



**Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG)**

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	1
2. Ausgangslage .....	1
2.1 Vorgaben der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	1
2.2 Aktuelle Situation .....	2
2.3 Projektauftrag des Regierungsrats vom 20. Mai 2009 (RRB 0927/2009).....	3
3. Grundzüge der Neuregelung .....	3
4. Erlassform.....	4
5. Rechtsvergleich.....	5
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs .....	5
7. Erläuterungen zu den Artikeln .....	5
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen .....	17
9. Finanzielle Auswirkungen.....	17
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen .....	17
11. Auswirkungen auf die Gemeinden.....	17
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	17
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation.....	17

## **Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und – massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG)**

---

### **1. Zusammenfassung**

Im Kanton Bern sind viele verschiedene Kinder- und Jugendheime mit sehr unterschiedlichen Aufträgen und Organisationsstrukturen gelegen. Zum einen handelt es sich dabei um Institutionen für den Vollzug von Sanktionen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (JStG<sup>1</sup>), zum andern um solche für den Vollzug von kindesschutzrechtlichen Massnahmen gemäss dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB<sup>2</sup>). Viele Institutionen nehmen gleichzeitig zivil- und jugendstrafrechtlich eingewiesene Kinder und Jugendliche auf. Im weiteren bestehen Institutionen für die Betreuung Behinderter, Kliniken für psychiatrisch bedingte Einweisungen, Schulheime und andere.

Die verschiedenen Institutionen unterscheiden sich wesentlich in ihren Organisationsstrukturen. Einige Heime werden direkt durch den Kanton Bern geführt, so die Jugendheime Prêles und Lory, welche beide bei der Polizei- und Militärdirektion (POM), beim Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (Amt FB), angesiedelt sind. Auch die beim Kantonalen Jugendamt (KJA) der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) angesiedelte kantonale Beobachtungsstation Bolligen (BEOBolligen) wird durch den Kanton Bern geführt. Bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) sind die Schulheime Landorf Köniz und Schössli Kehrsatz, das Schulheim Erlach sowie die Sprachheilschule Münchenbuchsee angesiedelt. Nebst den kantonalen besteht eine Vielzahl von privatrechtlich geführten Einrichtungen im Bereich der stationären Kinder- und Jugendhilfe.

Privatrechtlich geführte Institutionen, welche mit kantonalen Betriebsbeiträgen subventioniert werden, stehen unter der Aufsicht der GEF. Zuständig für die Aufsicht ist gemäss der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV<sup>3</sup>) das Alters- und Behindertenamt (ALBA). Privatrechtlich geführte Institutionen ohne kantonale Subventionierungen stehen, gestützt auf die Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979<sup>4</sup>, unter Aufsicht des KJA.

Jede Einweisung in eine Institution stellt einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Kinder und Jugendlichen dar, allem voran in die persönliche Freiheit. Je nach Zielgruppe der Institution kann diese zur Erfüllung ihres Auftrags darauf angewiesen sein, auf Mittel von disziplinarischen Sanktionen sowie auf Sicherungsmassnahmen oder Zwangsmittel zurückgreifen zu können, wenn die oder der Jugendliche Regelverstösse begeht oder in einer Ausnahmesituation anderen - pädagogischen - Mitteln nicht zugänglich ist. Diese Massnahmen stellen weitgehende Grundrechtseingriffe dar, die einer eigenständigen rechtlichen Grundlage bedürfen.

Mit dem vorliegenden Erlass wird die Rechtsgrundlage zu diesen Grundrechtseingriffen geschaffen. Gleichzeitig dient dieses Gesetz dem Schutz der Grundrechte der in Institutionen eingewiesenen Jugendlichen. Pädagogische Massnahmen sind demgegenüber nicht Gegenstand dieses Gesetzes.

### **2. Ausgangslage**

#### *2.1 Vorgaben der Schweizerischen Eidgenossenschaft*

<sup>1</sup> SR 311.1

<sup>2</sup> SR 210

<sup>3</sup> BSG 862.51

<sup>4</sup> BSG 213.223

Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) forderte am 15. Januar 2008<sup>5</sup> alle Kantonsregierungen auf, die rechtlichen Grundlagen für die Anordnung und den Vollzug von Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und dabei insbesondere abzuklären, ob die Voraussetzungen für die Anordnung solcher Massnahmen im Bereich der Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen im Jugendbereich erfüllt sind.

## 2.2 Aktuelle Situation

Die Prüfung der Rechtsgrundlagen für Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen im Kanton Bern hat ergeben, dass die gegenwärtige Situation unübersichtlich und uneinheitlich geregelt ist und teils gar Lücken aufweist. Der Kanton Bern verfügt einerseits über die Verordnung vom 10. Februar 1999 über das Disziplinarwesen in den bernischen Jugendheimen „Prêles“ und „Lory“ (Disziplinar-VO<sup>6</sup>). Darin werden die Anordnung und der Vollzug von disziplinarischen Sanktionen geregelt, nicht aber Sicherungsmassnahmen oder Zwangsmittel. Zudem handelt es sich - als Verordnung - um ein Gesetz im materiellen, nicht aber im formellen Sinne, wie das für schwere Grundrechtseingriffe an sich erforderlich ist. Die Disziplinar-VO sieht eine maximale Arrestdauer (strenger Einschluss) von 6 Tagen vor, was einem schweren Grundrechtseingriff gleichkommt.

Daneben enthält Artikel 89 des Einführungsgesetzes vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ<sup>7</sup>) eine gesetzliche Grundlage zur Anordnung eines Arrests von höchstens zehn Tagen durch die Jugendgerichtspräsidentin oder den Jugendgerichtspräsidenten, sofern sich die oder der Jugendliche dem Vollzug der Massnahme durch Flucht zu entziehen versucht oder sich ihm beharrlich widersetzt. Der in diesen Artikeln vorgesehene Arrest ist insbesondere auf die Invollzugsetzung einer jugendstrafrechtlichen Massnahme hin ausgerichtet, nicht aber auf Verstösse gegen die Disziplin während des bereits laufenden Vollzugs. Die Anordnung von Sicherungsmassnahmen wird auch in diesen Bestimmungen nicht geregelt.

Hinsichtlich der privatrechtlich geführten Institutionen wurde festgestellt, dass gegenwärtig keinerlei Rechtsgrundlagen für die Anordnung von schwerwiegenden freiheitsentziehenden Massnahmen während des Vollzugs von jugendstrafrechtlichen oder zivilrechtlichen Einweisungen bestehen. In Artikel 90 EG ZSJ ist zwar vorgesehen, dass die oder der Jugendliche gegen die Verhängung einer Arreststrafe durch die Leitung einer privaten Einrichtung Beschwerde bei der Präsidentin oder dem Präsidenten des Jugendgerichts erheben kann. Aus dem Umstand, dass der Rechtsmittelweg offensteht, lässt sich hingegen noch keine Kompetenznorm zur Anordnung von Disziplinar-massnahmen herleiten. In Institutionen, die der HEV unterstellt sind, steht den eingewiesenen Personen sodann das Recht zu, sich formlos gegen unangemessene Handlung zu beschweren (Artikel 26 HEV). Wie Artikel 90 EG ZSJ stellt diese Norm noch keine ausreichende Grundlage zur Anordnung von Disziplinar-massnahmen dar. In diesem Bereich besteht eindeutig Handlungsbedarf.

Ebenso ist davon auszugehen, dass die Rechtsgrundlage für die Anordnung von Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen gegenüber Jugendlichen in den Gefängnissen des Kantons Bern einer gerichtlichen Überprüfung nur bedingt standhalten dürfte. Zwar sieht Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juni 2006 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG<sup>8</sup>) vor, dass die Gefängnisse dem Vollzug von Untersuchungshaft und von Freiheitsentzug an Jugendlichen dienen. Andererseits ist der Anwendungsbereich des SMVG grundsätzlich auf den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen ausgerichtet, was sich auch in der maximal zulässigen Arrestdauer von 21 Tagen (Artikel 76 SMVG) niederschlägt.

<sup>5</sup>[http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf\\_und\\_massnahmen/rechtsgrundlage/jugendheim-massnahmen-d.pdf](http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/rechtsgrundlage/jugendheim-massnahmen-d.pdf) (Stand 10.05.2010)

<sup>6</sup> BSG 342.221

<sup>7</sup> BSG 271.1; heute noch in Artikel 83 Jugendrechtspflegegesetz (JRPG; BSG 322.1) geregelt.

<sup>8</sup> BSG 341.1

### 2.3 Projektauftrag des Regierungsrats vom 20. Mai 2009 (RRB 0927/2009)

Dass die rechtlichen Grundlagen nicht befriedigend ausgestaltet sind, wurde bereits vor einiger Zeit erkannt, was zu verschiedenen Bemühungen geführt hat, die Situation rechtskonform zu regeln. So wurde in Betracht gezogen, die Disziplinar-VO auf privatrechtlich geführte Institutionen auszuweiten oder eine eigenständige Verordnung für einzelne private Jugendheime zu schaffen. Ebenso wurde im Rahmen des Erlasses des EG ZSJ versucht, eine einheitliche Regelung zu erwirken. Diese Bemühungen scheiterten aber aus verschiedenen Gründen, gleichzeitig bestand unter den verschiedenen Beteiligten ein Konsens darüber, dass eine Neuregelung erforderlich ist. Der Regierungsrat hat daher am 20. Mai 2009 den Auftrag zur Erarbeitung eines ausgearbeiteten Vorschlags für eine hinreichende formellgesetzliche Rechtsgrundlage für den Vollzug von Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen in Jugendheimen im Kanton Bern erteilt (RRB 0927 vom 20. Mai 2009).

### 3. Grundzüge der Neuregelung

Das Gesetz regelt drei verschiedene Arten von Eingriffen in die Grundrechte der in Institutionen im Kanton Bern eingewiesenen Jugendlichen: die disziplinarischen Sanktionen, die Sicherungsmassnahmen und die Zwangsmittel. Disziplinarische Sanktionen sind stets eine Reaktion auf ein nicht regelkonformes Verhalten der Jugendlichen und setzen immer ein schuldhaftes Verhalten der Jugendlichen voraus. Die Anordnung von Sicherungsmassnahmen gründet demgegenüber nicht in einem schuldhaften Verhalten der oder des Jugendlichen. Sicherungsmassnahmen sollen vielmehr in Situationen zur Anwendung kommen, in denen von der oder dem Jugendlichen eine schwere Gefahr für sich selbst, für Dritte oder für Sachen ausgeht. Durch Sicherungsmassnahmen soll diese akute Gefahr eingedämmt und die Situation beruhigt werden können. Sicherungsmassnahmen dürfen immer nur solange dauern, wie sie erforderlich sind, um der Gefahrenlage begegnen zu können. Mit Zwangsmitteln wie Durchsuchungen, Urin- und Atemluftkontrollen, unmittelbarem Zwang oder Fesselungen soll akuten, aber auch bloss potentiellen Gefahrenlagen präventiv begegnet werden können. Unmittelbarer physischer Zwang sowie der Einsatz von chemischen Reizstoffen sollen nur angewendet werden, wenn keine andere Möglichkeit mehr besteht, einer aktuellen Gefährdung zu begegnen.

Die in diesem Gesetz geregelten Freiheitsbeschränkungen sollen nicht unbesehen in jeder Institution der stationären Jugendhilfe im Kanton Bern angeordnet werden können. Vorerst ist der Geltungsbereich dieses Gesetzes daher auf Institutionen beschränkt, die Kinder und Jugendliche aufnehmen, die entweder im jugendstrafrechtlichen Vollzug stehen, deren Einweisung aufgrund einer erheblichen Störung in ihrem Sozialverhalten (sogenannte LSMG-Klientel<sup>9</sup>) oder aufgrund einer Gefährdung des Kindeswohls erfolgte.

Weiter ist eine differenzierte Anwendbarkeit des Gesetzes innerhalb der Institutionen für die LSMG-Klientel vorzunehmen: nicht jede Institution soll auf alle vorgesehenen freiheitsbeschränkenden Massnahmen zurückgreifen können. Vielmehr ist entsprechend der Ausrichtung der Institution im Hinblick auf den Betreuungsrahmen zu differenzieren. So sollen insbesondere die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe der disziplinarischen Sanktionen und der schwerwiegendsten Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel nur in denjenigen Institutionen angewendet werden, die Jugendliche aufnehmen, die einen eng strukturierten Betreuungsrahmen und unter anderem geschlossene Unterbringen anbieten. Entsprechend der heutigen Situation in der Heimlandschaft des Kantons Bern sind dies die Jugendheime Prêles und Lory sowie die Viktoria-Stiftung Richigen. Das Gesetz sieht sodann vor, dass der Regierungsrat anderen Institutionen die Bewilligung zur Anwendung dieser schwerwiegenden freiheitsbe-

<sup>9</sup> Diese Personengruppe wird als LSMG-Klientel bezeichnet; der Begriff wird hergeleitet aus dem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG [SR 341]). Ziffer II 3. der Beitragsrichtlinien des Bundesamts für Justiz vom 1. Januar 2008 definiert die LSMG-Klientel wie folgt: „Bei der LSMG-Klientel handelt es sich um strafrechtlich eingewiesene oder in ihrem Sozialverhalten erheblich gestörte oder gefährdete Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“.

schränkenden Massnahmen erteilen kann, wenn sich in einem späteren Zeitpunkt eine entsprechende Notwendigkeit zeigen sollte.

Der vorliegende Erlass stellt demgegenüber keine rechtliche Grundlage dar für Zwangsmassnahmen, die insbesondere im Bereich der Betreuung Behinderter und psychisch Kranker erforderlich sein können. Es wird keineswegs verkannt, dass bei der Betreuung Behinderter und psychisch Kranker teilweise weitgehende freiheitsbeschränkende Massnahmen angeordnet werden – zu denken ist insbesondere an Zwangsmassnahmen wie das nächtliche Festbinden an das Bett zur Verhinderung von Verletzungen. Diese Zwangsmassnahmen im Bereich der Betreuung Behinderter und psychisch Kranker unterscheiden sich hingegen wesentlich vom Vollzug von Massnahmen an Jugendlichen, die aufgrund psychosozialer Indikation beziehungsweise Straffälligkeit in eine Institution eingewiesen sind.

Der vorliegende Erlass wird ebenfalls nicht zur Anwendung gelangen im Bereich der kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik Neuhaus, auch wenn durchaus in diesem Umfeld freiheitsbeschränkende Massnahmen ebenfalls erforderlich werden können und die Klinik Neuhaus – als Institution der stationären Jugendhilfe – grundsätzlich durchaus in den Anwendungsbe- reich fallen könnte. Solange es sich um medizinisch indizierte Massnahmen handelt, finden diese eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984 (GesG)<sup>10</sup>. Demgegenüber werden Massnahmen, die nicht mehr durch das GesG abgedeckt sind, durch die Klinik Neuhaus nicht selbst sondern – nach einer entsprechenden An- ordnung durch die einweisende Behörde - in der Regel durch die Viktoria-Stiftung Richigen durchgeführt.

Die Regelung über die disziplinarischen Sanktionen ist grossteils an die heutigen Disziplinar- VO angelehnt, da sich diese in der Praxis in den Jugendheimen Prêles und Lory bewährt hat. Den Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln, die heute nicht geregelt sind, wird ein ei- genständiges Kapitel gewidmet, in welchem die möglichen Massnahmen sowie deren Voraus- setzung zum Einsatz geregelt werden. In allgemeinen Bestimmungen werden sodann die Ver- fahrensbestimmungen festgehalten. Wesentliches Element dabei ist, dass Disziplinarmass- nahmen immer verfügt werden müssen, während Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel, die häufig ein unmittelbares Handeln der Verantwortlichen erfordern, nur dann formell verfügt werden, wenn die oder der Jugendliche dies ausdrücklich verlangt.

Der oder dem Jugendlichen steht die Möglichkeit offen, die freiheitsbeschränkende Mass- nahme in einem Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen. Beschwerdeinstanz gegen Ver- fügungen über freiheitsentziehende Massnahmen ist die POM, unabhängig davon, welcher Direktion die Institution angegliedert ist. Dies ist zwar ungewöhnlich, rechtfertigt sich aber auf- grund der geringen Anzahl der zu erwartenden Beschwerden. Dem eigentlichen Beschwerde- verfahren vorgelagert soll zudem ein durch die fachlich vorgesetzte zuständige Stelle der POM, GEF oder JGK geführtes Einigungsverfahren stattfinden. Dieses Einigungsverfahren ist an Artikel 81 SMVG angelehnt und wird heute bereits bei Beschwerde gegen Verfügungen der Jugendheime Prêles und Lory durchgeführt.

#### **4. Erlassform**

Da die in diesem Erlass geregelten disziplinarischen Sanktionen sowie Sicherungsmassnah- men und Zwangsmittel regelmässig schwere Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Ju- gendlichen darstellen können und da zudem auch seitens der Schweizerischen Eidgenossen- schaft unmissverständlich dargelegt wurde, dass derartige Eingriffe einer formalgesetzlichen Grundlage bedürfen, wurde bereits durch den Regierungsrat festgelegt, dass die Neuregelung auf formell-gesetzlicher Ebene zu verankern sein wird. Eine Änderung beziehungsweise Aus- dehnung der Disziplinar-VO fiel daher von Beginn an nie in Betracht.

Die Jugendlichen, gegenüber welchen der vorliegende Erlass zur Anwendung gelangen wird, sind gestützt auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen in eine Institution eingewiesen. Aus die-

<sup>10</sup> BSG 811.01

sem Grund wurde der Schaffung eines neuen Erlasses der Vorzug gegeben vor der Verankerung der Disziplinarregeln in den jeweiligen Vollzugsgesetzgebungen. Im Bereich der jugendstrafrechtlich Eingewiesenen hätte an die zukünftigen Bestimmungen über den Jugendstrafprozess angeknüpft werden und eine Änderung der Artikel 89 und 90 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ<sup>11</sup>) in Betracht gezogen werden können. Diese Normen regeln hingegen in allererster Linie prozessuale Fragen und nicht den Vollzug der einmal rechtskräftig angeordneten jugendstrafrechtlichen Massnahmen oder Freiheitsstrafen. Die Regelung von Disziplinarsanktionen gegenüber zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen im EG ZSJ – unter den Bestimmungen zum Jugendstrafprozess - wäre hingegen systematisch nicht nachvollziehbar.

Die Schaffung eines neuen Erlasses hat sodann grosse Vorteile betreffend Übersichtlichkeit und Lesbarkeit, gerade auch für die betroffenen Jugendlichen sowie die Mitarbeitenden und die Leitungspersonen in den Institutionen.

Bei der Formulierung der einzelnen Artikel wurde Wert darauf gelegt, dass insbesondere die direkt zur Anwendung gelangenden Normen auch für Personen ohne juristische Kenntnisse möglichst verständlich formuliert sind. Wenn die Rechtsnormen ihre Funktion erfüllen sollen, die Adressatinnen und Adressaten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen, so müssen die darin enthaltenen Informationen so vermittelt werden, dass sie von ihnen möglichst gut verstanden werden. Auch wenn die Jugendlichen wohl nicht in erster Linie den Gesetzestext konsultieren sondern sich vielmehr an den jeweiligen Hausordnung orientieren werden, ist die Verständlichkeit sehr wesentlich.

## **5. Rechtsvergleich**

Soweit ersichtlich hat bislang noch kein Kanton eine umfassende Rechtsgrundlage erarbeitet, auch wenn aufgrund der Aufforderung der Schweizerischen Eidgenossenschaft davon ausgegangen werden darf, dass sich auch weitere Kantone mit der Erarbeitung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage befassen. Auf eine umfassende Darlegung der Regelungen beziehungsweise des Standes der jeweiligen Gesetzesprojekte in anderen Kantonen wird verzichtet.

## **6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs**

Angesichts des überschaubaren Umfangs des vorliegenden Erlasses erübrigt es sich, neben dem Gesetz zusätzlich eine Verordnung zu erlassen. Sollten weitere Bestimmungen für einzelne Institutionen erforderlich werden, wird es sich – aufgrund der sehr individuellen Strukturen der Institutionen – empfehlen, diese auf Ebene der Betriebskonzepte zu verankern.

Artikel 101 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern (KV)<sup>12</sup> sieht vor, dass alle Aufgaben „periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen“ seien. Die Notwendigkeit dieses Erlasses ergibt sich aus den Vorgaben des Bundes respektive aus den Grundsätzen unseres Rechtssystems, wonach jeder grundrechtsrelevante Eingriff einer genügenden Rechtsgrundlage bedarf. Es wird somit lediglich eine Lücke geschlossen. Das zu erwartende geringe Mengengerüst und die deshalb geringen finanziellen Auswirkungen lassen eine umfassende, wissenschaftlich abgestützte Analyse der Wirkung nicht notwendig erscheinen.

## **7. Erläuterungen zu den Artikeln**

Artikel 1 (Gegenstand)

<sup>11</sup> BSG 271.1

<sup>12</sup> BSG 101.1

Absatz 1: Der Begriff der Institutionen der stationären Jugendhilfe umfasst alle Institutionen für Kinder und Jugendliche, die den Charakter einer Anstalt im Sinne des Artikel 314a ZGB beziehungsweise einer geschlossenen Einrichtung in Sinne des neuen Artikels 314b ZGB<sup>13</sup> aufweisen. Eine Institution ist als geschlossene Einrichtung zu bezeichnen, wenn die Summe aller Beschränkungen der persönlichen Freiheit, denen die oder der Jugendliche ausgesetzt ist, ein Ausmass (Intensität) erreicht, das im Vergleich zu Beschränkungen, die sein Altersgenosse in der durchschnittlichen Familie erfährt, eindeutig grösser ist. Unter diese Beschränkungen fallen einerseits die ausgeprägte Pflicht, sich in der Institution aufzuhalten, dass also ein Verbot vorliegt, die Institution zu verlassen und dass bei einer unerlaubten Entfernung aus der Institution gegebenenfalls eine polizeiliche Rückführung erfolgt. Andererseits kann sich aber auch aus dem Zweck, den die Institution primär zu erfüllen hat, der Charakter einer geschlossenen Institution ergeben. Erfüllt die Institution einen „korrektiven Zweck“, zielt der Aufenthalt also darauf ab, „erzieherische Unzulänglichkeiten auszugleichen und Fehlentwicklungen zu korrigieren“, ist sie als geschlossene Einrichtung zu qualifizieren<sup>14</sup>. Eine geschlossene Einrichtung kann sowohl offene und geschlossene Abteilungen, zudem Mischformen führen. In geschlossenen Abteilungen sind in der Regel die Wohngruppentüren geschlossen und Fenster vergittert und die Jugendlichen dürfen sich nur kontrolliert und begleitet ausserhalb der Wohngruppe aufhalten. In den offenen Abteilungen sind die Sicherheitsvorkehrungen in organisatorischer, baulicher und personeller Hinsicht auf einem tieferen Niveau. Mit der Anlehnung des Geltungsbereichs an den Begriff der geschlossenen Einrichtung gemäss ZGB wird klargestellt, dass Pflegefamilien, Lehrlingshäuser oder auch Heilpädagogische Schulen nicht vom vorliegenden Gesetz erfasst werden.

Der Geltungsbereich umfasst sodann ausdrücklich die Gefängnisse. Diese sind insbesondere im Vollzug von Untersuchungshaft sowie im Bereich des jugendstrafrechtlichen Freiheitsentzugs gemäss Artikel 26 JStG mit wesentlichen Aufgaben betraut.

Absatz 2: Geregelt werden drei verschiedene Arten von freiheitsentziehenden Massnahmen: disziplinarische Sanktionen, Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel. Nicht geregelt werden müssen demgegenüber die pädagogischen Massnahmen, die in einer Institution ebenso an der Tagesordnung sind wie im Familienalltag und keinen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Jugendlichen darstellen. Die Anforderungen an die Durchführung pädagogischer Massnahmen werden namentlich in den Artikeln 24 bis 30 HEV festgehalten. Sie finden Anwendung auf die Institutionen, die der GEF unterstellt sind. Für Institutionen, die vom KJA bewilligt worden sind, gelten gemäss Artikel 10 Pflegekinderverordnung die in der eidgenössischen Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)<sup>15</sup> formulierten Voraussetzungen.

## Artikel 2 (Ziele der freiheitsbeschränkenden Massnahmen)

Absatz 1: Disziplinar-massnahmen streben die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung innerhalb der Institution sowie ein geordnetes Zusammenleben der Jugendlichen untereinander und mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an. Neben dieser Ordnungsfunktion verfolgen Disziplinar-massnahmen erzieherische Zwecke, in dem Regelüberschreitungen Folgen zeitigen und stets darauf abzielen, die Einhaltung von Regeln – einerseits der internen Regelungen der Institution, andererseits aber auch der öffentlichen Ordnung - durchzusetzen. Schliesslich verfolgen disziplinarische Sanktionen generalpräventive Zwecke, indem auch der Schutz der Allgemeinheit verfolgt wird. Diese Funktion soll aber nicht im Vordergrund stehen.

<sup>13</sup> Durch die Änderung des ZGB vom 16. April 2008 (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht [BBI 2009 141], voraussichtliches Inkrafttreten ■■■) wird der Begriff Anstalt fallen gelassen und an Stelle dessen der Begriff der geschlossenen Einrichtung verwendet (neuer Artikel 314b ZGB). In vorliegendem Vortrag wird der Begriff der geschlossenen Einrichtung verwendet, auch wenn die Änderung des ZGB noch nicht in Kraft getreten ist.

<sup>14</sup> Vgl. zum Ganzen Markus Lustenberger, Die fürsorgliche Freiheitsentziehung bei Unmündigen unter elterlicher Gewalt (Art. 310/314a ZGB), Freiburg 1998, S. 104 ff.

<sup>15</sup> SR 221.222.338



Ebenso wenig sollen Disziplarmassnahmen rein pönalen Charakter aufweisen, also nicht bloss Vergeltung beinhalten. Es kann aber nicht gänzlich in Abrede gestellt werden, dass eine gewisse Nähe stets gegeben ist.

Absatz 2: Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel haben in allererster Linie Schutzfunktionen. Schutzobjekte können dabei die oder der Jugendliche in einer selbstgefährdenden Ausnahmesituation, andere Jugendliche, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder die Allgemeinheit bei Drittgefährdungslagen sein. Insbesondere Zwangsmittel können auch präventiven Charakter aufweisen, beispielsweise eine vorsorgliche Fesselung auf einem Transport zur Verringerung des Fluchtrisikos.

#### Artikel 3 (Persönlicher Geltungsbereich nach der Rechtsnatur der Einweisung)

Jugendliche, denen gegen über freiheitsbeschränkende Massnahmen gemäss diesem Gesetz angewendet werden können, befinden sich fast immer aufgrund eines gesetzlichen Einweisungstitels in einer Institution. Einerseits handelt es sich um strafrechtliche Einweisungen (Untersuchungshaft, Massnahmenvollzug oder Strafvollzug). Diese strafrechtlichen Einweisungen stellen ausnahmslos behördliche Einweisungen dar, welche stets formell angeordnet werden. Andererseits handelt es sich um kinderschutzzrechtliche Einweisungen. In aller Regel werden auch diese behördlich verfügt, wobei bei Anstaltseinweisung die Bestimmungen über die fürsorgliche Freiheitsentziehung Anwendung finden. Ausnahmsweise mag es hingegen vorkommen, dass die Einweisung ohne behördliche Verfügung sondern im Einverständnis mit den Eltern und der oder dem Jugendlichen erfolgt, weswegen auch diese Art der Einweisung hier ausdrücklich Erwähnung findet.

#### Artikel 4 (Persönlicher Geltungsbereich bei disziplinarischen Sanktionen)

Absatz 1: Das Jugendheim Prêles, das Jugendheim Lory und die Viktoria-Stiftung Richigen stellen im Kanton Bern diejenigen Institutionen dar, die den engsten Rahmen für die Jugendlichen bieten und Jugendliche aufnehmen, die auf enge strukturelle Grenzen angewiesen sind. Angesichts der Zielgruppe dieser drei Institutionen stellt die Möglichkeit der Anordnung freiheitsbeschränkender Massnahmen Bestandteil der bewilligten Betriebskonzepte dar. Alle drei Institutionen verfügen über baulich gesicherte, geschlossen geführte Abteilungen. Daneben verfügen sie über weniger stark geschlossene Abteilungen bis hin zu begleitetem Wohnen für die Austrittsphase. Die Betriebskonzepte, stets von einer übergeordneten Behörde genehmigt und auch im Rahmen des Anerkennungsverfahrens durch das Bundesamt für Justiz geprüft, sehen progressive Öffnungen mit zunehmender Vollzugsdauer vor, wobei aber auch Rückversetzungen in die geschlossen, respektive halboffengeführten Abteilungen vorgesehen sind.

Absatz 2: Zurzeit bestehen im Kanton Bern keine weiteren Jugendheime, welche die Durchführung von Disziplinarsanktionen vorsehen und vom Kanton bewilligte Disziplinarabteilungen führen. Die zukünftige Entwicklung des Bedarfs kann hingegen nur kurz- bis mittelfristig voraus erkannt werden denn viele verschiedene Faktoren können Einfluss darauf haben (Geburtenzahlen, Praxis der Jugendstrafbehörden und Amtsvormundschaften beziehungsweise Kinderschutz- und Erwachsenenschutzbehörden, Entwicklungen im Bereich der Sozialpädagogik, wirtschaftliche Situation, allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen). Aus diesem Grund soll der Regierungsrat die Möglichkeit haben, weiteren Institutionen die Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehen disziplinarischen Sanktionen und schwerwiegenden Sicherungsmassnahmen zu erlauben, sofern bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Da die Ausweitung des Geltungsbereichs auf regierungsrätlicher Ebene erfolgen können soll, werden die Anforderungen, welche die Einrichtung erfüllen muss, im Gesetz ausdrücklich genannt.

Damit eine Institution zur Anordnung von disziplinarischen Sanktionen ermächtigt werden kann, ist vorausgesetzt, dass tatsächlich ein Bedarf an weiteren Plätzen für die Durchführung von disziplinarischen Sanktionen besteht, dass das entsprechende Bedürfnis also ausgewiesen ist. Der Bedarf wird sich künftig aus der sich gegenwärtig noch im Aufbau befindlichen

kantonalen Planung über die erforderlichen Plätze ergeben. Nur diejenigen Institutionen sollen zur Anwendung von Disziplinar massnahmen berechtigt erklärt werden, die über geeignete geschlossen geführte Abteilungen verfügen. Damit wird garantiert, dass im Rahmen eines stufenweisen Vollzugs eine geschlossen geführte Abteilung vorgesehen ist und die Anordnung von disziplinarischen Sanktionen als zusätzliche Verschärfung des Vollzugs als Bestandteil des stufenweisen Vollzugs konzipiert ist. Zudem ist dadurch sichergestellt, dass das erforderliche Fachwissen für den Betrieb der geschlossenen Strukturen vorhanden ist. Dass die Institutionen über die geeigneten Räumlichkeiten zum Vollzug disziplinarischer Sanktionen, also über eine Disziplinarabteilung, verfügen müssen, ist an sich eine Selbstverständlichkeit, wird aber aufgrund der hohen Anforderungen an die Räume dennoch ausdrücklich erwähnt. Das Betriebskonzept muss die disziplinarischen Sanktionen ausdrücklich vorsehen. Schliesslich muss die Institution, gegebenenfalls auch bloss einzelne Abteilungen der Institution, vom Bundesamt für Justiz (BJ) als beitragsberechtigt anerkannt sein. Die Anerkennungsvoraussetzungen des BJ sind in der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV<sup>16</sup>) festgehalten und garantieren die Einhaltung verschiedener Mindeststandards wie beispielsweise der Mindestanteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit fachlicher Ausbildung.

#### Artikel 5 (Persönlicher Geltungsbereich bei Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel)

Anders als im Bereich der Disziplinar massnahmen können alle Institutionen darauf angewiesen sein, in bestimmten Situationen Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel anzuordnen, weshalb hier eine generelle Einschränkung auf einige wenige Jugendheime nicht sachgerecht ist. Voraussetzung aber ist, dass die möglicherweise zum Einsatz gelangenden Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel im Betriebskonzept der jeweiligen Institution ausdrücklich vorsehen sind. Dadurch wird sichergestellt, dass nur die der Zielsetzung der Institution entsprechenden Massnahmen zum Einsatz gelangen können. Vgl. zur Einschränkung der schwerwiegendsten Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel auf bestimmte Institutionen Artikel 13 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 15 Absatz 3.

#### Artikel 6 (Subsidiarität der Massnahmen, persönliche Verhältnisse)

Freiheitsbeschränkende Massnahmen unterliegen allesamt dem Grundsatz der ultima ratio: sie dürfen nur dann und nur solange eingesetzt werden, als das angestrebte Ziel nicht beziehungsweise nicht mehr mit weniger einschneidenden pädagogischen Mitteln erreicht werden kann.

#### Artikel 7 (Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)

Mit der Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll eine für die Jugendlichen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichere Durchsetzung von disziplinarischen Sanktionen, Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln gewährleistet werden. Gleichzeitig sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter legitimiert werden, in angezeigten Fällen einzugreifen. Ziel dieser Norm ist auch, plakative Negativschlagzeilen<sup>17</sup> zu vermeiden oder ihnen zumindest gelassen begegnen zu können.

#### Artikel 8 (Disziplinarartbestände)

<sup>16</sup> SR 341.1

<sup>17</sup> „Ab und an muss der Gärtner ran“; Schlagzeile in der Berner Zeitung vom 19. Januar 2008; Bericht über den Einsatz unmittelbarer Gewalt durch einen Mitarbeiter der institutionsinterne Gärtnerei.

Absatz 1: Das Zusammenleben in einer Institution erfordert Regeln. Diese werden in der Institutionsordnung (auch Haus- oder Heimordnung genannt) festgehalten. Die Eingewiesenen sind verpflichtet, die darin enthaltenen Vorschriften einzuhalten. Selbstverständlich haben sie, wie alle übrigen Personen auch, die Rechtsordnung generell zu beachten. Gestützt auf die Institutionsordnung haben sie sich auch an die Weisungen und Anordnungen des Vollzugs-personals zu halten, die diese kraft ihrer Funktion erteilen. Verstösse gegen die Vorschriften müssen disziplinarisch geahndet werden können.

Eine Disziplinar-massnahme darf nur verhängt werden, wenn ein disziplinarischer Pflichtver-stoss vorliegt. Nicht jedes von der Norm abweichende Verhalten darf als Pflichtver-stoss im Sinne des Disziplinarrechtes ausgelegt werden. Der Verstoss muss sich gegen das geordnete Zusammenleben in der Institution richten und dieses gefährden. Die Formulierung in der Vor-lage trägt zur Verdeutlichung des im Disziplinarrecht massgeblichen Opportunitätsprinzips bei, indem Disziplinarvergehen bestraft werden können, aber nicht müssen. Damit wird der Diszi-plinarinstanz die Entscheidung überlassen, ob, wie und wann sie handeln will, doch gelten auch unter dem Opportunitätsprinzip die Grundsätze des pflichtgemässen Ermessens entspre-chend dem Zweck des Disziplinarrechtes und des rechtsstaatlichen Handelns sowie das Ver-schuldensprinzip.

Absatz 2: Ein umfassender und abschliessender Tatbestandskatalog für das zu sanktionie-rende Verhalten kann nicht erstellt werden. Nach heutiger Lehre und Rechtsprechung gilt im Disziplinarrecht der Grundsatz «nulla poena sine lege» nicht. Generalklauseln bei der Formu-lierung von Pflichten und Pflichtverstössen werden daher im Gegensatz zur strafrechtlichen Sanktionierung von Verstössen gegen Gebote und Verbote hier als zulässig erachtet. Die Vielgestaltigkeit des Lebens in der Institution und der aus dem besonderen Rechtsverhältnis fliessenden Verhaltenspflichten rechtfertigt die Zuhilfenahme einer Generalklausel bei der Umschreibung der Disziplinarvergehen. Eine solche Bestimmung ist in Absatz 1 enthalten. Damit für Eingewiesene dennoch klar erkennbar ist, wann sie mit Disziplinar-massnahmen zu rechnen haben, müssen die Vorschriften der Institution einen entsprechenden Konkretisie-rungsgrad aufweisen, beispielsweise definieren, welches «verbotene Gegenstände» sind. Diese Vorschriften werden in der Regel in der Institutionsordnung enthalten sein.

Die Vorlage orientiert sich dabei an den entsprechenden Bestimmungen im SMVG und der Disziplinar-VO.

Absatz 3: Weitere Disziplinar-tatbestände können von den Institutionen in ihrer Haus- oder Heimordnung vorgesehen werden. Diese haben sich am Verhältnismässigkeitsprinzip zu ori-entieren. Nur schwere und schwerwiegende Verstösse sollen disziplinarisch geahndet wer-den. Für leichtere Verstösse stehen erzieherische Massnahmen zur Verfügung. Da dadurch der Leitung der Institution recht weitreichende Kompetenzen eingeräumt werden, ist voraus-gesetzt, dass die Haus- oder Heimordnung von der Aufsichtsstelle genehmigt ist.

Absatz 4: Jede Beteiligungsform an einer Widerhandlung kann disziplinarisch geahndet wer-den.

Absatz 5: Disziplinarische Sanktionen ersetzen die strafrechtliche Verfolgung nicht. Die Straf-verfolgung bleibt deshalb vorbehalten und es ist möglich, dass ein Sachverhalt disziplinar- und strafrechtliche Folgen zeitigt. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass das Straf- und Diszipli-narrecht verschiedene Rechtsgüter schützen (das Strafrecht Individual- und Universalrechts-güter, das Disziplinarrecht in erster Linie das geordnete Zusammenleben sowie die Erfüllung des Betreuungsauftrags der Institution).

#### Artikel 9 (Disziplinarische Sanktionen)

Absatz 1: Die disziplinarischen Sanktionen sind der schriftliche Verweis, die Auferlegung von Beschränkungen in Bezug auf die Teilnahme an Freizeitveranstaltungen, das Besuchs- und Urlaubsrecht und den Besitz von Geräten der Unterhaltungselektronik bis zu einer Dauer von zwei Monaten, sowie Einschluss und Zimmerarrest. Soweit möglich ist zwischen der Tathand-

lung und der Sanktion ein innerer Zusammenhang herzustellen (z.B. Störung von Freizeitveranstaltungen wird mit Einschränkung der Teilnahme an solchen Veranstaltungen sanktioniert).

Einige disziplinarische Sanktionen unterscheiden sich nicht von pädagogischen Interventionen. So wird beispielsweise die kurzfristige Einschränkung der Teilnahme an Freizeitveranstaltungen als pädagogische Intervention nach einem Regelverstoss wie der Verspätung am Mittagstisch eingesetzt. Ebenso kann der in den meisten Institutionen regelmässig zur Anwendung kommende Abendeinschluss, welcher darin besteht, dass die oder der Jugendliche sich nach dem Abendessen bereits in das eigene Zimmer begeben muss und sich nicht mehr in den Gruppenräumen aufhalten darf, weiterhin als pädagogische Intervention eingesetzt werden, ohne dass er formell verfügt werden müsste. Erfolgt hingegen eine weitergehende Absonderung von der Gruppe im Sinne eines leichten Einschlusses, beispielsweise wenn die Zimmertüre abgeschlossen wird oder zusätzlich die Fenstervergittern angebracht wird, kann dies nicht mehr als rein pädagogische Intervention bezeichnet werden. Pädagogische Interventionen müssen selbstverständlich aber immer auf das Betriebskonzept abgestimmt sein. Ebenso sollten sie wenn immer möglich in einem engen Zusammenhang stehen zu der Verfehlung, die der oder dem Jugendlichen vorgeworfen wird.

Absatz 2: Der Unterschied zwischen leichtem und strengem Einschluss liegt darin, ob die oder der disziplinierte Jugendliche nur die Ruhe- und Freizeit in der Disziplinarabteilung verbringen muss oder ob sie oder er sich dort während 24 Stunden aufhalten muss.

Absatz 3: Die verschiedenen disziplinarischen Sanktionen können miteinander verbunden werden. So ist es beispielsweise möglich, den strengen Einschluss mit einem anschliessenden leichten Einschluss, aber auch mit dem Entzug der Stereoanlage zu verbinden.

#### Artikel 10 (Zuständiges Organ für die Anordnung)

Disziplinarische Sanktionen werden, im Unterschied zu pädagogischen Interventionen, die von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angeordnet werden, immer von der Leitung der Institution verfügt, wobei dieser Begriff auf die Funktion und nicht auf die Person hinweist. Nebst der Leiterin oder dem Leiter der Institution sind also auch deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter und die Mitglieder der Heimleitung Verfügungsberechtigt. Demgegenüber sind die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht Verfügungsberechtigt. Dadurch wird eine einheitliche Praxis bei Anordnung und Zumessung der Sanktion gewährleistet. Nicht ausdrücklich erwähnt wird der allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsatz, dass der oder dem betroffenen Jugendlichen im Verfahren auf Erlass der Verfügung das rechtliche Gehör gewährt werden muss.

Dass die Disziplinarkompetenz einzig der Leitung der Institution zusteht, bedeutet hingegen nicht, dass diese alle wesentlichen Schritte im Hinblick auf die Verfügung selbst durchführen muss. Die Erstellung des Sachverhalts und die Gewährung des rechtlichen Gehörs können an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert werden. Auch die Eröffnung des Disziplinarentscheides kann an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert werden.

#### Artikel 11 (Zumessungsgrundsätze)

Wie im Strafrecht richtet sich die Sanktion auch im Disziplinarrecht nach der Art der Widerhandlung und nach der Schwere des Verschuldens. Es wird jedoch darauf verzichtet, für bestimmte Tatbestände einen Sanktionsrahmen festzulegen. So kann den Gegebenheiten des Einzelfalls besser Rechnung getragen werden. Die verschiedenen Beteiligungsformen können jedoch milder bestraft werden.

#### Artikel 12 (Kontrollen und Durchsuchungen)

Absatz 1: Zuständig zur Anordnung von Kontrollen und Durchsuchungen ist in erster Linie die Leitung der Institution. Die Leitung kann hingegen weitere Personen zur Anordnung von Kon-

trollen und Durchsuchungen bezeichnen, da oftmals die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auffällige Situationen schneller erkennen und teilweise auch unmittelbares Handeln angezeigt ist. So kann der Entscheid, welche Jugendliche nach der Rückkehr aus dem Wochenendurlaub eine Urinprobe abgeben müssen, an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Wohngruppen delegiert werden. Diese Kompetenzdelegation kann einzelfallweise oder generell erfolgen. Die Leitung der Institution hat dabei hingegen sicherzustellen, dass die delegierten Befugnisse sachgerecht und nach den allgemeinen rechtstaatlichen Grundsätzen ausgeübt werden, beispielsweise also darauf zu achten, dass keine willkürlichen oder rein schikanösen Entscheide getroffen werden. Die Verantwortung, dass die delegierten Befugnisse sachgerecht und nach den allgemeinen rechtstaatlichen Grundsätzen ausgeübt werden, bleibt aber in jedem Fall bei der Leitung der Institution.

Die in diesem Artikel geregelten Kontrollen und Durchsuchungen stellen keine Eingriffe mit einem hohen Intensitätsgrad dar. Diese Kontrollen dürfen daher auch ohne Anfangsverdacht durchgeführt werden. In vielen Jugendheimen gehören Urinproben und oberflächliche Leibesvisitationen nach freien Wochenenden zum normalen Ablauf. Sinn und Zweck dieser Norm ist nicht zuletzt, diese Realität zu legalisieren.

Absatz 2: Die oberflächliche Leibesvisitation beinhaltet das äusserliches Abtasten des Körpers, wobei die Entkleidung gefordert werden kann. Zur weitmöglichsten Wahrung der Privatsphäre ist die oberflächliche Leibesvisitation in einem abgesonderten Raum durch eine Person gleichen Geschlechts durchzuführen. Zum Schutz des Jugendlichen vor allfälligen Übergriffen und gleichzeitig zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor entsprechenden Vorwürfen kann - nach Ermessen der Institution – eine Drittperson beigezogen werden.

#### Vorbemerkung zu den Artikeln 13, 14 Absatz 3 und 15 Absatz 3

Die hier geregelten Eingriffe in die Grundrechte der Jugendlichen sind schwerwiegend. Sie sind daher denjenigen Institutionen vorbehalten, denen auch die Möglichkeit offensteht, die Jugendlichen disziplinarisch zu sanktionieren. Damit soll sichergestellt werden, dass diese schwerwiegenden Massnahmen nur in wenigen Ausnahmesituationen zur Anwendung gelangen.

Mit dieser Einschränkung des Geltungsbereich wird darauf hingewiesen, dass Jugendliche, bei denen die Vermutung nahe liegt, dass während des Vollzugs einschränkende Massnahmen zum Einsatz gelangen könnten, nur in den erwähnten, entsprechend ausgerichteten Institutionen platziert werden sollen. Dadurch kann vermieden werden, dass Jugendliche, die bereits zum Zeitpunkt der Platzierung ein offensichtliches Gewaltpotential aufweisen, in Institutionen platziert werden, die nicht auf dieses Gewaltpotential vorbereitet sind, da dies bei Gewaltvorfällen regelmässig zu Weiterverweisungen der Jugendlichen führt.

Die meisten Institutionen der stationären Jugendhilfe nehmen in der Regel eine Klientel auf, welche Eingriffe von niedriger Intensität im Bereich von Kontrollen und Sicherungsmassnahmen notwendig macht. Beispielsweise gehört die oberflächliche Leibesvisitation sowie die Abnahme einer Urinprobe vielerorts zum gewohnten Ablauf nach einem freien Wochenende. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen auf der Basis von Hausordnung und Betreuungskonzept diese Eingriffe durchführen können. Es ist ihnen aber verwehrt, Jugendliche einzuschliessen oder zu fesseln. Sollte dies notwendig sein, ist die oder der Jugendliche nicht am geeigneten Ort platziert und es muss eine andere Lösung gesucht werden.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips darf eine Sicherungsmassnahme nicht länger andauern, als die Gefährdungslage besteht. Soll eine als Sicherungsmassnahme ausgesprochene Massnahme (wie beispielsweise die Verbringung in einen besonders gesicherten Raum oder Entzug des Mobiltelefons) aufrechterhalten werden, nachdem die Gefährdungslage nicht mehr besteht, muss die Massnahme neu unter dem Blickwinkel einer disziplinarischen Sanktion geprüft und ordnungsgemäss verfügt werden.

### Artikel 13 (Blutprobe und intime Leibesvisitation)

Die intime Leibesvisitation beinhaltet die Kontrolle von äusserlich nicht einsehbaren Körperöffnungen sowie Durchleuchtungen (insbesondere bei Verdacht auf Transport von Drogen oder anderen unerlaubten Gegenständen im Körperinnern). Blutproben und intime Leibesvisitationen stellen, im Gegensatz zu den in Artikel 10 geregelten Kontrollen, schwere Eingriffe in die Grundrechte dar. Sie dürfen deshalb nur bei Vorliegen eines Anfangsverdachts angeordnet werden. Die intime Leibesvisitation darf sodann nur von einem Arzt oder einer Ärztin vorgenommen werden.

### Artikel 14 (Besondere Sicherungsmassnahmen)

Sicherungsmassnahmen dienen rein präventiven Zwecken und unterscheiden sich von den Disziplinar-massnahmen dadurch, dass sie keinen schuldhaften Pflichtverstoss voraussetzen. Sicherungsmassnahmen können angeordnet werden, wenn von einer oder einem Jugendlichen verschuldensunabhängig eine konkrete Gefahr ausgeht. Denkbar sind Selbst- und Drittgefährdung sowie die Gefährdung des Zusammenlebens oder der Ordnung im Jugendheim. In diesen Fällen müssen die Heimleitung oder von ihr bezeichnete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die notwendigen Schritte vornehmen können, bevor sich die Gefährdung realisiert. Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel erfordern oft unmittelbares Handeln. Das vorgängige Einholen eines Entscheids der Leitung der Institution ist in diesen Fällen nicht möglich. Die Leitung der Institution kann daher weitere Personen bezeichnen, die zur Anordnung von Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln berechtigt sind. Vgl. im Übrigen die Bemerkungen zu Artikel 12.

Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass eine angeordnete Sicherungsmassnahme einen inneren Zusammenhang zur befürchteten Gefährdung aufweisen muss. So können nicht beliebige Gegenstände entzogen werden, sondern nur jene, deren missbräuchliche Verwendung zu befürchten ist. Andernfalls handelte es sich nicht mehr um eine Sicherungsmassnahme, sondern eine Massnahme mit pädagogischem oder disziplinarischem Charakter.

### Artikel 15 (Zwangsmittel)

Zwangsmittel kommen in erster Linie bei akuten Gefahrenlagen wie unmittelbarer Fluchtgefahr oder einer eskalierenden Situation auf einer Wohngruppe zum Einsatz. In derartigen Situationen kann es erforderlich sein, zur Beruhigung der Situation unmittelbaren Zwang einzusetzen. So muss beispielsweise ein Jugendlicher durch einen oder mehrere Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter festgehalten oder am Boden fixiert werden zwecks Verhinderung, dass er andere Jugendliche angreift; auch kann erforderlich sein, dass eine Jugendliche durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Anwendung von körperlichem Zwang in die Disziplinarabteilung verbracht wird. Insbesondere zum Zweck der Sicherung von Transporten können Hand- und Fussfesseln erforderlich sein. Schliesslich kann – als ultima ratio in ausserordentlichen Situationen – selbst der Einsatz von chemischen Reizstoffen (Pfefferspray oder ähnliche Geräte) erforderlich sein, um die Sicherheit und Ordnung in der Institution wieder herzustellen. Diese Aufzählung ist exemplarisch, da in Fällen von Notstand und Notwehr entsprechend den allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen jeder Person berechtigt ist, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Fesselung und der Einsatz von chemischen Reizstoffen dürfen nur ultima ratio eingesetzt werden.

Absatz 4: Medizinisch indizierte Zwangsmassnahmen gemäss den Artikel 41 ff. GesG bleiben vorbehalten. Medizinisch indizierte Zwangsmassnahmen werden in den diesem Gesetz unterstellten Institutionen nicht zur Anwendung gelangen. Dennoch können sich Situationen ergeben, in denen eine oder ein Jugendlicher einer besonderen medizinischen, in der Regel meist psychiatrischen Massnahme bedarf. In diesen Fällen findet hingegen stets eine Überweisung in eine spezialisierte medizinische Institution statt, welchen die im GesG vorgesehenen Zwangsmassnahmen offen stehen.

#### Artikel 16 (Nachträgliche Verfügung)

Bei der Anordnungen von Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln handelt es sich um sogenannte verfügungsvertretende Realakte. Das sind Tathandlungen, durch die der Verwaltungsträger verwaltungsrechtliche Vorschriften ohne vorgängige Sachverfügung im Einzelfall aktualisiert und sogleich vollzieht. Wegen der Dringlichkeit der Massnahmen ist ein vorgängiges Verfügen nicht möglich. Soweit Realakte mittelbar Rechte und Pflichten der Jugendlichen berühren – wovon im Bereich der Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel immer auszugehen ist –, muss daher nachträglicher Rechtsschutz gewährleistet werden, etwa durch den Erlass einer Feststellungsverfügung. Verlangt die oder der betroffene Jugendliche nachträglich eine Verfügung, ist diese wiederum durch die Leitung der Institution zu erlassen.

#### Artikel 17 (Vollzugsgrundsätze)

Absatz 1: Alle in diesem Gesetz geregelten freiheitsbeschränkenden Massnahmen dürfen die Jugendlichen nicht gefährden. So muss ausnahmsweise auf die Anordnung eines strengen Einschlusses als disziplinarische Sanktion verzichtet werden, wenn die oder der Jugendliche aufgrund einer psychischen Störung deren Vollzug nicht ersteinen kann, und so darf der Einsatz von unmittelbarem Zwang zum Schutz von Sachen nicht zu einer ernsthaften oder gar lebensbedrohlichen Gefährdung der oder des Jugendlichen führen.

Absatz 2: Der Einsatz von Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln darf nur erfolgen, wenn keine andere Möglichkeit zur Beruhigung der Situation mehr besteht. Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel dürfen nur solange eingesetzt werden, wie es absolut notwendig ist. Liegt keine akute Selbst- oder Drittgefährdung vor, ist der Einsatz von Zwangsmitteln allenfalls zu unterbrechen, wenn er den oder die Jugendlichen gefährdet. (Beispielsweise bei Fluchtversuch verfolgen und auf Verstärkung warten, anstatt die oder den Jugendlichen mit aller Gewalt zurück halten).

Haben disziplinarische Sanktionen ihren Zweck vor Ablauf der Dauer erreicht, können sie vorzeitig beendet werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der pönale Charakter im Hintergrund steht. Bei der Beurteilung der Zwecke darf aber die generalpräventive Wirkung einer Sanktion auf andere Jugendliche berücksichtigt werden, wonach selbst bei Erreichung des Zwecks bei der oder dem sanktionierten Jugendlichen die Sanktion nicht zwingend beendet werden muss.

Absatz 3: Regelmässig liegen ausserordentliche Situationen vor, wenn schwerwiegende Sicherungsmassnahmen oder Zwangsmittel angewendet werden müssen und Jugendliche in besonders gesicherten Räumen oder in der Disziplinarabteilung untergebracht werden. Die oder der Jugendliche befindet sich dabei in einer besonders verletzlichen Situation, was die Fürsorgepflicht der Institution erhöht. Dementsprechend ist sicherzustellen, dass die Betreuung gewährleistet ist. Dies kann den Beizug von medizinischem Fachpersonal erforderlich machen.

Absatz 4: Der Anspruch auf einen täglichen einstündigen Aufenthalt an der frischen Luft wird angesichts seiner grossen Bedeutung ausdrücklich erwähnt; er besteht ab dem ersten Tag des Vollzugs eines strengen Einschlusses.

Absatz 5: Damit die gesetzliche Vertretung oder eine der oder dem Jugendlichen nahe stehende mündige Person gegebenenfalls die Interessen der oder des Jugendlichen auf dem Beschwerdeweg wahrnehmen kann, ist erforderlich, dass diese durch die oder den Jugendlichen darüber informiert werden können.

#### Artikel 18 (Berichterstattung)

Die Leitung der Institution muss über jeden Fall der Anwendung von Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln unverzüglich ins Bild gesetzt werden. Im Falle disziplinarischer Sanktionen

ist die Leitung aufgrund der Zuständigkeit zu deren Anordnung unmittelbar informiert. Dies gewährleistet einen Überblick über die angeordneten Massnahmen. Oftmals werden bei einer gehäuften Anordnung von Sicherungsmassnahmen und Zwangsmitteln auch weitere Vorkehren zur Beruhigung der Situation in Betracht zu ziehen sein. Andererseits bietet die Berichterstattungspflicht einen gewissen Schutz gegen missbräuchliche Anordnung.

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist wird die Dokumentation vernichtet oder allenfalls zu historischen Zwecken im Sinne der Archivgesetzgebung archiviert werden.

#### *Artikel 19 (Beschwerde)*

Absatz 1 nennt als Anfechtungsobjekte Verfügungen über freiheitsbeschränkende Massnahmen. Die disziplinarischen Sanktionen müssen schriftlich verfügt werden. Das Gebot der Schriftlichkeit ergibt sich aus dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG<sup>18</sup>, Artikel 31 und 52 Absatz 1). Das Erfordernis der Schriftlichkeit der Verfügung wird ausdrücklich erwähnt, da sich die Jugendlichen durch die Einweisung in eine Institution in einem Sonderstatusverhältnis befinden, in welchem allenfalls auch mündlich verfügt werden kann (vgl. dazu Artikel 80 SMVG). Es kann sich hingegen aufdrängen, dass die disziplinarische Sanktion bereits vor der Unterzeichnung der schriftlichen Verfügung in Vollzug gesetzt wird, so insbesondere bei Vorfällen während des Wochenendes oder während der Nacht, wenn keine verfügungsberechtigte Person vor Ort anwesend ist. Unabdinglich ist in diesen Fällen, dass immer eine verfügungsberechtigte Person im Pikettdienst kontaktiert wird und dass diese in Kenntnis aller relevanten Umstände die Beurteilung vornehmen kann, ob eine beziehungsweise welche disziplinarische Sanktion ausgefällt werden soll. Der oder dem betroffenen Jugendlichen ist dabei die schriftliche Disziplinarverfügung zu eröffnen, auch wenn sie noch unvollständig da nicht unterschrieben ist. Die formell fehlerfreie, unterzeichnete Verfügung ist hingegen schnellstmöglich auszufertigen und zu übergeben.

Die Sicherungsmassnahmen und Zwangsmittel müssen dagegen nicht vorgängig verfügt werden. Hierbei handelt es sich vielmehr um sog. verfügungsvertretende Realakte (siehe dazu Bemerkungen zu Artikel 16).

Ordnet die Leitung der Institution eine freiheitsbeschränkende Massnahme an, kann dagegen eine Beschwerde bei der POM eingereicht werden. Legitimiert zur Beschwerdeführung ist die oder der betroffene Jugendliche, die gesetzliche Vertretung oder eine ihr nahestehende mündige Person. Nahestehenden Personen wird die Beschwerdelegitimation eingeräumt, da nicht selten Grosseltern, Patinnen oder Paten sehr wichtige Bezugspersonen der Jugendlichen darstellen, ohne dass diese die gesetzliche Vertretung innehaben würden. Klarerweise nicht legitimiert sind aber andere Jugendliche oder weitere Personen ohne sehr enge Beziehung zu der oder dem Jugendlichen.

Die Beschwerdefrist von drei Tagen ist zwar kurz, angesichts des Charakters der verfügten Massnahme aber gerechtfertigt. Die betroffenen Jugendlichen sollen die Möglichkeit haben, eine freiheitsbeschränkende Massnahme überprüfen zu lassen. Gleichzeitig soll aber vermieden werden, dass durch eine zu lange Frist den Jugendlichen die Möglichkeit offen steht, aus sachfremden Gründen (Rache, den Betrieb „bei Laune halten“) lange nach Vollzug der Sanktion Beschwerde zu führen.

Die oder der betroffene Jugendliche hat auch nach dem Vollzug einer Anordnung in der Regel ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnung, da die Auswirkungen der Massnahme nicht mit ihrer Vollstreckung aufhören. Die in den Akten vermerkten Anordnungen beeinflussen beispielsweise die Entscheide über die Urlaubsgewährung oder die Beurteilungen weiterer disziplinarischer Vorfälle. Im nachträglichen Rechtsschutz im Rahmen der Anfechtung bereits vollzogener Massnahmen kann nur die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnung verlangt werden, und die Gutheissung einer Beschwerde kann auch nur diese Feststellung beinhalten.

<sup>18</sup> BSG 155.21



Absatz 2: Den Jugendlichen ist es oft nicht möglich, die Beschwerde direkt der Post zu übergeben, da sie die Institution nicht verlassen können. Die Frist zur Beschwerdeerhebung ist daher mit der Übergabe der Beschwerde an eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter gewahrt. Dieses wiederum ist gehalten, die Beschwerde schnellstmöglich die jeweils zuständige Stelle der Direktion, deren Aufsicht die Institution untersteht, weiter weiterzuleiten.

Diese Stellen treffen keine förmliche Beschwerdeentscheide – eigentliche Beschwerdeinstanz ist nur die Polizei- und Militärdirektion (siehe dazu die Bemerkungen zu Artikel 21) – machen jedoch Abklärungen zum Sachverhalt und versuchen, eine gütliche Einigung herbeizuführen.

#### *Artikel 20 (Aufschiebende Wirkung)*

Artikel 68 VRPG sieht als Grundsatz vor, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat, sofern die Spezialgesetzgebung nichts anderes bestimmt. Analog zu Artikel 80 Absatz 4 SMVG muss der Entzug der aufschiebenden Wirkung hier bereits im Gesetz vorgesehen sein. Begründet wird dies damit, dass Disziplinarverfügungen in der Regel sofort vollzogen werden müssen.

Die Beschwerde gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung hat selber keine aufschiebende Wirkung. Andernfalls wäre es kaum möglich, einem Rechtsmittel in der Hauptsache die aufschiebende Wirkung zu entziehen, weil dieser mit einer dagegen gerichteten Beschwerde sofort wiederhergestellt werden könnte<sup>19</sup>.

#### *Artikel 21 (Gütliche Einigung)*

In Analogie zu Artikel 81 SMVG versucht das zuständige Fachamt – bei der POM das Amt FB, bei der GEF das ALBA und bei der JGK das KJA - vorgängig eine gütliche Einigung innerhalb der Ordnungsfrist von 30 Tagen herbeizuführen.

Mit dem vorgängigen Schlichtungsverfahren gemäss Artikel 81 SMVG hat die POM sehr gute Erfahrungen gemacht, da ein grosser Teil der Fälle bereits mit einer gütlichen Einigung erledigt werden kann. Wie im Vortrag zum SMVG bereits festgehalten worden ist, führt das weniger formalistische Vorverfahren mit erster Prüfung der Sachverhalts- und Rechtsfrage zu merklichen Entlastungen des Beschwerdedienstes im Generalsekretariat der POM. Die Statistik vergangener Jahre belegt dies mit dem Nachweis, dass durchschnittlich mindestens die Hälfte der Beschwerdeverfahren, die das Einigungsverfahren durchlaufen, gütlich erledigt werden können. Das kann u.a. dadurch erklärt werden, dass im besonderen Rechtsverhältnis, während des Freiheitsentzugs - besonders auch unter dem Eindruck des Vollzugs eines strengen Einschlusses - öfter, schneller und unreflektierter zum Rechtsmittel der Beschwerde gegriffen wird als in anderen Rechtsverhältnissen. Eine kurze, informelle Erklärung zur mutmasslichen Würdigung der Sachverhaltsfrage und ebensolche Erläuterungen zur Rechtsfrage helfen offensichtlich dort, wo es sinnvoll ist, den Prozessweg zu vermeiden.

Die oder der Jugendliche hatte im Verfahren auf Erlass der Verfügung bereits die Möglichkeit, sich zu äussern. Im Rahmen der Beschwerdebegründung kann sie oder er erneut ihre oder seine Argumente vortragen. Sollte der Einigungsinstanz dies förderlich – und erforderlich – erscheinen, steht es ihr offen, die oder den Jugendlichen persönlich anzuhören. Die oder der Jugendliche kann hingegen keinen Anspruch auf Anhörung geltend machen.

Gelingt die gütliche Einigung nicht, so sind die Akten (einschliesslich allfälliges Anhörungsprotokoll) der POM zum Entscheid weiterzuleiten. Dass die POM über Beschwerden entscheidet, die sich gegen Verfügungen von Behörden richten, die nicht ihr selbst, sondern einer anderen Direktion unterstellt sind, ist ungewöhnlich und widerspricht dem ordentlichen Instanzenzug wie er in Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a VRPG vorgesehen ist. Die Zusammenführung sämtlicher Rechtsmittel bei einer einzigen Beschwerdeinstanz ist bei den hier zur Diskussion stehenden freiheitsbeschränkenden Massnahmen gegen Jugendliche aber sachgerecht. Zum

<sup>19</sup> vgl. MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2008, S. 175

einen ist die Grenzziehung zwischen zivil-, straf- oder öffentlich-rechtlich begründeten Heimplatzierungen nicht immer einfach zu ziehen. Dementsprechend hängt es oft vom Zufall ab, in welcher Institution ein Jugendlicher untergebracht ist und welche Institutionsleitung somit die umstrittene freiheitsbeschränkende Massnahme zu verantworten hat. Zum anderen ermöglicht die generelle Zuständigkeit der POM die Bildung einer einheitlichen Praxis.

#### *Artikel 22 (Beschwerde an das Obergericht)*

Die Vorschrift begründet die Zuständigkeit des Obergerichts für die Überprüfung von Beschwerdeentscheiden der POM. Dies ist eine Ausnahme vom Grundsatz, dass das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen, beurteilt (Artikel 74 VRPG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Artikel 77 Buchstabe f VRPG unzulässig gegen Verfügungen und Entscheide betreffend öffentlich-rechtliche Angelegenheiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Zivilrecht stehen (z.B. die fürsorgerische Freiheitsentziehung und Angelegenheiten auf dem Gebiet des Kinderschutzes). In diesen Belangen wird der richterliche Rechtsschutz kantonal letztinstanzlich vom Obergericht gewährt, da das Bundesgericht mit der Beschwerde in Zivilsachen angerufen werden kann (Artikel 72 Absatz 2 Buchstabe b Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG<sup>20</sup>]). Des Weiteren fällt auch der Vollzug von Strafen und Massnahmen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts (Artikel 77 Buchstabe g VRPG). Diese öffentlich-rechtlichen Entscheide unterliegen auf Bundesebene der Beschwerde in Strafsachen (Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe b BGG). Die kantonal letztinstanzliche Beurteilung obliegt daher auch hier dem Obergericht.

#### *Artikel 23 (Verfahren)*

Im Übrigen bringt die Rechtspflege im vorliegenden Gesetz keine Besonderheiten mit sich, weshalb an dieser Stelle integral auf die Anwendbarkeit der Bestimmungen des VRPG verwiesen werden darf. Diese Bestimmung findet nicht nur für das Beschwerdeverfahren vor der Polizei- und Militärdirektion und vor dem Obergericht, sondern auch für das Verwaltungsverfahren Anwendung.

#### *Schlussbestimmungen*

##### *Artikel 24 (Änderung eines Erlasses)*

Absatz 1: Nachdem durch den vorliegenden Erlass die Verfügung von disziplinarischen Sanktionen und der entsprechende Rechtsschutz in privatrechtlich geführten Institutionen geregelt wird, kann der in Artikel 90 EG ZSJ vorgesehene entsprechende Rechtsmittelweg aufgehoben werden. Gleichzeitig wird die Beschwerdefrist gegen Verfügungen der Jugendanwaltschaft auf drei Tage verkürzt, wodurch eine Vereinheitlichung der Beschwerdefristen gegen disziplinarische Verfügungen erreicht wird. Hinsichtlich der Beschwerdeinstanz wird demgegenüber auf eine Vereinheitlichung verzichtet.

Absatz 3: Gegenwärtig werden die Entscheide der Präsidentin oder des Präsidenten des Jugendgerichts als endgültig bezeichnet, was mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar ist. Daher wird hier analog zu Artikel 22 der Weiterzug an das Obergericht verankert.

##### *Artikel 25 (Aufhebung eines Erlasses)*

Die heutige Rechtsgrundlage zur Anordnung von Disziplinar massnahmen kann aufgehoben werden, da der gesamte Regelungsbereich in den neuen Erlass eingeflossen ist.

<sup>20</sup> SR 173.110

## **8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen**

Die Vorlage ist nicht im Rechtsetzungsprogramm vorgesehen und auch nicht direkt auf den Vollzug der Legislaturziele ausgerichtet. Aufgrund der dargelegten, auch vom EJPD monierten unzureichenden rechtlichen Grundlage für die Grundrechtseingriffe wird die Vorlage dem Grossen Rat aber vorgelegt.

## **9. Finanzielle Auswirkungen**

Das vorliegende Gesetz hat keine finanziellen Auswirkungen. Die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zusammenhang mit den freiheitsbeschränkenden Massnahmen werden im Rahmen des bisherigen Budgets durchgeführt werden können.

## **10. Personelle und organisatorische Auswirkungen**

Der vorliegende Erlass hat in geringem Umfang personelle Auswirkungen aufgrund des Umstandes, dass allen von disziplinarischen Sanktionen betroffenen Jugendlichen die Möglichkeit der Beschwerde offen steht. Wie Erfahrungen aus den der POM unterstellten Jugendheimen Prêles und Lory zeigen, handelt es sich hierbei hingegen bloss um eine sehr geringe Anzahl Beschwerden. So wurden im Jahr 2007 total vier Beschwerden erhoben, wovon eine nicht durch im Einigungsverfahren beim Amt FB erledigt werden konnte. Im Jahr 2008 wurden total neun Beschwerden eingereicht, wovon zwei im Einigungsverfahren nicht erledigt werden konnten; im Jahr 2009 wurden 5 Beschwerden eingereicht, wovon vier nicht im Einigungsverfahren erledigt werden konnten. Es darf davon ausgegangen werden, dass die personellen Auswirkungen sehr gering sein werden, indem mit maximal fünf zusätzlichen Beschwerden gerechnet werden darf. Dies wird im Rahmen des bisher bewilligten Personalbestandes bewältigt werden können.

## **11. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Der vorliegende Erlass hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

## **12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Der vorliegende Erlass hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

## **13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation**

Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zu ergänzen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *[Name]*

Der Staatschreiber: *[Name]*

