

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für Betretungsverbote für Straftäter, eingereicht von Gemeinderat S. Stierli (SP)

---

### Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für Betretungsverbote für Straftäter wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschlossen.

### Bericht:

Am 1. März 2010 reichte Gemeinderat Silvio Stierli namens der SP-Fraktion mit 49 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 30. August 2010 überwiesen wurde:

*"Der Stadtrat wird ersucht, die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen der Stadt Winterthur zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen, damit Straftätern und Straftäterinnen, welche die psychische und physische Integrität von Kindern und Jugendlichen verletzen könnten, Betretungsverbote für öffentliche Anlagen (z.B. Schul- und Sportanlagen, Kinderspielplätze, Bibliotheksareale, Jugendtreffpunkte etc.) auferlegt werden können.*

*Am 19.11.2009 hat das Verwaltungsgericht ein vom Sportamt der Stadt Winterthur gegenüber einem verurteilten Sexualstraftäter auferlegtes Betretungsverbot der städtischen Schul- und Sportanlagen teilweise aufgehoben. Der Fussballlehrer war vom Bezirksgericht wegen mehrfachen sexuellen Handlungen mit Kindern und Abhängigen schuldig gesprochen worden. Das Obergericht bestätigte den Schuldspruch und fällte eine teilbedingte Freiheitsstrafe von 33 Monaten aus. Nachdem das Bundesgericht eine Beschwerde des Verurteilten gegen das Urteil abgewiesen hatte, sprach das Sportamt ein Betretungsverbot für sämtliche Schul- und Sportanlagen bis Ende Mai 2011 aus. Auch dagegen erhob der verurteilte Fussballlehrer Beschwerde, welche das Verwaltungsgericht teilweise guthiess und ausführte, das Betretungsverbot greife hinsichtlich der frei zugänglichen Aussenanlagen mangels gesetzlicher Grundlage in unzulässiger Weise in die Bewegungsfreiheit und bezüglich der Fussballplätze überdies in die Wirtschaftsfreiheit des Sexualstraftäters ein.*

*Dass das Verwaltungsgericht die Bewegungsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit des Sexualstraftäters letztendlich höher gewichtet als den Schutz der Kinder und Jugendlichen, die die städtischen Sportplätze benützen, ist stossend. Zumal der Staatsanwalt gemäss der Medienberichterstattung vor Gericht ausgeführt hatte, der Fussballlehrer habe im Rahmen eines Spezialtrainings auch einen Fussballschüler angefasst und es sei zu sexuellen Handlungen gekommen, wobei der Fall wegen Verjährung nicht zur Anklage gekommen sei; aber darin zeige sich die klare pädophile Neigung des Angeklagten.*

*Aufgrund des Hinweises des Verwaltungsgerichtes auf die teilweise ungenügende gesetzliche Grundlage für Betretungsverbote ist insbesondere die Verordnung über die Benützung von Schul- und Sportanlagen der Stadt Winterthur durch Dritte dringend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Sexualstraftätern und anderen Straftätern und Straftäterinnen (zum Beispiel Drogenhändler) soll das Betreten der Winterthurer Sportanlagen und anderer öffentlicher Bereiche, wo sich Kinder und Jugendliche aufhalten, umfassend verboten werden können. Damit soll ihnen die Kontaktaufnahme und die Kontaktpflege, und damit weitere Übergriffe auf Minderjährige, erschwert werden. Es ist auch eine Regelung aufzunehmen, damit solche Verbote bereits vor einer rechtskräftigen Erledigung des Strafverfahrens (das mehrere Jahre dauern kann) ausgesprochen werden können. Und es soll eine Grundlage geschaffen werden, von solchen Personen bei Bedarf einen Auszug aus dem Strafregister beziehen zu können."*

### **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

Der Stadtrat teilt die Auffassung, dass Kinder und Jugendliche bestmöglich vor Straftaten gegen ihre körperliche und sexuelle Integrität geschützt werden müssen. Er will deshalb im Rahmen seiner Möglichkeiten alles unternehmen, um diesen Schutz möglichst umfassend zu gewährleisten. Im Vordergrund stehen dafür heute Massnahmen der Prävention. So werden beispielsweise die Schülerinnen und Schüler der ersten Oberstufenklassen der Volksschule in Winterthur von Mitarbeitenden des Jugenddienstes der Stadtpolizei unter anderem auch darin geschult, wie sie in einer ungefährlichen Weise mit dem Internet umgehen können (namentlich zur Verhinderung von Kontakten mit fremden Erwachsenen, die aus sexuellen Motiven im Internet nach jugendlichen Personen Ausschau halten – sog. Cyber Grooming).

