



KKLJV/CCSPC/CDSPC, Gerechtigkeitsgasse 36, Postfach, 3001 Bern

KKLJV CCSPC CDSPC

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Vorsteherin Eigenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

übermittelt per E-Mail an annemarie.gasser@bj.admin.ch

28. September 2020

Vernehmlassung Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug); Stellungnahme KKLJV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. März 2020 haben Sie die Konferenz der Kantonalen Leiter Justizvollzug (KKLJV) zur Vernehmlassung in titelerwähnter Sache eingeladen. Wir bedanken uns und nehmen gerne fristgemäß wie folgt Stellung.

1) Allgemeine Bemerkungen zu den Änderungen im StGB (Vorlage 1)

Die in Vorlage 1 vorgeschlagenen Änderungen bezwecken, die Sicherheit der Gesellschaft durch bessere Einwirkungsmöglichkeiten auf gefährliche Straftäterinnen und Straftäter zu verbessern. Dieses Ansinnen wird grundsätzlich begrüßt.

Der aktuelle Vorentwurf ist aus unserer Sicht jedoch in weiten Teilen vollzugsfremd, unübersichtlich, stark strafrechtstheoretisch geprägt und schliesst die von den Kantonen monierten Lücken kaum, sondern führt teilweise noch zu Verschlechterungen, die sich aus Sicht der Kantone als sicherheitsrelevant erweisen. Gleichzeitig wird mit der Vorlage in die bewährten Organisationsstrukturen und Abläufe der Kantone eingegriffen. Zusätzlich, und das wiegt aus unserer Sicht am Schwerwiegendsten, wird das Ziel der Vorlage, die Sicherheit der Gesellschaft zu verbessern, im Ergebnis nicht erreicht. Gleichzeitig werden die Kantone durch den resultierenden Mehraufwand (Kosten, Personal) bei den Vollzugs- und Bewährungsdiensten sowie bei den Gerichten massiv finanziell belastet.

Unverständnis haben wir auch, weil teilweise Themen neu geregelt werden, welche bis anhin zu keinerlei Problemen geführt haben und andererseits werden die bereits heute effektiv bestehenden Probleme nicht gelöst. So gibt die Vorlage insbesondere keine Antworten auf das Problem, dass es für den Fall der Nichtbeachtung von Weisungen etc. keine wirksamen Instrumente gibt, weder für die direkt damit befassten Bewährungsdienste, noch für die anordnenden Behörden (Gericht oder Vollzugsbehörde).

Die Frage, wie die Gesellschaft vor verurteilten Straftätern geschützt werden kann, die nach der Verbüßung ihrer Freiheitsstrafe oder nach Aufhebung der freiheitsentziehenden Massnahme (aufgrund Erfolglosigkeit) nachwievor rückfallgefährdet für Gewalt- und / oder Sexualstraftaten sind, ist unbestrittenmassen sehr bedeutsam. Diese Kontrollaufgabe den Bewährungsdiensten zu überbinden, ohne entsprechende Reaktionsmöglichkeiten vorzusehen, bleibt jedoch wirkungslos. Zudem werden hier zivilrechtliche und polizeiliche Massnahmen mit dem Justizvollzug vermischt.

Die KKLJV lehnt daher den Vorentwurf in der vorliegenden Form in vielen Punkten unmissverständlich ab. Damit die Vorlage unterstützt werden kann, bräuchte es eine grundsätzliche Überarbeitung.

2) Im Einzelnen

Unbegleitete Urlaube für verwahrte Täter im Vollzug ausschliessen

(Artikel 84 Absatz 6bis und 6ter und Artikel 90 Absatz 4bis VE-StGB)

Der Vollzug der Freiheitsstrafe geht der Verwahrung voraus. Eine allfällige bedingte Entlassung aus dem der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzug ist gesetzlich vorgesehen, fällt aber in die Kompetenz des zuständigen Gerichts.

Mit dem neuen Art. 84 Abs. 6bis VE-StGB sollen nun während des der Verwahrung vorausgehenden Vollzugs der Freiheitsstrafe unbegleitete Urlaube grundsätzlich verboten werden. Andere Vollzugsöffnungen, wie z.B. die Verlegung in eine offene Institution oder eine bedingte Entlassung, sind von diesem Verbot hingegen nicht betroffen (dies im Gegensatz zu den lebenslänglich Verwahrten; vgl. Art. 84 Abs. 6ter VE-StGB).

Das Verbot unbegleiteter Urlaube wird für den nachfolgenden eigentlichen Verwaltungsvollzug in Art. 90 Abs. 4bis VE-StGB auf Urlaube aus geschlossenen Einrichtungen beschränkt.

Vor dem Hintergrund, dass Vollzugsöffnungen bis zur bedingten Entlassung sowohl während des vorangehenden Strafvollzugs wie auch im anschliessenden Verwaltungsvollzug weiterhin gesetzlich vorgesehen bleiben, macht das Verbot der unbegleiteten Urlaube keinen Sinn.

In der Praxis sind heute unbegleitete Urlaube aus dem der Verwahrung vorausgehenden geschlossenen Strafvollzug sehr selten. Solche würden nur in ausserordentlichen Konstellationen, abgesichert durch Gutachten und Stellungnahmen der Fachkommission, bewilligt, sofern eine längerfristige reale und konkrete Öffnungsperspektive besteht. Ein generelles Verbot, welches sich, wie vorgeschlagen, auch auf den offenen Vollzug (respektive auf den geschlossenen Verwaltungsvollzug) bezieht, erachten wir als sehr restriktiv und unnötig. Zumal Straftäter mit einer Verurteilung zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe und anschliessender Verwahrung nie den eigentlichen Verwaltungsvollzug antreten werden.

Sollte an dieser Bestimmung festgehalten werden, beantragen wir, das Verbot unbegleiteter Urlaube in Art. 84 Abs. 6bis VE-StGB auf den geschlossenen Strafvollzug zu beschränken.

Soll sichergestellt werden, dass der vorausgehende Strafvollzug nur im geschlossenen Rahmen erfolgen darf, müssten konsequenterweise auch alle anderen Vollzugsöffnungen,

namentlich die Verlegung in eine offene Anstalt, untersagt werden. Art. 64 Abs. 2 StGB müsste entsprechend ergänzt werden. Dies wäre jedoch mit Blick auf Art. 64 Abs. 3 StGB de lege lata nicht sachgerecht, da durch ein Verbot jeglicher Vollzugsöffnungen eine bedingte Entlassung aus dem vorangehenden Strafvollzug faktisch verunmöglicht würde. Wenn dies hingegen politisch gewünscht wird, sollte dies explizit auch so gesetzlich geregelt werden.

Nach Ziff. 2.1. des erläuternden Berichts müssen "gefährliche Täter" bei Urlauben von "Sicherheitsfachleuten" begleitet werden. Eine therapeutische Begleitung sei nicht ausreichend. Diese Ausführungen gehen von falschen Voraussetzungen aus und können nicht geteilt werden: Auch begleitete Urlaube dürfen nur durchgeführt werden, wenn sie aufgrund einer Analyse des konkreten Risikos für eine Flucht oder eine neue Straftat in Berücksichtigung des Zwecks und der konkreten Modalitäten der geplanten Öffnung sowie der aktuellen Situation der eingewiesenen Person verantwortet werden können. Bestehen aufgrund dieser Analyse gerade bei einer verwahrten Person erhöhte Risiken während des Urlaubs, darf dieser nicht durchgeführt werden. Dass auch die Begleitpersonen keinen Gefahren ausgesetzt werden dürfen, gilt natürlich nicht nur für Therapiepersonen, sondern auch für Sicherheitsfachleute. Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass die Kompetenzen der Sicherheitsfachleute kantonal unterschiedlich geregelt sind. In gewissen Kantonen dürfen Sicherheitsfachleute der Justizvollzugsanstalten ausserhalb der Anstalt keinen unmittelbaren Zwang ausüben. Wollte man diese begleiteten Urlaube wirklich sicher durchführen, müsste die Begleitung durch die Polizei erfolgen – dies ist weder leistbar noch entspräche es Sinn und Geist der Urlaube.

Es gehört zur sorgfältigen Risikoanalyse durch die Bewilligungsbehörde, die im konkreten Einzelfall geeignete(n) Begleitperson(en) zu bestimmen.

Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung

(Artikel 64b Absatz 3 VE-StGB)

Die Änderung wird grundsätzlich begrüßt, zumal sie den administrativen Aufwand bei den Vollzugsbehörden vermindert.

Der Gesetzesentwurf wie auch der Bericht lassen jedoch Interpretationsspielraum im Hinblick auf die Frage, ob der 3-Jahresrhythmus fortlaufend beibehalten wird, oder ob die bedingte Entlassung zuerst wieder dreimal in Folge abgelehnt werden muss. Hier wünschen wir uns eine Präzisierung.

Unklar ist weiter, was die Verlängerung des Überprüfungsintervalls für die Überprüfung der Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB bedeutet. Falls diese Überprüfung trotzdem von Amtes wegen im Zweijahresrhythmus erfolgen muss (davon scheint der Bericht auszugehen), kann der angestrebte Effizienzgewinn nicht bzw. nur teilweise erreicht werden.

Gemäss heutiger Rechtslage erfolgt die Prüfung wie folgt (ab Antritt der Verwahrung):

Bedingte Entlassung: 2 / 3 / 4 / 5 / 6 ff. Jahre

Umwandlung in Massnahme Art. 59 StGB: 0 / 2 / 4 / 6 / 8 ff. Jahre

Für die Überprüfung der Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB soll daher nach der dritten Überprüfung das gleiche Intervall (alle

drei Jahre) vorgesehen werden. Das hiesse, dass ab dem 4. Vollzugsjahr beide Überprüfungen im Gleichschritt gemacht werden könnten:

Bedingte Entlassung: 2 / 3 / 4 / 7 / 10 / 13 ff. ... Jahre

Umwandlung in Massnahme Art. 59 StGB: 0 / 2 / 4 / 7 / 10 / 13 ff. ... Jahre

Wir beantragen deshalb eine entsprechende Ergänzung resp. Präzisierung von Art. 64b Absatz 3 VE-StGB. Gleichzeitig müsste der Begriff «Vollzugsbehörde» durch «zuständige Behörde» ersetzt werden (wie in Art. 64b Abs. 1 und 2 StGB).

Auch bei der Überprüfung der Verwahrung sollte die Stellungnahme der Fachkommission nur eingeholt werden müssen, wenn die Vollzugsbehörde erwägt, dem Täter die bedingte Entlassung tatsächlich auch zu gewähren. Wenn die Vollzugsbehörde eine Abweisung erwägt, ist das Einholen einer Stellungnahme nicht sinnvoll.

Berechnung der Dauer von freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahmen

(Artikel 57a VE-StGB)

Die Bestimmung schafft Klarheit bezüglich des rechnerischen Beginns der Massnahmedauer, was zu begrüssen ist. Abs. 2 legt zudem richtigerweise fest, dass falls die Massnahme erst nach Rechtskraft des Sachurteils aus Freiheit angetreten wird, dieses Antrittsdatum fristauslösend wirkt. Um bei einer Verlängerung die Massnahmen nahtlos aneinander zu fügen, bestimmt Abs. 3, dass die Wirkung der Verlängerung rückwirkend eintritt. Diese Bestimmung ändert aber nichts daran, dass sich im Zusammenhang mit der Verlängerung einer freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahme immer die Frage nach dem Hafttitel für die Zeit zwischen Ablauf der Höchstdauer und Rechtskraft des Verlängerungsentscheids stellt. Auch wenn für diese Phase des gerichtlichen Nachverfahrens eine eigenständige Bestimmung in der Strafprozessordnung geschaffen werden soll (Sicherheitshaft), droht jeweils die Gefahr aufgrund unterschiedlicher Anordnungsvoraussetzungen, dass es zu einer Entlassung vor einem allfälligen rechtskräftigen Verlängerungsentscheid kommt.

Sinnvollerweise würde sich, sofern vor Ablauf der Höchstdauer ein Antrag um Verlängerung beim zuständigen Gericht eingegangen ist, diese Höchstdauer um die Zeit der Verfahrensdauer verlängern. Um diese Dauer zu begrenzen, könnten den zuständigen Gerichten gesetzliche Fristen gesetzt werden. **Art. 57a VE-StGB ist entsprechend zu ergänzen.**

Sprachlich sollte die Bestimmung ebenfalls präzisiert werden. Der Begriff der «Anordnung» sollte durch «**Sachurteil**» ersetzt werden, zudem wird die Dauer der Massnahme vom Gericht vorgegeben – diese muss also nicht berechnet werden, sondern geregelt wird, dass die Dauer ab diesem Datum **beginnt**.

Gemäss Bericht (Ziff. 2.3) fällt auch der Spezialfall von Art. 63 Abs. 3 StGB unter diese Bestimmung. Bei der Anordnung der vorübergehenden stationären Behandlung handelt es sich um einen Vollzugsentscheid der jeweils kantonal zuständigen Behörde, gegen welchen in verschiedenen Kantonen die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen ist. **Wir schlagen deshalb vor, dass der Anwendungsfall von Art. 63 Abs. 3 StGB nicht vom Regelungsgehalt von Art. 57a VE-StGB erfasst wird.**

Der VE berücksichtigt ausserdem die Besonderheiten der Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB nicht. Für diese beiden Massnahmen sind gesetzliche Höchstdauern vorgesehen, weshalb die Zeit im vorzeitigen Massnahmenvollzug (im Gegensatz zur verlängerbaren Massnahme nach Art. 59 StGB) berücksichtigt werden müsste (vgl. die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts). Ansonsten werden diejenigen Straftäter benachteiligt, die sich mit einem vorzeitigen Antritt einer Suchtbehandlung oder einer Massnahme für junge Erwachsene einverstanden erklärt haben. **Sinnvollerweise wird Art. 57a VE-StGB mit einer Bestimmung zu den Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB ergänzt.**

Wünschenswert ist zudem, dass die Frage der Anrechnung der erstandenen Untersuchungs- und Sicherheitshaft im Hinblick auf den an den Massnahmenvollzug anzurechnenden Freiheitsentzug gesetzlich geregelt würde. Hier kommt es in der Praxis wie auch in der Rechtsprechung immer wieder zu Unklarheiten.

Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme

(Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 8 VE-BGG, Artikel 62c Absatz 1 [Einleitungssatz] und 5, Artikel 62d Absatz 1, Artikel 63a Absatz 1 und 2 [Einleitungssatz] sowie Artikel 65a VE-StGB)

Ursprung dieser Änderungen waren wenige Vollzugsfälle, bei denen die zuständige Vollzugsbehörde eine freiheitsentziehende stationäre Massnahme nach Art. 59 StGB wegen Aussichtslosigkeit aufgehoben und beim zuständigen Gericht die Anordnung einer Verwahrung beantragt hat. Ist das Gericht diesem Antrag nicht gefolgt, musste unter Umständen ein gefährlicher Straftäter aus dem Vollzug entlassen werden. Der Fall, der in den Erläuterungen (S. 14) exemplarisch aufgeführt wird (Verlängerung einer stationären Massnahme nach Ablauf der Höchstdauer), wird auch unter den neuen Bestimmungen eintreten können, da es in diesem Fall gar keinen behördlichen Aufhebungsentscheid braucht.

Den Kantonen war es zudem aufgrund der bisherigen gesetzlichen Regelung freigestellt, vollzugsrelevante Entscheidungen (Aufhebungen von Massnahmen oder Gewährung der bedingten Entlassung) einem Vollzugsgericht zu übertragen. Von dieser Gelegenheit haben diverse Kantone auch Gebrauch gemacht und spezialisierte Vollzugsgerichte eingesetzt.

Dennoch strebt nun der Vorentwurf einen gänzlichen Systemwechsel an, wonach zukünftig für sämtliche Entscheide über den Bestand einer Massnahme in allen Kantonen ein Gericht (und nicht mehr die Vollzugsbehörde) zuständig sein soll.

Ein solch umfassender bundesrechtlich vorgegebener Systemwechsel wird von denjenigen Kantonen abgelehnt, welche diese Entscheide gemäss kantonalem Recht ihren Vollzugsbehörden vorbehalten haben.

Das ursächliche Problem für den Fall, dass eine Massnahme aufgrund Aussichtslosigkeit aufzuheben ist und die Voraussetzungen für die Anordnung einer anderen Massnahme (in der Regel eine Verwahrung) nicht gegeben sind, wird durch die Vereinigung der Entscheide beim Gericht auch weiterhin nicht gelöst.

Generell schiessen diese neuen Bestimmungen über das Ziel hinaus und führen dazu, dass die Verfahren aufwändiger, langwieriger und teurer werden. Die Gerichte müssten in Zukunft über jegliche Aufhebungen entscheiden. Dies selbst dann, wenn eine Massnahme aufgehoben wird, ohne dass weitere Anordnungen getroffen werden müssen (z.B. auch bei erfolgrei-

chem Verlauf einer problemlosen ambulanten Suchtbehandlung [Art. 63 Abs.1 VE-StGB]). Dem Hinweis im Bericht (S. 21), wonach dieser Systemwechsel bei den Vollzugsbehörden zu einer Entlastung führen wird, kann nicht gefolgt werden. Das Einreichen von Anträgen bei Gericht (inkl. Aufbereiten der Akten), die Teilnahme am Schriftenwechsel sowie an den Verhandlungen ist sehr aufwändig, so dass am Schluss nicht nur für die Gerichte, sondern auch für die Vollzugsbehörden ein beträchtlicher Mehraufwand entsteht.

Die zu erwartende Mehrbelastung des Systems wird ausserdem noch dadurch verstärkt, dass gemäss Bericht ein Aufhebungsgesuch der betroffenen Person in jedem Fall an das Gericht zu leiten ist, auch wenn die Vollzugsbehörde die Voraussetzungen für eine Aufhebung verneint. Heisst das Gericht in diesem Fall ein Gesuch um Aufhebung gut, kommt es zu Entlassungen aus dem Massnahmenvollzug, ohne dass die entsprechenden Vorbereitungen durch die Vollzugsbehörde getroffen werden konnten.

Eine strikte Vermeidung der Zweiteilung der Kompetenzen lässt sich auch mit der Neuregelung nicht verhindern. Stellt die verurteilte Person im Rahmen der von der Vollzugsbehörde vorzunehmenden jährlichen Überprüfung gleichzeitig ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme, dann entscheiden die Vollzugsbehörde (über Fortführung respektive bedingte Entlassung) und das Gericht (über Aufhebung der Massnahme) getrennt voneinander.

Sollte der Gesetzgeber jedoch an dieser Zuständigkeitsänderung festhalten wollen, empfehlen wir, dass der Variante B (vgl. Bericht S. 21) der Vorzug gegeben wird. Das heisst, dass das Gericht nur beizuziehen ist, wenn es im Zusammenhang mit der Aufhebung der Massnahme gleichzeitig um die Anordnung einer freiheitsentziehenden Sanktion geht.

Art. 62c Abs. 2 StGB soll gemäss Vorentwurf nicht geändert werden. Diese Bestimmung ist allerdings unklar. Namentlich unklar sind die Zuständigkeiten betreffend Entscheide über die bedingte Entlassung einerseits und den bedingten Vollzug der Freiheitsstrafe andererseits. Es ist allerdings schwer vorstellbar, dass nach Aufhebung der Massnahme aufgrund Erfolgslosigkeit die Voraussetzungen für den bedingten Strafvollzug gegeben sein sollen, nachdem die Anordnung der Massnahme ja eine ungünstige Prognose voraussetzte. Da das Gericht die Dauer der Freiheitsstrafe im Grundurteil festgelegt hat und die Dauer des mit der Massnahme verbundenen Freiheitsentzugs von Gesetzes wegen (Art. 57 Abs. 3 StGB) anzurechnen ist, braucht es keinen gerichtlichen Nachentscheid.

Art. 62c Abs. 2 StGB soll deshalb wie folgt abgeändert werden: «Ist der mit der Massnahme verbundene Freiheitsentzug kürzer als die aufgeschobene Freiheitsstrafe, ordnet die Vollzugsbehörde den Vollzug der Reststrafe an. Hat der Gefangene zwei Drittel seiner Strafe, mindestens aber drei Monate verbüßt, prüft die Vollzugsbehörde von Amtes wegen, ob dieser gestützt auf Art. 86 bedingt entlassen werden kann.».

Bei **Art. 62d Abs. 1 VE-StGB** wird im ersten Satz neu explizit die Vollzugsbehörde aufgeführt (bisher: zuständige Behörde). Auch diese Bestimmung sollte es weiter den Kantonen überlassen, die zuständige Behörde festzulegen. **Wir beantragen deshalb, dass der Begriff «Vollzugsbehörde» durch «zuständige Behörde» ersetzt wird.**

Die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Ergreifung von Rechtsmitteln im Nachverfahren wird als sinnvoll erachtet und begrüsst. Dabei ist hingegen nicht nachvollziehbar, weshalb diese Möglichkeit nur auf stationäre therapeutische Massnahmen nach Art. 59 – 61 StGB beschränkt wird. Die Möglichkeit sollte auf alle Nachverfahren ausgedehnt werden. Zudem sind wir der Ansicht, dass diese Bestimmung in die Strafprozessordnung gehört (Art. 363 ff.).

Ausserdem regen wir an, im gleichen Zug den Vollzugsbehörden für das kantonale Verfahren ebenfalls Parteistellung und eine Beschwerdelegitimation einzuräumen. Es ist widersprüchlich, wenn die Vollzugsbehörde zwar Beschwerde in Strafsachen bei Bundesgericht einlegen kann, aber im innerkantonalen Verfahren keine Parteistellung innehat. Die Frage der Legitimation der Vollzugsbehörden müsste somit abschliessend bundesrechtlich geregelt werden, dies auch in Abgrenzung zu den Kompetenzen der Staatsanwaltschaft.

Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit

(Artikel 62c Randtitel, Artikel 62d Absatz 2, Artikel 62e, Artikel 64 Absatz 5, Artikel 64a Rand-titel, Artikel 64b Absatz 2 Buchstabe c, Artikel 75a Absätze 1 und 3, Artikel 90 Absätze 1 und 1^{bis}, Artikel 91a und 91b VE-StGB, Artikel 28 Absatz 3 VE-JStG)

Das Zusammenspiel mit den Fachkommissionen zur Beurteilung der Gefährlichkeit hat sich im Nachgang an die StGB-Revision von 2007 in allen Kantonen und Konkordaten eingespielt. Gerade der in Art. 75a Abs. 1 Bst. b StGB festgehaltene Grundsatz, dass eine Vorlage nur erfolgen soll, wenn die Vollzugsbehörde die Frage nach der Gemeingefährlichkeit nicht eindeutig beantworten kann, hat sich in der Praxis sehr bewährt. Auch die anfänglichen Unsicherheiten des Einbezugs der Fachkommission unter dem Aspekt von Art. 62d StGB haben sich geklärt (auch hier gilt keine absolute Vorlagepflicht). Wie die Praxi zeigt, gehen die Vollzugsbehörden mit diesem Handlungsspielraum sehr verantwortungsvoll um, dies je nach internen Weisungen und Arbeitsabläufen, Fachqualifikationen der Mitarbeitenden und dem Einbezug der Erkenntnisse aus ROS. Es ist uns denn auch in den letzten 10 Jahren keine schwere Rückfalltat eines Straftäters bekannt, die auf einen mangelnden Einbezug der Fachkommission zurückzuführen wäre. Der Handlungsbedarf in diesem Bereich ist somit in keiner Art und Weise ausgewiesen. Eine Vorlagepflicht bei Vollzugsöffnungen bei stationären Massnahmen wird deshalb von allen Kantonen konsequent abgelehnt. **Art. 62e VE-StGB kann ersatzlos gestrichen werden.** Der Verweis auf den Beizug der Fachkommission (wie bisher in Art. 62d StGB) würde genügen. Eine Vorlagepflicht bei der Einweisung in eine offene Einrichtung würde zudem zu einer massiven Zunahme der Fallvorlagen und zu einer Verzögerung der Inkraftsetzung der Massnahmen führen, da zwar viele zu einer Massnahme nach Art. 60 oder 61 StGB verurteilte Straftäter z.B. im Zusammenhang mit Beschaffungskriminalität auch wegen Raub verurteilt wurden, diese dennoch nicht als gefährlich im Sinne von Art. 91b VE-StGB gelten und heute sehr oft direkt zum Massnahmeantritt in eine offene Einrichtung eintreten.

Auch die vorgesehene Einholung der Stellungnahme der Fachkommission vor dem Antrag der Vollzugsbehörde beim Gericht auf Aufhebung einer Massnahme ist systemfremd – in diesem Fall geht es ja nicht um die Beurteilung der Gefährlichkeit im Kontext einer bevorstehenden Vollzugsöffnung, sondern um die Frage, ob die Voraussetzungen für die Aufhebung einer freiheitsentziehenden Massnahme erfüllt sind oder nicht.

Begrüsst wird hingegen die Vorlagepflicht, wenn die Vollzugsbehörde einem verwahrten Straftäter Vollzugsöffnungen gewähren will (**Art. 64 Abs. 5 VE-StGB**). Aus unserer Sicht bräuchte es aber noch eine Klärung, wie sich diese neue Bestimmung zu Art. 64b Abs. 2 Best. c VE-StGB verhält. Danach trifft die zuständige Behörde die Entscheide nach Abs. 1 von Art. 64b StGB (bedingte Entlassung aus Verwahrung / Umwandlung in eine stationäre

therapeutische Behandlung) gestützt auf die Anhörung einer Kommission nach Art. 91a VE-StGB. In unserem Verständnis müsste die Anhörung somit nur erfolgen, wenn die zuständige Behörde eine bedingte Entlassung ernsthaft in Erwägung zieht. Die Umwandlung in eine stationäre therapeutische Behandlung ist zudem keine Frage, die der Fachkommission zu unterbreiten ist. **Wir regen deshalb an, Art. 64b Abs. 2 Bst. c VE-StGB entsprechend zu präzisieren.**

Art. 75a Abs. 2 StGB (der unverändert bestehen bleibt) subsumiert unter den Vollzugsöffnungen explizit die «Verlegung in eine offene Anstalt». Neu wird nun in Art. 75a Abs. 1 Bst. a VE-StGB die «Einweisung in eine offene Einrichtung» zusätzlich zu Bst. b (Gewährung von Vollzugsöffnungen) explizit aufgeführt. Dadurch wird betont, dass es zwischen dem Strafantritt in einer offenen Institution (Bst. a) und der Verlegung von einer geschlossenen in eine offene Institution (Bst. b) eine Unterscheidung gibt. Dies weil es sich beim erstmaligen Strafantritt in eine offene Institution nicht um eine eigentliche Vollzugsöffnung handelt.

Art. 91a VE-StGB ist eine neue Bestimmung. Sie enthält begrüssenswerte Regeln zur Zusammensetzung (Abs. 1) und zu den Ausstandsgründen (Abs. 6) der Mitglieder der Fachkommission. Fraglich ist hingegen die systematische Einordnung unter «3. Vollzug der Massnahmen». Es würde aus unserer Sicht genügen, bei den Massnahmen auf die Bestimmung von Art. 75a VE-StGB zu verweisen, dann könnte dort in einer einzigen Bestimmung der Regelungsgehalt zur Fachkommission zusammengefasst werden.

Aus unserer Sicht sind die in Abs. 2 Bst. c (Aufhebung einer Massnahme) sowie Bst. d (Aufhebung von Bewährungshilfe und Weisungen) keine Fragen, die von der Fachkommission beurteilt werden sollten. **Abs. 2 kann somit aufgehoben werden**, zumal der Regelungsgehalt von Bst. a und b bereits in Art. 75a Abs. 1 VE-StGB enthalten ist.

Abs. 3 kann ebenfalls ersatzlos gestrichen werden. Es liegt nicht an der Fachkommission, Empfehlungen zu den Vollzugsmodalitäten abzugeben. Es fehlt den Mitgliedern in der Regel auch das notwendige Know-How über die Settings der jeweiligen Institutionen.

Abs. 4 regelt an sich eine Selbstverständlichkeit – ansonsten dürfte auch nicht von Fachkommission gesprochen werden. Zudem gehört eine solche Bestimmung nicht ins Strafgesetzbuch, sondern in die kantonalen bzw. konkordatlichen Regelungen, die das Wahlverfahren für die Mitglieder der Fachkommissionen regeln. **Abs. 4 kann daher ersatzlos gestrichen werden.**

Die neue Begriffsdefinition von Gefährlichkeit in **Art. 91b VE-StGB** wird mehrheitlich begrüßt. Insbesondere der Umstand, wonach die Fluchtgefahr kein Indikator mehr für die Beurteilung der Gefährlichkeit darstellt, wird gutgeheissen.

Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen

(Artikel 41a, 62 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 5, Artikel 62f, 89a, 93, 94, 95 Randtitel und Absatz 2, Artikel 95a VE-StGB, Artikel 34abis VE-MStG)

Die unter diesem Titel vorgeschlagenen Bestimmungen sollen zu einem grösseren Schutz der Allgemeinheit vor schweren Rückfalltaten beitragen. Sie sind jedoch als zahnlos zu qualifizieren, erzeugen im Ergebnis nur eine Scheinsicherheit und überbinden den Bewährungsdiensten Aufgaben, die mit den vorgeschlagenen rechtlichen Mitteln nicht zu bewältigen sind.

Bewährungshilfe und Weisungen sind danach konzipiert, um Straftäter, die aufgrund einer guten Legalprognose bedingt entlassen oder zu einer bedingten Strafe verurteilt wurden, während der Probezeit unterstützend, aber auch kontrollierend zu begleiten. Das heisst, Voraussetzung ist eine gewisse Bereitschaft zur Kooperation, Transparenz, Verlässlichkeit und Mitwirkung. Dies immer vor dem Hintergrund, dass ansonsten eine Rückversetzung oder ein Widerruf der bedingt ausgesprochenen Strafe ausgesprochen werden kann.

Neu sollen nun auch Bewährungshilfe und/oder Weisungen für Straftäter mit schlechter Legalprognose im Hinblick auf Gewalt- und/oder Sexualdelikte angeordnet werden können. Es geht also um eine spezialpräventive Gefahrenabwehr mit Mitteln, die dazu nicht geschaffen wurden. Erfahrungsgemäss lässt sich die vom Gesetzgeber ins Auge gefasste Zielgruppe, welche sich im stationären Vollzug renitent, wenig einsichtig und nicht therapiebereit zeigte, durch die zur Verfügung stehenden Instrumente der Bewährungsdienste nur wenig beeindrucken. Eine positive Beeinflussung, auch wenn wünschenswert, ist mehr Hoffnung als Realität. Selbst die blosse Kontrolle, auch wenn sie mit elektronischer Überwachung unterstützt wird, kann im ambulanten Setting nie so engmaschig durchgeführt werden, dass bei wenig kooperativen Personen neue Straftaten verhindert werden könnten. Dies wurde leider in der Vergangenheit durch mehrere schwere Rückfallstraftaten von Personen unter elektronischer Überwachung bewiesen.

Generell fehlen zudem griffige Sanktionierungsmöglichkeiten. Eine Rückversetzung ist bei vollverbüsst Freiheitsstrafen oder aufgehobenen Massnahmen gemäss Gesetzesentwurf nicht möglich. Es wird zwar z.B. die Weisung für "den Aufenthalt an einem den Bedürfnissen des Täters entsprechenden Ort" vorgesehen. Die (vorübergehende) Unterbringung in einem stationären Setting ist denn bei solchen Tätern aus rückfallpräventiver Sicht auch häufig notwendig. Es fehlt aber ein Instrumentarium, um eine solche Weisung bei fehlender oder mangelfafter Kooperation auch durchsetzen zu können. Zumal sich in diesen Situationen zuerst einmal die Frage stellt, wer für diesen behördlich angeordneten stationären Aufenthalt kostenpflichtig ist. Die Androhung einer Geldstrafe vermag diese Tätergruppe ebenfalls nicht abzuschrecken (zumal eine solche ja in den meisten Fällen ohnehin nicht einbringlich ist).

Die (bis zu lebenslänglich mögliche) Verantwortung zur Verhinderung künftiger Straftaten bei untherapierten Tätern, die die Voraussetzung für eine bedingte Entlassung nicht erfüllten (und bei denen von einem erheblichen Rückfallrisiko ausgegangen wird), ohne entsprechende Reaktionsmöglichkeiten den Behörden des Justizvollzugs aufzubürden, erscheint insgesamt nicht zielführend.

Durch die vorgesehene Ausweitung der Bewährungshilfe und Weisungen wird in keiner Weise eine Verbesserung zur derzeitigen Regelung geschaffen – im Gegenteil: diese weckt falsche Erwartungen, überträgt dem Justizvollzug eine letztlich nicht erfüllbare Aufgabe. Der wünschbare Schutz der Bevölkerung vor schweren Rückfalltaten kann damit nicht erreicht werden. Wobei der Aufwand für die Kantone beträchtlich steigt: neben den zusätzlichen personellen Ressourcen für die Bewährungsdienste, neuen kostenpflichtige Kontrollmöglichkeiten (Anordnung von Electronic Monitoring [Art. 94 Abs. 4 VE-StGB]), treiben auch die zusätzlichen Verfahrensvorschriften die Kosten in die Höhe (Pflicht zur Einholung einer sachverständigen Begutachtung [Art. 94 Abs. 3 VE-StGB]; jährliche Beschlussfassung über Weiterführung von Bewährungshilfe und Weisungen [Art. 95a Abs. 4 VE-StGB]; Einholen von Stellungnahmen bei der Fachkommission [Art. 95a Abs. 5 VE-StGB]).

Die Pflicht, neu auch für Weisungen betreffend den Aufenthalt des Täters oder seine ärztliche oder psychologische Betreuung zwingend ein forensisch-psychiatrisches Gutachten zu verlangen, schiesst weit über das Ziel hinaus. Diese Regelung ist kostenintensiv, schwer in die oft enge zeitliche Vollzugsplanung integrierbar und im Endeffekt kontraproduktiv, weil dadurch in vielen Fällen, gerade bei bedingten Entlassungen aus kürzeren Freiheitsstrafen, auf die Anordnung solcher Weisungen, z.B. im Zusammenhang mit einem deliktrelevanten Alkoholkonsum, verzichtet wird. Zudem wird die Weisung der ärztlichen und psychologischen Betreuung gemäss Art. 94 Abs. 2 Bst. c VE-StGB häufig im Strafbefehlsverfahren angewendet. Zu denken ist dabei beispielsweise an die zahlreichen minderschweren Fälle von häuslicher Gewalt. So wird insbesondere die Weisung, sich einem Lernprogramm für gewaltausübende Personen zu unterziehen, gestützt auf Art. 94 StGB und neu entsprechend Art. 94 Abs. 2 Bst. c VE-StGB erteilt bzw. erteilt werden. Die Pflicht, derartige Weisungen nur gestützt auf ein Gutachten anordnen zu können, verhindert eine rasche Reaktion und Intervention bei derartigen Straftaten und behindert damit eine Deeskalation für eine längere Zeit. Es stellt sich schliesslich auch die Frage nach der Verhältnismässigkeit, wenn beispielsweise in jedem Verfahren aufgrund häuslicher Gewalt betreffend wiederholten Täglichkeiten ein Gutachten zur Frage der Zuweisung zum Lernprogramm eingeholt werden müsste. Zuletzt dürfte dies auch zu massiv höheren Verfahrenskosten führen, die mit der ausgesprochenen Sanktion in keinem Verhältnis mehr stehen. Im erläuternden Bericht auf Seite 47 wird hierzu ausgeführt, dass es nicht zu begründen wäre, dass für eine ambulante Behandlung einer nicht inhaftierten Person ein Gutachten eingeholt werden müsste, nicht aber für eine Weisung, welche eine vergleichbare Therapie zum Gegenstand habe. Es besteht indessen ein wesentlicher Unterschied zwischen einer ambulanten Massnahme und einer Weisung hinsichtlich der Konsequenzen bei Missachtung der Weisung bzw. festgestellter Aussichtslosigkeit oder Erfolgslosigkeit der Massnahme (Art. 63b StGB und Art. 95 StGB). Eine unterschiedliche Handhabung bezüglich Begutachtung liesse sich somit durchaus begründen. Auf die Pflicht zu Einholung eines entsprechenden Gutachtens ist daher zu verzichten.

Auch das Einholen der Stellungnahme der Fachkommission nach Art. 95a Abs. 5 StGB bringt keinen Nutzen, solange keine griffigen Reaktionsmöglichkeiten bestehen, selbst wenn dem Täter ein hohes Risiko für neue schwere Straftaten bescheinigt wird.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass wir die Art. 62 Abs. 4 Bst. b VE-StGB geschaffene Möglichkeit zur mehrmaligen Verlängerung der Probezeit bei Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB begrüssen, wir aber darauf hinweisen, dass eine Rückversetzung aufgrund der Alterslimite von 30 Jahren (gem. Art. 61 Abs. 4 StGB) oder aufgrund des Erreichens der absoluten Höchstdauer nicht, oder nur für kurze Zeit, möglich sein wird.

Aus unserer Sicht müssen sämtliche Bestimmungen unter diesem Titel noch einmal im Sinne der obgenannten Überlegungen überarbeitet werden.

Folgendes ist noch zu den einzelnen Bestimmungen zu bemerken

Die Bestimmung von **Art. 41a VE-StGB** würde die Gerichte vor grosse Probleme stellen, da insbesondere am Anfang des Strafvollzugs nicht absehbar ist, inwieweit sich die verurteilte Person im Strafvollzug bewähren wird, sich auf Therapien einlässt oder inwiefern sich das Gefährdungspotential einer solchen Person entwickelt. Auf welchen Grundlagen würde eine solche Einschätzung basieren?

Die untere Grenze von 2 Jahren Freiheitsstrafe wird im Hinblick auf die Milderung der Strafe bei verminderter Schuldfähigkeit gem. Art. 19 StGB ebenfalls kritisch betrachtet.

Vollzugspraktisch stellen sich zudem weitere Schwierigkeiten:

- Wie ist das Verhältnis zur strafrechtlichen Landesverweisung nach Art. 66a ff. StGB? Müsste in diesen Fällen kein entsprechender Vorbehalt angebracht werden, da Bewährungshilfe und Weisung im Ausland nicht vollzogen werden können?
- Die Erfahrung zeigt, dass bei Strafen mit einer Sanktionsdauer von wenigen Jahren im Zeitpunkt der Rechtsraft des Urteils die Vollzugsdatenlage aufgrund der Anrechnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft oder vorzeitigem Strafvollzug bereits derart fortgeschritten ist, dass praktisch keine Zeit mehr für einen Antrag an das Gericht bleibt, geschweige denn, dass Zeit zur Einholung eines Gutachtens (gem. Art. 94 Abs. 3 VE-StGB neu eine Voraussetzung für die Anordnung bestimmter Weisungen) zur Verfügung steht.

Bei **Art. 89a VE-StGB** stellt sich insbesondere bei denjenigen Kantonen, die bereits heute ein Vollzugsgericht eingesetzt haben, die Frage, ob es sinnvoll ist, die Anordnung von Bewährungshilfe / Weisungen beim «Urteilsgericht» zu beantragen (vgl. Bericht S. 43), oder ob es nicht sinnvollerweise den Kantonen überlassen bleiben soll, das zuständige Gericht im Sinne von Art. 363 Abs. 1 StPO zu bestimmen.

Die in **Art. 93 VE-StGB** hergestellte Kausalität zwischen sozialer Integration und Rückfälligkeit besteht so in vielen Fällen nicht (z.B. sind pädophile Sexualstraftäter oft bestens beruflich wie sozial in die Gesellschaft integriert). Ausserdem können mit Bewährungshilfe keine Rückfälle verhindert werden, sondern das Risiko für Rückfälle wird **verminder**t. **Wir schlagen deshalb eine Neuformulierung vor.**

Art. 93 Abs. 3 StGB, der gestrichen werden soll, muss aus unserer Sicht beibehalten werden. Die Berichtseinforderung ist ein wichtiges Instrument, gerade bei weiteren laufenden Strafverfahren. Art. 95a VE-StGB, auf welchen sich der Bericht bezieht, regelt einzig die Bewährungshilfe für die Zeit nach dem Straf- und Massnahmenvollzug und ersetzt somit Art. 93 Abs. 3 StGB nicht.

3) Folgende Punkte hätten bei dieser Gelegenheit ebenfalls in die Vorlage 1 aufgenommen werden sollen:

- **Schaffung einer Grundlage für die Möglichkeit des Informationsaustausches:** Der Informationsaustausch unter den Behörden und mit den anderen, an einem Straf- oder Massnahmenvollzug beteiligten Stellen ist zentral für die interdisziplinäre, auf das gemeinsame Ziel der Rückfallvermeidung ausgerichtete Zusammenarbeit. Dies gilt namentlich auch für die Zusammenarbeit mit therapeutischen Fachpersonen im Rahmen von forensischen Behandlungen. Um Risikofaktoren zu erkennen und das Rückfallrisiko beurteilen zu können, braucht es eine breit abgestützte Informationsbasis (siehe Ziff. 2.3 des Grundlagenpapiers der KKJPD für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug vom 13. November 2014). Dafür sollte eine einheitliche und klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Zudem besteht in der Praxis der Bedarf, Informationen zum Umfeld und den Kontakten des Täters einholen bzw. überprüfen sowie Drittpersonen orientieren zu können, wenn diese ein überwiegendes, schützenswertes Interesse an der Information haben. Eine gesetzliche Regelung auch dieser praktischen Bedürfnisse sollte geprüft werden.
- **Dauer der Probezeit bei teilbedingten Freiheitsstrafen:** Nach wie vor ungeklärt ist die Frage, ob die Probezeit bei teilbedingten Strafen – wie vom Bundesgericht am 9. November 2017 (6B_257/2017) entschieden – von Gesetzes wegen um die Zeit des Strafvollzugs verlängert wird. Die Gelegenheit sollte genutzt werden, diese Unsicherheit mit allenfalls weitreichenden Folgen für die betroffenen Personen mit einer eindeutigen gesetzlichen Regelung zu beseitigen.
- **Dauer der Probezeit bei Entlassung aus dem Strafvollzug:** Die derzeitige Regelung in Art. Art. 87 StGB schränkt die Möglichkeiten in der Nachbetreuung (Bewährungshilfe und Weisungen) für die Vollzugsbehörden stark ein. Wir erachten es als zielführend, wenn die Probezeit wie früher in der Entlassungsverfügung (unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zwischen einem bis zu höchstens fünf Jahren) festgelegt wird, um dem Einzelfall besser Rechnung zu tragen. Die gesetzliche Minimaldauer von einem Jahr erweist sich in der Praxis für eine wirksame Nachbetreuung häufig als zu kurz. Eine Verlängerung ist nach Art. 87 Abs. 3 StGB nur bei 64er-Delikten möglich (es ergibt sich aus dem Urteil aber nicht ohne weiteres, ob ein Straftatbestand die Anforderungen nach Art. 64 StGB tatsächlich erfüllt); zudem ist eine Rückversetzung bei verlängerter Probezeit nicht mehr möglich. Dadurch werden die Interventionsmöglichkeiten bei der verlängerten Probezeit stark eingeschränkt, was die Bestimmung zu einem grossen Teil sinnentleert und den mit der Vorlage angestrebten Zielen klar widerspricht. Wir empfehlen daher, den letzten Satz von Art. 87 Abs. 3 StGB zu streichen.

4) Änderungen im Jugendstrafrecht (Vorlage 2):

Die KKLJV äussert sich ebenfalls zu den vorgeschlagenen Änderungen im JStG, zumal in diversen Kantonen die mit dem Justizvollzug befassten Ämter auch für den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen zuständig sind. Gleichzeitig würden alle Ämter für Justizvollzug von den Änderungen des JStG insofern berührt sein, als neu vorgesehen ist, dass in besonderen Ausnahmefällen im Anschluss an den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen auch therapeutische und sichernde Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden können. Damit sollen die bestehenden Lücken am Übergang vom Jugend- zum Erwachsenenstraf- und Massnahmenvollzug für jugendliche Straftäter mit grossem Gefährdungspotential für schwerste Gewalt- und / oder Sexualdelikte behoben werden. Diese Absicht wird von der KKLJV grundsätzlich begrüßt.

Die KKLJV steht hingegen den vorgeschlagenen Änderungen im JStG mehrheitlich sehr kritisch gegenüber und lehnt diese deshalb ab. In Bezug auf die Begründung unserer Haltung schliessen wir uns den Stellungnahmen der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) sowie der KKJPD an.

Wir bedanken uns bei Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Entgegennahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit hochachtungsvollen Grüßen



Sylvie Bula

Präsidentin KKLJV/CCSPC/CDSPC



Stefan Weiss

Vizepräsident KKLJV/CCSPC/CDSPC