

Erläuternder Bericht

zur Änderung der Bundesverfassung, des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes (Tätigkeitsverbot und Kontakt- und Rayonverbot)

Januar 2011

Übersicht

Mit dieser Vorlage wird die Einführung eines neuen strafrechtlichen Tätigkeitsverbots, eines Kontakt- und Rayonverbots sowie eines obligatorischen Strafregisterauszugs für bestimmte berufliche und ausserberufliche Tätigkeiten vorgeschlagen. Damit soll primär der Schutz von unmündigen und anderen besonders schutzbedürftigen Personen vor einschlägig vorbestraften Tätern verbessert werden.

Auslöser der Vorlage ist die Motion Carlo Sommaruga (08.3373) "Verstärkte Prävention von Pädokriminalität und anderen Verbrechen", welche dem Bundesrat den Auftrag gibt, das heute geltende Berufsverbot nach Artikel 67 und 67a des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) neu zu regeln. Zur Umsetzung der Motion werden im Rahmen dieser Vorlage Änderungen der Bundesverfassung, des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes vorgeschlagen. Im Zentrum steht die Ausweitung des bestehenden Berufsverbots:

- Neu sollen auch ausserberufliche Tätigkeiten, die im Rahmen eines Vereins oder einer anderen Organisation ausgeübt werden, verboten werden können.

- Das bisherige Verbot von beruflichen Tätigkeiten und das neue Verbot von ausserberuflichen Tätigkeiten werden zu einem neuen "Tätigkeitsverbot" zusammengefasst.

- Dieses neue Tätigkeitsverbot wird in zwei Bereichen strenger ausgestaltet als das heutige Berufsverbot: Aufgrund von Straftaten gegen unmündige oder andere besonders schutzbedürftige Personen soll ein Verbot auch dann verhängt werden können, wenn die Anlasstat nicht in Ausübung dieser Tätigkeit begangen wurde. Zudem sollen bestimmte Sexualstraftaten gegen unmündige Personen zwingend zur Verhängung eines Tätigkeitsverbots führen.

- Zur Ergänzung des neuen Tätigkeitsverbots soll – in Anlehnung an Artikel 28b ZGB – ein Kontakt- und Rayonverbot eingeführt werden.

Diese Verbote sollen auch in das MStG und – in einer modifizierten Form – in das JStG aufgenommen werden, das heute noch kein Berufsverbot vorsieht.

Der zweite Schwerpunkt der Vorlage betrifft die Durchsetzung der Verbote:

- Tätigkeitsverbote sollen mit einem erweiterten Strafregisterauszug für Privatpersonen durchgesetzt werden. Dieser Auszug ist immer einzuholen, bevor eine Person für eine berufliche oder ausserberufliche Tätigkeit mit minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen eingestellt oder verpflichtet wird. Von ausländischen Staatsangehörigen wird eine vergleichbare Urkunde aus ihrem Heimatstaat verlangt.

- Damit der Bund diesbezüglich eine umfassende Regelung treffen kann, ist eine neue Verfassungsbestimmung notwendig. Diese soll dem Bund die Kompetenz geben, Vorschriften zum Schutz von Unmündigen und von anderen besonders schutzbedürftigen Personen vor Straftaten zu erlassen.

Diese Gesetzesvorlage orientiert sich über die Motion Carlo Sommaruga hinaus an weiteren parlamentarischen Vorstössen, die den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch zum Ziel haben. Im Bericht werden auch Varianten diskutiert, die weniger weit gehen als die im Vorentwurf vorgeschlagenen Regelungen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Das geltende Berufsverbot	6
1.1.2 Die bestehenden Möglichkeiten für ein Verbot ausserberuflicher Tätigkeiten sowie für ein Kontakt- und Rayonverbot	6
1.1.3 Die Motion Carlo Sommaruga	7
1.1.4 Weitere parlamentarische Vorstösse zum strafrechtlichen Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch	8
1.1.4.1 Übersicht	8
1.1.4.2 Pa.Iv. Darbellay (04.473). Verbot der Ausübung von Berufen mit Kindern	9
1.1.4.3 Pa.Iv. Simoneschi-Cortesi (04.469). Obligatorischer Strafregisterauszug für Personen, die mit Kindern arbeiten	10
1.1.4.4 Pa.Iv. Freysinger (04.441). Verurteilung wegen Pädophilie. Keine Streichung aus dem Strafregister	11
1.1.4.5 Pa.Iv. der RK-N (08.448). Berufsverbot für pädosexuelle Straftäter	11
1.1.4.6 Motion Rickli (08.3033). Schaffung eines nationalen Registers für vorbestrafte Pädophile	12
1.1.4.7 Pa.Iv. Rickli (09.423). Register für Pädophile, Sexual- und schwere Gewaltstraftäter	12
1.1.5 Eidgenössische Volksinitiative "Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen"	12
1.2 Die Schwerpunkte der Vorlage	13
1.2.1 Änderung der Bundesverfassung	13
1.2.2 Änderung des Strafgesetzbuches	15
1.2.2.1 Verbot von organisierten ausserberuflichen Tätigkeiten	15
1.2.2.2 Verbot von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten aufgrund von Straftaten, die <i>nicht</i> in Ausübung der betreffenden Tätigkeiten begangen worden sind	16
1.2.2.3 Qualifiziertes Tätigkeitsverbot zum Schutz von Unmündigen und besonders schutzbedürftigen Personen	16
1.2.2.4 Qualifiziertes Tätigkeitsverbot zum Schutz vor Sexualstraftaten an Unmündigen	17
1.2.2.5 Längere Dauer der qualifizierten Tätigkeitsverbote	18
1.2.2.6 Kontakt- und Rayonverbot	19
1.2.2.7 Vollzug der Verbote auf drei Ebenen	20
1.2.2.8 Änderung des Strafregisterrechts	21
1.2.3 Änderung des Militärstrafgesetzes (MStG)	21
1.2.4 Änderung des Jugendstrafgesetzes (JStG)	22
1.2.5 Bestimmungen in einem neuen Strafregistergesetz	22
1.3 Bewertung der vorgeschlagenen Lösungen	22
1.3.1 Begrenzte Wirksamkeit von Verboten	22
1.3.2 Strenge Regelungen aufgrund weiterer parlamentarischer Vorstösse	23

1.3.3 Variante	23
1.4 Rechtsvergleich	25
1.4.1 Einleitung	25
1.4.2 Verbot von ausserberuflichen Tätigkeiten	25
1.4.3 Verbot von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten aufgrund von Straftaten, die <i>nicht</i> in Ausübung der zu verbietenden Tätigkeit begangen worden sind	25
1.4.4 Kontakt- und Rayonverbot	26
1.4.5 Voraussetzungen für die Anordnung der Verbote	27
1.4.5.1 Anlasstaten	27
1.4.5.2 Mindeststrafen	27
1.4.5.3 Prognose	27
1.4.6 Obligatorische Verbote	28
1.4.7 Dauer der Verbote	28
1.4.8 Vollzug der Verbote	28
1.4.8.1 Übersicht	28
1.4.8.2 Das erweiterte Führungszeugnis in Deutschland	29
1.4.8.3 Auskunft über Sexualstraftäter in Österreich	29
1.4.8.4 Spezielles Register in Frankreich	30
1.4.8.5 Besonderer Strafregisterauszug in Belgien	30
1.4.8.6 Pflicht zu Strafregisterauszug in Schweden	30
1.4.8.7 Umfassende Betreuung im Vereinigten Königreich	30
1.4.8.8 Kontrolle und spezielles Register in Kanada	31
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	31
2.1 Änderung der Bundesverfassung	31
2.2 Änderung des Strafgesetzbuches	33
2.2.1 Artikel 19 Absatz 3	33
2.2.2 Artikel 67 (Tätigkeitsverbot)	33
2.2.3 Artikel 67a (Kontakt- und Rayonverbot)	35
2.2.4 Artikel 67b (Vollzug der Verbote)	35
2.2.5 Artikel 67c (Änderung und nachträgliche Anordnung der Verbote)	36
2.2.6 Artikel 95 Absätze 1, 6 und 7	36
2.2.7 Artikel 105 Absatz 3	36
2.2.8 Artikel 187 Ziffer 3	37
2.2.9 Artikel 294 (Missachtung eines Tätigkeitsverbots, Kontakt- oder Rayonverbots)	37
2.2.10 Artikel 366 Absatz 3	37
2.2.11 Artikel 369 Absatz 4 ^{ter}	37
2.2.12 Artikel 369a (neu)	37
2.2.13 Artikel 371a (Erweiterter Strafregisterauszug für Privatpersonen)	38
2.3 Änderung des Militärstrafgesetzes	38
2.4 Änderung des Jugendstrafgesetzes	38
2.4.1 Artikel 16a (Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot)	38
2.4.2 Artikel 19 Absatz 4	39
2.5 Neues Strafregisteregesetz	39
2.5.1 Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs	39
2.5.1.1 Vorbemerkungen	39

2.5.1.2 Personen, die in der Schweiz verurteilt wurden	40
2.5.1.3 Personen, die im Ausland verurteilt wurden	41
2.5.1.4 Eltern, Verwandte und nahe stehende Personen	43
2.5.1.5 Übergangsbestimmungen	43
2.5.1.6 Ausführungsvorschriften	44
2.5.2 Neue Strafbestimmungen	44
2.5.2.1 Missachtung der Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs	44
2.5.2.2 Anstellung oder Verpflichtung trotz Tätigkeitsverbot	44
2.5.3 Fristen im Zusammenhang mit dem heutigen Strafregisterauszug nach Artikel 371 StGB	44
3 Auswirkungen	45
3.1 Auswirkungen auf den Bund	45
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	45
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	45
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	45
5 Rechtliche Aspekte	46
5.1 Verfassungsmässigkeit	46
5.1.1 Gesetzgebungskompetenz	46
5.1.2 Grundrechtskonformität	46
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	49
5.2.1 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)	49
5.2.2 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I, SR 0.103.1)	50
5.2.3 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2)	51
5.2.4 Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107)	51
5.2.5 Übereinkommen des Europarates zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007 (Lanzarote-Konvention)	51
5.2.6 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)	51

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Das geltende Berufsverbot

Das Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) sieht seit seinem Inkrafttreten 1942 ein Berufsverbot für erwachsene Straftäter vor.

Bis Ende 2006 war dieses Berufsverbot als Nebenstrafe ausgestaltet und konnte nur für bewilligungspflichtige Berufe verhängt werden (Art. 54 aStGB). Das heisst, es galt in einem Bereich, in dem bereits eine Aufsicht und die Möglichkeit des Bewilligungszuges bestanden. Ein zusätzliches Verbot im StGB war daher an sich nicht notwendig.

Das Berufsverbot wurde in der Vergangenheit jedoch aus einem anderen Grund stark kritisiert. In der Hauptsache wurde eingewendet, Berufsverbote stellten ein ernsthaftes Hindernis für die Resozialisierung des Täters dar. Ähnliche Überlegungen haben die Expertenkommission zur Revision des Allgemeinen Teils des StGB und des Jugendstrafrechts dazu bewogen, in ihrem Vorentwurf von einem Berufsverbot gänzlich abzusehen (vgl. Bericht der Expertenkommission AT-StGB, 1993, S. 92 f.).

Auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse wurde das Berufsverbot jedoch nicht nur beibehalten, sondern zusätzlich auf *nicht bewilligungspflichtige* Berufe ausgedehnt und in die so genannten "anderen Massnahmen" eingereiht (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, BBl 1999 1979, Ziff. 213.472). Dem Einwand der Resozialisierungsgefährdung wurde begegnet, indem das Berufsverbot nach Artikel 67 f. StGB restriktiv gefasst wurde, um die Sanktion auf die gravierendsten Fälle zu beschränken. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, nur bestimmte missbrauchgefährdete Tätigkeiten innerhalb eines Berufes zu verbieten (und nicht den Beruf als Ganzes). Schliesslich besteht neu die Möglichkeit, nur die selbständige Ausübung einer Tätigkeit zu verbieten, bevor die Tätigkeit ganz verboten wird.

Bereits kurz nach der Verabschiedung des revidierten Allgemeinen Teils des StGB im Parlament wurde in der Diskussion um die Prävention von Sexualstraftaten an Kindern die Forderung nach einer erneuten Ausweitung des Berufsverbots laut. In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht.

In das Militärstrafgesetz (MStG, SR 321.0) wurde das Berufsverbot erst im Rahmen der oben erwähnten Revision des StGB, des MStG und des Jugendstrafrechtes, die 2007 in Kraft getreten ist, aufgenommen (Art. 50 f. MStG).

So wie das ehemalige Jugendstrafrecht nach den Artikeln 82 ff. aStGB sieht auch das neue Jugendstrafgesetz (JStG, SR 311.1) kein Berufsverbot für jugendliche Straftäter vor.

1.1.2 Die bestehenden Möglichkeiten für ein Verbot ausserberuflicher Tätigkeiten sowie für ein Kontakt- und Rayonverbot

Gestützt auf das StGB können Gerichte und Vollzugsbehörden in Form von Weisungen Einfluss auf berufliche und ausserberufliche Tätigkeiten des Verurteilten

nehmen sowie Kontakt- und Rayonverbote verhängen. Weisungen können allerdings nur für die Dauer einer Probezeit (im Zusammenhang mit einer bedingten oder teilbedingten Strafe sowie einer bedingten Entlassung aus einer freiheitsentziehenden Sanktion, Art. 44 Abs. 2, 62 Abs. 3, 64a Abs. 1, 87 Abs. 2 StGB) oder einer ambulanten Massnahme (Art. 63 Abs. 2 StGB) erteilt werden. Die Erteilung von Weisungen wird zudem ausschliesslich in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt (vgl. Art. 94 und 95 StGB). Dieselben Regelungen gelten, zum Teil durch Verweis auf das StGB, auch im MStG (Art. 34 Abs. 1, 38 Abs. 2, 47 und 54 MStG).

Im JStG sind ebenfalls Weisungen vorgesehen, die ein Tätigkeits-, ein Kontakt- oder Rayonverbot umfassen können. Sie können für die Dauer der Probezeit in Verbindung mit einem Verweis (Art. 22 Abs. 2 JStG), für die Dauer der Probezeit nach der bedingten Entlassung aus dem Freiheitsentzug (Art. 29 Abs. 2 JStG) oder im Zusammenhang mit einer bedingten oder teilbedingten Strafe (Art. 35 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 29 JStG) erteilt werden.

Kontakt- und Rayonverbote zum Schutz vor Gewalt (insbesondere häuslicher Gewalt), Drohungen und Nachstellungen können ferner gestützt auf Artikel 28b des Zivilgesetzbuches verhängt werden.

Am bekanntesten dürften die Rayonverbote gegenüber so genannten Hooligans sein. Sie waren bis Ende 2009 in Artikel 24b des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) vorgesehen und werden seit dem 1. Januar 2010 gemäss den Artikeln 4 und 5 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verhängt (vgl. www.kkjpd.ch, unter den Stichworten "Archiv" und "Verträge/Vereinbarungen").

1.1.3 Die Motion Carlo Sommaruga

Die Motion Carlo Sommaruga (08.3373) "Verstärkte Prävention von Pädokriminalität und anderen Verbrechen", die vom Nationalrat am 3. September 2008 und vom Ständerat am 12. März 2009 angenommen wurde, gibt dem Bundesrat folgenden Auftrag:

„Der Bundesrat wird beauftragt, eine Änderung des Strafgesetzbuches vorzuschlagen. Die allgemeinen Bestimmungen sollen – unter Berücksichtigung der allgemeinen strafrechtlichen Grundsätze – um eine Bestimmung ergänzt werden, die folgende Massnahmen bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern vorsieht:

- ein Berufsverbot, nicht nur wenn ein Verbrechen in Ausübung des entsprechenden Berufes begangen wurde;
- ein Verbot, ehrenamtliches Mitglied, Mitarbeiter oder Mitglied eines Organs irgendeiner juristischen Person, Vereinigung oder Gruppierung zu werden, deren Aktivitäten auf Personen von der Kategorie des Opfers ausgerichtet sind;
- ein Verbot, mit bestimmten Personen oder Personengruppen Kontakt aufzunehmen;
- eine strafrechtliche Begleitung von Personen, bei denen eine dieser Massnahmen gerichtlich angeordnet wurde.“

Die Motion wird wie folgt begründet:

"Zahlreiche parlamentarische Initiativen und Motionen zielen darauf ab, dass Kontrollmassnahmen oder spezielle Bestimmungen eingeführt werden, um wiederholten Sexualvergehen und Sexualverbrechen an Minderjährigen vorzubeugen (vgl. Vorstösse Darbellay, Simoneschi-Cortesi oder auch Freysinger). Diese Vorstösse sind in dreifacher Hinsicht mangelhaft:

- Sie beschränken sich auf Sexualstraftaten.
- Sie gehen zu weit, indem sie für jeden und jede Folgen haben.
- Sie sehen keine Begleitung für Straftäter vor.

Die vorliegende Motion orientiert sich an der Lösung, die in Belgien nach dem Fall Dutroux umgesetzt wurde, und begegnet dem Risiko, dass Straftäter nach ihrer Entlassung oder bedingten Verurteilung wieder straffällig werden.

Grundidee ist es, die Massnahmen in den allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zu erweitern. Das Gericht soll neu Beschränkungen für persönliche Beziehungen, Berufsverbote und Verbote, sich in bestimmten geografischen Gebieten aufzuhalten, aussprechen können. Ausserdem soll es neu veranlassen können, dass entlassene Straftäter individuell strafrechtlich begleitet werden. Diese neuen Massnahmen beugen Rückfällen vor und erlauben eine individuelle Kontrolle, ohne dass andere Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt werden. Sie übertragen dem Richter und der Richterin eine grössere Verantwortung und dem Staat eine Mitverantwortung über das strafrechtliche Urteil hinaus.

Was die Pädokriminalität betrifft, sollten diese Änderungen zum Beispiel dazu führen, dass die Person, die mit der strafrechtlichen Begleitung betraut ist, den Abschluss eines Arbeitsvertrages verhindert oder eine Person mit Kindern, die mit dem Verurteilten Kontakt haben, über das mögliche Risiko informiert.

Die Motion enthält keinen ausformulierten Gesetzestext, damit der Bundesrat diejenige Lösung finden kann, die sich am besten in unsere Rechtsordnung einfügt."

1.1.4 Weitere parlamentarische Vorstösse zum strafrechtlichen Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch

1.1.4.1 Übersicht

Bei der Motion Carlo Sommaruga handelt es sich um einen Alternativvorschlag zu diversen parlamentarischen Initiativen. Diese Initiativen sind jedoch mit Mängeln behaftet, weshalb sie bisher im Parlament keine oder nur eine beschränkte Zustimmung fanden. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

- **Pa.Iv. Darbellay (04.473). Verbot der Ausübung von Berufen mit Kindern.** Die Initiative wurde vom Nationalrat – entgegen dem Antrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) – angenommen und vom Ständerat abgelehnt. Danach wurden die Beratungen von der RK-N sistiert.
- **Pa.Iv. Simoneschi-Cortesi (04.469). Obligatorischer Strafregisterauszug für Personen, die mit Kindern arbeiten.** Auch sie wurde vom Nationalrat – entgegen dem Antrag der RK-N – angenommen und vom Ständerat abgelehnt. Danach

wurden die Beratungen von der RK-N sistiert. Eine analoge Motion von Nationalrätin Simoneschi-Cortesi (02.3494, Obligatorischer Strafregisterauszug für Personen, die mit Kindern arbeiten), wurde wegen Zeitablaufs abgeschrieben.

- **Pa.Iv. Freysinger (04.441). Verurteilung wegen Pädophilie. Keine Streichung aus dem Strafregister.** Die Initiative wurde am 6.3.2008 vom Nationalrat (Erst-rat) abgelehnt.

