

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 5 (2006)

Heft: 2

Artikel: Auswirkungen der StGB-Revision : Lagebeurteilung durch das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Autor: Frauchiger, Robert

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1050880>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.12.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Robert Frauchiger

Auswirkungen der StGB-Revision: Lagebeurteilung durch das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Zusammenfassung

Die Revision eines wichtigen nationalen Erlasses und dessen Umsetzung sind in einem föderalistischen Staat ein komplexes Unterfangen. Im Falle des AT StGB haben der Neunerausschuss der KKJPD und die drei Strafvollzugskonkordate wichtige Koordinationsfunktionen wahrgenommen. Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz sind die für den Vollzugsalltag wichtigen Materien frühzeitig durch die Anpassung bestehender und den Erlass neuer Richtlinien geregelt worden. Die Kantone konnten sich bei der Anpassung ihrer Erlasse daran orientieren. Hinsichtlich der Auswirkungen des neuen AT StGB in personeller und finanzieller Hinsicht sowie der Konsequenzen für die Nachfrage nach Haftplätzen besteht nach wie vor grosse Ungewissheit. Hier wird erst die Praxis verlässliche Aufschlüsse geben können.

Résumé

La révision d'une loi nationale importante et son instauration sont des affaires complexes dans un Etat fédéraliste. Dans le cas de la nouvelle partie générale du code pénal, le Neunerausschuss de la CCDJP et les trois concordats pénitentiaires ont eu des devoirs de coordination importants. Le concordat de la Suisse du nord-ouest et centrale a tenu compte des nouvelles règles dans les matières importantes pour le quotidien de l'exécution des peines en adaptant les anciennes réglementations et en en émettant des nouvelles. Les cantons pouvaient s'orienter à ces réglementations pour l'adaptation de leurs propres lois. Concernant les effets de la nouvelle PG du CP du point de vue personnel et financier ainsi que concernant le nombre de places dans les institutions, il reste une grande insécurité. Dans ces cas, seule la pratique donnera la réponse.

Summary

The revision of an important national law and its installation are complex procedures in a federalist state. In the case of the new general part of the Swiss penal code, the Neunerausschuss of the CCDJP and the three penitentiary agreements («Konkordat») between the cantons have played an important role in the coordination. The North-Western Switzerland and Central Switzerland agreement adapted to the new law by revising their regulations and pass new regulations in the most important matters. The cantons were thus able to look at these regulations when adapting their own legislation. Regarding the effects of the new general part of the penal code, it is still difficult to make a prognosis concerning the personal and financial consequences and the number of required places in the penitentiary institutions remains insecure as well. In these matters, only reality will give an answer.

1. Ausgangslage

Im föderalen System der Schweiz stellt die tiefgreifende Revision des Strafgesetzes bzw. deren Umsetzung für Bund und Kantone eine grosse Herausforderung dar. Der Neunerausschuss, die ständige Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen der KKJPD, hat dies frühzeitig erkannt und die Gesetzgebungsarbeiten daher aufmerksam verfolgt. Bereits im Dezember 2001 wurde das Bundesamt für Justiz (BJ) ersucht, den Handlungsbedarf der Kantone für die Umsetzung des neuen Rechts zu ermitteln. Das BJ hat den Kantonen im September 2002 ein entsprechendes Papier vorgelegt. Der Neunerausschuss hat im Oktober 2002 die Konkordatssekretäre beauftragt, die vom BJ benannten Handlungsfelder darauf zu prüfen, welche Koordination innerhalb der Konkordate und allenfalls zwischen den Konkordaten notwendig oder sinnvoll ist. Der entsprechende Bericht lag dem Neunerausschuss im Februar 2003 vor. Er hat daraufhin die Konkordate eingeladen, sowohl für die notwendige Koordination innerhalb, als auch zwischen den Konkordaten besorgt zu sein.

2. Stand der Anpassungsarbeiten des Rechts

2.1. Konkordatebene

2.1.1. Koordination der innerkantonalen Umsetzungsarbeiten

Die Konkordatskonferenz vom 16. Mai 2003 hat ein vom Präsidium vorgelegtes Vorgehenskonzept samt Terminplan verabschiedet. Es wurde festgestellt, dass aus zeitlichen Gründen die Arbeiten inner- und überkantonale gleichzeitig vorangetrieben werden müssen. Auf konkordatlicher Ebene wurde die Einsetzung einer Koordinationsgruppe aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der elf Mitgliedskantone beschlossen. Die Kantone wurden eingeladen, ihre Umsetzungsarbeiten in den als von kon-

kordatlichem Interesse definierten Handlungsfeldern fortlaufend im Schosse der Koordinationsgruppe abzustimmen.

Die Koordinationsgruppe hat sich im Zeitraum zwischen August 2003 und Januar 2005 zu fünf Sitzungen getroffen. Nach einer Bestandaufnahme über die bestehende Rechtslage und die Verfahrensabläufe in den verschiedenen Kantonen, wurden die Bereiche definiert, für welche konkordatlich einheitliche Lösungen angestrebt werden. Es wurde beschlossen, hier möglichst rasch bestehende konkordatliche Richtlinien zu überarbeiten oder neue zu erlassen, damit sich die Kantone bei ihren Rechtserlassen daran orientieren können.

Die Sitzungen der Koordinationsgruppe haben sich für den Gedankenaustausch als sehr fruchtbar erwiesen. Es hat sich zu Beginn der Arbeiten gezeigt, dass die beteiligten Kantone in der Umsetzung sehr unterschiedlich weit fortgeschritten waren. Namentlich kleinere Kantone konnten so von grösseren, bei denen der Straf- und Massnahmenvollzug eine wichtigere Rolle spielt und die demzufolge über entsprechende Erfahrungen und Ressourcen verfügen, profitieren. Auch ergaben sich in der Koordinationsgruppe persönliche Kontakte, welche in einigen Fällen zu regem bilateralem Austausch genutzt wurden.

Nach der Annahme der Verwahrungsinitiative im Dezember 2004 und der einsetzenden Diskussion um weitere «Nachbesserungen» des revidierten AT StGB machte sich in den Kantonen eine starke Verunsicherung über das Schicksal der Revision des AT StGB im Allgemeinen und über die Umsetzung in den Kantonen im Besonderen breit. Die in verschiedenen Kantonen weit fortgeschrittenen Vorlagen wurden teilweise «auf Eis gelegt», weil man nicht riskieren wollte, Recht zu schaffen, das schon vor der Inkraftsetzung nicht mehr Bestand haben würde. Eine für August 2005 vorgesehene Sitzung der Koordinationsgruppe wurde daher abgesagt. Nachdem nun die «Nachbesserungen» vom Parlament verabschiedet sind, die Inkraftsetzung des AT StGB auf den 1. Januar 2007 feststeht und auch der Inhalt der Verordnung zum StGB bekannt ist, wird auch die Umsetzung in den Kantonen wo man diese Entwicklungen abgewartet hat, wieder forciert.

2.1.2. Konkordatsvereinbarung

Die Bestrebungen, das seit 1959 geltende Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Inner-

schweiz zu revidieren, sind unabhängig von der Revision des AT StGB eingeleitet worden. Die im Laufe der Jahrzehnte eingetretenen Änderungen in der Praxis des Freiheitsentzugs waren dafür Grund genug. Der durch den AT StGB bewirkte Anpassungsbedarf ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Es kann hier auf zwei Punkte hingewiesen werden. Einerseits hat die neu im StGB verankerte Fachkommission ebenfalls Eingang in die Konkordatsvereinbarung gefunden. Es soll künftig anstelle von bisher fünf kantonal organisierten Fachkommissionen nur noch eine durch das Konkordat bestellte Kommission geben. Andererseits ist die Aufnahme des Vollzugsplans und der Vollzugsplanung in den Konkordatstext ein Ausfluss des revidierten AT StGB.

Die totalrevidierte Konkordatsvereinbarung ist am 5. Mai 2006 von der Konkordatskonferenz beschlossen worden. Zurzeit läuft das Ratifikationsverfahren in den elf Mitgliedskantonen. Es wird erwartet, dass dieses bis Mitte 2007 abgeschlossen ist und die neue Vereinbarung am 1.1.2008 in Kraft treten kann.

2.1.3. Richtlinien des Konkordats

Wie gezeigt, wurde der Überarbeitung geltender bzw. dem Erlass neuer Richtlinien hohe Priorität eingeräumt, um so den Kantonen Orientierungshilfen für die kantonalen Erlasse zu geben. Auch hier erwiesen sich die teilweise unsicheren Vorgaben des Bundesgesetzgebers als Erschwernis. Die Konkordatskonferenz hat den Grundsatzentscheid gefällt, die Richtlinienarbeit trotzdem an die Hand zu nehmen, mit dem Risiko, aufgrund der definitiven Fassung der Revision da oder dort nochmals Anpassungen vornehmen zu müssen. Folgende Richtlinien wurden daher bereits an das neue Recht angepasst und von der Konkordatskonferenz verabschiedet, jeweils mit Inkraftsetzungsdatum per Inkrafttreten des revidierten AT StGB:

Am 22. April 2005:

- Richtlinien für den Vollzug der Halbgefängenschaft
- Richtlinien für den Vollzug von stationären Suchtbehandlungen
- Richtlinien für die Vollzugsplanung
- Richtlinien für den Vollzug der gemeinnützigen Arbeit

Am 4. November 2005:

- Externatsrichtlinien Strafvollzug

- Richtlinien für die Zusammenarbeit zwischen der Bewährungshilfe, den Vollzugsinstitutionen und den Einweisungsbehörden
- Richtlinien für den Vollzug der ambulanten Behandlung
- Richtlinien für die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug

Am 5. Mai 2006:

- Richtlinien über das Arbeitsentgelt (Pekulium)

Nur in einzelnen Fällen, wo die Materie stark durch noch ungewisse bundesrechtliche Vorgaben bestimmt war, hat man die Überarbeitung der Richtlinien zurückgestellt. Noch offen ist zur Zeit die Anpassung folgender Richtlinien:

- Richtlinien betreffend gemeingefährliche Straftäter/-innen im Freiheitsentzug
- Richtlinien betreffend Ausländerinnen und Ausländer im Freiheitsentzug
- Richtlinien betreffend die Urlaubsgewährung
- Externatsrichtlinien Massnahmenvollzug

2.2. Kantonsebene

Eine Darstellung des Stands der rechtlichen Umsetzung in jedem einzelnen der elf Kantone ist hier aus Platzgründen nicht möglich. Die Situation lässt sich aufgrund einer aktuellen Umfrage kurz so zusammenfassen, dass die Gesetzesanpassungen in den meisten Kantonen weit fortgeschritten oder bereits abgeschlossen sind. Da aber bis heute (Juli 2006) das künftig geltende Bundesrecht nicht vollständig bekannt ist (VStGB, Umsetzung Verwahrungsinitiative), mussten zum Teil Notlösungen getroffen werden. So trifft etwa der Kanton Aargau Regelungen die eigentlich auf Gesetzesstufe gehören, aus Zeitgründen in Form einer sog. «Übergangsverordnung». Deren Gültigkeit ist zeitlich auf zwei Jahre und inhaltlich auf Materien beschränkt, deren Regelung das Bundesrecht zwingend verlangt. An den nachrangigen Erlassen (Verordnungen etc.) wird jetzt vielerorts unter grossem Zeitdruck gearbeitet. Der nicht übliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene (Verwahrungsinitiative, «Nachbesserungen») und der nun auf die Inkraftsetzung hin äusserst knappe Zeitrahmen, bringt für die Kantone viel Hektik und in einigen Fällen auch beträchtlichen Mehraufwand. Insgesamt ist man jedoch zuversichtlich, die rechtlichen Grundlagen bis zum 1. Januar 2007 bereitstellen zu können.

3. Auswirkungen auf die Praxis

3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Aus heutiger Sicht lassen sich namentlich folgende Faktoren benennen, welche mehr personelle und finanzielle Ressourcen erfordern werden:

- Vermehrte Aufgaben der *Gerichte im Vollzugsbereich* (Gemeinnützige Arbeit; Vollzug von Geldstrafen etc.).
- Durch die Vielzahl von möglichen Sanktionen auch Zunahme des Aufwandes bei den *Einweisungs- und Vollzugsbehörden*.
- Die *Verlängerung der möglichen Dauer der Gemeinnützigen Arbeit* dürfte zu mehr Abbrüchen führen, welche jeweils grosse Umtriebe verursachen. Auch die Suche nach genügend Einsatzplätzen dürfte ins Gewicht fallen.
- Es werden vermehrt *forensische Gutachten* nötig sein.
- Der Aufgabenbereich der *Fachkommissionen* wird ausgeweitet.
- Das neue Recht wird am Anfang zu vermehrten *Rechtsmittelverfahren* (Herbeiführung von Präjudizien) mit entsprechendem Mehraufwand im Justizbereich führen.
- Es werden weitreichende *Umstellungen im EDV-Bereich* erforderlich sein.
- Schliesslich sind *Ausbildungskosten* einzustellen.

Auf der Einnahmenseite dürften sich die *Geldstrafen* positiv auswirken. Ebenso sollte der *Wegfall von kurzen Freiheitsstrafen* Einsparungen ermöglichen.

Die Abschätzung der personellen und finanziellen Konsequenzen des neuen Rechts wird bei der Umsetzung generell als *das pièce de résistance* erfahren. Das weitgehend neue Sanktionenrecht mit seinen vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten eröffnet dem Richter ein weites Feld. Wie sich das in der Praxis auswirken wird, erscheint bis heute als weitgehend unberechenbar. Entsprechend wenig Konkretes lässt sich daher über den künftigen Personal- und Finanzbedarf aussagen. Weitgehender Konsens besteht, dass es ein Mehrbedarf sein wird. So rechnet etwa der Kanton Aargau ab 2007 mit 7,5 Stellen mehr in der Justiz und 7 Stellen mehr im Bereich Strafverfolgung/Strafvollzug. Der Kanton Luzern rechnet mit 4,9 Stellen mehr, davon 1,5 bei der Polizei, 2 bei den

Amtsstatthalterämtern, 1 bei den Gerichten und 0,4 Stellen im Vollzug.

3.2. Auswirkungen auf die Nachfrage nach Vollzugsplätzen

Das Konkordat hat im November 2005 eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der seit 1997 geltenden Anstaltsplanung beauftragt. Dabei sollen namentlich auch die Auswirkungen des neuen AT StGB auf die Gefangenenzahlen geprüft werden. Die Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Es muss aber auch hier gesagt werden, dass verlässliche Prognosen kaum möglich sein werden.

Eines der Hauptziele des neuen Sanktionenrechts ist bekanntlich die Zurückdrängung kurzer Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr. Auf den ersten Blick lässt sich dadurch eine erhebliche Abnahme der Gefangenenzahlen erwarten. Aus Sicht der Praktiker wird hier aber oft eingewendet, dass bereits nach heutigem Recht eine grosse Zahl dieser Strafen in alternativen Vollzugsformen (gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring) vollzogen werden. Es wird denn auch angezweifelt, wie weit für diejenigen Gefangenen, welchen heute alternative Vollzugsformen nicht zugänglich sind, nach neuem Recht etwas ändern wird. Denn auch wenn künftig eine Freiheitsstrafe unter sechs Monaten einer besonderen Begründung bedarf, wird sich diese eben in den besonderen Umständen dieser Verurteilten (Kriminaltouristen, Personen ohne soziale Strukturen etc.) finden. Im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen ist zudem nicht absehbar, welche Rolle die Umwandlung von Geldstrafen auf die Platznachfrage haben wird.

Widersprüchliche Tendenzen lassen sich auch im Bereich der neu bis zu zwei Jahren möglichen bedingten und der teilbedingten Strafen bis zu drei Jahren prognostizieren. Wer heute vielleicht gerade noch mit 18 Monaten bedingt davon kam, wird künftig möglicherweise einen Teil der Strafe unbedingt erhalten. Das würde zu mehr Gefangenen führen. Wird umgekehrt der teilbedingte Vollzug bei Strafen im Bereich bis zu 3 Jahren tatsächlich genutzt, könnte dies eine Entlastung der Gefängnisse zur Folge haben.

4. Schlussbemerkung

Aus der Sicht unseres Konkordats ist die Entstehungsgeschichte des neuen AT StGB kein Glanzlicht der Gesetzgebung, eher eine Leidensgeschichte. Es spiegelt sich darin aber auch der stark emotionale Gehalt dieses Rechtsgebiets, von dem sich jeder und jede irgendwie betroffen fühlt, auch wenn die Statistiken dagegen sprechen. Die Anwender sind dankbar, dass die Zeit der Ungewissheit zu Ende ist und nun ab dem 1. Januar 2007 mit dem neuen Recht gearbeitet werden kann, auch wenn sie sich bewusst sind, dass aller Anfang schwer ist. Aber lieber ein schwerer Anfang, als ein unaufhörliches Ende...

Robert FRAUCHIGER, lic. iur., Fürsprecher
Konkordatssekretär des Strafvollzugs-
konkordats der Nordwest- und Innerschweiz
Alte Bahnhofstr. 1
5610 Wohlen AG
kanzlei@fh-advokatur.ch