



DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und teilen mit, wir die vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen – unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen – grundsätzlich begrüssen.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Grundsätzliches

Die heutige Ausgestaltung des Berufsverbots in Artikel 67 des Strafgesetzbuchs (StGB) gewährleistet nur einen ungenügenden Schutz von Minderjährigen und anderen besonders schutzwürdigen Personen vor einschlägig vorbestraften Tätern. Da derartige Übergriffe in vielen Fällen in besonderen Vertrauensbeziehungen stattfinden, erachten wir es als richtig, das neue Tätigkeitsverbot auf ausserberufliche Tätigkeiten auszuweiten und auch die Anlasstaten an sich nicht auf die beruflichen Tätigkeiten zu beschränken. Ebenso befürworten wir, wenn das allgemeine Tätigkeitsverbot gemäss Artikel 67 Absatz 1 des Vorentwurfs für die StGB-Revision (VE-StGB) bei Straftaten gegen bestimmte Personen (Artikel 67 Absatz 2 VE-StGB) oder bei bestimmten Sexualstraftaten gegen Unmündige (Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB) dahingehend ausgeweitet wird, dass bereits eine rechtswidrig begangene Anlasstat genügt, zum Teil eine negative Prognose nicht vorausgesetzt wird und die Verbotsdauer wesentlich länger ist als gemäss Artikel 67 Absatz 1 VE-StGB.

In diesem Zusammenhang erscheint uns auch die Ergänzung dieses Tätigkeitsverbots mit einem Kontakt- und Rayonverbot gemäss Artikel 67a VE-StGB, unabhängig von einer Probezeit, als durchaus sinnvolles Instrument. Die vorgeschlagene offene Gesetzesformulierung erlaubt es den Gerichten, jeweils den Einzelfällen angepasste konkrete Kontakt- und Rayonverbote auszusprechen.

Die in Artikel 67c VE-StGB vorgesehene Möglichkeit, Verbote bei Veränderung der Verhältnisse nachträglich zu ändern oder anzuordnen, stellt zusätzlich sicher, dass dem Verhältnismässigkeitsprinzip gebührend Rechnung getragen wird.

1.2 Zum Tätigkeitsverbot

Dass die Kontrolle der Weisungen generell der Bewährungshilfe obliegt, trifft nicht zu.¹ Anlässlich der StGB-Revision per 1.1.2007 wollte der Gesetzgeber die Bewährungshilfe von der

¹ vgl. die differenzierte Formulierung von Artikel 95 Absatz 1 Satz 1 StGB

ambivalenten "Schutzaufsicht" – mit Betreuungs- und Kontrollfunktionen – entlasten und nur noch den Aspekt wirksamer Hilfe in den Vordergrund stellen. Letztere setzt ein Vertrauensverhältnis voraus, das sich schlecht mit einer Kontrollfunktion verträgt². In diesem Punkt steht die hier unterbreitete Vernehmlassungsvorlage unseres Erachtens in diametralem Gegensatz zur StGB-Revision per 1.1.2007. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn der gesetzgeberische Grundsatzentscheid wieder umgekehrt würde und per Bundesrecht nun doch wieder die Weisungskontrolle nur für diese spezifische "andere Massnahme" der Bewährungshilfe zugewiesen würde. Etwas anderes ist es, Bewährungshilfe anzuordnen, um die Betroffenen dabei zu unterstützen, die Massnahme erfolgreich durchzuführen. Hierbei geht es nicht um die Kontrollfunktion, sondern um den seit 2007 definierten "Kernbereich" der Bewährungshilfe. Die Frage im erläuternden Bericht³, ob die Bewährungshilfe tatsächlich in der Lage wäre, all diese zusätzlichen Überwachungs- und Kontrollaufgaben zu übernehmen, können wir nur unterstreichen. Sie wird verschärft durch die mögliche lange Dauer dieser Massnahmen. Wie soll etwa die neu vorgesehene *lebenslange enge Überwachung*⁴ konkret aussehen, abgesehen von der Frage der dafür benötigten zusätzlichen Ressourcen?

Fraglich scheint uns in diesem Zusammenhang auch, inwiefern das in Artikel 67 Absatz 3 sowie Absatz 7 Satz 2 VE-StGB vorgesehene Abstrahieren von einer Prognose respektive der Verzicht auf das richterliche Ermessen wirklich notwendig ist. Dafür besteht aus unserer Sicht kein Anlass, das richterliche Ermessen reicht völlig aus.