Seit 2007 läuft die Präventionsarbeit bei den Sportvereinen im Zusammenhang mit der Auszahlung der Jugendsportfördergelder. Vereine erhalten nur städtische Jugendsportfördergelder, wenn sie ein Engagement im Bereich Prävention sexueller Ausbeutung vorweisen können. Das bedeutet insbesondere die Mitgliedschaft bei einem Präventionsverein (Verein zur Verhinderung sexueller Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen im Sport [VERSA], oder Verein mira, Prävention sexueller Ausbeutung im Freizeitbereich) oder die Integration der Ethik-Charta von Swiss Olympic in den Vereinsstatuten. Zudem muss pro Verein eine Kontaktperson zum Thema bestimmt werden. Diese bringt die Thematik einmal pro Jahr gegenüber Vorstand und Leiterteam zur Sprache. Zudem ist sie für die Unterzeichnung und Einhaltung der Selbstverpflichtung von Leitungspersonen verantwortlich. Die Präventionsarbeit hat in den vergangenen Jahren bereits Wirkung gezeigt, indem von Fachpersonen bestätigt wurde, dass Sportvereinsleiter/innen in Winterthur sehr gut sensibilisiert sind.

Weil dem Stadtrat der Jugendschutz ein zentrales Anliegen ist, hat er den in der Postulatsbegründung erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts zunächst mit Befremden und Unverständnis zur Kenntnis genommen. Eine vertiefte Analyse der Urteilsbegründung führt jedoch zur Erkenntnis, dass dem Gericht aus juristischer Sicht keine andere Wahl blieb, als das streitige Betretungsverbot aufzuheben, weil es vom Sportamt ohne die erforderliche Rechtsgrundlage erlassen worden war. Im Zusammenhang mit der Prüfung allfälliger Konsequenzen, die es aus dieser Gerichtsentscheid zu ziehen gilt, hat sich der Stadtrat auch mit der Frage einer entsprechenden Ergänzung des kommunalen Rechts befasst; insofern rennt das vorliegende Postulatsanliegen offene Türen ein. Basierend auf einer umfassenden rechtlichen Beurteilung ist der Stadtrat allerdings zum – in der Sache unbefriedigenden – Ergebnis gelangt, dass der vom Verwaltungsgericht beanstandete Mangel einer rechtlichen Grundlage für ein gegen einen verurteilten Sexualstraftäter gerichtetes Betretungsverbot für öffentlich zugängliche Schul- und Sportanlagen auf städtischer Ebene nicht behoben werden kann, so sehr dies unter Jugendschutzaspekten auch wünschbar wäre.

Um Missverständnissen vorzubeugen ist allerdings vorab klarzustellen, dass sich die vom Verwaltungsgericht beanstandete Gesetzeslücke für ein Betretungsverbot ausschliesslich auf die frei zugänglichen Aussenanlagen im Sinn von Art. 2 Abs. 5 der Verordnung über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen durch Dritte vom 29. Oktober 2007 (Benützungsverordnung) bezieht, worunter im Speziellen auch die städtischen Fussballplätze fallen. Hinsichtlich sämtlicher übrigen Anlagen – wie beispielsweise die Schulanlagen –, die für die Allgemeinheit nicht frei zugänglich sind, ist ein Betretungsverbot hingegen auch aus gerichtlicher Sicht bereits gestützt auf die heutigen Rechtsgrundlagen durchaus möglich. Zwar bedarf es auch für eine solche Massnahme einer gesetzlichen Grundlage; allerdings werden an eine solche keine hohen Anforderungen gestellt. Vielmehr ist sie nach Auffassung des Verwaltungsgerichts bereits damit gegeben, dass die Benutzung dieser Anlagen einer Bewilligungspflicht untersteht und dementsprechend grundsätzlich auch verweigert werden kann.

Zumindest was die nicht öffentlich zugänglichen Schul- und Sporteinrichtungen anbelangt, kann dem hier zur Diskussion stehenden Jugendschutzanliegen somit schon heute mit einem individuellen Betretungs- bzw. Benutzungsverbot Rechnung getragen werden.

Anders zu beurteilen ist hingegen eine Verbotsregelung, die es ermöglichen soll, als Sexualstraftäter verurteilte Personen vorsorglich von Sportanlagen fernzuhalten, die nicht nur einem bestimmten Benutzerkreis, sondern der Allgemeinheit zugänglich sind. Für eine solche präventive Massnahme, die einem Rayonverbot nahe kommt und in die verfassungsrechtlich geschützte Bewegungsfreiheit der betroffenen Person eingreift, fehlt es an einer hinreichenden kommunalen Rechtsgrundlage und ist grundsätzlich auch nicht die Stadt zuständig. Solche Anordnungen, welche verurteilte Straftäter betreffen und ergänzend zur eigentlichen Strafe spezialpräventive Zwecke verfolgen, sind im übergeordneten Bundesstrafrecht geregelt. So sieht das Schweizerische Strafgesetzbuch beispielsweise vor, dass bei nur bedingt ausgesprochenen Strafen für die Dauer der Probezeit verbindliche Weisungen erteilt werden können. Dieselbe Möglichkeit besteht bei bedingter Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug. Bei Missachtung solcher Weisungen kann die bedingte Strafe widerrufen oder die Rückversetzung in den Straf- oder Massnahmenvollzug angeordnet werden. Die fraglichen Weisungen betreffen insbesondere die Berufsausübung und den Aufenthalt sowie die ärztliche und psychologische Betreuung der verurteilten Person. Ein Berufsverbot kann sogar unabhängig von einer bedingten Strafe bzw. einer bedingten Entlassung ausgesprochen werden, falls der Täter in Ausübung eines gewerblichen Berufs straffällig geworden und zu einer bestimmten Mindeststrafe verurteilt worden ist. Ausserdem kann einer verurteilten Person auch eine Bewährungshilfe auferlegt werden. Diese dient neben der sozialen Integration ebenfalls zur Vorbeugung von Rückfälligkeit.

Das urteilende Gericht bzw. die Strafvollzugsbehörde hat es somit in der Hand, einem Gewalt- oder Sexualstraftäter zusätzlich zur Verurteilung oder bei Entlassung aus dem Vollzug bezüglich seiner künftigen Berufsausübung oder seines künftigen Aufenthalts Weisungen zu erteilen. Beispielsweise kann einem Sexualstraftäter, der sich auf Schul- oder Sportanlagen an Kindern oder Jugendlichen vergriffen hat, im Rahmen des Strafurteils verboten werden, sich für die Dauer der Probezeit auf solchen Anlagen aufzuhalten. Auch Weisungen zur medizinischen Betreuung sind denkbar, etwa für die hormonelle Behandlung von Triebstörungen. Aber auch schon während des Strafverfahrens besteht unter Umständen die Möglichkeit, präventive Verhaltensanweisungen zu erlassen. Als Ersatzmassnahmen für Untersuchungs- oder Sicherheitshaft kommen gemäss Strafprozessordnung zum Beispiel Orts- oder Kontaktverbote, Anweisungen zur ärztlichen Behandlung oder Kontrolle und die Auflage, einer geregelten Arbeit nachzugehen, in Frage.

Die bundesrechtliche Regelung spezialpräventiver Schutzmassnahmen, die an eine strafrechtliche Verurteilung anknüpfen, ist wie erwähnt abschliessend. Die Stadt Winterthur hat darum keine Möglichkeit, in diesem Bereich eigenes Recht zu erlassen.

Nicht in die Zuständigkeit des Bundes fällt hingegen das Polizeirecht: Sobald die Regelung einer Schutzmassnahme nicht nur daran anknüpft, dass eine Person wegen bestimmter Delikte rechtskräftig verurteilt wurde, sondern allgemein der Gefahrenabwehr dient, untersteht sie grundsätzlich der Polizeihochheit der Kantone. Ist davon auszugehen, dass von einer bestimmten Person eine *konkrete Gefahr* ausgeht, sind – unabhängig von einer allfälligen strafrechtlichen Verurteilung – polizeiliche Schutzvorkehrungen in Betracht zu ziehen. So ist es nach den Bestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes möglich, dass die Polizei bei konkreter Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung und bei erheblicher Gefährdung oder Belästigung Dritter gegen die betreffende Person eine Wegweisung bzw. ein Rayonverbot von bis zu maximal 14 Tagen verfügen kann. Seitdem das kantonale Polizeigesetz in Kraft ist, besteht für die Stadt Winterthur jedoch kein Raum mehr, um eigenes Polizeirecht in einem Bereich zu erlassen, der kantonal bereits geregelt ist. Darum ist es ihr auch nicht

möglich, die polizeigesetzlichen Wegweisungsregelung mit einer kommunalen Rechtsgrundlage für ein Betretungsverbot für Schul- und Sportanlagen zu ergänzen.

Diese juristische Ausgangslage, welche die städtische Handlungsfähigkeit massiv einschränkt, ist auch aus Sicht des Stadtrates unbefriedigend. Auf Bundesebene sind derzeit immerhin konkrete Bestrebungen zum Erlass von Rechtsgrundlagen für weitere Massnahmen gegen verurteilte Straftäter im Gang: Wie den einschlägigen Vernehmlassungsunterlagen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu entnehmen ist, soll auf eidgenössischer Stufe eine Ausweitung des bereits heute möglichen Berufsverbots auf organisierte ausserberufliche Tätigkeiten gesetzlich verankert werden (neu: "Tätigkeitsverbot"). Zudem ist die Einführung eines allgemeinen Kontakt- und Rayonverbots geplant; diese Regelung soll es unter anderem erlauben, Straftätern jeglichen Kontakt zu bestimmten Personen oder Personengruppen und den Aufenthalt an bestimmten Orten (Strassen, Plätzen oder Quartieren) zu verbieten, wobei die Einhaltung solcher Verbote mit technischen Geräten überwacht werden kann ("electronic monitoring"). In die gleiche Richtung wie das erwähnte Tätigkeitsverbot verurteilter Sexualstraftäter zielt die inzwischen zustande gekommene Volksinitiative "Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten können" des Vereins "Marche Blanche". Der Stadtrat verfolgt diese Entwicklungen auf Bundesebene mit grossem Interesse, und er wird sich im Rahmen seiner Möglichkeiten als Mitglied des Schweizerischen Städteverbands und in eigenen Vernehmlassungen zu Gesetzesentwürfen für den Erlass griffiger und effektiver Rechtsgrundlagen einsetzen.

Mit Bezug auf das weitere Postulatsanliegen, kommunale Rechtsgrundlagen zum Erhalt von Strafregisterauszügen zu schaffen, ist festzuhalten, dass das Strafregisterrecht auf Bundesebene ebenfalls abschliessend geregelt ist. Das Strafgesetzbuch bezeichnet die zur Einsicht berechtigten Behörden und die dazu berechtigenden Zwecke. Gestützt auf diese Regelung ist den Polizeikörpern der Einblick in das Strafregister verwehrt; abgesehen davon, würde die Durchsetzung des kantonalen oder kommunalen Polizeirechts ohnehin nicht zur Registerkonsultation berechtigen. Immerhin sieht die bereits erwähnte Vernehmlassungsvorlage des Bundes aber vor, dass von Personen, die eine berufliche oder ausserberufliche Tätigkeit mit minderjährigen oder anderen schutzbedürftigen Personen anstreben, vor ihrer Einstellung oder Verpflichtung vorsorglich ein Strafregisterauszug einzuholen ist.

Vor diesem Hintergrund ist zusammenfassend festzuhalten, dass es die abschliessenden Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene der Stadt Winterthur verunmöglichen, eigene Rechtsgrundlagen für Betretungsverbote für frei zugängliche Schul- und Sportanlagen zu erlassen. Soll bestimmten Personen vorsorglich der Zugang zu solchen Anlagen untersagt werden, müsste für deren Benutzung der dargelegten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zufolge eine generelle Bewilligungspflicht eingeführt werden. Eine solche Einschränkung der allgemeinen Zugänglichkeit der Schul- und Sportanlagen befürwortet der Stadtrat nicht. Sie widerspräche auch einem wesentlichen Grundanliegen der Benützungsverordnung des Grossen Gemeinderates. Diese sieht in Art. 2 Abs. 1 explizit als Leitsatz vor, dass die Stadt Winterthur der Bevölkerung die Sport- und Schulanlagen in der unterrichtsfreien Zeit aus gesundheits-, sozial- und bildungspolitischen Gründen zur freien Benutzung überlässt.

Im Übrigen gilt für Verhaltensanweisungen wie Rayon- oder Betretungsverbote im Rahmen von Strafverfahren oder in Verbindung mit Verurteilungen wie dargelegt Bundesrecht und sind dafür die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Gerichte) zuständig; polizeirechtlich abgestützte Wegweisungen und Rayonverbote können hingegen auch von der Stadtpolizei angeordnet werden; sie muss sich dabei aber an die einschlägige Regelung im kantonalen Polizeigesetz halten, die für solche Anordnungen stets eine konkrete Gefahr voraussetzt. Der Stadtrat wird sich ferner wie gesagt bei jeder Gelegenheit auf Kantons- und Bundesebene dafür einsetzen, dass das täterfokussierte Instrumentarium zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Beeinträchtigungen ihrer psychischen und physischen Integrität

noch griffiger ausgestaltet wird. Im Übrigen konzentrieren sich die städtischen Behörden zum Schutz junger Menschen vor den im Postulat aufgezeigten Gefahren in erster Linie auf die Umsetzung präventiv-sensibilisierender Vorkehrungen. Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass mit diesem breit gefächerten, massnahmenorientierten Vorgehen ein wichtiger Beitrag zum Schutz junger Menschen geleistet werden kann.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder