



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Nicolas Kolly / Albert Lambelet

2014-GC-123

Gesetz über das Staatspersonal: Pflicht zum Einholen eines erweiterten Strafregistrauszugs vor Anstellung von Personal mit regelmässigem Kontakt zu Minderjährigen

1. Zusammenfassung der Motion und Präzisierung

Mit einer am 3. Juli 2014 eingereichten Motion verlangen Nicolas Kolly und Albert Lambelet vom Staatsrat, im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) die Pflicht einzuführen, einen erweiterten Strafregistrauszug von Personen einzuholen, die beim Staat für eine Tätigkeit angestellt werden sollen, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen umfasst. Sie beziehen sich auf Artikel 371a des Strafgesetzbuchs (tritt am 1. Januar 2015 in Kraft), mit dem ein «spezieller» Strafregistrauszug eingeführt wird, anhand dessen die Arbeitgeber (freiwillig) abklären können, ob ein Tätigkeitsverbot (berufliche oder nicht berufliche Tätigkeit) gegen eine Bewerberin oder einen Bewerber ausgesprochen wurde.

Mit dieser Strafgesetzbuchänderung können die Minderjährigen besser vor Gewalt und vor allem Pädokriminalität geschützt werden. Nach Ansicht der Motionäre muss dieses neue Instrument zum Schutz der Minderjährigen unbedingt genutzt und die kantonale Gesetzgebung in diesem Sinne angepasst werden.

2. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die notwendigen Vorsichtsmassnahmen getroffen werden müssen, um zu verhindern, dass Personen die eine Straftat gegen Minderjährige begangen haben, beim Staat in Funktionen angestellt werden, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen umfassen. Er präzisiert, dass der erweiterte Strafregistrauszug alle Urteile enthält, in denen ein Tätigkeits-, ein Kontakt- oder ein Rayonverbot zum Schutz der Minderjährigen ausgesprochen worden ist. Diese Urteile bleiben im Strafregister während der gesamten Dauer der Verbote, die manchmal sehr lang ist, im Gegensatz zum normalen Strafregister, das nach einer bestimmten Dauer automatisch gelöscht wird. Der Vorteil des erweiterten Strafregisters liegt darin, dass nicht alles darin enthalten ist und die Bewerberin oder der Bewerber dem Arbeitgeber nicht alle Vorstrafen offenlegen muss (z.B. Strafen wegen Verstössen im Strassenverkehr oder wegen Ladendiebstahls), sondern nur die für die betreffende Tätigkeit massgeblichen Verbote.

2.1. Geltende kantonale Gesetzgebung

Artikel 26 Abs. 3 StPG bestimmt zu den Anstellungsbedingungen Folgendes: *«Je nach Art der zu besetzenden Stelle nimmt die Anstellungsbehörde die erforderlichen Sicherheitskontrollen vor. Die Bewerberin oder der Bewerber erklärt sich schriftlich damit einverstanden. Sie oder er wird über das Ergebnis der Kontrolle informiert».*

Im Rahmen der Sicherheitskontrollen kann Einsicht in das Strafregister genommen werden, und es können Erkundigungen bei der Polizei oder der Strafjustiz eingeholt werden. Diese Bestimmung wurde vor allem zur Vorbeugung von Korruptionsfällen erlassen¹. Allerdings lässt sie sich mit ihrer weit gefassten Formulierung aufgrund der besonderen Art der Tätigkeiten in direktem Bezug zu Minderjährigen auch auf diese anwenden. Nach der geltenden Gesetzgebung kann eine Anstellungsbehörde einen «normalen» Strafregisterauszug einer Bewerberin oder eines Bewerbers anfordern. Die Anstellungsbehörde, die jemanden für eine Tätigkeit mit regelmässigem Kontakt zu Minderjährigen anstellen will, kann ausserdem einen «erweiterten» Strafregisterauszug verlangen. Ob eine solche Kontrolle erforderlich ist oder nicht, bleibt dem Urteil der Anstellungsbehörde überlassen (ausser bei höheren Kadern, für deren Anstellung Sicherheitskontrollen obligatorisch sind, Art. 21 Abs.1 Reglement über das Staatspersonal, StPR).

2.2. Anfordern eines «erweiterten» Strafregisterauszugs: Freie Wahl oder ein Muss?

Wie schon gesagt, steht es der Anstellungsbehörde nach dem geltenden gesetzlichen Rahmen frei zu kontrollieren, ob mit der Funktion unvereinbare Vorstrafen bestehen. Der Staatsrat hat geprüft, ob diese Kontrolle obligatorisch werden soll, wie von den Motionären gefordert. Zu den beiden Varianten ist Folgendes zu sagen:

2.2.1. Wahlfreiheit (Status quo)

Beim Staat kontrollieren viele Dienststellen, die Personal anstellen müssen, das in Kontakt zu Minderjährigen kommen wird, die Vorstrafen der Bewerberinnen und Bewerber nicht, obwohl sie derzeit die Möglichkeit haben, einen «normalen» Strafregisterauszug zu verlangen. Dies gilt namentlich für die Lehrpersonen.

Die Status-quo-Lösung ist mit folgenden Risiken für den Staat verbunden:

- > Wird eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, gegen die oder den ein Tätigkeitsverbot ausgesprochen wurde, ohne Kontrolle angestellt und wird sie oder er dann in Ausübung der Berufstätigkeit rückfällig, so könnte der Staat als Arbeitgeber erheblich in die Kritik geraten.
- > Die Kontrolle des Strafregisters dem Gutdünken der Dienststellen zu überlassen (die Personen anstellen, die mit Minderjährigen arbeiten sollen), ist unbefriedigend und kann dazu führen, dass diese Dienststellen dies ganz unterschiedlich handhaben und die einen Sicherheitskontrollen durchführen und die andern nicht.

2.2.2. Pflicht

Die Einführung einer Pflicht zur Kontrolle des Strafregisters für Funktionen mit Kontakt zu Minderjährigen würde dem Volkswillen zur Verbesserung des Schutzes von Jugendlichen und Kindern entsprechen. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass alle Dienststellen (die Personen anstellen, die mit Minderjährigen arbeiten sollen) hinsichtlich der Anforderungen für die Vorstrafenkontrolle der Bewerbenden gleichgestellt sind. Administrativ hätte dies keine Mehrkosten (Gebühren würden von den Bewerbenden bezahlt, die einen Auszug aus ihrem Strafregister beantragen) zur Folge.

Allerdings sind die Minderjährigen so nicht vollständig geschützt, da ein Strafregisterauszug eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Anstellung der betreffenden Person ist und es keine weiteren

¹ Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG), 28. November 2000, S. 28.

nachträglichen Kontrollen geben soll. Diese fehlende Kontrolle nach der Anstellung wird jedoch durch die Praxis der Staatsanwaltschaft Freiburg aufgewogen, die die Anstellungsbehörde grundsätzlich informiert, wenn ein Strafverfahren für ein mit der Funktion unvereinbares Delikt gegen eine Staatsmitarbeiterin oder einen Staatsmitarbeiter eröffnet wird. Trotz ihrer Schwächen kann mit der in der Motion vorgeschlagenen Lösung das anvisierte Ziel des besseren Schutzes von Kindern und Jugendlichen erreicht werden.

2.2.3. Standpunkt des Staatsrats

Nach dem Gesagten teilt der Staatsrat die Meinung der Motionäre, dass es eine Pflicht zur Überprüfung der mit der Funktion unvereinbaren Vorstrafen braucht.

2.3. Funktionen, die einen «regelmässigen Kontakt» mit Minderjährigen umfassen

Es bleibt zu klären, für welche Kategorien von Angestellten ein regelmässiger Kontakt mit Minderjährigen vorausgesetzt ist. Ganz klar scheint dies für die Lehrpersonen, die in der Säuglingspflege tätigen Personen, das Personal der Kinderspitalabteilungen, die Angestellten des Jugendamts, von Betreuungsinstitutionen, Erziehungsheimen, für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten usw. zuzutreffen. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es um Aktivitäten geht, die einen regelmässigen Kontakt von einer gewissen Intensität voraussetzen. Der Begriff «regelmässiger Kontakt», der den zeitlichen Aspekt berücksichtigt, sollte somit mit einer Definition des «Intensitätsgrads» ergänzt werden, die der Bildung eines Abhängigkeits-, Unterordnungs- oder Vertrauensverhältnisses zwischen erwachsener Person und Kind Rechnung trägt. Damit könnten beispielsweise Mitglieder der Justiz und der Polizei, deren Kontakte mit Minderjährigen in jedem Fall sehr formalisiert sind (Anhörung in Anwesenheit von mehreren Personen, videoüberwachte Box bei vorläufiger Festnahme usw.) ausgeschlossen werden. Der Begriff des regelmässigen Kontakts wird auf Bundesebene in den Vollzugsbestimmungen zu Artikel 371a StGB noch genauer bestimmt, und man wird sich darauf abstützen können.

2.4. Änderung des StPG

Der Staatsrat hat geprüft, ob es eine Änderung des StPG braucht oder ob diese neue Vorschrift in eine Verordnung oder Richtlinie eingefügt werden könnte.

Die Pflicht, einen Strafregistrauszug einzufordern, behindert die berufliche Wiedereingliederung von bereits strafrechtlich verurteilten Personen. Diese Massnahme schränkt namentlich die Wirtschaftsfreiheit und die persönliche Freiheit ein². Grundrechte Dritter können zum Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen eingeschränkt werden, Einschränkungen von Grundrechten bedürfen jedoch einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Einschränkungen müssen in einem (von einem Parlament verabschiedeten) Gesetz vorgesehen sein³.

In der Freiburger Verwaltung hätte die Einführung einer Kontrolle des Strafregistrauszugs eine Zugangsbeschränkung für zahlreiche Funktionen zur Folge, die Kontakt mit Minderjährigen voraussetzen (s. Ziff. 3). Da sehr viele Stellen davon betroffen sind und es auf eine Einschränkung der Grundrechte hinausläuft, sollte diese Änderung ins StPG aufgenommen werden, das im Gegensatz zum StPR oder sogar einer Richtlinie demokratisch legitimiert ist.

² Botschaft zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot als indirektem Gegenvorschlag (S. 8857).

³ Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

2.5. Fazit

Der Staatsrat beantragt die Erheblicherklärung der Motion der Grossräte Kolly und Lambelet, die auch mit dem Willen des Schweizer Stimmvolks übereinstimmt, das sich mit der kürzlichen Annahme der beiden Volksinitiativen «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» und «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» für drastische Massnahmen zum Schutz der Kinder ausgesprochen hat.

Im Falle der Erheblicherklärung der Motion wird der Staatsrat nach Inkrafttreten des Bundesrechts eine Änderung des StPG beantragen, wenn die Vollzugsbestimmungen (die Art. 371a StGB näher ausführen) bekannt sind.

25. November 2014