Weiter können wir die missverständliche Bemerkung im erläuternden Bericht⁵ nicht nachvollziehen, wonach die heutigen Berufsverbote aus finanziellen Gründen nicht von der kantonalen Vollzugsbehörde vollzogen werden. Soll damit ausgesagt werden, dass Berufsverbote bisher aus Gründen des Aufwands nicht vollzogen werden, oder aber, dass sie nicht *durch die Vollzugsbehörden* vollzogen werden? Dazu können wir aus der Sicht unseres Kantons lediglich festhalten, dass kaum je Berufsverbote ausgesprochen werden und insofern keine gefestigte Vollzugsroutine besteht. Klar scheint uns, dass die Berufsverbote und die anderen Massnahmen von der kantonalrechtlich bezeichneten Vollzugsbehörde zu vollziehen sind (vgl. Artikel 439 Absatz 1 StPO und die einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts).

1.3 Zum Kontakt- und Rayonverbot

Die umfassende Regelung der Kontakt- und Rayonverbote⁶ begrüssen wir sehr. Sie bildet eine gute Grundlage für Opferschutzmassnahmen, allerdings erst im Strafurteil und nicht schon vorher oder ausserhalb von Strafverfahren, was je nach Gerichts- und Rechtsmittelfristen sehr spät (oder viel zu spät) sein kann⁷. Der erläuternde Bericht erwähnt nicht, dass bei *laufendem* Strafverfahren ein ähnlicher Opferschutz allenfalls mittels Ersatzmassnahmen zur Untersuchungshaft erreicht werden kann. Auch dort wäre die technische Überwachung zulässig⁸, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass Haftgründe vorliegen. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, können wirksame Schutzmassnahmen erst im Urteil angeordnet werden, auch wenn das Opfer gefährdet wäre. In solchen Fällen kann das Opfer bis zur Rechtskraft des Strafurteils nicht adäquat geschützt werden. Diese Lücke im Opferschutz ist zu schliessen. Denkbar wäre eine Ergänzung des Katalogs von Artikel 58 Absatz 2 StGB (vorzeitiger Massnaneantritt) mit dem Regelungsgehalt von Artikel 67a VE-StGB, was allerdings von der Einwilligung der angeschuldigten Person abhängt, was in solchen Fällen oft nicht vorausgesetzt werden kann. Eher weiterführend wäre wohl eine eigene Opferschutz-Bestimmung in der StPO, die auch Einschränkungen bei der angeschuldigten

² vgl. Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes), BBl 1999, S. 2126 ff., Ziffer 215.1

³ vgl. S. 13, Ziffer 1.2.1, letzter Satz des zweiten Abschnitts

⁴ Artikel 67 Absatz 6 VE-StGB

⁵ vgl. S. 20 f., Ziffer 1.2.2.7, erster Satz des zweiten Abschnitts

⁶ Artikel 67a VE-StGB

⁷ In Spanien betreffen ca. 90% der GPS-EM-Fälle Personen mit noch hängigen Strafverfahren, und nur 10% der GPS-EM-Fälle betreffen bereits verurteilte Personen.

⁸ Artikel 237 Absatz 3 StPO

Person umfasst. Auf jeden Fall sollte der Opferschutz bei laufenden Verfahren kohärent und durchgehend gewährleistet sein und nötigenfalls auch Massnahmen auf Seiten der angeschuldigten Person ermöglichen.

Weiter wirft das Kontakt- und Rayonverbot folgende Fragen zur Durchführbarkeit auf:

- Besteht die Kontrollaufgabe durch regelmässige Kontakte resp. Gespräche mit dem Klienten bei welchen der aktuelle Sachverhalt abgefragt und protokolliert wird? (Auskünfte nach Treu und Glauben?)
- Wie sieht die gesetzliche Grundlage für die Kontaktaufnahme mit Verwandten, Nachbarn, Arbeitgeber etc. aus?
- Das Verhältnis zu Artikel 93 Absatz 2 StGB⁹ scheint ungeklärt.
- Die vorgeschlagene Begleitperson kann keine vollständige Überwachung des Verurteilten gewährleisten. Was bedeutet demnach im Umkehrschluss "unvollständig"? Wöchentlich, monatlich oder nach Gutdünken?
- Rückmeldungen an die Gerichte werden nach der Erfahrung mit langen Fristen bearbeitet.

Schliesslich sollte **Artikel 28a des Zivilgesetzbuchs (ZGB)** im Sinne von Artikel 67a Absatz 3 VE-StGB ergänzt werden, damit ein entsprechender Schutz auch ausserhalb von Strafverfahren möglich ist. Andernfalls blieben zu grosse Lücken offen. Insbesondere ist unklar, wie ein allfälliges Rayonverbot nach Artikel 28b ZGB kontrolliert und durchgesetzt werden kann. Die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten greifen erst nach allfälligen Verletzungen. Nötig wäre aber ein wirksamer laufender Schutz mit der Möglichkeit, sofort einzuschreiten. Das bedingt entsprechende Massnahmen wie etwa die technische Überwachung mittels GPS-EM. Diese Lücke hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme¹⁰ zur Motion 09.4017¹¹ "Geschlagene Frauen schützen" von Nationalrat Yvan Perrin bestätigt. Da es sich inhaltlich um sehr ähnliche Materien handelt, könnte das Anliegen dieser – soweit ersichtlich bisher unbestrittenen Motion – im Rahmen der hier unterbreiteten Revisionsvorlage umgesetzt werden. Damit liessen sich weitere Verzögerungen vermeiden. Das ist umso wichtiger, als unklar ist, ob oder wieviel gesetzgeberischer Spielraum den Kantonen hier offenstünde, falls sie diese Lücke dringlich schliessen möchten.

Auch der erläuternde Bericht stellt im Kommentar zu Artikel 67a Absatz 3 VE-StGB keinen Bezug her zu Delikten bei häuslicher Gewalt sowie zum weiteren Schutz der Persönlichkeit. Es fehlt auch ein Bezug auf den bisherigen überwiegenden Anwendungsbereich von Kontakt- und Rayonverboten im Zusammenhang mit polizeilichen Wegweisungs-/Fernhaltungsmassnahmen als "Krisenmassnahmen". Diese polizeilichen Massnahmen sind in den kantonalen Rechtsordnungen (meist in den Polizeigesetzen) geregelt und nicht in den bundesrechtlichen Strafprozess- oder Zivilprozessordnungen.

Gestützt auf die obigen Ausführungen stellen wir folgende **Anträge**:

- ***In Artikel 67 Absatz 7 sowie Artikel 67a Absatz 3 VE-StGB ist offen zu lassen respektive den Kantonen zu überlassen, wer diese Massnahmen vollziehen / kontrollieren soll.***
- ***Es ist klar zu stellen, dass entsprechend Artikel 93 Absatz 1 StGB die Bewährungshilfe nötigenfalls (nur) zur Beratung und Unterstützung beim Vollzug dieser Massnahmen beigezogen werden kann.***

⁹ Wortlaut: "Personen, die in der Bewährungshilfe tätig sind, haben über ihre Wahrnehmungen zu schweigen. Sie dürfen Auskünfte über die persönlichen Verhältnisse der betreuten Person Dritten nur geben, wenn die betreute Person oder die für die Bewährungshilfe zuständige Person schriftlich zustimmt."

¹⁰ vom 17. Februar 2010

¹¹ www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20094017

- **In der StPO sind eigene Opferschutz-Bestimmungen inkl. Möglichkeit der technischen Überwachung der angeschuldigten Person vorzusehen.**
- **Artikel 28a ZGB ist im Sinne von Artikel 67a Absatz 3 VE-StGB zu ergänzen, damit auch ausserhalb von Strafverfahren ein wirksamer Schutz samt technischer Überwachung möglich ist.**
- **In rechtsetzungstechnischer Hinsicht wird vorgeschlagen, Artikel 67a Absatz 3 VE-StGB in zwei Absätze zu unterteilen, da die technische Überwachung und die Bewährungshilfe zwei unterschiedliche Themenbereiche sind.**

1.4 Zum erweiterten Strafregisterauszug

Der vorgeschlagene erweiterte Strafregisterauszug gemäss Artikel 371a VE-StGB stellt ein taugliches Mittel zur Durchsetzung von Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten dar. Dass die Missachtung der Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs sowie die Anstellung oder Verpflichtung von Personen, die einem Tätigkeitsverbot unterstehen, neu unter Strafe gestellt werden soll, erachten wir als sinnvoll und richtig; andernfalls könnte Artikel 371a VE-StGB sanktionslos umgangen werden. Im erläuternden Bericht¹² wird aber zutreffend darauf hingewiesen, dass auch die Pflicht zum Einholen eines Strafregisterauszugs keine lückenlose Sicherheit gewährleisten kann. In den Übergangsbestimmungen sollte daher geregelt werden, ob Personen nachträglich überprüft werden können, die bei Inkrafttreten einer entsprechenden Gesetzesänderung bereits eine Tätigkeit mit Unmündigen oder anderen besonders schutzwürdigen Personen ausüben. Zum effektiveren Schutz der vorgenannten Personengruppe wäre dies aus unserer Sicht zu bejahen.

Der erweiterte Auszug umfasst vor allem frühere Einträge als der normale Auszug, was zu begrüssen ist. Damit wird aber die erhebliche Lücke nicht geschlossen, die bezüglich der hängigen Verfahren klafft. Die vorgesehene Regelung verhindert, dass bereits verurteilte Personen angestellt werden, nicht aber solche, die in einem laufenden Verfahren stecken, obwohl die Gefahr bei diesen Personen gewiss akuter ist. Es ist uns bewusst, dass Mitteilungen aus hängigen Verfahren sehr heikel sind. Teilweise kann dies über Artikel 75 StPO gelöst werden, allerdings nicht gegenüber privaten Arbeitgebern.

Zum erweiterten Strafregisterauszug stellen wir folgende **Anträge**:

- **Einfügen einer Übergangsbestimmung, wonach Personen nachträglich überprüft werden können, die bei Inkrafttreten des neuen Artikels 371a StGB bereits eine Tätigkeit mit Unmündigen oder anderen besonders schutzwürdigen Personen ausüben.**
- **Es ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie eine Information bei laufenden Verfahren vorgesehen werden kann (Mitteilungen und Registereintrag).**

2. Weitere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Revisionsentwurfs Strafgesetzbuch

Artikel 67 (betreffend Anordnung der Bewährungshilfe): Gemäss dieser Entwurfsbestimmung kann das Gericht – in den Fällen von Artikel 67 Absatz 3 muss es sogar – für die Dauer der Verbote Bewährungshilfe anordnen. Die Anordnung einer lebenslangen oder auch nur langjährigen Bewährungshilfe erscheint unverhältnismässig, da sinnlos. Soll die Bewährungshilfe zum Zweck haben, die Resozialisierung des Verurteilten zu unterstützen, dürfte diese kaum lebenslang aufrecht zu erhalten sein. Sollte die Bewährungshilfe zum Zweck haben, den Vollzug des Tätigkeitsverbots zu überwachen, stellt sich die Frage der Machbarkeit. Wie soll die Bewährungshilfe zu den Informationen gelangen, die sie benötigt um den Vollzug zu überwa-

¹² vgl. S. 39 - 43

chen? Diesbezüglich müsste in die Strafprozessordnung (StPO) oder in das Strafgesetzbuch (StGB) eine Regelung aufgenommen werden, wonach sämtliche Personen, Behörden und private Arbeitgeber verpflichtet sind, der Bewährungshilfe Auskunft zu geben, wenn diese zwecks Überwachung eines gerichtlich angeordneten Tätigkeitsverbots Erkundigungen einholt. Das Datenschutzgesetz und auch sämtliche Bestimmungen über Akten und Amtsgeheimnisse müssten für diesen Fall für nicht anwendbar erklärt werden. Eine Überwachung über einen derart langen Zeitraum erscheint zudem unverhältnismässig.

Artikel 294: Das Verhältnis zum Widerruf ist unklar. Wie verhält es sich, wenn die Strafe infolge Nichtbewährung wegen Nichteinhaltens eines Tätigkeits- Rayon oder Kontaktverbots widerrufen wird? Erfolgt dann zusätzlich noch eine Bestrafung nach Artikel 294 und wie ist diese an die widerrufen Strafe anzurechnen? Wird eine Gesamtstrafe gebildet oder kommt einfach noch eine zusätzlich hinzu?

Aus unserer Sicht sollten daher einerseits Regelungen geschaffen werden, die angefragte Personen, Behörden oder Arbeitgebende berechtigen, der Bewährungshilfe Auskunft zu geben, und andererseits auch Bestimmungen, die den Vollzug konkretisieren.

3. Bemerkungen zum Revisionsentwurf Jugendstrafgesetz

Artikel 16a: Die Schaffung der neu vorgeschlagenen Regelungen wird begrüsst. Sie bilden eine klare Rechtsgrundlage für die Erteilung von Weisungen, wie sie bis Ende 2006 im Rahmen von Artikel 91 Ziffer 1 Absatz 3 altStGB bereits bestanden hatte. Während im Jugendbereich die Tätigkeitsverbote in der Praxis nur in seltenen Fällen (insbesondere bei Sexualdelikten) eine Rolle spielen dürfte – dort aber durchaus nützlich sind – ist die Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Kontakt- und Rayonverbote sehr zu begrüßen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Bemerkungen dienen zu können, und danken nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Freundliche Grüsse

Liestal, 31. Mai 2011

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Der Landschreiber: