Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

312.11.005

31. Mai 2011

Vernehmlassung zum Vorentwurf betreffend Änderung der Bundesverfassung, des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes (Tätigkeitsverbot und Kontakt- und Rayonverbot)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 24. Februar 2011 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Das Anliegen der Motion Carlo Sommaruga, Kinder besser vor Personen zu schützen, die bereits einmal eine Straftat gegen die sexuelle Integrität von Kindern begangen haben, verdient selbstverständlich unsere ungeteilte Zustimmung. Wir müssen immer wieder feststellen, dass weder die den zuständigen Behörden zur Verfügung stehenden präventiven noch die repressiven Instrumente genügen, um massive Delikte gegen Minderjährige und andere besonders schutzbedürftige Personen zu verhindern. Insbesondere die bestehende Möglichkeit, Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote im Rahmen von Weisungen zu erlassen, erweist sich oftmals als zu wenig griffig. Zur Umsetzung dieses Anliegens könnte der Entwurf beitragen, indem gewissen Personen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten bzw. die Kontaktaufnahme oder der Aufenthalt an bestimmten Orten verboten wird. Der Vorentwurf verdient deshalb grundsätzlich unsere Unterstützung.

Probleme dürften sich insbesondere im Vollzug zeigen, wie im erläuternden Bericht richtig festgehalten wird. Hier wird es wichtig sein, dass den vollziehenden Behörden die erforderlichen personellen Ressourcen tatsächlich zur Verfügung gestellt werden können. Denn das Aussprechen, die (wie auch immer ausgestaltete) Überwachung der Verbote sowie der notwendige Ausbau der Bewährungshilfe kosten Geld. Ohne diese Mittel können auch die besten Normen wenig zur Erhöhung der Sicherheit Schutzbedürftiger beitragen. Albinormen schaden der Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Bundesverfassung

Art. 123 Abs. 4:

Die vorgeschlagene Kompetenznorm ist notwendig, um den angezeigten Zweck erreichen zu können. Auch die Beschränkung auf die Zielgruppe (Kinder und Jugendliche, andere besonders schutzbedürftige Personengruppen) ist sachgerecht.

2. Schweizerisches Strafgesetzbuch

Allgemeine Bemerkungen:

In den zu ändernden Bestimmungen des Strafgesetzbuches gemäss Vorentwurf ist mehrfach von „unmündigen“ Personen bzw. „Unmündigen“ die Rede. Diese Begriffe sind entsprechend der beschlossenen Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Zusammenhang mit dem Erwachsenenschutzrecht (AS 2011 725) anzupassen. Demnach ist neu von „minderjährigen“ Personen bzw. von „Minderjährigen“ zu sprechen.

Was das Strafregisterrecht angeht, so begrüssen wir die im Bericht in Aussicht gestellte umfassende Revision desselben. Der heutige Rechtszustand, nach welchem rechtskräftige Verurteilungen wegen gravierender Verbrechen und Vergehen (z.B. Betrug oder Urkundenfälschung) bereits nach relativ kurzer Zeit im Strafregisterauszug für Privatpersonen nicht mehr erscheinen und Einträge nach einigen Jahren entfernt und damit gar für Behörden unsichtbar gemacht werden, befriedigt nicht.

Art. 19 Abs. 3 (Schuldunfähigkeit bzw. verminderte Schuldfähigkeit):

Will man dem Anliegen der Motion nachkommen, ist einzig die vorgeschlagene Regelung, dass auch bei schuldunfähigen bzw. vermindert schuldfähigen Tätern Tätigkeitsverbote, Kontakt- und Rayonverbote ausgesprochen werden können, sachgerecht.

Art. 67 (Ausweitung des bestehenden Berufsverbots zu einem Tätigkeitsverbot):

Wir erachten es grundsätzlich als zum Zweck des Opferschutzes angebracht und der Lebenswirklichkeit entsprechend, das geltende Berufsverbot auf ein „Tätigkeitsverbot“ auszudehnen, so dass neu auch organisierte ausserberufliche Tätigkeiten verboten werden können bzw. müssen. Denn erfahrungsgemäss entstehen Vertrauensverhältnisse, welche besonders missbrauchsanfällig sind, oft im ausserberuflichen, halbprivaten Umfeld. Obwohl Vertrauensverhältnisse und Missbrauch auch im Rahmen *nicht* organisierter ausserberuflicher Tätigkeiten, welche von der Bestimmung nicht erfasst werden, entstehen bzw. vorkommen, ist die Beschränkung auf die organisierten Tätigkeiten richtig. Denn im Lichte der Verhältnismässigkeit wäre es kaum zulässig sowie in der Praxis vermutlich gar nicht durchsetzbar, Tätern jeglichen privaten Umgang mit Minderjährigen und besonders schutzbedürftigen Personen zu verbieten.

Die in den Abs. 1, 2 und 3 jeweils unterschiedlich lang geregelte Verbotsdauer erachten wir als der Verhältnismässigkeit entsprechend ausgestaltet. Ebenfalls, dass jeweils eine zeitliche Beschränkung vorzunehmen ist.

Abs. 3: Die Straftaten im Deliktskatalog sind derart schwerwiegend, dass wir sowohl die Pflicht, zwingend ein Verbot auszusprechen, als auch die strikte Ausgestaltung („jede berufliche und jede organisierte ausserberufliche Tätigkeit“) sowie die Dauer (stets 10 Jahre) als angemessen erachten. In diesen Fällen stellt die Verhinderung weiterer Delikte das vorrangige öffentliche Interesse gegenüber allfälligen Interessen der Straftäter dar.

Der erläuternde Bericht legt nicht überzeugend dar, weshalb lediglich der regelmässige Kontakt mit Minderjährigen, nicht aber auch mit besonders Schutzbedürftigen zu verbieten sei. Wir regen an, den Kreis der zu schützenden Personen Abs. 2 entsprechend auszugestalten.

Art. 67 Abs. 3 Bst. b des Entwurfs macht das obligatorische Tätigkeitsverbot wegen sexueller Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB) oder sexueller Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 StGB) von einer Mindeststrafe oder einer Massnahme nach Art. 59–61 oder Art. 64 StGB abhängig. Im erläuternden Bericht (S. 34) wird die Notwendigkeit dieser Einschränkung mit dem Umstand begründet, dass gestützt auf die massgebenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches auch geringfügige Verstösse bestraft werden könnten, bei denen ein obligatorisches Tätigkeitsverbot unverhältnismässig wäre. Sogenannt geringfügigere Gesetzesverstösse können unseres Erachtens jedoch auch in andern Bereichen (z.B. Art. 192 oder Art. 193 StGB) zur Diskussion stehen. Es stellt sich daher die Frage, ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, die verschiedenen Straftatbestände hinsichtlich Anforderungen an eine Mindeststrafe bzw. Massnahme unterschiedlich zu behandeln. Wir würden hier einen Verzicht auf die Statuierung einer Mindeststrafe bzw. -massnahme begrüssen.

Abs. 6: Die Möglichkeit, das Tätigkeitsverbot bei Bedarf lebenslang auszusprechen, begrüssen wir grundsätzlich. Es muss dem Verurteilten aus Gründen der Verhältnismässigkeit in einem solchen Fall aber auch möglich sein, nach einer angemessenen Frist ein Gesuch um Änderung oder Aufhebung eines solchen zu stellen (s. Bemerkungen zu Art. 67b Abs. 5). Weiter begrüssen wir aus Gründen einer effizienten und nachhaltigen Gefahrenabwehr die Möglichkeit der Vollzugsbehörde, beim Gericht die Verlängerung des Verbots zu beantragen. Die genannte Behörde steht in engerem Kontakt zur betroffenen Person und nur sie vermag sich ein aktuelles Bild über die allfällige Notwendigkeit einer Verlängerung zu machen.

Abs. 7: Bei einem Verbot aufgrund einer Straftat nach Abs. 3 ist richtigerweise zwingend Bewährungshilfe anzuordnen. Solche Straftäter sind i.d.R. in ihrem sozialen Verhalten gestört und müssen durch fachlich qualifiziertes Personal behandelt werden. Obwohl dies einen beträchtlichen Mehraufwand für die Kantone bedeutet, erscheint eine für den Einzelfall angemessene und wirksame Bewährungshilfe unerlässlich. Aus Gründen einer nachhaltigen Resozialisierung und somit der Prävention wäre auch in den Fällen nach Abs. 2 die Anordnung einer solchen wünschenswert. Wir würden demnach klar die Stossrichtung der Motion Carlo Sommaruga bevorzugen, welche ausdrücklich eine „strafrechtliche Begleitung“ von Personen vorsieht, die zu einem Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot verurteilt wurden. Bewährungshilfe müsste jedenfalls zwingend vorgesehen werden, wenn ein lebenslanges Tätigkeitsverbot (Abs. 6) ausgesprochen wird.

Art. 67a (Kontakt- und Rayonverbot):

Abs. 1 und 2: Wir begrüssen auch diese neuen Möglichkeiten. Analog zur Regelung von Art. 28b ZGB erweisen sich derartige Instrumente insbesondere in Fällen von Stalking und häuslicher Gewalt als sinnvoll. Bei diesen beiden Kriminalitätsformen besteht ein Potential, den Opferschutz zu verbessern. Aus diesem Grund erachten wir den Vorschlag als richtig, dass derartige Verbote nicht nur zum Schutz Minderjähriger oder besonders schutzbedürftiger Personen zur Anwendung gelangen können. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass ein optimierter Opferschutz mit den nunmehr vorgeschlagenen Massnahmen erreicht werden kann.

Die jeweiligen Verbote sind selbstverständlich verhältnismässig auszugestalten. So muss sich ein Kontaktverbot auf einzelne Personen oder zumindest auf einen relativ kleinen Personenkreis beschränken. Angemessen ist der Vorschlag, dass als Anlasstaten lediglich Verbrechen und Vergehen in Frage kommen.

Abs. 3: Solange die zu schützende Person von sich aus das anordnungswidrige Verhalten der Polizei meldet, kann diese rasch vor Ort intervenieren. Dies tut die Polizei auch heute, beispielsweise bei polizeilich verfügten Rückkehrverboten gestützt auf das Kantonspolizeigesetz oder (seltener) bei Hausverboten. Hingegen kontrolliert die Polizei nicht aktiv die Einhaltung derartiger Verbote.

Sollten technische Geräte eingesetzt werden, ist demnach präzise zu regeln, wie dieser Einsatz in der Praxis konkret aussehen soll. In Übereinstimmung mit den Ausführungen im erläuternden Bericht gehen wir davon aus, dass die Überwachung nicht aktiv und in Echtzeit erfolgen soll, sondern passiv durch automatisierte Aufzeichnung der Bewegungsdaten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in unserem Kanton bestehenden technischen Mittel des Electronic Monitoring dazu nicht ausreichen. Bei der Auswahl und beim Betrieb eines solchen, mit GPS ausgerüsteten, Systems wäre wohl eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen sinnvoll, z.B. im Rahmen der bestehenden Strafvollzugs-Konkordate.

Der Einsatz technischer Geräte könnte allenfalls eine positive Wirkung haben, da diese vermutlich eine grössere psychische Hemmschwelle als eine in Papierform ausgehändigte Verfügung darstellen. Nichtsdestotrotz werden auch technische Mittel nie alle Straftäter abschrecken und es wird zu Missachtungen der Verbote kommen. Auch aus diesem Grund haben bezüglich der vorgesehenen fakultativen Bewährungshilfe unsere Bemerkungen zu Art. 67 Abs. 7 uneingeschränkte Gültigkeit.

Abs. 4: Es kann auf die Bemerkungen zu Art. 67 Abs. 6 verwiesen werden.

Art. 67b (Gemeinsame Bestimmungen / Vollzug):

Abs. 1: Die Verbote sollen im Zeitpunkt der Rechtskraft wirksam werden. Dies ist zwar im Hinblick auf den Regelungsgegenstand des Strafgesetzbuches (materielles Strafrecht und nicht Strafprozessrecht) folgerichtig. Doch sollten Opfer gerade auch in der heiklen Phase bis zu einem rechtskräftigen Urteil vorsorglich wirksam geschützt werden können. Ob dazu die dem Opferschutz dienenden Normen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 152 ff. StPO) bzw. Art. 28b ZGB ausreichen, erscheint fraglich. Gerade der Umstand, dass eine Person, welcher Delikte nach Art. 67 Abs. 3 Bst. a – c des Entwurfs vorgeworfen werden, während des Verfahrens noch immer Kontakt zu Minderjährigen haben kann, stösst oftmals auf Unverständnis.

Hinweise auf das sich ergänzende Zusammenspiel der verschiedenen Rechtsgrundlagen in Strafbuch, Strafprozessordnung und Zivilgesetzbuch fehlen im erläuternden Bericht. Die überarbeitete Vorlage sollte sich vertieft dazu äussern, welche Instrumente gestützt auf welche Erlasse Opfer, etwa von häuslicher Gewalt und Stalking, während der Verfahrensdauer in Anspruch nehmen können. Ziel muss ein möglichst nahtloser Übergang sein.

Abs. 5: Hier ist vorgesehen, dass der Täter nach Ablauf von zwei, fünf bzw. fünfzehn Jahren des Verbots-Vollzugs bei der zuständigen Behörde ein Gesuch um inhaltliche oder zeitliche Einschränkung oder um Aufhebung desselben stellen kann. Die Frist von fünfzehn Jahren, bis das Gesuch bei lebenslangen Verboten nach Art. 67 Abs. 2 oder 3 gestellt werden kann, erscheint unverhältnismässig lang. Weiter lässt der Vorentwurf offen, in welchem Intervall nach Ablehnung eines (ersten) solchen Gesuchs erneut ein Gesuch gestellt werden kann. Dies wäre der Klarheit halber noch zu regeln (vgl. die entsprechenden Fristen bei der Verwahrung, Art. 64b Abs. 1 StGB).

Art. 67c (Nachträgliche Änderung oder Anordnung):

Die Möglichkeit der nachträglichen Änderung oder Anordnung auf Antrag der Vollzugsbehörde erscheint uns ausserordentlich wichtig.

Art. 95 Abs. 1 (Bewährungshilfe):

Wie im erläuternden Bericht festgehalten, ist es wichtig, dass sich das Gericht oder die Vollzugsbehörde vorgängig mit der Bewährungshilfe darüber absprechen kann, welche Verbote als sinnvoll und durchsetzbar angesehen werden.

Art. 366 Abs. 3 (Inhalt des Strafregisters bei Jugendlichen):

Richtigerweise muss aus dem Strafregister ersichtlich sein, ob Jugendliche zu einem Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot verurteilt wurden.

Art. 371a (Erweiterter Strafregisterauszug für Privatpersonen):

Zum Schutz Minderjähriger und besonders schutzbedürftiger Personen genügt die Verhängung der fraglichen Verbote alleine nicht. Vielmehr soll der sog. erweiterte Auszug aus dem Strafregister für Privatpersonen, den Bewerber anfordern können, dazu beitragen. Wir erachten *die Pflicht* zum Einholen eines entsprechenden Auszugs als unerlässliche Kehrseite eines verbesserten Opferschutzes und begrüßen deshalb entsprechende Bestrebungen im Hinblick auf ein geplantes Strafregistergesetz. Damit hätten alle Bewerber, die mit Kindern und Jugendlichen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen arbeiten wollen, den Nachweis eines „sauberen“ Auszugs zu erbringen. Die auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter erachten wir als deutlich höherrangig, so dass ein derartiger Eingriff in die Rechte des jeweiligen Bewerbers gerechtfertigt erscheint. Die auf Seite 14 des erläuternden Berichts erwähnte Meldepflicht erachten wir demgegenüber als zu Recht verworfen.

Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung möchten wir auf die Tatsache hinweisen, dass sich die meisten Delikte gegen die sexuelle Integrität Minderjähriger nach wie vor im Familienumfeld und nicht im Rahmen organisierter Freizeitaktivitäten ereignen.

3. Jugendstrafgesetz

Art. 16a (Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot):

Abs. 1: Der Vorentwurf will das Tätigkeitsverbot auf Sexualstraftaten beschränken. Wir fragen uns, ob diese vom Erwachsenenstrafrecht abweichende Einschränkung den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden nicht zu stark einschränkt. Die Aufhebung dieser Einschränkung sollte geprüft werden.

Abs. 3: Wir stimmen dem Vorschlag zu, wonach Jugendliche stets von einer geeigneten Person zu begleiten sind.

4. Militärstrafgesetz

Es gelten die zu den Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vorgebrachten Bemerkungen analog.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Regierungsrat

sig
Rathaus / Barfüssergasse 24
Christo/Wanner
Landammann
www.so.ch

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber