



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Bern, 30. September 2020
10.18.01/hof

Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug); Stellungnahme der KKJPD

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Fristverlängerung bis Ende September 2020.

I. Änderungen des Strafgesetzbuches (Vorlage I)

Die Bemühungen, Unklarheiten im Sanktionenrecht zu beheben und Schwachstellen auszumerzen, werden vom Vorstand der KKJPD begrüsst. Allerdings weist der vorliegende Entwurf in verschiedener Hinsicht Mängel auf, die eine Überarbeitung erforderlich machen. Auch wurde es unseres Erachtens verpasst, weitere dringende Anliegen im Sanktionenrecht aufzunehmen.

Vorab halten wir deshalb Folgendes fest:

1. Zentral sind für uns taugliche Handlungsmöglichkeiten, wenn Sexual- bzw. Gewaltstraftäter mit einer ungünstigen Legalprognose aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug entlassen werden müssen, weil beispielsweise eine therapeutische Massnahme gescheitert ist und die Voraussetzungen für die Anordnung der Verwahrung nicht gegeben sind. Die Vorschläge zum Ausbau der Bewährungshilfe sind ungenügend und können unsererseits in der vorliegenden Form nicht unterstützt werden (vgl. unten lit. F).
2. Der moderne Sanktionenvollzug in der Schweiz erfolgt risikoorientiert (siehe auch Ziff. 3.3. und 3.4. des Grundlagenpapiers der KKJPD für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug vom 13. November 2014). Wir würden es begrüssen, wenn der risikoorientierte Sanktionenvollzug auf Gesetzesstufe verankert und als einheitliche Vorgabe ins StGB aufgenommen würde.
3. 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 Regelung dieser praktischen Fragestellungen auf Gesetzesstufe erachten wir ebenfalls als prüfenswert.

4. 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 vorliegende Gesetzesänderung sollte genutzt werden, diese Unsicherheit mit allenfalls weitreichenden Folgen für die betroffenen Personen mit einer eindeutigen Regelung zu beseitigen.
5. Die derzeitige Regelung in Art. 87 StGB schränkt die Möglichkeiten in der Nachbetreuung (Bewährungshilfe und Weisungen) für die Vollzugsbehörden stark ein. Die gesetzliche Minimaldauer von einem Jahr erweist sich in der Praxis für eine wirksame Nachbetreuung häufig als zu kurz. Diesem Umstand könnte begegnet werden, indem die Dauer der Probezeit (wie früher) in der Entlassungsverfügung (unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes) festgelegt würde. Eine entsprechende Anpassung des Gesetzestextes ist zu prüfen.

Zu den einzelnen Themenbereichen in der Vorlage nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

A. Unbegleitete Urlaube für verwahrte Täter im geschlossenen Vollzug ausschliessen

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

Nach dem entsprechenden Motionsauftrag sollen unbegleitete Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte ausgeschlossen werden (vgl. Ziff. 1.2.2 des erläuternden Berichts). Unbegleitete Ausgänge sind in diesem Setting bereits heute die Ausnahme. Wir begrüssen es, dass mit einer entsprechenden Bestimmung in diesem Bereich Klarheit geschaffen werden soll. Dabei sollte die Formulierung in Art. 84 Abs. 6^{bis} VE-StGB derjenigen in Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB angepasst werden. Unbegleitete Urlaube sollten unseres Erachtens sowohl während des der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzugs als auch während des Vollzugs der Verwahrung gleichermassen ausgeschlossen werden, solange die betroffene Person in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht ist. Dabei ist zu beachten, dass die Formulierung von der bestehenden in Art. 76 Abs. 2 StGB (geschlossene Strafanstalt oder geschlossene Abteilung einer offenen Strafanstalt) abweicht, was zu Unklarheiten führen kann.

Allerdings wird mit der vorliegenden Regelung dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass gemäss Art. 64 Abs. 3 StGB das Gericht auch bei einer der Verwahrung vorausgehenden Freiheitsstrafe eine bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe anordnen kann, wenn schon während dem Vollzug der Freiheitsstrafe zu erwarten ist, dass der Täter sich in Freiheit bewährt. Eine bedingte Entlassung lässt sich aber in aller Regel nur verantworten, wenn zuvor Vollzugslockerungen gewährt wurden, mithin die Versetzung in den offenen Vollzug sowie unbegleitete Urlaube. Soll die Möglichkeit der bedingten Entlassung aus dem vorausgehenden Strafvollzug gemäss Art. 64 Abs. 3 StGB beibehalten werden, müssen somit auch künftig bereits in dieser Phase Vollzugslockerungen und Urlaube möglich sein. Solche Vollzugslockerungen können nach heutigem Recht durch die Vollzugsbehörden gewährt werden. Dies führt allerdings dazu, dass die Vollzugsbehörden faktisch die gerichtliche Beurteilung der Gefährlichkeit eines Täters unterlaufen können, bevor sich die Frage des geeigneten Verwahrungsvollzugs überhaupt stellt. Auch wird der Entlassungsentscheid des Gerichts gemäss Art. 64 Abs. 3 StGB dadurch präjudiziert.

Im Sinne der Kohärenz schlagen wir deshalb vor, nebst der Beschränkung unbegleiteter Ausgänge aus dem Freiheitsentzug in geschlossenen Einrichtungen zu prüfen, ob Vollzugslockerungen im Sinne einer Versetzung in den offenen Strafvollzug (bei welchem letztlich auch unbegleitete Urlaube möglich sind) bei einer der Verwahrung vorausgehenden Freiheitsstrafe nur mit Zustimmung des Gerichts erfolgen können, welches auch über die bedingte Entlassung zu entscheiden hätte (Art. 64 Abs. 3 StGB) beziehungsweise welches die Verwahrung gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB angeordnet hat.

B. Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung (Artikel 64b Absatz 3 VE-StGB)

Die vorgeschlagene Neuregelung wird begrüsst, zumal sie den administrativen Aufwand bei der Vollzugsbehörde vermindert. Es bleibt jedoch unklar, was dies 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 die Botschaft auszugehen), kann der angestrebte Effizienzgewinn nicht bzw. nur teilweise erreicht werden. Für die Überprüfung der Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB sollte daher das gleiche Intervall vorgesehen und Art. 64b Absatz 3 VE-StGB entsprechend ergänzt werden. Zudem sollte auch bei der Verwahrung die Stellungnahme der Fachkommission nur eingeholt werden müssen, wenn die Vollzugsbehörde erwägt, dem Täter die bedingte Entlassung zu gewähren.

C. Berechnung der Dauer von freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahmen (Artikel 57a VE-StGB)

Wir begrüssen es, dass bezüglich der Berechnung der Massnahmendauer im Gesetz Klarheit geschaffen werden soll. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt aber die Besonderheiten der Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB nicht. Für diese beiden Massnahmen ist eine gesetzliche Höchstdauer vorgesehen, weshalb die Zeit im vorzeitigen Massnahmenvollzug (im Gegensatz zur verlängerbaren Massnahme nach Art. 59 StGB) von Gesetzes wegen berücksichtigt werden muss. Ansonsten werden die Personen benachteiligt, die sich mit dem vorzeitigen Antritt einer Suchtbehandlung oder einer Massnahme für junge Erwachsene einverstanden erklärt haben.

Zudem sollte aufgrund der Unklarheiten, die durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung entstanden sind, klargestellt werden, dass die strafprozessuale Untersuchungs- und Sicherheitshaft nicht an die Massnahmendauer angerechnet wird.

D. 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)

Diese Regelung trägt zur Klarheit bei den Zuständigkeiten von Gerichten und Vollzugsbehörden bei, da für sämtliche Entscheide über den Bestand einer Massnahme ein Gericht und für Entscheide über Vollzugsmodalitäten die Vollzugsbehörde zuständig sein soll. Wir begrüssen es von daher grundsätzlich, wenn das Gericht bei Nachverfahren künftig sowohl über die Aufhebung wie über die Rechtsfolgen entscheidet. Dass die Gerichte aber auch dann über die Aufhebung entscheiden sollen, wenn keine weiteren Anordnungen getroffen werden (beispielsweise bei erfolgreichem Verlauf einer problemlosen ambulanten Suchtbehandlung), schiesst weit über das Ziel hinaus. Eine solche Regelung führte ohne erkennbaren Mehrwert bloss dazu, dass die Verfahren aufwändiger und langwieriger werden und das System mehr belastet wird. Um unnötige Leerläufe zu vermeiden, soll das Gericht nur entscheiden, wenn mit einem Nachentscheid in die Freiheitsrechte der betroffenen Person eingegriffen werden soll.

Die zu erwartende Mehrbelastung des Systems würde ausserdem noch dadurch verstärkt, dass gemäss Botschaft ein Aufhebungsgesuch der betroffenen Person in jedem Fall an das Gericht zu leiten ist, auch wenn die Vollzugsbehörde die Voraussetzungen für eine Aufhebung verneint. Der Unterschied für die betroffene Person zu einer Ablehnung eines Entlassungsgesuchs durch die Vollzugsbehörde (mit entsprechender Anfechtungsmöglichkeit) ist nicht ersichtlich. Es genügt, wenn die betroffene Person eine ablehnende Verfügung (wie die Abweisung eines Gesuchs um bedingte Entlassung) anfechten und so gerichtlich überprüfen lassen kann.

Die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Ergreifung von Rechtsmitteln im Nachverfahren wird als sinnvoll erachtet und begrüsst. Dabei ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb diese Möglichkeit auf therapeutische Massnahmen nach Art. 59 – 61 beschränkt wird. Die Möglichkeit sollte auf alle Nachverfahren ausgedehnt werden. Zudem erlauben wir uns den Hinweis, dass diese Bestimmungen insbesondere bei Kantonen, welche heute Strafvollzugsgerichte kennen, zu Bedenken hinsichtlich der Gewaltentrennung führen.

E. Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit

(Artikel 62c Randtitel, Artikel 62d Absatz 2, Artikel 62e, Artikel 64 Absatz 5, Artikel 64a Randtitel, 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)

In Art. 62e VE-StGB wird entgegen der bestehenden Regelungen und der Praxis die zwingende Vorlage aller Vollzugsöffnungen bei stationären Massnahmen eingeführt. Dies auch ohne dass die Vollzugsbehörde - wie in Art. 75a Abs. 1 StGB vorgesehen - "Zweifel bezüglich der Gefährlichkeit des Täters" hat. Zudem wird das Einholen einer Stellungnahme verlangt, bevor dem Gericht die Aufhebung der Massnahme beantragt wird. Dies ist nicht sachgerecht, weil es dabei nicht um eine Stellungnahme zu möglichen Gefährdungen von Drittpersonen bzw. zur Verantwortbarkeit einer Vollzugsöffnung geht. Die Regelung führt zu einer hohen Mehrbelastung des Systems, vor allem der Fachkommissionen, und damit auch zu Mehrkosten für die Kantone, ohne einen erkennbaren Nutzen zu generieren.

Aufgabe der Fachkommission ist es, das Risiko für neue Straftaten in einer konkreten Vollzugssituation zu beurteilen und der Vollzugsbehörde Handlungsempfehlungen abzugeben. Dies sollte in den Gesetzestexten klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Der Inhalt von Art. 91a Abs. 4 VE-StGB wird grundsätzlich unterstützt.

Die übrigen Bestimmungen in diesem Zusammenhang erscheinen sinnvoll und werden vom Vorstand der KKJPD befürwortet.

F. 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 34a^{bis} VE-MStG)

Die unter diesem Titel vorgeschlagene Gesetzesänderung wird in der vorliegenden Form abgelehnt. Das Bundesamt für Justiz hat zur Motion 16.3002 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Straftätern» am 20. November 2018 einen Bericht veröffentlicht. Dieser wurde in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet. Dabei wurde auch eine «Aufsichtsmassnahme für gefährliche Straftäter» (Ziff. 7.1.1, S. 27 des Berichts) in Betracht gezogen. Die Ergebnisse im Bericht wurden auch von den Vertretern der KKJPD als sinnvoll erachtet. Wir sind jedoch der Meinung, dass die nun vorliegenden Bestimmungen nicht geeignet sind, das verfolgte Ziel zu erreichen.

Durch Anordnung von Bewährungshilfe und/oder Weisungen, welche grundsätzlich in Freiheit vollzogen/durchgeführt werden, wird sich eine Person, die sich im stationären Vollzugssetting renitent und uneinsichtig gezeigt hat und der deswegen keine günstige Legalprognose gestellt werden kann, erfahrungsgemäss nicht beeinflussen lassen. Die blosser 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.

Dazu kommt, dass im Gesetzesentwurf wirksame Handlungsmöglichkeiten fehlen, wenn sich die betroffene Person nicht an die Rahmenbedingungen hält. So ist beispielsweise eine Rückversetzung in den Vollzug bei abgelaufenen Strafen oder aufgehobenen Massnahmen nicht vorgesehen. Wenn sich die Ausgangslage in einem solchen Fall ändert, so muss es auch möglich sein, die Auflagen anzupassen und zeitnah und effizient zu intervenieren. In diesem Bereich sollten im Rahmen der rechtsstaatlichen Grenzen zusätzliche Handlungsmöglichkeiten für die zuständigen Behörden geprüft werden. Wenn es nicht möglich ist, die Auflagen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit durchzusetzen, dann sollten sie auch nicht angeordnet werden.

Im Ergebnis wird den Behörden des Justizvollzugs die Verantwortung zur Verhinderung künftiger Straftaten bei untherapierbaren Tätern auferlegt, bei denen von einem erheblichen Rückfallrisiko ausgegangen wird. Und dies, ohne ihnen bei einem problematischen Verlauf, der neue Straftaten befürchten lässt, wirksame Reaktionsmöglichkeiten in die Hand zu geben. Die Behörden sollten bei konkreten Anzeichen für eine negative Entwicklung der Gefahr neuer Delinquenz rasch und nötigenfalls mit sofortiger Unterbringung in einen stationären Rahmen eingreifen können. Ansonsten werden falsche Erwartungen geweckt und dem Justizvollzug eine letztlich nicht erfüllbare Aufgabe übertragen.

II. Änderungen des Jugendstrafgesetzes (Vorlage 2)

Die gesetzgeberische Absicht, die von der Motion Caroni 16.3142 vorgebrachte Sicherheitslücke im Jugendstrafrecht zu schliessen, wird vom Vorstand der KKJPD begrüsst. Die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Massnahmen mit den Zielen des Jugendstrafrechts sowie auch der Kinderrechtskonvention betrachten wir jedoch kritisch. Wegleitend für die Anwendung des Jugendstrafgesetzes sind der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen. Wenn nun im Rahmen einer Beurteilung eines Jugendlichen nach Jugendstrafgesetz bereits im Grundurteil über Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts, bis hin zur Verwahrung nach Art. 64 StGB, entschieden werden soll, erachten wir diese Ziele als gefährdet. Es bestünden auch erhebliche praktische Schwierigkeiten, weil eine Gefährlichkeitsbeurteilung auf viele Jahre hinaus gerade im Jugendalter kaum möglich und mit grossen Unsicherheiten behaftet wäre. Zudem ist schwer vorstellbar, dass eine therapeutische Massnahme des Erwachsenenrechts, ausgenommen vielleicht die Behandlung einer anhaltenden psychischen Störung, nach jahrelangen Bemühungen im Rahmen der jugendrechtlichen Sanktion Aussicht auf Erfolg haben kann. Mit den vorgeschlagenen Regelungen lässt sich das Ziel der Vorlage unseres Erachtens nur teilweise erreichen und deren Umsetzung erachten wir als problematisch. Daher sollte noch einmal geprüft werden, ob es nicht möglich wäre, nachträglich geeignete Sicherheitsmassnahmen (z.B. eine Verwahrung) im Sinne einer Ablösung der jugendstrafrechtlichen Sanktionen anzuordnen.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, unter Einbezug der Kantone eine Überarbeitung der beiden Vorlagen in den aufgeführten Punkten vorzunehmen. In diesem Sinne bieten wir Ihnen unsere Mitarbeit an.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Urs Hofmann
Präsident