



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**  
Direktionsbereich Strafrecht  
Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug

Bern, 20. November 2018

---

# **Bericht zur Motion 16.3002 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern»**

---

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                                                            |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>                                                                                                                               | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Motion.....</b>                                                                                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>3</b> | <b>Ausgangslage .....</b>                                                                                                                                  | <b>4</b>  |
| 3.1      | Konnexe parlamentarische Vorstösse .....                                                                                                                   | 4         |
| 3.2      | Entwicklung seit dem Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd «Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz» .....               | 5         |
| <b>4</b> | <b>Vorgehen.....</b>                                                                                                                                       | <b>6</b>  |
| <b>5</b> | <b>Bestandsaufnahme des Straf- und Massnahmenvollzugs von gefährlichen Straftätern in der Schweiz.....</b>                                                 | <b>7</b>  |
| 5.1      | Definition des Begriffs «gefährlicher Straftäter».....                                                                                                     | 7         |
| 5.2      | Gesetzliche Vorgaben und dazugehörige Konkretisierungs- und Vollzugsbestimmungen ...                                                                       | 9         |
| 5.3      | Strukturen.....                                                                                                                                            | 10        |
| 5.3.1    | Organisation.....                                                                                                                                          | 10        |
| 5.3.2    | Zuständigkeiten .....                                                                                                                                      | 10        |
| 5.3.3    | Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit.....                                                                                             | 14        |
| 5.4      | Umgang mit gefährlichen Straftätern .....                                                                                                                  | 15        |
| 5.4.1    | Risikomanagement.....                                                                                                                                      | 15        |
| 5.4.2    | Abklärungsinstrumente .....                                                                                                                                | 17        |
| 5.4.3    | Vollzugsplanung .....                                                                                                                                      | 18        |
| 5.4.4    | Ausgang und Urlaub.....                                                                                                                                    | 18        |
| 5.4.5    | Informationsaustausch und ärztliche Schweigepflicht.....                                                                                                   | 19        |
| <b>6</b> | <b>Analyse des Handlungsbedarfs .....</b>                                                                                                                  | <b>21</b> |
| 6.1      | Risikomanagement .....                                                                                                                                     | 21        |
| 6.2      | Organisation, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Anrufung der Fachkommissionen ...                                                                          | 22        |
| 6.3      | Informationsaustausch .....                                                                                                                                | 23        |
| 6.4      | Verfahren bei der nachträglichen Anordnung einer Sanktion, bei der Verlängerung einer Massnahme und bei der Änderung der Sanktion .....                    | 23        |
| 6.4.1    | Geltende Rechtslage .....                                                                                                                                  | 24        |
| 6.4.1.1  | Ambulante Massnahme .....                                                                                                                                  | 24        |
| 6.4.1.2  | Stationäre Massnahme nach Artikel 59 StGB.....                                                                                                             | 24        |
| 6.4.1.3  | Verwahrung nach Artikel 64 StGB.....                                                                                                                       | 24        |
| 6.4.1.4  | Änderung der Sanktion nach Artikel 65 StGB .....                                                                                                           | 24        |
| 6.4.2    | Verfahren .....                                                                                                                                            | 25        |
| 6.4.3    | Identifizierte Probleme .....                                                                                                                              | 25        |
| <b>7</b> | <b>Massnahmen zur Umsetzung der Motion .....</b>                                                                                                           | <b>26</b> |
| 7.1      | Verfahren bei der nachträglichen Anordnung einer Sanktion, bei der Verlängerung einer Massnahme und bei der Änderung der Sanktion und konnexe Fragen ..... | 26        |
| 7.1.1    | Aufsichtsmassnahme für gefährliche Straftäter .....                                                                                                        | 27        |
| 7.1.2    | Verfahren in zwei Phasen – Zuteilung der Zuständigkeiten zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden .....                                                    | 27        |
| 7.1.3    | Massnahmendauer .....                                                                                                                                      | 27        |
| 7.2      | Zusammensetzung und Anrufung der Fachkommissionen.....                                                                                                     | 28        |
| <b>8</b> | <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                                                                                                          | <b>29</b> |

## **1 Zusammenfassung**

Die Motion 16.3002 «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern» der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats verlangt die Festlegung von einheitlichen Kriterien und Mindeststandards für den Straf- und Massnahmenvollzug von gefährlichen Straftätern. 2016 haben eine grosse Mehrheit des Nationalrats und auch der Ständerat die Motion angenommen. Zur Umsetzung der Motion hat das Bundesamt für Justiz die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zur Zusammenarbeit eingeladen.

Eine Analyse der kantonalen Praktiken des Straf- und Massnahmenvollzugs bei gefährlichen Straftätern wurde in mehreren Bereichen durchgeführt. Daraus wurden vier Felder identifiziert, bei welchen uneinheitliche Systeme bzw. Funktionsweisen problematisch sein könnten. Diese Felder betreffen die Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit, das Risikomanagement, den Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten und das Verfahren bei der nachträglichen Anordnung oder Änderung einer Sanktion bzw. Verlängerung einer Massnahme.

Nach Überprüfung verschiedener Möglichkeiten zur Lösung der georteten Probleme hat die Arbeitsgruppe Vorschläge zu gesetzgeberischen Massnahmen gemacht. Das Bundesamt für Justiz hat die Arbeiten zu möglichen Anpassungen im Gesetz parallel zur Fertigstellung dieses Berichts gestartet.

## 2 Motion

Die Motion verlangt, dass der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Berücksichtigung der Konkordate Kriterien und Mindeststandards für einen einheitlichen Vollzug der Strafen von gefährlichen Tätern festlegt.

Die Motionäre machen geltend, dass der im März 2014 vorgelegte Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd «Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz» (Bericht Amherd) gewisse Lücken und sehr unterschiedliche Praktiken in den Kantonen und den Strafvollzugskonkordaten aufgezeigt hat, insbesondere im Bereich des Risikomanagements bei gefährlichen Straftätern.

In den Debatten im Parlament<sup>1</sup> wurden Lücken in den folgenden Bereichen hervorgehoben:

- Das Konzept «Risikoorientierter Sanktionenvollzug» würde nicht in allen Kantonen eingeführt werden.
- Eine spezifische Ausbildung für die Bewährungshelfer fehle.
- Die Koordinationsanforderungen zwischen den Konkordaten und den Kantonen stelle eine grosse Herausforderung dar.
- Es gebe in den Kantonen Unterschiede bei den Möglichkeiten für Ausgänge und Urlaube im Rahmen des Vollzugs.
- Es gebe heute zu viele Fachkommissionen für die Beurteilung von gemeingefährlichen Straftätern.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er erwähnte in seiner Stellungnahme vom 24. Februar 2016 die durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Strafvollzugskonkordate bisher bereits getroffenen Massnahmen zur Entwicklung einheitlicher Standards im Justizvollzug.

Am 3. März 2016 hat der Nationalrat die Motion 16.3002 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 22. Januar 2016 mit 156 Stimmen (3 Gegenstimmen; 1 Enthaltung) angenommen. Am 29. September 2016 hat der Ständerat der Motion mit 28 Stimmen ebenfalls zugestimmt.

## 3 Ausgangslage

### 3.1 Konnexe parlamentarische Vorstösse

Die Motion 13.3427 Jositsch «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern» hatte bereits auf das Fehlen einheitlicher Bestimmungen zum Straf- und Massnahmenvollzug bei gefährlichen Tätern hingewiesen und die Auffassung vertreten, dass Mängel beim Vollzug eine landesweite Bedrohung darstellen können. Der Nationalrat ist in seiner Sitzung vom 27. September 2013 dem Antrag des Bundesrats vom 28. August 2013, die Motion abzulehnen und die Ergebnisse des Berichts Amherd abzuwarten, gefolgt.

Einige Zeit später warf das Postulat 16.3915 Rickli «Überprüfung der Entlassung von Tätern aus dem Straf- und Massnahmenvollzug bei Gefährlichkeit und Rückfallgefahr» verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Straf- und Massnahmenvollzug bei gefährlichen Tätern auf, namentlich in Bezug auf die Vollzugsöffnungen und die Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug. Da diese Fragen den Inhalt der vorliegenden Motion betreffen, mit

---

<sup>1</sup> AB 2016 N 152 f.; AB 2016 S 864 ff.

welcher der Bundesrat aufgefordert wird, sich grundlegend mit dem Straf- und Massnahmenvollzug bei gefährlichen Straftätern zu befassen, beantragte der Bundesrat am 25. Januar 2017, das Postulat abzulehnen.

Die Frage eines Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug stellte sich mehrmals in den letzten Jahren. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat zu dieser Fragestellung auf Anfrage der Kommissionen für Rechtsfragen drei Stellungnahmen zu den Petitionen 10.2015, 11.2035 und 13.2036 erstellt, in welchen es den Schluss zieht, dass auf die Schaffung eines Bundesgesetzes zu verzichten sei. Im Bericht Amherd gelangte der Bundesrat zu den gleichen Schlussfolgerungen. Die Analysen mehrerer Vorfälle haben gezeigt, dass es nicht an gesetzlichen Grundlagen fehlt; Sie sind zum Schluss gekommen, dass ein Bundesgesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug die im Bericht aufgezeigten Probleme nicht lösen würde. Auch in Folge einiger tragischer Vorfälle in der Westschweiz wurde teilweise eine separate bundesgesetzliche Regelung für den Straf- und Massnahmenvollzug gefordert; die KKJPD sprach sich an ihrer Herbstversammlung 2013 allerdings klar dagegen aus.

### **3.2 Entwicklung seit dem Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd «Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz»**

Seit der Veröffentlichung des Berichts Amherd vom 18. März 2014 haben die Kantone und die Konkordate folgende Massnahmen ergriffen, um im Straf- und Massnahmenvollzug gemeinsame Standards zu schaffen:

Erstens hat die KKJPD im November 2014 ein Grundlagenpapier mit einer Liste von Empfehlungen (*best practices*) für den Justizvollzug in der Schweiz verabschiedet. Es soll den Konkordaten und den Kantonen als Referenzpapier dienen. In ihren Schlussfolgerungen hat die KKJPD hauptsächlich Folgendes empfohlen:

- Unter dem Vorbehalt überwiegender Sicherheitsinteressen solle für den Straftäter die Wiedereingliederung durch einen schrittweisen Straf- und Massnahmenvollzug im Vordergrund stehen.
- Das Fallmanagement solle deliktorientiert erfolgen.
- Die Vollzugsarbeit solle auf das Rückfallrisiko und den Interventionsbedarf der verurteilten Personen ausgerichtet werden. Dies beinhalte auch die Einführung aller erforderlichen Verfahren und Instrumente.
- Es sei für einen systematischen Informationsaustausch zwischen den am Straf- und Massnahmenvollzug beteiligten Stellen zu sorgen, insbesondere mit den betroffenen Ärztinnen und Ärzten sowie den Therapiepersonen.
- Bei einer Verlegung solle die neue Vollzugseinrichtung bzw. bei einer Entlassung die nachsorgende Stelle die aktualisierten Unterlagen über die verurteilte Person erhalten.
- Die Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit sollen ihre Arbeitsweise und Praxis vor allem innerhalb der Konkordate vereinheitlichen und darüber hinaus einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch pflegen.
- Das Bildungsangebot betreffend das delikt- und risikoorientierte Fallmanagement sowie den Umgang mit Straftätern, von denen ein erhöhtes Risiko ausgeht, solle ausgebaut werden.

Zweitens wurde schon im November 2013 beschlossen, ein Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) zu schaffen. Dieses hat den Auftrag, den Straf- und Massnahmenvollzug zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Es wurde festgehalten, dass

diesem neuen Zentrum in der strategischen Planung und in der operativen Unterstützung der Kantone im Bereich des Justizvollzugs eine wichtige Rolle zukommen soll. Im Rahmen der Umsetzung des Konzepts für das neue Zentrum ernannte der Stiftungsrat im Mai 2017 den Direktor des künftigen SKJV. Seit August 2017 nimmt das SKJV schrittweise den Betrieb auf.

Drittens wurde am 1. Mai 2016 das Konzept ROS (Risikoorientierter Sanktionenvollzug), das als Pilotprojekt entwickelt und anfänglich in vier Kantonen (LU, SG, TG, ZH) getestet wurde, im gesamten Ostschweizer Konkordat eingeführt. Ab dem 1. Januar 2018 wird es im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz eingeführt. ROS basiert auf empirisch fundierten Wirksamkeitsprinzipien im Straf- und Massnahmenvollzug sowie in der Bewährungshilfe. Es ist ein Arbeitsmodell, das die Arbeit der Vollzugsbehörde und ihre Kooperation mit den verschiedenen Vollzugseinrichtungen leitet. ROS ist ein Ansatz zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und -durchführung an Rückfallrisiko, Interventionsbedarf und Ansprechbarkeit der straffälligen Personen während des ganzen Verlaufs des Straf- und Massnahmenvollzugs. Ziel ist es, die Legalprognose und die Wiedereingliederung der verurteilten Person zu verbessern.

Viertens stellt der Bericht der Kantone aus dem Jahr 2016 zur Umsetzung des Grundlagenpapiers der KKJPD fest, dass inzwischen alle Kantone betreffend Straf- und Massnahmenvollzug eine ähnliche Auffassung haben. Die Empfehlungen der KKJPD werden grösstenteils befolgt, auch wenn es in der Praxis zwischen den Konkordaten und den Kantonen Unterschiede gibt. Beispielsweise arbeiten nicht alle Kantone nach dem ROS-Konzept. Zudem haben die Kantone in der lateinischen Schweiz je eine Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit, während es in der deutschsprachigen Schweiz nur eine pro Konkordat gibt<sup>2</sup>. In allen Kantonen stützen sich die zuständigen Behörden auf die verfügbaren Unterlagen und Dokumente, um den Rahmen eines delikt- und risikoorientierten Sanktionenvollzugs zu definieren, die Gefährlichkeit des Täters zu bestimmen und dessen Behandlung festzulegen. Je nach Kanton kann die Behörde zusätzliche Expertenmeinungen und/oder eine Beurteilung durch die Fachkommission einholen. Darüber hinaus arbeiten die meisten Kantone mit individualisierten Fallkonzepten, welche die Erfassung, die Dokumentation und den Austausch von Informationen über den Interventionsbedarf und die notwendigen Massnahmen ermöglichen. Die Informationsübermittlung erfolgt in den Kantonen, welche das ROS-Konzept eingeführt haben, nach einem formalisierten Verfahren. In den anderen Kantonen ist zumindest die regelmässige Datenübermittlung gewährleistet. Die Kompetenz für den Vollzug und die Koordination von strafrechtlichen Sanktionen, die Bewilligung von Vollzugsöffnungen eingeschlossen, liegt in den meisten Kantonen bei den kantonalen Verwaltungsbehörden.

#### 4 Vorgehen

Dem Text der Motion 16.3002 zufolge soll der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Berücksichtigung der Konkordate für den Straf- und Massnahmenvollzug bei gefährlichen Tätern einheitliche kantonsübergreifende und nationale Mindeststandards festlegen. Vor diesem Hintergrund hat das BJ die KKJPD mit Schreiben vom 17. März 2017 zur Zusammenarbeit eingeladen. Die Konferenz wurde aufgefordert, zur Bildung einer Arbeitsgruppe spezifisch qualifizierte Personen aus den Kantonen beziehungsweise den Strafvollzugskonkordaten zu bestimmen. Am 10. Mai 2017 hat die KKJPD dem BJ die Zusammensetzung ihrer Delegation mitgeteilt, die aus den folgenden Mitgliedern besteht:

---

<sup>2</sup> *Infra* S. 14 f.

- Joe Keel, Sekretär des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats
- Blaise Péquignot, Generalsekretär des lateinischen Strafvollzugskonkordats
- Dominik Lehner, Präsident der konkordatlichen Fachkommission und Vertreter des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz
- Christian Clerici, Leiter des Amts für Justizvollzug (NE) und Vertreter der Konferenz der Kantonalen Leiter Justizvollzug (KKLJV)
- Thomas Freytag, Leiter der Bewährungs- und Vollzugsdienste (bis 31. August 2018 Leiter des Amts für Justizvollzug) (BE) und Vertreter der Konferenz der Kantonalen Leiter Justizvollzug (KKLJV)
- Florian Döblin, stellvertretender Generalsekretär der KKJPD (bis 28. Februar 2018)
- Alain Hofer, stellvertretender Generalsekretär der KKJPD (ab 1. Juli 2018).

Das Ziel der Zusammenarbeit zwischen dem BJ und der KKJPD bestand darin, in einer ersten Phase die bestehenden Unterschiede in der Praxis des Straf- und Massnahmenvollzugs bei gefährlichen Tätern zu eruieren, sowohl auf der Ebene der Konkordate wie auch auf der Ebene der Kantone. In einer zweiten Phase ging es um die Frage, ob diese Unterschiede sich negativ auf die öffentliche Sicherheit auswirken. Gegebenenfalls sollte definiert werden, welche weiteren Massnahmen für eine Vereinheitlichung der Praxis zu treffen sind, um Defizite zu beheben. Ziel war es, auftragsgemäss eine innerhalb der Arbeitsgruppe konsolidierte Analyse und Beurteilung durchzuführen.

## **5 Bestandsaufnahme des Straf- und Massnahmenvollzugs von gefährlichen Straftätern in der Schweiz**

### **5.1 Definition des Begriffs «gefährlicher Straftäter»**

In ihrer Motion geht es der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats um «gefährliche Straftäter». Sie präzisiert aber nicht, was darunter zu verstehen ist. Deshalb ist es angezeigt, nachfolgend die verschiedenen Definitionen von Gefährlichkeit darzulegen, die von den Strafvollzugsbehörden im Rahmen ihrer Tätigkeit verwendet werden.

Das Strafgesetzbuch definiert Gemeingefährlichkeit in Artikel 75a Absatz 3. Demnach ist Gemeingefährlichkeit anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass der Gefangene flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt. Das Bundesgericht präzisiert in seiner umfangreichen Rechtsprechung, dass der Täter gemeingefährlich ist, wenn er infolge seines Geisteszustands die öffentliche Sicherheit in schwerwiegender Weise gefährdet und stark befürchtet werden muss, dass er weitere Straftaten begeht<sup>3</sup>. Die Einschätzung der Gemeingefährlichkeit des Täters hat unter Berücksichtigung von Ausmass und Nähe der Gefahr sowie der Art bzw. Bedeutung des gefährdeten Rechtsgutes zu erfolgen<sup>4</sup>. Bei der Gefährdung hochwertiger Rechtsgüter, wie Leib und Leben, sind an Nähe und Ausmass der Gefahr weniger hohe Anforderungen zu stellen, als bei der Gefährdung weniger bedeutender Rechtsgüter, wie Vermögen<sup>5</sup>. Bei den Straftaten, die unter Artikel 75a Absatz 3 StGB fallen, handelt es sich um den Katalog nach Artikel 64 Absatz 1 StGB<sup>6</sup>, also Mord, vorsätzliche Tötung,

---

<sup>3</sup> BGE 137 IV 201 E. 1.2

<sup>4</sup> BGE 127 IV 1 E. 2a

<sup>5</sup> BGE 127 IV 1 E. 2a; Urteil des Bundesgerichts 6B\_300/2017 vom 6. Juni 2017 E. 5.3.5

<sup>6</sup> LEHNER/HUBER, S. 204

schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub, Geiselnahme, Brandstiftung, Gefährdung des Lebens oder eine andere mit einer Höchststrafe von fünf oder mehr Jahren bedrohte Tat, durch die der Täter die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt hat oder beeinträchtigen wollte.

Gemäss den Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012 verwendet die Fachkommission des Ostschweizer Konkordats die Legaldefinition von Artikel 75a Absatz 3 StGB, um den Begriff «Gemeingefährlichkeit» darzulegen<sup>7</sup>. Die Fachkommission des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats verwendet eine spezifischere Definition, die in ihren Beurteilungen jeweils ausgeführt ist<sup>8</sup>. Gemäss dieser Definition gelten jene Personen als gemeingefährlich, bei denen aufgrund ihrer Persönlichkeit oder infolge psychischer Störungen eine unmittelbare Gefahr für eine weitere schwerwiegende Straftat besteht, welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt<sup>9</sup>. Die Kantone des lateinischen Konkordats (Westschweiz und TI) haben keine konkordatliche Fachkommission<sup>10</sup>, weshalb es auch keine gemeinsame Definition von Gemeingefährlichkeit gibt. Das Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte, das von der lateinischen Konferenz der für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen kantonalen Behörden erlassen wurde, erwähnt allerdings, dass bei der Begehung einer Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB die Gemeingefährlichkeit des Täters anzunehmen ist<sup>11</sup>. In diesem Fall ist eine Delegation der Entscheidkompetenzen ausgeschlossen und die Vollzugsbehörde muss dem Entscheid eine erhöhte Aufmerksamkeit (Einbezug der Fachkommission, usw.) beimessen<sup>12</sup>.

Der Definition von Gemeingefährlichkeit kommt in der Praxis eine untergeordnete Rolle zu, da sie lediglich dazu dient, den Fokus von Risikobeurteilungen und Risikomanagement zu verdeutlichen, keinesfalls aber im Sinne einer Eigenschaft eines Täters verwendet werden darf. Das heisst, dass ein sogenanntes generelles "Labeling" eines Straftäters als gemeingefährlich weder möglich noch sinnvoll ist. Es ist nicht möglich, weil die Gefahr, welche von einem Straftäter ausgeht, stark variieren kann und von unzähligen dynamischen Faktoren abhängt, die sich erhöhen oder verringern können. Es ist nicht sinnvoll, weil die Gefahr, welche von einem Straftäter ausgeht, immer nur bezüglich seines derzeitigen Zustands und seiner derzeitigen Unterbringung oder im Hinblick auf möglichst genau umschriebene Vollzugsöffnungen beurteilt werden kann, d.h. eben nicht für jederzeit und überall.

Wie auch die vorliegende Motion, qualifiziert die Motion Jositsch 13.3427 «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern», diejenigen Personen als gemeingefährlich, welche wegen einer Gewalttat oder Sexualstraftat verurteilt wurden. Die Motion 13.3427 hält es denn auch für zweckmässig, *«dass auf Bundesebene Grundsätze für das Regime des Vollzugs bei gefährlichen Gewalt- und Sexualstraftätern geschaffen werden mit dem Ziel, die Sicherheit der Öffentlichkeit zu gewährleisten»*.

---

<sup>7</sup> Art. 1 der Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012

<sup>8</sup> LEHNER/HUBER, S. 204

<sup>9</sup> LEHNER/HUBER, S. 204

<sup>10</sup> *Infra* S. 14 f.

<sup>11</sup> Art. 8 Abs. 2 und 20 Abs. 1 Reglement vom 31. Oktober 2013

<sup>12</sup> Art. 8 Abs. 2 und 20 ff. Reglement vom 31. Oktober 2013

Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass eine Definition von Gemeingefährlichkeit ausreicht, welche sich auf Artikel 64 Absatz 1 StGB abstützt. Für eine noch präzisere oder einheitliche Definition von Gemeingefährlichkeit besteht kein Bedarf.

## **5.2 Gesetzliche Vorgaben und dazugehörige Konkretisierungs- und Vollzugsbestimmungen**

Abgesehen von den Sanktionen für besonders gefährliche Straftäter wie Verwahrung (Art. 64 StGB) oder lebenslängliche Verwahrung (Art. 64 Abs. 1<sup>bis</sup> StGB) enthält das Strafgesetzbuch verschiedene spezifische Bestimmungen für gefährliche Täter, die während des Straf- oder Massnahmenvollzugs einen strengeren Rahmen vorsehen:

- Artikel 59 Absatz 3 StGB: Besteht die Gefahr, dass der Täter flieht oder weitere Straftaten begeht und ist der Täter nach Artikel 59 psychisch schwer gestört, so findet der Vollzug in einer geschlossenen Einrichtung, in einer geschlossenen Strafanstalt oder in der geschlossenen Abteilung einer offenen Strafanstalt statt.
- Artikel 62d Absatz 2 StGB: Im Rahmen der Prüfung der bedingten Entlassung oder der Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme muss sich die Behörde bei Straftaten nach Artikel 64 Absatz 1 StGB auf ein unabhängiges Gutachten<sup>13</sup> stützen und eine Fachkommission anhören.
- Artikel 63b Absatz 3 StGB: Erscheint die Fortsetzung der in Freiheit durchgeführten ambulanten Behandlung für Dritte als gefährlich, so wird die zugleich ausgesprochene, aber bis dato aufgeschobene Freiheitsstrafe vollzogen und die ambulante Behandlung während des Vollzugs der Freiheitsstrafe weitergeführt.
- Artikel 75a Absatz 1 und 90 Absatz 4<sup>bis</sup> StGB: Bevor Vollzugsöffnungen gewährt werden (Verlegung in eine offene Anstalt, Urlaub, Arbeitsexternat, Wohnexternat, bedingte Entlassung), wird die Gemeingefährlichkeit des Täters von einer Fachkommission nach Artikel 62d Absatz 2 StGB beurteilt, wenn der Täter eine Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB begangen hat und die Vollzugsbehörde die Gemeingefährlichkeit nicht eindeutig beurteilen kann.
- Artikel 76 Absatz 2 StGB: Für den Vollzug einer Freiheitsstrafe wird der Gefangene in eine geschlossene Strafanstalt oder in eine geschlossene Abteilung einer offenen Strafanstalt eingewiesen, wenn die Gefahr besteht, dass er flieht, oder wenn zu erwarten ist, dass er weitere Straftaten begeht.
- Artikel 84 Absatz 6<sup>bis</sup> und Artikel 90 Absatz 4<sup>ter</sup> StGB: Lebenslänglich verwahrten Straftätern werden während des der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzugs und der lebenslänglichen Verwahrung keine Urlaube oder weitere Vollzugsöffnungen gewährt.

Ausserdem wurden von den drei Strafvollzugskonkordaten verschiedene Verwaltungsverordnungen zur Situation von gefährlichen Tätern herausgegeben:

- im lateinischen Konkordat:
  - Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte, 6. Abschnitt (Art. 20 ff.) «Beziehungen zu potenziell gefährlichen Straftätern»;

---

<sup>13</sup> In der Praxis muss diese Anforderung jedoch abgewogen werden, da die Rechtsprechung anerkennt, dass ein Gutachten weiterhin aktuell ist, sofern sich die Umstände im betreffenden Einzelfall nicht ändern: BGE 128 IV 241 E. 3.4.

- Protokoll vom 20. Februar 2014 betreffend die Begleitung des Ausgangs von potenziell gefährlichen Straftätern (Protokoll betreffend die Begleitung von potenziell gefährlichen Straftätern);
- Empfehlung vom 31. Oktober 2013 betreffend den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses in Zusammenhang mit der Gefährlichkeit eines Gefangenen, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte;
- im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz:
  - Reglement für die konkordatlische Fachkommission (KoFako) und sein Anhang;
- im Ostschweizer Konkordat:
  - Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012.

### 5.3 Strukturen

#### 5.3.1 Organisation

Die meisten Kantone haben in den letzten Jahren Ämter für Justizvollzug geschaffen; in mehreren Westschweizer Kantonen werden sie *Services pénitentiaires* genannt. Diese Stellen umfassen – unter einer Generaldirektion – die Strafvollzugsbehörde, die Behörde für Bewährungshilfe und Institutionen des Freiheitsentzugs (Gefängnisse, Strafanstalten und Massnahmenvollzugseinrichtungen) <sup>14</sup>.

#### 5.3.2 Zuständigkeiten

Was die Frage der Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Einweisung (Art. 76 StGB), der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug (Art. 86 ff. StGB) oder aus dem Massnahmenvollzug (Art. 62 ff. und Art. 64a StGB), anderen Vollzugsöffnungen oder der Änderung der Sanktion betrifft, so gibt es in den Deutschschweizer Konkordaten und im lateinischen Konkordat verschiedene Systeme. Im lateinischen Konkordat sind entweder Justizbehörden in Form einer Richterin, eines Richters oder Gerichts für den Straf- und Massnahmenvollzug (GE, TI, VD und VS) oder Administrativbehörden (FR, JU und NE) zuständig. In der Deutschschweiz sind hingegen keine gerichtlichen Instanzen, sondern ausschliesslich Justizbehörden der kantonalen Verwaltung, d.h. der Exekutive zuständig. Wie schon im Bericht Amherd 2014 festgestellt wurde<sup>15</sup>, zeigt eine Analyse der kantonalen rechtlichen Grundlagen, dass im Detailliertheitsgrad der Bestimmungen über die Zuständigkeiten der einzelnen im Straf- und Massnahmenvollzug involvierten Behörden beträchtliche Unterschiede bestehen.

| Lateinisches Konkordat <sup>16</sup> | Konkordat der N-W- und Innerschweiz <sup>17</sup> | Ostschweizer Konkordat <sup>18</sup> |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Einweisung (Art. 76 StGB)            |                                                   |                                      |

<sup>14</sup> Im Kanton Zürich zusätzlich eine forensisch-psychiatrische Einheit

<sup>15</sup> Bericht Amherd, S. 41 ff.

<sup>16</sup> FR, GE, JU, NE, VD, VS, TI

<sup>17</sup> AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG

<sup>18</sup> AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Administrative Behörde: FR, GE, JU, NE, VD, VS<br>- Gerichtliche Behörde (Strafvollzugsrichter): TI <sup>19</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Administrative Behörde                                                                                                                                             | Administrative Behörde                                                                                                                                             |
| <b>Bedingte Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 86 ff., Art. 62 ff. und Art. 64a StGB)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
| - Administrative Behörde: FR, JU, NE<br>- Gerichtliche Behörde (Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht): GE <sup>20</sup> , TI <sup>21</sup> , VD <sup>22</sup> , VS <sup>23</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Administrative Behörde                                                                                                                                             | Administrative Behörde                                                                                                                                             |
| <b>Bewilligung anderer Vollzugsöffnungen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
| - Administrative Behörde: FR, GE, JU, NE, VD, VS<br>- Gerichtliche Behörde (Strafvollzugsrichter): TI <sup>24</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Administrative Behörde                                                                                                                                             | Administrative Behörde                                                                                                                                             |
| <b>Nachträgliche Anordnung einer Sanktion (zu diesem Punkt, siehe auch S. 23 ff.)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
| <b>Art. 63b Abs. 5 StGB</b><br>1. Aufhebung der Massnahme:<br>- administrative Behörde: FR, JU, NE<br>- gerichtliche Behörde (Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht): GE <sup>25</sup> , TI <sup>26</sup> , VD <sup>27</sup> , VS <sup>28</sup><br>2. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde<br>3. Entscheid:<br>- Gericht: FR, JU, NE<br>- Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht: GE <sup>29</sup> , TI <sup>30</sup> , VD <sup>31</sup> , VS <sup>32</sup> | <b>Art. 63b Abs. 5 StGB</b><br>1. Aufhebung der Massnahme: administrative Behörde<br>2. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde<br>3. Entscheid: Gericht | <b>Art. 63b Abs. 5 StGB</b><br>1. Aufhebung der Massnahme: administrative Behörde<br>2. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde<br>3. Entscheid: Gericht |

<sup>19</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs.1 Bst. h

<sup>20</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3, Bst. f, q und za

<sup>21</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. i und j

<sup>22</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 26 Abs. 1 Bst. a

<sup>23</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 10 Abs. 1 Bst. b und d

<sup>24</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs.1 Bst. h

<sup>25</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. n

<sup>26</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. g

<sup>27</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 3 Bst. c

<sup>28</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 10 Abs. 1 Bst. a

<sup>29</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. o

<sup>30</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. f

<sup>31</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 3 Bst. c

<sup>32</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 9 et 10 Abs. 1 Bst. a

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Art. 62c Abs. 3 und 4 StGB</i></p> <p>1. Aufhebung der Massnahme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- administrative Behörde: FR, JU, NE</li> <li>- gerichtliche Behörde: (Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht): GE<sup>33</sup>, TI<sup>34</sup>, VD<sup>35</sup>, VS<sup>36</sup></li> </ul> <p>2. Antrag zur neuen Sanktion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- administrative Behörde: FR, JU, NE, TI, VD<sup>37</sup>, VS</li> <li>- Staatsanwaltschaft: GE<sup>38</sup> (<i>Art. 62c Abs. 4 StGB</i>)</li> </ul> <p>3. Entscheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gericht: FR, JU, NE</li> <li>- Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht: GE<sup>39</sup>, TI<sup>40</sup>, VD<sup>41</sup>, VS<sup>42</sup></li> </ul> | <p><i>Art. 62c Abs. 3 und 4 StGB</i></p> <p>1. Aufhebung der Massnahme: administrative Behörde</p> <p>2. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde</p> <p>3. Entscheid: Gericht</p>                                   | <p><i>Art. 62c Abs. 3 und 4 StGB</i></p> <p>1. Aufhebung der Massnahme: administrative Behörde</p> <p>2. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde</p> <p>3. Entscheid: Gericht</p>                                   |
| <p><b>Änderung der Sanktion (zu diesem Punkt, siehe auch S. 23 ff.)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><i>Art. 65 Abs. 1 StGB (Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB)</i></p> <p>1. Antrag zur neuen Sanktion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- administrative Behörde: GE, FR, NE, JU, TI, VD</li> <li>- gerichtliche Behörde: VS<sup>43</sup></li> </ul> <p>2. Entscheid: Gericht, welches die Strafe ausgesprochen oder die Verwahrung angeordnet hat (GE: Strafvollzugsgericht<sup>44</sup>)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><i>Art. 65 Abs. 1 StGB (Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB)</i></p> <p>1. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde</p> <p>2. Entscheid: Gericht, welches die Strafe ausgesprochen oder die Verwahrung angeordnet hat</p> | <p><i>Art. 65 Abs. 1 StGB (Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB)</i></p> <p>1. Antrag zur neuen Sanktion: administrative Behörde</p> <p>2. Entscheid: Gericht, welches die Strafe ausgesprochen oder die Verwahrung angeordnet hat</p> |
| <p><b>Verlängerung der Massnahme (zu diesem Punkt, siehe auch S. 23 ff.)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>33</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. j

<sup>34</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. d

<sup>35</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 4 Bst. d und e

<sup>36</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 10 Abs. 1 Bst. a

<sup>37</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 21 Abs. 2 Bst. f

<sup>38</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 2 Bst. d

<sup>39</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. j

<sup>40</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. d

<sup>41</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 4 Bst. d und e

<sup>42</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 9 und 10 Abs. 1 Bst. a

<sup>43</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 10 Abs. 1 Bst. c

<sup>44</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. v

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Art. 59 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> - Vollzugsbehörde<br/> - Staatsanwaltschaft: GE<sup>45</sup><br/> 2. Entscheid<br/> - Gericht: FR, NE, JU<br/> - Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht:<br/> GE<sup>46</sup>, VD<sup>47</sup>, VS<sup>48</sup>, TI<sup>49</sup></p> <p><i>Art. 60 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> - Vollzugsbehörde<br/> - Staatsanwaltschaft: GE<sup>50</sup><br/> 2. Entscheid<br/> - Gericht: FR, NE, JU<br/> - Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht:<br/> GE<sup>51</sup>, VD<sup>52</sup>, VS<sup>53</sup>, TI<sup>54</sup></p> <p><i>Art. 63 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> - Vollzugsbehörde<br/> - Staatsanwaltschaft: GE<sup>55</sup><br/> 2. Entscheid:<br/> - Gericht: FR, NE, JU<br/> - Strafvollzugsrichter oder Strafvollzugsgericht:<br/> GE<sup>56</sup>, VD<sup>57</sup>, VS<sup>58</sup>, TI<sup>59</sup></p> | <p><i>Art. 59 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> <p><i>Art. 60 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> <p><i>Art. 63 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> | <p><i>Art. 59 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> <p><i>Art. 60 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> <p><i>Art. 63 Abs. 4 StGB</i><br/> 1. Antrag zur Verlängerung:<br/> Vollzugsbehörde<br/> 2. Entscheid: Gericht</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Ob es sich bei der zuständigen Behörde um eine Administrativ- oder eine Justizbehörde handelt, hat letztlich keinen Einfluss auf die Beschlussfassung, welche sich auf die anwendbaren Bestimmungen des Strafgesetzbuches und eine Gesamtwürdigung (inkl. Risikoabklärung) stützt. So hat z. B. eine administrative oder gerichtliche Behörde die gleichen Voraus-

<sup>45</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 2 Abs. 1 Bst. a

<sup>46</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. e

<sup>47</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 4 Bst. a

<sup>48</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 9

<sup>49</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. c

<sup>50</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 2 Abs. 1 Bst. a

<sup>51</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. e

<sup>52</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 4 Bst. b

<sup>53</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 9

<sup>54</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. c

<sup>55</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 2 Abs. 1 Bst. e

<sup>56</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10): Art. 3 Bst. m

<sup>57</sup> Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01): Art. 28 Abs. 3 Bst. a

<sup>58</sup> Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.1): Art. 9

<sup>59</sup> Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100): Art. 10 Abs. 1 Bst. f

setzungen (Art. 86 StGB) bei der Überprüfung der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug zu berücksichtigen.

### 5.3.3 Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit

Ein Unterschied zwischen den Konkordaten ist, dass die Deutschschweizer Konkordate je eine Fachkommission nach Artikel 62d Absatz 2 StGB zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit haben, während es im lateinischen Konkordat sieben Fachkommissionen gibt, je eine pro Kanton. Arbeiten zur Vereinheitlichung der Praktiken der sieben Fachkommissionen der lateinischen Schweiz wurden 2017 begonnen. Die Tatsache, dass neun Fachkommissionen existieren, führt zu einer Vervielfachung in organisatorischer und betrieblicher Hinsicht<sup>60</sup>. Auch unterscheidet sich die Anrufung der Fachkommission von Kanton zu Kanton bzw. zwischen den Konkordaten<sup>61</sup>. Entsprechend unterschiedlich präsentieren sich Zusammensetzung und Verfahren der verschiedenen Fachkommissionen.

| Lateinisches Konkordat                                                                                                                                                                                                                          | Konkordat der N-W- und<br>Innerschweiz                                                                                                                                                                      | Ostschweizer Konkordat                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Typ                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Sieben kantonale Fachkommissionen (eine pro Kanton)                                                                                                                                                                                             | Eine konkordatliche Fachkommission                                                                                                                                                                          | Eine konkordatliche Fachkommission                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Rechtliche Grundlage                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Jeweils in kantonalen gesetzlichen Grundlagen <sup>62</sup>                                                                                                                                                                                     | Art. 10 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006; Reglement für die konkordatliche Fachkommission (KoFako) und seinem Anhang betreffend das Rekutierungs- und Wahlverfahren für die Mitglieder der KoFako | Art. 6 Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004; Ziff. 3 der Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012 |
| Zusammensetzung                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Je nach Kanton unterschiedlich. Zu den meisten Fachkommissionen gehören zusätzliche Mitglieder mit anderen Profilen als die im StGB vorgeschriebenen (z.B. Vertreter aus der Bewährungshilfe [FR], Rechtsanwälte [JU, NE, VS, TI], Richter [FR, | Vertreter der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der forensischen Psychiatrie mit bestimmten Profilen <sup>63</sup>                                                                         | Vertreter der Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie. Mindestens 1/3 der Mitglieder sind Frauen                                                                                                                                                             |

<sup>60</sup> ZERMATTEN/FREYTAG, S. 84 ff.

<sup>61</sup> *Infra* S. 22 f.

<sup>62</sup> ROHNER, S. 157 ff.

<sup>63</sup> Art. 4 Reglement für die konkordatliche Fachkommission des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz

|                                        |                                                                                                  |                                                                                     |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| JU, VD, TI], Sozialarbeiter [VD] usw.) |                                                                                                  |                                                                                     |
| <b>Arbeitsweise</b>                    |                                                                                                  |                                                                                     |
| Verschieden                            | Kammersystem in Viererbesetzung (mit Vertretung jeder Fachrichtung; inkl. Präsidium)             | Tagt in der Regel mindestens in Viererbesetzung (mit Vertretung jeder Fachrichtung) |
| <b>Methode</b>                         |                                                                                                  |                                                                                     |
| Verschiedene                           | Anwendung des Kriterienkatalogs von Dittmann für die Beurteilung der Legalprognose <sup>64</sup> | Anwendung des Kriterienkatalogs von Dittmann für die Beurteilung der Legalprognose  |

## 5.4 Umgang mit gefährlichen Straftätern

Zurzeit gibt es in der Schweiz kein einheitliches Arbeitsmodell zum Straf- und Massnahmenvollzug. In den beiden Deutschschweizer Konkordaten wird seit 2018 das ROS-Konzept als systematisches und standardisiertes System angewendet. Das lateinische Konkordat beschloss im November 2017 mit PLESOR (*Processus Latin de l'Exécution des Sanctions Orientée vers le Risque*) die Schaffung eines mit dem ROS-Konzept vergleichbaren Arbeitsprozesses. PLESOR wird 2020 in Kraft treten. Die schweizweite Anwendung der mit ROS/PLESOR verbundenen Instrumente (einheitliche und validierte Methoden sowie eine gemeinsame Fachsprache) wird zu mehr Validität und Transparenz sowie einer besseren Kommunikation der Risikoevaluationen führen<sup>65</sup>.

Da die Kantone nicht mit einem einheitlichen, harmonisierten Modell arbeiten, wurde überprüft, ob es beim Risikomanagement in wichtigen Fragen problematische Unterschiede gibt, nämlich bei der Triage und Beurteilung von potentiell gefährlichen Tätern (5.4.1), den Abklärungsinstrumenten (5.4.2), der Vollzugsplanung (5.4.3), der Bewilligung von Ausgang und Urlaub (5.4.4) sowie dem Informationsaustausch während des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme (5.4.5).

### 5.4.1 Risikomanagement

Damit der Fall risikoorientiert bearbeitet werden kann, müssen in einem ersten Schritt auf der Basis der vorhandenen Dokumente (Strafregisterauszug, Urteil, psychiatrisches Gutachten usw.) bzw. mit einem spezifischen Arbeitsinstrument die Fälle identifiziert werden, bei denen Hinweise auf ein erhöhtes Risiko für Gewalt- oder Sexualstraftaten bestehen und deshalb eine vertiefte Risikoabklärung nötig ist.

Im ROS-Konzept erfolgt diese Triage<sup>66</sup> mit dem Fall-Screening-Tool (*FaST*)<sup>67</sup>. FaST kann das Rückfallrisiko einer Person nicht einschätzen. Es stellt lediglich fest, ob weitere Abklärungen nötig sind. FaST erkennt Abklärungsbedarf, wenn empirisch validierte, statistisch als relevant erwiesene Risikofaktoren erfüllt sind.

In den lateinischen Kantonen gibt es keine gemeinsamen Standards für diese Triage-Phase, aber es wurden verschiedene interne Arbeitsinstrumente entwickelt. Die Kriterien zur Beur-

<sup>64</sup> BRÄGGER/GRAF, S. 5

<sup>65</sup> BRÄGGER/GRAF, S. 16

<sup>66</sup> Die Triage ist ein Prozessschritt, der nach dem Eingang des Falles die Notwendigkeit einer vertieften Risiko- und Bedarfsabklärung identifiziert (Schlussbericht ROS, S. 24).

<sup>67</sup> Schlussbericht ROS, S. 24 f.; LOEWE-BAUR, S. 67

teilung des vom Täter ausgehenden Risikos sind unterschiedlich<sup>68</sup>, und die Gewichtung wie auch die damit verbundenen Konsequenzen sind – selbst wenn die Kriterien identisch sind – nicht einheitlich. Das PLESOR-Konzept, das ebenfalls eine Einteilung in vier ROS-Phasen vorsieht, umfasst auch eine Anfangstriage, bei der die evaluierte Person je nach Gemeingefährlichkeit und Rückfallrisiko in eine der drei Kategorien<sup>69</sup> eingeteilt wird: hohe Gemeingefährlichkeit / hohes Rückfallrisiko (++) ; tiefe Gemeingefährlichkeit / hohes Rückfallrisiko (-+) oder hohe Gemeingefährlichkeit (Schwere) / tiefes Rückfallrisiko (+-) ; tiefe Gemeingefährlichkeit / tiefes Rückfallrisiko (- -). Zu diesem Zweck arbeitet das lateinische Konkordat bis Ende 2018 für PLESOR ein Triage-Raster aus. Im Laufe des Jahres 2019 wird dieses intern angewendet werden können.

Ergibt die Triage Hinweise auf erhöhte Risiken für Gewalt- oder Sexualdelikte, erfolgt in einem zweiten Schritt die Risikoabklärung (in der lateinischen Schweiz auch kriminologische Evaluation genannt). Die evaluierende Person holt dazu die Informationen ein (Strafdossier, Beteiligte usw.) und verwendet Arbeitsinstrumente<sup>70</sup>, welche auf die Problemstellung der zu begutachtenden Person abgestimmt sind. In der Westschweiz wird in der Regel die betroffene Person im Laufe dieses Prozesses angehört und befragt.

Gemäss ROS-Konzept werden durch eine Abteilung für forensisch-psychologische Abklärung, d.h. einen zentralen Dienst, der von allen Kantonen desselben Konkordats in Anspruch genommen werden kann, das Rückfallrisiko (Quantifizierung des individuellen und delikt-spezifischen Delinquenzrisikos, Beschreibung des Deliktmechanismus, Eintretenswahrscheinlichkeit) und der Interventionsbedarf (risikorelevante Beeinflussbarkeit) eingeschätzt sowie die zu bearbeitenden risikorelevanten Problembereiche benannt. Zudem wird im Sinn eines Risikomonitorings der Kontrollbedarf aufgezeigt (Hinweise auf potentiell kritische Entwicklungen während des Straf- und Massnahmenvollzugs), so dass die beteiligten Fachpersonen wissen, wer wie reagieren muss, wenn Warnhinweise auftreten. Das Ziel besteht darin, das Rückfallrisiko und die "Interventionsmöglichkeiten" so einschätzen zu können, dass die Strafvollzugsbehörde den Vollzug planen kann und dass die zuständigen Einrichtungen und behandelnden Personen sowie – im Rahmen ihres Auftrags – die Bewährungshilfe in die Planung einbezogen werden<sup>71</sup>.

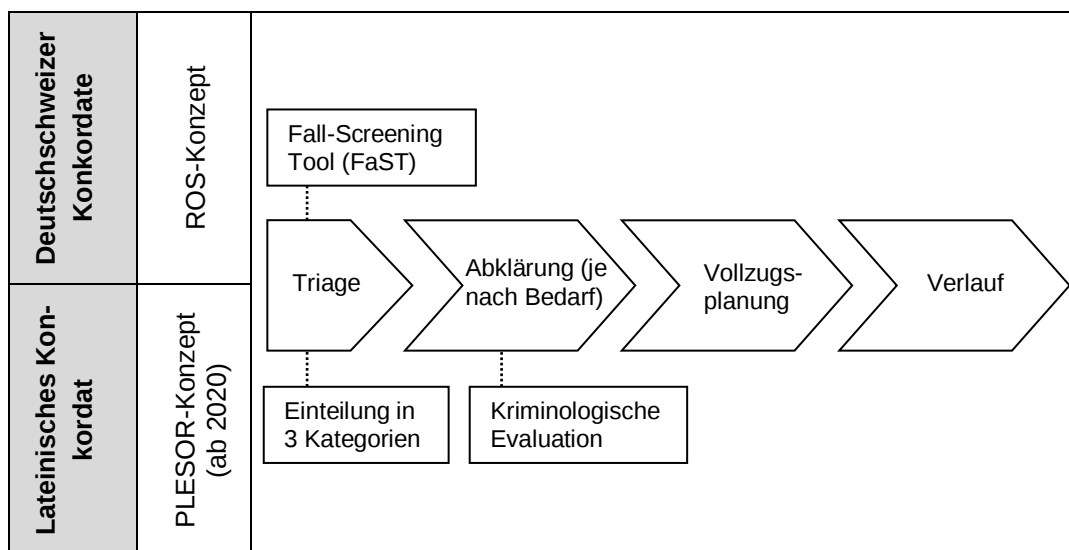
---

<sup>68</sup> Alle Kantone der lateinischen Schweiz stützen sich auf das Kriterium der Verurteilung zu einer Massnahme nach Art. 59 und 64 Abs. 1 StGB zur Beurteilung des vom Täter ausgehenden Risikos. Weitere Kriterien wie Vorstrafen, die Begehung einer Sexual- oder Gewaltstraftat usw. sind unterschiedlich angewandt.

<sup>69</sup> Die Kategorien sind deckungsgleich mit denjenigen des ROS.

<sup>70</sup> *Infra* S. 17 f.

<sup>71</sup> Schlussbericht ROS, S. 8 und 26; LOEWE-BAUR, S. 146



Quelle: <http://rosnet.ch/>

In der Westschweiz und im Tessin gibt es keinen zentralen Dienst, der für andere Kantone kriminologische Abklärungen durchführt. Die Mehrzahl der Westschweizer Kantone verfügt jedoch kantonsintern über eine kriminologische Dienststelle. Nur die Kantone Jura und Tessin wenden sich an externe Expertinnen und Experten oder den Dienst eines anderen Kantons. Obwohl die kantonalen kriminologischen Stellen Aufgaben wahrnehmen können, die über den forensisch-psychologischen Bereich des ROS-Konzepts hinausgehen, z. B. die Abklärung von Personen in Untersuchungshaft oder aus Sicherheitsgründen, können sie keine psychiatrischen Gutachten, die gemäss Strafgesetzbuch vorgesehen sind, erstellen. In den Kantonen der lateinischen Schweiz beinhalten die kriminologischen Abklärungen – im Gegensatz zu den Kantonen der Deutschschweiz – zudem die systematische Anhörung des Täters. Die Einführung von PLESOR in der Westschweiz und im Tessin dürfte die bestehenden Strukturen nicht zwingend ändern. In diesem Sinn ist die Schaffung einer für die lateinische Schweiz zentralen Abteilung für forensisch-psychologische Abklärung (wie im ROS-Konzept) nicht vorgesehen, und die Kantone sollten ihre bisherigen Strukturen behalten. Die Einführung von PLESOR wird aber eine Harmonisierung der Praxis auf der Basis wissenschaftlicher Standards ermöglichen.

#### 5.4.2 Abklärungsinstrumente

Im Zusammenhang mit dem Straf- und Massnahmenvollzug wird die Gemeingefährlichkeit des Täters (d. h. der wegen einer Straftat angeklagten oder verurteilten Person) aufgrund des Rückfallrisikos eingeschätzt. Es gibt zahlreiche Instrumente und Hilfsmittel, um das Rückfallrisiko allgemein oder nach bestimmten Kriterien wie der Art der begangenen Straftat, den persönlichen Eigenschaften des Täters usw. zu beurteilen<sup>72</sup>. Zurzeit besteht keine einheitliche Praxis darin, welche Instrumente angewendet werden<sup>73</sup>. Gearbeitet wird bei den Vollzugsbehörden und bei den Fachkommissionen in der Regel mittels *Structured Professional Judgement* (SPJ), das heisst, dass kriminologisch geschultes Personal anhand einzelner Kriterien oder Kriterienlisten eine konkrete Beurteilung des beabsichtigten Vorgehens im Einzelfall vornimmt. Dabei finden teilweise spezifische Prognoseinstrumente Anwendung. In der Regel stützt sich das SPJ auf die vorhandenen Vollzugs- und Führungs- oder Therapieberichte und vorhandene forensisch psychiatrische Gutachten. Vor allem die forensisch psy-

<sup>72</sup> MICHEL/FREYTAG, S. 117 f.; ROHNER, N 258 ff.

<sup>73</sup> MICHEL/FREYTAG, S. 118 f.

chiatrischen Gutachten setzen standardgemäss neben einer klinischen Einschätzung spezifische, kriminalprognostische Instrumente ein. Die Kantone verwenden ausschliesslich standardisierte und wissenschaftlich geprüfte kriminalprognostische Instrumente. In der Regel greifen sie auf die bekanntesten zurück (PCL-R, HCR-20, FOTRES, LS/CMI, VRAG, SO-RAG, Static-99, ODARA etc.); die Kantone, die ROS eingeführt haben, verwenden beispielsweise FOTRES<sup>74</sup>.

#### **5.4.3 Vollzugsplanung**

Einerseits muss die Vollzugsbehörde den Vollzug der Strafe oder Massnahme planen; andererseits müssen nach Artikel 75 Absatz 3 und Artikel 90 Absatz 2 StGB die Vollzugseinrichtungen einen anstaltsspezifischen, internen Vollzugsplan zur Umsetzung des Straf- und Massnahmenvollzugs erstellen. Dabei fliessen die Erkenntnisse aus dem Abklärungsprozess ein. Jedes der drei Konkordate hat dazu eine Richtlinie erlassen. Die drei Texte überschneiden sich insofern, als sie alle Folgendes regeln: die Kompetenzverteilung zwischen Vollzugsbehörden und Vollzugseinrichtung, die Neubeurteilung des Vollzugsplans mindestens einmal pro Jahr und mehrere zentrale inhaltliche Aspekte (Gesamtplanung des Vollzugs sowie die Ziele, einschliesslich der Voraussetzungen, die beim Übergang in eine nächste Phase erfüllt sein müssen; Massnahmen zur Resozialisierung und zur Wiedergutmachung; Beziehungen zur Aussenwelt; Beschäftigung und Ausbildung; allfällige therapeutische Betreuung).

Wurde ein erhöhtes Rückfallrisiko festgestellt, muss dies bei der Planung und somit auch bei der Erstellung des Vollzugsplans berücksichtigt werden. In der Deutschschweiz sieht ROS eine Planung vor, die sich am Rückfallrisiko ausrichtet und gleichzeitig die individuellen Bedürfnisse, Ressourcen und die Beeinflussbarkeit der verurteilten Person berücksichtigt.

In den Kantonen der lateinischen Schweiz wird das Risiko beim Erstellen des Vollzugsplans ebenfalls berücksichtigt. Falls eine kriminologische Abklärung der Behörde vorliegt, wird sie auch in die Gesamtwürdigung einfliessen. Die lateinischen Kantone haben zurzeit noch keine gemeinsame Grundlage für die Beurteilung von Risikofällen. Sie stützen sich jedoch auf gemeinsame Kriterien (begangene Straftaten, gefällttes Strafurteil, Elemente des Triage-Rasters usw.). Die Einführung von PLESOR in der lateinischen Schweiz soll hier aber weitere Abhilfe schaffen.

Zwischen den drei Konkordatsregionen gibt es im Bereich der Vollzugsplanung keine grossen Unterschiede, die eine Harmonisierung erfordern würden.

#### **5.4.4 Ausgang und Urlaub**

Die Konkordate haben detaillierte Regeln zu Ausgang und Urlaub festgelegt:

- im lateinischen Konkordat:
  - Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte;
  - Protokoll vom 20. Februar 2014 betreffend die Begleitung des Ausgangs von potenziell gefährlichen Gefangenen;
- im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz:
  - Richtlinie betreffend die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 19. November 2012;
- im Ostschweizer Konkordat:
  - Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 7. April 2006.

---

<sup>74</sup> Vgl. Schlussbericht ROS, S. 27.

Eine Analyse dieser Bestimmungen zeigt auf, dass es Unterschiede gibt bezüglich der Verwendung der Begriffe des Ausgangs oder Urlaubs und bezüglich der Häufigkeit der Gewährung und der Dauer der einzelnen Vollzugsöffnung, insbesondere dem Beziehungsurlaub.

Das lateinische Konkordat unterscheidet zwischen Urlaub, unbegleitetem Ausgang und begleitetem Ausgang. Das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz sowie das Ostschweizer Konkordat differenzieren zwischen dem Ausgang, dem Sachurlaub und dem Beziehungsurlaub.

Was den Urlaub (im lateinischen Konkordat) bzw. den Beziehungsurlaub (im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz und im Ostschweizer Konkordat) betrifft, unterscheidet das lateinische Konkordat im Gegensatz zu den zwei anderen Strafvollzugskonkordaten nicht zwischen offenem und geschlossenem Strafvollzug. Zudem regelt es die Urlaubsdauer gemäss einer Skala, und grundsätzlich kann ein Urlaub höchstens alle zwei Monate bewilligt werden. In den zwei Konkordaten der Deutschschweiz existiert keine Skala dieser Art, und ein Beziehungsurlaub kann jeden Monat gewährt werden.

Die festgestellten Unterschiede können zu einer ungleichen Behandlung von Gefangenen in der lateinischen Schweiz und in der Deutschschweiz führen. Dies stellt aber *per se* keine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit dar. Die auf gefährliche Täter anwendbaren Bestimmungen betreffend Ausgang und Urlaub sind nämlich im Strafgesetzbuch enthalten. Danach darf ein Ausgang oder Urlaub nicht gewährt werden, wenn das Verhalten des Täters im Vollzug dem entgegensteht und die Gefahr besteht, dass er weitere Straftaten begeht oder flieht<sup>75</sup>, oder wenn er lebenslänglich verwahrt ist<sup>76</sup>. Die Prüfung der Öffnungsprognose, die es der Behörde ermöglicht, über die Gewährung von Ausgang oder Urlaub zu entscheiden, ist somit in der ganzen Schweiz einheitlich vorgeschrieben. Die zuständige Behörde prüft dazu eine Kriterienliste<sup>77</sup>, welche beispielsweise die Art der begangenen Straftat, das Vorhandensein von psychischen Störungen, die Persönlichkeit des Täters, das Verhalten im Strafvollzug, seine Beziehungsfähigkeit, seine Fähigkeit, Vereinbarungen einzugehen und einzuhalten, gegebenenfalls den Verlauf der ihm zugewiesenen Behandlung, seine Reflexionsfähigkeit, das soziale Umfeld während des Ausgangs oder Urlaubs, die Motivation, Ausgang oder Urlaub zu erhalten, usw. umfasst.

In Bezug auf Ausgang und Urlaub bei gefährlichen Straftätern ist schliesslich die Motion Rickli 11.3767 «Keine Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte», die vom Ständerat abgeändert und vom Nationalrat angenommen wurde, zu erwähnen. Der Bundesrat wurde damit beauftragt, dem Parlament eine Änderung von Artikel 64 StGB vorzulegen, sodass unbegleitete Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte ausgeschlossen würden.

#### **5.4.5 Informationsaustausch und ärztliche Schweigepflicht**

Zahlreiche Kantone haben Bestimmungen erlassen, die den Informationsaustausch zwischen den Behörden und der beauftragten Therapieperson während des Straf- und Massnahmenvollzugs regeln. Einige Kantone<sup>78</sup> haben ausserdem die Dateneinsicht (in Vollzugsakten, schützenswerte Personendaten, Persönlichkeitsprofile, usw.) für Fachpersonen, welche mit der Begutachtung oder der Behandlung beauftragt sind, geregelt. Im Jahr 2011 stützte sich das Bundesgericht in einem Urteil auf die Regelung im Kanton Zürich, um die Weiterleitung eines Therapieberichts an die Vollzugsbehörde zu begründen<sup>79</sup>. Eine umfassende

---

<sup>75</sup> Art. 84 Abs. 6 und 90 Abs. 4 StGB

<sup>76</sup> Art. 84 Abs. 6<sup>bis</sup> und 90 Abs. 4<sup>ter</sup> StGB

<sup>77</sup> Vgl. insb. Art. 20 Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte, das im lateinischen Konkordat in Kraft ist.

<sup>78</sup> Z.B. Kantone Bern, Luzern und Solothurn

<sup>79</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_4/2011 vom 28. November 2011 E. 2.10

Situationsanalyse hat ergeben, dass die Kantone nicht einheitlich legiferiert haben, und dass es materiell wie auch bei der normativen Dichte grosse Unterschiede gibt. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die konkordatlichen und kantonalen rechtlichen Grundlagen in diesem Bereich.

| Lateinisches Konkordat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Konkordat der N-W- und Innerschweiz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Ostschweizer Konkordat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informationsaustausch beim Straf- und Massnahmenvollzug                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p><i>Konkordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empfehlung vom 31. Oktober 2013 über den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Gefährlichkeit eines Gefangenen, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte</li> <li>- Art. 17 Abs. 3 Reglement vom 31. Oktober 2013 über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge erwachsene Verurteilte</li> </ul> <p><i>Kantone</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- FR: Art. 69 Abs. 3 Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug (SGF 340.1)</li> <li>- GE: Art. 5a Abs. 2 Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10)</li> <li>- JU: Art. 20a Loi sur l'exécution des peines et mesures (RSJU 341.1)</li> <li>- NE: Art. 9a Loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (RSN 351.0)</li> <li>- VD: Art. 33e Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01)</li> <li>- VS: Art. 28 Einführungsge-</li> </ul> | <p><i>Konkordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 8 Abs. 2 und 3 Richtlinie über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug vom 25. November 2016</li> <li>- Richtlinien für den Vollzug der ambulanten Behandlung vom 4. November 2005</li> <li>- Art. 11 Bst. d Richtlinie betreffend die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 19. November 2012</li> </ul> <p><i>Kantone</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AG: § 53 Abs. 3 Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (SAR 253.111)</li> <li>- BE: Art. 25 Abs. 3 und 27 Gesetz über den Justizvollzug (Inkrafttreten 2018)</li> <li>- BL: -</li> <li>- BS: § 43 und 44 Verordnung über den Justizvollzug (SG 258.210)</li> <li>- LU: § 22 Gesetz über den Justizvollzug (SRL 305) und § 46, § 48 bis 50 Verordnung über den Justizvollzug (SRL 327)</li> <li>- NW: -</li> <li>- OW: -</li> <li>- SO: § 32 Gesetz über den Justizvollzug (BGS 331.11)</li> </ul> | <p><i>Konkordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziff. 2.1. Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012</li> <li>- Ziff. 2.4. Richtlinien über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug vom 30. Oktober 2015</li> <li>- Ziff. 3.2. Bst. d Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 7. April 2006</li> </ul> <p><i>Kantone</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AI: -</li> <li>- AR: Art. 25 Abs. 2 Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe (bGS 341.11)</li> <li>- GL: -</li> <li>- GR: Art. 17, Abs. 1, 62, Abs. 5, 65, 66 und 71 Justizvollzugsverordnung (BR 350.510)</li> <li>- SG: Art. 35 Abs. 2 Bst. c sowie Art. 60 Abs. 3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1)</li> <li>- SH: § 10 Abs. 2 Justizvollzugsverordnung (SHR 341.101)</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| setz zum Schweizerischen<br>Strafgesetzbuch (SR<br>311.1)<br>- TI: Art. 24 Abs. 2 und 25<br>Abs. 3 Regolamento<br>sull'esecuzione delle pene<br>e delle misure per gli adulti<br>(RL 341.110) | - SZ: § 33d, 33e und 33h<br>Haft-, Straf- und Massnah-<br>menvollzugsverordnung<br>(SRSZ 250.311)<br>- UR: Art. 24 Verordnung<br>über den Straf- und Mass-<br>nahmenvollzug (RB 3.9321)<br>- ZG: Art. 5 Abs. 3 Justizvoll-<br>zugsverordnung (BGS<br>331.11) | - TG: -<br>- ZH: § 71 Abs. 4, § 74 Abs.<br>4 und § 80 Justizvoll-<br>zugsverordnung (LS 331.1) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 6 Analyse des Handlungsbedarfs

### 6.1 Risikomanagement

Es ist heute unbestritten, dass das erste Ziel des Straf- und Massnahmenvollzugs darin besteht, das Rückfallrisiko zu verringern<sup>80</sup>. Die Einführung von ROS in sämtlichen Deutschschweizer Kantonen bis Ende 2018 und die Absicht der Kantone der lateinischen Schweiz, einen ähnlichen Prozess 2020 einzuführen, bestätigen dies.

Die Analyse der unterschiedlichen Verfahren zeigt, dass zwar alle Kantone das vom Täter ausgehende Risiko durch verschiedene Prozesse (Triage, Risikoabklärung, Vollzugsplanung usw.) berücksichtigen, aber vor allem innerhalb des lateinischen Konkordats weiterhin unterschiedliche Praktiken bestehen. So haben die Westschweizer Kantone und das Tessin zurzeit kein einheitliches Triage-Instrument, kein allgemeines Prognoseinstrument und keine gemeinsame Auffassung von Risikofällen<sup>81</sup>. Ausserdem verfügen sie nicht über eine gemeinsame Spezialabteilung zur Beurteilung von gefährlichen Gefangenen. Zurzeit sind aufgrund der, insbesondere in der lateinischen Schweiz, beschränkten Platzzahl in den Vollzugsanstalten für gefährliche Täter (geschlossene Strafanstalten, geschlossene Abteilungen offener Strafanstalten oder Massnahmenvollzugseinrichtungen)<sup>82</sup> Verlegungen häufig. Da eine einheitliche Begrifflichkeit sowie harmonisierte Instrumente und Abläufe fehlen, ist die Kommunikation komplexer, und im schlimmsten Fall könnte dieselbe Situation unterschiedlich eingeschätzt werden.

Die verurteilten Personen, bei denen kein Behandlungsbedürfnis im medizinischen Sinn festgestellt wurde und deshalb keine Massnahme angeordnet wurde, haben dennoch bei den Sozialisierungsbemühungen und den Entlassungsvorbereitungen aktiv mitzuwirken (Art. 75 Abs. 4 StGB). In diesem Sinn wird erwartet, dass sie eine Deliktarbeit leisten müssen. Es ist anerkannt, dass fehlende Tataufarbeitung prognoserelevant ist. Daher ist es wichtig, dass sowohl Personen im Massnahmen- wie im Strafvollzug risiko- und deliktorientierte Täterarbeit zu leisten haben und sich mit ihren Straftaten sowie deren Ursachen und Folgen auseinandersetzen.

<sup>80</sup> S. Art. 75 Abs. 1 StGB «Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben» und Art. 56 Abs. 1 Bst. a StGB «Eine Massnahme ist anzuordnen, wenn eine Strafe allein nicht geeignet ist, der Gefahr weiterer Straftaten des Täters zu begegnen».

<sup>81</sup> Supra S. 15 ff.

<sup>82</sup> Art. 76 Abs. 2 StGB

## 6.2 Organisation, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Anrufung der Fachkommissionen

Die Tatsache, dass neun Fachkommissionen – sieben kantonale und zwei konkordatliche – gleichzeitig existieren, führt zu ebenso vielen unterschiedlichen Organisationen, Zusammensetzungen und Arbeitsweisen<sup>83</sup>. Dies erscheint unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Praxis nicht optimal.

Die kantonale Zuständigkeit der Fachkommissionen im lateinischen Konkordat wirft Fragen auf<sup>84</sup>. Die kantonale Begrenzung kann zu einer eingeschränkten Auswahl verfügbarer Expertinnen und Experten führen, welche sich zudem oft bereits in anderer Rolle mit der verurteilten Person befasst haben. Dies wirft die Frage der Befangenheit auf. Artikel 62d Absatz 2 zweiter Satz StGB sieht vor, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Psychiatrie den Täter weder behandelt noch in anderer Weise betreut haben dürfen. Es scheint zwingend, dass auch die übrigen Kommissionsmitglieder unabhängig sein müssen und nicht in anderer Rolle bereits mit dem Straftäter zu tun hatten. Schliesslich zeigt die Zusammensetzung gewisser kantonalen Fachkommissionen auf, dass auch Vertreterinnen und Vertreter aus anderen Bereichen als den nach Artikel 62d Absatz 2 StGB vorgeschriebenen mitwirken (z.B. Anwälte oder Richter, die nicht schwerpunktmässig im Strafrecht tätig sind). Bei der Ernennung von Kommissionsmitgliedern ist darauf zu achten, dass diese die notwendigen Kenntnisse und die notwendige Erfahrung für die Aufgabe aufweisen.

Die beiden Deutschschweizer Konkordate haben Regeln zum Ausstand ihrer Mitglieder erlassen, und das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz stellt Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Kommissionsmitglieder.

Die lateinische Schweiz tendiert zurzeit nicht zur Schaffung einer konkordatlichen Fachkommission. Seit 2016 haben aber vier Sitzungen der kantonalen Kommissionspräsidenten stattgefunden. Diese interkantonale Zusammenarbeit dürfte auch in Form eines Konkordatsgremiums fortgesetzt werden. So ist vorgesehen, einheitliche Abläufe, wie zum Beispiel Evaluationsstandards, in den kantonalen Fachkommissionen einzuführen. Gemeinsame Standards wurden am 25. April 2018 erarbeitet.

Wie der Bericht Amherd aufzeigte, ist die Anrufung von Fachkommissionen bei der Prüfung der bedingten Entlassung aus einer stationären Massnahme (im Fall einer Straftat nach Art. 64 Abs. 1 StGB) oder aus einer Verwahrung nicht einheitlich<sup>85</sup>. Es gibt Kantone, die Artikel 62d Absatz 2 StGB im engen Sinne auslegen, andere berufen sich auf Artikel 90 Absatz 4<sup>bis</sup> StGB mit Verweis auf Artikel 75a Absatz 1 StGB und sehen davon ab, die Fachkommission systematisch anzurufen<sup>86</sup>. Diese beiden Bestimmungen regeln, dass bei Vollzugsöffnungen, wozu auch die bedingte Entlassung zählt, die Prüfung durch eine Fachkommission nur nötig ist, wenn – neben der Begehung einer Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB – die Behörde die Frage der Gemeingefährlichkeit des Gefangenen nicht eindeutig beantworten kann (Art. 75a Abs. 1 Bst. b StGB). Das Vorhaben des Bundesrats, Artikel 90 Absatz 4<sup>bis</sup> StGB zu ändern, um die Unterschiede in der Anwendung dieser Bestimmung zu minimieren, war in der Referendumsvorlage nicht mehr enthalten<sup>87</sup>. In den Debatten im Parlament wurde damals vorgebracht, dass diese Änderung von den Praktikern nicht unterstützt werde, weil sie wo-

---

<sup>83</sup> BRÄGGER/GRAF, S. 6

<sup>84</sup> ZERMATTEN/FREYTAG, S. 87

<sup>85</sup> Bericht Amherd, S. 33

<sup>86</sup> Botschaft vom 4. April 2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts), BBI 2012 4740 und 4749; ROHNER, N 142 ff.

<sup>87</sup> BBI 2015 4899; ROHNER, N 148

möglich Schwierigkeiten aufwerfen und lediglich Scheinsicherheit schaffen würde<sup>88</sup>. Es macht tatsächlich wenig Sinn, die Fachkommission erst bei der bedingten Entlassung beizuziehen, weil im Hinblick darauf schon viel früher Öffnungsschritte vorgenommen werden müssen.

Das Bundesamt für Justiz sieht beim Thema der Zusammensetzung der Fachkommission und bei der Anrufung der Kommission einen gewissen Regelungsbedarf.

### 6.3 Informationsaustausch

Der Bericht Amherd stellte Lücken in der Informationsverwaltung und -weitergabe unter den verschiedenen involvierten Stellen und Behörden fest<sup>89</sup>. Für die Vollzugsbehörden ist es von grosser Bedeutung, dass die Therapieperson die Informationen zur Umsetzung der angeordneten Massnahme oder einer freiwilligen Behandlung weitergibt. Zwar regeln zahlreiche Kantone in ihren kantonalen Gesetzen und Verordnungen, wie die beauftragte Therapieperson über den Verlauf des Vollzugs der Massnahme informieren muss, doch haben nur einige detaillierte Bestimmungen erlassen. Ebenfalls haben nur wenige Kantone eine Informationspflicht vorgesehen, wenn die Therapieperson von einer konkreten unmittelbar drohenden Gefährdung Dritter Kenntnis erlangt.

Allgemein muss die Weitergabe von Informationen während des Straf- und Massnahmenvollzugs breit aufgefasst werden und über die Problematik des Arztgeheimnisses hinausgehen. Es ist entscheidend, dass jede wichtige Information unter allen betroffenen Beteiligten (Vollzugsbehörde, Bewährungshilfe, richterliche Behörde, Justizvollzugsanstalt oder Einrichtung, Therapieperson und weitere externe Akteure) ausgetauscht wird. Auch unter den Kantonen ist der Informationsaustausch wichtig, wenn der Urteilskanton nicht derselbe ist, wie derjenige, in welchem die Sanktion vollzogen wird. Beispielsweise müssen sich die verschiedenen betroffenen Akteure informieren, wenn sie von einer Paarbeziehung zwischen einem Straftäter, der Kinder sexuell missbraucht hat, und einer neuen Partnerin mit Kindern wissen; damit sie dies besprechen und mögliche Massnahmen (Miteinbezug der Partnerin etc.) einleiten können (Risikomonitoring).

Zurzeit sieht das Bundesamt für Justiz in diesem Bereich keinen übergeordneten Handlungsbedarf.

### 6.4 Verfahren bei der nachträglichen Anordnung einer Sanktion, bei der Verlängerung einer Massnahme und bei der Änderung der Sanktion

Im Rahmen der Analyse der unterschiedlichen Verteilung der Zuständigkeiten im Justizvollzug (Ziff. 5.3.2)<sup>90</sup> wurden in der Arbeitsgruppe mögliche Schwierigkeiten bei den Nachverfahren, bei welchen ein Gericht auf den Antrag der Vollzugsbehörde einen Entscheid fällen muss, festgestellt. Diese Problematik kann in den folgenden Konstellationen vorkommen:

- Aufhebung einer ambulanten Massnahme (Art. 63a StGB) und Umwandlung der Reststrafe in eine stationäre Massnahme (Art. 63b Abs. 5 StGB);
- Aufhebung einer stationären Massnahme (Art. 62c Abs. 1 StGB) und Umwandlung in eine andere stationäre Massnahme (Art. 62c Abs. 3 StGB) oder Verwahrung (Art. 62c Abs. 4 StGB);

---

<sup>88</sup> AB 2014 S 643

<sup>89</sup> Bericht Amherd, S. 105

<sup>90</sup> *Supra* S. 10 ff.

- Verlängerung einer Massnahme (Art. 59 Abs. 4, Art. 60 Abs. 4 und Art. 63 Abs. 4 StGB);
- Änderung der Sanktion: Umwandlung einer Freiheitsstrafe in eine stationäre Massnahme (Art. 65 Abs. 1 StGB), einer Verwahrung in eine stationäre Massnahme (Art. 65 Abs. 1 StGB) oder einer Freiheitsstrafe in Verwahrung (Art. 65 Abs. 2 StGB).

#### **6.4.1 Geltende Rechtslage**

Die drei Massnahmen, welche bei gefährlichen Straftätern besonders relevant sind, werden im Folgenden kurz erklärt.

##### **6.4.1.1 Ambulante Massnahme**

Die zuständige Behörde prüft mindestens einmal pro Jahr, ob die ambulante Behandlung fortzusetzen oder aufzuheben ist (Art. 63a Abs. 1 StGB). Wird die Massnahme aufgrund Aussichtslosigkeit, Erreichens der gesetzlichen Höchstdauer oder Erfolglosigkeit aufgehoben, ist nach Anrechnung eines damit verbundenen Freiheitsentzugs eine eventuelle aufgeschobene Freiheitsstrafe zu vollziehen. Die Freiheitsstrafe kann in eine stationäre Massnahme umgewandelt werden (Art. 63b Abs. 5 StGB).

Die Höchstdauer der ambulanten Massnahme beträgt 5 Jahre. Die Massnahme kann allerdings jeweils um maximal 5 Jahre verlängert werden. Die Massnahme kann unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes so oft und solange, als ihre Fortführung notwendig erscheint, verlängert werden (Art. 63 Abs. 4 StGB).

##### **6.4.1.2 Stationäre Massnahme nach Artikel 59 StGB**

Die zuständige Behörde hat auf Gesuch hin oder von Amtes wegen mindestens einmal jährlich zu prüfen, ob und wann der Täter aus dem stationären Massnahmenvollzug bedingt zu entlassen oder die Massnahme aufzuheben ist. Mit der Aufhebung der Massnahme (Art. 62c Abs. 1 StGB) ist auch ein Entscheid über die Rechtsfolgen zu fällen, d.h. ob die Massnahme in eine andere stationäre Massnahme (Art. 62c Abs. 3 StGB) oder eine Verwahrung (Art. 62c Abs. 4 StGB) umzuwandeln ist.

Die Höchstdauer der stationären Massnahme nach Art. 59 StGB beträgt 5 Jahre. Die Massnahme kann allerdings unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes um jeweils höchstens 5 Jahre verlängert werden, solange die Voraussetzungen für die bedingte Entlassung aus dem Massnahmenvollzug nicht gegeben sind und die Fortführung der stationären Massnahme notwendig erscheint, um weitere Verbrechen und Vergehen zu verhindern (Art. 59 Abs. 4 StGB).

##### **6.4.1.3 Verwahrung nach Artikel 64 StGB**

Die zuständige Behörde muss mindestens einmal jährlich und erstmals nach Ablauf von zwei Jahren auf Gesuch hin oder von Amtes wegen prüfen, ob und wann der Täter aus der Verwahrung bedingt entlassen werden kann. Zudem muss sie mindestens alle 2 Jahre und erstmals vor Antritt der Verwahrung prüfen, ob die Voraussetzungen für eine stationäre Massnahme gegeben sind (Art. 64b Abs. 1 Bst. b und Art. 65 Abs. 1 StGB).

##### **6.4.1.4 Änderung der Sanktion nach Artikel 65 StGB**

Sind bei einem Verurteilten vor oder während des Vollzuges einer Freiheitsstrafe oder einer Verwahrung die Voraussetzungen einer stationären Massnahme gegeben, kann das Gericht diese anordnen (Art. 65 Abs. 1 StGB). Die Umwandlung einer Freiheitsstrafe in eine Verwahrung ist ebenfalls möglich (Art. 65 Abs. 2 StGB). Diese nachträgliche Anordnung der Verwahrung ist jedoch strikten Bedingungen unterworfen. Es wird gefordert, dass sich aufgrund neuer Tatsachen und Beweismittel ergibt, dass die Voraussetzungen der Verwahrung bereits im Urteilszeitpunkt bestanden haben.

## 6.4.2 Verfahren

Das Verfahren wird von der zuständigen Behörde veranlasst, welche in den meisten Fällen die Vollzugsbehörde ist<sup>91</sup>. Das Bundesgericht hält fest, dass wenn die Umwandlung der Sanktion mit einem Abbruch der Massnahme verbunden ist, die Massnahme durch eine rechtskräftige Verfügung aufgehoben werden muss, bevor das in der Sache zuständige Gericht über die Rechtsfolgen entscheiden kann. An den Antrag der Behörde ist das Gericht nicht gebunden<sup>92</sup>. Der Entscheid über die neue Massnahme ist in den lateinischen Kantonen, welche dieses System vorgesehen haben<sup>93</sup>, Sache eines Straf- und Massnahmenvollzugsrichters oder eines Straf- und Massnahmenvollzugsgerichts. In den anderen Kantonen wird der Entscheid vom Gericht, welches für die erste Beurteilung zuständig war, gefällt<sup>94</sup>. Bei Entscheiden nach Artikel 65 Absatz 1 StGB liegt die Zuständigkeit bei dem Gericht, welches die Strafe ausgesprochen oder die Verwahrung angeordnet hat. Bei Anwendung von Artikel 65 Absatz 2 StGB liegt die Zuständigkeit beim Gericht, welches für die Wiederaufnahme zuständig ist.

## 6.4.3 Identifizierte Probleme

Bei nachträglicher Anordnung oder Änderung einer Sanktion erweist sich die Situation als problematisch, wenn das Gericht dem Antrag der zuständigen Behörde nicht folgt und die Sanktion vor dem Ablauf des Verfahrens bereits verbüsst ist. Wenn die zuständige Behörde zum Beispiel der Auffassung ist, dass die Behandlung einer schweren psychischen Störung (Art. 59 StGB) keinen Erfolg verspricht und der Täter die Bedingungen der Verwahrung erfüllt (Art. 64 StGB), wird sie das Gericht nicht um eine Verlängerung der stationären therapeutischen Massnahme ersuchen, sondern die Massnahme aufheben und dem Gericht die Anordnung der Verwahrung beantragen (Art. 62c Abs. 1 Bst. a und Abs. 4 StGB)<sup>95</sup>. Lehnt das Gericht die Anordnung der Verwahrung ab und sind keine weiteren strafrechtlichen Sanktionen mehr zu verbüssen (weil die Massnahme vorgängig von der Behörde aufgehoben werden musste und weil keine Reststrafe zu verbüssen ist), kann eine potenziell nach wie vor gefährliche Person ohne soziale oder therapeutische Begleitung und ohne eigentliche Vorbereitung auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft wieder die Freiheit erlangen<sup>96</sup>. Ähnliches passiert nach Ablauf der maximalen Massnahmendauer und Ablehnung des Antrags auf Verlängerung der stationären Massnahme<sup>97</sup> und bei Fehlen einer Reststrafe, welche noch zu verbüssen ist. Das Schweizerische Strafrecht hat die Betreuung durch Kontrollmassnahmen, nämlich die Bewährungshilfe (Art. 93 StGB) und die Anordnung von Weisungen (Art. 94 StGB) nach Strafende oder Beendigung einer Massnahme nicht vorgesehen. Die Ablehnung des Antrags durch das Gericht kann ausserdem eine Entschädigung für den ungerechtfertigten Freiheitsentzug während des Gerichtsverfahrens zur Folge haben.

Beim Verstoß gegen die Bewährungshilfe oder gegen Weisungen, die zur Minimierung des Rückfallrisikos angeordnet wurden, sind die Interventionsmöglichkeiten der Vollzugsbehörde begrenzt (Art. 95 Abs. 3 und 4 StGB). Eine sofortige vorläufige Rückversetzung in den Straf-

---

<sup>91</sup> Art. 364 Abs. 1 StPO

<sup>92</sup> BGE 141 IV 49 E. 2.5 und 2.6; HEER, S. 602 f.

<sup>93</sup> *Supra* S. 10 ff.

<sup>94</sup> Art. 363 Abs. 1 StPO

<sup>95</sup> Diese beiden Möglichkeiten schliessen sich im Falle eines gefährlichen Täters gegenseitig aus: HEER, S. 592.

<sup>96</sup> Arrêt de la Cour d'appel pénal du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 24 août 2016, 501 2016 69; s. ebenfalls Urteil des Bundesgerichts 6B\_1192/2016 vom 9. November 2017, und Urteil des Bundesgerichts 6B\_746/2016 vom 8. Dezember 2016.

<sup>97</sup> Urteil der Beschwerdekammer des Obergerichts des Kantons Solothurn vom 16. September 2016, BKBES.2016.15; Beschluss der Beschwerdekammer in Strafsachen des Obergerichts des Kantons Bern vom 9. Dezember 2016, BK 16 342

oder Massnahmenvollzug ist im Gesetz nicht vorgesehen und kann erst durch eine spätere gerichtliche Entscheidung erfolgen (Art. 95 Abs. 5 StGB).

Der Beginn des Massnahmenvollzuges ist der massgebende Zeitpunkt für die Berechnung der Vollzugsdauer und für die Berechnung des Zeitpunkts, zu dem gegebenenfalls der Antrag auf Verlängerung der Massnahme zu stellen ist. Das Bundesgericht hat präzisiert, dass der (mit der stationären Behandlung verbundene) Freiheitsentzug zwischen dem rechtskräftigen, vollstreckbaren Urteil und dem effektiven Behandlungsbeginn sowie die vor dem Urteil erstandene Untersuchungs- und Sicherheitshaft auf die Massnahmendauer anzurechnen sind<sup>98</sup>. Dies führt zu einer Verkürzung der Behandlungsdauer mit der Folge, dass die Vollzugsbehörde den Antrag auf Verlängerung zu einem Zeitpunkt stellen muss, zu dem der Täter noch nicht lange oder sogar noch gar nie behandelt worden ist<sup>99</sup>.

## **7 Massnahmen zur Umsetzung der Motion**

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene mögliche Massnahmen geprüft. Auf kantonaler Ebene besteht die Möglichkeit von weiteren Empfehlungen der KKJPD oder der Strafvollzugskonkordate oder ein entsprechender Vorschlag für ein Grundlagenpapier der KKJPD. Auf Bundesebene können gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden. Die von Bund und Kantonen eingesetzte Arbeitsgruppe ist einstimmig zum Schluss gekommen, dass die zwei ersten Massnahmen auf kantonaler Ebene in den letzten Jahren bereits ergriffen wurden. Die gesetzgeberischen Arbeiten auf Bundesebene wurden vom Bundesamt für Justiz parallel zur Fertigstellung dieses Berichts in Angriff genommen. Diese gesetzlichen Anpassungen sollen mehr Klarheit schaffen und zur geforderten und notwendigen Harmonisierung in den nachfolgend erwähnten Bereichen beitragen.

### **7.1 Verfahren bei der nachträglichen Anordnung einer Sanktion, bei der Verlängerung einer Massnahme und bei der Änderung der Sanktion und konnexe Fragen**

Bei den Nachverfahren, bei welchen das Gericht auf den Antrag der Vollzugsbehörde einen Entscheid (nachträgliche Anordnung einer Sanktion, Verlängerung der Massnahme oder Änderung der Sanktion) fällen muss, führt die Ablehnung des Antrags in Einzelfällen zu ungünstigen Konsequenzen: der Täter ist dann ohne Vorbereitung, ohne Betreuung und ohne Auflagen zu entlassen.

Grund für diese Situation sind die unter 6.4.3 erwähnten Punkte:

- Das Schweizerische Strafrecht kennt die Betreuung durch Kontroll- und Begleitmassnahmen (Bewährungshilfe und Weisungen) nach Strafende oder Beendigung einer Massnahme nicht.
- Die Zuteilung der Zuständigkeiten zwischen der Vollzugsbehörde (meistens Administrativbehörden) und den Justizbehörden führt zu langen und komplizierten Verfahren.
- In diesem Zusammenhang bestehen Unklarheiten bzgl. der Berechnung der Massnahmendauer und des damit verbundenen Zeitpunkts, zu dem gegebenenfalls ein Antrag auf Verlängerung oder Änderung der Massnahme zu stellen ist.

---

<sup>98</sup> BGE 142 IV 105 E. 4. und 5; Urteil des Bundesgerichts 6B\_1203/2017 vom 1. November 2017

<sup>99</sup> BRÄGGER, S. 6

Daher erscheint es notwendig, folgende gesetzliche Änderungen in Betracht zu ziehen: die mögliche Schaffung einer Aufsichtsmassnahme, die es ermöglicht, gefährliche Täter am Ende der Sanktion zu betreuen (7.1.1), eine Vereinfachung des Verfahrens bei der Zuteilung der Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungs- und Justizbehörden (7.1.2) und eine klare Regelung bzgl. der Massnahmendauer (7.1.3).

#### **7.1.1 Aufsichtsmassnahme für gefährliche Straftäter**

Die vorgesehene Aufsichtsmassnahme lehnt sich an die *Führungsaufsicht* des deutschen Rechts (Art. 68 ff. D-StGB) an und ist als Zwischenform zwischen einer sichernden Massnahme und einer therapeutischen Massnahme gestaltet. Sie kann den Merkmalen des Täters angepasst werden. Sie wird am Ende der Sanktion angeordnet, wenn es angezeigt erscheint, bei einem gefährlichen Täter, dessen Kontrolle längerfristig nicht durch andere Sanktionen und Massnahmen des Strafgesetzbuches sichergestellt werden kann, die Sicherheit der Öffentlichkeit zu gewährleisten.

Die Aufsichtsmassnahme sollte auf die gefährlichen Täter beschränkt werden, bei denen ein erhöhtes Rückfallrisiko besteht. Sie würde sich den Weisungen nach Artikel 94 StGB (Pflicht, in einem Heim zu wohnen, persönlich betreut zu werden – Tagesstruktur, sich einer Therapie zu unterziehen, usw.) annähern. Die Liste der möglichen Auflagen sollte den kriminogenen Risiken und Bedürfnissen des Täters angepasst werden können. Die Dauer der Aufsichtsmassnahme sollte den Merkmalen des Täters angepasst werden können (begangene Straftaten und verletzte Rechtsgüter, Rückfallrisiko, Gefährlichkeit, persönliche Umstände, Lebensumfeld usw.), damit sämtliche Fälle abgedeckt werden.

Der gesetzliche Rahmen der Aufsichtsmassnahme (Anwendungsbereich, Vollzugsbeginn und Entlassung bzw. Aufhebung, Dauer, Folgen bei Nichteinhaltung bzw. Nichtkooperation, Zuständigkeiten usw.) sollte sehr genau beschrieben werden. Insbesondere sollte der Kreis der von einer möglichen Anordnung betroffenen gefährlichen Personen klar begrenzt werden und die Anordnung der Massnahme sich auf deutliche sowie präzise Kriterien stützen.

#### **7.1.2 Verfahren in zwei Phasen – Zuteilung der Zuständigkeiten zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden**

Zur Behebung der identifizierten Defizite (siehe Ziffer 6.4) sowie zur Optimierung und Vereinfachung des Verfahrens sollte die Vollzugsbehörde (Verwaltungsbehörde) einen Antrag an das Gericht stellen, das wiederum den gesamten Fall beurteilen sollte, d.h. das weitere Vorgehen in Bezug auf die vom Täter gerade erstandene Sanktion sowie den Antrag der Vollzugsbehörde.

#### **7.1.3 Massnahmendauer**

Die Anrechnung des vor der Rechtskraft des Urteils erstandenen Freiheitsentzugs auf die Massnahmendauer kann die effektive Dauer der Behandlung in bestimmten Fällen deutlich verkürzen, namentlich, wenn sie zeitlich beschränkt ist (Art. 60 und 61 StGB). Ausserdem hat sie Auswirkungen auf den Zeitpunkt, in dem die Vollzugsbehörde einen Antrag einreichen muss, damit sich die richterliche Behörde zum weiteren Vorgehen mit der Massnahme äussert (Verlängerung, Aufhebung und Änderung der Sanktion usw.). Im äussersten Fall wäre es möglich, dass die Vollzugsbehörde die Verlängerung einer Massnahme beantragen muss, die noch nicht begonnen hat. Mit einer Bestimmung, die den Beginn des Vollzugs der stationären Massnahme klar festlegt, könnten die Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung der Verurteilten gewährleistet sowie vermieden werden, dass Massnahmen, die eben erst oder noch nicht begonnen wurden, bereits beendet werden müssen.

## 7.2 Zusammensetzung und Anrufung der Fachkommissionen

Mehrere Bestimmungen regeln die Anrufung der Fachkommission (Art. 62d Abs. 2 StGB, Art. 64b StGB, Art. 75a Abs. 1 i. V. m. Art. 90 Abs. 4bis StGB). In der Praxis gibt es Unterschiede bezüglich der Anrufung der Fachkommission bei der Überprüfung der bedingten Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug und der Verwahrung<sup>100</sup>. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Situationen genau zu definieren, in welchen die Fachkommission angerufen werden soll. Die Fachkommission müsste ausschliesslich dann beigezogen werden, wenn die bedingte Entlassung gewährt werden soll und nicht, wenn deren Ablehnung vorgesehen ist. Zudem sollte die Expertise der Kommission bereits bei Öffnungen des Vollzugsregimes (Versetzung in eine offene Anstalt, Ausgangsbewilligungen usw.: Art. 75a Abs. 2 StGB) und nicht erst bei der Prüfung der bedingten Entlassung eingebracht werden.

Schliesslich erscheint es notwendig, zu klären, dass die Fachkommission nicht systematisch konsultiert werden sollte, sondern nur bei Zweifeln der zuständigen Behörde über die Gefährlichkeit des Täters. Ein automatischer Beizug der Fachkommission würde zu einer Verlängerung der Verfahren und zu hohen Kosten für die Kantone führen. Ausserdem soll es in Anbetracht der immer grösseren Bildung und Professionalisierung im Bereich der Risikoabklärung dem Ermessen der Vollzugsbehörden überlassen werden, in welchen Fällen sie die Fachkommission konsultieren wollen und in welchen Fällen nicht.

Art. 62d Abs. 2 StGB regelt in groben Zügen die Zusammensetzung der Fachkommission. Einerseits wird nur die Befangenheit von Sachverständigen und Vertretern der Psychiatrie erwähnt. Andererseits werden keine näheren spezifischen Qualifikationen für die Fachkommissionmitglieder verlangt, ausser dass sie aus einer der drei speziell angegebenen Berufsbereiche (Strafverfolgung, Vollzug, Psychiatrie) stammen sollten. Die Frage der Befangenheit<sup>101</sup> sollte auf alle Mitglieder ausgedehnt werden. Es erscheint unerlässlich, die Unabhängigkeit der gesamten Fachkommission zu gewährleisten. Angesichts ihrer wichtigen Rolle und ihrer sehr spezifischen Aufgaben erscheint es wichtig, dass nur Mitglieder gewählt werden, die ausreichende Fachkenntnisse für ihren Auftrag nachweisen können. Schliesslich sollte die Zugehörigkeit zu einem der drei Berufsbereiche keine unabdingbare Voraussetzung sein. Es ist sinnvoll, dass weitere Fachpersonen mit spezifischen zusätzlichen Fachkenntnissen Mitglied eines solchen Organs sein können. In Frage kommen namentlich Fachpersonen der Kriminologie und der Rechtspsychologie.

---

<sup>100</sup> *Supra* S. 22 f.

<sup>101</sup> Zu diesem Thema: Urteil des Bundesgerichts 6B\_623/2018 vom 22. August 2018

## 8 Literaturverzeichnis

AMT FÜR JUSTIZVOLLZUG KANTON ZÜRICH, *Schlussbericht Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug*, Zürich 2014 (zitiert: Schlussbericht ROS)

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz*, Bern 2014 (zitiert: Bericht Amherd)

BRÄGGER Benjamin F., *Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Massnahmerecht*, in: Jusletter 11. Juni 2018

BRÄGGER Benjamin F./GRAF Marc, *Gefährlichkeitsbeurteilung von psychisch kranken Straftätern – Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Strafvollzugsbehörden*, in: Jusletter 27. April 2015

HEER Marianne, *Beendigung therapeutischer Massnahmen: Zuständigkeiten und Verfahren*, in: AJP 2017, S. 592 ff.

KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND –DIREKTOREN, *Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz*, Bern 2014

KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND –DIREKTOREN, *Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz - Reporting der Kantone für das Jahr 2016*, Bern 2016

LEHNER Dominik/HUBER Andreas, *Gemeingefährlichkeit*, in: Brägger Benjamin F. (Hrsg.), *Das schweizerische Vollzugslexikon – von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung*, Basel 2014, S. 203 ff.

LOEWE-BAUR Mirjam, *Der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS) – Ergebnisse und Erkenntnisse einer Evaluation*, Zürich/St. Gallen 2017

MICHEL Vanessa/FREYTAG Thomas, *Dangerosité pour la collectivité*, in: Brägger Benjamin F./Vuille Joëlle (Hrsg.), *Lexique pénitentiaire suisse – De l'arrestation provisoire à la libération conditionnelle*, Basel 2016, S. 115 ff.

ROHNER Barbara, *Die Fachkommission zur Beurteilung gefährlicher Straftäter nach Art. 62d Abs. 2 StGB*, Zürich 2016

ZERMATTEN Aimée H./FREYTAG Thomas, *Commission de dangerosité*, in: Brägger Benjamin F./Vuille Joëlle (Hrsg.), *Lexique pénitentiaire suisse – De l'arrestation provisoire à la libération conditionnelle*, Basel 2016, S. 82 ff.