Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

25. August 2020

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn begrüsst die bundesrätliche Absicht, den ausgewiesenen Präziserungs- und Optimierungsbedarf zum Schutze der öffentlichen Sicherheit anzugehen.

Die vorgeschlagenen Klärungen werden in ihrer grundsätzlichen Stossrichtung begrüsst. Zum Teil widerspricht der Vorentwurf aber (unverändert) geltenden Bestimmungen oder erscheint ungeeignet, die identifizierten Probleme sachgerecht zu lösen. Insbesondere der vorgesehene Ausbau der Bewährungshilfe und der Weisungen für die Zeit nach der Entlassung aus dem Straf- und Massnamenvollzug bedarf unseres Erachtens einer grundsätzlichen Überarbeitung. Zu bedauern ist schliesslich, dass die Gelegenheit verpasst wird, zentrale Punkte, wie die Verankerung der Risikoorientierung und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Informationsaustausch oder die Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten, auf Bunderechsebene zu regeln.

Zu den einzelnen Revisionspunkten nehmen wir wie folgt Stellung:

Unbegleitete Urlaube für verwarnte Täter im geschlossenen Vollzug (Art. 84 Abs. 6^{bis} und 6^{ter} und Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB; Ziff. 1.2.2, 1.3.1, 2.1 erläuternder Bericht)

Gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB wird eine Verwahrung ausgesprochen, wenn aufgrund der Persönlichkeitsmerkmale des Täters, der Tatumstände und seiner gesamten Lebensumstände ernsthaft zu erwarten ist, dass der Täter weitere Taten dieser Art begeht (Bst. a) oder wenn eine stationäre therapeutische Massnahme aufgrund einer deliktrelevanten schweren oder langdauernden psychischen Störung zwar angemessen wäre, die therapeutische Erreichbarkeit aber nicht gegeben ist (Bst. b). Es stellt sich die Frage, wie weit Vollzugsöffnungen bei Verwahrungen zu gehen haben. Immerhin liegt es bei wiedererlangter therapeutischer Erreichbarkeit nahe, zunächst (wieder) eine stationäre therapeutische Massnahme anzuordnen

(vgl. Art. 64b Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 65 Abs. 1 StGB), weil in dieser Konstellation der Grund für die Verwahrung (Art. 64 Abs. 1 Bst. b StGB) weggefallen ist. An Vollzugsöffnungen während des Verwahrungsvollzuges werden bereits heute hohe Anforderungen gestellt, selbst wenn auch der Verwahrungsvollzug grundsätzlich unter der Entlassungsperspektive steht.

Der Kanton Solothurn steht der vorgesehenen gesetzlichen Präzisierung zwar nicht ablehnend gegenüber. Es besteht aber zwischen Art. 84 Abs. 6^{bis} VE-StGB und dem nicht angepassten Art. 64 Abs. 3 StGB ein Widerspruch. Während der Vorentwurf für verwahrte Straftäter unbegleitete Urlaube während der Freiheitsstrafe, die der Verwahrung vorangeht, untersagen will, soll gemäss unveränderter Bestimmung die (durch das Gericht verfügte) bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe auch vor Antritt der Verwahrung möglich bleiben (Art. 64 Abs. 3 StGB). Ohne vorgängige Vollzugsöffnungen, zu welchen bekanntlich auch die unbegleiteten Urlaube gehören, kann aber keine bedingte Entlassung erfolgen.

Gemäss erläuterndem Bericht (S. 19) soll der erste unbegleitete Ausgang *nach* erfolgter offener Platzierung und erst erfolgen, wenn eine bedingte Entlassung dereinst möglich ist. Inwiefern die zeitliche Voranstellung einer offenen Platzierung vor der Gewährung unbegleiteter Urlaube geeigneter erscheint, die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten, lässt sich dem erläuternden Bericht nicht entnehmen.

Soll an der Beschränkung festgehalten werden, müsste Art. 84 Abs. 6^{bis} VE-StGB entsprechend präzisiert werden: «Verwahrten Straftätern werden während des der Verwahrung vorausgehenden *geschlossenen* Strafvollzugs keine unbegleiteten Urlaube gewährt.» Im Übrigen ist festzuhalten, dass auch begleitete Urlaube nur durchgeführt werden dürfen, wenn sie aufgrund einer Analyse des konkreten Risikos für eine Flucht oder eine neue Straftat unter Berücksichtigung des Zwecks, der konkreten Modalitäten und der aktuellen täterpersönlichen Situation verantwortet werden können.

Unklar und im erläuternden Bericht, soweit ersichtlich, unerwähnt sind die Gründe für die Streichung von Art. 90 Abs. 1 Bst. a StGB («vorübergehende therapeutische Massnahme»).

Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung (Art. 64b Abs. 3 VE-StGB; Ziff. 1.2.3, 1.3.2, 2.2 erläuternder Bericht)

Die geplante Neuregelung, dass die bedingte Entlassung aus der Verwahrung unter bestimmten Voraussetzungen künftig nur noch alle drei Jahre von Amtes wegen geprüft werden muss, wird aus prozessökonomischen Gründen begrüsst. Die Rechte der verurteilten Person werden durch die Möglichkeit, jederzeit ein Gesuch um bedingte Entlassung zu stellen, ausreichend gewahrt. Rechtlich geklärt werden müssten aber einerseits die Kadenz nach Ablauf der ersten Dreijahresfrist (wohl wiederum weitere drei Jahre) und die Angleichung der gemäss Art. 64 Abs. 2 Bst. b StGB alle zwei Jahre vorgesehenen Frist zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine stationäre therapeutische Behandlung gegeben sind und beim zuständigen Gericht Antrag gestellt werden soll.

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

Berechnung der Dauer von therapeutischen Massnahmen (Art. 57a VE StGB; Ziff. 1.2.4, 1.3.3, 2.3 erläuternder Bericht)

Die Überführung der neusten höchstrichterlichen Rechtsprechung in das Strafgesetzbuch wird begrüsst. Zwar lässt sich aus dem Schweigen zur Anrechnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft entnehmen, dass eine Anrechnung analog Art. 51 StGB nicht erfolgen soll.

Hier bietet sich aber nicht nur eine Klärung dieser Frage im Gesetz oder in der Botschaft an, sondern auch eine Klärung des Verhältnisses zum vorzeitigen Massnahmenantritt nach Art. 236 StPO bzw. zur diesbezüglichen Fristberechnung.

Schliesslich besteht bei den Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB aufgrund ihrer gesetzlichen Höchstdauer bezüglich der geltenden Fristberechnung gesetzgeberischer Klärungsbedarf. Aufgrund der zeitlichen Limitierung wird hier – im Gegensatz zur stationären Massnahmen nach Art. 59 StGB – der Fristbeginn mit dem vorzeitigen Massnahmenantritt gleichzusetzen sein. Zu klären bliebe schliesslich, ob der Zeitpunkt der Anordnung oder des Eintritts in die entsprechende Institution fristauslösend sind.

Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme (Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 8 VE-BGG, Art. 62c Abs. 1 und 5, Art. 62d Abs. 1, Art. 63a Abs. 1 und 2 sowie Art. 65a VE-StGB; Ziff. 1.2.5, 1.3.4, 2.4 erläuternder Bericht)

Die Absicht, den Entscheid über die Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme dem in der Sache zuständigen Strafgericht zu übertragen, erscheint geeignet, die sich aus der Zweistufigkeit von Nachentscheiden ergebenden prozessualen Probleme zu beseitigen. Sie wird deshalb grundsätzlich sehr begrüsst.

Anders beurteilt wird die Abwägung zwischen den im erläuternden Bericht dargelegten Varianten A und B. So führt die Variante A unseres Erachtens zu keiner Entlastung der Vollzugsbehörden, hat diese doch Anträge zu formulieren und zu begründen.

Vielmehr führt sie zu einer unnötigen Mehrbelastung der Gerichte, soweit nicht ohnehin über Rechtsfolgen zu befinden ist. So hätte das Gericht mit der vorgesehenen Lösung beispielsweise auch über einen erfolgreichen Verlauf einer problemlosen ambulanten Suchtbehandlung zu entscheiden (vgl. Art. 63 Abs. 1 VE-StGB). Kann über die Aufhebung einer Massnahme entschieden werden, ohne dass weitere Anordnungen (Rechtsfolgen) zu treffen sind, ist ein Gerichtsentscheid unnötig. Inwiefern sich *zudem* Gesuche einer verurteilten Person um Aufhebung einer Massnahme, die gemäss VE-StGB dem Gericht vorgelegt werden sollen, von einem Gesuch um bedingte Entlassung unterscheiden, über die nach wie vor die Vollzugsbehörden zu entscheiden haben, bleibt unklar und sollte zugunsten der Kompetenz der Vollzugsbehörden geklärt werden. Dahingehend sollte auch das Verhältnis des mit dem «Antrag auf Verlängerung» (anstelle der Limitierung auf den «Antrag auf Aufhebung») zu ergänzenden Art. 62d Abs. 1 VE-StGB geregelt werden.

Nicht geteilt wird die Ansicht, dass es nicht sachgerecht sei, wenn Verwaltungsbehörden den Entscheid des Gerichts über die Anordnung einer therapeutischen Massnahme aufheben und damit in den Bestand der angeordneten Sanktion eingreifen können. Gleich verhält es sich mit der bedingten Entlassung, die gemäss Vorentwurf zurecht dem Entscheid der Verwaltungsbehörden weiterhin überlassen bleiben soll. Die Beurteilung, welcher Vollzugsverlauf einen Antrag an das Gericht um Anordnung der adäquaten Rechtsfolgen erfordert, kann den Vollzugsbehörden als Fachbehörden durchaus weiterhin zugetraut werden.

Gerade die im Bereich der nachträglichen Anordnung oder Änderung einer Massnahme identifizierten Probleme (vgl. Bericht des Bundesamtes für Justiz zur Motion 16.3002 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern» vom 20.11.2018, Ziff. 6.4.3 Identifizierte Probleme, S. 25) sollten mit der vorliegenden Revision bereinigt werden. Insbesondere ist seitens des Bundes Klarheit darüber zu schaffen, dass das Gericht in einem Verfahren auf Verlängerung einer stationären Massnahme nach Art. 59 Abs. 4 StGB ohne Weiteres, d.h. von Amtes wegen die Verwahrung nach Art. 64 Abs. 1 StGB anordnen kann, wenn es beispielsweise die therapeutische Erreichbarkeit anders beurteilt, als die antragstellende Vollzugsbehörde. Art. 62c Abs. 1 VE-StGB («auf Antrag der Vollzugsbehörde») lässt unseres Erachtens diese zentrale Frage offen. Art. 59 Abs. 4 StGB könnte so präzisiert werden, dass das zuständige Gericht bei Nichtverlängerung nach den Regeln von Art. 62c StGB entscheidet. Art. 62c Abs. 4 StGB könnte schliesslich dahingehend angepasst werden, dass das Gericht bei Aufhebung einer Massnahme, die aufgrund einer Straftat nach Art. 64 Abs. 1 angeordnet wurde, auf Antrag der Vollzugsbehörde oder von Amtes wegen die Verwahrung anordnet, wenn ernsthaft zu erwarten ist, dass der Täter weitere Taten dieser Art begeht.

Die – bereits in der von den eidgenössischen Räten verworfenen BGG-Revision vorgesehene – Rechtsmittellegitimation der Vollzugsbehörden wird ausdrücklich begrüsst. Gemäss Wortlaut von Art. 65a VE-StGB sind die Vollzugsbehörden in erstinstanzlichen Nachverfahren selbst nicht Partei. Unklar ist, ob und wenn ja weshalb mit der gewählten Terminologie der Rechtsmittellegitimation eine Einschränkung der umfassenden Parteistellung beabsichtigt wurde. Diese Einschränkung wird vor dem Hintergrund von Art. 104 Abs. 2 StPO und Art. 363 ff. StPO bedauert und als nicht zielführend erachtet.

