



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

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

Zug, 22. September 2020 sa

Stellungnahme des Kantons Zug zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. März 2020 haben Sie die Kantonsregierungen zur Stellungnahme in der rubrizierten Angelegenheit eingeladen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr und äussern uns wie folgt:

Anträge:

1. Art. 84 Abs. 6^{bis} und 6^{ter}, Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB (Unbegleitete Urlaube für verwahrte Täter im geschlossenen Vollzug ausschliessen)

Diese Artikel seien ersatzlos zu streichen.

2. Art. 64b Abs. 3 VE-StGB

Der Begriff «Vollzugsbehörde» sei analog zu Art. 64b Abs. 1 und 2 StGB durch «zuständige Behörde» zu ersetzen.

3. Art. 57a Abs. 1-3 VE-StGB (Berechnung der Dauer von freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahmen)

Wir begrüssen diese Gesetzesänderung grundsätzlich. Die offenen Fragen seien zu klären.

4. Art. 62c Abs. 1 (Einleitungssatz) und Abs. 5, Art. 62d Abs. 1, Art. 63a Abs. 1 und 2 (Einleitungssatz), Art. 65a VE-StGB, Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 8 VE-BGG (Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme)

Wir lehnen den Gesetzesentwurf bezüglich Zuständigkeit bei Aufhebung einer therapeutischen Massnahme ab. Die Zuständigkeiten sollen nach wie vor durch die Kantone festgelegt werden können. Die Schaffung einer Rechtsmittellegitimation für die Vollzugsbehörden begrüssen wir hingegen. Diese sei jedoch auf nachträgliche Verfahren betreffend Änderung und Verlängerung von ambulanten Behandlungen auszuweiten.

5. Art. 62c (Randtitel), Art. 62d Abs. 2, Art. 62e, Art. 64 Abs. 5, Art. 64a (Randtitel), Art. 64b Abs. 2 Bst. c, Art. 75a Abs. 1 und 3, Art. 90 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 91a, Art. 91b VE-StGB, Art. 28 Abs. 3 VE-JStG (Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit)

Wir lehnen die erhebliche Ausweitung des zwingenden Beizugs der konkordatlichen Fachkommission (KoFako) ab. Art. 75a Abs. 1 Bst. a VE-StGB sei zu streichen. Auch Art. 91a Abs. 2, 3 und 4 VE-StGB seien zu streichen.

6. Art. 34a^{bis} VE-MStG, Art. 41a, Art. 62 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5, Art. 62f, Art. 89a, Art. 93, Art. 94, Art. 95 Abs. 2, Art. 95a VE-StGB (Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen)

Die vorgeschlagene Neuerung ist unseres Erachtens aus rechtsstaatlichen, sicherheitstechnischen und praktischen Gründen sehr bedenklich und daher klar abzulehnen.

7. Streichung von Art. 15a und Art. 25a VE-JStG (Ablösung der jugendstrafrechtlichen Massnahme durch eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts)

Auf die Vorbehalte im Grundurteil sei zu verzichten.

8. Art. 19 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} VE-JStG (Verzicht auf Trennung der Verfahren betreffend Entscheid über eine Reststrafe und Anordnung einer Massnahme nach StGB)

Auf die Trennung der Verfahren betreffend Entscheid über eine Reststrafe und Anordnung einer Massnahme nach StGB sei zu verzichten.

9. Art. 19a Abs. 2 VE-JStG (Verzicht auf Subsidiarität)

Von der Subsidiarität jugendstrafrechtlicher Anschlussmassnahmen im Sinne von Art. 59-61 und Art. 64 StGB gegenüber den Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes sei abzusehen.

Begründungen:

Zu Antrag 1, 84 Abs. 6^{bis} und 6^{ter}, Art. 90 Abs. 4^{bis} VE-StGB

Diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu Art. 64 Abs. 3 StGB, wonach eine bedingte Entlassung wegen einer guten Legalprognose ohne vorgängige unbegleitete Urlaube gar nicht möglich ist. Grundsätzlich müssen Änderungen im Vollzugsregime (z.B. Versetzung in den offenen Vollzug) vorgängig erprobt werden – unter anderem mit unbegleiteten Urlaube aus dem geschlossenen Vollzug. Da der neue Art. 84 Abs. 6^{bis} StGB unbegleitete Urlaube gänzlich – also auch während des offenen Vollzugs – ausschliesst, wird für die Vollzugsbehörden die Einschätzung, ob weitere Progressionen gewährt werden können oder ob eine Person sich «in Freiheit bewährt» und bedingt entlassen werden kann, verunmöglicht. Eine Risikoeinschätzung gestützt auf intramurales Verhalten und Urlaube, die nur unter strengen Sicherheitsvorkehrungen stattfinden (und damit keine realistische Einschätzung des Verhaltens erlauben), ist kaum möglich und wenig aussagekräftig. Nebst den vorgenannten Bedenken ist anzumerken, dass die Vollzugsbehörden bei Vollzugslockerungen bereits heute einen strengen Massstab

anwenden und die Entscheide im Regelfall gestützt auf gutachterliche Einschätzungen und/oder eine Stellungnahme der konkordatlichen Fachkommission (KoFako) treffen, sodass solche Lockerungen nur bei Verwarhten bewilligt werden, bei denen eine entsprechende Risikoeinschätzung erfolgte und die Progressionen verantwortbar sind.

Zu Antrag 3, Art. 57a Abs. 1-3 VE-StGB

Die Gesetzesvorlage beabsichtigt die Regelung einer bislang offenen und durch die Vollzugsbehörden unterschiedlich gehandhabten Frage in Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs bei freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahmen (Art. 59-61 StGB), was wir im Grundsatz sehr begrüessen. Im Rahmen dieser Regelung finden sich jedoch keine Angaben dazu, ob und inwiefern strafprozessuale Haft (Untersuchungshaft, Sicherheitshaft, vorzeitiger Massnahmenantritt) mitangerechnet wird. Diese Frage wurde vom Schweizerischen Bundesgericht in der jüngsten Vergangenheit mehrfach diskutiert, wobei zwischen stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB und nach Art. 61 StGB unterschieden wurde (vgl. Urteile des Bundesgerichts 6B_691/2018 vom 19. Dezember 2018 und 6B_95/2020 vom 20. Februar 2020). Die vorgeschlagene Regelung interpretieren wir so, dass diese künftig bei allen Massnahmen nach Art. 59-61 StGB gelten bzw. bei keiner Massnahmenart die strafprozessuale Haft miteingerechnet werden soll. Diese absolute Regelung trägt nicht dem Umstand Rechnung, dass die Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB (im Gegensatz zu Art. 59 StGB) über eine gesetzliche Höchstdauer verfügen. Die Zeit im (freiwillig) angetretenen vorzeitigen Massnahmenvollzug sollte mit anderen Worten angerechnet werden, da ansonsten die Gruppe der «Vorzeitigen» benachteiligt wird. Im Sinne der Klarheit wäre es wünschenswert, wenn eine Präzisierung in die Vorlage oder zumindest in den Kommentar aufgenommen würde. Zudem wäre eine Ausweitung bzw. analoge Anwendung auf die ambulanten Behandlungen nach Art. 63 StGB ebenfalls sinnvoll.

Zu Antrag 4, Art. 62c Abs. 1 (Einleitungssatz) und Abs. 5, Art. 62d Abs. 1, Art. 63a Abs. 1 und 2 (Einleitungssatz), Art. 65a VE-StGB, Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 8 VE-BGG

Der vorgelegte Entwurf sieht für sämtliche Aufhebungsentscheide über therapeutische Massnahmen die Zuständigkeit des Strafgerichts vor. Die Vollzugsbehörden und die Verwaltungsgerichte verfügen über die grösste Sachkunde in vollzugsrechtlichen Fragestellungen und es ist kein triftiger Grund ersichtlich, weshalb das bisherige bewährte System aufgegeben bzw. künftig die Kompetenzen der Vollzugsbehörden beschnitten und solche Fragen den Strafgerichten zur Beurteilung übertragen werden sollten. Das aus der Vorlage durchschimmernde Misstrauen gegenüber den Vollzugsbehörden ist unbegründet. Das Risiko von Fehleinschätzungen besteht bei allen Entscheidungsträgern und ist bei den Strafgerichten keineswegs geringer als bei den Vollzugsbehörden; im Gegenteil, verfügen die letzteren doch über die notwendigen spezifischen Erfahrungen und Kernkompetenzen (z.B. auch bezüglich geeigneter Institutionen etc.). Die vorgeschlagene Variante führt zu unnötigen und ineffizienten Verfahrensabläufen und keineswegs zu einer Vereinfachung der Anwendung des Sanktionenrechts. Wie bisher soll deshalb die Zuständigkeit des Strafgerichts bei Aufhebung einer Massnahme nur in denjenigen Fällen vorgesehen werden, in denen der Entscheid über die Aufhebung mit dem Entscheid über

eine Änderung der Sanktion zusammenfällt. Dieser Lösung soll unbedingt der Vorzug gegeben werden. Dass dies zu kompliziert sein könnte, hat sich in der Praxis bis anhin nicht bestätigt. Die Ausweitung der Rechtsmittellegitimation erachten wir hingegen als sinnvoll und zweckmässig. Es stellt sich jedoch die Frage, warum sich diese auf nachträgliche Entscheide bezüglich der stationären therapeutischen Massnahmen beschränken soll, wenn es auch bei ambulanten Behandlungen nachträgliche Verfahren betreffend Änderung und Verlängerung gibt.

Zu Antrag 5, Art. 62c (Randtitel), Art. 62d Abs. 2, Art. 62e, Art. 64 Abs. 5, Art. 64a (Randtitel), Art. 64b Abs. 2 Bst. c, Art. 75a Abs. 1 und 3, Art. 90 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 91a, Art. 91b VE-StGB, Art. 28 Abs. 3 VE-JStG

Uns erscheinen insbesondere die Regelungen zur zwingenden Begrüssung der KoFako zu einschneidend und in der Praxis wenig hilfreich. Die Fälle werden der KoFako vom Vollzugs- und Bewährungsdienst bereits heute bei geringsten Zweifeln vorgelegt. Eine Vorlagepflicht stellt die fachliche Kompetenz der Vollzugsbehörde zur Einschätzung der Vollzugsfälle in Frage und wird in der Praxis zu ressourcen- und kostenintensiven Leerläufen führen.

Zur beantragten Streichung von Art. 75a Abs. 1 Bst. a: Im Vorschlag zu Art. 75a Abs. 1 StGB wird festgehalten, unter welchen Voraussetzungen eine Stellungnahme der KoFako einzuholen ist, wenn die Vollzugsbehörde erwägt, a) «die Einweisung in eine offene Einrichtung» oder b) «die Gewährung von Vollzugsöffnungen» zu verfügen. Art. 75a Abs. 2 StGB, welcher unverändert bestehen bleibt, subsumiert unter die Vollzugsöffnungen explizit die «Einweisung in eine offene Anstalt». Art. 75a Abs. 1 Bst. a ist somit überflüssig.

Gegen die Präzisierungen von Art. 91a VE-StGB (Abs. 1 und 5) haben wir nichts einzuwenden. Abs. 2 regelt hingegen keine Fragen, welche zwingend von der KoFako beurteilt werden sollen und die Erweiterung in Abs. 3 bezüglich der Vollzugsmodalitäten geht zu weit. Eine – ungefragt ausgesprochene – Empfehlung seitens KoFako greift einerseits zu stark in die Vollzugskompetenzen der Einweisungsbehörden ein und stellt andererseits eine Umkehr des bereits praktizierten und bewährten Ablaufs dar. Bisher skizzierte die Vollzugsbehörde bei der Fallvorlage die in Frage stehenden Öffnungen mit den im Einzelfall möglichen flankierenden Massnahmen und die KoFako nahm dazu Stellung. Abs. 4 ist sodann überflüssig bzw. regelt eine Selbstverständlichkeit und gehört nicht in ein Bundesgesetz.

Zu Antrag 6, Art. 34a^{bis} VE-MStG, Art. 41a, Art. 62 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5, Art. 62f, Art. 89a, Art. 93, Art. 94, Art. 95 Abs. 2, Art. 95a VE-StGB

Durch Anordnung von Bewährungshilfe und/oder Weisungen, welche grundsätzlich in Freiheit vollzogen resp. durchgeführt werden, wird sich eine Person, die sich im Vollzugssetting renitent und uneinsichtig gezeigt hat, nicht beeinflussen lassen. Eine Person, die unter der Aufsicht der Bewährungshilfe steht, bewegt sich in Freiheit. Für ein Gelingen oder die Wirksamkeit solcher Anordnungen ist ein Mindestmass an Kooperationsbereitschaft und Verlässlichkeit zwingende Voraussetzung. Diese Fähigkeiten bringen die Personen, welche Zielgruppe für diese neuen Regelungen sind, eben gerade nicht mit. Die Mittel und Werkzeuge bzw. die juristischen Konsequenzen, welche den Bewährungsdiensten (welche im Regelfall für die Umsetzung dieser Anordnungen zuständig sind) zur Verfügung stehen, vermögen die vom Gesetzgeber beabsichtigte Sicherheit nicht zu gewährleisten. Die Erwartungen, die mit solchen Anordnungen

verbunden sind, können daher mit den gegebenen Mitteln nicht erfüllt werden. Zudem stellen diese Instrumente für die beteiligten Stellen eine enorme Belastung dar. Weiter stellt sich auch die Frage, wie weit bzw. für wie lange eine Täterin oder ein Täter im strafrechtlichen Setting behalten werden kann oder soll, wenn es auch auf zivilrechtlicher Ebene Unterstützungs- und Sicherungsmassnahmen gibt (z.B. KESB). Die bis zu lebenslänglich mögliche Verantwortung zur Verhinderung künftiger Straftaten bei nicht therapierbaren Täterinnen und Tätern, die die Voraussetzung für eine bedingte Entlassung nicht erfüllen und bei denen von einem erheblichen Rückfallrisiko ausgegangen wird, den Bewährungshilfen aufzubürden, erscheint auf jeden Fall unrealistisch und nicht akzeptabel. Ausserdem wird der Bevölkerung damit eine Scheinsicherheit vorgegaukelt.

Wichtiger als die zeitlich uneingeschränkt möglichen Bewährungshilfen und Weisungen wäre die Aufnahme einer Regelung betreffend wirksame Reaktionsmöglichkeiten bei Nichteinhalten von Bewährungshilfe und Weisungen. Mit der vorliegenden Lösung können die Anordnungen wohl verlängert oder abgeändert werden, die Täterin oder der Täter kann ermahnt werden und es kann eine Busse ausgesprochen werden. Eine Rückversetzung ist bei abgelaufenen Strafen oder aufgehobenen Massnahmen nicht möglich. Auch die Anordnung einer Sicherheitshaft oder eines polizeilichen Sicherheitsgewahrsams nach StPO ist aus rein präventiven Gründen zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. So bleiben die Bewährungshilfe und Weisungen wie bisher mehrheitlich zahnlos, wobei durch die vorgesehene Ausweitung keinerlei Verbesserung erwartet werden kann – im Gegenteil: Diese weckt falsche Erwartungen und ist dadurch sogar gefährlich.

Weiter sind wir der Ansicht, dass die Regelung, wonach die Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen nach dem Vollzug voraussetzt, dass das Strafgericht dies bereits im «Grundurteil» vorbehalten hat, nicht als zwingend erscheint. Vielmehr stellt dies einen unnötigen, das ordentliche Gerichtsverfahren weiter komplizierenden Verfahrensschritt dar. Stattdessen erachten wir es als sachgerecht, eine allgemeine, an Art. 65 StGB angelehnte Bestimmung zu schaffen, auf die Voraussetzung eines entsprechenden Vorbehalts im «Grundurteil» zu verzichten und die Strafgerichte erst nach erfolgtem Vollzug über Bewährungshilfe und Weisungen befinden zu lassen.

Zu Antrag 7, Art. 15a, Art. 25a VE-JStG

Die speziell für Jugendliche geschaffenen Grundprinzipien tragen der Tatsache Rechnung, dass vor allem Jugendliche beurteilt werden müssen, deren Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. So stehen hier der Resozialisierungsgedanke und insbesondere der Integrationsgedanke deutlicher im Vordergrund als im Erwachsenenstrafrecht. Daran soll festgehalten werden. Dass es in der jüngeren Vergangenheit ein paar wenige Einzelfälle mit Betroffenen gab, die sich im jugendlichen Alter schwere Delinquenz zuschulden kommen liessen, darf nicht dazu führen, das Konzept des Jugendstrafrechts zu gefährden oder gar in Frage zu stellen. Wegleitend für die Anwendung des JStG ist der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen (Art. 2 Abs. 1 JStG). Es ist zu befürchten, dass mit der vorgeschlagenen Neuregelung eine Durchbrechung dieser Haltung einhergehen wird. Zu denken ist dabei in erster Linie an die Entscheidungsträgerinnen und Vollzugsverantwortlichen, die sich neu mit anderen Szenarien als mit einer möglichst jugendgerechten Integration, Sozialisierung oder Resozialisierung konfrontiert

sehen. Darüber hinaus dürfen aber auch die Betroffenen selbst nicht vergessen werden, welche im Vollzug unter dem Damoklesschwert späterer weiterer Vorkehren deutlich weniger frei sind und deren Kooperationsbereitschaft generell leiden könnte. Schliesslich wird bei einem Vorbehalt die juristische Auseinandersetzung zu einem Zeitpunkt geführt, wo die Entwicklung und allenfalls der Erfolg einer Massnahme noch gar nicht beurteilt werden können. Wie der Bundesrat in seinem Bericht richtig hervorhebt, sind in der Praxis die Fälle, in welchen hier Handlungsbedarf bestehen könnte, an einer Hand abzuzählen. Trotz des Delikt catalogs wäre der Anwendungsbereich für die Möglichkeit vorbehaltener Massnahmen nach Erwachsenenstrafrecht unseres Erachtens zu weit gefasst. Damit hätte das Ermessen der Verfahrensleitung im Urteilszeitpunkt zu viel Raum, zumal es bei schweren Delikten aufgrund von Reputationsüberlegungen fast systematisch zur Anwendung des Vorbehalts kommen könnte, anstelle der eigentlich vorgesehenen Fokussierung auf Einzelfälle. Dadurch besteht das Risiko, dass zu viele junge Menschen im justiziellen System festgehalten werden. Bei 15-17jährigen lässt sich nämlich gerade nicht abschätzen, wie sich die Massnahmen bis zum 25. Altersjahr entwickeln. Es fehlt zudem an wissenschaftlich evaluierten Instrumenten und verbindlichen Richtlinien, wie ein solcher Vorbehalt durch die Behörden begründet werden kann. Straffällige Jugendliche haben weder in der Wahl der Institution noch in der Wahl der Therapeutin oder des Therapeuten ein Mitspracherecht. Die geschlossene Unterbringung resp. die Behandlung kann und soll auch gegen ihren Willen durchgesetzt werden. Es ist zum Urteilszeitpunkt nicht bekannt, wer und was den Verlauf negativ oder positiv beeinflussen kann. Betrachtet man diese Aspekte, zeigt sich, dass ein den Vorbehalt aktivierender Sachverhalt bereits eine mögliche Entwicklung präjudiziert, was den Jugendlichen und ihrer Entwicklungsmöglichkeit nicht gerecht wird. Zudem wird – zurecht – bereits durch die Verteidigung im Vorfeld versucht werden, ein Vorbehalt zu verhindern, was die Diskussion unnötigerweise vom eigentlichen Ziel des Jugendstrafrechts – der positiven Integration und Resozialisation – wegführt. Ein im Grundurteil eingebrachter Vorbehalt wird einen Labelingeffekt haben, was auf der einen Seite den Umgang des Umfeldes mit den minderjährigen Straftäterinnen und Straftätern prägt. Andererseits kann ein Vorbehalt auch die kriminellen Einstellungen der Jugendlichen verfestigen, insofern als dass sich die sehr häufig zu findende, feindliche Einstellung der Jugendlichen gegenüber der Justiz verschärft. Mit jeder bzw. jedem Jugendlichen, die oder der durch die Bemühungen der Integration und Resozialisation korrigiert und auf die rechte Bahn gelenkt werden kann, spart der Staat hingegen viel Geld. Im Sinne einer effizienten, glaubwürdigen und den Grundsätzen treu bleibenden Jugendstrafverfolgung soll daher auf die Vorbehalte verzichtet werden.

Zu Antrag 8, Art. 19 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} VE-JStG

Die Ausführungen im erläuternden Bericht auf Seite 73 werfen einige Fragen auf. Danach muss die Vollzugsbehörde bei einer bestehenden Reststrafe zuerst den Entscheid der urteilenden Behörde im Sinne von Art. 32 Abs. 3 JStG abwarten, ob und wieweit der Freiheitsentzug noch zu vollziehen ist, wenn die Unterbringung aufgehoben wird, bevor sie gestützt auf Art. 19c VE-JStG beim Gericht die Anordnung einer Massnahme des StGB beantragen kann. Diese Ausführungen stehen im Widerspruch zu Art. 19 Abs. 1^{ter} VE-JStG, wonach die Vollzugsbehörde eine geschlossene Unterbringung nach Art. 15 Abs. 2 VE-JStG nicht aufhebt, wenn sie gestützt auf Art. 19c VE-JStG eine Massnahme beantragt hat und diese vom Erwachsenengericht noch

nicht rechtskräftig beurteilt werden kann. Wie nach Art. 19c Abs. 3 VE-JStG sollte für diese Konstellation das Erwachsenengericht nebst der Aufhebung der noch bestehenden geschlossenen Unterbringung gleich auch darüber befinden können, ob die Reststrafe noch vollzogen werden muss.

Zu Antrag 9, Art. 19a Abs. 2 VE-JStG

Bei den in den Fokus geratenen Einzelfällen geht es nur um Jugendliche, bei welchen auch nach langwierigen Bemühungen der Jugendstrafrechtspflege ein Sicherheitsrisiko bleibt. Dabei vorgängig noch zivilrechtliche Massnahmen zu prüfen und allenfalls einen Entscheid der zuständigen Zivilbehörde inkl. möglichem Rechtsmittelzug abzuwarten, erscheint als ineffizient und einem schlanken Verfahren hinderlich. Dies stellt insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht eine Hürde dar und würde dazu führen, dass solche Fragen Jahre vorher – also während laufenden Bemühungen gemäss den Zielvorgaben des Jugendstrafrechts – unnötigerweise aufgeworfen werden müssten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zug, 22. September 2020

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Stephan Schleiss
Landammann

sign.

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- annemarie.gasser@bj.admin.ch (PDF und Word)
- Obergericht des Kantons Zug (info.og@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung