

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 23. September 2020

**927. Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes  
(Massnahmenpaket Sanktionenvollzug); Vernehmlassung**

Mit Schreiben vom 6. März 2020 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Vernehmlassung zum Entwurf für ein Massnahmenpaket Sanktionenvollzug eröffnet.

Das Massnahmenpaket Sanktionenvollzug besteht aus zwei Vorlagen. Die Vorlage 1 betrifft die Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0). Sie sieht unter anderem folgende Massnahmen vor: Verbot von unbegleiteten Urlauben für verwahrte Personen, Ausbau der Kontroll- und Begleitmassnahmen (Bewährungshilfe und Weisungen) nach Strafende oder Beendigung einer Massnahme, Präzisierung der Vorschriften betreffend die Zusammensetzung und Anrufung der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit, Änderung der Zuständigkeiten bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer Massnahme, Regelung für die Berechnung der Dauer einer freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahme sowie eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei der Überprüfung der Verwahrung.

Die Vorlage 2 betrifft die Änderungen des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG, SR 311.1). Diese Vorlage soll die Sicherheitslücke schliessen, die dadurch entsteht, dass das Jugendstrafgesetz keine reine Sicherheitsmassnahme zum Schutz Dritter vorsieht. Neu soll im Grundurteil vorbehalten werden können, dass nach Aufhebung einer jugendstrafrechtlichen Sanktion im Erwachsenenalter eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden kann.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :**

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 6. März 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Strafgesetzbuches (StGB) und des Jugendstrafgesetzes (JStG) betreffend Massnahmenpaket Sanktionenvollzug Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüßen die Vorlage im Grundsatz. Einzelne Aspekte lehnen wir jedoch ab. Zudem muss die Vorlage in verschiedener Hinsicht angepasst werden.

## **I. Zu einzelnen Bestimmungen**

### ***Unbegleitete Urlaube für verwahrte Personen im geschlossenen Vollzug ausschliessen (Art. 84 Abs. 6<sup>bis</sup> und 6<sup>ter</sup>; Art. 90 Abs. 4<sup>bis</sup> VE-StGB)***

Bereits bisher werden lebenslänglich verwahrten Personen während des der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzugs sowie während der lebenslänglichen Verwahrung keine Urlaube oder andere Vollzugsöffnungen gewährt (Art. 84 Abs. 6<sup>bis</sup> und Art. 90 Abs. 4<sup>ter</sup> StGB). Neu sollen auch ordentlich verwahrten Personen während des Vollzugs der Verwahrung in einer *geschlossenen* Einrichtung und während des der Verwahrung vorausgehenden (offenen und geschlossenen) Strafvollzugs keine *unbegleiteten* Urlaube gewährt werden. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Verweisung auf den geschlossenen Vollzug im erläuternden Bericht irreführend ist. Die Einschränkung des Urlaubverbots auf den geschlossenen Vollzug gilt gemäss Vorentwurf nämlich nur beim Vollzug der Verwahrung. Beim vorausgehenden Strafvollzug soll auch im offenen Vollzug kein unbegleiteter Urlaub möglich sein.

Mit einem Verbot von unbegleiteten Urlauben verwahrter Straftäter sind wir einverstanden. Hingegen soll für Straftäter, die sich im offenen Vollzug befinden, weiterhin unbegleiteter Urlaub möglich sein, wenn von ihnen nach eingehender Prüfung nach anerkannten Standards keine Gefahr für die Öffentlichkeit mehr ausgeht. Unbegleiteter Urlaub aus offenem Vollzug soll damit auch für Straftäter gelten, die sich im vorangehenden Freiheitsentzug so weit positiv entwickelt haben, dass eine Verwahrung nicht mehr angezeigt ist und sie stattdessen schrittweise auf die Freiheit vorbereitet werden sollen.

Wir weisen weiter darauf hin, dass der erläuternde Bericht eine Feststellung enthält, die auf falschen Voraussetzungen beruht. Und zwar werden Straftäterinnen und Straftäter auf begleiteten Urlauben nicht von «Sicherheitsfachleuten» bewacht (S. 29). Vielmehr wird ein begleiteter Urlaub nur durchgeführt, wenn kein konkretes Risiko für eine Flucht oder eine Straftat besteht. Ansonsten wird der begleitete Urlaub nicht durchgeführt, auch nicht unter Beizug von «Sicherheitsfachleuten». So dürfen nämlich auch diese Begleitpersonen durch den begleiteten Urlaub keiner Gefahr ausgesetzt werden.

Unabhängig von der inhaltlichen Regelung der Urlaube ist es wichtig, dass die betroffenen Opfer rechtzeitig über einen geplanten Urlaub informiert werden, sofern sie dies wünschen (vgl. Art. 92a StGB).

***Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung  
(Art. 64b Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 VE-StGB)***

Die Prüfung der bedingten Entlassung aus der Verwahrung ist mit einem grossen Aufwand verbunden. Zudem droht die Gefahr, dass während noch ein Verfahren zur Überprüfung der bedingten Entlassung aus der Verwahrung vor einer Rechtsmittelinstanz hängig ist, die Vollzugsbehörde bereits die nächste jährliche Prüfung von Amtes wegen durchführen muss. Das ist wenig sinnvoll. Deshalb begrüssen wir die Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung. Eine solche Änderung führt aber nur dann zu einer Verringerung des Aufwands, wenn sie mit der Überprüfung der Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB koordiniert wird. Dazu wäre es wohl am einfachsten, wenn beide Überprüfungen lediglich im Zweijahresrhythmus vorgenommen werden müssen und auf das Erfordernis von drei ablehnenden Entscheiden verzichtet wird. Dieses Erfordernis ist ohnehin nicht gerechtfertigt, da die Verwahrung nicht zu Beginn am stärksten in die Rechte der betroffenen Person eingreift, sondern mit zunehmender Dauer.

Weiter sollte nur dann eine Stellungnahme der Fachkommission eingeholt werden müssen (Art. 64b Abs. 2 Bst. c VE-StGB), wenn die Vollzugsbehörde erwägt, der betroffenen Person die bedingte Entlassung zu gewähren, nicht aber bei einer geplanten Verweigerung.

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

Wir begrüssen die Regelung der Berechnung der Massnahmendauer. Es sollte aber im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden, dass die Untersuchungs- und Sicherheitshaft (auch bei Schuldunfähigen) und der vorzeitige Massnahmenvollzug nicht berücksichtigt werden und damit auf die Massnahmendauer oder den Zeitpunkt der Antragstellung bei Verlängerungsgesuchen keinen Einfluss haben.

Derzeit besteht im Kanton Zürich eine andere Praxis, bei welcher der vorzeitige Massnahmenvollzug angerechnet wird. Mit der geplanten Gesetzesänderung würde die (faktische) Gesamtdauer der Massnahmen verlängert. Deshalb gehen wir davon aus, dass die Gerichte den vorzeitigen Massnahmenvollzug bei der Anordnung künftig berücksichtigen und die Dauer der Massnahmen verkürzen können.

