

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

26. August 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. März 2020 sind die Kantonsregierungen eingeladen worden, zum Entwurf der Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Vorbemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Aargau begrüsst grundsätzlich die Stossrichtungen der vorgeschlagenen Änderungen. Diese tragen dazu bei, die Sicherheit der Gesellschaft durch bessere Einwirkungsmöglichkeiten auf gefährliche Straftäterinnen und Straftäter zu verbessern. Sie bringen zudem für die Vollzugsbehörden Klarheit bezüglich der Handhabung von bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Der Regierungsrat erachtet aber Ergänzungen und Anpassungen am vorliegenden Entwurf für angebracht.

2. Stellungnahme zu den Änderungen des Strafgesetzbuchs

2.1 Unbegleitete Urlaube für verwahrte Täter im geschlossenen Vollzug ausschliessen

Das Gericht ordnet bei Anlasstaten die Verwahrung an, wenn weitere schwere Straftaten zu erwarten sind (Art. 64 Abs. 1 StGB). Der Vollzug der Freiheitsstrafe geht der Verwahrung voraus (Art. 64 Abs. 2 StGB). Vorgeschlagen wird, dass während des Vollzugs der Verwahrung nach Art. 64 Abs. 4 StGB in einer geschlossenen Einrichtung unbegleitete Urlaube ausgeschlossen sind (Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB). Demgegenüber sollen bei verwahrten Straftätern während des der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzugs generell keine unbegleiteten Urlaube möglich sein (Art. 84 Abs. 6^{bis} VE-StGB).

Die vorgeschlagene Regelung lässt ausser Acht, dass gemäss Art. 64 Abs. 3 StGB das Gericht auch bei einer der Verwahrung vorausgehenden Freiheitsstrafe eine bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe frühestens auf den Zeitpunkt hin, an welchem der Täter zwei Drittel der Freiheitsstrafe oder 15 Jahre der lebenslänglichen Freiheitsstrafe verbüsst hat, 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, einerseits die Bestimmung in Art. 84 Abs. 6^{bis} VE-StGB dahingehend anzupassen, dass unbegleitete Urlaube während des vorausgehenden Strafvollzugs (nur) in einer geschlossenen Einrichtung ausgeschlossen sind, wie dies Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB für den Vollzug der Verwahrung vorsieht. Andererseits ist vorzusehen, dass 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.

2.2 Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung

Die Änderung wird begrüsst, zumal sie den administrativen Aufwand bei der Vollzugsbehörde vermindert.

Wir beantragen, in der Botschaft eine Präzisierung dahingehend aufzunehmen, dass der einmal zur Anwendung gelange Dreijahresprüfungsintervall fort dauert; nicht, dass nach einer einmaligen Anwendung erneut drei jährliche Prüfungen durchgeführt werden müssen.

Unklar ist, was die Änderung des Intervalls 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 beziehungsweise nur teilweise erreicht werden. Für die Überprüfung der Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB sollte deshalb das gleiche Intervall vorgesehen werden. Art. 64b Abs. 3 VE-StGB ist entsprechend zu ergänzen.

Auch bei der Verwahrung ist eine Stellungnahme der Fachkommission nur dann zwingend einzuholen, wenn die Vollzugsbehörde erwägt, dem Täter die bedingte Entlassung zu gewähren.

2.3 Berechnung der Dauer von freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahmen

Die klare Regelung der vom Bundesgericht in mehreren Entscheiden entwickelten Praxis zur Festlegung des rechnerischen Beginns der Massnahmenvollzugsdauer im Gesetz wird begrüsst.

Der Vorentwurf berücksichtigt jedoch 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) von Gesetzes wegen berücksichtigt werden muss. Ansonsten werden die Personen benachteiligt, die sich mit einem vorzeitigen Antritt einer Suchtbehandlung oder einer Massnahme für junge Erwachsene einverstanden erklärt haben. Bei den Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB ist deshalb eine zusätzliche Bestimmung vorzusehen, welche den vorzeitigen Vollzug der Massnahmen bei der Dauer mitberücksichtigt.

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 (Untersuchungshaft ist nach Art. 51 StGB unter dem Titel der Strafzumessung auf die Strafe anzurechnen).

Der Wortlaut von Art. 57a VE-StGB geht davon aus, dass die Massnahmendauer zu berechnen ist, was jedoch falsch ist. Die maximale Massnahmendauer wird vom Gericht mittels eines Urteilspruchs im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben verbindlich festgelegt. Dies gilt auch für die Vollzugsbehörden. Deshalb schlagen wir vor, die Absätze 1 und 2 der Bestimmung wie folgt anzupassen:

¹ Die freiheitsentziehende therapeutische Massnahme beginnt mit Rechtskraft der Anordnung.

² Befindet sich der Täter bei Eintritt der Rechtskraft der Anordnung der freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahme nach den Artikeln 60 oder 61 bereits im vorzeitigen Massnahmenvollzug, beginnt diese Massnahme mit der Bewilligung des vorzeitigen Vollzugs.

2.4 Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme

Die Änderung trägt grundsätzlich zur Klarheit der Zuständigkeiten von Gerichten und Vollzugsbehörden bei, wenn für sämtliche Entscheide über den Bestand einer Massnahme ein Gericht und für Entscheide über Vollzugsmodalitäten die Vollzugsbehörde zuständig ist. Die vorgeschlagene Änderung geht jedoch zu weit und führt dazu, dass die Verfahren aufwändiger und langwieriger werden. Das Gericht müsste in Zukunft über alle Aufhebungen, also zum Beispiel auch bei erfolgreichem Verlauf einer problemlosen ambulanten Suchtbehandlung, entscheiden.

Zu favorisieren ist daher die im erläuternden Bericht ausgeführte Variante B, wonach das Gericht nur dann über eine Aufhebung der Massnahme entscheiden soll, wenn zugleich ein Nachentscheid betreffend Änderung der Sanktion beantragt oder erforderlich ist. Da in den übrigen für die Betroffenen meist günstigen Fällen in aller Regel kein Beschwerdeverfahren folgen wird, ist es verfahrensökonomischer, hier die Entscheidkompetenz bei den Vollzugsbehörden zu belassen. Entgegen den Ausführungen im Bericht (Seite 21) ist es sehr wohl sachgerecht, die Vollzugsbehörde, als Fachbehörde, die zudem sehr nah und unmittelbar am konkreten Vollzugsverfahren ist, über die Aufhebung einer stationären Massnahme entscheiden zu lassen. Der im Bericht geäusserte Zweifel an der Zulässigkeit eines Eingriffs in den Bestand einer vom Gericht angeordneten Sanktion durch die Vollzugsbehörde müsste in letzter Konsequenz dazu führen, dass alle Formen der (bedingten und unbedingten) Beendigungen von Sanktionen (Freiheitsstrafen, Massnahmen, andere Massnahmen) ausschliesslich und zwingend vom Strafgericht zu entscheiden wären. Das müsste dann zwingend auch für diejenigen Fälle gelten, in denen die gesetzliche Höchstdauer der Sanktion abgelaufen ist und heute eine Verlängerung nur auf Antrag der Vollzugsbehörde erfolgen würde und die Vollzugsbehörde keinen solchen Antrag stellen würde.

Die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Ergreifung von Rechtsmitteln im Nachverfahren wird als sinnvoll erachtet und begrüsst. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb in Art. 65a VE-StGB die Möglichkeit auf therapeutische Massnahmen nach Art. 59–61 StGB beschränkt wird. Die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Ergreifung von Rechtsmitteln ist auf alle Nachverfahren auszudehnen.

2.5 Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit

Die ausführliche Regelung zur Zusammensetzung sowie zum Ausstand der Mitglieder wird begrüsst. Sie entspricht bereits der heutigen Praxis der Fachkommission des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

Mit der Einführung von Art. 62e VE-StGB soll entgegen den bestehenden Regelungen und Praxis die zwingende Vorlage aller Vollzugsöffnungen bei stationären Massnahmen an die Fachkommission eingeführt werden, ohne dass die Vollzugsbehörde – wie auch in Art. 75a Abs. 1 StGB vorgesehen – Zweifel bezüglich der Gefährlichkeit des Täters hat. Diese Änderung wird abgelehnt. Die Vollzugsbehörden sind heute fachlich sehr gut aufgestellt und arbeiten sehr professionell. Zudem ist das Risikomanagement in den Deutschschweizer Konkordaten mit der Einführung des risikoorientierten Sanktionsvollzugs (ROS) noch weiter professionalisiert worden. Beim geringsten Zweifel wird die

Fachkommission beigezogen. Die vorgeschlagene schematische Vorlagepflicht trägt dieser Entwicklung zu wenig Rechnung und führt ohne Mehrwert für die Sicherheit zu einer erheblichen Überlastung der Fachkommissionen, die in einigen Bereichen bereits heute grosse Mühe haben, das erforderliche Personal zu rekrutieren. Ausserdem führt die Regelung bei den Kantonen zu Mehrkosten, 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. Es wird vorgeschlagen, dies im Gesetz klarer zum Ausdruck zu bringen. In Art. 75a Abs. 1 und Art. 91a Abs. 2 VE-StGB kann der Begriff "Stellungnahme" durch den Begriff "Beurteilung" ersetzt werden. Entsprechend kann auch Art. 91a Abs. 3 VE-StGB wie folgt umformuliert werden:

³ Falls die Kommission die Einweisung in eine offene Einrichtung oder die Gewährung von Vollzugsöffnungen empfiehlt, gibt sie weitere Empfehlungen zu den Rahmenbedingungen ab.

2.6 Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen

Mit der Regelung in der vorliegenden Form wird die Verantwortung für die Verhinderung künftiger Straftaten den Vollzugsbehörden übertragen, ohne dass diese eine entsprechende Reaktionsmöglichkeit bei Missachtung haben. Dies weckt betreffend das Sicherheitsgefühl eine falsche Erwartung und überträgt den Vollzugsbehörden eine letztlich nicht erfüllbare Aufgabe.

Die an sich sinnvolle Möglichkeit, nach vollständiger Verbüssung einer Freiheitsstrafe oder nach einer bedingten Entlassung aus einer stationären Massnahme beziehungsweise nach deren Aufhebung bei einer als gefährlich beurteilten Person Bewährungshilfe anzuordnen oder Weisungen zu erteilen, darf daher nur dann umgesetzt werden, wenn die Verweigerung der Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe und/oder die Missachtung von Weisungen auch spürbar und effektiv sanktioniert werden kann. Ansonsten schafft der Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen bloss eine Scheinsicherheit. Die in Art. 95a VE-StGB vorgesehenen Sanktionierungsmöglichkeiten gehen offenkundig zu wenig weit. Die Vollzugsbehörden werden zwar ermächtigt, Anordnungen im Interesse der öffentlichen Sicherheit zu treffen. Mangels wirksamer Sanktionsmöglichkeiten erweisen sich diese jedoch ohne Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen als nicht durchsetzbar, so dass angesichts der in diesen Konstellationen oft renitenten Klientel im Ergebnis auch keine Verbesserung der Sicherheit erreicht werden kann. Es ist daher eine vertiefte Prüfung weitergehender Sanktionsmöglichkeiten für die Missachtung von Bewährungshilfe und Weisungen vorzunehmen.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob Bewährungshilfe und Weisungen nach dem Vollzug einer Freiheitsstrafe nicht nur zum Urteilszeitpunkt, sondern auch später noch angeordnet werden können. Gerade bei langen Freiheitsstrafen ist nicht ausgeschlossen, dass sich das Bedürfnis nach Bewährungshilfe und/oder Weisungen erst während dem Strafvollzug ergeben kann, zum Beispiel wenn neue Erkenntnisse vorliegen. Soweit die generelle Möglichkeit der nachträglichen Anordnung von Bewährungshilfe oder Weisungen aus rechtsstaatlichen Erwägungen als nicht zulässig erachtet wird, müsste zumindest eine Regelung in Analogie zu Art. 65 Abs. 2 StGB (nachträgliche Anordnung der Verwahrung) getroffen werden.

3. Stellungnahme zu den Änderungen des Jugendstrafgesetzes

Die Möglichkeit, bei Personen, die das 18. Altersjahr vollendet haben, im Abschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine Massnahme des StGB anzuordnen, sofern die Person eine sehr schwere Straftat begangen hat und am Ende der jugendstrafrechtlichen Sanktion die ernsthafte Gefahr besteht, dass sie wieder eine solche sehr schwere Straftat begeht, wird ausdrücklich begrüsst. Die Regelung ist wichtig und sinnvoll für den Schutz Dritter vor schwerwiegenden Gefährdungen, da diesbezüglich heute eine Lücke besteht.

Die Anordnung einer Massnahme nach StGB im Anschluss an eine geschlossene Unterbringung soll nicht nur nach Erreichen der Altersobergrenze von 25 Jahren möglich sein, sondern auch, wenn die geschlossene Unterbringung wegen fehlender Wirkung oder fehlendem Platzangebot aufgehoben wird. Dies wird ebenfalls ausdrücklich begrüsst.

Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung muss im jugendstrafrechtlichen Grundurteil die Anordnung einer Massnahme nach dem StGB vorbehalten sein. Damit die Massnahme angeordnet werden kann, muss somit bereits im Urteilszeitpunkt eine negative Prognose abgegeben werden. Es ist nochmals zu prüfen, ob unter Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze nicht doch die Möglichkeit geschaffen werden kann, auch während des Vollzugs der jugendstrafrechtlichen Sanktion nachträglich eine Massnahme des StGB anzuordnen. Es ist allgemein bekannt, dass im Jugendalter aufgrund der Persönlichkeitsentwicklung eine Prognose über mehrere Jahre hinweg äusserst schwierig ist. Der Verzicht auf die Möglichkeit der nachträglichen Anordnung hätte wohl im Ergebnis zur Folge, dass bei schwersten Delikten gegen Leib und Leben im ursprünglichen Urteil aus Gründen der Sicherheit stets ein solcher Vorbehalt angebracht würde, auch wenn die negative Prognose äusserst vage ist. Damit würde ein Teil an potentiell gefährlichen Jugendlichen stigmatisiert, auch wenn sich weitergehende Massnahmen dereinst als nicht erforderlich erweisen. Dies würde erzieherische Arbeit mit den Jugendlichen beziehungsweise jungen Erwachsenen erschweren und sich letztlich negativ auf deren Entwicklung auswirken.

Sollte aus rechtsstaatlichen Gründen keine solche allgemeine nachträgliche Anordnung möglich sein, sollte mindestens eine analoge Regelung wie in Art. 65 Abs. 2 StGB geschaffen werden, damit eine nachträgliche Massnahme nach StGB angeordnet werden kann, wenn sich während dem Vollzug der jugendstrafrechtlichen Sanktion neue Tatsachen und Beweismittel ergeben.

Es erscheint zur Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung nicht sachgerecht, dass ein Täter, welcher die Tat einen Tag vor Erreichen des 18. Altersjahrs begangen hat, anders beurteilt wird als ein Täter, welcher die Tat einen Tag nach Erreichen des 18. Altersjahrs begangen hat. Entsprechend muss die Möglichkeit geschaffen werden, auch nachträglich eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts anzuordnen.

4. Weitere Bemerkungen

4.1 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 aktuelle Revision kann genutzt werden, um diese Unsicherheit, die teilweise weitreichende Folgen für die betroffenen Personen haben kann, mit einer gesetzlichen Regelung zu beseitigen.

4.2 Dauer der Probezeit bei Entlassung aus dem Strafvollzug

Die derzeitige Regelung in 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 Delikten nach Art. 64 StGB 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 widerspricht. Wir beantragen daher, den letzten Satz von Art. 87 Abs. 3 StGB zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- annemarie.gasser@bj.admin.ch