Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Susanne Aebischer / Antoinette Badoud 2014-GC-212
Mehr Sicherheit für Kinder in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 19. Dezember 2014 begründeten Motion stellen die Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud fest, dass die Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Betreuung über Aufsichtsbesuche sowie über die Einforderung eines Strafregisterauszuges und eines Arztzeugnisses erfolgt.

Weil der neue Sonderprivatauszug aus dem Strafregister (Art. 371a Strafgesetzbuch [StGB]) keine Auskunft über die laufenden Verfahren gibt, verlangen die Grossrätinnen, dass im Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) eine Gesetzesgrundlage eingeführt wird, dank der die Aufsichtsbehörden (Jugendamt [JA] und beauftragte Vereine) alle erforderlichen polizeilichen Auskünfte zur Überprüfung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen (Krippenleitung und -personal) einholen und Nachforschungen zu den Personen, die in der Betreuungsstätte wohnen und somit Kontakt zu den betreuten Kindern aufnehmen können, anstellen dürfen. Des Weiteren wünschen sich die Motionärinnen einen Gesundheitscheck für das familienergänzende Betreuungspersonal; dieser soll über einen medizinischen Fragebogen erfolgen. Schliesslich verlangen sie noch, dass die Kostenübernahme der erforderlichen Auszüge geregelt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Der Vorstoss der Grossrätinnen Aebischer und Badoud ist im Sinne der kantonalen Politik, die um die Sicherheit der in den Betreuungseinrichtungen untergebrachten Kinder bedacht ist. Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, dass die Sicherheitsstandards angemessen sind und die Aufsichtsmassnahmen gut funktionieren.

Der Staatsrat hat die verschiedenen Elemente der Motion geprüft. Dazu hat er die wichtigsten externen Partner um eine Stellungnahme gebeten: den Freiburger Gemeindeverband, den Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg, den Freiburger Krippenverband und den Verband Freiburgischer Tagesfamilien.

Der Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg möchte, dass für die Angestellten von Betreuungseinrichtungen die gleichen Bestimmungen gelten wie für das Staatspersonal (Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal [StPG]). Der Freiburger Krippenverband weist darauf hin, dass der Antrag um polizeiliche Auskünfte insbesondere die Betreuung durch Tagesfamilien betrifft, da dieser die Personen berührt, die in der Betreuungsstätte

wohnen. Der Verband Freiburgischer Tagesfamilien möchte nicht auf heikle Polizeidaten zugreifen können, sondern lediglich einen positiven oder negativen Vorbescheid in Bezug auf die Anstellung einer Person bekommen, wobei dieser von einer noch zu bestimmenden Einrichtung abgegeben werden soll. Er schlägt vor, künftig spezifischere Fragen in den Gesundheitsfragebogen aufzunehmen. Schliesslich findet er es unerlässlich, dass die Sicherheitsanforderungen regelmässig überprüft werden und schlägt deshalb vor, dass alle vier Jahre eine Kontrolle durchgeführt wird.

Der Freiburger Gemeindeverband ist der Ansicht, dass die Person, die sich um eine Stelle in einer Betreuungseinrichtung bewirbt, den Auszug aus dem Betreibungsregister einreichen und auch für die damit verbundenen Kosten aufkommen soll.

Um eine Betriebsbewilligung zu erhalten, müssen Krippen, Horte und ausserschulische Betreuungseinrichtungen bereits einen Betreibungsregisterauszug und ein ärztliches Zeugnis der verantwortlichen Person vorweisen können. Es obliegt der Krippe oder dem Hort, diese Dokumente auch von allen anderen Mitarbeitenden einzufordern.

Bei den Tagesfamilien ist zwischen einem Verein angegliederten Tageseltern und so genannten selbstständigen Tageseltern zu unterscheiden. Erstere müssen sich beim Verein anmelden und werden von diesem beaufsichtigt; Zweitere melden sich direkt beim JA an und müssen heute schon einen Strafregisterauszug und ein ärztliches Zeugnis einreichen.

Einige Kantone verlangen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Betreuungseinrichtung ein Leumundszeugnis vorweisen. Dieses wird von den Gemeinden ausgestellt. Folglich betrifft dieses in erster Linie Verstösse gegen das Gemeinderecht, weshalb es nur von beschränktem Interesse ist.

Für einen effizienteren Schutz hat die GSD mit der Stiftung Charlotte Olivier im 2015 die Broschüre «Protokoll zur Früherkennung und Weiterleitung von Fällen der Kindesmisshandlung (0 bis 18 Jahre)» herausgegeben; diese ist online verfügbar und leitet Personen, die mit Minderjährigen zu tun haben, im Zweifels- oder Verdachtsfall an die zuständigen Schutzbehörden weiter.

1. Auszug aus den laufenden Strafverfahren

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud fordern die Schaffung einer Gesetzesgrundlage, die den Aufsichtsbehörden (JA und beauftragte Vereine) die Möglichkeit gibt, alle polizeilichen Auskünfte zur Überprüfung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen (Krippenleitung und -personal) einzuholen sowie Nachforschungen zu den Personen, die in der Betreuungsstätte wohnen und somit Kontakt zu den betreuten Kindern aufnehmen können, anzustellen.

Der Staatsrat teilt dieses Anliegen und ist bereit, das unbestreitbar bereits gut funktionierende Dispositiv zusätzlich auszubauen. Trotzdem gibt es eine rationellere Lösung, das angestrebte Ziel zu erreichen, als die der Motionärinnen, und zudem die Grundrechte besser respektiert.

Der VOSTRA-Strafregisterauszug enthält Urteile, Sanktionen und deren Vollzug, aber auch die laufenden Strafverfahren. Um alle erforderlichen polizeilichen Auskünfte zur Bestimmung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen einzuholen und Nachforschungen über die in der Betreuungsstätte wohnenden Personen anzustellen, wäre ein Zugriff auf diesen Auszug notwendig.

Er unterliegt dem Bundesrecht und kann nur zu bestimmten Zwecken verwendet werden, die im Bundesrecht ausgeführt werden. In Bezug auf den Kinderschutz muss dieser Auszug von den potentiellen Adoptiveltern eingefordert werden. Im Rahmen der Aufsicht über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ist derzeit hingegen kein Zugriff vorgesehen.

Das Bundesrecht im Zusammenhang mit dem Strafregister ist am 17. Juni 2016 geändert worden. Die Anpassungen zur Umsetzung des neuen Gesetzes werden noch mehrere Jahre dauern. Der Zugriff auf das Strafregister, namentlich auf Informationen im Zusammenhang mit laufenden Strafverfahren, ist erweitert worden. Betroffen sind aber nur Personen, die einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterliegen. Tageseltern müssen sich jedoch lediglich anmelden und keine Bewilligung einholen. Ebenso wenig unterliegen die Personen, die im gleichen Haushalt wie die Tageseltern leben, einer Bewilligungspflicht. Somit wird sich die Gesetzeslage für die Hauptadressatinnen und -adressaten der Motion nicht ändern.

Das VOSTRA-Strafregister wäre die ideale Informationsquelle gewesen; da jedoch ein Zugriff auf dieses nicht möglich ist, wurde auch noch die Möglichkeit der Einsicht in die polizeilichen Akten geprüft. Es stellte sich jedoch heraus, dass dies keine gute Lösung ist, denn die aktuellen Polizei-Daten geben keine Auskunft über den Ausgang der Strafverfahren. So kann es sein, dass eine Person wegen eines Sittlichkeitsverbrechens in der Polizeidatenbank registriert ist, obwohl sie von einer Gerichtsbehörde von diesem freigesprochen wurde. Mit der jüngsten Änderung des Justizgesetzes wird die Kantonspolizei zwar über die Folgen der Strafverfahren informiert; diese Information wird jedoch nicht rückwirkend erfolgen, weshalb das erwähnte Beispiel zu jeder Zeit eintreffen kann. Dass eine solche Situation gegen den Grundsatz der sachlichen Richtigkeit der Daten – eine grundlegende und unangefochtene Regel des Datenschutzes – verstossen würde, steht ausser Frage.

Des Weiteren enthalten die Polizeiakten zahlreiche sensible Personendaten, die der Aufsichtsbehörde im Bereich familienergänzende Betreuung jedoch nichts bringen. Eine Person kann nämlich nicht nur als Angeklagte/r in den polizeilichen Akten aufgeführt sein, sondern auch als Opfer, Zeugin/Zeuge, Auskunftsperson usw. Dabei handelt es sich zweifellos um hochsensible Daten, die nicht bekannt gegeben werden dürfen. Die Polizei müsste somit die Einträge mehrerer tausend Personen aussortieren, bevor sie diese kommuniziert, wobei die Unsicherheiten in Bezug darauf, was im Auszug enthalten sein soll oder nicht, fortbestehen.

Laut Vorschlag stünde die Polizei nicht direkt mit den betroffenen Betreuungspersonen oder -einrichtungen in Kontakt, sondern würde den Auszug der kantonalen Aufsichtsbehörde übermitteln, die einen Vorbescheid erlassen würde. Dieses Vorgehen ist aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend: Es handelt sich dabei um ein kompliziertes Sortiersystem, dass die Informationen «ausdünnt», sodass die Entscheidträger nicht alle erforderlichen Informationen bekommen, um einen aufgeklärten Entscheid zu treffen. Die Einrichtung bekommt einen positiven oder negativen Vorbescheid, ohne jegliche Erklärung, und muss wichtige Personalentscheidungen treffen, ohne die Gründe dafür zu kennen. Darüber hinaus ist es schwierig, vor den Betroffenen einen Entscheid zu begründen, wenn wichtige Informationen fehlen. Die Aufsichtsbehörde für Betreuungseinrichtungen kann weder auf die gesamte Polizeiakte – diese wurde bereits von der Polizei «aussortiert» – noch auf das Personaldossier der Betreuungseinrichtung (in diesem ist der Strafregisterauszug enthalten) zugreifen. Sie muss einen Vorbescheid erlassen, ohne die betroffenen Personen anhören zu können und ohne sich anhand eines Gesprächs oder eines Bewerbungsdossiers ein Bild von diesen machen zu können. Die Polizei muss also einen erheblichen Sortieraufwand

betreiben, für eine Information, die sowieso staatsintern bleiben wird. Sowohl die Polizei als auch die Aufsichtsbehörde müssen anhand von Angaben über Personen befinden, die sie nicht angehört haben, wodurch ein zu grosser Interpretationsspielraum entsteht. Kurz: Das System wäre viel zu kompliziert, um effizient zu sein.

Es steht ausser Frage, dass die Einführung eines solchen Systems die Schaffung neuer Stellen bedingen würde, um die neuen Aufgaben zu bewältigen, jedoch mit eher unzufriedenstellendem Ergebnis. In Anbetracht all dieser Fragen ist der Staatsrat überzeugt, dass der Vorschlag im Zusammenhang mit dem Auszug aus den laufenden Strafverfahren nicht sinnvoll ist und deshalb nicht weiterverfolgt werden sollte.

2. Einsicht in das Strafregister

Seit dem 1. Januar 2015 sieht der neue Artikel 371a StGB vor, dass jede Person, die sich für eine berufliche oder eine organisierte ausserberufliche Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, bewirbt oder eine solche Tätigkeit ausübt, einen sie betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister anfordern kann. Im Sonderprivatauszug erscheinen lediglich Urteile, die ein Tätigkeitsverbot oder ein Kontakt- und Rayonverbot enthalten, sofern dieses Verbot zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen erlassen wurde.

In seiner Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet (M 2014-GC-123) hatte sich der Staatsrat bereit erklärt, die Einsicht in den Strafregisterauszug im Sinne von Artikel 371a StGB im Zusammenhang mit der Anstellung von Staatspersonal, das regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen hat, zur Pflicht zu machen. Der Grosse Rat hatte diese Motion genehmigt; deshalb wird derzeit ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) ausgearbeitet.

Die derzeitige Praxis des JA ist bereits strenger. Es gibt nämlich verschiedene Arten von Strafregisterauszügen. Der Auszug, der üblicherweise verwendet wird, ist der «Privatauszug» nach Artikel 371 StGB. Dieser enthält mehr Informationen als derjenige nach Artikel 371a StGB. Darin enthalten sind die Urteile wegen Verbrechen und Vergehen sowie die Urteile wegen Übertretungen, für die ein Berufs-, Kontakt- oder Rayonverbot ausgesprochen wurde. Das JA verlangt diesen Auszug bereits von den Verantwortlichen der bewilligungspflichtigen Einrichtungen sowie von den selbstständigen Tageseltern, die sich direkt beim JA anmelden.

Demnach kann der Staatsrat auf die Einführung einer formellen Gesetzesgrundlage in Bezug auf die jetzige Praxis eintreten. Diese könnte ins FBG aufgenommen werden. Als Arbeitgebende, die Personal einstellen, würden diese Einrichtungen von den Mitarbeitenden ebenfalls einen Strafregisterauszug nach Artikel 371 StGB verlangen.

Dem ist anzufügen, dass die Aufsichtsbehörden bei einer Erneuerung der Betriebsbewilligungen einen neuen Strafregisterauszug einfordern. Dadurch kann die Kontinuität der Kontrollmassnahmen für die bewilligungspflichtigen Einrichtungen gewährleistet werden.

3. Einreichen eines ärztlichen Zeugnisses

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud wünschen sich, dass wie in Genf ein medizinischer Fragebogen zur Anwendung kommt, mit dem der gute Gesundheitszustand des Betreuungspersonals ausgewiesen werden kann.

Im Kanton Freiburg wird bereits ein medizinischer Fragebogen verwendet, der vom JA zur Verfügung gestellt wird. Dieser hat sich für die dafür bestimmten Personenkategorien bewährt. Ausserdem wurde sein Inhalt 2014 mit dem Kantonsarztamt überarbeitet. Der Kanton Freiburg hat sich für ein Modell mit offeneren Fragen entschieden, wodurch die Ärztin oder der Arzt mehr Verantwortung hat und somit auch die Möglichkeit bekommt, sich zu Besonderheiten zu äussern, die auf einem Standard-Formular nicht vorkommen.

Der Staatsrat ist bereit, eine gesetzliche Grundlage für das ärztliche Zeugnis einzuführen.

4. Kostenübernahme

Die Grossrätinnen wollen, dass geregelt wird, wer die Kosten für die erforderlichen Auszüge trägt. Im Allgemeinen, in der heutigen Praxis, entsprechend dem Modell der Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet und gemäss dem Wunsch des Freiburger Gemeindeverbandes muss die betroffene Person selbst für die Kosten aufkommen. Die Frage nach der Kostenübernahme muss also nicht geklärt werden.

5. Schluss

Zusammenfassend schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motion vor. Er fordert den Grossen Rat auf:

> in eine Änderung des FBG einzuwilligen, für die Einreichung eines Strafregisterauszugs im Sinne von Artikel 371 StGB und eines ärztlichen Zeugnisses durch das Personal von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Tagesfamilien im Rahmen des Anstellungsverfahrens;

> die Anforderung eines Auszugs aus den laufenden Strafverfahren abzulehnen.

Sollte der Grosse Rat die Motion nicht aufteilen wollen, so schlägt der Staatsrat ihm vor, sie abzulehnen.

23. August 2016