Im Zuge der Beratungen der oben erwähnten Pa.Iv. Darbellay und Simoneschi-Cortesi wurde neben der Motion Carlo Sommaruga ein weiterer Vorstoss eingebracht, der eine Änderung des Berufsverbots verlangt:

- **Pa.Iv. der RK-N (08.448). Berufsverbot für pädosexuelle Straftäter.** Der Pa.Iv. der RK-N wurde von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) Folge gegeben. Die RK-N hat an ihrer Sitzung vom 27. März 2009 beschlossen, mit der Umsetzung der Pa.Iv der RK-N vorerst zuzuwarten, bis der Bundesrat einen Vorschlag zur Umsetzung der Motion Carlo Sommaruga unterbreitet.

Indirekt bestehen ferner Verbindungen zwischen der Motion Carlo Sommaruga und den folgenden Vorstössen:

- **Motion Rickli (08.3033). Schaffung eines nationalen Registers für vorbestrafte Pädophile.** Die Motion Rickli wurde am 3. Juni 2009 vom Nationalrat angenommen. Der Ständerat hat sie am 29. November 2010 abgelehnt.
- **Pa.Iv. Rickli (09.423). Register für Pädophile, Sexual- und schwere Gewaltstraftäter.** Die Initiative wurde vom Nationalrat am 14. September 2010 angenommen. Der Ständerat hat sie am 29. November 2010 abgelehnt.

Die oben genannten parlamentarischen Vorstösse enthalten verschiedene Lösungsmöglichkeiten, aus denen sich gewisse Leitlinien und Grenzen für die Umsetzung der Motion Carlo Sommaruga ergeben.

1.1.4.2 Pa.Iv. Darbellay (04.473). Verbot der Ausübung von Berufen mit Kindern

Die Initiative sieht vor, dass einem Täter, der sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren (Art. 187 StGB) begangen hat, vom Richter die Ausübung einer beruflichen oder freiwilligen Tätigkeit mit regelmässigem Kontakt zu Minderjährigen für mindestens 10 Jahre verboten wird.

Gegen diese Initiative sind u.a. folgende Vorbehalte anzubringen:

Art. 187 StGB ist als Auffangtatbestand, der die leichten Sexualdelikte erfasst, der falsche Anknüpfungspunkt. Die Initiative geht damit einerseits sehr weit und andererseits zu wenig weit:

- So würden auch Fälle von Jugendliebe erfasst, in denen der Altersunterschied mehr als 3 Jahre beträgt (auch unter den Voraussetzungen von Art. 187 Ziff. 3 ist ein Schuldspruch, u.U. ohne Strafe, möglich). Zudem wären auch Teilnahmehandlungen erfasst: z.B. die der Eltern, die zu einer solchen Beziehung Beihilfe geleistet haben.

- Andererseits würde z.B. (wegen der Altersgrenze von 16 Jahren) der sexuelle Nötiger und Vergewaltiger einer 17-jährigen Person, der Kinderpornografie konsumiert, nicht erfasst, obschon auch solche Personen wohl kaum mit Kindern arbeiten sollten. Oder es würde (wegen des Altersunterschieds von höchstens 3 Jahren) auch ein 18-Jähriger, der eine knapp unter 16-jährige Person vergewaltigt, nicht unter die Formulierung der Initiative fallen, da der Altersunterschied weniger als 3 Jahre beträgt (Art. 187 Abs. 2 StGB). Nicht Artikel 187 StGB kommt in diesem Fall zur Anwendung, sondern Artikel 190 StGB.

Die Initiative lässt offen, wie das Verbot durchgesetzt werden soll und ob sie auch auf Jugendliche Anwendung findet.

1.1.4.3 Pa.Iv. **Simoneschi-Cortesi (04.469). Obligatorischer Strafregisterauszug für Personen, die mit Kindern arbeiten**

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der arbeitsrechtlichen Regelungen, so dass alle Personen, die sich für eine berufliche Tätigkeit mit Kindern oder Jugendlichen unter 16 Jahren bewerben, einen Strafregisterauszug vorlegen müssen. Zusätzlich sei der Fall zu regeln, wo Personen ausserhalb eines Arbeitsverhältnisses (z.B. im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit) mit Kindern oder Jugendlichen unter 16 Jahren zu tun haben. Personen unter 25 Jahren sollen zudem eine eidesstattliche Erklärung vorlegen.

Die Initiative ist zwar im Ansatz unproblematisch. Der Privatauszug aus dem Strafregister wird bereits heute rege genutzt. Ein Obligatorium könnte allerdings den Aufwand für das Register erhöhen. Schwierig wäre hingegen eine lückenlose rechtliche Umsetzung, weil die Bundeszuständigkeit zum Teil fehlt.

- Der Bund kann zwar die Führung und den Inhalt des **Strafregisters** sowie die Weitergabe von Strafregisterdaten zu bestimmten Zwecken regeln. Er kann aber gestützt auf Artikel 123 BV (Strafrecht) keine Vorschriften zur Ausübung bestimmter Berufe und Tätigkeiten machen, bzw. diese Tätigkeiten davon abhängig machen, ob ein Strafregisterauszug angefordert worden ist.
- Die Kompetenzen im **Gewerbepolizeirecht** nach Artikel 95 BV (Privatrechtliche Erwerbstätigkeit) beziehen sich nur auf kommerzielle Tätigkeiten. Ehrenamtliche Tätigkeiten sind nicht erfasst.
- Vorschriften in Bezug auf ehrenamtliche oder ausserberufliche Tätigkeiten sind nur in zwei Bereichen möglich:
 - Punktuelle Kompetenzen ergeben sich bei **Turnen und Sport** (Art. 68 BV, Sport). So könnte finanzielle Unterstützung vom Erfordernis abhängig gemacht werden, dass vor der Aufnahme einer Tätigkeit mit Kindern ein Privatauszug aus dem Strafregister beigebracht werden muss.
 - Auch bei der **ausserschulischen Jugendarbeit** könnte (gestützt auf Art. 67 BV, Jugend und Erwachsenenbildung) finanzielle Unterstützung vom Erfordernis abhängig gemacht werden, dass ein Privatauszug aus dem Strafregister vor der Aufnahme einer Tätigkeit mit Kindern beigebracht werden muss.
- Gestützt auf Artikel 63 BV (**Berufsbildung und Hochschulen**) könnten immerhin Personen, die in der Berufsbildung und an Hochschulen tätig sind, erfasst werden.

- Die Ergänzung des **Arbeits- und Auftragsrechts** (gestützt auf Art. 122 BV, Zivilrecht) wäre systemfremd, da die neue Regelung nicht privatrechtlichen Charakter hätte. Insbesondere würde jedoch eine Regelung im Arbeitsrecht keine Geltung für staatliche Lehrkräfte haben, da diese nicht in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

1.1.4.4 Pa.Iv. Freysinger (04.441). Verurteilung wegen Pädophilie. Keine Streichung aus dem Strafregister

Die vom Nationalrat abgelehnte Initiative verlangte, dass sexuelle Straftaten an Kindern unter 16 Jahren (Art. 187 StGB) lebenslanglich im Strafregister registriert werden.

Der wichtigste Vorbehalt gegen diese Initiative bestand darin, dass sie - wie die Pa.Iv. Darbellay (04.473) - auf Delikte nach Artikel 187 StGB ausgerichtet war (vgl. oben, Ziff. 1.1.4.2). Sie hat zudem grosse negative Effekte auf die Resozialisierung insgesamt, da der Privatauszug aus dem Strafregister auch für „nicht kindbezogene“ Zwecke genutzt wird (Wohnungssuche, „andere“ Arbeitgeber). Der Vorschlag führt zudem faktisch zu einem obligatorischen lebenslangen Berufsverbot und ist, auch weil keine Überprüfung vorgesehen ist, in dieser Form unverhältnismässig. Unklar ist, inwieweit die Regelung auch für jugendliche Täter gelten soll.

1.1.4.5 Pa.Iv. der RK-N (08.448). Berufsverbot für pädosexuelle Straftäter

Diese Initiative enthält einen ausformulierten Gesetzesvorschlag zur Ergänzung der Artikel 67 und 67a StGB. Im Kern sieht die Initiative vor, dass das Gericht einem Täter aufgrund von bestimmten Sexualstraftaten an Kindern unter 16 Jahren jede berufliche Aktivität oder organisierte Freizeitaktivität auf unbeschränkte Dauer verbieten kann. Zur Durchsetzung werden die Schaffung eines Berufsverbotsregisters sowie eine Pflicht zur Vorlage entsprechender Registerauszüge in Betracht gezogen. In Bezug auf die Pflicht zur Vorlage eines Strafregisterauszuges bestehen dieselben Vorbehalte wie bei der Pa. Iv. Simoneschi-Cortesi (04.469, vgl. oben, Ziff. 1.1.4.3). Die RK-N vertritt demgegenüber die Auffassung, die Vorlage eines obligatorischen Strafregisterauszuges könne umfassend und generell auf Artikel 123 BV gestützt werden, weil es vorliegend um den Vollzug von Strafen und Massnahmen im Sinne von Artikel 123 Absatz 3 erster Satz BV gehe (vgl. dazu unten, Ziff. 1.2.1).

Die Motion Carlo Sommaruga und die Pa.Iv. der RK-N sind sich ähnlich: Beide verlangen, dass das bestehende Berufsverbot nach Artikel 67 StGB inhaltlich geändert werden soll. Die Motion Carlo Sommaruga verlangt zusätzlich die Schaffung gewisser Tätigkeits- und Kontaktverbote. Sie sieht zudem einen anderen Weg zur Durchsetzung des Berufsverbots vor als denjenigen, der in der Pa.Iv. der RK-N skizziert wird.

1.1.4.6 Motion Rickli (08.3033). Schaffung eines nationalen Registers für vorbestrafte Pädophile

Die abgelehnte Motion verlangte ein spezielles Register, das in erster Linie der Information der Strafverfolgungsbehörden dienen sollte. In begründeten Fällen und auf Anfrage sollten jedoch auch Auskünfte an Institutionen, die mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben (beispielsweise Kindergärten, Schulen, Vereine), oder an betroffene Personen (zum Beispiel Eltern) weitergegeben werden können.

Ein solches Register überschneidet sich mit dem Berufsverbotsregister, das von der Pa.Iv. der RK-N (08.448) zur Durchsetzung des Berufsverbots vorgeschlagen wird. Aus Sicht des Bundesrates ist ein Register für vorbestrafte Pädophile nicht notwendig. Mit dem zentralen Strafregister VOSTRA verfügt die Schweiz bereits über ein Register, in dem auch alle Verurteilungen wegen Sexualdelikten verzeichnet werden. Für wichtige Bereiche existieren zudem entsprechende nationale Datenbanken (etwa die DNA-Datenbank oder die Fingerabdruckdatenbank Afis). Die Kantone haben zudem im Rahmen eines Konkordates ein Fahndungsregister aufgebaut (Viclas), das erkennungsdienstliche Daten sowie Daten über die jeweiligen Tatumstände enthält (vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Rickli "Register für Pädophile, Sexualstraftäter und Gewaltstraftäter", 08.3462).

1.1.4.7 Pa.Iv. Rickli (09.423). Register für Pädophile, Sexual- und schwere Gewaltstraftäter

Die Stossrichtung dieser Initiative, die ebenfalls abgelehnt wurde, wich von der oben aufgeführten Motion Rickli in entscheidenden Punkten ab: Zum einen wurde der Straftatenkatalog stark ausgeweitet. Zum anderen war eine Information der Öffentlichkeit nicht mehr vorgesehen; vielmehr stand der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden (inkl. Polizei) im Vordergrund. Neu sollten zudem auch vollzugsrelevante Informationen gespeichert werden (Entlassung und Hafturlaub). Gegen diese Initiative müssen analoge Vorbehalte angebracht werden wie gegen die oben erwähnte Motion Rickli (08.3033, vgl. oben, Ziff. 1.1.4.6).

1.1.5 Eidgenössische Volksinitiative "Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen"

Die Initiative verlangt, dass ein neuer Artikel 123c mit dem Titel "Massnahmen nach Sexualdelikten an Kindern oder zum Widerstand unfähiger oder urteilsunfähiger Personen" in die Bundesverfassung aufgenommen wird. Die neue Verfassungsbestimmung soll wie folgt lauten:

"Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben."

Die Frist zur Unterschriftensammlung hat am 20. Oktober 2009 begonnen und dauert bis am 20. April 2011 (BBl 2009 7021).

1.2 Die Schwerpunkte der Vorlage

1.2.1 Änderung der Bundesverfassung

Einer der Kernpunkte im Zusammenhang mit den Tätigkeitsverboten betrifft die Frage, mit welchen Mitteln diese durchgesetzt werden können. Die Einhaltung der heute verhängten Berufsverbote wird von den Strafvollzugsbehörden kaum kontrolliert. Die Motion Carlo Sommaruga sieht daher ausdrücklich eine "strafrechtliche Begleitung" von Personen vor, die zu einem Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot verurteilt wurden.

Das Überwachungskonzept der Motion Carlo Sommaruga müsste wohl bei den bestehenden Bewährungshilfestrukturen angehängt werden, welche bereits nach geltendem Recht für die Kontrolle der Weisungen zuständig sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Überwachung konsequenterweise auch bei ausländischen Staatsangehörigen angeordnet werden müsste, die sich in der Schweiz niederlassen und gegen die im Ausland ein Tätigkeitsverbot verhängt worden ist. Um eine solche Kontrolle gewährleisten zu können, müssten die Kapazitäten bei der Bewährungshilfe sehr wahrscheinlich ausgebaut werden. Auch in diesem Fall stellt sich die Frage, ob ein Bewährungshelfer in der Lage ist, alle zur Durchsetzung der Verbote notwendigen Kontroll- und Überwachungsaufgaben wahrzunehmen.

Aus diesem Grund soll im Rahmen dieses Vorentwurfs versucht werden, das Registrierungskonzept gemäss der Pa.Iv. der RK-N (08.448) umzusetzen. Zur Diskussion steht eine Regelung in der Bundesgesetzgebung, welche eine Verpflichtung enthält, von Personen die Vorlage eines speziellen Strafregisterauszuges zu verlangen, die für die Betreuung von Kindern, Jugendlichen oder anderen besonders Schutzbedürftigen Personen angestellt werden oder ausserhalb eines Angestelltenverhältnisses mit solchen Aufgaben betraut werden. Diese Verpflichtung würde sich an Arbeitgeber und Organisationen, wie z.B. Vereine, richten, die jemanden für die Betreuung von unmündigen oder besonders schutzbedürftigen Personen anstellen oder verpflichten wollen. Es stellt sich die Frage, ob für eine solche Regelung Artikel 123 BV als Kompetenznorm herangezogen werden könnte.

Der Bundesrat hat sich bisher auf den Standpunkt gestellt, dass nur punktuell eine Kompetenz des Bundes besteht, eine Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges festzulegen (vgl. Ausführungen zur Pa.Iv. Simoneschi-Cortesi, 04.469, oben, Ziff. 1.1.4.3). Die RK-N vertritt demgegenüber die Auffassung, die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges könne umfassend und generell auf Artikel 123 BV gestützt werden, weil es sich dabei um den Vollzug einer Massnahme im Sinne von Artikel 123 Absatz 3 erster Satz BV handle.

Adressaten der vorgesehenen Regelung sind nicht Behörden des Straf- oder Massnahmenvollzugs, soweit jedenfalls diese nicht selber Personal für die Betreuung von Minderjährigen anstellen. Die vorgeschlagene Regelung verpflichtet in erster Linie private und öffentliche Arbeitgeber sowie private und öffentliche Institutionen (beispielsweise also auch kirchliche Institutionen). Diese würden damit verpflichtet, eine Aufgabe im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zu übernehmen. Eine solche Tragweite kommt jedoch Artikel 123 BV kaum zu. Der Straf- und Massnahmenvollzug wird als hoheitliche Aufgabe des Staates betrachtet, weshalb der Beizug Privater auch nur in sehr beschränkter Weise möglich ist (siehe dazu beispielsweise Art. 387 Abs. 4 Bst. b StGB). Wenn der Bund nach Artikel 123 Absatz 3 BV Vorschriften über den Straf- und Massnahmenvollzug erlassen kann, heisst das, dass er

mit diesen Regelungen die Kantone verpflichten kann, welche nach Artikel 123 Absatz 2 BV für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig sind. Artikel 123 BV kann daher nicht als Grundlage für Regelungen dienen, welche Privaten Aufgaben des Straf- und Massnahmenvollzugs überbinden. Selbst wenn man davon ausgehen könnte, dass die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges dem Strafvollzug zuzurechnen ist, so würde dies nicht genügen, um eine Regelung zu treffen, welche eine analoge Pflicht auch für ausländische Staatsangehörige vorsieht, die sich in der Schweiz um eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen bewerben.

Das bedeutet allerdings nicht, dass es dem Bund in allen Bereichen verwehrt wäre, eine Verpflichtung zur Einholung eines Strafregisterauszuges festzulegen. Gestützt auf verschiedene andere Kompetenzen der BV könnte der Bundesgesetzgeber eine solche Pflicht vorsehen, wie dies der Bundesrat in der Beantwortung der Motion Simoneschi-Cortesi (02.3494) ausgeführt hat. Im Übrigen liegt es in der Kompetenz der Kantone, in ihren Zuständigkeitsbereichen entsprechende Regelungen zu erlassen.

Die Verneinung der Kompetenz des Bundes zur Regelung eines umfassenden Obligatoriums zur Einholung eines Strafregisterauszuges bedeutet zudem nicht, dass Institutionen und Arbeitgeber nicht von sich aus – also auf freiwilliger Basis – von Personen, die mit Kindern, Jugendlichen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen arbeiten, die Vorlage eines Strafregisterauszuges verlangen können.

Gestützt auf die geltende Verfassung kann somit die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges nicht flächendeckend, sondern nur in bestimmten Bundesgesetzen vorgesehen werden, und die Kantone können nicht zu entsprechenden Regelungen verpflichtet werden.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Bund nicht allenfalls eine Meldepflicht einführen könnte, wonach die Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote bestimmten Institutionen zu melden sind (analog den Mitteilungspflichten in den Art. 363 und 364 StGB). Denkbar wäre z.B. eine Meldung an die kantonalen Schulbehörden. Damit würde jedoch nur ein kleiner Bereich abgedeckt. Für einen flächendeckenden Schutz müssten auch alle Vereine und anderen Organisationen erreicht werden, die unmündige oder besonders schutzbedürftige Personen betreuen und die nicht unbedingt einer kantonalen Behörde unterstehen. Es dürfte sehr schwierig sein, all die betroffenen Organisationen zu erfassen. Zudem hätte diese Meldepflicht zur Folge, dass Täter, die mit einem Verbot belegt wurden, allen Behörden, Vereinen und anderen Organisationen auch dann gemeldet werden müssten, wenn die Täter nicht die Absicht haben, sich für eine Stelle in einer Schule oder eine Tätigkeit in einem Verein zu bewerben. Eine solche umfassende Meldepflicht wäre kaum umsetzbar, wohl unverhältnismässig und mit einem sehr grossen Aufwand verbunden. Zudem liesse sich mit einer Meldepflicht das Problem nicht lösen, dass auch von ausländischen Personen mit Wohnsitz im Ausland, die sich hier um eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen bewerben, entsprechende Informationen eingeholt werden müssen.

Daher wird vorliegend – aufgrund der engen Verknüpfung mit dem Strafrecht und dem Strafvollzugsrecht – eine Ergänzung von Artikel 123 BV mit einer neuen Kompetenznorm vorgeschlagen. Diese gibt dem Bund die Möglichkeit, Vorschriften zu erlassen, die dazu dienen, unmündige und besonders schutzbedürftige Personen vor Straftaten zu schützen.

1.2.2 Änderung des Strafgesetzbuches

1.2.2.1 Verbot von organisierten ausserberuflichen Tätigkeiten

Verbote von ausserberuflichen Tätigkeiten sind zwar nach geltendem StGB in Form von Weisungen während einer Probezeit (bei einer bedingten Strafe oder bei einer bedingten Entlassung aus einer Strafe oder Massnahme) möglich. Das neue Tätigkeitsverbot soll jedoch auch unabhängig von einer Probezeit verhängt werden können.

Die Pa. Iv. der RK-N (08.448) will das Verbot auf „organisierte Freizeitaktivitäten mit Kindern unter 16 Jahren“ beschränken. Die Motion Carlo Sommaruga will, dass das Gericht einer verurteilten Person verbieten kann, ehrenamtliches Mitglied, Mitarbeiter oder Mitglied eines Organs irgendeiner juristischen Person, Vereinigung oder Gruppierung zu werden, deren Aktivitäten auf Personen von der Kategorie des Opfers ausgerichtet sind. Im Auftrag an den Bundesrat wird ein solches Tätigkeitsverbot zwar ausdrücklich nur bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern verlangt. Im Titel und in der Begründung der Motion wird der Anwendungsbereich allerdings auf andere Straftaten ausgeweitet.

Sexualstraftaten an Kindern werden in vielen Fällen durch Personen begangen, die zum Kind ein Vertrauensverhältnis aufgebaut haben. Dies ist nicht nur im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit möglich, sondern insbesondere auch im ausserberuflichen Bereich.

Gestützt auf Artikel 67 VE-StGB sollen jedoch nicht alle ausserberuflichen Tätigkeiten verboten werden können, sondern nur solche, die in einem bestimmten, organisierten Rahmen stattfinden. Erfasst werden insbesondere Situationen, in denen Eltern ihr Kind in fremde Obhut (eines Vereins oder einer anderen Organisation) geben. Diese Eltern sollen davon ausgehen können, dass ihrem Kind keine Gefahr durch eine einschlägig vorbestrafte Person droht. Das Verbot organisierter ausserberuflicher Tätigkeiten bezieht sich somit nicht auf Betreuungsleistungen im privaten Rahmen durch Verwandte sowie weitere den Eltern nahestehende Personen. Damit wird eine klare Trennung zum Kontakt- und Rayonverbot nach Artikel 67a VE-StGB hergestellt, das die Aktivitäten erfasst, die nicht als berufliche oder organisierte ausserberufliche Tätigkeiten bezeichnet werden können. Schliesslich ist es nur für Tätigkeiten, die in einem bestimmten organisierten Rahmen stattfinden realistisch, einen obligatorischen Strafregisterauszug zu verlangen. In einer Verordnung wird geregelt werden müssen, für welche beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten ein solches Obligatorium besteht (vgl. unten, Ziff. 2.5.1).

Das Verbot von beruflichen Tätigkeiten und das Verbot von organisierten ausserberuflichen Tätigkeiten sollen unter denselben Voraussetzungen verhängt werden. Sie werden daher zu einem neuen "Tätigkeitsverbot" in einer Bestimmung zusammengefasst (Art. 67 VE-StGB).

1.2.2.2 Verbot von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten aufgrund von Straftaten, die *nicht* in Ausübung der betreffenden Tätigkeiten begangen worden sind

Nach Artikel 67 StGB kann ein Berufsverbot nur aufgrund einer Straftat verhängt werden, die in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit begangen wurde. Das heisst, dass einem Täter, der z.B. in seiner Freizeit Kinder sexuell missbraucht hat, gestützt auf Artikel 67 StGB nicht verboten werden kann, Lehrer in der Grundstufe zu sein. Diese Regelung ist zu eng und soll daher im Sinne der Motion Carlo Sommaruga erweitert werden.

Während die Erweiterung des Berufsverbots im Bereich der Sexualstraftaten an Kindern und Jugendlichen naheliegend erscheint, wird es bei anderen Straftaten schwieriger, sich die Notwendigkeit bestimmter Berufsverbote vorzustellen. Welche Berufe sollen z.B. einer Person untersagt werden, die als Gärtner arbeitet und in ihrer Freizeit Urkunden fälscht, um damit Leute zu betrügen? Durch eine generelle Ausweitung von Artikel 67 StGB würde diese Bestimmung jede Kontur verlieren. Das Gericht wäre gehalten, sich bei jedem Täter zu überlegen, welche Tätigkeiten ihm präventiv verboten werden sollen, unter der Annahme, dass er diese niemals ausüben wird.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass jede Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens während einer bestimmten Zeit im Strafregisterauszug für Privatpersonen nach Artikel 371 StGB erscheint. Dies kann dazu führen, dass jemand eine berufliche Tätigkeit auch dann nicht ausüben kann, wenn er eine Straftat in seiner Freizeit begangen hat und deshalb kein richterliches Berufsverbot verhängt werden konnte. In verschiedensten Berufszweigen wird denn auch heute von Stellenbewerbern ein Strafregisterauszug verlangt. In sensiblen Berufen im Bereich Banken, Versicherungen, Flughafenpersonal etc. werden mit Einwilligung der Betroffenen sogar periodisch Strafregisterauszüge eingeholt, um die Eignung der Mitarbeiter zu überprüfen.

Das allgemeine Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 VE-StGB soll daher nicht generell ausgeweitet werden, sondern nur für Fälle, in denen Straftaten gegen bestimmte Personen (Art. 67 Abs. 2 VE-StGB) oder in denen bestimmte Sexualstraftaten gegen Unmündige (Art. 67 Abs. 3 VE-StGB) verübt wurden (vgl. unten, Ziff. 1.2.2.3 und 1.2.2.4).

1.2.2.3 Qualifiziertes Tätigkeitsverbot zum Schutz von Unmündigen und besonders schutzbedürftigen Personen

Das neue Tätigkeitsverbot soll zum Schutz von Unmündigen und besonders schutzbedürftigen Personen qualifiziert werden (Art. 67 Abs. 2 VE-StGB). Der besondere Schutz besteht darin, dass das Verbot auch aufgrund von Taten verhängt werden kann, die nicht in Ausübung der zu verbietenden Tätigkeit begangen worden sind (vgl. oben, Ziff. 1.2.2.2). Das Verbot soll zudem bereits aufgrund einer rechtswidrigen Tat angeordnet werden können, das heisst, auch gegenüber einer schuldunfähigen Person. Für dieses qualifizierte Verbot sollen schliesslich längere Dauern vorgesehen werden (ein Jahr bis zehn Jahre, wenn nötig lebenslang; Art. 67 Abs. 2 und 6 VE-StGB).

Der besondere Schutz soll nicht nur für Kinder bis 16 Jahre, sondern auch für Jugendliche bis 18 Jahre gelten. Dies vor dem Hintergrund von Artikel 11 der Bundesverfassung, welcher Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz zugesteht. Auch das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107) schützt Kinder bis zum 18. Lebensjahr (Art. 1 des Übereinkommens). Massgebend ist zudem, dass viele Jugendliche über das 16. Altersjahr hinaus zur Schule gehen und daher durch ein entsprechendes Tätigkeitsverbot geschützt werden sollen.

Neben Kindern und Jugendlichen sollen auch sehr kranke und alte Personen, die ihr Leben nicht ohne fremde Hilfe bewältigen können, einen besonderen Schutz genießen. Sie stehen, ähnlich wie Kinder und Jugendliche, in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu den Personen, die sich um sie kümmern. Es ist daher auch für sie besonders wichtig, dass sie nicht von Personen betreut werden, die einschlägig vorbestraft sind und bei denen eine Rückfallgefahr besteht.

Gerade sexuelle Übergriffe werden in Pflege- und Betreuungssituationen auch an Personen begangen, die nicht besonders hilfsbedürftig sind. Es wird jedoch darauf verzichtet, den besonderen Schutz nach Artikel 67 Absatz 2 VE-StGB (insbesondere die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs, vgl. unten, Ziff. 2.5.1) auf den gesamten Gesundheitsbereich auszudehnen, weil die Bestimmung sonst uferlos würde. Bei Straftaten im Gesundheitsbereich, die nicht an unmündigen oder besonders hilfsbedürftigen Personen begangen werden, soll das Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 1 VE-StGB zum Zug kommen.

Die Tätigkeitsverbote nach Artikel 67 Absätze 1 und 2 VE-StGB sollen zwar nur bei Vorliegen einer schlechten Prognose verhängt werden. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Personen, gegen die eines der Verbote verhängt wird, nicht um hoch gefährliche Täter handelt. Vielmehr geht es um Personen, die wegen guter Prognose eine bedingte Strafe erhalten haben oder die wegen guter Prognose bedingt aus einer Strafe oder Massnahme entlassen worden sind. Damit wird auch die Problematik dieser Verbote deutlich, die auf einer schlechten Prognose basieren. Allerdings wird sich diese schlechte Prognose nur auf einzelne Situationen beziehen, in denen ein bestimmtes Restrisiko besteht (z.B. im Rahmen der Ausübung einer bestimmten Tätigkeit). Es wird daher wohl so sein, dass in bestimmten Fällen dem Täter eine gute Prognose gestellt werden kann, weil gleichzeitig ein Tätigkeitsverbot verhängt wird.

1.2.2.4 Qualifiziertes Tätigkeitsverbot zum Schutz vor Sexualstraftaten an Unmündigen

Bei Sexualstraftaten an Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren soll ein Verbot von beruflichen und organisierten ausserberuflichen Tätigkeiten mit Unmündigen auch dann erfolgen, wenn im Einzelfall keine negative Prognose vorliegt (Art. 67 Abs. 3 VE-StGB). Dies ist insbesondere in Bereichen vertretbar, in denen Eltern ihre Kinder in fremde Obhut geben. Sie sollen die Gewissheit haben, dass sich keine einschlägig vorbestraften Personen um ihre Kinder kümmern. In diesen Fällen soll nicht die Zukunftsprognose relevant sein, sondern der schlechte Leumund: Wer in der Vergangenheit ein bestimmtes Verhalten an den Tag gelegt hat, ist für bestimmte Berufe und Tätigkeiten nicht geeignet.

Das obligatorische Tätigkeitsverbot ist nur aufgrund von Sexualstraftaten an Kindern und Jugendlichen vorgesehen. Es wäre jedoch denkbar, einen Teil der Straftaten, die nach Artikel 67 Absatz 2 VE-StGB zu einem fakultativen Tätigkeitsverbot führen können, ausdrücklich in Absatz 3 aufzunehmen (z.B. bestimmte Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die Freiheit).

Auch das obligatorische Tätigkeitsverbot kann aufgrund von Taten verhängt werden, die nicht in Ausübung der zu verbietenden Tätigkeit begangen worden sind (vgl. oben, Ziff. 1.2.2.2). Das Verbot soll zudem bereits aufgrund einer rechtswidrigen Tat angeordnet werden können, das heisst, auch gegenüber einer schuldunfähigen Person. Für dieses qualifizierte Verbot sollen schliesslich längere Dauern vorgesehen werden (zehn Jahre, wenn nötig lebenslang; Art. 67 Abs. 3 und 6 VE-StGB).

1.2.2.5 Längere Dauer der qualifizierten Tätigkeitsverbote

Das Berufsverbot nach geltendem Recht dauert höchstens fünf Jahre. Das StGB sieht jedoch Strafen und Massnahmen vor, die wenn nötig lebenslang dauern können (lebenslange Freiheitsstrafe; ambulante oder stationäre Behandlung von psychischen Störungen; Verwahrung; Verlängerung der Probezeit nach der Entlassung aus einer Massnahme; Verlängerung der Weisungen und der Bewährungshilfe).

Die Pa.Iv. der RK-N (08.448) verlangt ein unbefristetes Berufsverbot unter Vorbehalt von Artikel 67a Absatz 4 StGB (das heisst der Möglichkeit einer Einschränkung oder Aufhebung des Berufsverbots bereits nach zwei Jahren auf Antrag des Betroffenen). Die Pa.Iv. Darbellay (04.473) sieht eine Mindestdauer von 10 Jahren vor. Die Motion Carlo Sommaruga äussert sich nicht zur Dauer der Verbote.

Die Dauer der Verbote wird in Artikel 67 VE-StGB entsprechend ihrer Qualifikation abgestuft:

Allgemeines Tätigkeitsverbot nach Absatz 1: 6 Monate - 5 Jahre

Qualifiziertes Tätigkeitsverbot nach Absatz 2: 1 Jahr - 10 Jahre

Qualifiziertes Tätigkeitsverbot nach Absatz 3: 10 Jahre

Nach dem Vorbild ausländischer Rechtsordnungen (vgl. unten, Ziff. 1.4.8) werden in dieser Vorlage zudem lebenslange Tätigkeitsverbote vorgesehen. Sie sollen verhängt werden, wenn bereits zum Zeitpunkt des Urteils zu erwarten ist, dass die Dauer von 10 Jahren zur Abwendung der vom Täter ausgehenden Gefahr nicht ausreicht (Art. 67 Abs. 6 VE-StGB). Die lebenslangen Verbote sind nicht für Straftäter gedacht, denen jeder Kontakt mit Kindern verboten werden muss und die allenfalls sogar verwahrt werden müssen. Es geht dabei vielmehr um Straftäter, denen an sich eine günstige Prognose gestellt werden kann, sofern spezifische Tatgelegenheiten (für die eine negative Prognose gestellt werden muss) langfristig unterbunden werden.

Schliesslich sollen die Verbote auch nachträglich angeordnet oder geändert werden können, wenn sich die Situation des Täters während des Vollzugs eines Verbots, einer Freiheitsstrafe oder Massnahme ändert (Art. 67c VE-StGB).

1.2.2.6 Kontakt- und Rayonverbot

Kontakt- und Rayonverbote sind nach geltendem StGB in Form von Weisungen während einer Probezeit (bei einer bedingten Strafe oder bei einer bedingten Entlassung aus einer Strafe oder Massnahme) möglich. Das neue Kontakt- und Rayonverbot soll jedoch unabhängig von einer Probezeit verhängt werden können.

Die Pa.Iv. der RK-N (08.448) sieht kein entsprechendes Verbot vor. Die Motion Carlo Sommaruga erwähnt das Kontaktverbot im Auftrag an den Bundesrat. Das Rayonverbot ist nur in der Begründung der Motion enthalten. Die Motion fordert im Auftrag an den Bundesrat ein Kontaktverbot zwar nur bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern. Im Titel und in der Begründung der Motion wird der Anwendungsbereich allerdings auf andere Straftaten ausgeweitet.

Es kann nicht darum gehen, jemandem jeden Kontakt zu Kindern oder zu anderen Personengruppen zu untersagen. Dadurch würde ein normales Leben in unserer Gesellschaft verunmöglicht. Zudem könnte ein solches Verbot nicht kontrolliert und durchgesetzt werden. Dies ist jedoch auch nicht notwendig, weil das neue Kontaktverbot vor allem bei Personen mit einer relativ günstigen Prognose zur Anwendung kommen wird. Müsste man einer Person aufgrund einer Straftat *jeden* Kontakt zu Kindern verbieten, so liegen wohl die Voraussetzungen für eine stationäre Behandlung oder eine Verwahrung vor.

Die vorgeschlagene Bestimmung fokussiert daher auf besondere Arten der Kontaktaufnahme, welche die Gefahr bergen, dass der Täter sie ausnutzt, um Straftaten zu begehen.

Dasselbe gilt für das Rayonverbot. Es ist nicht das primäre Ziel, dass z.B. einem pädophilen Täter verboten werden kann, sich Schulhäusern näher als 30 Meter zu nähern. Dieses Verbot wäre nicht oder nur mit grossem Aufwand durchsetzbar. Zudem stellt sich die Frage, ob ein Rayonverbot in solchen Fällen ausreichend ist oder ob nicht vielmehr eine einschneidendere Massnahme notwendig wäre. Auch lokale Rayonverbote, z.B. das Verbot, sich im Dorf A dem Schulhaus auf eine bestimmte Distanz zu nähern, können fragwürdig sein. Der potentielle Täter könnte leicht auf Schulhäuser in anderen Ortschaften ausweichen.

Rayonverbote sind am ehesten in Situationen sinnvoll, in denen es um den Schutz einzelner konkreter möglicher Opfer geht – so zum Beispiel im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder bei Nachstellungen (so genanntem "Stalking"). Das Kontakt- und Rayonverbot ist daher nicht ausschliesslich auf Taten ausgerichtet, die an Kindern und Jugendlichen oder an besonderes schutzbedürftigen Personen begangen werden.

Die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass es schwierig ist, die Voraussetzungen für Kontakt- und Rayonverbote abstrakt zu definieren. Es komme sehr stark auf den Einzelfall und die konkrete Risikoanalyse an. In diesem Sinne seien auch sehr umfassende Kontakt- und Rayonverbote mit vielen potentiellen Opfern möglich. Die vorgeschlagene Bestimmung ermöglicht daher, in Anlehnung an ausländische Regelungen, auch sehr weit gehende Kontakt- und Rayonverbote, sofern diese im Einzelfall sinnvoll und durchsetzbar sind.

1.2.2.7 Vollzug der Verbote auf drei Ebenen

Die Hauptproblematik der in Frage stehenden Verbote liegt im Vollzug. Heute wird der Vollzug der Berufsverbote über den Strafregisterauszug für Privatpersonen sichergestellt, das heisst, der Vollzug wird letztlich den Arbeitgebern überlassen, welche den potentiellen Arbeitnehmer auffordern, einen Strafregisterauszug beizubringen.

Es wäre denkbar, dass die heutigen Berufsverbote durch die kantonale Vollzugsbehörde vollzogen (d.h. überprüft und durchgesetzt) werden; aus finanziellen Gründen ist dies jedoch nicht der Fall. Anders sieht es bei den Tätigkeits- und Kontaktverboten aus, die im Rahmen von Weisungen für die Probezeit angeordnet werden: Sie werden gemäss geltendem Recht von der Bewährungshilfe kontrolliert (Art. 95 StGB).

Die Motion Carlo Sommaruga verlangt eine so genannte strafrechtliche Begleitung für Personen, gegen die eines der Verbote verhängt wurde. Die Pa.Iv. der RK-N (08.448) will (wie die Vorgängerinitiative Simoneschi-Cortesi, 04.469) das Problem des Vollzugs über eine spezielle Registrierung und mit einem obligatorischen Strafregisterauszug lösen.

In verschiedenen europäischen Staaten (z.B. Schweden, Vereinigtes Königreich, Niederlande) werden Rayonverbote mit Electronic Monitoring (EM) – gekoppelt mit einem GPS-System – überwacht. Die Überwachung erfolgt in den meisten Fällen passiv, das heisst, die Bewegungen des Verurteilten werden durch einen Computer aufgezeichnet und allfällige Verstösse angezeigt. Es liegt dann an der Bewährungshilfe, bei Verstössen die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Eine Überwachung in Echtzeit (d.h. die Bewegungen der Verurteilten werden auf einem Bildschirm angezeigt, und bei Verletzung von Rayonauflagen kann die Polizei eingreifen) wäre zwar technisch möglich, ist jedoch sehr aufwändig und nur für ganz bestimmte Konstellationen sinnvoll. Mit EM kann auch die Einhaltung von Verboten, zu einer bestimmten Person Kontakt aufzunehmen (Stichwort häusliche Gewalt oder Stalking), überwacht werden. Das potentielle Opfer erhält einen Empfänger, der feststellt, ob der Verurteilte (der einen Sender trägt) sich ihm auf eine bestimmte Distanz nähert. Möglich ist zudem eine direkte Verbindung zur Polizei.

Im Rahmen dieser Vorlage werden alle drei oben dargestellten Vollzugsmöglichkeiten vorgesehen:

- Der obligatorische Registerauszug (vgl. dazu unten, Ziff. 1.2.2.8 und 1.2.5) stellt insbesondere im beruflichen Bereich ein gutes Mittel dar, um ein Tätigkeitsverbot durchzusetzen. Er ist auch für organisierte ausserberufliche Tätigkeiten sinnvoll, obwohl hier eher von Lücken in der Umsetzung auszugehen ist.
- Weil mit einem obligatorischen Registerauszug die Durchsetzung der Verbote nicht flächendeckend gewährleistet werden kann, soll auch eine Begleitperson im Sinne der Motion Carlo Sommaruga vorgesehen werden. Insbesondere ein Kontakt- oder ein Rayonverbot lässt sich über einen Registerauszug nicht umsetzen. Auch für Tätigkeiten im freiwilligen oder ehrenamtlichen Bereich kann eine Begleitperson, die stichprobenweise Kontrollen durchführt, sinnvoll sein. Das Überwachungskonzept im Sinne der Motion Carlo Sommaruga muss wohl bei den bestehenden Bewährungshilfestrukturen angehängt werden, welche bereits nach geltendem Recht für die Kontrolle der Weisungen (und der in diesem Rahmen möglichen Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote) zuständig sind. Um eine solche Kontrolle gewährleis-

ten zu können, müssten die Kapazitäten bei der Bewährungshilfe sehr wahrscheinlich ausgebaut werden. Diese Kosten würden letztlich die Kantone tragen.

- Die Arbeit der Bewährungshilfe oder der Vollzugsbehörde soll schliesslich mit elektronischen Mitteln unterstützt werden können (Art. 67a Abs. 3 VE-StGB).

1.2.2.8 Änderung des Strafregisterrechts

Im Zentrum steht die Einführung eines erweiterten Strafregisterauszugs für Privatpersonen (Art. 371a VE-StGB).

Der normale Privatauszug soll zwar weiterhin alle Urteile wegen Verbrechen und Vergehen enthalten, auch diejenigen, in denen ein Tätigkeitsverbot verhängt worden ist. Um die Wiedereingliederung eines Straftäters nicht unnötig zu erschweren, sollen jedoch die Fristen, während der die Urteile im normalen Privatauszug erscheinen, gegenüber dem geltenden Recht nicht verlängert werden. Das heisst, dass die z.T. sehr lang dauernden qualifizierten Verbote für Tätigkeiten mit Unmündigen oder mit besonders schutzbedürftigen Personen (Art. 67 Abs. 2 und 3 VE-StGB) oder die verlängerten Kontakt- und Rayonverbote (Art. 67a VE-StGB) nach einer bestimmten Zeit nicht mehr in den normalen Privatauszug aufgenommen werden. Auf diese Weise hat der Verurteilte eine gewisse Chance, nach einer bestimmten Zeit wieder leichter eine Wohnung zu finden oder eine Anstellung, die keinen regelmässigen Kontakt zu Unmündigen oder besonderes schutzbedürftigen Personen umfasst. Das Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 1 VE-StGB, das maximal fünf Jahre dauern kann, erscheint immer während seiner gesamten Dauer im normalen Strafregisterauszug für Privatpersonen.

Der erweiterte Strafregisterauszug enthält alle Urteile, welche auch im normalen Privatauszug erscheinen. Über die Fristen des normalen Strafregisterauszugs hinaus enthält er alle Urteile, in denen ein qualifiziertes Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absätze 2 und 3 VE-StGB oder ein Kontakt- und Rayonverbot nach Artikel 67a VE-StGB verhängt worden ist, während der gesamten Dauer dieser Verbote.

Neu sollen auch Jugendurteile in das Strafregister aufgenommen werden, in denen ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot verhängt worden ist (Art. 366 Abs. 3 Bst. c VE-StGB). Diese Urteile erscheinen, wie die übrigen Urteile, nur unter den Voraussetzungen von Artikel 371 Absatz 2 StGB im normalen Auszug für Privatpersonen. Sie werden hingegen in den erweiterten Strafregisterauszug aufgenommen (Art. 371 Abs. 3 Bst. b VE-StGB).

Wer eine Person für eine berufliche oder ausserberufliche Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, anstellen oder verpflichten will, hat vorgängig von dieser Person einen erweiterten Strafregisterauszug einzuholen. Diese Pflicht soll in einem neuen Strafregistergesetz festgelegt werden (vgl. unten, Ziff. 1.2.5 und 2.5.1).

1.2.3 Änderung des Militärstrafgesetzes (MStG)

Obwohl dem Tätigkeitsverbot sowie dem Kontakt- und Rayonverbot im militärischen Alltag eine eher geringe Bedeutung zukommen dürfte, sollen diese in das

MStG aufgenommen werden, wie dies bereits für das Berufsverbot nach Artikel 50 und 50a MStG der Fall ist.

Mit Blick auf Artikel 8 MStG wird (wie bisher) darauf verzichtet, im MStG eine spezifische Strafbestimmungen im Sinne von Artikel 294 VE-StGB vorzusehen.

1.2.4 Änderung des Jugendstrafgesetzes (JSStG)

Das qualifizierte Tätigkeitsverbot sowie das Kontakt- und Rayonverbot des Erwachsenenstrafrechts werden in einer abgeschwächten Form, insbesondere ohne obligatorisches Verbot, in das Jugendstrafgesetz aufgenommen (Art. 16a JSStG).

1.2.5 Bestimmungen in einem neuen Strafregistergesetz

In der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007 – 2011 ist als Möglichkeit vorgesehen, das Strafregisterrecht nach den Artikeln 365 ff. StGB einer umfassenden Revision zu unterziehen (BB1 2008 821). In diesem Zusammenhang ist geplant, das Strafregisterrecht in einem separaten Bundesgesetz zu regeln. Die Arbeiten an der umfassenden Strafregisterrechtsrevision wurden an die Hand genommen und der entsprechende Vorentwurf wird voraussichtlich Mitte 2011 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Das heisst, dass die hier vorgeschlagenen Änderungen des geltenden Strafregisterrechts (Art. 366 ff. VE-StGB) nur provisorischen Charakter haben und zu gegebener Zeit in das Konzept des neuen Strafregisterrechts eingefügt werden müssen.

Die Pflicht, für bestimmte Tätigkeiten einen Strafregisterauszug einzuholen, wäre im StGB systemfremd. Sie wird daher in dieser Vorlage nur skizziert und soll in einem späteren Zeitpunkt in den Vorentwurf zum neuen Strafregistergesetz aufgenommen werden (vgl. unten, Ziff. 2.5.1).

1.3 Bewertung der vorgeschlagenen Lösungen

1.3.1 Begrenzte Wirksamkeit von Verboten

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion Carlo Sommaruga auf die begrenzte Wirksamkeit von Berufs- und Tätigkeitsverboten hingewiesen, damit nicht zu hohe Erwartungen in diese Instrumente gesetzt werden:

"Neben dem Berufsverbot sieht das geltende Recht im Zusammenhang mit bedingten Strafen oder der bedingten Entlassung die Möglichkeit vor, dem Verurteilten in Form von Weisungen bestimmte Tätigkeiten zu untersagen. Solche Verbote sind kein Allheilmittel gegen den Rückfall von Sexualstraftätern. Sie sind jedoch für bestimmte Täter mit einem Restrisiko sinnvoll, das dadurch vermindert werden kann, dass für sie spezifische Tatgelegenheiten vermieden werden.

Die Hauptaufgabe besteht darin, die Verbote im Sinne der Motion so auszugestalten, dass eine verhältnismässige Anwendung gewährleistet bleibt. So kann niemandem jeglicher Kontakt zu Kindern verboten werden, denn er könnte sich dadurch nicht mehr in der Öffentlichkeit bewegen und kein soziales Leben führen. Derart rigorose

Verbote sind auch nicht notwendig, da sie nicht für eigentlich gefährliche Täter, sondern vielmehr für Täter vorgesehen werden sollen, die aufgrund einer günstigen Prognose aus dem Straf- und Massnahmenvollzug entlassen oder die nicht zu einer freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt werden."

Analoges gilt für die in der Motion vorgeschlagene Begleitperson, welche für die Durchsetzung der richterlichen Verbote zuständig sein soll. Eine vollständige Überwachung des Verurteilten durch diese Begleitperson wird nicht möglich sein. Sie sollte auch nicht notwendig sein, da es sich bei den betroffenen Personen nicht um solche handeln darf, bei denen mit einer erneuten Straftat zu rechnen ist, sobald sie ohne Beaufsichtigung sind.

1.3.2 Strenge Regelungen aufgrund weiterer parlamentarischer Vorstösse

Diese Gesetzesvorlage orientiert sich über die Motion Carlo Sommaruga hinaus an weiteren parlamentarischen Vorstössen, die den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch zum Ziel haben. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen daher in einem gewissen Sinne eine Maximalvariante dar, die sehr streng ausfällt. Insbesondere das obligatorische Tätigkeitsverbot von zehn Jahren aufgrund von Sexualstraftaten an Unmündigen geht sehr weit. Die einschränkenden Voraussetzungen bei den Anlasstaten nach den Artikeln 187 und 188 StGB (Art. 67 Abs. 3 Bst. b VE-StGB) zeigen, dass es nicht einfach ist, eine obligatorisch zu verhängende Massnahme vorzusehen, die in jedem Falle auch verhältnismässig ist. Die Verhängung von Massnahmen des StGB basieren denn auch in der Regel auf einer Beurteilung des Einzelfalles. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist in jedem Einzelfall individuell Rechnung zu tragen (eine Ausnahme stellt die Einziehung von Vermögenswerten nach den Art. 70 f. StGB dar).

Das obligatorische Tätigkeitsverbot ist eine ultima ratio, um eine gewisse Sicherheit und ein gewisses Vertrauen zu schaffen. Dieses Verbot führt zudem konsequent weiter und macht transparent, was eine Verurteilung wegen einer Sexualstraftat an einem Kind oder einem Jugendlichen, die im Strafregisterauszug erscheint, gestützt auf verwaltungsrechtliche Vorschriften in vielen Fällen zur Folge hat: Ein Verbot, mit Kindern und Jugendlichen zu arbeiten. Zur Umsetzung der Motion Carlo Sommaruga wäre jedoch dieses obligatorische Tätigkeitsverbot nicht notwendig.

Auch auf die lebenslangen Tätigkeitsverbote könnte allenfalls verzichtet werden. Die Regelung, wonach die qualifizierten Verbote vom Gericht auf Antrag der Vollzugsbehörde jeweils um 5 Jahre verlängert werden können, führt – wenn nötig – auch zu einem lebenslangen Tätigkeitsverbot (Art. 67 Abs. 6 VE-StGB).

1.3.3 Variante

Denkbar wäre eine Variante, welche den weiten Rahmen der Motion Carlo Sommaruga nicht ausschöpft und sich zudem mehr an den bestehenden Regelungen des StGB zur Verhängung von Massnahmen orientiert. Dieses Konzept würde insbesondere dem Gericht ein grösseres Ermessen bei der Verhängung der Verbote einräumen, so dass dem Verhältnismässigkeitsprinzip in jedem Einzelfall gesondert Rechnung getragen werden könnte:

- Die zwei Qualifikationen des Tätigkeitsverbots nach Artikel 67 Absatz 2 und 3 VE-StGB werden zusammengefasst (vgl. unten, Art. 67 Abs. 2 VE-StGB).
- Der Anlasstatenkatalog wird gegenüber Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB auf weitere schwere Straftaten ausgedehnt (strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit und Straftaten nach Betäubungsmittelgesetz).
- Die Verhängung des qualifizierten Tätigkeitsverbots wird in jedem Fall von einer negativen Zukunftsprognose abhängig gemacht. Die "Kann"-Bestimmung gibt dem Gericht Raum, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ein Tätigkeitsverbot geeignet, notwendig und verhältnismässig ist.
- Das qualifizierte Tätigkeitsverbot kann bis zu zehn Jahren verhängt werden. Nach Ablauf der vom Gericht festgelegten Dauer kann es jeweils um bis zu fünf Jahre verlängert werden, so lange als die Voraussetzungen für ein Verbot vorliegen (analog der Verlängerung der Dauer von therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB). Auf diesem Weg kann das Tätigkeitsverbot, wenn nötig, lebenslang dauern.
- Die Überprüfung des qualifizierten Tätigkeitsverbots erfolgt nicht erst nach 10 respektive 15 Jahren sondern bereits nach einer erfolgreich bestandenen Probezeit (Art. 67b Abs. 3 VE-StGB) respektive nach fünf Jahren des Vollzugs (Art. 67b Abs. 4 Bst. b VE-StGB).

An Stelle von Artikel 67 Absätze 2, 3 und 6 VE-StGB (bzw. Art. 50 Abs. 2, 3 und 6 VE-MStG) könnte folgende Regelung vorgesehen werden:

² *Hat jemand gegen eine unmündige oder eine besonders schutzbedürftige Person eine der nachstehenden Taten begangen, und besteht die Gefahr, dass er in Ausübung einer beruflichen oder einer organisierten ausserberuflichen Tätigkeit, welche einen regelmässigen Kontakt mit unmündigen oder besonders schutzbedürftigen Personen umfassen, weitere solche Taten begeht, so kann ihm das Gericht die betreffenden Tätigkeiten für ein bis zehn Jahre verbieten:*

- a. *eine strafbare Handlung gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111 - 115, 122, 123 Ziffer 2, 127, 128, 129 oder 136 StGB;*
- b. *ein Verbrechen oder Vergehen gegen die Freiheit nach den Artikeln 180 - 183 oder 185 StGB;*
- c. *eine strafbare Handlung gegen die sexuelle Integrität nach den Artikeln 187 - 193, 195 oder 197;*
- d. *eine strafbare Handlung nach Artikel 19 des Betäubungsmittelgesetzes.*

³ ...

⁴ ...

⁵ *Das Tätigkeitsverbot nach Absatz 2 kann vom Gericht auf Antrag der Vollzugsbehörde jeweils um bis zu fünf Jahre verlängert werden, wenn zu erwarten ist, damit lasse sich der Gefahr weiterer Verbrechen und Vergehen begegnen.*

1.4 Rechtsvergleich

1.4.1 Einleitung

In der Begründung der Motion Carlo Sommaruga wird darauf hingewiesen, dass sich die Motion an der Lösung orientiere, die in Belgien nach dem Fall Dutroux umgesetzt wurde. Um einen Überblick über entsprechende Regelungen in anderen europäischen Staaten und damit eine Orientierungshilfe für die zu schaffenden Bestimmungen zu erhalten, beauftragte das Bundesamt für Justiz das Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne, ein rechtsvergleichendes Gutachten zum Thema Berufs-, Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot zu erstellen. Das Gutachten umfasst nun die Rechtsordnungen von Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Belgien, dem Vereinigten Königreich und Schweden. Kanada wurde als zusätzliches, ausser-europäisches Land in den Vergleich mit einbezogen, weil es für zukunftsweisende Lösungen in Bezug auf Sexualstraftäter bekannt ist.

Der Rechtsvergleich hat unter anderem gezeigt, dass die rechtlichen Massnahmen zum Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt in verschiedenen Rechtsordnungen vor kurzem überarbeitet worden sind. So finden sich in Deutschland (Reform der Führungsaufsicht), Österreich (2. Gewaltschutzgesetz 2009), Italien (Änderungen im Strafprozessgesetz, 2009) sowie im Vereinigten Königreich (*Safeguarding of Vulnerable Groups Act* 2006) mehr oder weniger umfangreiche Revisionen, bei welchen Berufs- und Tätigkeitsverbote einerseits, sowie Kontakt- und Rayonverbote andererseits, eine gewichtige Rolle spielen.

1.4.2 Verbot von ausserberuflichen Tätigkeiten

Alle im Rahmen des rechtsvergleichenden Gutachtens untersuchten Staaten kennen eine Form des Verbots von ausserberuflichen Tätigkeiten. In Deutschland ist dieses Verbot nicht als eigenständige Sanktion, sondern als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht vorgesehen (§ 68b Abs. 1 dStGB). In den meisten Staaten umfasst das spezielle Verbot, das im Falle von Sexualstraftaten an Minderjährigen oder Kindern verhängt werden kann, sowohl "berufliche" als auch "freiwillige" Tätigkeiten (Österreich, Frankreich, Belgien), respektive alle "geregelten" Tätigkeiten mit Minderjährigen oder Kindern, unabhängig davon, ob sie gegen Entgelt oder freiwillig verrichtet werden (Vereinigtes Königreich und Kanada). Im Vereinigten Königreich gilt das Verbot auch für Tätigkeiten mit "verwundbaren Erwachsenen" (Empfänger aller Formen gesundheitlicher Pflegeleistungen, Gefangene und alle Menschen, die bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten Hilfe benötigen). In Schweden, das kein eigentliches Tätigkeitsverbot kennt, muss nicht nur für berufliche, sondern auch für Auftrags-, Praktikums- oder unentgeltliche Tätigkeiten in einem Kinderheim ein Strafregisterauszug vorgelegt werden.

1.4.3 Verbot von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten aufgrund von Straftaten, die nicht in Ausübung der zu verbotenden Tätigkeit begangen worden sind

Deutschland kennt im Strafrecht nur ein allgemeines Berufsverbot, das alle Berufe umfasst und aufgrund aller Straftaten verhängt werden kann (analog dem heutigen

Artikel 67 StGB). Es kann nur angeordnet werden, wenn die Tat unter Missbrauch des Berufes oder unter grober Verletzung der damit verbundenen Pflichten begangen wurde (vgl. aber Ziff. 1.4.6 und 1.4.8.2).

Frankreich, Österreich, Italien, Belgien, das Vereinigte Königreich und Kanada kennen neben einem normalen Berufsverbot – oder als einziges Berufsverbot – ein spezielles Verbot von beruflichen Tätigkeiten mit Kindern. Im Vereinigten Königreich gilt das spezielle Verbot auch für berufliche Tätigkeiten mit "verwundbaren Erwachsenen" (Empfänger aller Formen gesundheitlicher Pflegeleistungen, Gefangene und alle Menschen, die bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten Hilfe benötigen). Schweden sieht kein eigentliches Tätigkeitsverbot, sondern für alle Tätigkeiten an Schulen und Kinderheimen einen obligatorischen Strafregisterauszug vor.

In all diesen Ländern, die ein spezielles Verbot für Tätigkeiten mit Kindern kennen (Frankreich, Österreich, Italien, Belgien, Vereinigtes Königreich und Kanada), *mus*s eine Straftat nicht in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit mit Kindern begangen worden sein, damit eine solche Tätigkeit verboten werden kann. Im Vereinigten Königreich ist unter Umständen nicht einmal eine strafrechtliche Verurteilung erforderlich, sofern die entsprechende Behörde vom Risiko einer künftigen Schädigung überzeugt ist. In Österreich wird immerhin verlangt, dass der Täter zum Zeitpunkt der Tat eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Tätigkeit in einem Verein oder einer anderen Einrichtung ausübt oder auszuüben beabsichtigt, welche die Erziehung, Ausbildung oder Beaufsichtigung Minderjähriger einschliesst.

1.4.4 Kontakt- und Rayonverbot

In den meisten untersuchten Rechtsordnungen finden sich Kontaktverbote verschiedener Art. Rayonverbote hingegen sind nicht in allen der untersuchten Rechtsordnungen bekannt (Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden, Italien, Kanada).

In Deutschland sind Kontakt- und Rayonverbote in Form von Weisungen für die Dauer der Führungsaufsicht möglich (wie in der Schweiz, wo für die Dauer der Probezeit entsprechende Weisungen erteilt werden können). Für die Dauer der Führungsaufsicht (oder für eine kürzere Zeit) kann das Gericht die verurteilte Person u.a. anweisen, (1.) den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen bestimmten Bereich nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsstelle zu verlassen, (2.) sich nicht an bestimmten Orten aufzuhalten, die ihr Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten bieten können, (3.) zu der verletzten Person oder bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe, die ihr Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten bieten können, keinen Kontakt aufzunehmen, mit ihnen nicht zu verkehren, sie nicht zu beschäftigen, auszubilden oder zu beherbergen.

Das österreichische Recht kennt eine Reihe von Kontakt- und Rayonverboten für unterschiedliche Situationen. Sie finden sich im Polizeirecht, im Zivilrecht und im Strafrecht. Das strafrechtliche Verbot ist auch hier in Form einer Weisung möglich.

In Frankreich bestehen verschiedene strafrechtliche Grundlagen, um Kontakt- und Rayonverbote in verschiedenen Ausprägungen anzuordnen: So kann jemand angewiesen werden, seinen Wohnort oder einen anderen vom Gericht bestimmten Ort nicht zu verlassen (ausser zu den vom Gericht festgelegten Zeiten): Dem Verurteilten kann verboten werden, sich an bestimmten Orten aufzuhalten (insbesondere

Orte, an denen sich Kinder aufhalten) oder mit bestimmten Personen in Kontakt zu treten.

1.4.5 Voraussetzungen für die Anordnung der Verbote

1.4.5.1 Anlasstaten

In Deutschland, das nur ein allgemeines Berufsverbot kennt (d.h. kein spezielles Verbot für Tätigkeiten mit Kindern), sind alle Straftaten als Anlasstat für ein Berufsverbot möglich.

Frankreich kennt verschiedene Arten von Berufsverboten. Eines dieser Verbote betrifft die beruflichen oder freiwilligen Tätigkeiten mit regelmässigem Kontakt zu Minderjährigen (Art. 222-45 CPF). Anlasstaten für ein solches Verbot können vorsätzliche Taten gegen die "Integrität der Person" (1), Sexualstraftaten (2) und Drogenhandel (3) sein.

In Österreich, Italien, Belgien und Kanada, die ebenfalls ein spezielles Berufsverbot für Tätigkeiten mit Minderjährigen kennen, wird als Anlasstat eine Straftat *gegen die sexuelle Integrität* von Minderjährigen verlangt.

Im Vereinigten Königreich, das ein Verbot zum Schutz von verwundbaren Personen vorsieht, genügt als Anlasstat eine einschlägige *Straftat*, die nicht sexueller Natur sein muss. Die Anlasstaten sind z.T. in sehr umfangreichen Katalogen aufgeführt.

1.4.5.2 Mindeststrafen

In keinem der untersuchten Länder wird eine Mindeststrafe als Voraussetzung für ein Berufs- oder Tätigkeitsverbot vorgesehen. In der Regel genügt die Verurteilung wegen einer Straftat. In Deutschland und im Vereinigten Königreich genügt bereits die Begehung einer *rechtswidrigen* Tat. Ein Berufsverbot ist daher auch in Fällen möglich, in denen wegen Schuldunfähigkeit keine Verurteilung erfolgt.

1.4.5.3 Prognose

In Deutschland und in Österreich wird das Berufsverbot ausdrücklich von einer negativen Prognose abhängig gemacht: In Deutschland "*kann*" das Gericht ein Berufsverbot nur dann verhängen, wenn die Gefahr besteht, dass der Täter bei weiterer Ausübung der beruflichen Tätigkeit *erhebliche rechtswidrige Taten* begeht. In Österreich "*ist*" ein Berufsverbot zu verhängen, wenn die Gefahr besteht, dass *er sonst unter Ausnützung einer ihm durch eine solche Tätigkeit gebotene Gelegenheit weitere strafbare Handlungen mit nicht bloss leichten Folgen* begehen werde.

In Frankreich, in Kanada und z.T. im Vereinigten Königreich wird die Verhängung eines Berufsverbots in das Ermessen des Gerichts gestellt (in der Praxis muss wohl auch hier dem Täter eine schlechte Prognose gestellt werden).

In Italien, in Kanada und z.T. im Vereinigten Königreich erfolgt das Berufsverbot automatisch aufgrund der Verurteilung wegen bestimmter Straftaten.

1.4.6 Obligatorische Verbote

Obligatorische Verbote sind in den untersuchten Rechtsordnungen eher die Ausnahme (Italien, Kanada und z.T. im Vereinigten Königreich). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Verbote nicht unbedingt im Strafrecht enthalten sind. So kennt z.B. das deutsche StGB kein zwingendes Berufsverbot. Indessen sieht § 72a des deutschen Sozialgesetzbuches vor, dass für die Wahrnehmung der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe keine Personen beschäftigt oder vermittelt werden dürfen, die wegen bestimmter Taten (insbesondere Sexualstraftaten) verurteilt worden sind.

1.4.7 Dauer der Verbote

Die Berufs- und Tätigkeitsverbote in anderen Rechtsordnungen können 1 - 5 Jahre (Deutschland, Frankreich, Österreich), bis 10 Jahre (Schweden), 1-20 Jahre (Belgien) und/oder unbefristet lange dauern (Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Kanada).

1.4.8 Vollzug der Verbote

1.4.8.1 Übersicht

In den meisten Rechtsordnungen sind zwei Behörden mit der Betreuung bzw. Überwachung entlassener Täter (und damit auch mit der Umsetzung der verschiedenen Verbote) betraut. Eine davon ist die Bewährungshilfe (in Deutschland, Österreich und Kanada) bzw. ein Sozialdienst, die andere ist eine Aufsichtsstelle, welche als eigenes Organ (so die Aufsichtsstelle in Deutschland, der *Kriminalvård* in Schweden) oder als gerichtliche Behörde (z.B. Frankreich: Strafanwendungsrichter; Österreich) konstituiert sein kann. Nur in Belgien sind die Strafverfolgungsorgane (Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft) mit der Überwachung der unter Bedingungen entlassenen Straftäter betraut. In Belgien wird zudem das Opfer angehört, bevor im Rahmen einer Probezeit die im Einzelfall angezeigte Massnahme (z.B. ein Kontaktverbot) angeordnet wird.

Die meisten Rechtsordnungen sehen eine Therapie als begleitende Massnahme zu Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten vor.

In allen Rechtsordnungen wird die Registrierung der Straftäter vorgesehen, wobei in Frankreich ein Spezialregister geführt, in Deutschland und Belgien ein spezieller Strafregisterauszug ausgestellt und in Österreich eine gesonderte Kennzeichnung (die spezifische Abfragen nach Sexualstraftaten erlaubt) vorgenommen wird. Insbesondere in Belgien, Deutschland und Schweden besteht die Pflicht, für bestimmte Tätigkeiten mit Kindern einen Strafregisterauszug einzuholen. Verstöße gegen diese Pflicht können z.T. drastische Folgen haben: In Schweden kann ein Kinderheim von den Behörden geschlossen werden, wenn dieses über seine Mitarbeiter keinen Strafregisterauszug einholt. In verschiedenen untersuchten Rechtsordnungen haben Arbeitgeber im Bildungsbereich einen besonderen Zugang zu Registerdaten.

1.4.8.2 Das erweiterte Führungszeugnis in Deutschland

Das Bundeszentralregistergesetz (BZRG) sieht vor, dass jeder Person ab 14 Jahren auf Antrag und ohne Angaben von Gründen ein sie betreffendes Führungszeugnis erteilt wird. Im Interesse eines effektiven Kinder- und Jugendschutzes wurde neu vorgesehen, dass sexualstrafrechtliche Verurteilungen auch im niedrigen Strafbereich (bis zu 90 Tagessätzen oder 3 Monaten Freiheitsstrafe) in einem so genannten erweiterten Führungszeugnis aufgenommen werden.

Nach § 30a BZRG kann das erweiterte Führungszeugnis unter anderem beantragt werden, wenn es für die Prüfung der persönlichen Eignung nach § 72a des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – notwendig ist. Gemäss dieser Bestimmung darf für die Wahrnehmung von Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe keine Person beschäftigt oder vermittelt werden, die rechtskräftig wegen bestimmter Straftaten verurteilt worden ist. Ein vergleichbares Beschäftigungsverbot enthält auch § 25 des Jugendarbeitsschutzgesetzes für Personen, die Lehrlinge ausbilden.

Ein erweitertes Führungszeugnis kann zudem beantragen, wer eine Tätigkeit ausüben will, die geeignet ist, Kontakt zu Minderjährigen aufzunehmen, wie die berufliche oder ehrenamtliche Beaufsichtigung, Betreuung, Erziehung oder Ausbildung Minderjähriger (z.B. Erzieher in Kindergärten, Kinder- oder Jugendheimen; Pflegepersonen für die Kindertages- und Vollzeitpflege; Lehrer in Privatschulen, Schulbusfahrer, Bademeister in Schwimmbädern, Jugendsporttrainer, Leiter von Kinder- und Jugendfreizeitgruppen). Den betroffenen Arbeitgebern selbst kommt kein Antragsrecht zu. Wer einen Antrag auf Erteilung eines erweiterten Führungszeugnisses stellt, hat eine schriftliche Aufforderung vorzulegen, in der die Person, die das erweiterte Führungszeugnis vom Antragsteller verlangt, bestätigt, dass die Antragsvoraussetzungen den Zweck betreffend vorliegen. Das Zeugnis kann nur dem Antragsteller übersendet werden, außer es handelt sich um ein einer Behörde vorzulegendes Zeugnis.

1.4.8.3 Auskunft über Sexualstraftäter in Österreich

In Österreich ist stets Bewährungshilfe anzuordnen, wenn eine wegen einer strafbaren Handlung gegen die sexuelle Integrität und Selbstbestimmung verurteilte Person aus einer Freiheitsstrafe bedingt entlassen wird. Seit dem 1. Dezember 2009 hat die Bundespolizeidirektion Wien kostenfrei Auskunft über die Verurteilung wegen Sexualstraftaten zu erteilen. Die Empfänger der Auskunft sind unter anderem Gerichte in Strafverfahren, in Verfahren nach dem Strafvollzugsgesetz, in Verfahren über die Annahme an Kindes statt und über die Regelung der Obsorge und des persönlichen Verkehrs zwischen Eltern und minderjährigen Kindern. Die Bundespolizeidirektion Wien hat zudem bestimmten Jugend- und Schulbehörden sowie Personaldienststellen der Gebietskörperschaften Auskunft zu erteilen, ob Personen, die für eine Tätigkeit in einer Einrichtung zur Betreuung, Erziehung oder Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen angestellt werden sollen, wegen Sexualstraftaten verurteilt worden sind.

1.4.8.4 Spezielles Register in Frankreich

Frankreich kennt im Rahmen des "suivi socio-judiciaire" und der "surveillance judiciaire" verschiedenste Kontroll- und Betreuungsformen (u.a. Bewährungshilfe und Meldepflichten in Bezug auf Aufenthaltsort, Wohnort und Arbeitgeber). Über Sexual- und Gewaltstraftäter wird ein spezielles, nationales, automatisiertes Register geführt. Mit einem gesicherten Online-Anschluss können unter anderem die Justizbehörden, Präfekten und bestimmte staatliche Verwaltungsbehörden direkt auf diese Daten zugreifen, um die Eignung von Personen für berufliche und ausserberufliche Tätigkeiten mit Unmündigen zu prüfen.

Bei Kontakt- und Rayonverboten im Bereich der häuslichen Gewalt soll der Einsatz von elektronischen Überwachungsmassnahmen getestet werden.

1.4.8.5 Besonderer Strafregisterauszug in Belgien

In Belgien wurde eine polizeiliche Kontrolle für Personen eingeführt, welche bedingt aus dem Strafvollzug entlassen wurden. Dabei kommen sowohl der Polizei als auch der Staatsanwaltschaft bestimmte Kontrollaufgaben zu.

Das belgische Strafregisterrecht sieht zwei Arten von Strafregisterauszügen vor. Der Strafregisterauszug 2 muss von Personen eingeholt werden, die eine Tätigkeit mit Unmündigen ausüben wollen. Er wird von den Gemeindebehörden ausgestellt und enthält neben Tätigkeitsverboten auch hängige Strafverfahren.

1.4.8.6 Pflicht zu Strafregisterauszug in Schweden

Schweden kennt sowohl ein Strafregister als auch ein Verdächtigenregister. Eine Person, die sich für bestimmte Tätigkeiten mit Kindern bewirbt, muss dem Arbeitgeber obligatorisch einen Strafregisterauszug beibringen. Diese Pflicht gilt für Tätigkeiten an allen Arten von Schulen. Die Einhaltung dieser Pflicht wird von einer Schulkontrollbehörde überprüft. Wird eine beanstandete Situation trotz Mahnung nicht behoben, so kann einer Einrichtung die Bewilligung, Kinder zu unterrichten oder zu betreuen, entzogen werden.

Vor der Einstellung einer Person in einem Kinderheim muss der Arbeitgeber sowohl das Strafregister als auch das Verdächtigenregister konsultieren. Tut er dies nicht, so riskiert er den Entzug der Bewilligung zur Führung eines Kinderheims.

Beim Kontakt- und Rayonverbot ist vorgesehen, dass die Polizei in bestimmten Fällen informiert wird, um die Einhaltung des Verbots zu überwachen.

1.4.8.7 Umfassende Betreuung im Vereinigten Königreich

Es ist geplant, Berufsverbote mittels einer Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Kinder- und Erwachsenenbetreuungsinstitutionen durchzusetzen. Im Übrigen müssen Straftäter, die bestimmte Taten begangen haben, die Polizei regelmässig über ihre Aufenthaltsorte informieren. Seit 2003 sind verschiedene Behörden dazu verpflichtet, Personen, die einer solchen Mitteilungspflicht unterstehen, risikogerecht zu überwachen und zu betreuen. Eine spezielle Behörde koordiniert für jeden einzelnen Sexualstraftäter die durch die beteiligten Behörden zu treffenden Massnahmen.

Die Verletzung von Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverboten kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren bestraft werden.

1.4.8.8 Kontrolle und spezielles Register in Kanada

Die Verbote für berufliche Tätigkeiten werden in Kanada durch die Disziplinarkommissionen der Berufsverbände verhängt. Die Überwachung von Personen, welche mit einem solchen disziplinarischen Tätigkeitsverbot belegt sind, wird daher von den Berufsverbänden wahrgenommen, welche in den Betrieben regelmässig Kontrollen zur Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung durchführen. Auf strafrechtlicher Ebene ist zudem eine Bewährungshilfe vorgesehen, welche sehr intensive Kontrollen durchführen kann. Schliesslich wurde 2004 ein Register eingeführt, in welchem Informationen (in erster Linie Verurteilungen) über Sexualstraftäter gespeichert werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Änderung der Bundesverfassung

Die neue Verfassungsbestimmung stellt in einem gewissen Sinne eine Konkretisierung von Artikel 11 Absatz 1 BV dar, welcher Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung zugesteht. Dieser Schutz soll im strafrechtlichen Bereich auf "andere besonders schutzbedürftige Personen" ausgedehnt werden.

Die neue Bestimmung dient als Grundlage für die Einführung einer Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs (vgl. oben, Ziff. 1.2.1). Sie wurde jedoch etwas allgemeiner gefasst, so dass sie auch als Grundlage für weitere präventive Massnahmen dienen kann. Indem sie in Artikel 123 BV integriert wird, umfassen diese präventiven Massnahmen in erster Linie strafrechtliche Lösungen. Diese strafrechtlichen Lösungen sollen jedoch alle Bereiche betreffen können, das heisst auch diejenigen, in denen keine originäre Kompetenz des Bundes besteht.

Denkbar wäre auch eine eigenständige Norm, welche generell Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie von anderen besonders schutzbedürftigen Personen durch den Bund ermöglicht (z.B. bestimmte Präventivmassnahmen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes).

Die allgemeine Gefahrenabwehr ist in der Schweiz in erster Linie eine Aufgabe der Kantone. Mit der neuen Verfassungsbestimmung, die als "Kann-Bestimmung" vorgesehen ist, soll an dieser Zuständigkeit im Grundsatz nichts geändert werden. Die Kantone können weiterhin polizeirechtliche Vorschriften in diesem Bereich erlassen und bestehende Vorschriften bleiben grundsätzlich in Kraft.

Gleichzeitig ist es kaum zu vermeiden, dass strafrechtliche Präventionsmassnahmen, die der Bund gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung vorsehen kann, sich mit kantonalen Regelungen überschneiden können. In diesen Fällen geht zwar das Bundesrecht vor. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Koordinierung zwischen den bundesrechtlichen und den kantonalen Massnahmen vorgenommen wird und eine Auseinandersetzung

darüber stattfindet, ob kantonale Regelungen oder eine einheitliche Bundesregelung sinnvoller sind.

Gestützt auf Artikel 386 StGB kann der Bund zwar bereits Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Er kann Projekte mit diesem Ziel unterstützen und sich an entsprechenden Organisationen beteiligen oder solche Organisationen schaffen und unterstützen. Artikel 386 StGB ermächtigt den Bund in erster Linie, verschiedene praktische Präventionsmassnahmen zu ergreifen. Inhalt, Ziel und Art der Massnahmen sind vom Bundesrat auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 386 Abs. 4 StGB). Gestützt auf diese Kompetenz wurde die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010 (SR 311.039.1) erlassen, die am 1. August 2010 in Kraft getreten ist.

Weil die allgemeine Gefahrenabwehr vorab eine Angelegenheit der kantonalen Gemeinwesen ist, wird in der Literatur statuiert, dass Artikel 386 StGB insoweit eingeschränkt werden müsse, als die vom Bund ergriffenen Massnahmen einen kompetenzrechtlichen Bezug zu seinen originären Kompetenzen aufweisen sollten (Basler Kommentar Strafrecht II, Adrian Lobsiger, Art. 386 N 11). Präventionsmassnahmen im Bereich Kinder- und Jugendschutz können jedoch nicht sinnvoll durchgeführt oder unterstützt werden, ohne dass mit den für die Gewaltprävention oder das Schulwesen zuständigen Kantonen und Gemeinden zusammengearbeitet wird. In diesem Sinne führt Artikel 386 StGB über die originären Kompetenzen des Bundes hinaus. Er stellt jedoch keine Grundlage für eine formellgesetzliche Regelung über Präventionsmassnahmen dar, wie z.B. den obligatorischen Strafregisterauszug, der im Rahmen des vorliegenden Gesetzesprojekts vorgeschlagen wird.

In Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, der nicht mit anderen gesetzlichen Mitteln beizukommen ist, kann sich staatliches Handeln auf die polizeiliche Generalklausel (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV) stützen. Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zudem der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt; ihre Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden (BGE 121 I 22). Dieses Erfordernis wurde vom Bundesgericht für die Fälle relativiert, in denen die körperliche Integrität eines Dritten gefährdet ist. In diesen Fällen soll der Staat sich auf die polizeiliche Generalklausel stützen können, sogar wenn die Situation nicht atypisch und unvorhersehbar ist, weil dem Staat in solchen Fällen eine Pflicht zu handeln zukommt (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts vom 26. August 2010, 6B_599/2010, E. 6.3.2). Die neue Verfassungsbestimmung wird dazu dienen, Präventionsmassnahmen für typische und erkennbare Gefährdungslagen vorzusehen. Sie wird daher das Handeln gestützt auf die polizeiliche Generalklausel nur marginal einschränken.

Die Umschreibung "Kinder und Jugendliche" deckt sich mit derjenigen in Artikel 11 BV. Unter Kindern und Jugendlichen sind Unmündige im Sinne von Artikel 14 Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) zu verstehen, das heisst Kinder im Sinne des Kinderrechts des ZGB, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben (Reuser/Lüscher, St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Art. 11 BV, Rz. 7). Der Anwendungsbereich stimmt somit mit demjenigen in Artikel 1 der Kinderrechtskonvention (SR 0.107) überein.

Mit dem Begriff "besonders schutzbedürftige Person" sollen vor allem alte und körperlich oder psychisch kranke Personen erfasst werden, welche ihr Leben nicht ohne fremde Hilfe führen können. Gerade weil sie auf fremde Hilfe angewiesen sind und z.T. kein selbstbestimmtes Leben führen können, sind sie besonders gefährdet, Opfer bestimmter Straftaten zu werden (z.B. Vermögensdelikte, Delikte gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich, Delikte gegen die sexuelle Integrität). Es sollte daher sichergestellt sein, dass von den Personen, die sie betreuen, keine Gefahr ausgeht.

Eine "besonders schutzbedürftige Person" kann zwar in bestimmten Fällen "wehrlos" im Sinne von Artikel 123 Ziffer 2 Absatz 3 StGB sein (z.B. dann, wenn sie sich aufgrund eines seelischen oder körperlichen Gebrechens oder aufgrund ihres hohen Alters überhaupt nicht verteidigen kann). Damit eine Person besonders schutzbedürftig ist, muss sie indessen nicht wehrlos sein. Zudem führt nicht jede Wehrlosigkeit dazu, dass eine Person "besonders schutzbedürftig" im Sinne der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung ist (z.B. dann, wenn sie nur aufgrund einer vorübergehenden Schwächung durch Alkohol, Drogen oder andere Ursachen wehrlos ist).

2.2 Änderung des Strafgesetzbuches

2.2.1 Artikel 19 Absatz 3

Straftaten gegen unmündige oder andere besonders schutzbedürftige Personen können auch von Tätern begangen werden, die z.B. aufgrund einer schweren psychischen Störung nicht schuldfähig sind und daher nicht bestraft werden dürfen (Art. 19 Abs. 1 StGB) oder die wegen verminderter Schuldfähigkeit milder bestraft werden (Art. 19 Abs. 2 StGB). Gerade in solchen Fällen kann jedoch eine Wiederholungsgefahr bestehen, welcher durch eine strafrechtliche Massnahme begegnet werden kann. Wie bereits das Berufsverbot nach geltendem Recht sollen daher auch das neue Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot in diesen Fällen verhängt werden können. Artikel 19 Absatz 3 StGB wird entsprechend angepasst.

2.2.2 Artikel 67 (Tätigkeitsverbot)

Das allgemeine Verbot nach Absatz 1 entspricht im Wesentlichen Artikel 67 Absatz 1 StGB. Neu können jedoch auch organisierte ausserberufliche Tätigkeiten verboten werden. Das Verbot soll weiterhin erst ab einer bestimmten Mindestschwere der Anlasstat verhängt werden können (6 Monate Freiheitsstrafe oder 180 Tagessätze Geldstrafe). Wird allerdings der Täter wegen Schuldunfähigkeit nicht bestraft oder aufgrund verminderter Schuldfähigkeit zu einer Strafe unter 6 Monaten Freiheitsstrafe oder unter 180 Tagessätzen Geldstrafe bestraft, so kann das Tätigkeitsverbot gestützt auf Artikel 19 Absatz 3 StGB verhängt werden (vgl. oben, Ziff. 2.2.1).

Die Gefahr weiteren Missbrauchs wird zwar neu formuliert, ohne dass jedoch damit am Grundsatz dieser Voraussetzung etwas geändert werden soll. Immerhin stellt die neue Formulierung klar, dass eine drohende Übertretung nicht genügt, um ein Tätigkeitsverbot zu verhängen.

In Anlehnung an die ausländischen Rechtsordnungen wird darauf verzichtet, bei den qualifizierten Tätigkeitsverboten nach den Absätzen 2 und 3 eine Mindestschwere

der Anlasst tat vorauszusetzen. Vielmehr sollen diese Verbote – wie die therapeutischen Massnahmen und die Verwahrung – grundsätzlich unabhängig vom Verschulden des Täters angeordnet werden.

Dies mit zwei Ausnahmen: Eine Straftat nach den Artikeln 187 oder 188 StGB hat nur dann ein obligatorisches Tätigkeitsverbot zur Folge, wenn der Täter zu einer minimalen Strafe oder zu einer Massnahme nach den Artikeln 59 - 64 verurteilt worden ist. Diese Einschränkung ist notwendig, weil gestützt auf diese Bestimmungen auch geringfügige Verstösse bestraft werden können, bei denen ein obligatorisches Berufsverbot unverhältnismässig wäre. Das Gesetz sieht keine bestimmte Schwelle vor, die eine strafwürdige von einer nicht strafwürdigen sexuellen Handlung unterscheidet. Zwar fordern verschiedene Autoren, dass eine sexuelle Handlung von einiger Erheblichkeit sein muss. Diese Forderung ist indessen umstritten (vgl. Stefania Sutter-Zürcher, Die Strafbarkeit der sexuellen Handlungen mit Kindern nach Art. 187 StGB, Zürcher Studien zum Strafrecht Bd. 41, 2003, S. 57). Konkrete Fallbeispiele aus dem Bereich der Heimerziehung zeigen, dass eine Bestrafung aufgrund von Artikel 187 StGB für geringfügige Verfehlungen in einem Graubereich möglich sind, bei denen ein obligatorisches Tätigkeitsverbot fehl am Platz wäre (vgl. Affektive Erziehung im Heim, Handeln im Spannungsfeld zwischen Pädagogik und Justiz, Beispiele und Erwägungen zum Thema körperliche Nähe im Heim, 8. Auflage, herausgegeben von CURIAVIVA SCHWEIZ). Geringfügige Verstösse nach den Artikeln 187 und 188 StGB sollen daher vom Gericht nach den Voraussetzungen von Absatz 2 beurteilt werden.

In einem neuen Absatz 4 wird der Ausdruck "berufliche Tätigkeit" in Anlehnung an das geltende Recht definiert.

In der Pa.Iv. der RK-N (08.448) wird von "organisierten Freizeitaktivitäten" gesprochen. Man könnte sie auch als "organisierte ausserberufliche" oder "organisierte ehrenamtliche Tätigkeiten" umschreiben. Im vorgeschlagenen Gesetzestext wird der Ausdruck "organisierte ausserberufliche Tätigkeiten" verwendet und in Absatz 4 definiert. In Frage kommen z.B. freiwillige Tätigkeiten in einem Sportverein, im Rahmen von Jugend und Sport, der Schule, der Kirche, der Krankenpflege etc. Im Zusammenhang mit den Verboten nach Artikel 67 Absätze 2 und 3 werden dies in erster Linie Vereine und Einrichtungen sein, welche die Erziehung, Ausbildung, Beaufsichtigung oder Pflege von unmündigen oder besonderes schutzbedürftigen Personen zum Ziel haben.

Absatz 5 entspricht im Wesentlichen Artikel 67 Absatz 2 StGB. Die Umschreibung des Tätigkeitsverbots wird insoweit ergänzt, als dem Verurteilten auch untersagt wird, die Tätigkeit "durch eine von seinen Weisungen abhängige Person ausüben" zu lassen. Mit Blick auf die organisierten ausserberuflichen Tätigkeiten wird zudem ergänzt, dass das vollständige Verbot auch die Tätigkeit unter Kontrolle einer "Aufsichtsperson" umfasst.

Auf die Dauer der Verbote wird oben, in Ziffer 1.2.2.5, eingegangen. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Verbot nach Artikel 67 Absätze 2 und 3 zwar lebenslang verhängt werden kann, jedoch gemäss Absatz 6 nur aufgrund einer negativen Prognose.

In Absatz 7 wird die obligatorische Anordnung von Bewährungshilfe für Fälle vorgesehen, in denen ein Tätigkeitsverbot aufgrund einer Sexualstraftat verhängt wird. Diese Regelung basiert auf der Forderung der Motion Carlo Sommaruga, welche in diesen Fällen eine Begleitperson verlangt.

2.2.3 Artikel 67a (Kontakt- und Rayonverbot)

Auf das Kontakt- und Rayonverbot wird oben, in Ziffer 1.2.2.6, näher eingegangen.

Beim Kontakt- und Rayonverbot wird eine Mindestschwere der Anlasstat in Absatz 1 nicht vorausgesetzt. Dies vor dem Hintergrund, dass analoge Massnahmen gestützt auf Artikel 28b ZGB angeordnet werden können, bevor überhaupt eine Straftat begangen worden ist.

Der Inhalt des Kontakt- und Rayonverbots nach Absatz 2 geht von Artikel 28b Absatz 1 ZGB aus. In Buchstabe a werden auch das Beschäftigen, Beherbergen, Ausbilden, Beaufsichtigen und Pflegen ausdrücklich erwähnt. Diese Tätigkeiten können zwar mit dem Tätigkeitsverbot erfasst werden. Das Kontaktverbot stellt jedoch hier eine Ergänzung des Tätigkeitsverbots dar, indem diese Art von Tätigkeiten, wenn nötig, auch dann verboten werden können, wenn sie nicht in Ausübung einer beruflichen oder einer organisierten ausserberuflichen Tätigkeit erfolgen.

Buchstabe d enthält das Verbot, einen bestimmten Ort zu verlassen. Ein solches Verbot ist in Artikel 28b ZGB nicht ausdrücklich vorgesehen. Es stellt eine Art negatives Rayonverbot dar, indem der Täter angewiesen wird, ein bestimmtes Rayon nicht zu verlassen. Als Rayon ist z.B. ein Haus, ein Quartier oder eine Ortschaft denkbar. In bestimmten Fällen wird es sinnvoll sein, das Verbot auf bestimmte Zeiten zu beschränken. Damit weist es eine gewisse Ähnlichkeit mit dem elektronisch überwachten Strafvollzug ausserhalb der Strafanstalt auf.

Wie in verschiedenen europäischen Staaten sollen gestützt auf Absatz 3 elektronische Mittel eingesetzt werden können, um Kontakt- und Rayonverbote zu überwachen. Die Daten werden dabei von einem Computersystem aufgezeichnet und Verstösse der Bewährungshilfe oder der Vollzugsbehörde gemeldet. Es ist nicht unbedingt notwendig, dass eine Überwachung in Echtzeit erfolgt und eine Einsatztruppe bereitsteht, die jederzeit fähig ist, die verurteilte Person von der Missachtung des Verbots abzuhalten. Es genügt, dass dem Betroffenen bewusst ist, dass ein Regelverstoss jederzeit nachgewiesen werden kann und er mit entsprechenden Konsequenzen rechnen muss. Es kann nicht generell festgelegt werden, zur Verhinderung welcher Straftaten elektronische Mittel sinnvoll sind (in Holland wird es z.B. auch bei Gewalt- und Sexualstraftätern eingesetzt). Sie können erst nach einer sorgfältigen Risikoanalyse im Einzelfall eingesetzt werden und sind in der Regel nur für kleine bis mittlere Risiken geeignet. Sie müssen zudem durch andere Massnahmen flankiert werden (insbesondere durch Bewährungshilfe).

Mit elektronischen Mitteln können insbesondere auch Verbote, zu einer bestimmten Person Kontakt aufzunehmen (Stichwort häusliche Gewalt oder Stalking), überwacht werden. Das potentielle Opfer erhält einen Empfänger, der anzeigt, wenn der Verurteilte (der einen Sender trägt) sich ihm auf eine bestimmte Distanz nähert.

2.2.4 Artikel 67b (Vollzug der Verbote)

Diese Bestimmung übernimmt weitgehend den Inhalt des geltenden Artikels 67a StGB.

Für das Kontakt- und Rayonverbot nach Artikel 67a VE-StGB gelten dieselben Fristen wie für das allgemeine Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 1 VE-StGB.

Ergänzungen hat Absatz 4 erfahren: In den Buchstaben b und c werden längere Fristen zur Überprüfung der Tätigkeitsverbote nach Artikel 67 Absätze 2 und 3 VE-StGB vorgesehen. Das Verbot nach Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB, das für zehn Jahre verhängt wird, kann nicht vorzeitig überprüft werden.

Wie bereits das bestehende Berufsverbot sollen auch das neue Tätigkeitsverbot und das neue Kontakt- und Rayonverbot nur "unbedingt" verhängt werden können. Der bedingte Strafvollzug ist im StGB nur für Strafen, nicht aber für Massnahmen (Art. 59 - 61, 63 und 64 StGB) und andere Massnahmen (Art. 66 - 73 StGB) vorgesehen.

2.2.5 Artikel 67c (Änderung und nachträgliche Anordnung der Verbote)

Die Verbote sollen wie die anderen Sanktionen grundsätzlich vom Gericht im Grundurteil angeordnet werden. Analog den therapeutischen Massnahmen sollen die Verbote aber vom Gericht auf Antrag der Vollzugsbehörde auch nachträglich geändert oder angeordnet werden können (vgl. Art. 62c Abs. 6 und 65 Abs. 1 StGB).

2.2.6 Artikel 95 Absätze 1, 6 und 7

Absatz 1 wird ergänzt, damit das Gericht oder die Vollzugsbehörden mit der für den Vollzug der Tätigkeitsverbote, Kontakt- und Rayonverbote zuständigen Behörde (voraussichtlich der Bewährungshilfe) vorgängig absprechen können, welche Verbote als sinnvoll und durchsetzbar angesehen werden (wie heute bei entsprechenden Weisungen, vgl. Art. 95 Abs. 1 StGB).

Die Missachtung der Verbote kann eine Verurteilung gestützt auf Artikel 294 VE-StGB zur Folge haben. Geschieht die Missachtung der Verbote innerhalb einer Probezeit, so kann unter den Voraussetzungen der Artikel 46 und 89 StGB eine bedingte Strafe widerrufen oder die Rückversetzung in den Straf- oder Massnahmenvollzug angeordnet werden.

Im Zusammenhang mit der Missachtung der Verbote kann es sich – zusätzlich zu einer allfälligen Verurteilung nach Artikel 294 VE-StGB – als notwendig erweisen, die Verbote zu erweitern oder ein neues Verbot anzuordnen. Ein Widerruf, eine Rückversetzung oder eine Änderung der Verbote kann schliesslich auch ohne eigentliche Missachtung der Verbote notwendig werden, wenn der Täter sich der mit dem Verbot verbundenen Bewährungshilfe entzieht oder diese nicht durchführbar ist und deshalb zu erwarten ist, dass er neue Straftaten begeht. In den Absätzen 6 und 7 werden daher analoge Regelungen vorgesehen, wie sie heute für die Weisungen und die Bewährungshilfe gelten (Art. 95 Abs. 3 - 5 StGB).

2.2.7 Artikel 105 Absatz 3

Diese Bestimmung wird an die Einführung des Tätigkeitsverbots und des Kontakt- und Rayonverbots angepasst. Wie das heutige Berufsverbot sollen die neuen Verbote aufgrund von Übertretungen nur dann verhängt werden können, wenn dies vom Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

2.2.8 Artikel 187 Ziffer 3

Der geltende Artikel 187 Ziffer 3 StGB hat zur Folge, dass knapp volljährige Personen, die mit einem Opfer in einer lang andauernden Liebesbeziehung leben, nach ihrem 20. Geburtstag nicht mehr von Ziffer 3 erfasst werden (z.B. ein 19-jähriger Mann, der mit einem 14-jährigen Mädchen über mehrere Jahre eine Partnerschaft lebt; vgl. Basler Kommentar Strafrecht II, 2. Auflage, Philipp Maier, Art. 187 N. 20). Dieser Mangel soll behoben werden, indem an Stelle der "Zeit der Tat" von der "Zeit der ersten Tathandlung" ausgegangen wird.

2.2.9 Artikel 294 (Missachtung eines Tätigkeitsverbots, Kontakt- oder Rayonverbots)

Die bestehende Bestimmung wird mit Bezug auf die neuen Verbote ergänzt. Eine Verurteilung nach Artikel 294 StGB erlaubt es, neben oder anstelle einer Freiheitsstrafe eine stationäre Behandlung nach den Artikeln 59 - 61 StGB oder eine ambulante Behandlung nach Artikel 63 StGB anzuordnen. Damit steht eine breite Palette von Sanktionen offen, um auf eine Missachtung des Tätigkeitsverbots, Kontakt- oder Rayonverbots zu reagieren.

2.2.10 Artikel 366 Absatz 3

Nach Artikel 366 Absatz 3 Buchstabe c VE-StGB sollen Tätigkeitsverbote, Kontakt- und Rayonverbote, die neu auch gegenüber Jugendlichen verhängt werden können, in das Strafregister aufgenommen werden. Die entsprechenden Urteile erscheinen allerdings erst im normalen Strafregisterauszug für Privatpersonen, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 371 Absatz 2 StGB erfüllt sind. Sie werden hingegen auch vor dem 18. Altersjahr des Betroffenen im erweiterten Privatauszug nach Artikel 371a VE-StGB enthalten sein (vgl. unten, Ziff 2.2.13).

2.2.11 Artikel 369 Absatz 4^{ter}

Für die qualifizierten Tätigkeitsverbote (Art. 67 Abs. 2 und 3 VE-StGB, Art. 50 Abs. 2 und 3 VE-MStG), das Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67a VE-StGB und 50a VE-MStG) sowie das Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot des Jugendstrafrechts (Art. 16a VE-JStG) sollen im neuen Artikel 369a VE-StGB besondere Entfernungsdauern vorgesehen werden. Artikel 369 Absatz 4^{ter} StGB ist daher so zu präzisieren, dass er diese Massnahmen nicht erfasst.

2.2.12 Artikel 369a (neu)

Die qualifizierten Tätigkeitsverbote (Art. 67 Abs. 2 und 3 VE-StGB, Art. 50 Abs. 2 und 3 VE-MStG), das Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67a VE-StGB und 50a VE-MStG) sowie das Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot des Jugendstrafrechts (Art. 16a VE-JStG) können unter Umständen sehr lange, wenn nötig lebenslang, dauern. Die heute vorgesehenen Entfernungsdauern (Art. 369 Abs. 1 - 6 StGB)

tragen diesem Umstand nicht Rechnung. Daher wird in einem neuen Artikel 369a StGB sichergestellt, dass auch langdauernde Verbote nicht vor ihrer Beendigung aus dem Strafregister entfernt werden. Zudem sollen die Verbote für die Behörden bis zehn Jahre nach deren Ende im Strafregister ersichtlich sein.

2.2.13 Artikel 371a (Erweiterter Strafregisterauszug für Privatpersonen)

Will jemand eine Tätigkeit mit Unmündigen oder mit besonders schutzbedürftigen Personen ausüben, so hat er einen erweiterten Strafregisterauszug beizubringen. Absatz 1 gibt ihm das Recht, einen solchen Auszug einzuholen.

Die Bestätigung nach Absatz 2 dient dazu, dass der erweiterte Strafregisterauszug für Privatpersonen nicht im Zusammenhang mit einer Wohnungssuche oder ähnlichen Anliegen, sondern nur im Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten verwendet wird.

Der erweiterte Auszug enthält gemäss Absatz 3 alle Urteile, welche auch im normalen Privatauszug erscheinen, sowie die Urteile gegen Jugendliche, die ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot enthalten.

Nach Absatz 4 enthält er, über die Fristen des normalen Strafregisterauszugs hinaus, alle Urteile, in denen ein qualifiziertes Tätigkeitsverbot (Art. 67 Abs. 2 und 3 VE-StGB, Art. 50 Abs. 2 und 3 VE-MStG), ein Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67a VE-StGB, Art. 50a VE-MStG) oder ein entsprechendes Verbot des Jugendstrafrechts (Art. 16a JStG) verhängt worden ist, während der gesamten Dauer dieser Verbote.

2.3 Änderung des Militärstrafgesetzes

Die Artikel 50 - 50c VE-MStG entsprechen den Artikeln 67 - 67c VE-StGB.

In den Artikeln 50d und 59e VE-MStG werden lediglich die Artikelnummerierungen angepasst.

Artikel 60b Absatz 3 VE-MStG erfährt dieselbe Präzisierung wie Artikel 105 Absatz 3 VE-StGB.

Das MStG kennt heute keine Strafbestimmung im Sinne von Artikel 294 StGB. Mit Blick auf Artikel 8 MStG soll eine solche Bestimmung im Rahmen dieser Vorlage nicht neu eingeführt werden.

Für die Urteile nach MStG ist nach dessen Artikel 226 Absatz 2 das Strafregisterrecht des StGB (Art. 365 ff. StGB) anwendbar. Die relevanten Bestimmungen im StGB wurden mit Blick auf die Änderungen des MStG angepasst.

2.4 Änderung des Jugendstrafgesetzes

2.4.1 Artikel 16a (Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot)

In Absatz 1 wird das qualifizierte Tätigkeitsverbot und in Absatz 2 das Kontakt- und Rayonverbot des Erwachsenenstrafrechts in einer abgeschwächten Form in das

Jugendstrafgesetz aufgenommen. Die Verbote sind entsprechend den bestehenden Massnahmen des Jugendstrafrechts sehr offen formuliert und geben den zuständigen Behörden einen grossen Ermessensspielraum.

Auf ein obligatorisches Tätigkeitsverbot wird verzichtet. Zudem kann das Tätigkeitsverbot nur verhängt werden, wenn die Gefahr besteht, dass die Tätigkeit zur Begehung von Sexualstraftaten missbraucht wird.

Das Kontakt- und Rayonverbot nach Absatz 2 soll hingegen für alle Straftaten möglich sein, bei denen eine solche Massnahme geeignet, notwendig und verhältnismässig ist.

Im Sinne der Motion Carlo Sommaruga wird in Absatz 3 vorgeschlagen, dass der verurteilte Jugendliche von einer geeigneten Person begleitet und kontrolliert wird.

Gestützt auf Absatz 4 sollen auch bei Jugendlichen, wenn nötig, technische Geräte zur Kontrolle der Verbote (insbesondere Kontakt- und Rayonverbote) eingesetzt werden können. Im Übrigen gelten für den Vollzug der Verbote die Vollzugsbestimmungen nach den Artikeln 17 ff. JStG.

2.4.2 Artikel 19 Absatz 4

Im Rahmen der Vorlage zur Änderung des Sanktionenrechts des StGB und des MStG soll in Artikel 19 Absatz 2 JStG das Alter für die Beendigung einer Massnahme von 22 auf 25 Jahre heraufgesetzt werden. Das bedeutet, dass ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot nach Artikel 16a VE-JStG mindestens sieben Jahre dauern kann. Wenn darauf abgestellt wird, dass auch einschneidende Massnahmen wie die geschlossene Unterbringung nach Artikel 15 Absatz 2 JStG mit Vollendung des 25. Altersjahres des Betroffenen enden sollen, müsste dies auch für die Verbote nach Artikel 16a VE-JStG der Fall sein.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sich bestimmte Situationen und Defizite nicht mit dem Erreichen eines bestimmten Alters abrupt ändern. Deshalb wird in einem neuen Artikel 19 Absatz 4 VE-JStG vorgeschlagen, dass die Massnahme des Jugendstrafrechts, sofern die Voraussetzungen dafür vorliegen, nach Erwachsenenstrafrecht weitergeführt werden kann.

2.5 Neues Strafregistergesetz

2.5.1 Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs

2.5.1.1 Vorbemerkungen

Die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs wird im vorliegenden Bericht nur skizziert und zur Diskussion gestellt. Sie soll in einem späteren Zeitpunkt in den Vorentwurf zum neuen Strafregistergesetz aufgenommen werden (vgl. oben, Ziff. 1.2.5).

Die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges wird keine lückenlose Sicherheit gewährleisten. Sie wird zwar in typischen, alltäglichen Situationen zum Zuge kommen (z.B. Anstellung von Lehrern in einer Schule und von Pflegepersonal in einem Altersheim, Verpflichtung von Sporttrainern in einem offiziellen Sportverein).

Um bestimmte Situationen zu erfassen, müsste diese Pflicht jedoch sehr weit gefasst werden und wäre mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden. Es stellt sich daher die Frage, wo die Grenzen für die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs gesetzt werden sollen.

So stellt sich z.B. die Frage des Geltungsbereiches und des Anknüpfungspunktes: Soll die Pflicht nur für Tätigkeiten gelten, die in der Schweiz ausgeübt werden, oder sollen auch Tätigkeiten im Ausland darunter fallen (Sportverein stellt eine Begleitperson an, um mit der Juniorenmannschaft im Ausland an einem Turnier teilzunehmen; Kinderhilfswerk stellt einen Mitarbeiter für Auslandeinsätze mit Kindern ein). Soll diese Pflicht auch für ein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz gelten, das im Ausland Personen für Tätigkeiten mit Kindern im Ausland einstellt?

Im Weiteren stellt sich die Frage, wer die Personen überprüft, die selbständig oder in oberster Position des Unternehmens oder des Vereins eine Tätigkeit mit Kindern ausüben und über die niemand einen Strafregisterauszug einholt. Handelt es sich um Personen, die in der Schweiz zu einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- und Rayonverbot verurteilt wurden, so kann die Bewährungshilfe, sofern eine solche angeordnet wurde (vgl. Art. 67 Abs. 7 und 67a Abs. 3 VE-StGB), einschreiten oder der Vollzugsbehörde Meldung machen. In anderen Fällen kann nur eine übergeordnete Kontroll- oder Bewilligungsbehörde die nötige Kontrolle gewährleisten. Auch dieser Behörde sind jedoch Grenzen gesetzt, so z.B. bei einer Person, die in einem Drittstaat wegen Sexualstraftaten verurteilt worden ist, und deren Urteil nicht an ihren Heimatstaat gemeldet wurde.

Es ist vorgesehen, dass die Überprüfung gestützt auf einen erweiterten Strafregisterauszug für Privatpersonen vorgenommen wird, der von der betroffenen Person auf Papier beizubringen ist. Es wäre zwar denkbar, dass bestimmten, zentralen Bewilligungsbehörden (z.B. den kantonalen Schulbehörden oder den kantonalen Bewilligungsbehörden für Gesundheitsfachpersonen) ein direkter Zugriff auf das Strafregister gewährt wird. Es ist jedoch fraglich, inwieweit dies zu einer Vereinfachung führen würde, weil damit zahlreiche Abgrenzungsprobleme verbunden wären: So unterstehen z.B. nicht alle Gesundheitsfachpersonen, die einer Bewilligungspflicht unterstehen, auch der Überprüfungspflicht gemäss dieser Vorlage (und umgekehrt). Oder es müsste geklärt werden, ob die Überprüfungspflicht eines privaten Arbeitgebers entfällt, wenn diese Überprüfung bereits durch die Bewilligungsbehörde vorgenommen wurde. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Strafregisterauszug aus dem Heimatstaat eines Ausländers in jedem Fall auf dem Papierweg eingeholt werden muss.

2.5.1.2 Personen, die in der Schweiz verurteilt wurden

Im Schweizerischen Strafregister sind Personen verzeichnet, die im Gebiet der Eidgenossenschaft verurteilt worden sind, sowie im Ausland verurteilte Schweizer (Art. 366 Abs. 1 StGB). Daher soll verlangt werden, dass über jede Person, die eine berufliche oder organisierte ausserberufliche Tätigkeit mit unmündigen oder besonders schutzbedürftigen Personen ausüben will, ein Strafregisterauszug nach Artikel 371a VE-StGB einzuholen ist. Diese Pflicht soll unabhängig vom aktuellen Wohnsitz der sich bewerbenden Person gelten. Damit wird sichergestellt, dass alle in der Schweiz verhängten Tätigkeitsverbote und Kontakt- und Rayonverbote gegenüber einem Arbeitgeber, einem Verein oder einer anderen Organisation offengelegt

werden. Insbesondere werden damit auch die Verbote gegen Personen erfasst, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufgehalten haben oder nach einer Verurteilung in der Schweiz ihren Wohnsitz in ein anderes Land verlegt haben.

Ein (erweiterter) Strafregisterauszug kann grundsätzlich von jeder Person, unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit oder ihrem Wohnsitz, angefordert werden (Art. 371 StGB und 371a VE-StGB). Heute ist es möglich, einen solchen Auszug – auch aus dem Ausland – mit Hilfe des Internets zu bestellen.

2.5.1.3 Personen, die im Ausland verurteilt wurden

Mit der Pflicht zur Einholung eines erweiterten Auszugs aus dem Schweizerischen Strafregister kann zwar die Durchsetzung der in der Schweiz verhängten Tätigkeitsverbote und Kontakt- und Rayonverbote verbessert werden. Die Auszüge geben zudem Auskunft über Verurteilungen von Schweizern im Ausland (vgl. Art. 366 Abs. 1 StGB), sofern diese Verurteilungen gestützt auf ein entsprechendes multilaterales Übereinkommen oder einen bilateralen Staatsvertrag der Schweiz gemeldet werden.

Dies genügt jedoch nicht, um unmündige und andere besonders schutzbedürftige Personen vor einschlägig vorbestraften Personen zu schützen. Insbesondere im Rahmen des Abkommens über den freien Personenverkehr (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681) bewerben sich vermehrt Personen aus europäischen Staaten um Tätigkeiten im Erziehungs- und Gesundheitsbereich in der Schweiz. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich darunter auch Personen befinden, die Vorstrafen (namentlich wegen sexuellem Missbrauch von Kindern) aufweisen, die einer solchen Tätigkeit entgegenstehen. Es muss daher eine Regelung getroffen werden, die es ermöglicht, dass auch Ausländer, die im Ausland einschlägig verurteilt worden sind, von einer Anstellung oder Verpflichtung in der Schweiz abgehalten werden können.

Das heisst, dass von Ausländern, die sich in der Schweiz um eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen bewerben, ein Auszug aus dem Strafregister ihres Heimatstaates (oder eine gleichwertige Urkunde) eingeholt werden sollte. Dieser Auszug hat den Vorteil, dass er zum Teil auch Verurteilungen enthält, die in Drittstaaten erfolgt sind. Solche Verurteilungen werden, soweit internationale Vereinbarungen bestehen, dem Heimatstaat mitgeteilt.

Eine entsprechende Regelung über die Einholung von Strafregisterauszügen ist heute z.B. in Artikel 4 des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1) vorgesehen. Im Gegensatz zur Regelung im Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden sollte es jedoch nicht genügen, dass ein Ausländer Wohnsitz in der Schweiz hat, damit er nur einen Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister (und keinen Strafregisterauszug aus seinem Heimatstaat) beibringen muss. Bei einem Ausländer, der sich erst seit kurzer Zeit in der Schweiz aufhält, deckt der Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister nur einen kleinen Teil seiner Vorgeschichte ab. So könnte er in seinem Heimatstaat zu einem langjährigen Berufsverbot verurteilt worden sein, ohne dass dies im Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister ersichtlich wäre. Wird zudem ein Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz im Ausland verurteilt, so wird dieses Urteil (wenn überhaupt) seinem Heimatstaat gemeldet und nicht dem Schweizerischen Strafregister. Aus diesen Gründen sollte auch ein

Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz sowohl einen Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister als auch eine gleichwertige Urkunde aus seinem Heimatstaat beibringen müssen.

Artikel 22 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.1) sieht vor, dass jede Vertragspartei eine andere Vertragspartei über alle deren Staatsangehörigen betreffenden strafrechtlichen Verurteilungen und nachfolgenden Massnahmen, die in das Strafregister eingetragen worden sind, orientiert. Dieses Übereinkommen wurde von rund 50 Staaten unterzeichnet, darunter auch Russland, Israel und die Türkei. Entsprechende Verträge bestehen zudem mit Marokko, Tunesien und Mexiko.

Theoretisch würde es daher genügen, wenn von einem Angehörigen eines Vertragsstaates nur der Auszug aus dem Strafregister seines Heimatstaates verlangt wird.

Leider besteht jedoch nicht zwischen allen Staaten ein zufriedenstellender Datenaustausch. Zudem gibt es zurzeit noch verschiedene grundlegende Probleme bei der Erfassung von ausländischen Urteilen. Die Staaten der Europäischen Union unternehmen zwar verstärkte Anstrengungen, um den Datenaustausch über Verurteilungen zu verbessern (im Rahmen des Projekts "Network of Judicial Registers", NJR). Diese Verbesserungen zielen jedoch in erste Linie darauf ab, die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden in einem Strafverfahren zu erleichtern.

Um möglichst lückenlose Angaben über das Vorleben eines Bewerbers zu erhalten, müsste daher verlangt werden, dass er einen Strafregisterauszug aus jedem Land beibringt, in dem er in der Vergangenheit (oder zumindest in den letzten zehn Jahren) seinen Wohnsitz hatte. Dies wäre jedoch mit einem sehr grossen Aufwand verbunden, der für den Betroffenen selber und für die Arbeitgeber oder Vereine nicht zumutbar wäre. Zudem kann das Vorleben einer Person nicht immer zuverlässig eruiert werden, weil man dazu auf ihre Auskünfte angewiesen ist. Ferner stellt nicht jeder Staat einer Person, die weder Staatsangehörige ist noch in diesem Staat Wohnsitz hat, einen Strafregisterauszug aus. Schliesslich erhalten auch die Schweizer Behörden von anderen Staaten in der Regel nur dann eine Auskunft über die Verurteilung einer Person, wenn gegen diese Person in der Schweiz ein Strafverfahren läuft. Dies ist im vorliegenden Kontext nicht der Fall.

Um den Aufwand in Grenzen zu halten, sollte auf die bestehenden Strukturen und Meldeflüsse abgestellt werden. Das heisst, dass die Überprüfung eines Bewerbers gestützt auf den erweiterten Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister und auf die entsprechenden Urkunden des Heimatstaates vorgenommen wird. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass jeder Staat im Strafrecht einen anderen Massstab ansetzt, dass der Inhalt der Strafregisterauszüge unterschiedlich geregelt ist und die Auszüge unter Umständen nicht alle einschlägigen Vorstrafen des Betroffenen enthalten. In diesem Zusammenhang wird immerhin verlangt werden müssen, dass ausländische Dokumente in der Landessprache, die am Ort der Anstellung gesprochen wird, oder in einer entsprechenden beglaubigten Übersetzung eingereicht werden.

Ein Strafregisterauszug gibt nur Auskunft über Verurteilungen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Er ist daher in der Regel nur während drei Monaten gültig. Personen, die eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen ausüben, sollten daher in periodischen Abständen, z.B. alle zwei Jahre, erneut überprüft werden.

Im Rahmen der Vorlage zum neuen Strafregistergesetz wird es darum gehen, eine Regelung zu finden, welche eine möglichst effiziente Überprüfung erlaubt, die in der Praxis umsetzbar ist. Diese Regelung darf zudem nicht gegen das Abkommen über die Personenfreizügigkeit verstossen (vgl. unten, Ziff. 5.2.5), das ein sehr strenges Diskriminierungsverbot enthält.

Nicht jeder Staat kennt ein strafrechtliches Tätigkeitsverbot für Täter, die Sexualstraftaten an Unmündigen begangen haben. Es wird daher allenfalls auf verwaltungsrechtlicher Ebene geregelt werden müssen, welches die Folgen für Personen sind, die im Ausland wegen einer Straftat nach Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB verurteilt worden sind, ohne dass gegen sie ein Tätigkeitsverbot verhängt wurde (z.B. weil der betreffende Staat kein solches Verbot kennt).

2.5.1.4 Eltern, Verwandte und nahe stehende Personen

Eltern, die ihre Kinder Verwandten sowie weiteren ihnen nahestehenden Personen in einem familiären Rahmen zur Betreuung überlassen, werden nicht unter diese Pflicht fallen (sie sind i.d.R. weder Arbeitgeber noch eine Organisation). Mit Blick auf die Vernehmlassungsergebnisse zur neuen Kinderbetreuungsverordnung, in welcher die elterliche Eigenverantwortung betont wird, sollte den Eltern diese Pflicht auch dann nicht auferlegt werden, wenn Verwandte und Bekannte ihre Betreuungstätigkeit entgeltlich und im Rahmen eines Berufs ausüben.

Zu berücksichtigen ist, dass Verwandte und weitere den Eltern nahe stehende Personen mit einem Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67a StGB, 50a MStG oder 16a JStG) belegt sein können. In diesen Fällen wird es jedoch die Aufgabe der Bewährungshilfe sein, die Einhaltung des Verbots so weit als möglich zu überwachen und wenn nötig geeignete Massnahmen zu ergreifen (obwohl es den Eltern im Prinzip unbenommen wäre, auch von einem Verwandten oder Bekannten einen normalen Strafregisterauszug nach Artikel 371 StGB zu verlangen).

2.5.1.5 Übergangsbestimmungen

In Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB wird für Täter, die bestimmte Straftaten begangen haben, ein obligatorisches Tätigkeitsverbot vorgeschlagen. Dieses Verbot wird erst bei Taten zum Zug kommen, die nach Inkrafttreten einer entsprechenden Gesetzesänderung begangen werden. Es stellt sich daher die Frage, ob und welche Auswirkungen es auf Personen haben soll, die vor dem Inkrafttreten des neuen Tätigkeitsverbots eine Straftat im Sinne von Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB begangen haben.

Es wird zudem geregelt werden müssen, ob und in welchem Zeitraum die Personen, die heute eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen ausüben, überprüft werden sollen. Sie könnten z.B. im Rahmen einer periodischen Überprüfung erfasst werden, die bei allen Personen, die eine entsprechende Tätigkeit ausüben, durchgeführt wird.

2.5.1.6 Ausführungsvorschriften

Die Einzelheiten sollen in einer Verordnung geregelt werden. So wird insbesondere bestimmt werden müssen, welche Arbeitgeber und welche Vereine, Organisationen und anderen Einrichtungen verpflichtet sind, von Bewerbern einen erweiterten Strafregisterauszug einzuholen und Mitarbeiter regelmässig zu überprüfen.

2.5.2 Neue Strafbestimmungen

2.5.2.1 Missachtung der Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs

Die Missachtung der Pflicht, vor der Anstellung oder Verpflichtung für bestimmte Tätigkeiten einen erweiterten Strafregisterauszug oder ein gleichwertiges ausländisches Dokument einzuholen, soll sanktioniert werden. Eine entsprechende Strafbestimmung im Strafgesetzbuch könnte wie folgt lauten:

Art. 295a Missachtung der Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszuges

¹ *Wer die Pflicht zur Einholung eines erweiterten Strafregisterauszugs oder eines gleichwertigen ausländischen Dokumentes nach Artikel des Bundesgesetzes vom ... über das Strafregister missachtet, wird mit Busse bestraft.*

² *Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis 5'000 Franken.*

2.5.2.2 Anstellung oder Verpflichtung trotz Tätigkeitsverbot

Gestützt auf eine neue Strafbestimmung soll zudem bestraft werden, wer jemanden einstellt oder verpflichtet, obwohl er weiss, dass gegen diese Person für die entsprechende Tätigkeit ein Tätigkeitsverbot besteht. Die unbewusst fahrlässige Begehung dieser Tat wird begangen, indem jemand über eine Person keinen Strafregisterauszug einholt, und wird gestützt auf den neuen Artikel 295a (vgl. oben, Ziff. 2.5.2.1) bestraft.

Wird für Personen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Tätigkeitsverbots oder im Ausland eine Straftat im Sinne von Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB begangen haben, ein administratives Anstellungsverbot eingeführt (vgl. oben, Ziff. 2.5.1.2 und 2.5.1.4), so wären Verstösse gegen dieses Verbot ebenfalls zu sanktionieren.

2.5.3 Fristen im Zusammenhang mit dem heutigen Strafregisterauszug nach Artikel 371 StGB

Das heute geltende Strafregisterrecht gewährleistet nicht, dass das heutige Berufsverbot nach Artikel 67 StGB während seiner ganzen Dauer im Strafregisterauszug für Privatpersonen nach Artikel 371 StGB erscheint. Dasselbe gilt für das neue Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 1 VE-StGB. Die Bestimmungen des Strafregisterrechts müssten daher entsprechend angepasst werden. Es macht jedoch keinen Sinn, dies im Rahmen dieser Vorlage zu tun, weil zuerst fundamentale Probleme im System des Auszugs für Privatpersonen gelöst werden müssen. Diese Probleme sollen im Zuge der umfassenden Strafregisterrevision (vgl. oben, Ziff. 2.5.1) angegangen werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat für den Bund im Bereich des Strafregisters Mehrkosten zur Folge.

Zum einen wird im Zusammenhang mit der Einführung eines erweiterten Strafregisterauszugs für Privatpersonen die Programmierung des automatisierten Strafregisters angepasst werden müssen. Diese Arbeiten werden indessen in den Anpassungen aufgehen, welche mit der Vorlage für eine umfassende Revision des Strafregisterrechts verbunden sein werden.

Der Strafregisterdienst im Bundesamt für Justiz wird zudem neu die Gesuche um Erteilung eines erweiterten Strafregisterauszugs behandeln müssen. Dieser Auszug soll für alle Personen obligatorisch sein, die sich beruflich oder in organisiertem Rahmen ausserberuflich mit Kindern und Jugendlichen beziehungsweise besonders schutzbedürftigen Personen beschäftigen. Es ist noch nicht absehbar, welches Volumen diese Gesuche annehmen werden.

Die Kosten für die Anpassung der Programmierung und die zusätzlichen Arbeitskräfte werden durch die kostendeckenden Gebühren, welche für die Strafregisterauszüge erhoben werden, gedeckt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden lassen sich nur schwer abschätzen.

Es dürften sich finanzielle Mehrbelastungen ergeben, weil im Bereich des Strafvollzugs die Bewährungshilfe neue Aufgaben erhält.

Auch die Einholung von Strafregisterauszügen für Personen im öffentlichen Dienst, die eine Tätigkeit mit unmündigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen ausüben, wird zu einem gewissen Mehraufwand führen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Unternehmen, die Personen beschäftigen, welche eine Tätigkeit mit unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen ausüben, werden mit der Einholung von Strafregisterauszügen eine gewissen Mehraufwand haben. Andererseits werden solche Kontrollen bereits heute von bestimmten grossen Unternehmen durchgeführt. Um das administrative Prozedere bei den periodischen Überprüfungen ihrer Mitarbeiter zu vereinfachen, haben sie die Möglichkeit (mit Einwilligung der Betroffenen), beim Schweizerischen Strafregister eine Sammelbestellung einzureichen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft des Bundesrates vom 23. Januar 2008 (BBl 2008 753) über die Legislaturplanung 2007-2011 noch im Bundesbeschluss vom 18.

September 2008 (BBl 2008 8543) über die Legislaturplanung 2007-2011 angekündigt.

Die Verbesserung des Schutzes von Kindern vor sexuellem Missbrauch ist ein wichtiges Anliegen, das seit vielen Jahren thematisiert und durch zahlreiche parlamentarische Vorstösse getragen wird. Der Bundesrat erachtet es daher als angezeigt, die Arbeiten an dieser Vorlage voranzutreiben, um sie in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode dem Parlament unterbreiten zu können.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

5.1.1 Gesetzgebungskompetenz

Nach Artikel 123 BV ist der Bund zur Gesetzgebung im Bereich des Strafrechts befugt.

Für die Einführung eines obligatorischen Strafregisterauszuges wird eine Ergänzung von Artikel 123 BV vorgeschlagen (vgl. oben, Ziff. 1.2.1 und 2.1).

5.1.2 Grundrechtskonformität

Das vorgeschlagene Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot tangieren verschiedene verfassungsmässige Garantien, wie die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV), die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Grundrechtseinschränkungen sind mit der Verfassung vereinbar, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Art. 36 BV). Wird die Bewegungsfreiheit des Betroffenen durch das Kontakt- und Rayonverbot auf einen räumlich engen Bereich beschränkt, sind allenfalls auch die Garantien bei Freiheitsentzug nach Artikel 31 BV zu beachten (Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage 2008, S. 86).

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Garantie der Wirtschaftsfreiheit, das Grundrecht der persönlichen Freiheit sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit ihre Grenzen auch im Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit nach Artikel 11 BV finden, ja dass zum Schutz von Kindern in Grundrechtspositionen Dritter eingegriffen werden darf (vgl. Heinrich Koller / Martin Wyss, "Kinder haben Anspruch auf besonderen Schutz...", Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Art. 11 Abs. 1 BV; in: Festschrift für Heinz Hausheer zum 65. Geburtstag, Bern 2002, S. 435 ff.).

Die vorgeschlagenen Verbote werden in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt. Als Grundlage für die Pflicht zur Einholung eines Strafregisterauszugs wird zudem eine neue Verfassungsnorm vorgeschlagen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen. Mit der Annahme von Art. 123b BV (Unverjährbarkeit der Strafverfolgung und der Strafe bei sexuellen und bei pornografischen Straftaten an Kindern vor der Pubertät) hat das Stimmvolk am 30. November 2008 entschieden, dass es im Bereich des Schutzes von Kindern zu weitgehenden Schritten entschlossen ist.

Ferner kann festgehalten werden, dass der Kerngehalt der betroffenen Grundrechte nicht verletzt wird (Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage 2008, S. 85 ff., 89ff., 267 ff., und 1078 f.). Schliesslich werden die Verbote durch ein Gericht in einem ordentlichen Strafverfahren verhängt. Zu prüfen bleibt daher der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kommt bei der Ausgestaltung der Verbote eine wichtige Bedeutung zu. So stellt sich die Frage, bei welchen Anlasstaten ein Verbot geeignet und notwendig ist, um weitere Straftaten zu verhindern (ist eine Kontakt- oder ein Rayonverbot bei Vermögensdelikten sinnvoll?). Welche minimale Schwere muss eine Tat aufweisen, damit ein Verbot in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation steht? Kann ein lebenslanges Verbot angesichts der Tatsache, dass es sich bei den verurteilten Personen nicht um hoch gefährliche Täter handelt, verhältnismässig sein? Welche Überprüfungs- und Beendigungsmöglichkeiten sind vorzusehen, damit ein Verbot, für das die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufgehoben werden kann?

Aus der verfassungsmässigen Garantie der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV) lässt sich ableiten, dass die begangene Straftat einen engen Zusammenhang zur in Frage stehenden Tätigkeit aufweisen muss. Ein Tätigkeitsverbot, das in keinem Zusammenhang zur begangenen Straftat steht, würde eine unverhältnismässige Einschränkung der beruflichen Tätigkeit bedeuten.

Bezüglich des Verbots ausserberuflicher Tätigkeiten ist es nicht auszuschliessen, dass es gewisse Formen der Freizeitgestaltung gibt, welche die elementare Persönlichkeitsentfaltung tangieren (Grundrecht der persönlichen Freiheit, Art. 10 Abs. 2 BV).

Weiter sind Konstellationen bei der Ausübung einer ehrenamtlichen kirchlichen Tätigkeit denkbar, bei denen die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) tangiert ist. Deshalb muss auch hier ein enger Zusammenhang zwischen der Straftat und dem Verbot bestehen.

Das Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 1 trägt diesen Anforderungen Rechnung, indem nur Tätigkeiten verboten werden können, die zur Begehung von Straftaten missbraucht worden sind. Die Anlasstat muss eine gewisse Schwere aufweisen und es muss die Gefahr des weiteren Missbrauchs bestehen. Schliesslich muss das Gericht im Rahmen der "Kann"-Bestimmung prüfen, ob ein entsprechendes Verbot geeignet, notwendig und verhältnismässig ist.

Beim Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 2 sowie dem Kontakt- und Rayonverbot nach Artikel 67a VE-StGB wird den oben dargestellten Anforderungen dadurch Rechnung getragen, dass sie nur dann verhängt werden können, wenn die Gefahr besteht, dass der Täter bei der Ausübung von Tätigkeiten mit bestimmten Personen oder beim Kontakt mit bestimmten Personen weitere einschlägige Straftaten begeht. Zudem muss das Gericht im Rahmen der "Kann"-Bestimmung prüfen, ob ein entsprechendes Verbot geeignet, notwendig und verhältnismässig ist.

Beim obligatorischen Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 Absatz 3 VE-StGB besteht der Zusammenhang zwischen Straftat und Verbot über die Art der Taten (Sexualstraftat) und die Art der Opfer (Kinder und Jugendliche). Es werden nur Tätigkeiten verboten, die Gelegenheit zu weiteren einschlägigen Taten gegenüber bestimmten Opfern geben können.

Ein wesentlicher Aspekt ist, dass mit den Tätigkeitsverboten nicht ein Beruf als Ganzes untersagt wird. Dasselbe gilt für Betätigungen im Rahmen der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie für Freizeitbeschäftigungen im Rahmen der persönlichen Freiheit: Sie werden nicht als Ganzes untersagt, sondern nur einzelne Tätigkeiten, respektive Tätigkeiten mit bestimmten Personen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die betroffenen Personen aufgrund der begangenen Straftaten auch zu langjährigen Freiheitsstrafen, zu stationären therapeutischen Massnahmen oder zu lebenslanger Verwahrung verurteilt werden können. Die vorgeschlagenen Neuerungen führen daher nicht nur zu einer Verschärfung des geltenden Rechts. Vielmehr können sie in bestimmten Fällen dazu beitragen, dass einem Täter eine günstige Prognose gestellt werden kann (weil er mit einem Tätigkeits- oder einem Kontakt- und Rayonverbot belegt wird und für bestimmten Tätigkeiten ein Strafregisterauszug eingeholt werden muss), so dass eine bedingte Strafe ausfällt oder eine bedingte Entlassung verfügt werden kann. Die vorgeschlagenen Neuerungen können somit in bestimmten Fällen dazu führen, eine viel einschneidendere Sanktion zu vermeiden.

Dauer von obligatorischen Verboten

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist bezüglich der Dauer eines obligatorischen Verbots differenziert vorzugehen: Das Gesetz kann wohl eine Mindestdauer des obligatorischen Verbots von beispielsweise zehn Jahren vorsehen; was über diese Zeitdauer hinausgeht, muss jedoch im Ermessen des Gerichts liegen. Ein obligatorisch lebenslängliches Berufsverbot (ohne Ermessen des Gerichts) wird als nicht verhältnismässig angesehen.

Lebenslange Verbote

Nach dem Vorbild ausländischer Rechtsordnungen (vgl. oben, Ziff. 1.5) werden in dieser Vorlage auch lebenslange Tätigkeitsverbote vorgesehen. Sie sollen verhängt werden, wenn bereits zum Zeitpunkt des Urteils zu erwarten ist, dass die Dauer von 10 Jahren zur Abwendung der vom Täter ausgehenden Gefahr nicht ausreicht (Art. 67 Abs. 6 VE-StGB).

Es stellt sich die Frage, inwieweit sie mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar sind. Dieser Grundsatz kommt bei den Strafen im Rahmen des Schuldprinzips, namentlich bei den Strafzumessungsregeln, zum Tragen. Für die therapeutischen Massnahmen und die Verwahrung, die unabhängig vom Verschulden des Täters möglich sind, wurde der Grundsatz Verhältnismässigkeit im revidierten AT-StGB ausdrücklich genannt (Art. 56 Abs. 2 StGB) und in verschiedenen Bestimmungen konkretisiert (u.a. Art. 56 Abs. 1 und 6, 56a, 57 Abs. 1, 59 Abs. 1, 60 Abs. 1, 61 Abs. 1, 63 Abs. 1 StGB).

Beim Tätigkeitsverbot handelt es sich um eine so genannte "andere Massnahme". Wie die oben genannten Massnahmen ist für die Verhängung und Dauer der Verbote nicht in erster Linie das Verschulden des Täters massgebend, sondern die besondere Gefahr, die von ihm ausgeht und der die Verbote begegnen sollen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist daher vom Gericht bei der Verhängung dieser Verbote und von den Vollzugsbehörden bei dessen Überprüfung und Aufhebung zu berücksichtigen.

Bei der Ausgestaltung des lebenslangen Tätigkeitsverbots wird der Verhältnismässigkeit dadurch Rechnung getragen, dass es nur aufgrund bestimmter Taten oder

aufgrund von Taten gegen bestimmte Personen, die besonders geschützt werden sollen, möglich ist. Die lebenslangen Verbote sind zudem nur gestützt auf eine negative Prognose möglich.

Gestützt auf Artikel 5 Ziffer 4 EMRK muss zwar eine periodische Überprüfung nur bei freiheitsentziehenden Sanktionen vorgesehen werden (ein Anspruch auf wiederholte gerichtliche Haftprüfung besteht immer dann, wenn der Freiheitsentzug auch von persönlichen Eigenschaften – wie Geisteskrankheit, Alkoholismus oder Drogensucht – oder sonstigen veränderbaren Umständen abhängig ist). Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip erfolgt die Überprüfung nach geltendem StGB jedoch nicht nur bei freiheitsentziehenden Sanktionen, sondern (im Rahmen einer periodischen, formellen Verlängerung) auch bei der ambulanten Behandlung, der Verlängerung der Probezeit, der Weisungen und der Bewährungshilfe. In Analogie dazu müsste auch beim Tätigkeitsverbot sowie dem Rayon- und Kontaktverbot die Möglichkeit einer Überprüfung bestehen.

Für das allgemeine Tätigkeitsverbot (Art. 67 Abs. 1 VE-StGB) und das Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67a VE-StGB) werden die Überprüfungsmöglichkeiten vorgesehen, die heute für das Berufsverbots gelten (Art. 67b Abs. 3, 4 und 5 Bst. a VE-StGB). Für die qualifizierten Verbote werden entsprechend längere Fristen vorgeschlagen (Art. 67b Abs. 5 Bst. b und c VE-StGB). Diese längeren Fristen sind vor dem Hintergrund des besonderen Schutzes zu sehen, der mit den qualifizierten Tätigkeitsverboten gewährt werden soll. Es ist nicht angezeigt, lang dauernde Berufsverbote vorzusehen, wenn diese bereits nach kurzer Zeit wieder in Frage gestellt werden können. Denkbar wäre indessen, dass die Verbote nach der Verbüssung einer langen Strafe oder Massnahme überprüft werden müssen (analog der Verwahrung am Ende des Vollzugs der vorausgehenden Freiheitsstrafe; Art. 64 Abs. 3 StGB).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

5.2.1 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)

Nach Artikel 6 EMRK hat jedermann den Anspruch, dass er Streitigkeiten über zivilrechtliche Angelegenheiten durch ein Gericht beurteilen lassen kann. Ein Tätigkeitsverbot (Berufsverbot) beschlägt nach ständiger Rechtsprechung ein zivilrechtliches Recht (u.a. Urteil des EGMR vom 28. Juni 1978, Fall König, A/28); für die Anwendbarkeit des zivilrechtlichen Teils von Artikel 6 EMRK genügt die Möglichkeit, dass im betreffenden Verfahren ein Berufsverbot verhängt werden kann (u.a. Urteil des EGMR vom 15. Dezember 2005, Hurter c. Schweiz, Nr. 53146/99). Der Vorentwurf sieht vor, dass Tätigkeitsverbote vom urteilenden Strafgericht ausgesprochen werden (z.T. ausgesprochen werden müssen). Insofern ist den Anforderungen von Artikel 6 EMRK Genüge getan, ohne dass näher zu prüfen wäre, ob die Bestimmung auch auf Verbote ausserberuflicher Tätigkeiten anwendbar wäre.

Berufliche Tätigkeiten einer Person sind zwar deren Privatleben (Art. 8 EMRK) zuzurechnen (Urteil des EGMR vom 16. Dezember 1992, Niemitz c. Deutschland, A/251-B), die Konvention garantiert aber kein Recht auf eine berufliche Tätigkeit. Ein Eingriff in das Privatleben kann vorliegen, wenn einer Person berufliche Tätig-

keiten auch im Privatleben in erheblichem Umfang verboten werden (Meyer-Ladewig, Handkommentar EMRK, 2.A, 2006, ad Art. 8 N9; Urteile des EGMR vom 27. Juli 2004, Sidabras et al. c. Litauen, Nr. 55480/00 und 59330/00, ACEDH 2004-VII). Eingriffe in das Recht auf Privatleben sind nur zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind, eines der in Artikel 8 Absatz 2 EMRK angeführten Schrankenziele verfolgen und notwendig in demokratischen Gesellschaft sind. Zu den beiden erstgenannten Kriterien können vorliegend Ausführungen entfallen. Soweit die Verhältnismässigkeit betroffen ist, sieht der Vorentwurf verschiedene Abstufungen vor (zwingende/nichtzwingende Anordnung; abgestufte Dauer und inhaltliche Reichweite des Verbots). Die Regelungen des Vorentwurfs sind daher einer konventionskonformen Anwendung grundsätzlich zugänglich, wobei Art. 67 Abs. 3 des Entwurfs (obligatorisches Verbot und Mindestdauer von 10 Jahren) als an der Grenze des Vertretbaren angesehen werden kann.

Aus Artikel 8 EMRK ergeben sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Vertragsstaaten auch positive Verpflichtungen, die im vorliegenden Fall eine gewisse Bedeutung erlangen. In der Rechtsordnung müssen z.B. die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit sich jemand gegen die Beeinträchtigung seines Privatlebens wehren kann (vgl. z.B. Urteil des EGMR vom 26. März 1985, X. und Y c. Niederlande, A//91: fehlende Strafbarkeit der Vergewaltigung einer geistig behinderten Frau; Urteil des EGMR vom 4. Dezember 2003, M.C. c. Bulgarien, Nr. 39272/98, ACEDH 2003-XII: Nachweis körperlichen Widerstands als Voraussetzung für eine Verurteilung wegen Vergewaltigung; Urteil des EGMR vom 2. Dezember 2008, K.U. c. SF, Unmöglichkeit, den Telekommunikationsanbieter zu verpflichten, die Daten des Urhebers einer sexuellen Belästigung eines Minderjährigen herauszugeben). Der sexuelle Missbrauch einer unmündigen oder einer anderen besonders schutzbedürftigen Person stellt eine Beeinträchtigung des Privatlebens dieser Personen dar. Mit dem vorgeschlagenen Tätigkeitsverbot, dem Kontakt- und Rayonverbot sowie dem obligatorischen Strafregisterauszug wird der positiven Pflicht zum Schutz des Opfers im Sinne von Artikel 8 EMRK nachgekommen.

5.2.2 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I, SR 0.103.1)

Das Recht auf Arbeit, wie es in Artikel 6 des UNO-Paktes I vorgesehen ist, bekräftigt die Verpflichtung der Vertragsstaaten, jedem Individuum das Recht auf eine frei gewählte oder angenommene Arbeit zu garantieren, namentlich das Recht, nicht unrechtmässig daran gehindert zu werden (vgl. Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, Le droit au travail, Observation générale no 18, adoptée le 24 novembre 2005, § 4).

Aus den bereits genannten Gründen (vgl. oben, Ziff. 5.1.2 und 5.2.1) ist das in dieser Vorlage vorgesehene Tätigkeitsverbot mit dem Pakt vereinbar.

5.2.3 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2)

Die betroffenen Bestimmungen der des UNO-Paktes II (Art. 14, 17 und 26) decken sich weitgehend mit denjenigen der EMRK (vgl. oben, Ziff. 5.2.1).

5.2.4 Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107)

Gemäss Artikel 19 der Konvention verpflichtet sich die Schweiz, Massnahmen zu treffen, um Kinder unter anderem vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut. Nach Artikel 34 der Konvention verpflichtet sie sich, das Kind vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen. Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Neurungen stellen Massnahmen im Rahmen dieser Verpflichtungen dar.

5.2.5 Übereinkommen des Europarates zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007 (Lanzarote-Konvention)

Die Schweiz hat das Übereinkommen am 16. Juni 2010 unterzeichnet. Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, mit Blick auf die Ratifikation des Übereinkommens eine Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte auszuarbeiten.

Nach Artikel 5 Absatz 3 des Übereinkommens (www.conventions.coe.int, SEV-Nr. 201) trifft jede Vertragspartei "im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass durch die Voraussetzungen für den Zugang zu Berufen, deren Ausübung mit regelmäßigen Kontakten zu Kindern einhergeht, gewährleistet wird, dass die Bewerber für diese Berufe nicht wegen Handlungen sexueller Ausbeutung oder sexuellen Missbrauchs von Kindern verurteilt worden sind". Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Neurungen stellen einen massgebenden Schritt zur Umsetzung dieser Verpflichtung dar.

5.2.6 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)

Das Abkommen enthält ein strenges Diskriminierungsverbot (u.a. Art. 2 und 7 Bst. a des Abkommens; Art. 9 Abs. 1 und 15 Abs. 1 des Anhangs I zum Abkommen). Regelungen, welche aufgrund der Staatszugehörigkeit einer Person eine unterschiedliche Behandlung vorsehen oder in der Praxis zu einer unterschiedlichen Behandlung führen, sind nicht zulässig.

Im Rahmen der Vorlage zu einem neuen Strafregistergesetz wird eine Regelung ausgearbeitet werden müssen, welche eine effiziente Kontrolle des Vorlebens von ausländischen Bewerbern erlaubt, ohne gegen das Diskriminierungsverbot des Freizügigkeitsabkommens zu verstossen.