



Botschaft 2018-DSAS-69

4. September 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien

Einführung einer gesetzlichen Grundlage für das Ergreifen von Disziplinarstrafen in den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG).

1. Einführung

Nach den Bestimmungen über den Kinderschutz oder des Strafrechts können Minderjährige oder junge Erwachsene in sonder- und sozialpädagogischen Einrichtungen untergebracht werden. Grundlage für diese Unterbringungen bilden normalerweise Urteile der Friedensgerichte oder der Jugendstrafgerichte. Die Gesellschaft verändert sich – und mit ihr die institutionellen Bedürfnisse für zivil- und strafrechtliche Unterbringungen. Es empfiehlt sich daher, die Leistungen und die notwendigen gesetzlichen Grundlagen den neuen Bedürfnissen anzupassen.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat in den Jahren 2014 und 2015 acht geschlossene Anstalten in der Schweiz besucht und überprüft, darunter auch die Abteilung «Time Out» im «Foyer Saint-Etienne». In diesen Anstalten werden Minderjährige im Sinne des Zivilrechts untergebracht bzw. in Anwendung des Jugendstrafrechts festgehalten. Die NKVF hat sich bei ihrer Überprüfung auf die nationalen und internationalen Standards für Minderjährige, vor allem aber auf die UN-Kinderrechtskonvention abgestützt. Die für den Vollzug von Sanktionen zur Verfügung stehenden Disziplinarabteilungen wurden hinsichtlich ihrer Infrastruktur als korrekt eingestuft.

Im Inspektionsbericht aus dem Jahr 2016 fällt das Fazit der NKVF bezüglich des Vollzugs von zivil- und jugendstrafrechtlichen Massnahmen positiv aus. Allerdings sieht sie Mängel in formell-rechtlicher Hinsicht sowie beim Vollzug von Disziplinar-massnahmen, der Anwendung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen und von Zwangsmitteln. In materieller Hinsicht wurden die Disziplinarstrafen hingegen als nachvollziehbar eingestuft. Gemäss NKVF wurden sie korrekt verfügt und in normalerweise gut geführten Sanktionsregistern erfasst. Die Handhabung der Aussenkontakte beurteilt sie als zu restriktiv.

Mit diesem Entwurf sollen die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Freiburg aktualisiert werden. An den richterlichen Urteilen im Zusammenhang mit den Unterbringungen soll weder in materiell- noch in verfahrensrechtlicher Hinsicht etwas geändert werden. Dafür wird der Kanton mit einem gesetzlichen Rahmen ausgestattet, der die geltenden Regeln für die Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen, die von den Einrichtungen verhängt werden, welche die Gerichtsurteile vollziehen, näher bestimmt.

2. Aktuelle Gesetzesgrundlagen und notwendige Ergänzungen

Auf kantonaler Ebene geht es in erster Linie darum, dass die gesetzlichen Grundlagen es erlauben, den Freiheitsentzug an eine private Einrichtung zu delegieren. Ausserdem sollen die Bedingungen dieses Freiheitsentzugs geregelt werden.

2.1. Für die Kompetenzdelegation

Für die strafrechtlichen Unterbringungen sieht die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) in den Artikeln 28 Abs. 3 und 42 Abs. 2 die Möglichkeit vor, den Vollzug der Untersuchungshaft, der Sicherheitshaft, der Strafen und Schutzmassnahmen an private Einrichtungen zu delegieren. Nach Einschätzung der eidgenössischen und kantonalen Behörden genügen diese Bestimmungen, um eine Delegation der strafrechtlichen Unterbringungen an eine private Einrichtung zu rechtfertigen.

Im Gegensatz zu den strafrechtlichen Unterbringungen hat der Bundesgesetzgeber für den Vollzug der zivilrechtlichen Massnahmen keine Delegation an private Einrichtungen vorgesehen. Somit ist es Aufgabe der Kantone, eine gesetzliche Grundlage einzuführen, welche die Delegation von zivilrechtlichen Unterbringungen ermöglicht. Im Kanton Freiburg hat der Grosse Rat am 12. Mai 2006 das Jugendge-

setz (JuG; SGF 835.5) verabschiedet. Artikel 23 Abs. 1 JuG definiert die sozialpädagogische Betreuung als «jede Beratung, Unterstützung und Hilfe, die Kindern und Jugendlichen in Schwierigkeiten und ihren Familien erteilt wird». Laut Gesetz kann es sich um eine soziale, psychosoziale und erzieherische Unterstützung im offenen Umfeld, um eine Unterbringung von Kindern oder Jugendlichen ausserhalb der Familie oder um jede weitere zweckmässige Massnahme handeln. Absatz 3 präzisiert ausdrücklich, dass die Massnahmen der sozialpädagogischen Betreuung von öffentlichen Institutionen oder privaten Organisationen erteilt werden.

Des Weiteren hat der Grosse Rat am 16. November 2017 das Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) genehmigt. Dieses Gesetz zielt darauf ab, die Qualität der von den Sondereinrichtungen und den professionellen Pflegefamilien angebotenen Leistungen zu garantieren. Im Hinblick darauf definiert es die Bedingungen, zu welchen die Leistungen dieser Einrichtungen angeboten werden können, legt es die Organisation der Beziehungen zwischen dem Staat und den Sondereinrichtungen sowie den professionellen Pflegefamilien fest und bestimmt es die Bedingungen für eine Finanzierung der Leistungen der Sondereinrichtungen und der professionellen Pflegefamilien durch die öffentliche Hand.

In Anbetracht all dessen basiert die Delegation von staatlichen Aufgaben an sozialpädagogische Institutionen in Freiburg bereits auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, weshalb kein gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist.

2.2. Für die Verhängung von Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen

Die Frage der gesetzlichen Grundlage für die Verhängung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen ist etwas heikler. Die Möglichkeit einer Aufgabendelegation in diesem Bereich befreit die Kantone nicht von ihrer Pflicht, eine formale gesetzliche Grundlage zur Regelung der Verhängung von Disziplinarstrafen und freiheitsbeschränkenden Massnahmen zu schaffen.

Im Wesentlichen empfiehlt es sich, die notwendigen Bestimmungen mit einem kantonalen Gesetz einzuführen, das den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen die Kompetenz überträgt, in ganz bestimmten Fällen freiheitsbeschränkende Massnahmen anzuordnen (Verhalten, das gegen die Regeln der Institution verstösst, unmittelbare Gefahr für die Sicherheit der jungen Person oder von Drittpersonen, Fluchtgefahr usw.). Ausserdem können die Personen genannt werden, welche zur Anordnung solcher Massnahmen berechtigt sind (wie z.B. die Direktorin/der Direktor oder andere Mitglieder der Direktion der Institution).

2.2.1. Strafrechtliche Unterbringungen

Auf strafrechtlicher Ebene existiert ein Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Tessin) (SGF 342.3; nachfolgend: das Westschweizer Konkordat). Letzteres ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Es gilt für alle Konkordatsanstalten, darunter auch die geplante Abteilung «Time Up» mit vier Plätzen für Mädchen, ein Projekt, das einen Anbau an die Abteilung «Time Out» in Villars-sur-Glâne vorsieht.

Das IV. Kapitel des Westschweizer Konkordats regelt das Regime der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher beziehungsweise der geschlossenen Unterbringung, wobei Artikel 29 die disziplinarischen Massnahmen regelt. Absatz 1 dieses Artikels hält fest, dass die eingeschlossenen oder geschlossen untergebrachten Jugendlichen das Recht haben, die als Verfehlungen gegen das Einrichtungsreglement eingestuften Verhalten, die Art und Dauer der anwendbaren disziplinarischen Sanktionen, die Sanktionsbehörde und den Beschwerdeweg zu kennen. In Konkretisierung dieses Artikels hat die Lateinische Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (CLDJP) am 31. Oktober 2013 ein Reglement über das Disziplinarrecht für Personen in strafrechtlicher Einschliessung oder Unterbringung in geschlossenen Anstalten für Jugendliche erlassen (Verweis in SGF 342.10; ASF 2014-004), welches am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Dieses Reglement definiert namentlich die Vergehen, welche Disziplinarstrafen nach sich ziehen, die Strafen, die verhängt werden können, das Sanktionsverfahren und die Rechtsmittel. Damit die rechtlichen Grundlagen des Konkordats innerhalb einer Institution angewendet werden können, muss das Westschweizer Konkordat die Institution anerkennen; dies wird auf die in Freiburg geplante Abteilung «Time Up» zutreffen.

Angesichts dessen ist es punkto Kohärenz und Systematik des Rechts am überzeugendsten, im SIPG einen ausdrücklichen Verweis auf das Lateinische Konkordat vorzusehen. Für Nicht-Konkordatsanstalten, die strafrechtliche Unterbringungen vollziehen, schlägt der Staatsrat die Anwendung derselben Regeln und die subsidiäre Anwendung der anderen Absätze des Artikelentwurfs vor.

Die Zwangsmassnahmen werden im Westschweizer Konkordat nicht geregelt. Der Staatsrat schlägt vor, diese Lücke mit diesem Entwurf zu schliessen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden für alle Zwangsmassnahmen gelten, die in einer Anstalt getroffen werden, egal ob diese dem Konkordat angehört oder nicht.

2.2.2. Zivilrechtliche Unterbringungen

Um die Verhängung von Disziplinarstrafen im Rahmen von zivilrechtlichen Unterbringungen zu ermöglichen, bedürfen die Artikel des Zivilgesetzbuches bezüglich Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von in Institutionen untergebrachten Personen einer Gesetzesergänzung auf kantonaler Ebene. Die entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) berücksichtigen nicht unmittelbar die besondere Lage von Minderjährigen oder jungen Erwachsenen. Diese Personen sind Teil einer besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe (Verweis auf Artikel 314b Absatz 1 bis Artikel 438 sowie Artikel 383 ZGB). Überdies ist die Zuständigkeit für die Verhängung von Disziplinarstrafen nicht ausdrücklich im Gesetz festgehalten, sondern von Artikel 383 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB abzuleiten.

Da die eidgenössische Rechtsgrundlage Fragen aufwirft, ist es nach Meinung des Staatsrats Aufgabe der Kantone, eine ergänzende Gesetzesgrundlage zu schaffen. Dafür schlägt er vor, in das kantonale Gesetz grundlegende Regelungen einzuführen, welche es den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen erlaubt, Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen für Minderjährige und junge Erwachsene anzuordnen, die nach Zivilrecht untergebracht sind.

2.3. Auswirkungen des Entwurfs

Die Einführung einer Gesetzesgrundlage zu in sonder- und sozialpädagogischen Institutionen angeordneten Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen wird weder finanziellen noch personellen Einfluss haben. Sie betrifft auch nicht die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Der Entwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem diesbezüglichen EU-Recht vereinbar. Er lehnt sich weitgehend an die Bestimmungen zur Ausführung von Grundprinzipien in verschiedenen internationalen Instrumenten an, wie die Kinderrechtskonvention und die «Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty» (sog. «Havana Rules»).

Der vorliegende Gesetzestext unterliegt nicht dem obligatorischen Referendum. Hingegen kann er dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg und Artikel 128ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) unterliegen.

Der Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung ist minim. Der Evaluationsprozess «Kompass 21» vom 7. März 2018 hat eine Verbesserung im Bereich «Rechte und Sicherheit» zu Tage gebracht. Daraus geht hervor, dass die neuen Artikel gewährleisten werden, dass das Legalitätsprinzip für Minderjährige und junge Erwachsene, welche durch eine Disziplinarstrafe oder Zwangsmassnahme betroffen sind, besser angewendet

wird. Diese Bestimmungen geben den Verfahrensrechten eine bestimmte formale Grundlage, was zu mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich führt.

3. Erläuterungen zu den Absätzen

Artikel 24a Abs. 1

Auf diesem Artikel basiert der Grundsatz der Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen in sonder- und sozialpädagogischen Institutionen für Minderjährige und junge Erwachsene. Gemäss Absatz 1 dieses Artikels können gegen Personen, die in einer sonder- und sozialpädagogischen Institution eine Leistung beziehen und gegen die Regeln oder Anweisungen des Personals verstossen oder noch den guten Betrieb der Institution beeinträchtigen, Disziplinarstrafen angeordnet oder Zwangsmassnahmen verhängt werden. Sie dienen dem Schutz der untergebrachten Personen, der Mitarbeitenden sowie der Allgemeinheit.

Artikel 24a Abs. 2

Funktion des Disziplinarrechts ist, das geordnete Zusammenleben in der Institution aufrechtzuerhalten, das Verantwortungsbewusstsein der untergebrachten Personen zu stärken und sie zugunsten einer verbesserten Integration in der Institution und der Gesellschaft zu beeinflussen.

Artikel 24a Abs. 3

Die Zwangsmassnahmen, darin eingeschlossen Schutzmassnahmen, stehen nicht zwangsläufig in Zusammenhang mit einem Verschulden; sie zielen darauf ab, die untergebrachte Person zu schützen sowie den guten Ablauf der Unterbringung, die Funktionsweise der Institution oder die Urteilsvollstreckung zu gewährleisten. Aus Gründen der Harmonisierung schlagen wir vor, die bereits vom Kanton Bern verwendete Gesetzesdefinition zu übernehmen.

Artikel 24b Abs. 1

Artikel 24b SIPG betrifft einzig die Disziplinarstrafen und nicht die Zwangsmassnahmen. In diesem Bereich sind die Anforderungen an die Regelungsdichte grösser.

Absatz 1 des Artikels legt eine gesetzliche Liste der Hauptdisziplinarartbestände fest. Seine Notwendigkeit ist vom Grundsatz *nullum crimen sine lege* ableitbar, der besagt, dass keine Handlung willkürlich zur Straftat erklärt werden kann, solange sie nicht durch ein Gesetz unter Strafe gestellt ist. Die Liste ist identisch wie die bereits im Kanton Bern geltende Liste.

Artikel 24b Abs. 2

Die Disziplinarstrafen, die gegen Betroffene ausgesprochen werden können, werden in Absatz 2 genannt. In Anwendung des Grundsatzes *nulla poena sine lege*, welcher ebenfalls vom Gesetzlichkeitsprinzip abgeleitet ist, müssen sich die zulässigen Disziplinarstrafen aus dem Gesetz ergeben. Auch wenn die Sanktionen im Gesetz aufgezählt sind, ist es möglich, mehrere dieser Sanktionen zu kumulieren.

Dieser Absatz weicht von den früheren, in anderen Kantonen anwendbaren Regelungen ab. Beschränkungen der Besuche, von Kontakten mit der Familie oder der Aussenwelt stehen nicht auf der Liste der möglichen Strafen. Durch Verzicht auf diese Strafe geht der Staatsrat auf eine Empfehlung ein, die im Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die NKVF 2014/2015 ausgesprochen wird.

Die Beschränkung von Besuchen oder Familienkontakten kann zwar keine Strafe sein, jedoch immer als Massnahme ausgesprochen werden, insbesondere wenn befürchtet wird, dass die Besuchenden in der Einrichtung verbotene Gegenstände oder Substanzen einführen oder sie einen zu negativen Einfluss auf die untergebrachte Person ausüben.

Artikel 24c Abs. 1

Artikel 24c Abs. 1 beinhaltet die grundlegenden Verfahrenselemente. Neben der Erteilung der Zuständigkeit für die Verhängung von Disziplinarstrafen oder Zwangsmassnahmen an die Direktorin oder den Direktor legt der Einleitungssatz fest, dass die Massnahme oder Strafe durch eine Verfügung erlassen werden muss. Dies verweist auf die Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 (VRG; SGF 150.1) und gewährleistet die entsprechenden Verfahrensgarantien.

Das in der Institution geltende Reglement (vgl. Bst. a) muss all diese Elemente beinhalten und präzisieren. Bei den anderen Garantien sind insbesondere das Recht auf Anhörung hervorzuheben, das während der mündlichen Anhörung Anwendung findet (vgl. Bst. b) oder der Grundsatz der schriftlichen Mitteilung eines Beschlusses bei wichtigen Fällen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. Bst. c) verlangt, dass die Disziplinarstrafe entsprechend der Schwere des Vergehens, des Verstosses oder der Gefährdung von Ordnung, Sicherheit und gutem Ablauf der Institution sowie unter Berücksichtigung der persönlichen Situation der untergebrachten Person ausgesprochen wird. In diesem Sinne werden Versuche, Anstiftung und Gehilfenschaft weniger streng bestraft werden. Zudem kann eine Isolierung einer bzw. einem Jugendlichen helfen, sich zu beruhigen. Diese sollte grundsätzlich jedoch nicht länger als 24 Stunden dauern.

Gemäss Subsidiaritätsprinzip sind Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit anzuwenden, wenn das gewünschte Ziel nicht durch andere, weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann. Sie müssen im Zusammenhang mit dem Grund für die Verhängung der Massnahmen stehen. Damit der pädagogische Aspekt der Betreuung gewährleistet ist, muss bei der Wahl der Massnahme der Entwicklungsstand der Persönlichkeit der untergebrachten Person berücksichtigt werden.

Die Strafen müssen in einem separaten Register aufgeführt werden (vgl. Bst. d).

Artikel 24c Abs. 2

Die Verhängung von Disziplinarstrafen oder Zwangsmassnahmen durch andere Direktionsmitglieder sollte nicht die Regel sein. Dennoch bleibt dies zum Beispiel möglich, wenn die Direktorin oder der Direktor nicht innert nützlicher Frist eingreifen kann. Die anderen Direktionsmitglieder können zudem dazu aufgefordert werden, einen Beschluss zu fassen, wenn die strafbare Handlung gegen die Direktorin oder den Direktor selbst gerichtet ist.

Artikel 24c Abs. 3

Für Institutionen, welche dem Westschweizer Konkordat unterliegen, verweist Absatz 3 auf das Konkordatsreglement über das Disziplinarrecht für Personen in strafrechtlicher Einschliessung oder Unterbringung in geschlossenen Anstalten für Jugendliche. Das Reglement legt die für das Konkordat spezifischen Verfahren und Rechtswege fest.

Artikel 24c Abs. 4

Für die anderen Beschlüsse ist ein einfacher und schneller Rechtsweg einzuführen.

Artikel 24c Abs. 5

Die Arbeit mit dem Netzwerk bedingt, dass die Partner und die gesetzlichen Vertreter informiert werden.

4. Inkrafttreten (Art. 2)

Grundsätzlich sollte diese Änderung am 1. Januar 2019 in Kraft treten, zum gleichen Zeitpunkt wie das SIPG.