

Vollzugsziele und Ziele der Bewährungshilfe in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Kantons Zürich : Aktualität, besondere Herausforderungen und Entwicklungen

Autor(en): **Bürgi, Silja / Bühl, Michael / Sacher, Kevin**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **18 (2019)**

Heft [-]

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050694>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Silja Bürgi, Michael Bühl, Kevin Sacher, Pascal Muriset

Vollzugsziele und Ziele der Bewährungshilfe in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Kantons Zürich – Aktualitäten, besondere Herausforderungen und Entwicklungen

Zusammenfassung

Dieser Beitrag bespricht aus Sicht der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich die Erreichung der Vollzugsziele im Hinblick auf drei ausgewählte Themen. Beleuchtet werden die Themen der besonderen Vollzugsformen, die Vollzugsstufen im Strafvollzug bei Personen, die nach der Entlassung die Schweiz verlassen müssen, sowie die Bewährungshilfe. Es wird auf Chancen und Herausforderungen für die Vollzugsbehörde eingegangen und in unterschiedlicher Ausprägung werden Veränderungen in diesen Themen in den letzten 20 Jahren seit der Gründung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich besprochen.

Résumé

Du point de vue des services de probation et d'exécution du canton de Zurich, le présent document traite de la réalisation des objectifs d'exécution en ce qui concerne trois thèmes choisis. Les thèmes des formes spéciales d'exécution, des niveaux d'exécution dans le système pénal pour les personnes qui doivent quitter la Suisse après leur libération et de l'aide à la probation sont mis en évidence. Le présent document examine les opportunités et les défis pour l'autorité d'exécution et, à des degrés divers, l'évolution de ces questions au cours des 20 dernières années depuis la création de l'Office de l'exécution de la justice du canton de Zurich.

Summary

From the point of view of the probation and execution services of the Canton of Zurich, this paper discusses the achievement of the execution objectives with regard to three selected topics. The topics of the special forms of enforcement, the levels of enforcement in the penal system for persons who have to leave Switzerland after release and probation assistance are highlighted. This paper discusses opportunities and challenges for the enforcement authority and, to varying degrees, changes in these issues over the last 20 years since the establishment of the Office of Corrections of the Canton of Zurich.

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
 2. Alternativer Strafvollzug mit besonderem Blick auf das Electronic Monitoring
 3. Vollzugsstufen im Strafvollzug bei Insassen, die nach der Entlassung die Schweiz verlassen müssen
 - 3.1 Einleitendes
 - 3.2 Offener Vollzug
 - 3.3 Arbeitsexternat, Wohn- und Arbeitsexternat sowie EM-Backdoor
 - 3.4 Bedingte Entlassung
 4. Bewährungshilfe
 5. Schluss
- Literatur

1. Einleitung

Gemäss Art. 74 StGB ist die Menschenwürde des Gefangenen oder des Eingewiesenen zu achten. Seine Rechte dürfen nur so weit beschränkt werden, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern. Nebst diesem Artikel, der verfassungsrechtliche Standards bekräftigt, befasst sich der Folgeartikel mit pönologischen Anliegen (Baechtold/Weber/Hostettler 2016, 111–112). Gemäss Art. 75 Abs. 1 StGB hat der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Damit ist die Rückfallvermeidung bzw. -verminderung das primäre Ziel des Strafvollzugs (Bundesrat, Stellungnahme 2016; Brägger 2018, BSK-StGB I, Art. 75 N. 1). Als allgemeines Vollzugsziel wird die Förderung des sozialen Verhaltens festgehalten (Brägger 2018, BSK-StGB I, Art. 75 N. 1). Daneben werden das Normalisierungsprinzip, das Entgegenwirkungsprinzip, das Prinzip der besonderen Fürsorge und das Sicherheitsprinzip als besondere Vollzugsgrundsätze (so Brägger 2018, BSK-StGB I, Art. 75 N. 5) aufgeführt. Brägger hebt hervor, dass die Grundsätze in Art. 74 und Art. 75 StGB ein klares Bekenntnis zu einem auf Wiedereingliederung ausgerichteten Strafvollzug abgeben (Brägger 2018, BSK-StGB I, Art. 74 N. 11). Vor der StGB-Revision 2003/2007 war in Art. 37 Ziff. 1 aStGB explizit das Vollzugsziel der Vorbereitung auf den Wiedereintritt in das bürgerliche Leben festgehalten. Ob diese Änderung des Wortlauts auch zu einer inhaltlichen Differenz betreffend den Wiedereingliederungsauftrag führt, ist in der Literatur nicht abschliessend geklärt. Trechsel/Aebersold sehen in der altrechtlichen Regelung eine Überforderung für das Vollzugspersonal (Trechsel/Aebersold 2017, Praxiskommentar, Art. 75 N. 1). Der Wechsel vom alten zum neuen Wortlaut führt gemäss Brägger grundsätzlich nicht zu einer Einschränkung des Wiederein-

gliederungsauftrags (Brägger 2018, BSK-StGB I, Art. 75 N. 3).

Die Vollzugsbehörde ordnet im Rahmen der bedingten Entlassung aus einer Freiheitsstrafe gemäss Art. 87 Abs. 2 StGB für die Dauer der Probezeit in der Regel Bewährungshilfe an. Auch bei der bedingten Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug kann Bewährungshilfe angeordnet werden. Formuliert in Art. 93 Abs. 1 StGB lautet der gesetzliche Auftrag an die Bewährungshilfe heute, dass mit ihr die betreuten Personen vor Rückfälligkeit bewahrt und sozial integriert werden sollen. Die für die Bewährungshilfe zuständige Behörde leistet und vermittelt die hierfür erforderliche Sozial- und Fachhilfe. Zur Zeit der Gründung des Amts für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV) 1999 war die Bewährungshilfe unter dem Begriff der Schutzaufsicht gesetzlich geregelt. Nach Art. 47 Abs. 1 aStGB gehörte es zu den Aufgaben der Schutzaufsicht, den ihr Anvertrauten zu einem ehrlichen Fortkommen zu verhelfen, indem sie ihnen mit Rat und Tat beisteht, namentlich bei der Beschaffung von Unterkunft und Arbeit. Sie hatte sodann darauf zu achten, dass trunksüchtige, rauschgiftsüchtige oder wegen ihres geistigen oder körperlichen Zustandes zu Rückfällen neigende Schützlinge in einer geeigneten Umgebung untergebracht und wenn nötig ärztlich betreut werden (Art. 47 Abs. 3 aStGB).

Es zeigt sich also, dass sowohl im Straf- und Massnahmenvollzug als auch in der Bewährungshilfe das primäre Ziel die Rückfallverminderung ist. Klar ist auch, dass dieses Ziel i. d. R. nicht durch dauerhaftes «Wegsperrn» erreicht werden kann, denn – abgesehen von wenigen Einzelfällen – werden Verurteilte früher oder später wieder in die Freiheit entlassen. Oder in den Worten der Regierungsrätin des Kantons Zürich, Jacqueline Fehr: Sie werden nach der Entlassung wieder unsere Nachbarn.¹ Welche Herausforderungen stellen sich nun aber bei der Umsetzung dieser Vollzugsziele und Ziele der Bewährungshilfe im Alltag der

Mitarbeitenden der Bewährungs- und Vollzugsdienste und welche Veränderung hat diese Arbeit in den letzten 20 Jahren seit der Gründung des JuV erfahren? Mit unterschiedlicher Gewichtung werden im Sinne von Spotlights in den folgenden drei Kapiteln diese Fragen aufgegriffen. Das erste Kapitel zeigt, wie durch die Einführung der neuen Vollzugsform Electronic Monitoring (EM) die Ausrichtung des Vollzugs von Strafen am Vollzugsgrundsatz des Normalisierungsprinzips stark erleichtert wird. Dieses besagt, dass der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen hat. Der Beitrag widmet sich also Personen, welche trotz Straftat unsere Nachbarn bleiben. Dargestellt anhand der Praxis des Kantons Zürich fokussiert auch der zweite Beitrag ein Thema, welches den Strafvollzug der ganzen Schweiz betrifft: die Erreichung der Vollzugsziele bei Personen, welche migrationsrechtlich weggewiesen werden oder bei welchen eine strafrechtliche Landesverweisung ausgesprochen wurde. Bei Straftätern also, welche wohl nicht mehr unsere, aber die Nachbarn anderer werden. Der dritte Beitrag schliesslich zeigt die gravierenden Veränderungen in der Bewährungshilfe in den letzten 20 Jahren und die anstehenden Herausforderungen auf. Dies im Sinne der täglichen Arbeit mit Menschen, welche i. d. R. neu wieder unsere Nachbarn sind.

2. Alternativer Strafvollzug mit besonderem Blick auf das Electronic Monitoring²

Eines der Hauptanliegen der 2007 in Kraft getretenen StGB-Revision von 2002 war die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe zu Gunsten von alternativen Sanktionen wie der Geldstrafe und der gemeinnützigen Arbeit, welche versuchsweise und als Vollzugsform bereits seit 1990 zur Anwendung gelangte. Begründet wurde dies mit der in der Schweiz und anderen europäischen Staaten überwiegend vertretenen Auffassung, dass unbedingte kurze Freiheitsstrafen, namentlich wegen ihrer möglichen negativen sozialen Folgen und der fehlenden Möglichkeit einer resozialisierenden Wirkung, kriminalpolitisch verfehlt sind. Des Weiteren belege der allgemeine Forschungsstand, dass nicht etwa harte gesetzliche Strafdrohungen, sondern – wenn überhaupt – die

¹ Rede von Regierungsrätin Jacqueline Fehr vom 13. März 2019 anlässlich des 20-jährigen Jubiläums des Amts für Justizvollzug des Kantons Zürich, abrufbar unter: https://ji.zh.ch/internet/justiz_innere/de/unsere_direktion/regierungsrat/Refereate_ansprachen/_jcr_content/contentPar/downloadlist_9/downloaditems/_13_m_rz_2019_rede_z.spooler.download.1552306861800.pdf/Juv+Jubil%C3%A4um+Web.pdf (alle Links besucht am 13.5.2019).

² Dieser Text entstand unter anderem auf Grundlage der durch Michael Bühl bei Prof. Dr. Wolfgang Wohlers an der Universität Basel verfassten Masterarbeit mit dem Thema «Änderung des Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 und deren Bedeutung für die Strafvollzugspraxis».

tatsächliche oder angenommene Verfolgungswahrscheinlichkeit die Verhaltensbereitschaft potenzieller Täter beeinflusst (Botschaft 1998, 2017, 2024 f., 2032, 2040 f.).

Mit der Änderung des Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 wurde die reguläre Mindestdauer der Freiheitsstrafe von 6 Monaten auf 3 Tage gesenkt und damit die kurze Freiheitsstrafe wieder eingeführt (Art. 41 StGB). Die seither in Art. 79a StGB geregelte gemeinnützige Arbeit (GA) ist keine eigenständige Sanktion mehr, sondern, wie bereits vor 2007, eine Vollzugsform. Freiheitsstrafen von nicht mehr als 6 Monaten, eine nach Anrechnung der Untersuchungshaft verbleibende Reststrafe von nicht mehr als 6 Monaten oder Geldstrafen und Bussen können in Form von GA vollzogen werden. Der tageweise Vollzug von Freiheitsstrafen und Art. 79b StGB wurden aufgehoben und die Regelung zur Halbgefängenschaft (HG) findet sich in Art. 77b StGB. Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen (vgl. dazu ausführlich Brägger 2017, 25 ff.) von nicht mehr als 12 Monaten oder eine nach Anrechnung der Untersuchungshaft verbleibende Reststrafe von nicht mehr als sechs Monaten können in der Form von HG vollzogen werden. Der neu geschaffene Art. 79b StGB normiert die elektronische Überwachung (Electronic Monitoring, EM), also den in der Regel mittels elektronischer Fussfessel überwachten Vollzug ausserhalb einer Anstalt. EM als Vollzugsform ist möglich für den Vollzug von Freiheitsstrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen von 20 Tagen bis zu 12 Monaten oder als Vollzugsstufe anstelle des Arbeitsexternats oder Arbeits- und Wohnexternats für die Dauer von 3 bis 12 Monaten (vgl. Botschaft 2012, 4723 ff., 4738 ff.).

Die schweizweite Einführung von EM als Vollzugsform und -stufe am 1. Januar 2018 beendete den mehr als 18 Jahre dauernden und mehrfach verlängerten EM-Modellversuch. In der Zeit der Gründung des JuV wurde mit Bundesratsbeschluss vom 28. April 1999 den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Waadt, Genf und Tessin gestützt auf Art. 397^{bis} Abs. 4 aStGB die Bewilligung des Vollzuges von Freiheitsstrafen in der Form des elektronisch überwachten Vollzuges ausserhalb der Vollzugseinrichtung erteilt. Im März 2003 wurde die Bewilligung auf den Kanton Solothurn ausgedehnt (BJ 2007, EM: Ein Überblick).

Im Evaluationsschlussbericht vom 30. Juni 2003 zum Modellversuch mit EM wurde ein

positives Fazit gezogen. Neben grosser Attraktivität, technischer Durchführbarkeit und tiefen Vollzugskosten im Vergleich mit anderen Vollzugsformen erweise sich EM – entgegen den Erwartungen – als sozialverträglichste Vollzugsform im Schweizerischen Strafvollzugssystem. Die soziale Betreuung, welche von den verurteilten Personen, ihren Angehörigen und den zuständigen Behördenmitgliedern als wesentliches Element von EM erlebt worden sei, sollte beibehalten werden. Das EM habe Strafcharakter, denn der Betroffene werde durch die Fussfessel ständig an seine Situation erinnert. Durch das eigenverantwortliche Einhalten der Tages- und Wochenpläne und die vorzunehmenden Behördeninformationen bei Planänderungen, um keine Alarme auszulösen, seien die EM-Teilnehmenden ständig unter Druck gestanden. Die Überprüfbarkeit vieler Details bezüglich Arbeits- und Tagesablauf habe den EM-Stellen in kürzester Zeit einen umfassenden Einblick in die effektiven Lebensumstände, Problemfelder, Suchtsituationen und die soziale Einbindung ermöglicht. Ein Verstellen oder eine «Fassadenhaltung» gegenüber den Behörden werde weitgehend verunmöglicht. Der EM-Vollzug erlaube daher eine realitätsnahe Konfrontation mit potenziell strafauslösenden Verhaltensweisen und Ursachen (e&e, Schlussbericht 2003, S. 91 f., 97).

Der Evaluationsbericht zur Rückfalluntersuchung vom Dezember 2004 kam zum Schluss, dass die EM-Rückfallquote von 22.7%, im Vergleich mit anderen Vollzugsformen (Normalvollzug, HG, GA) im Mittelfeld liege. Gemessen wurde die Rückfallhäufigkeit innerhalb der ersten zwei Jahre nach Austritt aus dem EM. Die Vollzugsform sei jedoch ein wenig rückfallrelevantes Kriterium, sondern es komme darauf an, ob die strafverbüssende Person die mit dem EM verbundenen bewährungsfördernden Impulse, daher die angebotene individuell ausgerichtete Unterstützung, nutzen könne (e&e, Rückfalluntersuchungen 2004, S. 33 ff.). Ausländische Studien zur Wirkung von EM kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insbesondere neuere europäische Studien kamen zum Schluss, dass die Intensität der Betreuung einen positiven Effekt auf die Rückfallwahrscheinlichkeit habe (Stössel 2018, S. 390 ff.).

Die positiven Resultate der ersten zwei Berichte wurden mit dem Evaluationsbericht zu den Nachbefragungen vom Februar 2007 bestätigt. Die Befragung umfasste einen Zeitraum

von bis zu fünf Jahren nach Vollzugsende. Der EM-Vollzug habe durch die Rahmenbedingungen und die Betreuungsleistung rückfallpräventive und nachhaltige Verhaltensveränderungen bewirkt. Betreuungsart und -intensität zeigten einen positiven Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Verhaltensveränderungen. Weiter hätten sich kaum negative Auswirkungen auf die Lebenssituation, insbesondere betreffend Arbeit und Finanzen, ergeben (e&e, Nachbefragungen 2007, S. 41 ff.).

EM bezweckt in spezialpräventiver Hinsicht den Gefängnisaufenthalt zu vermeiden (EM-Frontdoor) oder zu verkürzen (EM-Backdoor). Damit soll die desozialisierende Wirkung, die mit dem Aufenthalt in einer Vollzugseinrichtung einhergeht, verringert werden. Beim EM wird im Vergleich zur HG nicht nur die desintegrierende Wirkung des Strafvollzugs im Arbeitsbereich, sondern auch diejenige im privaten, sozialen und familiären Bereich eingeschränkt, denn die verurteilte Person wohnt in ihrer eigenen «Unterkunft». Weitere Ziele des Vollzugs ausserhalb von Vollzugsinstitutionen sind ein kostengünstiger Vollzug und Überbelegungen in Anstalten entgegenzuwirken (Koller 2018, BSK-StGB I, Art. 79b N 5).

Der (spezialpräventive) Zweck der Vollzugsform HG ist, die negativen Auswirkungen eines vollumfänglichen Freiheitsentzugs für kürzere Freiheitsstrafen einzuschränken. Der mit dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oft einhergehende Verlust des Arbeits- oder Ausbildungsplatzes und die daraus folgende Desintegration der verurteilten Person aus der Arbeitswelt soll vermieden werden, denn gemäss Art. 77b Abs. 2 StGB setzt die verurteilte Person während des Strafvollzugs in Form von HG ihre Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung ausserhalb der Anstalt fort und verbringt die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt (Koller 2018, BSK-StGB I, Art. 77b N 2).

Wie beim EM wird bei der GA ein stationärer Aufenthalt in einer Anstalt und die damit einhergehende desozialisierende Wirkung vermieden. Neben diesem spezialpräventiven Ziel entzieht die GA als sogenannte «Freizeitstrafe» der verurteilten Person über einen je nach Strafhöhe kürzeren oder längeren Zeitraum einen Teil ihrer Freizeit. Gemäss Art. 79a Abs. 3 ist die GA unentgeltlich zugunsten von sozialen Einrichtungen, Werken in öffentlichem Interesse oder hilfsbedürftigen Personen zu leisten. Das Erbringen einer Arbeitsleistung im

öffentlichen Interesse ist eine symbolische Wiedergutmachung des begangenen Unrechts gegenüber der Gesellschaft (Brägger 2018, BSK-StGB I, Vor Art. 79a N 23, 29 f.).

Für die Zulassung zu den Vollzugsformen HG (Art. 77b StGB), EM (Art. 79b StGB) und GA (Art. 79a StGB) wird neben einem Gesuch der verurteilten Person insbesondere vorausgesetzt, dass nicht zu erwarten ist, dass die verurteilte Person flieht oder weitere Straftaten begeht und über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügt, respektive keine Landesverweisung ausgesprochen wurde.

Das Vollzugsziel der Förderung des sozialen Verhaltens lässt sich beim alternativen Strafvollzug im Vergleich zum Normalvollzug relativ gut erreichen, denn je nach bewilligter Vollzugsform befindet sich die verurteilte Person teilweise oder zu sehr grossen Teilen in ihrer echten Lebenswelt. Die weiteren in Art. 75 Abs. 1 StGB geregelten Vollzugsgrundsätze sind je nach Vollzugsform von unterschiedlicher Bedeutung.

Im Bereich der Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung entspricht der Strafvollzug in Form von HG, EM und GA vollständig den allgemeinen Lebensverhältnissen.

Beim Wohnen vermag die HG das Normalisierungsprinzip und das Entgegenwirkungsprinzip nicht zu erreichen, wohingegen sich bei GA und EM keine Einschränkungen ergeben. Durch den (teilweisen) Freiheitsentzug sind am ehesten bei der HG schädliche Folgen zu erwarten. Während des EM-Vollzugs wohnt die verurteilte Person in ihrer eigenen Unterkunft. Die an Arbeitstagen zur Verfügung stehende Zeit ausserhalb der Unterkunft dient primär der Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung und in eingeschränktem Umfang der Freizeit wie Sport und anderen (sinnvollen und prosozialen) Aktivitäten. Einkäufe, Arztbesuche, Behördengänge und die Teilnahme an Therapiesitzungen finden ebenfalls während der bewilligten Zeit ausserhalb der Unterkunft statt. An arbeitsfreien Tagen steht der verurteilten Person in eingeschränktem Umfang «freie Zeit» – vergleichbar mit (Haft-)Urlaub – zur Verfügung (Koller 2018, BSK-StGB I, Art. 79b N 24). Folglich entspricht EM auch im Bereich des Wohnens und der Freizeit den allgemeinen Lebensverhältnissen, mit dem Vorbehalt einer starken Strukturierung und Kontrolle durch die Vollzugsbehörde. Die soziale Betreuung der verurteilten Person wird durch regelmässige

Gespräche mit der Vollzugsbehörde oder der Bewährungshilfe sichergestellt. Thematisiert werden auch die im Vollzugsplan festgehaltenen Pflichten respektive Vollzugsziele (vgl. Art. 79b Abs. 2 lit. e und Abs. 3 StGB).

Betreffend das Sicherheitsprinzip ist vorab festzuhalten, dass bereits die Zulassung zu einer besonderen Vollzugsform voraussetzt, dass eine günstige Legalprognose vorliegt. Diesbezüglich lässt sich zumindest während des Aufenthalts in der HG-Institution die beste Kontrolle sicherstellen, da die verurteilte Person täglich während ihrer Ruhe- und Freizeit durch Vollzugspersonal betreut wird. Im Gegensatz dazu ist eine solche enge Begleitung bei der GA ausgeschlossen.

Im EM lässt sich je nach technischer Überwachungsart eine mehr oder weniger enge Überwachung realisieren. Möglich ist eine Überwachung der An- oder Abwesenheit der verurteilten Person in der Unterkunft mittels RF-EM (Radio Frequency; Deutsch Radiofunk), welche auch als elektronisch überwachter Hausarrest bezeichnet wird. Die «Hausarrestzeiten» werden vorab in Wochenplänen definiert. Beim satellitengestützten GPS-EM (Global Positioning System) wird hingegen der Aufenthalt überwacht. Damit lässt sich während des bewilligten Aufenthalts ausserhalb der Unterkunft gar eine engere Kontrolle als während des Aufenthalts ausserhalb der HG-Institution erreichen, indem das Bewegungsmuster der verurteilten Person nachvollzogen werden kann. Zudem können beide Technologien mit einem sich in der Unterkunft befindenden Alkoholtest-Gerät kombiniert werden (Weber, S. 21 ff., 28 ff., 174 ff. und 182 ff.). Die Überwachung erfolgt in der Regel passiv. Die Alarme werden zu Bürozeiten verarbeitet. Bei der zurzeit nur im Kanton Zürich möglichen aktiven Überwachung findet hingegen eine unmittelbare vordefinierte Intervention statt (vgl. Koller 2018, BSK-StGB I, Art. 79b N 25).

Je nach Fallkonstellation eignet sich die eine oder andere der besonderen Vollzugsformen besser. Die Einführung von EM – während des Modellversuchs als sozialverträglichste Vollzugsform bezeichnet – bietet neue Möglichkeiten und Chancen im Strafvollzug in der Schweiz und trägt zu dessen Modernisierung bei. Den potenziellen Risiken ist mit einer umfassenden Eignungsabklärung vor Bewilligungserteilung und einer angemessenen Betreuung während des Vollzugs entgegenzuwirken. Der Ausbau

und die Harmonisierung der besonderen Vollzugsformen sind begrüssenswert und verdeutlichen gleichzeitig die spezialpräventive Ausrichtung des schweizerischen Strafvollzugs.

3. Vollzugsstufen im Strafvollzug bei Insassen, die nach der Entlassung die Schweiz verlassen müssen

3.1 Einleitendes

Im Bewusstsein, dass der Strafvollzug im Sinne eines schlichten «Wegsperrens» das soziale Verhalten des Gefangenen nicht ausreichend fördern kann, hat der Gesetzgeber als Ausfluss der obengenannten Vollzugsziele im Strafgesetzbuch einen Stufenvollzug vom Normalvollzug (Art. 77 StGB) zum Arbeitsexternat, Electronic Monitoring (Backdoor) sowie zum Wohn- und Arbeitsexternat (Art. 77a StGB) bis zur bedingten Entlassung (Art. 86 StGB) festgelegt. Das StGB unterscheidet hierbei nicht, ob diese Vollzugsstufen nur bei Schweizern oder auch bei Ausländern bzw. auch bei Personen ohne Wiedereingliederungsauftrag in die Schweiz zur Anwendung kommen. Auch die Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 21. 9. 1998 enthält keine weiteren Hinweise auf ein Unterscheidungskriterium des Aufenthaltsrechts (siehe Botschaft 1998). Wenngleich keine Daten dazu vorliegen, wie viele verurteilte Personen nach der Entlassung die Schweiz verlassen müssen bzw. die migrationsrechtlichen Fernhaltungsmassnahmen nach AIG sowie die strafrechtliche Landesverweisung dann auch tatsächlich vollzogen werden können, kann festgehalten werden, dass im Jahr 2017 von einem mittleren Bestand von 5278 sich im Sanktionenvollzug befindenden Personen 3536 Personen keine Schweizer Staatsbürgerschaft hatten. Es befanden sich damit im Jahr 2017 exakt 70.00% ausländische Insassen im Sanktionenvollzug.³ Mit anderen Worten stellen sich bei einer deutlichen Mehrheit der inhaftierten Personen besondere Fragen im Schnittstellenbereich des Migrations- und des Strafvollzugsrechts.

³ Bundesamt für Statistik, Strafvollzugsstatistiken, Stand 7. 7. 2017, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/platzierte-inhaftierte.html#-1801994957>.

3.2 Offener Vollzug

Die Unterscheidung, ob eine Person zum Verlassen der Schweiz verpflichtet werden kann, kann Auswirkungen auf die Bedingungen der konkreten Ausgestaltung des Strafvollzugs haben (Achermand 2009, 19), worauf im Folgenden einzugehen ist. Bei einer Person mit einer rechtskräftigen Landesverweisung bzw. migrationsrechtlichen Wegweisung ist von einer erhöhten abstrakten Fluchtgefahr auszugehen, wenn die betroffene Person keinen Wohnsitz sowie keinen Ehe- oder Lebenspartner, keine Kinder und keine Eltern in der Schweiz hat. Ohne Tataufarbeitung und Einsicht ist zudem eine Verhaltensänderung und damit eine Verbesserung der Legalprognose nicht zu erwarten. Selbstverständlich darf eine Einzelfallprüfung der konkreten Fluchtgefahr nicht ausbleiben (OSK, Merkblatt 2017, 3.1. Abs. 4 und 5). Bereits bei der Prüfung der Vollzugsstufe des offenen Strafrezimes stellen sich für die Vollzugsbehörden mannigfaltige Fragen.⁴ Mit Achermann muss festgehalten werden, dass die Chance für einen Insassen ohne Wiedereingliederungsauftrag, in das offene Strafrezime übertreten zu können, allgemein erschwert wird (Achermann 2009, 20).⁵ Der Kanton Zürich verfolgt seit Jahren dieselbe Praxis bei Personen, die in der Schweiz keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen und einzig zum Zweck der Verübung von Straftaten in die Schweiz gereist sind. Diese verbüssen ihre Strafe in aller Regel bis zur Entlassung im geschlossenen Vollzug. Bei in der Schweiz wohnhaften ausländischen Personen, die die Schweiz nach der Entlassung verlassen müssen, wird eine umfassende Einzelfallprüfung durchgeführt. Jenseits von Personen ohne Aufenthaltsrecht, die lediglich zwecks Delinquierens in die Schweiz gekommen sind, können weggewiesene Verurteilte mit einer Versetzung in den offenen Vollzug rechnen. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass die Personen i. S. v. Art. 75 Abs. 4 StGB aktiv an den Sozialisierungsbemü-

hungen mitwirken. Neben den im geschlossenen Vollzug dokumentierten Fortschritten in der Problemeinsicht und Veränderungsbereitschaft müssen sie ihren individuellen Vollzugsplan einhalten. Privilegiert sind in der Praxis allgemein Personen, die bereits in der Schweiz aufgewachsen sind oder vor dem Strafantritt (oder über den Strafantritt hinaus) bereits viele Jahre mit einer gültigen Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz gelebt haben (ähnlich Achermann 2009, 21). Rein faktisch können damit Verurteilte privilegiert werden, bei denen die Wegweisung erst spät im Strafvollzugsverlauf durch die Migrationsbehörde verfügt wurde. In diesem Zusammenhang kann in der Wiedereinführung der strafrechtlichen Landesverweisung aus Sicht des Strafvollzugs ein gewisser Vorteil gesehen werden, da diese im Strafurteil bereits früh Weichen setzt. Die Unsicherheit über den möglichen Verbleib in der Schweiz kann als eine für die Insassen grosse psychische Belastung beschrieben werden, weshalb sie als vulnerable Insassengruppe bezeichnet werden müssen (Achermann 2015, 77–78).⁶

3.3 Arbeitsexternat, Wohn- und Arbeitsexternat sowie EM-Backdoor

Gemäss OSK-Merkblatt sei eine Vorbereitung auf den hiesigen Arbeitsmarkt bei Personen, die nach der Entlassung aus dem Strafvollzug nicht in der Schweiz verbleiben dürfen, nicht indiziert. Vielmehr sei die Person zu fördern, um im künftigen Umfeld straffrei leben und den Lebensunterhalt legal bestreiten zu können. Die dafür nötigen Lern- und Trainingsfelder seien prioritär innerhalb der Vollzugeinrichtungen zu schaffen (OSK, Merkblatt 2017, 1.2. Abs. 2). Diese beschränkten Lernfelder sind – soweit möglich – v. a. mit der Unterstützung in der Rückkehrplanung und -vorbereitung zu ergänzen. Damit entfallen bei den genannten Personen die Vollzugsstufen des Arbeitsexternats und des Wohn- und Arbeitsexternats sowie des EM-Backdoors; dies auch bei Personen, bei denen die strafrechtliche Landesverweisung bzw. die migrationsrechtliche Fernhaltmassnahme (voraussichtlich) nicht vollzogen werden kann. Begründet wird dieses Vorgehen zum einen damit, dass mangels Aufenthaltsrecht der Person keine Beschäftigung derselben im Schweizer Arbeitsmarkt möglich ist (OSK, Merkblatt 2017, 4. Abs. 2). Zudem müsse sich die Vollzugsbehörde bei feh-

⁴ Umso herausfordernder ist die adäquate Beurteilung von Veränderungen in der Fluchtgefahr. Schliesslich kann sich die Fluchtgefahr verringern, je kürzer der verbleibende Straffrest ist. Gleichzeitig kann sie sich erhöhen, wenn eine Ausschaffung konkret absehbar ist, so OSK, Merkblatt 2017, 3.1. Abs. 5.

⁵ Anspruchsvoll ist hierbei, dass aufgrund der Migration für die hiesigen Behörden oft wenig über die Biografie etc. dieser Klientel bekannt ist.

⁶ Nebst den Schwierigkeiten betreffend die Resozialisierung sowie die Pflege sozialer Kontakte, Achermann 2015, 78–79.

lender Abstimmung mit der Migrationsbehörde ein widersprüchliches Behördenverhalten vorwerfen lassen (OSK, Merkblatt 2017, 1.1. Abs. 2). Auch Brägger stellt hierfür den Sinn und Zweck des vollzugsrechtlichen Wiedereingliederungsauftrags dem Sinn und Zweck der strafrechtlichen Landesverweisung gegenüber (Brägger 2017, 90 f.). Für die Vollzugsstufen des Arbeitsexternats, des Wohn- und Arbeitsexternats sowie EM-Backdoors kommt Brägger dabei zum Schluss, dass diese nach langen Straf- und Massnahmenvollzügen einer gezielten Reintegration in die Schweizer Arbeitswelt und in ein lokales soziales Umfeld innerhalb der Schweiz dienen sollen. Bei Ausländern, welche die Schweiz nach der Entlassung verlassen müssten, müsse sich die Vollzugsplanung jedoch konsequent auf die Vorbereitung der Rückkehr in ihr Heimatland ausgerichtet sein (Brägger 2017, 92). Diese frühe Ausrichtung der Vollzugsplanung auf die Rückkehr betont auch der Bundesrat. Eine Resozialisierung in die Schweizer Gesellschaft schreibe das StGB nicht vor (Bundesrat, Stellungnahme 2016). Einschränkungen betreffend die soziale und berufliche Eingliederung der Gefangenen aufgrund des Aufenthaltsrechts werden aber etwa von Baechtold/Weber/Hostettler im Hinblick auf die allgemeinen Vollzugsgrundsätze als «in hohem Masse problematisch» bezeichnet (Baechtold/Weber/Hostettler 2016, 113). Einige kantonale Gerichte haben sich bereits mit der Frage beschäftigt, ob bzw. inwiefern die Voraussetzungen für die Anordnung eines Arbeitsexternats zusätzlich eingeschränkt werden dürfen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bezeichnete die genannte Praxis als bundesrechtswidrig. Sinn und Zweck von Art. 77a StGB würde es erfordern, auch diese Insassenpopulation zu resozialisieren (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Kammer, VB.2008.00539 vom 21. 1. 2009, E. 3.2). Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft sah in einer entsprechenden Praxis in seinem Kanton im Jahr 2016 eine Verletzung von Bundesrecht (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats Basel-Landschaft vom 25. Oktober 2016, Nr. 1474, E. 12). Das Kantonsgericht des Kantons Luzern liess dieses Vorgehen der Vollzugsbehörde hingegen zu (Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Luzern, 2. Abteilung, 4H 17 20/4U 17 17 vom 2. 3. 2018, E. 2.7., E. 2.8.). Im Kanton Zürich wird die gängige Praxis heute weitergeführt. Eine nachhal-

tige Wiedereingliederung in die hiesige Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt ist bei Vorliegen einer Wegweisung bzw. Landesverweisung durch den Staat explizit unerwünscht. Die Wiedereinführung der strafrechtlichen Landesverweisung hat diese Stossrichtung weiter verstärkt. Gerade bei Personen, deren Landesverweisung nicht vollzogen werden kann, würde u. E. ein stossendes Ergebnis erzeugt, da diese Insassenpopulation nach der Entlassung in der Schweiz definitiv nicht mehr legal beschäftigt werden kann. Die Zulassung dieser Insassenpopulation zum Arbeitsexternat bzw. EM-Backdoor, also in ein Umfeld, das nicht dem realen nach der Straffentlassung entspricht, würde u. E. – wie oben ausgeführt – zu einem widersprüchlichen Behördenverhalten führen.

3.4 Bedingte Entlassung

Auch für die letzte Vollzugsstufe der bedingten Entlassung gemäss Art. 86 StGB fragt sich, inwiefern eine Weg- bzw. Landesverweisung einen Einfluss auf die Entscheidung der Vollzugsbehörde hat. Ein Unterschied zu Personen, die in die Schweiz zu entlassen sind, besteht zum einen darin, dass die Anordnung von Weisungen und Bewährungshilfe im Falle einer vollziehbaren Wegweisung bzw. Landesverweisung wegfällt. Dies darf bei der Prüfung der Legalprognose berücksichtigt werden (Urteil des Bundesgerichts 6B_331/2010 vom 12. Juli 2010, E. 3.3.5; siehe hierzu auch Koller 2018, BSK-StGB I, Art. 86 N. 16; vgl. Baechtold 2014, Vollzugslexikon, 66). Bei Gewalt- und Sexualstraftätern, die nach der Entlassung aus dem Strafvollzug nicht aus der Schweiz ausgeschafft werden können, die also mit anderen Worten in die Illegalität entlassen werden, kommt gemäss Praxis Kanton Zürich im Sinne der Differentialprognose grundsätzlich nur eine Strafverbüssung bis zur Endstrafe in Frage. Bei den Insassen mit einer anderen Anlasterthat wird die Praxis verfolgt, dass eine erstmalige bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug gewährt werden kann, unabhängig davon, ob die Person wegen einer Widerhandlung gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz mit einer Freiheitsstrafe belegt worden ist. Dies mit der Begründung, dass trotz der belastenden Legalprognose die Gefahr neuerlicher Delinquenz durch die weitere Strafverbüssung mutmasslich nicht weiter gesenkt werden kann (Differentialprognose) und bei einem allfälligen

Rückfall keine hochwertigen Rechtsgüter wie Leib und Leben oder sexuelle Integrität betroffen sind. Kann ein Insasse ohne drohende Gewalt- und Sexualdelinquenz nach der Entlassung ausgeschafft werden, kann eine bedingte Entlassung, sofern der Empfangsraum legal-prognostisch günstig beurteilt wird, mit der Auflage der Papierbeschaffung verknüpft werden. Eine Anknüpfung der bedingten Entlassung an die Vollziehbarkeit der Ausschaffung selbst kann aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen der beiden Entscheide nicht vorgenommen werden (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, VB.2013.00464 vom 22. August 2013, E. 3.2).

Wie das Beispiel des in den Medien als «Besko» bekannt gewordenen Verurteilten gezeigt hat, der nach bzw. trotz Wegweisung in den Kosovo mutmasslich eine Postfiliale in Dübendorf ausgeraubt hat,⁷ können auch weggewiesene Personen, sei es auf gesetzlich zulässige oder unzulässige Weise, durchaus wieder in das Schweizerische Staatsgebiet gelangen. Die Schweiz kann dabei ohne Weiteres wieder mit dem Risikopotential von weggewiesenen Verurteilten konfrontiert werden. Es muss den Verantwortlichen im Straf- und Massnahmenvollzug schon nur deswegen ein Anliegen sein, dass das Risiko nicht einfach exportiert wird. Im Hinblick auf Art. 75 StGB ist auch bei weggewiesenen Insassen keineswegs die Arbeit an den kriminogenen Faktoren bzw. die Deliktarbeit zu vernachlässigen.

Für die Erreichung der Vollzugsziele heisst dies, dass mit Blick auf die rückfallpräventive Betreuung bei Weggewiesenen durchaus investiert wird, dass jedoch im Sinne eines rückkehrorientierten Strafvollzugs (Keller-Sutter 2016) dem Durchlaufen der Vollzugsstufen Grenzen gesetzt sind. Der Schweizerische Strafvollzug darf sich u. E. als stark in der Arbeit an den kriminogenen Faktoren und an den allgemeinen Kompetenzen⁸ bezeichnen. Betreffend Rückkehrhilfe gibt es u. E. teilweise noch Nachholbedarf. Im Kanton Zürich sind zurzeit Gespräche angelaufen zwischen den

Bewährungs- und Vollzugsdiensten und dem Migrationsamt. Diese werden insbesondere mit dem Ziel geführt, das grosse internationale, kulturelle und staatspolitische Knowhow des Migrationsamts im Rahmen der Rückkehrhilfe in den Strafvollzug einzubinden.⁹

4. Bewährungshilfe

Wie in der Einleitung aufgezeigt, hat sich die Formulierung des Ziels der Bewährungshilfe im aktuellen StGB im Vergleich zur Fassung zur Zeit der Gründung des JuV stark verändert. Das Ziel, das Klientel dahingehend zu unterstützen, dass es künftig ein deliktfreies Leben führt, dürfte aber dasselbe geblieben sein – wenngleich in der aktuellen Fassung deutlicher erwähnt wird, dass die Verurteilten vor Rückfälligkeit bewahrt werden sollen (siehe auch Imperatori 2018, BSK-StGB I, Art. 93 N 3, 23). Dies rückt denn auch die Spezialprävention in den Fokus (siehe auch Baechtold 2016). Die soziale Integration ist gemäss heutigem Verständnis (nur) insofern relevant, als sie dazu dient, diesen spezialpräventiven Zweck der Rückfallverhinderung zu erreichen (Imperatori 2018, BSK-StGB I, Art. 93 N 4, Trechsel/Aebersold 2017, Art. 93 N 1 m. H., Imperatori 2014, Vollzugslexikon, 103, 107). Hinsichtlich des Auftragsinhalts fällt auf, dass im aStGB noch konkreter auf die einzelnen Aufgaben eingegangen wurde, während heute von Leistung der erforderlichen Sozial- und Fachhilfe gesprochen wird. Zwar deckte auch die Formulierung im aStGB nicht alle Leistungen ab, doch ist der Konkretisierungsbedarf in der aktuellen Fassung grösser. Gemäss Botschaft von 1998 beinhaltet die Bewährungshilfe die Unterstützung der Verurteilten bei der Bewältigung ihrer persönlichen, psychischen, materiellen oder beruflichen Probleme sowie der Unterkunftssuche. Die Vermittlung von Fachhilfe komme vor allem dort zur Anwendung, wo die Bewährungshilfe die Leistungen nicht persönlich erbringen könne (Botschaft 1998, 2126 f.). In kantonalen Bestimmungen oder in Richtlinien der Strafvollzugskonkordate wurden die Aufgaben weiter präzisiert (Zobrist 2009; Baechtold 2016). Die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Bewährungshilfen (SKLB) haben ebenfalls wesentliche Grundlagen und Hauptaufgaben der Bewährungshilfe festgehalten (SKLB 2013). Im

7 Z. B. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/postraeuber-von-duebendorf-war-ausgeschaffter-rapper/story/21102484>.

8 Z. B. in der Bildung im Strafvollzug (BiSt) und in der Arbeit.

9 Siehe in diesem Zusammenhang etwa die Perspektiven- und Rückkehrberatung des Schweizerischen Roten Kreuzes (Programm Detention), <https://www.srk-bern.ch/de/migration/perspektiven-und-rueckkehrberatung-srk>.

Unterschied zur Schutzaufsicht nicht mehr möglich ist die Einweisungen in Institutionen im Namen der Bewährungshilfe (Imperator 2014, Vollzugslexikon, 103). Auch wenn die Aufgaben der Bewährungshilfe ansonsten ähnlich erscheinen mögen: In den letzten 20 Jahren hat sich viel an der Herangehensweise an diese Themen verändert.

Mit der Gründung des JuV 1999 wurde im Kanton Zürich zunächst die Funktion des Fallverantwortlichen geschaffen, welcher sich neu auch der vorangehenden stationären Massnahme, der in Freiheit zu vollziehenden ambulanten Massnahme und der Kontrolle von Weisungen annahm und damit deutlicher eine zusätzliche kontrollierende und allenfalls auch sanktionierende Aufgabe übernehmen musste (Locher 2003, Mayer 2018). Die Doppelfunktion von Hilfe und Kontrolle war allerdings auch schon zu Zeiten der Schutzaufsicht gegeben (vgl. Botschaft 1998, 2127). Anfänglich befürchtete Schwierigkeiten mit diesem neu definierten Berufsbild haben sich nicht bestätigt, vielmehr wurde das Potential erkannt (Frauenfelder 2002, 87). Mit dieser Konzeption und davon ausgehenden Weiterentwicklungen konnte und wird noch immer das Übergangsmanagement zwischen Straf- und Massnahmenvollzug sowie Bewährungshilfe gestärkt (siehe dazu bspw. Muriset 2018).

Ebenfalls auf die Anfänge der Gründung des JuV geht die Entwicklung delikt- oder problemorientierter Lernprogramme, welche auch im Rahmen der Bewährungshilfe durchgeführt wurden, zurück (Erismann 2003, Mayer 2009, Mayer 2018, 243).

Zur Stärkung und fachlichen Fundierung der Rückfallprävention in der Bewährungshilfe wurde 2005 schliesslich das Fachkonzept der risikoorientierten Bewährungshilfe erstellt (Mayer/Schlatter/Zobrist 2007). Dieses basiert auf dem Risk-Need-Responsivity-Modell. Demgemäss ist die Intensität der Behandlung vom Rückfallrisiko des Klienten abhängig zu machen, das Behandlungskonzept speziell an den Risikofaktoren auszurichten und die Ansprechbarkeit des Klienten zu berücksichtigen (Andrews/Bonta 2017, Mayer 2018, 244 f.). Hat die fachlich fundierte Orientierung an der Rückfallprävention zunächst Eingang in die Bewährungshilfe gefunden, hatte dies auch Auswirkungen auf den Straf- und Massnahmenvollzug. So wurde das Konzept des risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) entwickelt (an Stel-

le Vieler Treuthardt/Manhart 2015; siehe auch www.rosnet.ch), welches unterdessen in allen Deutschschweizer Kantonen zur Anwendung kommt. Auch die Bewährungshilfe ist ein Bestandteil dieses Konzepts und so ist die risikoorientierte Bewährungshilfe darin aufgegangen (Mayer 2018, 248). Die Risikoorientierung hat (ebenso wie der Wiedereingliederungsauftrag) im Jahr 2014 auch Eingang in die Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz (KKJPD 2014) gefunden.

Ganz im Sinne der Risikoorientierung besuchen die Bewährungshelfenden am häufigsten Fortbildungen im Themenkreis der rückfallpräventiven Beratung und des Risiko-Assessments (Mayer 2018, 252). Doch nicht nur risikoorientiertes Fachwissen ist erforderlich. So sind bspw. zur Begleitung von ambulanten Massnahmen auch forensisch-kriminologisches Fachwissen sowie Kompetenzen in psychosozialer Beratung erforderlich, um Fortschritte oder Handlungsbedarf erkennen und beurteilen zu können (Zobrist 2009, 180). Zwischenzeitlich besteht ein breites Aus- und Weiterbildungsangebot für Bewährungshelfende.¹⁰

Wie auch in Art. 376 Abs. 1 StGB vorgesehen, werden im Kanton Zürich (zunehmend) auch Angebote von privaten Trägern der Straffälligenhilfe in Anspruch genommen. Dazu gehören begleitete Wohnmöglichkeiten, Arbeitsprogramme, eine geregelte Tagesstruktur oder Unterstützung bei der Stellensuche und niederschwellige Beratung für Straf- und Haftentlassene (Erismann 2018, 268). Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Rückfallprävention hat die Übertragung solcher Aufgaben an private Vereine überlegt zu erfolgen. So sind diese nicht in die Strafrechtspflege eingebunden und gesetzlich nicht zur Berichterstattung i. S. v. Art. 95 StGB verpflichtet (siehe auch Baechtold 2016, S. 282).

2015 wurden im Kanton Zürich schliesslich in Form eines Leitfadens Standards und Prozesse für die Bewährungshilfe der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich definiert und laufend überarbeitet. Vergleichbar dazu gibt es im Nordwest- und Inner-schweizer Konkordat Standards für die Bewährungsdienste, welche ebenfalls detaillierte Regelungen enthalten (FKB NWI 2015).

¹⁰ Für einen Überblick siehe Patzen et al. 2018, 235 f.

Zusätzlich wurden im JuV diverse Qualitätssicherungsinstrumente wie Mehraugenentscheide, Fallbesprechungen, Fallsuper- und intervensionen geschaffen oder präzisiert. Ein weiterer zentraler Aspekt ist der Austausch mit Arbeitspartnern und anderen Kantonen oder Konkordaten (siehe dazu auch Patzen et al. 2018). Wichtige schweizweite Gefässe sind zudem die SKLB und die Schweizerische Vereinigung Bewährungshilfe und Soziale Arbeit in der Justiz prosaj (siehe dazu auch Höfliger 2018) und das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug SKJV.

Zusammenfassend waren die letzten 20 Jahre der Bewährungshilfe im Kanton Zürich geprägt durch ein verändertes Berufsbild¹¹, einhergehend mit einer neuen Professionalisierung, der Ausarbeitung von Qualitätssicherungsinstrumenten, der Fokussierung des Risikos sowie der Vernetzung und des gemeinsamen Austauschs.

Die geschilderten Veränderungen waren auch im Sinne der in Art. 93 StGB aufgeführten Ziele der Bewährungshilfe. Häufig wurde im Rahmen dieser Entwicklung aber vorgebracht, dass die Resozialisierung oder die Ressourcen des Verurteilten im Gegensatz zur Orientierung an der Rückfallgefahr zu wenig berücksichtigt würden. Ganz klar ist die Resozialisierung jedoch ein Mittel dieser Orientierung, denn oft kann nur so die Senkung der Rückfallgefahr (abgesehen von der Option des «Wegsperrrens») erreicht werden (siehe dazu auch Imperatori, BSK-StGB I, Art. 93 N 26a m.H., Patzen et al. 2018, 232 f.).¹² Zu dieser Resozialisierung oder eben auch Senkung der Rückfallgefahr gehören auch die persönliche Motivation und individuelle Ereignisse und Ressourcen, welche den Ausstieg aus der Kriminalität erleichtern. In diesem Sinne gilt es, Forschungsergebnisse im Bereich Desistance und Good-Lives-Modell im Auge zu behalten und zu integrieren.

Vieles wurde in den letzten 20 Jahren bereits angegangen, es besteht durchaus noch Spielraum für mehr – insbesondere auch im Hinblick auf die Ziele der Bewährungshilfe. So kann es

gerade bei Menschen, welche aufgrund einer negativen Legalprognose nicht bedingt entlassen werden, deren stationäre Massnahme aufgehoben wird oder die aus der strafprozessualen Haft entlassen werden, nach der Entlassung an notwendiger Unterstützung und Kontrolle mangeln. Auch wenn Angebote privater Institutionen existieren mögen, muss allenfalls die Möglichkeit von freiwilliger Bewährungshilfe weiter ins Auge gefasst werden (siehe dazu auch Baechtold 2016, Hafner 2017). Eine weitere Option wäre unter bestimmten Voraussetzungen die – auf Bundesebene zurzeit geprüfte – Aufsichtsmassnahme für gefährliche Straftäter (Bundesamt für Justiz 2018, siehe auch Hafner 2017).

Wie gezeigt, wird im StGB der Auftrag der Bewährungshilfe nur unbestimmt definiert, weshalb konkordatliche oder kantonale Präzisierungen notwendig sind. Dies kann zu äusserst unterschiedlichen Ausgestaltungen eines rechtlich sensiblen Bereichs führen. Zu überlegen ist daher, ob konkretere Regelungen auf eidgenössischer Ebene angezeigt wären.

Im Anschluss an die von Patzen et al. definierten «Handlungs- und Entwicklungsschwerpunkte – Resozialisierung 2020» gilt es sodann, im Hinblick auf die Verbesserung der Wiedereingliederungsmöglichkeiten auch die Netzwerke zwischen Bewährungsdiensten, privaten Vereinen und Gemeinden weiter zu fördern und zu entwickeln. Weiter ist aufgrund der zunehmenden Spezialisierung im Arbeitsmarkt, der Zugang zu niederschwelliger Arbeit auszubauen. Und schliesslich besteht auch in den Bereichen Forschung und Ausbildung immer noch Potenzial zur Weiterentwicklung (Patzen et al. 2018).

5. Schluss

Wie aufgezeigt stellen sich bei der Umsetzung von Vollzugszielen und Zielen der Bewährungshilfe immer wieder spannende Herausforderungen – sei dies vor 20 Jahren oder heute. Während einerseits innovative Vollzugsformen, welche der Umsetzung gewisser Vollzugsziele sehr zuträglich sind, geschaffen werden, stehen wir andererseits vor Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Vollzugszielen bei Personen, welche die Schweiz verlassen müssen. Auch die Bewährungshilfe stösst an ihre Grenzen, hat in den letzten Jahren aber grosse Schritte in der

11 Neben der durchgehenden Betreuung wurde der/die Bewährungshelfende zum/zur Case-Manager/in. Die Hilfe zur Selbsthilfe sowie die Netzwerkpflge stehen zunehmend im Fokus.

12 Dass die Resozialisierung bei den BVD Zürich einen hohen Stellenwert hat, zeigt sich auch darin, dass Patzen et al. Handlungs- und Entwicklungsschwerpunkte – Resozialisierung 2020 definiert haben (Patzen et al., 237 ff.).

Verfolgung ihrer Ziele gemacht. Im Spannungsfeld des gesetzgeberischen Auftrags, der Sicherheitsbedürfnisse unserer Gesellschaft, den Rechten von Verurteilten und den Möglichkeiten von Vollzugs- und Bewährungsdiensten gilt es in den nächsten 20 Jahren in Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen von Forensik, Kriminologie und Rechtssoziologie eine stetige Weiterentwicklung – sowohl auf Ebene von Recht als auch Organisation – zu verfolgen. Ganz im Sinne einer besseren Nachbarschaft – in der Schweiz und im Ausland.

Literatur

- Achermann Ch., Ausländische Strafgefangene: von Verletzlichkeit und Unterschieden, in: Queloz N., Verletzlichkeit und Risiko im Justizvollzug, Stämpfli Verlag, Bern 2014, 73–82.
- Achermann Ch., Straffällige Ausländerinnen und Ausländer: Kenntnisse zur aktuellen Praxis, in: Achermann A. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2008/2009, Stämpfli Verlag, Bern 2009, 1–30.
- Andres D. A., Bonta J., *The Psychology of Criminal Conduct*, Cincinnati Anderson Publishing 2017.
- Baechtold A., Weber J., Hostettler U., *Strafvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz*, 3. Aufl., Stämpfli Verlag, Bern 2016.
- Brägger B. F., Auswirkungen der neuen strafrechtlichen Landesverweisung auf den Sanktionenvollzug, in: SZK 1/2017, 86–93.
- Brägger B. F., Vollzugsrechtliche Auswirkungen der jüngsten Revision des Schweizerischen Sanktionenrechts, in: SZK 2/2017, 18–32.
- Brägger B. F. (Hrsg.), *Das schweizerische Vollzugslexikon*, Helbling Lichtenhahn Verlag, Basel 2014, zitiert: Bearbeiter/in: *Vollzugslexikon*.
- Erismann M., *Bewährungshilfe und Gemeinwesen das team72*, *Bewährungshilfe*, 3, 2018, 258–268.
- Erismann M., *Zürcher Lernprogramme – Eine neue Interventionsform in der Strafjustiz*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 2, 2003, 41–50.
- Fink D., Bruni H.-U., *Vom «Hilfsverein» zur Bewährungshilfe*, in: Fink D., Schulthess P. (Hrsg.), *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis*, Stämpfli Verlag, Bern 2015, 232–245.
- Frauenfelder J., *Bewährungshilfe und Strafvollzug*, in: Baechtold A., Senn A. (Hrsg.), *Brennpunkt Strafvollzug*, Stämpfli Verlag, Bern 2002, 77–90.
- Hafner L., *Therapieverweigerung im Massnahmenvollzug*, *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 2, 2017, 40–51.
- Höfliger M., *Fachlicher Austausch über die Konkordatsgrenzen hinaus*, *Bewährungshilfe*, 3, 2018, 221–223.
- Locher U., *Fallverantwortliche(r): Ein neuer Beruf in der Bewährungshilfe*, *Justizvollzug Kanton Zürich, Jahresheft* 2003, 29–33.
- Mayer K., Schlatter U., Zobrist P., *Das Konzept der Risikoorientierten Bewährungshilfe*, *Bewährungshilfe* 1, 2007, 33–64.
- Mayer K., *Lernprogramme in der Strafjustiz: Grundlagen, Methoden und Qualitätssicherung*, in: Mayer K., Schildknecht H. (Hrsg.), *Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2009, 177–188.
- Mayer K., *10 Jahre Risikoorientierte Bewährungshilfe Wo stehen wir heute?*, *Bewährungshilfe* 3, 2018, 242–257.
- Muriset P., *Vorbereitung auf die Entlassung: Gemeinsame Aufgabe der Vollzugsbehörde und der Vollzugsinstitution*, in: Queloz N., Noll T., von Mandach L., Delgrande N. (Hrsg.), *Überwachen und Strafen: Neuere Entwicklungen im Justizvollzug*, Stämpfli Verlag, Bern 2018.
- Niggli M. A., Wiprächtiger H. (Hrsg.), *Basler Kommentar zum Strafrecht I, Art. 1–110 StGB, Jugendstrafgesetz*, 3. Aufl., Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2013, zitiert: Bearbeiter/in, BSK-StGB I.
- Patzen H.-J., Treuthardt D., Erismann M., Mayer K., *Die Bewährungshilfe in der Schweiz*, *Bewährungshilfe* 3, 2018, 224–241.
- Trechsel S., Pieth M. (Hrsg.), *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*, 3. Aufl., Dike, Zürich/St. Gallen 2017, zitiert: Bearbeiter/in, *Praxiskommentar*.
- Stössel J., *Electronic Monitoring im Schweizer Erwachsenenstrafrecht unter besonderer Berücksichtigung der Änderung des Sanktionenrechts*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2018.
- Treuthardt D., Manhart T., *Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)*, *Kriminalistik*, 8/9, 2015, 537–541.
- Weber J. P., *Der elektronisch überwachte Hausarrest und seine versuchsweise Einführung in der Schweiz*, Diss. Univ. Basel, Basel 2004.
- Zobrist P., *Bewährungshilfe und Vollzug ambulanter Massnahmen*, in: Mayer K., Schildknecht H. (Hrsg.), *Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2009, 177–188.

Materialien

- Botschaft 12.046 vom 4. April 2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes, Änderung des Sanktionenrechts, BBl 2012 4721–4756.
- Botschaft 98.038 vom 21. September 1998 zu zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, BBl 1999 1979–2417.
- Bundesamt für Justiz:
- Bericht zur Motion 16.3002 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern» vom 20. November 2018.
 - *Elektronisch überwachter Strafvollzug: Ein Überblick*, Februar 2007, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/e-monitoring.html>.
- Bundesamt für Statistik:
- *Arbeitseinsatz, elektronischer Hausarrest und Betreuung*, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/arbeitsinsatz-elektronischer-hausarrest-betreuung.html>.

Bundesrat, Stellungnahme zur Interpellation 16.3645 «Neues Ausschaffungsrecht. Konsequenzen für den Strafvollzug?» vom 16. November 2016.

e&e Entwicklung und Evaluation GmbH, Interkantona-
ler Modellversuch Elektronisch überwachter Straf-
vollzug (EM) für Kurz- und Langstrafen, 1. Septem-
ber 1999 – 31. August 2002:

- Evaluations-Schlussbericht, Zürich 2003;
 - Evaluationsbericht zur Rückfalluntersuchung, Zü-
rich 2004;
 - Evaluationsbericht zu den Nachbefragungen, Zü-
rich 2007;
- abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/e-monitoring.html>>.

Fachkonferenz Bewährungshilfe (FKB), Strafvollzugs-
konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, Stan-
dards für die Bewährungsdienste vom 24. April 2015.

Keller-Sutter K., Interpellation 16.3645 «Neues Aus-
schaffungsrecht. Konsequenzen für den Strafvoll-
zug?» vom 12. September 2016.

KKJPD, Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktio-
nenvollzug in der Schweiz, 13. November 2014.

Ostschweizer Strafvollzugskonkordat, Merkblatt zum
Umgang mit ausländischen Personen im Straf- und
Massnahmenvollzug, welche die Schweiz nach dem
Vollzug verlassen müssen vom 3. Oktober 2017.

Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter
der Bewährungshilfe (SKLB), Grundlagen und
Hauptaufgaben der Bewährungshilfe in der Schweiz,
2013.

Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission
und des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und
Innerschweiz für die besonderen Vollzugsformen
(gemeinnützige Arbeit, elektronische Überwachung
[electronic Monitoring, EM], Halbgefängenschaft)
vom 31. März 2017 und 24. März 2017 sowie die Reg-
lemente über die HG, das EM und die GA der latei-
nischen Konferenz der in Straf- und Massnahmen-
vollzugsfragen zuständigen Behörden vom 30. März
2017.

Silja Bürgi

Dr. iur.

*Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich,
Bewährungs- und Vollzugsdienste, Vollzug 2
Hohlstrasse 552
8090 Zürich
silja.buergi@ji.zh.ch*

Michael Bühl

MLaw

*Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich,
Bewährungs- und Vollzugsdienste, Abteilung
Alternativer Strafvollzug
Hohlstrasse 552
8090 Zürich
michael.buehl@ji.zh.ch*

Kevin Sacher

MLaw

*Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich,
Bewährungs- und Vollzugsdienste, Abteilung
Strafvollzug
Hohlstrasse 552
8090 Zürich
kevin.sacher@ji.zh.ch*

Pascal Muriset

MLaw

*Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich,
Bewährungs- und Vollzugsdienste, Vollzug 1
Hohlstrasse 552
8090 Zürich
pascal.muriset@ji.zh.ch*