### **Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme**

Es ist angezeigt, dass bei nachträglichen Verfahren die gleiche Instanz über die Aufhebung einer Massnahme und die Folgesanktion entscheidet (Anordnung Reststrafe, andere Massnahme oder Verwahrung). Deshalb begrüssen wir, dass in diesen Fällen künftig die Zuständigkeit zur Aufhebung ebenfalls bei den Gerichten liegt. Wird jedoch keine Folgesanktion beantragt, sondern lediglich eine Massnahme aufgehoben, hat eine Überweisung an das Gericht aus fachlicher Perspektive keinen Mehrwert, sondern führt lediglich zu zeitlichen Verzögerungen und Mehraufwand. Derzeit werden im Kanton Zürich jährlich rund 16 stationäre Massnahmen und rund 24 ambulante Massnahmen durch die Vollzugsbehörde aufgehoben, ohne dass eine Folgesanktion beantragt wird. Diese Fälle müssten künftig, trotz wohl gleichlautender Anträge der Vollzugsbehörde und der inhaftierten Person, zusätzlich durch die Gerichte entschieden werden. Dazu würden die Strafgerichte mehr personelle Mittel benötigen. Demgegenüber findet bei den Vollzugsbehörden keine Entlastung statt, da diese weiterhin am Verfahren beteiligt sind. Die anderslautenden Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 21) sind unzutreffend. Zudem sind gerichtliche Verfahren in der Regel mit mehr Aufwand verbunden als Verfügungsverfahren. Weiter müssten diese Massnahmen trotz in der Regel angenommener Aussichtslosigkeit bis zum Entscheid des Gerichts durch die Vollzugsbehörde weitergeführt werden. Im Übrigen wird auch bei Massnahmen, welche aufgehoben werden, versucht, ein Entlassungssetting aufzugleisen. Die Kompetenzen hierfür liegen bei der Vollzugsbehörde. Wäre die Zuständigkeit für die Aufhebung beim Gericht, müsste dies aufwendig und komplex koordiniert werden. Aus diesen Gründen sprechen wir uns für die im erläuternden Bericht skizzierte Variante B aus. Variante A ist abzulehnen. Zwar besteht bei der Variante B die Zuteilung der Zuständigkeit in der Tat weiter (Strafgericht nach Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0], Verwaltungsrechtspflege nach kantonalem Recht). Dies ist aber auch bei Variante A der Fall, da die Vollzugsbehörden weiterhin über die bedingte Entlassung entscheiden. Bei Variante A würde die Zuteilung sogar noch verstärkt, indem bei Gesuchen um Aufhebung oder bedingte Entlassung – die in der Praxis häufig vorkommen – gleichzeitig zwei verschiedene Behörden bzw. Gerichte zuständig wären. Sollte trotzdem Variante A gewählt werden, müsste überdies geklärt werden, ob die Vollzugsbehörde auch dann einen Antrag an das Gericht stellen muss, wenn sie im Rahmen der von Amtes wegen erfolgenden Prüfung zum Ergebnis gelangt, die Massnahme fortzuführen. Gemäss dem erläuternden Bericht ist dies zumindest bei der Überprüfung der Massnahme auf Antrag der betroffenen Person der Fall (S. 32).

Neu soll die Vollzugsbehörde zudem ebenfalls zur Beschwerde gegen bestimmte selbstständige nachträgliche Entscheide des Gerichts legitimiert sein (Art. 65a VE-StGB; Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 8 VE Bundesgerichtsgesetz). Wir begrüssen das sehr. Die Vollzugsbehörde sollte aber nicht nur bei den therapeutischen Massnahmen nach Art. 59–61 StGB, sondern bei allen selbstständigen nachträglichen Entscheiden ein Rechtsmittel einlegen können. Zudem gehört die Bestimmung betreffend selbstständige nachträgliche Entscheide (Art. 65a VE-StGB) unseres Erachtens in die Strafprozessordnung (wohl als Art. 381a StPO) und nicht in das Strafgesetzbuch.

#### **Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern**

##### ***Art. 62d Abs. 2 VE-StGB (Prüfung der Entlassung und der Aufhebung)***

Hat eine inhaftierte Person eine Katalogtat begangen (Art. 64 Abs. 1 StGB), so soll die Vollzugsbehörde bei der Aufhebung einer und bei der Entlassung aus einer stationären therapeutischen Massnahme (Art. 59 StGB), Suchtbehandlung (Art. 60 StGB) sowie Massnahme für junge Erwachsene (Art. 61 StGB) neu gestützt auf ein sachverständiges Gutachten im Sinne von Art. 56 Abs. 4 StGB entscheiden. Das bedeutet, dass die Begutachtung durch eine sachverständige Person vorzunehmen ist, welche die inhaftierte Person bisher weder behandelt noch betreut hat. Das ist unseres Erachtens unnötig. Fundierte forensisch-prognostische Einschätzungen sollen auf dem aktuellen Stand der Forschung erfolgen und von geschulten Fachpersonen vorgenommen werden. Dabei können die Vollzugsbehörden auf die Einschätzung von Therapeutinnen und Therapeuten, der Institution, forensisch geschulten Mitarbeitenden und in Kantonen, die nach der ROS-Konzeption arbeiten, auch diejenige der Abteilung für forensisch-psychologische Abklärungen (AFA) zurückgreifen. Es ist fachlich nicht begründbar, dass solche Einschätzungen lediglich im Rahmen von Gutachten vorgenommen werden können. Zudem sind viele unabhängige sachverständige Personen notorisch überlastet, wodurch Verfahren regelmässig verzögert werden. Die Anforderung der Erstellung einer forensisch-prognostischen Einschätzung sollte daher nicht nur durch das Einholen eines Gutachtens erfüllt werden können, sondern auch durch das Einholen anderer fundierter forensisch-prognostischer Einschätzungen.

Dies gilt erst Recht für Personen in einer Suchtbehandlung oder einer Massnahme für junge Erwachsene. Diese Personen haben regelmässig weniger (komplexe) psychische Störungen, die in Bezug auf die bedingte Entlassung und Aufhebung eine psychiatrische Begutachtung erfordern

würden, als Personen in einer stationären therapeutischen Massnahme. Zudem haben Massnahme für junge Erwachsene eine absolute Höchstdauer und die Suchtbehandlung kann lediglich einmal um ein Jahr verlängert werden. Deshalb stellt sich die Frage der bedingten Entlassung oder Aufhebung dieser Massnahmen weniger unter psychiatrischen Gesichtspunkten, als vielmehr unter vollzugspraktischen und forensisch-therapeutischen Aspekten (Verlauf des Stufenvollzugs bzw. der Vollzugsöffnungen, Sozial- und Legalprognose, Mitwirkungsbereitschaft und Einstellung, delikt- und suchtmittelfrei zu leben usw.). Diese Fragen können in der Regel gut von der Vollzugsbehörde in Zusammenarbeit mit der Vollzugsinstitution, der Therapie und den weiteren Arbeitspartnerinnen und -partnern beantwortet werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei diesen Massnahmen in der Regel bereits in einem frühen Vollzugsstadium Vollzugsöffnungen gewährt werden und bis zum Zeitpunkt der bedingten Entlassung oder der Höchstdauer umfangreiche Erfahrungen und Erkenntnisse über die inhaftierte Person verfügbar sind, wie sie sich in Freiheit oder unter freiheitlicheren Bedingungen verhalten wird. Deshalb sind teure und zeitaufwendige Gutachten in diesen Fällen unnötig und erschweren lediglich eine dynamische, den Umständen angepasste Vollzugsplanung.

***Art. 62e VE-StGB (Besondere Sicherheitsmassnahmen)***

Gemäss Vorentwurf müssten bei Personen in einer stationären Massnahme mit einem Anlassdelikt nach Art. 64 StGB neu sämtliche Vollzugsöffnungen zwingend der Fachkommission vorgelegt werden, auch wenn keine Zweifel in Bezug auf die Gefährlichkeit bestehen (Bst. a und b). Unter die Anlassdelikte nach Art. 64 StGB fällt beispielsweise auch der Raub. Viele Straftäterinnen und Straftäter haben solche Delikte im Rahmen von Beschaffungskriminalität begangen und wurden entsprechend zu einer Suchtbehandlung verurteilt. Diese Delikte sind nicht zu verharmlosen. Allerdings besteht deswegen nicht zwangsläufig eine hohe Gefährlichkeit. Deshalb genügt es, wenn solche Fälle nur dann der Fachkommission vorgelegt werden, wenn Zweifel bezüglich der Gefährlichkeit dieser Person bestehen. Diese Regelung gilt im Übrigen auch, wenn die Person nicht zu einer stationären therapeutischen Massnahme, sondern zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde (Art. 75a StGB sowie künftig Art. 75a VE-StGB). Für eine Ungleichbehandlung zwischen Vollzugslockerungen bei Personen in einer stationären Massnahme und solchen bei Personen in einer Freiheitsstrafe gibt es unseres Erachtens keinen Grund. Sollte eine solche trotzdem gewollt sein, so sollte Art. 62e VE-StGB zumindest dahingehend präzisiert werden, dass nur Fälle mit einem erheblich erhöhten Risiko für die Begehung von schwerwiegenden Gewalt- oder Sexualdelikten, in denen keine klar positive Lockerungsprognose für die jeweilige Progression gestellt werden kann, vorgelegt werden müssen.

Würde hingegen die derzeit vorgeschlagene Regelung beschlossen, so hätte dies im Kanton Zürich schwerwiegende Folgen. Einerseits würde es zu einer grossen Verzögerung bei der Gewährung von Vollzugsöffnungen und bei der (direkten) Einweisung in eine offene Massnahmeneinrichtung kommen. Dies ist vor allem bei Suchtbehandlungen und Massnahmen für junge Erwachsene problematisch, die in der Regel in offenen Institutionen vollzogen werden. Andererseits hat die Fachkommission gar nicht die personellen Mittel, um zeitnah über so viele Fälle zu befinden. So würde es im Kanton Zürich allein schon ungefähr 22 Fälle von Personen in Suchtbehandlungen und Massnahmen für junge Erwachsene geben, die bei jedem grösseren Öffnungsschritt der Fachkommission vorgelegt werden müssten. Im Übrigen kommt der erläuternde Bericht beim Beizug der Fachkommission bei Bewährungshilfe und Weisungen zum selben Schluss: «Ein systematischer Beizug der Fachkommission ist nicht angezeigt. Die Lösung wäre kostspielig und könnte die Fachkommissionen überlasten» (Ziff. 2.6, S. 49).

Demgegenüber begrüssen wir Art. 62e Bst. c VE-StGB, der vorsieht, dass die Vollzugsbehörde bei einem Antrag auf Aufhebung der Massnahme die Fachkommission nur bei Zweifeln bezüglich der Gefährlichkeit der jeweiligen Person beiziehen muss.

***Art. 64 Abs. 5 VE-StGB (Verwahrung, Aufhebung und Entlassung)***

Verwahrte Personen sind grundsätzlich gefährlicher als Personen in stationären Massnahmen. Deshalb begrüssen wir, dass die Fachkommission bei allen Vollzugsöffnungen von verwahrten Personen beigezogen werden muss.

***Art. 90 VE-StGB (Vollzug von Massnahmen)***

Es stellt sich die Frage, ob man bei Isolationen von therapeutischen Massnahmen sprechen kann. Sachlich wären die in Bst. a und b genannten Konstellationen (Selbst-/Fremdgefährdung und Disziplinarsanktion) wohl ausreichend.

***Art. 91a VE-StGB (Fachkommission)***

Wir begrüssen, die Schaffung einer eigenen Bestimmung über die Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit und die damit verbundene Stärkung der Rolle der Kommission. Wir begrüssen auch die Ausdehnung der Zusammensetzung auf Vertreterinnen und Vertreter der Psychologie und die nicht abschliessende Natur der Aufzählung. Es sollte aber präzisiert werden, dass die Fachkommission unter anderem mindestens aus Vertreterinnen und Vertretern der «forensischen» Psychiatrie oder Psychologie bestehen muss, und nicht aus anderen Zweigen

dieser Wissenschaften. Zudem kann die Aufzählung der Aufgaben der Kommission missverständlich sein, da sie über jene Aufgaben hinausgeht, die sich aus den einzelnen Bestimmungen ergeben, in denen der Beizug der Fachkommission im Einzelnen vorgesehen ist.

Weiter ist zu bedenken, dass nicht alle Mitglieder über die aktuellen Möglichkeiten und Gegebenheiten im Straf- und Massnahmenvollzug informiert sind. Daher sollte die Fachkommission keine Empfehlungen zu den Vollzugsmodalitäten abgeben. Das Expertenwissen liegt in diesen Fragen bei den Vollzugsbehörden. Auf Abs. 3 ist deshalb zu verzichten.

#### ***Art. 91b VE-StGB (Gefährlichkeit)***

Der Begriff der «Gemeingefährlichkeit» wird durch jenen der «Gefährlichkeit» ersetzt. Das begrüssen wir, da eine Person auch nur für einen beschränkten Personenkreis gefährlich sein kann. Die vorgeschlagene Definition ist unseres Erachtens aber zu unbestimmt. Gefährlichkeit im Sinne des Gesetzes sollte nur vorliegen, wenn die Begehung der genannten Straftaten «ernsthaft» und «unter den aktuell gegebenen Vollzugsbedingungen» zu befürchten ist. Dies entspricht auch der im erläuternden Bericht wiedergegebenen Rechtsprechung des Bundesgerichts (S. 37 f.).

#### ***Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen***

Beim geplanten Ausbau der Bewährungshilfe und der Weisungen besteht unseres Erachtens die Gefahr einer falschen Sicherheit. So sind die Kontrollmöglichkeiten in der Bewährungshilfe stark begrenzt. Oftmals können sich die Fachpersonen lediglich auf die Aussagen der ehemaligen Straftäterinnen und Straftäter stützen (so z. B. bei Kontakt- und Rayonverboten, Tätigkeitsverboten, Verboten von Waffenbesitz). Solche Aussagen setzen jedoch ein Vertrauensverhältnis voraus, das bei einer zu starken Fokussierung auf die Kontrolle kaum zustande kommen kann. Zudem würde das fehlende Vertrauensverhältnis die risikoorientierte beraterische Tätigkeit in der Bewährungshilfe behindern oder gar verhindern und somit einen ungenügenden Beitrag zur Rückfallprävention leisten. Möchte man die Weisungen ausbauen und stärker kontrollieren, müsste die Kontrolle an eine andere, wohl polizeiliche Behörde delegiert werden. Zudem bräuchte es eine bessere Sanktionsmöglichkeit (vgl. Bemerkungen zu Art. 94 VE-StGB). Aber auch bei einer solchen polizeilichen Kontrolle und besseren Sanktionsmöglichkeiten dürfen die Möglichkeiten von Bewährungshilfe und Weisungen nicht überschätzt werden.



**Art. 41a und 89a VE-StGB (Freiheitsstrafen)**

Es ist fraglich, wie sich ein solcher Vorbehalt und die Möglichkeit, auch nach Erreichen des ordentlichen Strafendes Bewährungshilfe und Weisungen anzuordnen, auf die Differenzialprognose für die bedingte Entlassung aus einer Freiheitsstrafe auswirken. Nach geltendem Recht ist eine Entlassung auf den Zweidrittelstermin häufig nicht möglich, weil die inhaftierte Person aufgrund von Untersuchungs- und Sicherheitshaft und vorzeitigem Strafvollzug bis zu diesem Zeitpunkt noch zu wenig lange im ordentlichen Strafvollzug war, um alle Problembereiche zu bearbeiten und die Ressourcen zu stärken. In vielen Fällen kann jedoch mit der Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen doch noch eine bedingte Entlassung vor dem ordentlichen Strafende erfolgen. Wird künftig vorbehalten, dass auch bei einer Entlassung auf das ordentliche Strafende Bewährungshilfe und Weisungen angeordnet werden können, so spielen Bewährungshilfe und Weisungen bei der Differenzialprognose keine Rolle mehr und eine bedingte Entlassung fällt damit in einigen Fällen ausser Betracht. Ohne Aussicht auf eine bedingte Entlassung hat die inhaftierte Person jedoch keine Perspektive, und es fehlt der Anreiz, mit der Vollzugsbehörde zusammenzuarbeiten. Das wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Rückfallprognose aus. Zudem ist eine Parallelität der Zuständigkeiten von Strafgerichten und Vollzugsbehörden und der damit verbundene gespaltene Rechtsmittelweg (Verwaltungs- und Strafrechtspflege), je nachdem ob die Bewährungshilfe und Weisungen bei der bedingten Entlassung oder nach Strafende angeordnet werden, unzweckmässig und grundsätzlich zu vermeiden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bergen Art. 41a und 89a VE-StGB mehr Risiken als Vorteile in sich, weshalb auf diese Bestimmungen verzichtet werden sollte.

Sollte dennoch an Art. 41a und 89a VE-StGB festgehalten werden, so bemerken wir Folgendes: Die angeklagten Personen werden regelmässig mit einem Vorbehalt von Bewährungshilfe und Weisungen nicht einverstanden sein. Dadurch wird einerseits die Anwendung des abgekürzten Verfahrens deutlich eingeschränkt. Andererseits wird es im ordentlichen Strafverfahren aufwendige Auseinandersetzungen zu diesem Punkt geben. Weiter ist unklar, anhand welcher Grundlagen geprüft werden soll, ob zu erwarten ist, dass erneut ein solches Verbrechen begangen wird (Art. 41a Abs. 1 Bst. d VE-StGB). Soll sich das Gericht auf ein Gutachten stützen wollen, hätte dies erhebliche zeitliche Verzögerungen zur Folge, die einer zielführenden Vollzugsplanung deutlich entgegenstehen und mit einem zusätzlichen finanziellen Aufwand verbunden wären. So wurden im Kanton Zürich 2019 bei rund 190 Fällen der eingegangenen Freiheitsstrafen der Bedarf für eine fundierte forensisch-prognostische Abklärung festgestellt. Diese müssten künftig wohl von einer oder einem

unabhängigen Sachverständigen begutachtet werden. Für einen blossen Vorbehalt im Strafurteil ist ein solcher Aufwand nicht gerechtfertigt, insbesondere da sich das Rückfallrisiko während des Vollzugs noch stark ändern kann (erläuternder Bericht, S. 40). Zielführender wäre es, Bewährungshilfe und Weisungen nach dem Strafende bereits im Gesetz vorzubehalten. Damit kann das gleiche Ziel ohne zusätzlichen Aufwand erreicht werden. Da es sich bloss um einen Vorbehalt handelt und erst bei Strafende über Bewährungshilfe und Weisungen entschieden wird, ist dies auch kein zusätzlicher Eingriff in die Rechte der Betroffenen.

Schliesslich sind Bewährungshilfe und Weisungen aus Gründen der Verhältnismässigkeit nur dann anzuordnen, wenn zu erwarten ist, dass sich damit der Gefahr weiterer Delikte (erfolgversprechend) begegnen lässt. Art. 89a Abs. 2 Bst. b VE-StGB ist entsprechend zu ergänzen.

#### ***Art. 62f VE-StGB (Stationäre Massnahmen)***

Bei stationären Massnahmen ist die Ausgangslage anders als bei Freiheitsstrafen. Es werden insbesondere andere Anforderungen an eine bedingte Entlassung gestellt, eine Endstrafe gibt es nicht, es ist keine Differenzialprognose möglich und eine Aufhebung aufgrund des Erreichens der Höchstdauer ist von untergeordneter Bedeutung. Da die bei der Freiheitsstrafe erörterten Risiken nicht bestehen, begrüssen wir die Möglichkeiten, bei der Aufhebung einer stationären Massnahme Bewährungshilfe und Weisungen anordnen zu können. Allerdings ist auch hier nicht auszuschliessen, dass die betroffene Person im Wissen um diese erweiterten Möglichkeiten der Vollzugsbehörde früher eine Verweigerungshaltung zeigen könnte. Zudem ist zu berücksichtigen, dass während der Probezeit nach einer bedingten Entlassung mehr Interventionsmöglichkeiten bestehen als nach der Aufhebung der Massnahme.

Wir haben zudem noch folgende Bemerkungen:

- Die Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen sollte nicht auf Freiheitsentzüge von mindestens zwei Jahren begrenzt sein. Ansonsten müsste eine solche Begrenzung ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden. Eine Bemerkung im erläuternden Bericht (S. 41) genügt hingegen nicht.
- Bewährungshilfe und Weisungen sind aus Gründen der Verhältnismässigkeit nur dann anzuordnen, wenn zu erwarten ist, dass sich damit der Gefahr weiterer Delikte (erfolgversprechend) begegnen lässt. Art. 62f Abs. 1 Bst. b VE-StGB ist entsprechend zu ergänzen.
- Der Inhalt der Bewährungshilfe sollte nicht durch das Gericht, sondern durch die Vollzugsbehörden bestimmt werden. Weisungen können hingegen durch das Gericht bestimmt werden, dabei sollte jedoch vorgän-

gig mit der Vollzugsbehörde Rücksprache genommen werden (Art. 62f Abs. 4 VE-StGB). Zudem ist der Begriff «Betreuung» missverständlich (vgl. Bemerkungen zu Art. 93 VE-StGB).

- Die Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen sollte grundsätzlich mit der Anordnung wirksam werden und nicht durch Rechtsmittel verzögert werden können. Andernfalls müsste die Massnahme grundsätzlich in einem stationären Setting weitergeführt werden. Dann müssen die Personen nach der Aufhebung der Massnahme entweder wieder in Haft genommen werden, was jedoch mit Blick auf die Rückfallprävention kein optimales Setting und allenfalls unverhältnismässig ist. Oder sie sind ohne Bewährungshilfe und Weisungen zu entlassen, wodurch eine Schutzlücke besteht. Auch im erläuternden Bericht wird davon ausgegangen, dass Bewährungshilfe und Weisungen sofort wirksam sein sollen. Dies sei der Fall, da ein Rechtsmittel gegen einen selbstständigen nachträglichen Entscheid des Gerichts keine aufschiebende Wirkung hat (S. 42). Der Gesetzesentwurf stellt aber nicht auf die Vollstreckbarkeit ab, sondern auf die Rechtskraft (Art. 62f Abs. 5 VE-StGB). Und Strafurteile und -entscheide werden erst nach Abweisung des Rechtsmittels rechtskräftig, selbst wenn dem Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung zukommt (vgl. Art. 437 StPO). Deshalb sollte Art. 62f Abs. 5 VE-StGB so angepasst werden, dass die Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen bereits mit der Vollstreckbarkeit wirksam wird.
- Wir befürworten, dass Bewährungshilfe und Weisungen grundsätzlich unbeschränkt verlängert werden können, wenn die Verlängerung zur Verhinderung von weiteren Verbrechen notwendig ist (Art. 62f Abs. 6 VE-StGB).

#### **Art. 62 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5 VE-StGB (Bedingte Entlassung)**

Wir begrüssen die Möglichkeit der Verlängerung der Probezeit bei stationären Massnahmen nach Art. 60 und 61 StGB, auch wenn hierfür kein ausgewiesener Bedarf besteht.

#### **Art. 93 VE-StGB (Bewährungshilfe)**

Wir begrüssen Art. 93 VE-StGB. Die Formulierung von Satz 1 der Bestimmung überzeugt jedoch auf mehreren Ebenen nicht. Zunächst gibt es zwischen sozialer Integration und Rückfallprävention nicht in allen Fällen eine Kausalität. Vielmehr stehen sie in einem wechselseitigen Sinn- und Funktionszusammenhang. Weiter kann Bewährungshilfe Rückfälle nicht verhindern, sie kann lediglich rückfallpräventiv wirken. Ob und inwieweit diese Bemühungen fruchten, liegt in der Verantwortung der betroffenen Personen. Mit der vorgeschlagenen Formulierung würde der

Bewährungshilfe eine sehr grosse Verantwortung als «Rückfallverhindererin» übertragen, die sie nicht erfüllen kann. Weiter suggeriert der Begriff «Betreuung» eher eine vormundschaftliche Haltung. In der Bewährungshilfe erfolgt aber eine risikoorientierte Beratung in bestimmten Problembereichen und keine umfassende Alltagsbetreuung.

Daher wird folgende Neuformulierung vorgeschlagen: «Mit der Bewährungshilfe soll der Täter *unterstützt werden, keine weiteren Straftaten zu begehen*. Die für die Bewährungshilfe zuständige Behörde leistet und vermittelt die hierfür angemessene Beratung und Fachhilfe.»

#### **Art. 94 VE-StGB (Weisungen)**

Wir begrüssen die nicht abschliessende Aufzählung der möglichen Weisungen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollten Weisungen jedoch nur angeordnet werden, wenn sich damit der Gefahr weiterer Delikte begegnen lässt (Frage der Eignung) und sie erforderlich sind. Dies sollte im Wortlaut von Abs. 1 Niederschlag finden. Bei der Zumutbarkeit könnte man sich zudem an der Formulierung der Führungsaufsicht im deutschen Recht orientieren: «Die Weisungen dürfen keine unzumutbaren Anforderungen an die Lebensführung der verurteilten Person stellen.»

Aufgrund der erheblichen Einschränkungen, die mit den Weisungen nach Abs. 2 Bst. a und c verbunden sind, ist das Erfordernis einer sachverständigen Begutachtung in Abs. 3 zwar nachvollziehbar. In der Praxis wird diese Vorgabe aber zu Verzögerungen führen und mit massiven Kosten verbunden sein. So bestehen im Kanton Zürich zurzeit bei rund 80 Personen eine Therapieweisung und bei rund 45 Personen eine Weisung betreffend Aufenthalt in einem Wohnheim (ohne Berücksichtigung des Strafvollzugs). Weiter würden auch Weisungen zu Lernprogrammen bei häuslicher Gewalt unter Abs. 2 Bst. c fallen. Wenn diese nur gestützt auf ein Gutachten angeordnet werden könnten, würde das eine Deeskalation für eine längere Zeit behindern. Zudem stünden die deutlich höheren Verfahrenskosten in keinem Verhältnis zur ausgesprochenen Sanktion. Zudem ist kein umfassendes Gutachten notwendig, um diese Fälle zu beurteilen. Andere fundierte forensisch-prognostische Einschätzungen genügen (z. B. kurze gutachterliche Stellungnahmen, Therapieberichte oder Einschätzungen der AFA). Deshalb ist auf dieses Erfordernis zu verzichten. Notwendig ist hingegen, dass sich die Vollzugsbehörde und das Gericht vor der Anordnung von Weisungen mit der Bewährungshilfe absprechen. So ist sichergestellt, dass nur Weisungen angeordnet werden, die in der Praxis umgesetzt werden können. Diese Zusammenarbeit sollte im Gesetz festgehalten werden.

Bei der Weisung nach Abs. 2 Bst. a, sich in einer spezialisierten Einrichtung aufzuhalten, besteht zudem das Problem, dass es häufig keine geeignete Einrichtung gibt oder Einrichtungen Personen mangels Aufnahmepflicht nicht übernehmen. Auch bei der in Abs. 2 Bst. c vorgesehenen ärztlichen und psychologischen Behandlung und Betreuung ist es fraglich, ob es ein ausreichendes, spezialisiertes Angebot gibt. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass eine Ausweitung der ambulanten, forensisch-psychotherapeutischen Behandlungsangebote erforderlich sein wird, um die Änderungen des StGB umsetzen zu können. Offen ist auch die Frage nach der Finanzierung solcher Angebote, zumal nicht restlos klar ist, ob und inwieweit sie von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ausreichend finanziert werden können bzw. müssen.

Abs. 4 erlaubt den Einsatz von technischen Geräten zur Standortfeststellung bei der Überwachung von Weisungen betreffend Aufenthaltsort oder Beschäftigung. Gemäss dem erläuternden Bericht sei das mit der elektronischen Überwachung von Ersatzmassnahmen (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverboten (StGB) vergleichbar (S. 47). Diese werden üblicherweise mit Kurzstreckenfunk/Radio-Frequency kontrolliert. Dabei kann jedoch nur geprüft werden, ob sich die jeweilige Person an einem bestimmten Ort befindet. Soll sie hingegen auch ausserhalb dieses Ortes lokalisiert werden können, was gemäss dem erläuternden Bericht ebenfalls möglich sein sollte, braucht es eine elektronische Überwachung im Sinne von Art. 79b Abs. 1 Bst. a und b StGB (Electronic Monitoring-Frontdoor bzw. -Backdoor). Hier müsste geklärt werden, welche Art von Überwachung vorgesehen ist. Zudem ist gesetzlich festzuhalten, dass die Vollzugsstelle für Electronic Monitoring für die Frage der Umsetzbarkeit der Überwachung vor deren Anordnung beigezogen werden muss.

Während es einschneidende Sanktionsmöglichkeiten gibt, wenn sich jemand den genannten Überwachungsarten entzieht (Electronic Monitoring: Versetzung in den normalen Strafvollzug; Überwachung von Ersatzmassnahmen: Versetzung in die Untersuchungshaft; Kontakt- und Rayonverbote: Freiheitsstrafe gemäss Art. 294 StGB), so ist lediglich eine Busse vorgesehen, wenn sich jemand der elektronischen Überwachung von Weisungen entzieht (Art. 295 und allenfalls Art. 292 StGB). Hier bräuchte es ebenfalls eine wirksame Sanktionsmöglichkeit. Ansonsten ist der mit der elektronischen Überwachung von Weisungen verbundene beträchtliche Aufwand nicht gerechtfertigt und Art. 94 Abs. 4 VE-StGB ist wegzulassen.

Wir haben zudem noch folgende Bemerkungen:

- Bei der Formulierung von Abs. 1 Satz 2 besteht dasselbe Problem wie bei der Formulierung von Art. 93 Satz 1 VE-StGB (vgl. die dortigen Bemerkungen). Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor: «Mit den Weisungen soll der Täter unterstützt werden, keine weiteren Straftaten zu begehen.»
- Es sollte konkretisiert werden, dass der Ort nach Abs. 2 Bst. a nicht einem stationären Setting gleichkommen darf. Ansonsten ist die Anordnung einer solch einschneidenden Massnahme über den Weg einer Weisung problematisch.
- Es ist nicht ersichtlich, wie die Formen der ärztlichen und psychologischen Betreuung nach Abs. 2 Bst. c von ambulanten Massnahmen abgegrenzt werden.
- Abs. 2 Bst. d sollte auch Substanzkontrollen und Abstinenzauflagen umfassen.

***Art. 95a VE-StGB (Gemeinsame Bestimmungen für die Zeit nach dem Straf- und Massnahmenvollzug)***

Gewisse Weisungen bringen starke Freiheitsbeschränkungen mit sich, die mit jenen von ambulanten Massnahmen vergleichbar sind. Daher begrüssen wir die in Abs. 4 vorgesehene jährliche Anhörung und Überprüfung der Weisung.

**II. Zusätzlicher Änderungsbedarf im Sanktionenrecht**

Wir erlauben uns, nachfolgend auf zusätzlichen Änderungsbedarf im Sanktionenrecht hinzuweisen, der im Rahmen dieser Vorlage ebenfalls berücksichtigt werden könnte.

***Art. 63 Abs. 3 VE-StGB (Ambulante Behandlung)***

Tritt während einer ambulanten Massnahme eine krisenhafte Entwicklung auf, sind die Interventionsmöglichkeiten derzeit sehr beschränkt. Das kann zu einem frühzeitigen Ende der ambulanten Massnahme und damit zum Vollzug der Reststrafe führen. Für eine bessere Rückfallprävention wäre jedoch eine (vorübergehende) stationäre Krisenintervention vorzuziehen. Art. 63 Abs. 3 StGB sieht bereits eine stationäre Einleitung einer ambulanten Massnahme vor. Dieser Absatz könnte um eine vorübergehende stationäre Krisenintervention ergänzt werden. Da es sich dabei um eine einschneidende freiheitsbeschränkende Massnahme handelt, könnte zusätzlich eine Überprüfung durch ein (Zwangsmassnahmen-)Gericht vorgesehen werden.

**Art. 75 Abs. 4 VE-StGB (Vollzug von Freiheitsstrafen, Grundsätze)**

Häufig wird von den Straftäterinnen und Straftätern erwartet, dass sie während der Freiheitsstrafe an ihrem personenbezogenen Veränderungsbedarf arbeiten. Vollzugslockerungen werden von entsprechenden Fortschritten abhängig gemacht. Dies wird zwar im Vollzugsplan festgehalten, aus dem Gesetz ergibt sich aber keine entsprechende Mitwirkungspflicht. Art. 75 Abs. 4 StGB sollte deshalb mit einem Satz 2 ergänzt werden: «Er [der Gefangene] hat sich aktiv mit Denk- und Verhaltensmustern sowie Lebensumständen, welche die Deliktsbegehung begünstigt haben, auseinander zu setzen.»

**Art. 87 VE-StGB (Bedingte Entlassung, Probezeit)**

Die gesetzliche Mindestdauer der Probezeit von einem Jahr erweist sich in der Praxis für eine wirksame Nachbetreuung häufig als zu kurz. Zudem schränkt auch die darüber hinausgehende Beschränkung auf den Strafreis die Möglichkeiten in der Nachbetreuung für die Vollzugsbehörden stark ein. Wir erachten es deshalb als zielführend, wenn die Probezeit wie früher in der Entlassungsverfügung (unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zwischen einem bis zu höchstens fünf Jahren) festgelegt wird, um dem Einzelfall besser Rechnung zu tragen.

Die Probezeit kann derzeit nur bei Delikten nach Art. 64 StGB verlängert werden (Art. 87 Abs. 3 StGB). Dabei ist aber keine Rückversetzung möglich. Dies schränkt die Interventionsmöglichkeiten bei der verlängerten Probezeit stark ein und entleert die Bestimmung eines grossen Teils ihres Sinnes. Der letzte Satz von Art. 87 Abs. 3 StGB sollte deshalb aufgehoben werden.

Weiter war die Dauer der Probezeit bei teilbedingten Strafen lange ungeklärt. Das Bundesgericht hat sodann vor wenigen Jahren entschieden, dass die Probezeit um die Zeit des (unbedingten) Strafvollzugs verlängert wird (BGE 143 IV 441). Da das für die Betroffenen sehr einschneidend ist, sollte dies gesetzlich festgehalten werden.

**Informationsaustausch**

Der Informationsaustausch unter den Behörden und mit den anderen, an einem Straf- oder Massnahmenvollzug beteiligten Stellen ist zentral für die interdisziplinäre, auf das gemeinsame Ziel der Rückfallvermeidung ausgerichtete Zusammenarbeit. Dies gilt namentlich auch für die Zusammenarbeit mit therapeutischen Fachpersonen im Rahmen von forensischen Behandlungen. Zudem besteht in der Praxis der Bedarf, Informationen zum Umfeld und zu den Kontakten der Täterin oder des Täters einzuholen bzw. zu überprüfen sowie Drittpersonen zu orientieren, wenn diese ein überwiegendes, schützenswertes Interesse an der Information haben. Dafür sollte eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

### **III. Änderung des Jugendstrafgesetzes**

#### ***Art. 3 Abs. 2 und 3 VE-JStG (Persönlicher Geltungsbereich)***

Diese Bestimmung regelt das anwendbare Recht, wenn gleichzeitig eine vor und eine nach Vollendung des 18. Altersjahres begangene Tat zu beurteilen ist. Die Bestimmung soll bereits im Rahmen der Revision der StPO geändert werden. Nach der dort vorgesehenen Regelung sollen solche Taten grundsätzlich separat beurteilt und sanktioniert werden. Einzig wenn erst nach Eröffnung des Strafverfahrens für Erwachsene bekannt wird, dass die Person auch schon in der Jugend delinquent hat, so sollen alle Taten im erwachsenenstrafrechtlichen Verfahren beurteilt und ausschliesslich nach dem StGB sanktioniert werden. Diese Änderung im Rahmen der Revision der StPO begrüssen wir nach wie vor.

Die im vorliegenden Entwurf enthaltene Fassung würde inhaltlich jedoch wieder zum geltenden Recht zurückgehen. Zusätzlich würde auf Art. 15a verwiesen und die Bestimmung neu gegliedert. Die Neugliederung ist zwar zu begrüssen, inhaltlich wird die Änderung jedoch abgelehnt. Nach dem geltenden Recht und dem Vorentwurf können das materielle und das formelle Recht auseinanderfallen. Dies ist nicht praktikabel. Die Untersuchungsbehörde sollten lediglich jenes Recht anwenden und gegen jene beschuldigten Personen Verfahren führen, für das bzw. für die ihr die entsprechenden fachlichen Kompetenzen zukommen. Deshalb beantragen wir, die Bestimmung entsprechend dem Entwurf der Revision der StPO anzupassen. In jedem Fall müssen die beiden Gesetzesvorhaben aber in Bezug auf diesen Artikel koordiniert werden.

#### ***Art. 14 Abs. 2 VE-JStG (Ambulante Behandlung)***

Mit dieser Regelung wird ein gesetzgeberisches Versehen korrigiert. Das begrüssen wir.

#### ***Art. 15 Abs. 4 VE-JStG (Unterbringung)***

Die Beistandschaften nach Art. 393–398 ZGB sind erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen. Sie können nur für volljährige Jugendliche bzw. junge Erwachsene angeordnet werden. Zuständig ist die Erwachsenen- und nicht die Kindesschutzbehörde (Art. 390 Abs. 1 ZGB). Folglich sollte im Gesetzeswortlaut nur die Erwachsenenenschutzbehörde genannt werden.

#### ***Art. 15a VE-JStG (Vorbehalt)***

Mit der geplanten Änderung soll die urteilende jugendstrafrechtliche Behörde im Grundurteil vorbehalten können, dass bei einer jugendlichen Person, die bei ihrer Entlassung aus dem Jugendstraf- bzw. Jugendmassnahmenvollzug im Erwachsenenalter als gefährlich eingestuft wird, eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden kann.



Wir lehnen diese Änderung aus mehreren Gründen ab. Zunächst halten wir die Voraussetzung der künftigen Gefährlichkeit als nicht praktikabel. Im Jugend- und im jungen Erwachsenenalter ist die Persönlichkeitsentwicklung noch nicht beendet. Vielmehr sind bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres enorme Veränderungen in der Persönlichkeitsentwicklung und der psychischen Gesundheit möglich. Kriminologische und klinische Studien sowie die klinische Erfahrung zeigen eindeutig, dass ein Rückgang von deliktischem Verhalten in dieser Zeitspanne der Normalfall und nicht die Ausnahme ist. Deshalb ist eine Gefährlichkeitsprognose bei Jugendlichen für die Zeit nach dem 25. Altersjahr nicht haltbar bzw. bloss Spekulation. Selbst in gravierendsten Fällen, bei denen zum Zeitpunkt des Anlassdeliktes kurzfristig zwar durchaus eine ernsthafte Rückfallgefahr für schwere Taten vorliegt, kann aus jugendforensischer Sicht keine Prognose abgegeben werden, auf die sich ein solcher Vorbehalt im Grundurteil stützen könnte. Zudem erachten wir es als wahrscheinlich und problematisch, dass sich zumindest ein Teil der Jugendlichen wegen der drohenden Unbefristetheit der Massnahme verweigert. Hingegen halten wir die Befürchtung für unbegründet, dass möglicherweise der Druck auf die Vollzugsbehörden wegfiel, die jugendliche Straftäterin oder den jugendlichen Straftäter in der zur Verfügung stehenden Zeit zu (re)sozialisieren.

Weiter ist die Verschärfung unseres Erachtens nicht notwendig. Zum einen fallen junge Erwachsene, die nach dem vollendeten 18. Altersjahr erneut straffällig werden, bereits heute unter das Erwachsenenstrafrecht. Das ist ein grosser Teil derjenigen Personen, bei denen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko angenommen wird. Für die übrigen Personen wurde das Höchstalter zur Aufhebung der Schutzmassnahmen nach Jugendstrafrecht erst am 1. Juli 2016 vom 22. auf das 25. Altersjahr erhöht. Es ist zunächst abzuwarten, wie sich diese Anhebung in der Praxis auswirkt, bevor das JStG tiefgreifend revidiert wird. Unabhängig davon ist es ohnehin nur eine sehr kleine Zahl von Personen, bei denen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko angenommen wird (etwa fünf bis sieben Personen pro Jahr [erläuternder Bericht, S. 57]). Angesichts des mit der Revision verbundenen tiefgreifenden Paradigmenwechsels im Jugendstrafrecht erachten wir die vorgeschlagene Lösung deshalb nicht als verhältnismässig.

Zum anderen gibt es bei den bestehenden Massnahmen Vollzugsprobleme, die gelöst werden müssen, bevor neue Massnahmen eingeführt werden. Institutionen, welche stationäre jugendstrafrechtliche Schutzmassnahmen vollziehen, sind weder verpflichtet, jugendliche Straftäterinnen und Straftäter aufzunehmen, noch müssen sie den Vollzug bei anhaltender Renitenz oder gefährdenden Verhaltensweisen gegenüber anderen Platzierten und dem Personal fortführen. Dadurch kommt es regelmässig zu massiven Vollzugsproblemen und Jugendliche müssen vorüber-

gehend in einem Gefängnis untergebracht und im äussersten Fall sogar verfrüht aus der Schutzmassnahme entlassen werden. Deshalb können die bereits bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten des JStG derzeit gar nicht ausgeschöpft werden. Das müsste aber unbedingt der Fall sein, bevor als ultima ratio sichernde Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts angewendet werden dürfen. Das heisst, es müssen zunächst mehr tragfähige Institutionen für renitente und gefährdende Jugendliche bzw. junge Erwachsene geschaffen werden. Und erst wenn sich die Situation immer noch als unbefriedigend erweist, ist die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Anordnung für Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts zu prüfen.

Folglich ist auf Art. 15a VE-JStG zu verzichten. Sollte trotzdem das Bedürfnis bestehen, neue gesetzliche Möglichkeiten zu schaffen, so ist zu prüfen, inwiefern das Recht der fürsorgerischen Unterbringung geändert werden müsste, damit eine reine Fremdgefährdung für einen zivilrechtlichen Freiheitsentzug genügen würde. Mit einer solchen Änderung könnten die meisten der genannten Probleme vermieden werden. Insbesondere müsste nicht bereits in der Jugend eine Prognose für die Zeit ab dem 25. Altersjahr abgegeben werden, und es bestünde auch keine Gefahr, dass sich die betroffenen Personen angesichts der drohenden Unbefristetheit durch den Vorbehalt im Urteil den jugendstrafrechtlichen Massnahmen verweigern.

Würde entgegen unserer Einwände an Art. 15a VE-JStG festgehalten, so regen wir die nachfolgenden Anpassungen an. Zunächst sollte der Deliktskatalog beschränkt werden auf vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB), Mord (Art. 112 StGB), qualifizierten Raub (Art. 140 Ziff. 4 StGB), qualifizierte sexuelle Nötigung (Art. 189 Abs. 3 StGB), qualifizierte Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 3 StGB) und qualifizierte Brandstiftung (Art. 221 Abs. 2 StGB). Entgegen dem erläuternden Bericht scheinen uns Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und verschiedene Kriegsverbrechen als mögliche Anlasstaten zu weit gefasst. Zudem sollten nur vollendete Taten erfasst werden. Ein blosser Versuch sollte aus Gründen der Verhältnismässigkeit sowie angesichts des Umstands, dass sich die jugendliche Person noch in Entwicklung befindet und zum Urteilszeitpunkt z. B. die Emotionsregulation oder die Impulskontrolle noch nicht gänzlich ausgebildet sind, keinen Vorbehalt von Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts erlauben.

Sollte man entgegen unserer Ansicht davon ausgehen, dass es möglich sei, eine verlässliche Prognose darüber abzugeben, ob eine jugendliche Person nach ihrem 25. Altersjahr eine schwere Straftat begehen wird, so muss dies durch eine unabhängige sachverständige Person der Kinder- und Jugendpsychiatrie bzw. der Kinder- und Jugendpsychologie festgestellt werden. Art. 15a Abs. 1 Bst. b wäre entsprechend zu ergänzen.

Schliesslich dürfte eine Massnahme nach Art. 59–61 und 64 Abs. 1 StGB nicht angeordnet werden, wenn die geschlossene Unterbringung (Art. 15 Abs. 2 JStG) wegen fehlenden Platzangebots aufgehoben wird. Die Kantone sind dafür verantwortlich, ein hinreichendes Platzangebot im Straf- und Massnahmenvollzug zu schaffen. Die junge erwachsene Person darf nicht dafür bestraft werden, wenn ein Kanton dieser Aufgabe nicht nachkommt. Wir beantragen deshalb, dass der Beendigungsgrund der fehlenden erzieherischen und therapeutischen Wirkung – wie in Art. 19 Abs. 1 JStG – im Gesetz festgehalten würde.

***Art. 19a VE-JStG (Anschlussmassnahmen, Grundsätze)***

Unseres Erachtens sollte auf diese Bestimmung verzichtet werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 15a VE-JStG). Für den Fall, dass dieser Auffassung nicht gefolgt wird, begrüssen wir, dass in Art. 19a Abs. 2 VE-JStG klar gestellt wird, dass beim Wegfall einer jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahme zivilrechtliche Massnahmen Vorrang haben und Massnahmen des Erwachsenenstrafrechts nur subsidiär angeordnet werden dürfen.

***Art. 19c VE-JStG (Anschlussmassnahmen, Stationäre Massnahmen nach dem StGB)***

Unseres Erachtens sollte auf diese Bestimmung verzichtet werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 15a VE-JStG). Für den Fall, dass dieser Auffassung nicht gefolgt wird, wäre Art. 19c VE-JStG als Kann-Bestimmung zu formulieren. Einerseits handelt es sich bei der Anordnung einer Massnahme nach Erwachsenenstrafrecht um eine ultima ratio. Andererseits haben zivilrechtliche Massnahmen Vorrang (vgl. Art. 19a VE-JStG).

***Art. 25a VE-JStG (Vorbehalt) und Art. 27a VE-JStG (Anordnung der vorbehaltenen Massnahme)***

Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um Parallelbestimmungen zu Art. 15a und 19c VE-JStG, mit dem Unterschied, dass die jugendliche Person im Grundsatzurteil nicht zu einer geschlossenen Unterbringung (Art. 15 Abs. 2 JStG) verurteilt worden ist. Wir verweisen deshalb vollumfänglich auf unsere dortigen Bemerkungen.

**IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die sich aus der Vorlage 1 (StGB) ergebenden Kosten sind im erläuternden Bericht unzureichend dargestellt. Dies gilt insbesondere für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Bewährungshilfe und Weisungen, die für den Kanton Zürich zu einer finanziellen Mehrbelastung führen wird. Es stellt sich auch die Frage, ob die Änderungen einen zusätzlichen Infrastrukturbedarf hervorrufen werden (z. B. zusätzliche stationäre Therapieplätze oder ein Ausbau der Strafanstalten). Es ist des-

halb nicht möglich, die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage 1 abzuschätzen. Wir fordern deshalb den Bund auf, in der Botschaft anhand von Schätzungen der konkreten Fallzahlen pro Kanton aufzuzeigen, welche Auswirkungen die Gesetzesänderungen auf den Personal- und Infrastrukturbedarf haben werden. Zudem müssen die durch die Vorlage verursachten Mehrkosten beim interkantonalen Leistungsbezug berücksichtigt werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**