

Bericht der Justizkommission betreffend Anordnung von «Sonder-Settings» der Jugendanwaltschaften

KR-Nr. 345/2013

(vom 19. November 2013)

1. Ausgangslage

Am 25. August 2013 strahlte SRF 1 die Sendung «Reporter» mit dem Titel «Der Jugendanwalt» aus. Einerseits stand darin der leitende Jugendanwalt der Jugendanwaltschaft Zürich-Stadt im Zentrum, andererseits ein Jugendlicher, der «Carlos» genannt wurde. Der Fall «Carlos» war einer der zwei Fälle, bei denen ein sogenanntes «Sonder-Setting» angeordnet wurde. Die Sendung führte zu weiteren Berichten in zahlreichen Medien. Aufgrund der Darstellung in der Sendung eröffneten sich Fragen zur Anordnung und zu den Rahmenbedingungen solcher Sonder-Settings.

Aufgrund der erhobenen Vorwürfe gegen die Verantwortlichen der Jugendstrafrechtspflege gab der zuständige Regierungsrat bei der Oberjugend-anwaltschaft einen Bericht über den Fall «Carlos» in Auftrag, der am 6. September 2013 der Öffentlichkeit präsentiert wurde.

2. Vorgehensweise der JUKO

Am 10. September 2013 liess sich die Justizkommission von der Direktion der Justiz und des Innern über die Vorkommnisse im Fall «Carlos» und den sich daraus ergebenden Fragen für die Jugendstrafrechtspflegebehörden und den Vollzug von Schutzmassnahmen informieren. Die Kommission beschloss, weitere Abklärungen zu treffen und gegen Ende November zuhänden des Kantonsrates darüber Bericht zu erstatten.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und in Kenntnis der rechtlichen Rahmenbedingungen liess sie sich detaillierter über den Fall «Carlos» informieren und setzte sich auch über das zweite Sonder-Setting in Kenntnis.

Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Läubli, Affoltern a. A. (Präsident); Hans Egli, Steinmaur; Ursina Egli, Stäfa; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Dieter Kläy, Winterthur; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Rolf Stucker, Zürich; Céline Widmer, Zürich; Hans W. Wiesner, Bonstetten; Heinrich Wuhrmann, Dübendorf; Sekretär: Emanuel Brügger.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anordnung von Schutzmassnahmen und Strafen

Massgebend für das Schweizerische Jugendstrafrecht sind insbesondere das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO). Zentrale Bestimmungen für die Anordnung von Schutzmassnahmen und Strafen sind Art. 10 und 11 JStG. Gemäss Art. 10 Abs. 1 JStG ordnet die urteilende Behörde die nach den Umständen erforderlichen Schutzmassnahmen an, wenn der Jugendliche eine mit Strafe bedrohte Tat begangen und die Abklärung ergeben hat, dass er einer besonderen erzieherischen Betreuung oder therapeutischen Behandlung bedarf, unabhängig davon, ob er schuldhaft gehandelt hat. Gemäss Art. 11 Abs. 1 JStG verhängt die urteilende Behörde zusätzlich zu einer Schutzmassnahme oder als einzige Rechtsfolge eine Strafe, wenn der Jugendliche schuldhaft gehandelt hat.

Das Schweizerische Jugendstrafrecht stellt damit die Schutzmassnahmen in den Vordergrund. Diese dienen nicht der Tatvergeltung, sondern verfolgen das Ziel, den Jugendlichen im Sinne der Spezialprävention von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Als Grundsatz hat der Gesetzgeber daher in Art. 2 JStG festgelegt, dass wegleitend für die Anwendung des Gesetzes der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen (Täters) sind. Den Lebens- und Familienverhältnissen des Jugendlichen sowie der Entwicklung seiner Persönlichkeit sind besondere Beachtung zu schenken.

Gemäss Art. 34 Abs. 1 JStPO beurteilt das Jugendgericht als erste Instanz alle Straftaten, für die eine Unterbringung, eine Busse von mehr als 1000 Franken oder ein Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten infrage kommen.

Gemäss Art. 42 JStPO ist für den Vollzug von Strafen und Schutzmassnahmen die Untersuchungsbehörde (die Jugendanwaltschaft) zuständig. Für den Vollzug können öffentliche und private Einrichtungen sowie Privatpersonen beigezogen werden. Gemäss Art. 17 JStG bestimmt die Vollzugsbehörde (die Jugendanwaltschaft), wer mit dem Vollzug der ambulanten Behandlung und der Unterbringung betraut wird. Sie überwacht die Durchführung aller Massnahmen. Sie erlässt die nötigen Weisungen und legt fest, wie häufig ihr Bericht zu erstatten ist.

4. Arten von Schutzmassnahmen und Strafen

Das Jugendstrafgesetz sieht in den Art. 12 ff. JStG vier Arten von Schutzmassnahmen vor:

- Aufsicht (Art. 12 JStG)
- Persönliche Betreuung (Art. 13 JStG)
- Ambulante Behandlung (Art. 14 JStG)
- Unterbringung (Art. 15 JStG)

Als Strafen sieht das Jugendstrafgesetz in den Art. 22 ff. JStG vor:

- Verweis
- Persönliche Leistung
- Busse
- Freiheitsentzug

5. Feststellungen der JUKO

5.1 Schutzmassnahmen und Sonder-Settings

Per 31. August 2013 befanden sich 130 Jugendliche aus dem Kanton Zürich in einer Unterbringung (sogenannte stationäre Schutzmassnahmen). Diese waren in 23 verschiedenen Einrichtungen im Kanton Zürich und in 23 verschiedenen Einrichtungen ausserhalb des Kantons Zürich untergebracht. Bei der überwiegenden Anzahl der Einrichtungen handelt es sich um solche von privaten Organisationen oder Einzelpersonen.

Trotz dieses grossen Angebotes an verschiedenen Einrichtungen gibt es gemäss der Oberjugendanwaltschaft immer wieder Jugendliche mit spezifischen Schwierigkeiten, die nicht erfolgreich platziert werden können. Anders als ein Gefängnis können Heime, die eine pädagogische Arbeit leisten, nicht verpflichtet werden, Jugendliche aufzunehmen, die sich beispielsweise in keine Gruppe einfügen können oder diese sprengen. Es können aber für solche seltenen Fälle auch nicht spezielle Institutionen geschaffen werden, weil dies zu teuer wäre. Um mehr Flexibilität in bestehenden Einrichtungen zu schaffen, sind Diskussionen im Gang.

Zwei der stationären Schutzmassnahmen wurden als sogenannte Sonder-Settings geführt, darunter der Fall «Carlos». Für die Durchführung solcher Sonder-Settings kommen nur wenige Anbieter infrage.

5.2 Anordnung von Sonder-Settings

Im Fall «Carlos» hat das Jugendgericht Zürich mit Urteil vom 8. November 2012 als Schutzmassnahmen eine offene Unterbringung und eine ambulante Behandlung sowie als Strafe neun Monate Freiheits-

entzug und eine Busse von Fr. 100 verhängt. Der Freiheitsentzug wurde zugunsten der erzieherischen Schutzmassnahmen aufgeschoben (vgl. auch Art. 32 JStG, wonach die Unterbringung dem Vollzug eines gleichzeitig ausgesprochenen oder eines wegen Widerruf oder Rückversetzung vollziehbaren Freiheitsentzugs voraus geht). Der leitende Jugendanwalt Zürich-Stadt hat als offene Unterbringung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 JStG das Sonder-Setting angeordnet.

Die Anordnung des Sonder-Settings erfolgte somit im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzordnung. Wie im Bericht der Oberjugendanwaltschaft vom 6. September 2013 dargelegt, werden Sonder-Settings angeordnet, wenn die üblichen Vollzugsformen keinen Erfolg zeigen und eine Platzierung in Heimen und Massnahmezentren nicht möglich ist. Die Oberjugendanwaltschaft hat entschieden, dass die einzelnen Sonder-Settings, da sie eine aussergewöhnliche Vollzugsform darstellen, zukünftig einer Bewilligungspflicht durch die Oberjugendanwaltschaft unterstellt werden, um sie einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

5.3 Ausgestaltung der Sonder-Settings

Für die Ziele, Leistungen und die konkrete Ausgestaltung des Sonder-Settings im Fall «Carlos» kann auf den Bericht der Oberjugendanwaltschaft vom 6. September 2013 verwiesen werden.

Bezüglich erwarteter Bewilligungspflichten bei der Platzierung von Jugendlichen geht die Oberjugendanwaltschaft davon aus, dass aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen für die Jugendstrafrechtspflegebehörden keine Bewilligungen im Sinne der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern erforderlich sind. Insbesondere sind die Jugendanwaltschaften vom Bundesrecht her nicht explizit verpflichtet, Schutzmassnahmen in Jugendheimen zu vollziehen, die dem kantonalen Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge unterstellt sind. Auch die kantonale Gesetzgebung sieht nicht ausdrücklich vor, dass die Jugendanwaltschaften bei strafrechtlichen Platzierungen an bestimmte Bewilligungen gebunden sind.

Im Fall «Carlos» wurde die Firma RiesenOggenfuss GmbH für den Vollzug des Sonder-Settings gewählt. Diese klärt derzeit mit dem zuständigen Amt für Jugend und Berufsberatung die Frage der erforderlichen Bewilligungen ab.

Der Fall «Carlos» hat Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Bewilligungen und der Aufsicht bei Jugendheimen und in der Pflegekinderfürsorge bei strafrechtlichen Platzierungen aufgeworfen. Die Oberjugendanwaltschaft und das Amt für Jugend und Berufsberatung sind daran, diese gemeinsam zu klären.

Die Qualität von Einrichtungen oder Anbietern, die über keine Bewilligung gemäss Jugendheimgesetz verfügen müssen, wird durch regelmässige Besuche der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendstrafrechtspflege vor Ort sowie durch die im Rahmen der Unterbringung stattfindenden Standortgespräche sichergestellt. Zudem dienen auch die Rückmeldungen der untergebrachten Jugendlichen, ihrer Eltern und weiterer Bezugspersonen der Kontrolle des Verlaufs der Unterbringungen. Gleichzeitig findet unter den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der Jugendstrafrechtspflege ein regelmässiger Erfahrungsaustausch über Einrichtungen und Anbieter statt.

Dennoch stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang allgemeinverbindliche Anforderungen an Einrichtungen gestellt und überprüft werden sollen.

Die Oberjugendanwaltschaft hat erklärt, dass sie bereits daran ist, die für die Aufgabenübertragung an Private nötigen Anforderungen festzulegen, wofür auch ein externer Fachmann beigezogen wurde. Sie will zudem in einer Weisung regeln, in welchen Fällen für die Anordnung einer Schutzmassnahme eine Bewilligung durch die Oberjugendanwaltschaft einzuholen ist. In dieser Weisung soll auch die Kostenkontrolle geregelt werden.

Bezüglich Kosten hat die Justizkommission zur Kenntnis genommen, dass im Fall «Carlos» eine Kostenpauschale vereinbart wurde, die sich aus Subpauschalen zusammensetzte.

In den meisten stationären Massnahmen sind die Jugendlichen in Heimen oder Massnahmezentren platziert, in welchen fixe Kostenpauschalen bestehen.

Die Oberjugendanwaltschaft hat nachvollziehbar die Gründe erklärt, weshalb die Jugendanwaltschaft im Fall «Carlos» eine Kostenpauschale gewählt hat. Aufgrund der schwierigen Vollzugssituation und mangels vergleichbarer Tarife bzw. Angebote musste die Jugendanwaltschaft von erheblichen Schwankungen bei den verschiedenen Elementen Betreuung, Elternarbeit, Schule, Therapie usw. ausgehen. Einzelne Subpauschalen und die Gesamtpauschale erscheinen aber dennoch als zu hoch angesetzt.

Jedoch ist festzuhalten, dass auch bei einer Änderung der Vereinbarung betreffend Kosten die Kosten für stationäre Massnahmen, insbesondere für Sonder-Settings, aufgrund des Aufwands, der eine 24-Stunden/7-Tage-Betreuung erfordert, hoch bleiben werden.

Eine Vereinbarung, die eine Abrechnung der Kosten nach Aufwand vorsieht, würde jedoch mehr Transparenz bedeuten, da die Leistungen genau ausgewiesen und der Aufwand kontrolliert werden könnte.

Ein Quervergleich zu anderen Kosten im Jugendstrafvollzug zeigt, dass ein Platz in einem Jugendheim oder in einem Massnahmenzentrum durchschnittliche Kosten von ungefähr Fr. 13 500 verursacht, ein Platz in einer psychiatrischen Klinik durchschnittliche Kosten von fast Fr. 30 000.

5.4 Medienarbeit

Zuständig für die Medienarbeit in hängigen Verfahren ist grundsätzlich der fallführende Jugendanwalt oder die fallführende Jugendanwältin. Die Mitarbeitenden der Jugendstrafrechtspflege können sich bei der Medienarbeit vom Mediensprecher der Jugendstrafrechtspflege unterstützen lassen. Zudem gibt es für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte die Möglichkeit, intern wie auch extern Weiterbildungen zum Umgang mit den Medien zu besuchen. Für die Erteilung nicht fallbezogener Auskünfte ist die Oberjugendanwaltschaft zuständig. Der Leitende Oberjugendanwalt entscheidet im Einzelfall, wer die Anfrage beantwortet.

Im Fall «Carlos» hat die Oberjugendanwaltschaft im Voraus den Auftritt des leitenden Jugendanwalts Zürich-Stadt in der Sendung «Reporter» genehmigt, jedoch ohne zu wissen, dass daneben der Jugendliche «Carlos» zu einer weiteren Hauptfigur werden könnte.

Im Nachgang zum Fall «Carlos» werden die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen dahingehend instruiert, dass Medienauftritte wie Interviews, Porträts, TV-Auftritte, Filmaufnahmen der Jugendlichen und Ähnliches eine Bewilligung durch die Oberjugendanwaltschaft benötigen.

5.5 Information von lokalen Behörden

Im Fall «Carlos» sind die Behörden in Riehen, wo sich «Carlos» im Rahmen des Sonder-Settings aufhielt, nicht über die Platzierung informiert worden.

Werden Jugendliche in Erziehungs- oder Behandlungseinrichtungen untergebracht, ist es in der Regel rechtlich nicht erforderlich, die Behörden am Ort der Einrichtung über die Platzierung zu informieren. Im Falle von «Sonder-Settings» bei Jugendlichen, die schwere Straftaten verübt haben, dürfte es gemäss Oberjugendanwaltschaft angezeigt sein, mit den lokalen Behörden, insbesondere der Polizei, Kontakt aufzunehmen.

5.6 Schnittstelle zwischen jugendstrafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlichen Massnahmen

Wie dargelegt, dient das Jugendstrafrecht in erster Linie dem Schutz und der Erziehung des Jugendlichen. Es weist damit von der Zielsetzung her eine grosse Nähe zum zivilrechtlichen Kinderschutz gemäss Art. 307 ff. ZGB auf, welcher ebenfalls den Schutz des Kindes zum Ziel hat. Damit ist auch eine grosse mögliche Schnittfläche zwischen den beiden Bereichen gegeben. Für den strafrechtlichen «Kinderschutz» ist eine Straftat Voraussetzung, für den zivilrechtlichen die Gefährdung des Wohls des Kindes.

Für die Anordnung und Finanzierung von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen sind die Gemeinden zuständig, für die Anordnung und Finanzierung von jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen ist der Kanton zuständig.

Die Justizkommission hat unter anderem auch am Beispiel des zweiten Sonder-Settings festgestellt, dass in der Praxis die Tendenz besteht, Jugendliche, bei denen eigentlich zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen im Vordergrund stünden, und die lediglich leichte Delikte begangen haben, umfassenden jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen zuzuführen.

6. Stellungnahme und Empfehlungen der JUKO

Die Justizkommission nimmt die von der Oberjugendanwaltschaft im Bericht zum Fall «Carlos» angekündigten und teilweise bereits umgesetzten Massnahmen zur Kenntnis.

Die Bewilligungspflicht und die Begleitung der Sonder-Settings durch die Oberjugendanwaltschaft werden von der Kommission begrüsst.

6.1 Offerten bei Sonder-Settings

Die Justizkommission empfiehlt, bei der Offerte von Sonder-Settings bei den Kosten die Leistungen zu definieren.

6.2 Ausgestaltung der Sonder-Settings und Kontrolle

Die Justizkommission empfiehlt zu prüfen, ob eine Abrechnung nach Aufwand (mit vereinbartem Kostendach) praktikabel und kostengünstiger wäre. Erweisen sich Pauschalen nach wie vor als praktikabler,

sind einzelne Subpauschalen und die Gesamtpauschale einer genaueren Prüfung zu unterziehen und im Sinne der Wirtschaftlichkeit anzupassen.

Die Justizkommission empfiehlt, Anforderungen für die Aufgabenübertragung an Private zu formulieren und die Erfüllung der Anforderungen regelmässig zu überprüfen.

6.3 Information von lokalen Behörden

Die Justizkommission empfiehlt zu prüfen, in welchen Fällen die lokalen Behörden zu informieren sind. Dies könnte z. B. aus Gründen der öffentlichen Sicherheit angezeigt sein.

6.4 Schnittstelle zwischen jugendstrafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlichen Massnahmen

Die Justizkommission empfiehlt, dass die Schnittstelle zwischen jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen und zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen stärker beachtet wird. Ein gesetzlich nicht gewolltes «Einspringen» oder eine Vorrangstellung der kantonalen Jugendstrafrechtspflegebehörden sollen gegenüber den kommunalen Kinderschutzböörden vermieden werden.

7. Schlussbemerkung

Die Justizkommission bedankt sich beim Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern und beim Leitenden Oberjugendanwalt für die in der Kommission offen erfolgte und weitgehende Berichterstattung und für die Beantwortung der gestellten Fragen.

Die Justizkommission hat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ihre Abklärungen vorgenommen. Aus ihrer Sicht besteht kein weiterer Abklärungsbedarf.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Hans Läubli

Der Sekretär:
Emanuel Brügger