Auch bleibt unklar, weshalb die Rechtsmittellegitimation (richtigerweise: Parteistellung) nur bei stationären Massnahmen und nicht auch bei ambulanten Massnahmen oder bei Fragen nach Art. 65 i.V.m. Art. 64 StGB, mithin in sämtlichen Nachverfahren angebracht sein sollte. Hier drängt sich eine Nachbesserung auf.

Trotz der durch das Bundesgericht erfolgten Klärung (BGer 1B_16/2020 vom 28. April 2020), werden die im Zusammenhang mit der StPO-Revision laufenden Bestrebungen (vgl. BBI 2019 6697) begrüsst, die bundesgesetzlichen Grundlagen für die vollzugsrechtliche Sicherheit rasch zu schaffen. Soweit ersichtlich, wird in diesem Zusammenhang die Frage der Rechtsmittellegitimation bedauerlicherweise offengelassen. Eine weitere Präzisierung von Art. 65a VE-StGB bietet sich hier an.

Bedauert wird überdies, dass die Gelegenheit verpasst wird, die Frage der Zuständigkeit im Bereich von Art. 62c Abs. 2 StGB zu klären. Vorgeschlagen wird folgende Ergänzung:

«Ist der mit der Massnahme verbundene Freiheitsentzug kürzer als die aufgeschobene Freiheitsstrafe, ordnet das Gericht den Vollzug der Reststrafe an. Hat der Gefangene zwei Drittel seiner Strafe, mindestens aber drei Monate verbüsst, prüft die Vollzugsbehörde von Amtes wegen, ob dieser gestützt auf Art. 86 bedingt entlassen werden kann.»

Geklärt werden sollte auch, ob die Vollzugsbehörden bei erfolgreichem Abschluss einer ambulanten Massnahme nach Art. 63b Abs. 1 StGB gleichsam zuständig sind, über den Bestand (Aufhebung, Weiterführung, Anpassung) der gerichtlich angeordneten Bewährungshilfe und Weisungen gemäss Art. 63 Abs. 2 StGB zu entscheiden. Nicht anders verhält es sich bereits beispielsweise bei einer bedingten Entlassung (vgl. Art. 87 Abs. 2 StGB).

Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit (Art. 62c, Art. 62d Abs. 2, Art. 62e, Art. 64 Abs. 5, Art. 64a, Art. 64b Abs. 2 Bst. c, Art. 75a Abs. 1 und 3, Art. 90 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 19a und 91b VE-StGB; Ziff. 1.2.6, 1.3.5, 2.5 erläuternder Entwurf)

Die vorgesehene Regelung betreffend Zusammensetzung entspricht, soweit ersichtlich, bereits der geltenden Praxis des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz. Inhaltlich werden die vorgesehene Präzisierung und die gesetzliche Verankerung der Ausstandsregeln begrüsst.

Befürwortet wird auch die Präzisierung, dass eine Vorlagepflicht bei einem Zweifel über die Gefährlichkeit des Straftäters besteht (Art. 75a Abs. 1 VE StGB) und nicht bereits schon dann, wenn die Frage nicht eindeutig beantwortet werden kann.

Abzulehnen ist jedoch die massive Ausweitung der vorlagepflichtigen Fallkonstellationen sowie die in Art. 91a Abs. 3 VE-StGB vorgesehene Pflicht der Fachkommission zur Abgabe von Empfehlungen zu den Vollzugsmodalitäten, falls diese die Einweisung in eine offene Einrichtung oder die Gewährung von Vollzugsöffnungen befürwortet. Art. 91a Abs. 3 VE soll entsprechend wie folgt geändert werden: *«Falls die Kommission die Einweisung in eine offene Einrichtung oder die Gewährung von Vollzugsöffnungen empfiehlt, gibt sie weitere Empfehlungen zu den Rahmenbedingungen ab.»*

Die Vollzugsbehörden legen die Fälle bei Unsicherheit bereits heute der Fachkommission vor. Eine deutliche Ausweitung der vorlagepflichtigen Fallkonstellationen hat in zeitlicher wie auch finanzieller Hinsicht Auswirkungen auf den Fallverlauf, ohne einen klar positiven Effekt auf die öffentliche Sicherheit.

Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen (Art. 41a, Art. 62 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5, Art. 62f, Art. 98a, Art. 93, Art. 94, Art. 95 Abs. 2, Art. 95a VE-StGB; Art. 34a^{bis} VE-MStG; Ziff. 1.2.7, 1.3.6, 2.6 erläuternder Bericht)

Die implizite Auffassung, dass der Übergang aus einem stationären in ein ambulantes Setting eine sehr sensible Vollzugsphase darstellt und bestmöglich begleitet werden sollte, wird geteilt.

Die vorgeschlagene Streichung von Art. 93 Abs. 2 StGB und die Erweiterung von Art. 94 StGB gemäss Vorentwurf werden begrüsst, wobei aber nicht ersichtlich ist, weshalb sich zwingend ein forensisch-psychiatrisches Gutachten zur Frage des zulässigen Aufenthaltsortes zu äussern hat, wenn dieser Gegenstand einer Weisung sein soll. Art. 93 Abs. 3 StGB sollte beibehalten werden.

Gemäss der vorgeschlagenen Regelung hat das Gericht bereits zum Urteilszeitpunkt einen Vorbehalt zu machen, wenn bei Gewalt- und/oder Sexualstraftaten die Voraussetzungen für eine Verwahrung nicht gegeben sind aber eine hohe Rückfallgefahr für weitere Gewalt- und Sexualstraftaten besteht (Art. 41a VE StGB). Es ist fraglich, ob bei Anordnung einer stationären Massnahme der Vorbehalt der Bewährungshilfe bzw. von Weisungen bei Scheitern derselben gemäss Art. 41a VE StGB nicht bereits die Frage aufwirft, ob die Voraussetzungen für die Anordnung einer stationären therapeutischen Massnahme selbst, nämlich die zu erwartende Minderung der Rückfallgefahr (Art. 59 Abs. 1 Bst. b StGB), überhaupt gegeben sind.

Ein ambulantes Setting hängt massgeblich bis fast ausschliesslich von der Kooperationsbereitschaft des Betroffenen ab. Die Absicht, gefährliche Straftäter, die nicht verwahrt werden können, zum Schutze der öffentlichen Sicherheit eng anzubinden, ist an sich zwar nachvollziehbar und begrüssenswert. Es mutet jedoch etwas praxisfern an, von verurteilten Straftätern, die beispielweise aufgrund verweigerter Therapiebereitschaft aus der stationären Massnahme (ohne oder nach Vollzug einer Reststrafe und ohne die Möglichkeit der anschliessenden Verwahrung) entlassen werden mussten, die für ein funktionierendes ambulantes Setting notwendige Kooperationsbereitschaft zu erwarten. Der Vorentwurf sieht in Art. 95a Abs. 3 VE-StGB lediglich die Mahnung, Aufhebung oder Anordnung von Bewährungshilfe und das Erteilen neuer, das Anpassen oder das Aufheben bestehender Weisungen vor. Ein ambulantes Setting ohne Kooperation und ohne adäquate Interventionsmöglichkeiten stellt aber nicht nur eine immense Belastung der Vollzugsbehörden dar, sondern suggeriert einen Beitrag an die öffentliche Sicherheit, der nicht ansatzweise geleistet werden kann.

Eigentümlich mutet in diesem Zusammenhang der Hinweis im Erläuternden Bericht (S. 27) an, wonach Sicherheitshaft angeordnet werden könne, wenn im ambulanten Setting nach dem Ende des Straf- und Massnahmenvollzugs eine schwere Gewalttat zu befürchten sei. Soweit kein Nachverfahren offensteht, zumal eine Rückversetzung mangels Reststrafe nicht in Frage kommt, ist wohl einzig Untersuchungshaft im Hinblick auf eine noch nicht begangene Tat denkbar. Der Präventivhaft gemäss Art. 221 Abs. 2 StPO sind aber gerade enge zeitliche Grenzen gesetzt («aus der Missachtung einer Weisung (...) [soll gemäss erläuterndem Bericht zudem auch] nicht ohne Weiteres auf eine besondere Gefährlichkeit geschlossen werden» können). Alles in Allem fehlt es damit an griffigen Interventionsmöglichkeiten. In einem ambulanten Setting, mag es auch noch so engmaschig ausgestaltet sein, lässt sich keine absolute Prävention leisten. Die vorgeschlagene Revision wird bezüglich Art. 95a VE StGB deshalb klar abgelehnt.

Soweit noch eine Reststrafe vollzogen werden kann und damit eine vergleichsweise probate Interventionsmöglichkeit der Vollzugsbehörden während einer bedingten Entlassung verleiht, scheint es sachgerecht, die Probezeit gemäss Art. 87 StGB wieder unabhängig vom verbleibenden Strafrest aber in Abhängigkeit einer der Legalprognose entsprechenden Verhältnismässigkeitsprüfung für die Dauer von bis zu fünf Jahren festlegen zu können.

Weiterer Regelungsbedarf aus Sicht des Kantons Solothurn

Folgende Punkte sind aus unserer Sicht im Entwurf bedauerlicherweise nicht berücksichtigt:

- Die Kantone haben mit der Einführung des Processus Latin de l'Exécution des Sanctions

Orientée vers le Risque (PLESOR) in der frankophonen und des Risikoorientierten Sanktionenvollzug (ROS) in der deutschsprachigen Schweiz die **Risikoorientierung** im Sanktionenvollzug methodisch eingeführt. Eine Erweiterung der Vollzugsgrundsätze um das individuelle Rückfallrisiko, den Entwicklungsbedarf und die Entwicklungsmöglichkeiten der verurteilten Person im Bundesrecht würde die aktuellen kantonalen Anstrengungen abbilden.

- Die öffentliche Sicherheit im Umgang mit gefährlichen Straftäterinnen und Straftätern kann unseres Erachtens am besten durch eine hohe Professionalität sämtlicher in den Straf- und Massnahmenvollzug involvierter Fachpersonen (Vollzugsbehörden, Vollzugsinstitutionen, Therapeutinnen und Therapeuten, Strafbehörden, etc.) gewährleistet werden. Die interdisziplinäre Beurteilung des individuellen Rückfallrisikos gründet dabei auf einer möglichst breiten Informationsbasis. Die Informationsbeschaffung und der Informationsaustausch unter den Behörden und mit den anderen, an einem Straf- oder Massnahmenvollzug beteiligten Stellen ist folglich zentral. Eine Ausweitung der zwischen den Straf- und Justizvollzugsbehörden bestehenden Melderechte und -pflichten (vgl. Art. 75 Abs. 1 StPO) sowie eine bundesgesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch mit weiteren Behörden und involvierten Dritten hätten Signalwirkung, ebenso wie eine Klärung, welche Informationen mit welchen Mitteln (vgl. z.B. Art. 192 ff. StPO) beschafft werden können.
- Die Frage, wie Weisungen und Auflagen wirkungsvoll kontrolliert werden können und welche Interventionsmöglichkeiten bestehen, ist von praktischer Relevanz. In diesem Zusammenhang ist auf die Ausführungen zur Bewährungshilfe und zu den Weisungen nach Beendigung des Straf- und Massnahmenvollzugs zu verweisen. Die Ausarbeitung bundesrechtlicher Regelungen bietet sich an.

Änderungen des Jugendstrafgesetzes (Ziff. 3, 3.1.5.5, 3.2 erläuternder Bericht)

Art. 3 Abs. 2 und 3 JStG – Zuständigkeiten

Das Verhältnis der vorliegenden Revision zum Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens der laufenden Revision des Jugendstrafgesetzes und der Jugendstrafprozessordnung (vgl. Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung [Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung], BBl 2019 6697) wird leider nicht weiter erläutert. Die ursprüngliche Absicht, Strafverfahren gegen Täter, die sowohl vor als auch nach dem 18. Lebensjahr delinquieren (sog. Übergangstäter) in zwei voneinander getrennten Verfahren zu führen, wurde zwar in der besagten Botschaft festgehalten (vgl. BBl 2019 6773 f.) und praxisseitig begrüsst, weil die bisherige Regelung für Übergangstäter immer wieder zu Unklarheiten und ungleicher Behandlung von gleichaltrigen Beschuldigten führte. Inwiefern die beabsichtigte Klärung des anwendbaren Verfahrens nun aber im vorliegenden Entwurf noch berücksichtigt ist, bleibt offen.

Art. 15 a, Art. 19, Art. 19c, Art. 25a, Art. 27a JStG – Massnahmen

Eine rechtliche Antwort darauf zu finden, wie mit Jugendlichen zu verfahren ist, die vor Erreichen des 18. Altersjahres sehr schwere Straftaten begangen haben, ist nicht einfach und kann im Einzelfall von grosser Bedeutung für die öffentliche Sicherheit sein.

Der vorgeschlagene Entwurf sieht bei jugendlichen Straftätern als Lösung vor, Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts an die geschlossene Unterbringung oder an den Freiheitsentzug anschliessen zu lassen. Möglich sein sollen die stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB, die stationäre Suchtbehandlung nach Art. 60 StGB und eine Massnahme für junge Erwachsene nach Art. 61 StGB.

Wegleitend für das Jugendstrafgesetz (JStG) ist gemäss Art. 4 JStG der Schutz und die Erziehung von Jugendlichen. Das JStG hat spezialpräventiven Charakter und baut darauf auf, dass mittels

erzieherischer und therapeutischer Schutzmassnahmen, gegebenenfalls kombiniert mit Strafen, die Entwicklung von Jugendlichen bestmöglich gefördert wird, so dass ihre Integration in die Gesellschaft gelingt und Rückfälle vermieden werden können.

Wie im Erwachsenenstrafrecht sind im Jugendstrafrecht Konstellationen bekannt, in welchen sich Jugendliche auf keine die Legalprognose begünstigende und deliktrelevante Schutzmassnahme oder Freiheitsstrafe einlassen.

Das Jugendstrafrecht definiert Sanktionen für Kinder und Jugendliche, die zwischen ihrem zehnten und achtzehnten Lebensjahr delinquieren. Die Schutzmassnahmen nach Jugendstrafrecht werden für unbestimmte Zeit angeordnet und enden spätestens mit Erreichen des 25. Altersjahres. Gemäss Art. 19 Abs. 1 JStG ist eine jugendstrafrechtliche Schutzmassnahme aufzuheben, «wenn ihr Zweck erreicht ist oder feststeht, dass sie keine erzieherische oder therapeutische Wirkung mehr entfaltet».

So betrachtet würden Schutzmassnahmen nach Jugendstrafrecht zum Zeitpunkt, in dem sich das nach Erwachsenenstrafrecht zuständige Gericht mit der adäquaten Massnahme nach StGB auseinandersetzen hat, in der Regel bereits mindestens sieben Jahre dauern. Es ist unklar, worauf die Hoffnung gründet, dass sich mit einer anschliessenden stationären Suchtbehandlung oder einer Massnahme für junge Erwachsene bei einer je absolut maximalen Massnahmendauer von vier Jahren die Legalprognose günstig beeinflussen liesse, zumal die einschlägige Vollzugsarbeit davor die nach Erwachsenenstrafrecht geltende Maximaldauer bereits überschritten hätte. Allein die «Weiterführung» einer bereits installierten therapeutischen Behandlung scheint in diesem Zusammenhang prima vista zwar noch adäquat. Aber auch im Erwachsenenstrafrecht stellt sich bei einer Massnahmendauer von bald zehn Jahren die Frage der Verhältnismässigkeit. So scheint sich in das Konzept des Erwachsenenstrafrechts einzig die Verwahrung als Anschluss an eine geschlossene Unterbringung plausibel einfügen. Eine Verwahrung aber unter anderen Voraussetzungen als den in Art. 64 StGB Genannten anordnen zu können, wird in der Praxis schwerlich umsetzbar sein. Will man die Anwendung des Massnahmenrechts nach StGB im Anschluss an «Jugendstrafen» nur in ausgewählten Einzelfällen für zulässig erklären, sind geeignete Ausschlusskriterien zu definieren. Dass als Anlassdelikt Gewalt und Sexualstraftaten im Vordergrund stehen, scheint selbstverständlich. Weshalb aber mit dem Verweis auf Art. 25 JStG ein anderer Massstab als bereits in Art. 64 StGB vorgegeben zur Anwendung gelangen sollte, erschliesst sich aus den Erläuterungen zum Vorentwurf nicht. So ist beispielsweise schwer nachvollziehbar, weshalb eine qualifizierte, also eine besonders grausame Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 3 StGB) Sicherungsmassnahmen gemäss Erwachsenenstrafrecht eher erfordert, als beispielsweise eine mehrfache Vergewaltigung, allenfalls sogar mit einer feststellbaren Progredienz in der Gewaltanwendung. Letztere Konstellation erfüllt die Voraussetzungen von Art. 64 StGB, wohl aber nicht jene nach Art. 25 JStG.

Die Durchbrechung der klaren Trennung von Sanktionen nach JStG und StGB zugunsten der öffentlichen Sicherheit erscheint zwar in seltenen Einzelfällen als geeignet, in spezialpräventiver Hinsicht die öffentliche Sicherheit aufrecht zu erhalten. Zusammenfassend kommt dabei aber einzig die Verwahrung nach Art. 64 StGB in Frage, an eine mehrjährige Massnahme nach Jugendstrafrecht anzuschliessen. Die vorgeschlagene Konzeption kann schliesslich auch dazu führen, dass jugendliche Ersttäter eher verwahrt werden, als erwachsene Ersttäter.

Darüber hinaus zeigen sich folgende praktische Schwierigkeiten: Institutionen, welche stationäre jugendstrafrechtliche Schutzmassnahmen vollziehen, sind nicht verpflichtet, jugendliche Straftäter aufzunehmen oder bei anhaltender Renitenz den Vollzug fortzuführen. Solche Jugendliche werden «zur Verfügung gestellt».

Diese Tatsache führt dazu, dass das Prozedere, beim Erwachsenengericht stationäre Massnahmen nach dem StGB zu beantragen, bereits mit der Verurteilung durch das Jugendgericht beginnen müsste, um lange Unterbringungen in Gefängnissen, welche kaum die gewünschten pädagogischen oder therapeutischen Wirkungen erzielen können, zu vermeiden. Es sei in diesem Zusammenhang auf das Trennungsprinzip hingewiesen, also die absolute Trennung des Sanktionenvollzuges bei minderjährigen und erwachsenen Verurteilten. Die sog. «Organisationshaft», also die Zeit im Anschluss an eine jugendstrafrechtliche Massnahme bis

zum Verdikt betreffend die Massnahmen nach Strafgesetzbuch in einem Gefängnis zu vollziehen, lässt sich zudem nur schwer mit dem Ziel und der Ausrichtung des Jugendstrafgesetzes in Einklang bringen.

Die Jugendanwaltschaft als Vollzugsbehörde wird mit der vorgeschlagenen Regelung vom ersten Tag des jugendgerichtlich angeordneten Vollzuges (mit Vorbehalt) an gefordert sein, konkrete Vorbereitungen im Hinblick auf den vor dem Erwachsenengericht zu stellenden Antrag zu treffen, Gutachten einzuholen und Negativdaten zu sammeln und zu prozessieren. Es besteht dabei die Gefahr, dass das hauptsächliche Ziel, verurteilte Jugendliche mit den angeordneten Schutzmassnahmen zu einem erfolgreichen Massnahmenende zu verhelfen, dadurch verdrängt wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Brigit Wyss
Frau Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber