

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2006  
von Jürg Trachsel, Richterswil, René Isler,  
Winterthur, und Mitunterzeichnenden betreffend  
Verantwortlichkeit bei der Gewährung  
von Hafturlauben für Verwahrte**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 22. Mai 2008,

*beschliesst:*

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2006 von Jürg Trachsel, Richterswil, René Isler, Winterthur, und Mitunterzeichnenden wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 22. Mai 2008

Im Namen der Kommission  
für Justiz und öffentliche Sicherheit

Der Präsident:                      Der Sekretär:  
Christoph Holenstein              Emanuel Brügger

---

\* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Christoph Holenstein (Präsident), Zürich; Beat Badertscher, Zürich; Markus Bischoff, Zürich; Renate Büchi-Wild, Richterswil; Yves de Mestral, Zürich; René Isler, Winterthur; Maleica-Monique Landolt, Zürich; Martin Naef, Zürich; Françoise Okopnik, Zürich; Cornelia Schaub, Zürich; Rolf André Siegenthaler-Benz, Zürich; Barbara Steinemann, Regensdorf; Beat Stiefel, Egg; Thomas Vogel, Illnau-Effretikon; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Emanuel Brügger.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 18. Juni 2007 unterstützte der Kantonsrat die Parlamentarische Initiative von Jürg Trachsel betreffend Verantwortlichkeit bei der Gewährung von Hafturlauben für Verwahrte mit 68 Stimmen vorläufig.

Die Parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderung des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz / StVG) vom 30. Juni 1974:

§ 21 Abs. 2 (neu)

Der Entscheid über die Gewährung von Hafturlaub für verwahrte Personen obliegt dem Justizdirektor.

Als Begründung wurde von den Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen angeführt, dass Entscheide, welche nicht nur fachlich, sondern vor allem auch politisch von grösster Brisanz seien, von der politischen Spitze und nicht mehr länger auf Verwaltungsebene gefällt werden sollten.

### **2. Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat**

Mit Beschluss vom 25. Juni 2007 hat der Kantonsrat die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2006 betreffend Verantwortlichkeit bei der Gewährung von Hafturlauben für Verwahrte gestützt auf § 26 des Kantonsratsgesetzes an die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zu Bericht und Antrag überwiesen.

Die Kommission nahm die Beratungen an ihrer Sitzung vom 13. September 2007 in Anwesenheit des Erstunterzeichners Jürg Trachsel und des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern, Regierungsrat Markus Notter auf.

Die Kommission beschloss anlässlich dieser Sitzung, die Parlamentarische Initiative vorläufig abzulehnen, und überwies mit Schreiben vom 4. Oktober 2007 dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratungen zur Parlamentarischen Initiative mit einem erläuternden Bericht zur Stellungnahme gemäss § 28 des Kantonsratsgesetzes.

Am 1. Januar 2007 ist mit dem Inkrafttreten des neuen allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs auch ein neues Verwahrungsrecht (Art. 64 ff. StGB) in Kraft getreten, das sich vom bisherigen unterscheidet. Auf denselben Zeitpunkt trat auch das neue kantonale Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 in Kraft. Das Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 30. Juni 1974 wurde gleichzeitig aufgehoben.

Nach Art. 64 Abs. 2 StGB geht neu der Vollzug der Freiheitsstrafe der Verwahrung voraus und die Bestimmungen über die bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe (Art. 86–88 StGB) sind in diesem Fall nicht anwendbar. Die Kommission geht deshalb davon aus, dass aufgrund der fehlenden Möglichkeit der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug keine Vollzugslockerungen und somit keine Hafturlaube, welche der Vorbereitung auf eine bedingte Entlassung dienen würden, gewährt werden. Nach dem Vollzug der Freiheitsstrafe wird der Täter in die Verwahrung versetzt.

Während der Verwahrung sieht das Gesetz zwar die Prüfung einer bedingten Entlassung vor (Art. 64 a Abs. 1 StGB). Die Praxis wird aber zeigen müssen, ob es tatsächlich zu bedingten Entlassungen aus der Verwahrung kommt, da dafür der verwahrten Person eine günstige Prognose dahingehend gestellt werden müsste, dass sie sich ohne Therapie in Freiheit bewähren würde. Ins Auge zu fassen ist eine Regelung der Legitimation einer staatlichen Behörde zur Ergreifung eines Rechtsmittels gegen einen Entscheid auf bedingte Entlassung. Jedenfalls dürften, solange keine Aussicht auf bedingte Entlassung besteht, auch keine Vollzugslockerungen während der Verwahrung wie zum Beispiel Hafturlaub gewährt werden. Es gibt grundsätzlich nur einen Ausweg aus der Verwahrung, nämlich die Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme, sofern die schwere psychische Störung als behandlungsfähig und die verwahrte Person als behandlungswillig beurteilt wird. Zuständig für diesen Entscheid ist von Gesetzes wegen das Gericht, das die Verwahrung angeordnet hat (Art. 64 b Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 StGB). Erst im Rahmen der stationären therapeutischen Massnahme stellt sich dann die Frage nach Vollzugslockerungen, falls die Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Grundlagen erachtet es die Kommission als nicht sinnvoll, die von der Parlamentarischen Initiative beantragte Bestimmung einzufügen. Im Strafvollzug ist bei Freiheitsstrafen mit anschliessender Verwahrung keine bedingte Entlassung zulässig und deshalb können keine Vollzugslockerungen gewährt werden. Aus der Verwahrung ist eine bedingte Entlassung höchstwahrscheinlich, und es sollten daher ebenfalls keine Vollzugslockerun-

gen gewährt werden. Somit hat die Vollzugsbehörde respektive ihre politische Vorsteherin oder ihr politischer Vorsteher gar keine solchen Entscheide mehr zu fällen und über die Umwandlung von einer Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme entscheidet von Gesetzes wegen das Gericht.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nahm der Regierungsrat am 26. März 2008 zum Ergebnis der Beratungen der Kommission zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 248/2006 wie folgt Stellung:

Wir teilen die Meinung der Mehrheit der Kommission, dass sich mit dem Inkrafttreten des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) am 1. Januar 2007 die rechtliche Ausgangslage für den Vollzug von auf Verwahrung lautenden Strafurteilen so grundlegend geändert hat, dass das der Initiative zugrunde liegende Anliegen hinfällig geworden ist. Für die Beurteilung dieser neuen rechtlichen Rahmenbedingungen erscheinen allerdings folgende Präzisierungen erforderlich.

Der Passus im Bericht der Kommission «... dass auf Grund der fehlenden Möglichkeit der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug ...» auch Entscheide über Lockerungsschritte wegfallen, ist in dieser Absolutheit nicht zutreffend. Wie richtig gesagt wurde, sind gemäss Art. 64 Abs. 2 StGB die Bestimmungen über die bedingte Entlassung aus der vorangehenden Freiheitsstrafe (Art. 86–88 StGB) nicht anwendbar. Entsprechend hat die Vollzugsbehörde nicht von Amtes wegen die bedingte Entlassung aus dem Vollzug der Freiheitsstrafe zu prüfen. Eine solche kann jedoch in Ausnahmefällen durch das Gericht angeordnet werden, wenn die Gefährlichkeit des Täters sich während des Strafvollzugs so weit verringert hat, dass dessen Bewährung in Freiheit erwartet werden kann. Zuständig ist das Gericht, das die Verwahrung angeordnet hat (Art. 64 Abs. 3 StGB), sodass eine Entscheidungskompetenz seitens einer Verwaltungsbehörde von vornherein entfällt.

Die Verwahrung ist auf gemeingefährliche Täter zugeschnitten, die zum Urteilszeitpunkt keiner Behandlung zugänglich sind und bei denen auch langfristig ein Behandlungserfolg nicht erwartet werden kann. Spricht ein Gericht eine Verwahrung aus, geht es davon aus, dass die ausgefallte Zeitstrafe zum Schutz der öffentlichen Sicherheit voraussichtlich nicht genügen wird. Der Strafvollzug ist deshalb so zu gestalten, dass die öffentliche Sicherheit gewährleistet und der Täter von der Öffentlichkeit ferngehalten wird. Massnahmen, die auf eine Wie-

dereingliederung ausgerichtet sind, sind nicht vorzusehen. In der Regel wird die Freiheitsstrafe deshalb vollständig zu verbüßen sein. Dementsprechend ist auch die Planung ihres Vollzuges auf das Strafende hin auszurichten, sodass auf Wiedereingliederung zielende Vollzugsöffnungen nicht sinnvoll sind. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen können Vollzugsöffnungen jedoch – anders als beim Vollzug der sogenannten lebenslänglichen Verwahrung – nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Ergeben sich während des Vollzugs der der Verwahrung vorangehenden Freiheitsstrafe Anhaltspunkte dafür, dass die Gefährlichkeit des Verurteilten mit einer Behandlung doch gesenkt werden könnte, ist die Behandlungswilligkeit zu fördern und soweit möglich die Behandlung aufzunehmen. Ziel kann es in solchen Fällen sein, auf das Strafende hin eine gerichtliche Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme zu erwirken. Dabei wird die Ausgestaltung und Intensität der Behandlung auf die bis zum Strafende verbleibende Dauer auszurichten sein.

Auch der an die Freiheitsstrafe anschliessende Verwahrungsvollzug ist so auszugestalten, dass die öffentliche Sicherheit gewährleistet ist. Dieser Sicherungsauftrag hat Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Der notwendige Sicherheitsstandard ist aufgrund der Persönlichkeit des Verwahrten zu bestimmen: Nicht in jedem Fall ist hierfür der Sicherheitsstandard einer geschlossenen Strafanstalt erforderlich (Art. 64 Abs. 4, Art. 90 Abs. 2<sup>bis</sup> StGB). Vollzugsöffnungen sind auch im Verwahrungsvollzug nur ausnahmsweise und unter den gleichen Rahmenbedingungen wie beim Vollzug der vorausgehenden Freiheitsstrafe möglich. Insbesondere unbegleitete Vollzugsöffnungen werden grundsätzlich nicht gewährt. Auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen können Vollzugsöffnungen jedoch auch hier nicht (wie beim Vollzug der lebenslänglichen Verwahrung) gänzlich ausgeschlossen werden. Solange keine Aussicht auf bedingte Entlassung besteht, werden aber jedenfalls keine auf Wiedereingliederung zielenden Vollzugsöffnungen gewährt.

Die Frage einer Rechtsmittellegitimation einer staatlichen Behörde gegen Vollzugsentscheide dürfte sich im vorliegenden Zusammenhang grundsätzlich nicht nur hinsichtlich der Anordnung von bedingten Entlassungen, sondern darüber hinaus auch für mögliche Vollzugsöffnungen aus der Verwahrung im Sinne der vorstehenden Ausführungen stellen.

Indessen wäre auch unabhängig von den veränderten Rechtsgrundlagen des Verwahrungsvollzuges die vorgeschlagene Zuweisung von Entscheidungskompetenzen im Einzelfall an eine Direktionsvorsteherschaft nicht sinnvoll. Bereits des Öfteren wurden im Rahmen der Beantwortung von Anfragen und Interpellationen der Stufenvollzug

und die Entscheidungsverfahren im Zusammenhang mit Vollzugslockerungen im Einzelnen dargelegt (vgl. KR-Nrn. 134/2006, 220/2006 und 303/2007). Gestützt auf die heute geltende Zuständigkeitsordnung und die verbindlichen Richtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, wurden insbesondere im Bereich der Risikopersonen komplexe und aufwendige Entscheidabläufe in Zusammenarbeit mit der Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftäterinnen und Straftätern des Konkordats und anderen Institutionen entwickelt. Die Entscheidungsfindung ist dabei massgeblich auch vom Erfordernis spezialisierten Fachwissens und grosser Praxisnähe geprägt. Eine qualitativ hochwertige und effiziente Entscheidungsfindung kann in solchen Fällen deshalb sinnvollerweise nur von den Mitarbeitenden auf Amtsstufe gewährleistet werden. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 303/2007 betreffend Chefsache in der Justizdirektion ausgeführt, würde eine operative Entscheidzuständigkeit einer Direktionsvorsteherin oder eines Direktionsvorstehers für Einzelfälle auch den Ordnungsprinzipien des neuen Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; LS 172.1) widersprechen. Dieses verpflichtet den Regierungsrat in § 32 Abs. 2, seine Verwaltungsführung am Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auszurichten. Dieser Grundsatz und die Vorgaben zur Rechtsweggarantie führen dazu, dass in der kantonalen Verwaltung erstinstanzliche Fachentscheide nach Möglichkeit von der zuständigen Verwaltungseinheit auf Amtsstufe zu fällen sind.

Mit diesen Ergänzungen und Präzisierungen geht die Kommission jedenfalls zu Recht davon aus, dass sich die angestrebte Neuordnung der Entscheidkompetenz nicht rechtfertigt. Wir halten deshalb dafür, auf die Ergänzung des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006 (LS 331) zu verzichten und dem Kantonsrat die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative zu beantragen.

#### **4. Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit**

An der Sitzung vom 22. Mai 2008 zog die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates in Beratung. Nachdem die Kommission bereits beschlossen hatte, die Parlamentarische Initiative vorläufig abzulehnen, und nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates beantragt die Kommission dem Kantonsrat, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 297/2005 aus den erwähnten Gründen abzulehnen.