damit verbunden ist weniger eine objektive Verbesserung der Sicherheit der Mitarbeitenden als vielmehr eine Optimierung der Kundenkontakte. Die Massnahmen erleichtern es den Mitarbeitenden, ihre "Aufgaben bür-

⁸ Vgl. ABI 2001, 2338 und AB 2001, 159.

gernah, zielgerichtet, wirtschaftlich und zweckmässig⁹ zu erfüllen. In diesem Sinn ist insbesondere das Vorfinden einer Ansprechperson an der Pforte auch aus der Sicht einer kundenorientierten Verwaltungsführung ein zusätzlicher Vorteil. Mit diesen Massnahmen wird schliesslich auch ein Beitrag zum Datenschutz im weiteren Sinn geleistet. Indem Besucherinnen und Besucher nicht mehr ohne Begleitung und scheinbar ziellos in den Verwaltungsgebäuden bewegen, sinkt das Risiko eines unberechtigten Zugriffs auf Akten oder Informatikmittel in allenfalls nicht abgeschlossenen Büros.

Bis Zonenbildung und Pfortenbetrieb in allen Verwaltungsgebäuden verwirklicht sind, werden nach dem heutigen Stand der Planung einige Jahre vergehen (vgl. Ziff. 7.2.4. Bst. b dieses Berichtes). In diesem Sinn wird der beruflichen Alltag von einigen Mitarbeitenden der Staatsverwaltung noch von einer gewissen Unsicherheit geprägt sein, was diesen bewusst ist und von ihnen akzeptiert wird.

7.2.4 Regierungsgebäude

a) Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen beschreiben im Sinn eines Modells eine mögliche Zonenbildung mit Pfortenbetrieb und die damit verbundenen Massnahmen am Beispiel des Regierungsgebäudes. Sie bedürfen im Einzelnen – insbesondere im Hinblick auf ihre Umsetzung in verschiedenen Verwaltungsgebäuden – einer vertieften Prüfung.

b) Raumkonzept der Staatsverwaltung

Die Regierung verabschiedete am 30. April / 2. Juli 2002 das Raumkonzept der Staatsverwaltung. Sie verfolgt damit unter anderem folgende Ziele:

- Standortkonzentration mit jeweils einem Hauptstandort je Departement;
- vorausschauende Schaffung massvoller Raumreserven;
- Verringerung der Mietobjekte und damit der Mietkosten.

Die mit der Umsetzung des Raumkonzepts verbundenen Veränderungen sind mit der Umsetzung von Massnahmen nach diesem Bericht zu koordinieren. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das Erziehungsdepartement wird vom Regierungsgebäude an die Davidstrasse 31 ziehen. Dafür zieht das Versicherungsgericht an die Wassergasse 42/44. Die im Regierungsgebäude frei werdenden Räume werden neu von Kantonsgericht, Verwaltungsgericht, Departement für Inneres und Militär sowie Staatskanzlei und Grosse Rat belegt. Die Dislokationen beginnen im Januar 2003. Mit dem geplanten Neu- und Umbau am Oberen Graben für das Justiz- und Polizeidepartement wird die Umsetzung des neuen Raumkonzepts im Jahr 2008 seinen Abschluss finden.

c) Zonenbildung

Die Grösse und die besondere Nutzung des Regierungsgebäudes – Grosse Rat, Gerichte, Departement für Inneres und Militär, Staatskanzlei – erfordern einen Pfortenbetrieb an zwei separaten Eingänge. Aufgrund der verschiedenen "Kundenströme" erscheint folgende Zonenbildung sinnvoll:

Zone	Definition	betroffene Gebäudeteile (Beispiele)
Öffentliche Zone	allgemein zugänglicher, öffentlicher Bereich	Haupteingangsbereiche, Büros mit häufigem Kundenkontakt, Verwaltungsbibliothek, Ausstellungssaal
Kontrollierte Zone	freier Zugang für hausinterne Mitarbeitende und Berechtigte, Begleitung für externe Personen	Mehrzahl der Korridore und Räume

⁹ Art. 67 StVG.

Zone	Definition	betroffene Gebäudeteile (Beispiele)
Interne Zone	Zugang für Berechtigte, beschränkter Zugang für übrige Personen	Technikräume, Archivräume, Estrichräume
Lieferantenzone	beschränkter Zugang für Lieferantinnen und Lieferanten	Anlieferung Materialzentrale, interne Post und Pfalz Keller (Caterer)
Sicherheitszone Grosser Rat	Zugang für Personen mit Sichtausweis "Grosser Rat", beschränkter Zugang für Besucherinnen und Besucher mit zusätzlichen Einschränkungen	Grossratssaal einschliesslich Garderobe und Ratsstübli während Session

d) *Massnahmen*

Für die Bildung der Zonen nach Abschnitt 7.2.4 Bst. c dieses Berichts sind folgende Massnahmen zu verwirklichen:

organisatorische Massnahmen

Beim Haupteingang des Regierungsgebäudes soll zusätzlicher Raum geschaffen werden, damit ein zeitgemässer, den Anforderungen der Kundenorientierung und der Sicherheit entsprechender Empfangsschalter für den Pfortenbetrieb sowie ein genügend grosser Warteraum eingerichtet werden kann. Im Erdgeschoss soll zudem eine öffentliche Zone für die Arbeitsplätze mit häufigem bzw. regelmässigen Kundenkontakt (z.B. Legalisationen und Drucksachenverkauf der Staatskanzlei) eingerichtet werden. Die interne Post soll in den zurzeit durch die Schreinerei genutzten Räumen untergebracht werden. Die Auswirkungen dieser Zonenbildung auf die weiteren im Regierungsgebäude untergebrachten Dienststellen sind im Rahmen der Umsetzung des Raumkonzepts für die Staatsverwaltung gesondert zu prüfen.

personelle Massnahmen

Für die beiden Empfangsschalter mit Pfortenbetrieb scheinen – aufgrund der Erfahrungen im Verwaltungsgebäude an der Lämmlisbrunnenstrasse 54 (Baudepartment) – je rund 150 Stellenprozent notwendig. Die Personalbedarf hängt u.a. von der konkreten Ausgestaltung der Öffnungszeiten ab. Das Personal der beiden Empfangsschalter ist in gleicher Weise auszubilden sowie zur gegenseitigen Zusammenarbeit und Unterstützung anzuleiten. Im Hinblick auf eine verwaltungsinterne Lösung ist zu prüfen (Staatskanzlei, Departement für Inneres und Militär, Gerichte), inwiefern mit Umverteilung von Aufgaben Synergien geschaffen werden können bzw. ob und allenfalls in welchem Umfang zusätzliche Stellen zu schaffen sind. Zugleich sind die Möglichkeiten einer verwaltungsexternen Lösung (z.B. Einkauf bestimmter Leistungen oder Beizug privaten Sicherheitspersonals) für den Pfortenbetrieb abzuklären. Die entsprechenden Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen sind im Gesamtzusammenhang abzuwägen.

bauliche Massnahmen

Beim Eingang des Kantonsgerichtes am Westende des Nordflügels des Regierungsgebäudes sind ein Empfangsschalter, ein Warteraum und ein überwachter Zugang zur öffentlichen Bürozone zu realisieren. Beim Haupteingang des Regierungsgebäudes in der Mitte des Ostflügels sind weitere Bauarbeiten notwendig, verbunden mit einem Raumabtausch zwischen den im Regierungsgebäude untergebrachten Dienststellen. Im Rahmen der Umsetzung des Raumkonzepts werden Gerichte und Staatsverwaltung räumlich entflochten und mit baulichen Massnahmen getrennt. Diese Aufteilung des Regierungsgebäudes ist auch in Bezug auf die Sicherheit von Vorteil. Beim Zugang zu Verwaltungsbibliothek, Stiftsarchiv und Ausstellungssaal sind voraussichtlich keine zusätzlichen baulichen Massnahmen notwendig. Alle Seiteneingänge dienen nurmehr als Notausgänge und sind entsprechend zu sichern. Nur an den beiden Haupteingängen ist mit dem Pfortenbetrieb auch sichergestellt, dass ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten keine unbefugten Drittpersonen unbemerkt eintreten, indem die elektronische Steuerung der Türschliessung zwischen Vorraum und Treppenhaus kombiniert wird.

technische Massnahmen

Für die Zonenbildung sind im Bereich der Treppenhäuser und Aufzüge sowie der Seiteneingänge technische Eingriffe (z.B. Einbau von Schlüsselschaltern, unter Alarm stehende Abschlusstüren u.ä.) nötig. Das heutige Schliesssystem des Regierungsgebäudes ist veraltet und muss ohnehin abgelöst werden. Als Ersatz steht ein kombiniertes System mit elektronischen Schlüsseln und "Badges" im Vordergrund. In Ergänzung des Schliess-Systems wird eine Zutrittskontrollanlage mit entsprechender Hard- und Software benötigt, damit differenzierte Zutrittsmöglichkeiten geschaffen sowie die Notausgänge gesichert und die Brandmeldeanlage vernetzt werden können.

e) *Grobkostenschätzung*

Die Verwirklichung dieser Massnahmen führt zu folgenden geschätzten Kosten:

Massnahme	Betrag (in Franken)
Haupteingang: – allgemeine bauliche Anpassungen – Empfang mit Schalter und Warteraum – Abschlusstüren – Büros des Departementes für Inneres und Militär anpassen – Unvorhergesehenes	300'000
Eingang Kantonsgericht: – allgemeine bauliche Anpassungen – Glasabtrennung – Metallbau – Anpassungen Bodenbelag, Decke und Elektroanlagen – Umbau bestehender Empfang – Metalldetektoren einschliesslich Montage – interne Abschlusstüren 1. und 2. Obergeschoss – übrige Sicherheitsmassnahmen – Unvorhergesehenes	280'000
Zonenbildung: – Sicherheitsabschlüsse auf allen Geschossen im Regierungsgebäude	100'000
allgemeine Kosten: – Anpassungen Türen, Lifte, Abschlüsse und Zwischenwände – Zutrittskontrollanlagen einschliesslich Lieferung und Montage	150'000
Schliessanlage: – Ersatz der bestehenden Schliessanlage einschliesslich Anpassungen	350'000
Total (ohne Personalkosten)	1'180'000

Sollte der Betrieb der beiden Logen im Regierungsgebäude bei einer privaten Sicherheitsunternehmung eingekauft werden, ist mit Kosten in der Grössenordnung von rund 260'000 Franken je Jahr zu rechnen.

f) *Auswirkungen auf den Sessionsbetrieb*

Mit der neuen Schliessanlage erhalten auch die Mitglieder des Grossen Rates einen "Badge", der gleichzeitig als Sichtausweis dient. Damit haben sie auch nach erfolgter Zonenbildung über den Haupteingang Zugang in den Grossratssaal. Für Behinderte stehen entsprechende Zugänge zur Verfügung. Allfällige Anpassungen des aktuellen Sicherheitsdispositivs für den Sessionsbetrieb, sind – insbesondere unter Berücksichtigung der verschiedenen "Kundenströme" – im Einzelnen noch abzuklären.

7.2.5 Ombudsstelle

Ob die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle in bestimmten Bereichen zu einer Entschärfung der Bedrohungssituation beitragen würde, kann hier offen gelassen werden. In der Februarsession 2002 hiess der Grosse Rat das Postulat 43.02.06 "Schutz der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern: Schaffung einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen" mit folgendem Wortlaut gut:

"Die Regierung wird eingeladen, dem Grossen Rat Bericht über die Schaffung einer kantonalen Ombudsfunktion zu erstatten. Der Bericht soll die erforderlichen Grundlagen für den Entscheid enthalten, eine kantonale Ombudsfunktion zu schaffen oder darauf zu verzichten."

Die Regierung wird zu diesem Postulat in einem gesonderten Bericht Stellung nehmen.

8 Zeitplan

8.1 Grosser Rat

Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bereich des Grosser Rates ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Massnahme	Federführung	Beteiligte	Zeitpunkt
Zugangskontrollen Session	Staatskanzlei	Kantonspolizei, Hochbauamt, Stadtpolizei St.Gallen, Securitas	beschlossen für die vier Sessionen des Jahres 2002; für die folgenden Jahre sind Beschlüsse der Regierung und des Grossen Rates notwendig
Zonenbildung Regierungsgebäude	Hochbauamt	Staatskanzlei, Gerichte, Departement für Inneres und Militär, Kantonspolizei	Konzept: 2002 Realisierung: 2003

8.2 Regierung

Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bereich der Regierung ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Massnahme	Federführung	Beteiligte	Zeitpunkt
Verstärkung Türe Sitzungszimmer der Regierung	Hochbauamt	Staatskanzlei, Kantonspolizei	2. Hälfte 2002
Überprüfen der Arbeitsplätze der Mitglieder der Regierung	Hochbauamt	Kantonspolizei, Departemente	2. Hälfte 2002
Empfehlungen für das sicherheitsrelevante Verhalten der Mitglieder der Regierung und deren Mitarbeitenden	Kantonspolizei	Hochbauamt	2. Hälfte 2002
Beratung der Mitglieder der Regierung am Wohnort	Mitglieder der Regierung	Kantonspolizei	2002
Anlässe der Regierung; Prüfen von Sicherheitsmassnahmen	Staatskanzlei	Kantonspolizei, Gemeinden	dauernd
Zonenbildung Regierungsgebäude	Hochbauamt	Staatskanzlei, Gerichte, Departement für Inneres und Militär, Kantonspolizei	Konzept: 2002 Realisierung: 2003

8.3 Gerichte und Staatsanwaltschaft

Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bereich der Gerichte ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Massnahme	Federführung	Beteiligte	Zeitpunkt
Gerichtsverhandlungen: Gepäckablage und Personendurchsuchung	Kantonsgericht	Kantonspolizei, Hochbauamt	dauernd
Gerichtsverhandlungen: Gepäckablage und Personendurchsuchung	übrige kantonale Gerichte	Kantonspolizei, Hochbauamt	dauernd
Gerichtsverhandlungen: Gepäckablage und Personendurchsuchung	Bezirksgerichte	Kantonspolizei, Hochbauamt	dauernd
Beratungen für ausgewählte und besonders exponierte Personen	Gerichte	Kantonspolizei, Hochbauamt	ab 2. Hälfte 2002
Zonenbildung Kantonsgericht	Hochbauamt	Staatskanzlei, Gerichte, Departement für Inneres und Militär, Kantonspolizei	Konzept: 2002 Realisierung: 2003
Zonenbildung übrige kantonale Gerichte	Hochbauamt	Gerichte, Kantonspolizei	ab 2003
Zonenbildung Bezirksgerichte	Hochbauamt	Bezirksgerichte, Kantonspolizei	ab 2003; bei laufenden Bauvorhaben sofort

Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bereich der Staatsanwaltschaft ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Massnahme	Federführung	Beteiligte	Zeitpunkte
Zugangskontrollen	Hochbauamt	Staatsanwaltschaft, KAPO, Hochbauamt	Im Rahmen von Neu- bauten, Umbauten oder Renovationen, soweit noch nicht erfolgt; zu- sätzlich laufend bei Jugendanwaltschaften
Zonenbildung beim kantonalen Untersuchungsamt und beim Untersuchungsamt St.Gallen	Hochbauamt	Staatsanwaltschaft, Hochbauamt	Im Rahmen des Umbaus an der Schützengasse 1 (2004) bzw. für Umzug an die Moosbruggstras- se 11 (2007)
Alarmierungssystem am Arbeitsplatz	Staatsanwalt- schaft	Hochbauamt, KAPO, Staatsanwaltschaft	soweit noch nicht vor- handen, laufend bzw. bei Umzug an die Moos- bruggstrasse 11
Checklisten für den Schutz ausserhalb des Arbeitsplatz in a.o. Situationen, Instruktion Amtsleitungen, teilweise Mit- arbeitende	KAPO	Personalamt, KAPO, Staatsanwaltschaft	möglichst bald (2003)

8.4 Staatsverwaltung

Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bereich der Staatsverwaltung ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Massnahme	Federführung	Beteiligte	Zeitpunkt
Umsetzung der Empfehlungen der "Arbeitsgruppe Bedrohungspotential in der Staatsverwaltung" vom 25. März 1999	Departemente / Staatskanzlei	Ämter, Mitarbeitende	sofort und dauernd
Bezeichnung eines Sicherheitsbeauftragten für die Staatsverwaltung	Staatskanzlei		März 2002
Bezeichnung einer departementalen Ansprechperson für Sicherheitsfragen	Departemente		März / April 2002
Erstausbildung der departementalen Ansprechpersonen für Sicherheitsfragen	Kantonspolizei	Staatskanzlei, Departemente	4. Quartal 2002
Planung Evakuationen und Evakuationsübungen	Departemente / Staatskanzlei	Hochbauamt, Ämter	ab 2003
Notausgangsbeschilderung	Hochbauamt	Amt für Feuerschutz, Departemente	Überprüfung: 2002 Realisierung: ab 2003
Reinigungsdienst: Mutationsmeldungen	Hochbauamt	Departemente, Ämter	ab 3. Quartal 2002
Zonenbildung Regierungsgebäude	Hochbauamt	Staatskanzlei, Gerichte, Departement für Inneres und Militär, Kantonspolizei	Konzept: 2002 Realisierung: 2003
Zonenbildung weitere Verwaltungsgebäude	Hochbauamt	Departemente, Kantonspolizei	in Abhängigkeit von Um- und Neubau- vorhaben

9 Kosten

Zurzeit sind für die Umsetzung einzelner in diesem Bericht aufgeführter Massnahmen folgende Kostenfolgen absehbar:

- für die Massnahmen im Zusammenhang mit den Sessionsen des Grossen Rates jährlich rund 50'000 Franken;
- für bauliche Sofortmassnahmen im Bereich der Regierung einmalig rund 30'000 Franken;
- für die Massnahmen im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb im Regierungsgebäude einmalig rund 1'180'000 Franken (ohne Personalkosten).

Die Kosten für die Sicherheitsmassnahmen für den Sessionsbetrieb 2002 werden der Rechnung 2002 belastet. Für das folgende Jahr sind die entsprechenden Kosten im Voranschlag 2003 (Rechnungsabschnitt "Grosser Rat", Konto 0100.319) eingestellt. Der Kredit für die Massnahmen im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb im Regierungsgebäude im Umfang von rund 1'180'000 Franken ist ebenfalls im Voranschlag 2003 eingestellt (Rechnungsabschnitt "Baudepartement", Konto 6106 Bauten und Renovationen). Im Hinblick auf längerfristige Massnahmen baulicher Art im Zusammenhang mit Zonenbildung und Pfortenbetrieb ist der Mittelbedarf zu konkretisieren. Die entsprechenden Kredite sind im gegebenen Zeitpunkt auf dem ordentlichen Budgetweg oder gegebenenfalls über separate Vorlagen einzuholen.

Die Arbeitsgruppe beantragte in ihrem Schlussbericht, je Departement bzw. je Gebäudekomplex oder in Ämtern mit besonderen Gefahrensituationen und häufigem Kundenkontakt eine Sicherheitsbeauftragte oder einen Sicherheitsbeauftragten zu bezeichnen und entsprechende Stellen zu schaffen. Die Regierung entschied, einen für die ganze Staatsverwaltung zuständigen Sicherheitsbeauftragten zu bezeichnen und in der Koordinationsstelle für Bevölkerungs-

schutz der Staatskanzlei hierfür eine Stelle zu schaffen. In den Departementen sind nach Auffassung der Regierung lediglich Ansprechpersonen für Sicherheitsfragen zu bezeichnen, die für die departementsinterne Koordination von Sicherheitsfragen zuständig sein werden. Damit bleibt die Verantwortung für die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen grundsätzlich bei den Dienststellen. Der Sicherheitsbeauftragte für die Staatsverwaltung nimmt insbesondere die Koordination von sicherheitsrelevanten Aspekten der Verwaltungstätigkeit wahr. Zudem erarbeitet er u.a. die Pflichtenhefte der departementalen Ansprechpersonen und des für die Gewährleistung des Pfortenbetriebs notwendigen Personals. Gestützt auf diese Abklärungen wird sich zeigen, ob bzw. wieviele zusätzlichen Stellen erforderlich sind, um die in diesem Bericht aufgeführten Massnahmen wirksam umzusetzen.

10 Antrag

Wir stellen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, folgende Anträge:

1. Kenntnisnahme vom Bericht.
2. Genehmigung einer zusätzlichen Stelle eines Verwaltungsmitarbeiters bzw. einer Verwaltungsmitarbeiterin im Rechnungsabschnitt 1000 "Staatskanzlei/Stabsdienste".
3. Erhöhung folgender Kredite im Voranschlag 2003:
 - a) Konto 1000.301 "Staatskanzlei/Stabsdienste; Besoldungen" um Fr. 103'100.-;
 - b) Konto 1000.303 "Staatskanzlei/Stabsdienste; Arbeitgeberbeiträge" um Fr. 12'900.-.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer