

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. September 2023

1088. Änderung des Strafgesetzbuches (Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe), Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 2. Juni 2023 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Strafgesetzbuches, Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe, eröffnet. Mit dem Vorentwurf wird die Motion 20.4465 Caroni (Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe) umgesetzt. Die Vorlage enthält drei Punkte:

1) Die bedingte Entlassung aus der lebenslangen Freiheitsstrafe soll nicht mehr wie heute erstmals nach 15, sondern nach 17 Jahren geprüft werden. Damit wird der Unterschied zur erstmaligen Prüfung der bedingten Entlassung aus der 20-jährigen Freiheitsstrafe – die nach 13 $\frac{1}{3}$ Jahren erfolgt – mehr als verdoppelt. Dies soll diese beiden Strafen klarer voneinander abheben.

2) Zudem soll die ausserordentliche bedingte Entlassung generell – also nicht nur mit Wirkung für die lebenslange Freiheitsstrafe – aufgehoben werden. Sie ist in der Praxis ohne Bedeutung geblieben. Die seltenen Fälle, die zu einer ausserordentlichen bedingten Entlassung führen, können auch über andere Bestimmungen im Strafgesetzbuch gelöst werden.

3) Weil Strafen immer vor der Verwahrung vollzogen werden, kann bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe ein Übertritt in die Verwahrung gar nie stattfinden: Die bedingte Entlassung aus der lebenslangen Freiheitsstrafe ist nämlich nur möglich, wenn zu erwarten ist, dass sich die Person in Freiheit bewährt. Liegt keine günstige Prognose vor, bleibt die Person im Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe. Dieser Vollzug ist anders ausgestaltet als bei der Verwahrung: Im Strafvollzug steht die Resozialisierung im Zentrum, beim Vollzug der Verwahrung ist die öffentliche Sicherheit besonders zu beachten. Verwahrte Personen haben ihre Strafe voll verbüsst und der Freiheitsentzug erfolgt allein aus Gründen der Sicherheit Dritter. Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen, soll die lebenslange Freiheitsstrafe zunächst nach den Bestimmungen über den Vollzug von Freiheitsstrafen vollzogen werden. Nach 26 Jahren soll der weitere Freiheitsentzug nach den Bestimmungen über die Verwahrung erfolgen.

Die Abschaffung der ausserordentlichen bedingten Entlassung wird begrüsst. Ebenso wird begrüsst, dass der Vollzug einer lebenslangen Freiheitsstrafe sich nach 26 Jahren nach den Bestimmungen über die Verwahrung richtet. Allerdings soll das auch gelten, wenn keine zusätzliche Verwahrung angeordnet wurde. Für die Erhöhung der Mindestdauer des Vollzugs der bedingten Freiheitsstrafe bis zu einer bedingten Entlassung ist hingegen kein Grund ersichtlich.

Sollte die Mindestdauer des Vollzugs entgegen der Stellungnahme des Regierungsrates trotzdem erhöht werden, hat das grundsätzlich Mehrkosten für den Kanton zur Folge. Da im Kanton Zürich derzeit jedoch nur acht Personen eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüssen und die bedingte Entlassung nicht zwingend, sondern bloss frühestens nach Ablauf der Mindestdauer erfolgt, fallen die Mehrkosten kaum ins Gewicht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

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):

Mit Schreiben vom 2. Juni 2023 haben Sie uns den Entwurf für eine Änderung des Strafgesetzbuches betreffend Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Spätere erstmalige Prüfung der bedingten Entlassung aus der lebenslangen Freiheitsstrafe (Art. 86 Abs. 5 StGB)

Die Verschiebung des Zeitpunkts für die erstmalige Prüfung einer vorzeitigen Entlassung wirkt sich weder nachhaltig positiv auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit noch auf die Wiedereingliederung der inhaftierten Person aus. Zudem kann ein zu grosser Unterschied zwischen verschiedenen möglichen Strafen zu rechtsungleichen Situationen führen, indem ein kleiner Unterschied in der Schuld zu einem grossen Unterschied bezüglich des frühestmöglichen Zeitpunkts einer vorzeitigen Entlassung führt. Deshalb lehnen wir diese Änderung ab.

Aufhebung der ausserordentlichen bedingten Entlassung

Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, können die personenbezogenen Umstände, die eine ausserordentliche bedingte Entlassung rechtfertigen, auch durch andere Instrumente berücksichtigt werden, insbesondere durch abweichende Vollzugsformen (Art. 80 StGB), einen Vollzugsunterbruch (Art. 92 StGB) oder eine Begnadigung (Art. 381 ff. StGB). Dabei sind die Voraussetzungen für eine ausserordentliche bedingte Entlassung grundsätzlich sogar dieselben wie für eine Begnadigung. Folglich ist die ausserordentliche bedingte Entlassung überflüssig und wir begrüssen deren Aufhebung.

Vollzug einer lebenslangen Freiheitsstrafe beim Zusammen treffen mit einer Verwahrung regeln

Der erläuternde Bericht begründet die geplante Änderung damit, dass verwahrten Person aus verfassungsrechtlichen Gründen und gemäss Art. 74 StGB nach Möglichkeit gewisse Freiheiten zur Gestaltung ihres Alltags eingeräumt werden müssen (S. 19). Das ist jedoch umstritten (vgl. Urteile des Bundesgerichts 6B_1291/2022 vom 22. Mai 2023, E. 1.6 ff.; 6B_1107/2021 vom 10. Februar 2022, E. 4.4 f.). Art. 58 Abs. 2 StGB sieht lediglich eine Trennung der therapeutischen Einrichtungen vom Strafvollzug vor. Eine strikte separate Unterbringung verwahrter Personen in einem spezifischen, lockeren Vollzugsregime («Abstandsgebot») ist hingegen gesetzlich nicht vorgesehen. Wenn der Bund die Kantone verpflichten möchte, verwahrten Personen im Vollzug mehr Freiheiten einzuräumen, müsste dies ausdrücklich in dieser (oder einer anderen) Vorlage vorgesehen werden, sodass darüber in einem demokratischen Verfahren befunden werden kann.

In der Praxis bemühen sich die Kantone zwar unabhängig eines verfassungsrechtlichen Anspruchs, die Haftbedingungen für Personen, die für viele Jahre in einer Vollzugseinrichtung untergebracht sind, anzupassen, insbesondere durch die Unterbringung in separaten Abteilungen und mehr Möglichkeiten zur Gestaltung des Vollzugsalltags. In vielen Justizvollzugsanstalt ist dies derzeit jedoch (noch) nicht umgesetzt. Insbesondere bräuchte es für eine strikte separate Unterbringung verwahrter Personen separate Abteilungen, die erst noch errichtet werden müssen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich nur wenige Personen in einer Verwahrung befinden. Eine strikte Trennung von den übrigen inhaftierten Personen hätte deshalb auch zur Folge, dass innerhalb der Gruppe der verwahrten Personen weniger Differenzierungen möglich wären (z. B. aufgrund des Alters oder der Gesundheit).

Unter diesem Vorbehalt begrüssen wird jedoch, dass die betroffenen Personen nach einer bestimmten Zeit wie verwahrte Personen allfällige zusätzliche Freiheiten bekommen.

Allerdings sollte das für alle lebenslangen Freiheitsstrafen gelten, unabhängig davon, ob eine zusätzliche Verwahrung angeordnet wurde. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, mutiert die lebenslange Freiheits- und damit Schuldstrafe derzeit nach 15 Jahren zu einer Art Verwahrung (S. 18). Das gilt jedoch auch, wenn keine zusätzliche Verwahrung angeordnet wurde und die inhaftierte Person nicht entlassen wird, weil die (tieferen) Anforderungen für eine bedingte Entlassung aus dem Vollzug einer Freiheitsstrafe ohne anschliessende Verwahrung nicht erfüllt sind. Es wäre eine rechtsungleiche Behandlung, wenn eine Person in lebenslanger Freiheitsstrafe nach einer bestimmten Zeit von bestimmten Freiheiten im Vollzug profitieren könnte, nur, weil aufgrund ihrer künftigen Gefährlichkeit zusätzlich eine Verwahrung angeordnet wurde.

Unabhängig von dieser Ausdehnung ist die vorgeschlagene Formulierung von Art. 64 Abs. 7 StGB «der weitere Vollzug nach den Bestimmungen über die lebenslange Verwahrung» unklar. Der Bericht impliziert, dass lediglich allfällige Freiheiten im Vollzugsalltag gewährt werden sollen. Die Formulierung kann jedoch auch so verstanden werden, dass sich die Entlassung nicht mehr nach Art. 64 Abs. 3 StGB richtet und durch ein Gericht geprüft würde, sondern nach Art. 64b StGB und (in den meisten Kantonen) die Vollzugsbehörde zuständig wäre. Zudem müsste mindestens alle zwei Jahre eine Umwandlung in eine stationäre therapeutische Behandlung geprüft werden (vgl. Art. 64b Abs. 1 Bst. b StGB). Und es bestünde nach Art. 5 Ziff. 4 EMRK ein Anspruch auf rasche Prüfung der Entlassung durch ein Gericht. Dies sollte in der Vorlage geklärt werden.

Die Vorlage sieht keine übergangsrechtlichen Bestimmungen vor. Es ist daher unklar, ob für die neuen Bestimmungen Art. 388 Abs. 1 oder Abs. 3 StGB massgeblich ist, d. h., ob die neuen Bestimmungen auch für Urteile gelten, die unter dem bisherigen Recht gefällt wurden. Dies müsste geklärt werden.

Der Einheitlichkeit halber und aufgrund der allfällig besseren Haftbedingungen bzw. des Vollzugsregimes für Verwahrte wäre es wünschenswert, wenn die neuen Bestimmungen nicht nur für zukünftige, sondern auch für ältere Urteile gelten würden. Allerdings kann dies zu Platzierungsproblemen führen, wenn diejenigen, die zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt wurden und bereits mehr als 26 Jahre verbüsst haben, zeitnah einen Platz in einem Verwahrungsvollzug, sofern ein solcher vorhanden ist, erhalten müssten. Deshalb sollte für diesen Fall eine längere Übergangsfrist vorgesehen werden.

Terminologische Bereinigung

Wir begrüßen den Ersatz des Begriffs «lebenslänglich» durch den moderneren Begriff «lebenslang».

Weiterer Anpassungsbedarf

Eine Freiheitsstrafe wird in der Form des Arbeitsexternats vollzogen, wenn die inhaftierte Person einen Teil der Freiheitsstrafe, in der Regel mindestens die Hälfte, verbüsst hat und nicht zu erwarten ist, dass sie flieht oder weitere Straftaten begeht (Art. 77a StGB). Anders als bei der bedingten Entlassung fehlt hier eine Mindestdauer für die lebenslange Freiheitsstrafe. Die Revision sollte zum Anlass genommen werden, diese Lücke zu füllen. Je nachdem ob eine bedingte Entlassung erstmals nach 15 oder 17 Jahren möglich ist, kommt ein Übertritt in das Arbeitsexternat wohl frühestens nach 11 bzw. 13 Jahren in Betracht.

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