



P.P. CH-3003 Bern, BSV, EKKJ

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Unser Zeichen: 733.1/2006/20474 26.05.2011 Doknr: 151  
Sachbearbeiter/in: Andrea Ledergerber Lüber  
Bern, 31. Mai 2011

## **Stellungnahme der EKKJ zur Änderung der Bundesverfassung, des Strafgesetzbuches, des Militärgesetzes und des Jugendstrafgesetzes (Tätigkeitsverbot und Kontakt- und Rayonverbot)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zum Entwurf eines neuen Artikels der Bundesverfassung und der Revision des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafrechts. Die grundsätzlich positive Haltung zu einem besseren strafrechtlichen Kinderschutz darf nicht davon abhalten, die Wirksamkeit und Tragweite des Revisionsprojekts aus kinderrechtlicher Sicht kritisch zu beleuchten.

### **Grundsätzliches**

Die neuen Bestimmungen sollen Kinder und Jugendliche besser vor Übergriffen durch rückfällige Pädokriminelle in beruflichen und organisierten ausserschulischen Aktivitäten schützen. Der Begleitbericht gibt leider kaum Auskunft über die quantitative und qualitative Bedeutung dieses Problems und eine Verortung im Gesamtkontext der Misshandlungsrisiken von Kindern und Jugendlichen. Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote für verurteilte Pädokriminelle sind anderen Rechtsordnungen bereits bekannt. Dazu vermischen wir Hinweise auf praktische Erfahrungen mit diesen Instrumenten.

Die polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2009 weist für sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB) 1'526 Verzeigungen, die Urteilsstatistik aber nur 72 Jugend- und 366 Erwachsenenstrafurteile aus. Der Unterschied zwischen Verzeigungen und Urteilen ist gross, von der Dunkelziffer ganz zu schweigen. Für den präventiven Kinderschutz weisen diese Zahlen auf eine beschränkte Reichweite von Massnahmen hin, die bei möglichen Wiederholungstätern ansetzen. Das allein spricht nicht gegen die Vorlage. Wenn sie aber ernsthafter Ausdruck eines politischen Willens sein soll, Kinder und Jugendliche vor Missbrauch besser zu schützen, muss der Hebel an anderen Orten angesetzt werden.

Die kürzlich vom UN-Kinderrechtsausschuss veröffentlichte Allgemeine Bemerkung Nr. 13 zu Artikel 19 der Kinderrechtskonvention (Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, 21 March 2011) verlangt gerade dort Schutzmassnahmen, wo das Revisionsprojekt nicht hinsehen will: Bei der Prävention krimineller Gewalt durch Ersttäter, besonders auch ausserhalb organisierter Strukturen und im familialen Nahbereich.

Aufgrund von epidemiologischen Untersuchungen<sup>1</sup> ist evident, dass sich etwa ein Prozent der Männer zwischen 18 und 75 Jahren von Kindern sexuell angezogen fühlen. Zumindest ein Teil dieser Männer hat ein Problembewusstsein bezüglich genannter sexuellen Impulse. (Baier et al., 2005<sup>2</sup>, Ahlers et al. 2009<sup>3</sup>) Diese Männer wissen aber in der Regel nicht, wohin sie sich für therapeutische Hilfe wenden können, weil entsprechende Angebote fehlen oder weil diese zwar vorhanden wären, aber viel zu hochschwellig angelegt sind.

Nach Auffassung der EKKJ sollte der präventive Schutz mit innovativen Lösungsansätzen gestärkt werden. Dazu gehören Massnahmen wie das Pilotprojekt „Kein Täter werden“ des Instituts für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin der Charité Berlin. Das Projekt hilft gefährdeten Männern, bevor sie ihre pädophile Neigung ausleben und fordert sie auf, sich anonym zu melden und therapieren zu lassen. Das Angebot erhielt unerwartet grossen Zulauf. Es wurde inzwischen mit Ambulatorien in Kiel und Regensburg erweitert (vgl.: <http://www.kein-taeter-werden-bayern.de>).

In der Schweiz sind entsprechende, präventiv und täterorientiert angelegte Angebote erst ansatzweise vorhanden. So hat das Forensische Institut Ostschweiz<sup>4</sup> in enger Kooperation mit dem Institut für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin der Charité Berlin eine Konzeption für ein kostenloses Behandlungsangebot entwickelt. Dieses richtet sich an Personen, die auf Kinder gerichtete sexuelle Impulse verspüren und aus diesem Grund von sich aus und ohne rechtlichen Druck therapeutische Hilfe suchen, um keine sexuellen Übergriffe (mehr) auf Kinder zu begehen. Erste Behandlungen im Einzel- sowie im Gruppensetting sind angelaufen. Für eine Erweiterung des Angebots und die für die Erreichbarkeit potentieller Täter erforderliche Informationskampagne fehlen derzeit noch die Mittel.

Demgegenüber sind die in diesem Bereich primär auf Repression angelegten Massnahmen sehr teuer. Urbaniok (Urbaniok 2011<sup>5</sup>) hat nachgewiesen, dass mit adäquater therapeutischer Behandlung rückfallgefährdeter Gewalt- und Sexualstraftäter Folgedelikte deutlich gesenkt werden können. Dadurch werden viel Kosten gespart. Umso mehr dürfte dieser Effekt bezogen auf Menschen mit sexuellen Präferenzstörungen zu erreichen sein, welche noch nicht straffällig geworden sind, wenn passende Behandlungsangebote bekannt gemacht und zielgruppengerecht angeboten werden.

## Zur Revision des Strafrechts

Die EKKJ unterstützt eine Regelung, die Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote auch gegenüber schuldunfähigen Tätern ermöglicht (Artikel 19 Absatz 3 eStGB). Ebenso die Möglichkeit, derartige Massnahmen über eine Probezeit hinaus anordnen zu können.

---

<sup>1</sup> Internationale Studien gehen davon aus, dass bei cirka 1% aller erwachsenen Männer eine primärpädagogische Ausrichtung vorliegt (Briere, J., & Runtz, M. (1989). University males' sexual interest in children: Predicting potential indices of „pedophilia“ in a non-forensic sample. *Child Abuse & Neglect: The international Journal*, 13, 65–75). Das hat sich auch in der Berliner Männerstudie bestätigt.

<sup>2</sup> Ahlers Ch. J., Schaefer G. A., Beier K. M. (2005): „Das Spektrum der Sexualstörungen und ihre Klassifizierbarkeit in DSM-IV und ICD-10.“, *Sexuologie* 12 (3/4)

<sup>3</sup> Ahlers, Ch. J. (2009): Paraphilie und Persönlichkeit. Dissertation, Medizinische Fakultät, Universitätsklinikum Charité Berlin

<sup>4</sup> Forensisches Institut Ostschweiz, <http://www.forio.ch/>

<sup>5</sup> Urbaniok, F. 2011. Prävention und Opferschutz: Wirksamkeit und Kosteneffizienz spezifisch deliktpräventiver Therapieangebote zur Verhinderung von Gewalt- und Sexualstraftaten. <http://bios-bw.de/rueckfalluntersuchungen>

Die Erweiterung des geltenden Berufsverbotes zu einem Tätigkeitsverbot, das auch organisierte ausserberufliche Tätigkeiten untersagt, ist grundsätzlich richtig (Art. 67 eStGB). Der Entwurf sieht bei Sexualdelikten mit Minderjährigen ein zwingendes Tätigkeitsverbot vor (Art. 67 Abs. 3 eStGB), sofern eine qualifizierende Mindeststrafe verhängt wurde. Dagegen ist kaum etwas einzuwenden. Problematischer ist dagegen die Rückbindung des Tätigkeitsverbotes an eine enge Definition der „organisierten ausserberuflichen Tätigkeit“ (Art. 67 Abs. 4 eStGB, Begleitbericht S. 34). Davon sollen namentlich Betreuungsleistungen im privaten Rahmen durch Verwandte und den Eltern nahestehende Personen ausgenommen sein. Mit dieser Einschränkung erreichen Tätigkeitsverbote gerade diejenigen Bereiche nicht, in denen das Missbrauchsrisiko für Kinder und Jugendliche vergleichsweise hoch ist.

Neu können alle an Kindern und Jugendlichen begangenen Taten (Art. 67 Abs. 2 und 3 eStGB, „Qualifizierte Tätigkeitsverbote“) Anlass eines Tätigkeitsverbots sein. Diese Erweiterung ist grundsätzlich richtig, indem sie auch nicht sexualisierte Gewalttaten an Kindern erfasst.

Die Tragweite der vorgeschlagenen Kontakt- und Rayonverbote ist schwer einzuschätzen. Der Begleitbericht scheint diese Massnahmen in Anlehnung an den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28b ZGB) auf konkrete einzelne Opfer auszurichten (Begleitbericht S. 19, S. 35). Gleichzeitig hält er fest, dass die Regelung sehr weit gehende Kontakt- und Rayonverbote ermöglicht, sofern sie im Einzelfall sinnvoll und durchsetzbar sind (Begleitbericht S. 19).

Fragen stellen sich zur Umsetzung der geplanten Regelung. Der Entwurf sieht neben dem erweiterten Strafregisterauszug mit Einholungspflicht auch technische Hilfsmittel (Electronic Monitoring) und die strafrechtliche Begleitung durch die Bewährungshilfe vor (Art. 67a Abs. 3 StGB). Der Begleitbericht (S. 13, S. 21) fokussiert leider zu stark auf den erweiterten Strafregisterauszug. Dies reduziert den Schutzbereich auf berufliche und organisierte ausserberufliche Tätigkeiten, schiebt die Verantwortung auf Arbeitgeber und Institutionen und lässt wichtige Risikobereiche offen. Artikel 67a Abs. 3 des Entwurfs lässt im Wortlaut grundsätzlich die Kombination aller Massnahmen zu. Wir bedauern, dass sich der Begleitbericht (S. 13, S. 20) ausgerechnet zur strafrechtlichen Begleitung – aus Sicht der Kinderrechte das wichtigste Instrument - sehr reserviert zeigt und die Umsetzung mit Warnungen vor Kostenfolgen den Kantonen überlässt.

Abgesehen davon ist die Möglichkeit eines erweiterten Strafregisterauszuges zu begrüssen. Überdacht werden sollte die Pflicht von Anbietern organisierter ausserberuflicher Tätigkeiten, in jedem Fall einen Strafregisterauszug zu verlangen. Insbesondere für Kinder- und Jugendverbände und deren meist freiwillig tätigen Leiter/innen würde die Verpflichtung eine grosse und unverhältnismässige Belastung darstellen. Man muss sich vor Augen führen, dass nur in den drei grössten Kinder- und Jugendverbänden jedes Jahr ca. 10'000 Jugendliche zu Leiterinnen und Leitern ausgebildet werden. Das Einholen und die Überprüfung der Auszüge würde ein enormer Aufwand darstellen. Eine vergleichbare Debatte wurde soeben im Zusammenhang mit der Revision des Sportförderungsgesetzes geführt. In Anlehnung an Artikel 10 Abs. 1 des revidierten Sportförderungsgesetzes könnte diese Pflicht an das Vorliegen „konkreter Hinweise“ auf einschlägige Vorstrafen gebunden werden.

### **Zum neuen Verfassungsartikel**

Mit einem neuen Artikel 123 Absatz 4 Bundesverfassung soll der Bund die Kompetenz für Vorschriften erhalten, die dazu dienen, Straftaten gegen Kinder und Jugendliche sowie gegen andere besonders schutzbedürftige Personengruppen zu verhindern. Dem Begleitbericht ist zu entnehmen, dass dieser Artikel sehr eng darauf zugeschnitten ist, der angestrebten Strafregisterlösung - wonach Arbeitgeber und Institutionen Strafregisterauszüge einholen lassen müssen - die nötige verfassungsmässige Grundlage zu geben (Begleitbericht, S. 13/14). Geschützt werden soll das Vertrauen der Eltern, dass ihrem Kind in institutionellen Kontexten keine Gefahr durch einschlägig vorbestrafte Täter droht. Diese Lösung greift kinderrechtlich zu wenig weit.

Der Begleitbericht erwähnt die Möglichkeit einer materiellen Verfassungsnorm, die Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen durch den Bund generell ermöglichen könnte. Gleichzeitig verweist er den präventiven strafrechtlichen Kinderschutz in den kantonalen Aufgabenbereich der allgemeinen Gefahrenabwehr. Letzteres verkennt, dass der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Missbrauch nicht zum Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr gehört. Kinder und Jugendliche haben vielmehr einen Rechtsanspruch auf besonderen Schutz. Deshalb würde die EKKJ eine materielle Kompetenz des Bundes begrüessen, wonach er die Kantone bei Präventionsmassnahmen unterstützen kann. Damit könnten auch täterorientierte Präventionsmassnahmen gefördert werden, die zwar wirksam sind, in der politischen Auseinandersetzung aber wenig Aufmerksamkeit erhalten.

## Fazit

Die Stossrichtung des Entwurfs, Kinder und Jugendliche besser vor Wiederholungstätern zu schützen, ist zu begrüessen. Fragen stellen sich aber zur Umsetzung dieser Absicht. Ein besserer Schutz von Minderjährigen vor Gewalt muss breiter ansetzen:

- Ausbau der Bewährungshilfe bei allen Straftaten mit Minderjährigen als Opfer;
- Information und Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen, sich selber gegen Übergriffe zu schützen und dagegen vorzugehen;
- Unterstützung von Arbeitgebern und Institutionen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, beim Aufbau und Umsetzung wirksamer institutioneller Präventionskonzepte;
- Für die Pflicht, erweiterte Strafregisterauszüge einzuholen, analoge Lösung zum neuen Sportförderungsgesetz;
- Förderung der täterorientierten Prävention.

Dies setzt eine materielle Kompetenz für den Bund in der Bundesverfassung voraus, wonach Schutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist.

Der Begleitbericht skizziert unter Ziffer 1.3.3. eine einfachere Variante zur vorgeschlagenen Regelung. Sie erweitert insbesondere das Spektrum für Anlasstaten und öffnet im Gegenzug den Gerichten mehr Spielraum bei der Anordnung. Wird der präventive Schutz vor Ersttätern ernsthaft gestärkt, könnte diese Variante geprüft werden.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und hoffen, dass Sie unsere Bemerkungen und Anregungen berücksichtigen werden.

Mit freundlichen Grüessen

## Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen



Pierre Maudet  
Präsident



Andrea Ledergerber Lueber  
wiss. Sekretärin