



Bern, 7. Dezember 2018

13.430

Parlamentarische Initiative

Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Zusammenfassung der Vernehmlassungs-
ergebnisse

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer	3
3	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
3.1	Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs.....	3
3.2	Vorbehaltlose Zustimmung	3
3.3	Zustimmung mit Vorbehalten	4
3.4	Ablehnung.....	4
3.4.1	Infragestellung des Systems der stufenweisen Wiedereingliederung und erhöhte Rückfallgefahr.....	4
3.4.2	Keine Analogie mit dem geltenden Art. 380a StGB.....	5
3.4.3	Mehr Gerichtsverfahren	5
3.4.4	Höherer Platzbedarf und erhöhte Überbelegung der Strafanstalten	6
3.4.5	Höhere Kosten und Arbeitsbelastung	6
3.4.6	Höhere Kosten aufgrund der Staatshaftung selbst.....	6
3.4.7	Bedrohung für die Sicherheit in den Vollzugseinrichtungen	7
3.4.8	Schwierige Rekrutierung von kompetentem Personal.....	7
3.4.9	Genügender Opferschutz	7
3.4.10	Ungleichbehandlung der Opfer	7
3.4.11	Ungleichbehandlung der Mitarbeitenden der Kantonsbehörden.....	8
3.4.12	Unverhältnismässigkeit des Vorentwurfs	8
3.4.13	Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs	9
3.4.14	Kausalzusammenhang zwischen Vollzugsöffnungsentscheid und Rückfall.....	9
3.4.15	Rückgriff	9
3.4.16	Haftung bei Rückfall im Ausland	10
3.4.17	Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justizbehörden	10
3.4.18	Gefahr, falsche gesellschaftliche Vorstellungen zu wecken oder zu bestätigen.....	10
3.4.19	Verschleierung der eigentlichen Probleme.....	11
3.4.20	Nicht zustandegewordene Volksinitiative mit ähnlichen Zielen.....	11
3.4.21	Sehr dünne Mehrheit in den zuständigen Kommissionen	11
3.4.22	Anwendbarkeit des Vorentwurfs auf das Jugendstrafrecht.....	11
3.4.23	Beschränkung der Haftung auf Rückfälle im engeren Sinn	11
3.4.24	Verhältnis zur adhäsionsweisen Zivilklage.....	12
3.4.25	Abschätzung der Folgen des Vorentwurfs	12
3.4.26	Alternative zum Vorentwurf.....	12
4	Einsichtnahme	12
5	Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer	13
5.1	Kantone / Cantons / Cantoni	13
5.2	Parteien / Partis politiques / Partiti politici.....	13
5.3	Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati	14

1 Einleitung

Die parlamentarische Initiative Rickli 13.430 «Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen» vom 4. Juni 2013 verlangt, in Analogie zu Artikel 380a des Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass das zuständige Gemeinwesen für einen Schaden haftet, der entsteht, wenn eine wegen eines schweren Gewalt- oder Sexualdelikts verurteilte Person bedingt entlassen wird oder Strafvollzugslockerungen erhält und diese Person daraufhin erneut ein solches Verbrechen begeht. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) hat der parlamentarischen Initiative am 14. August 2014 Folge gegeben. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates stimmte diesem Beschluss am 17. November 2014 zu.

Am 17. Mai 2018 verabschiedete die RK-N einen Vorentwurf sowie einen erläuternden Bericht, gemäss denen die Staatshaftung nach Artikel 380a StGB auf den Schaden ausgedehnt wird, der entsteht, wenn einer Person, die eine Tat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB begangen hat, eine Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzug gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung erneut eine solche Tat begeht. Eine Minderheit der RK-N beantragte, nicht einzutreten.

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf und zum erläuternden Bericht wurde vom 24. Mai 2018 bis am 14. September 2018 durchgeführt.

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft, die Universitäten mit einer juristischen Fakultät sowie 23 weitere vom Vorentwurf betroffene Organisationen und Institutionen.

Von den angeschriebenen Adressaten haben 46 Stellung genommen, wobei 5 (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Schweizerischer Städteverband, Schweizerische Volkspartei, Schweizerischer Gemeindeverband) ausdrücklich auf eine materielle Stellungnahme verzichtet haben. Folgende Adressaten haben eine Stellungnahme eingereicht:

- 25 Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH;
- 5 politische Parteien: BDP, CVP, FDP, GLP, SP;
- 1 Wirtschaftsdachverband: SGV;
- 10 Organisationen und Institutionen: CP, DJS, IKAGO, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, SVJ, SVR, Unine.

Darüber hinaus gingen 2 spontane Stellungnahmen von folgenden Organisationen ein: CLDJP und SGHVR.

2 Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer

Im Anhang ist ein Verzeichnis der Kantone, politischen Parteien, Organisationen und Personen enthalten, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1 Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs

40 Vernehmlassungsteilnehmer lehnen den Vorentwurf ab, 3 befürworten ihn, einer davon mit Vorbehalten.

3.2 Vorbehaltlose Zustimmung

Zwei Teilnehmer stimmen dem Vorentwurf vorbehaltlos zu.

- 1 politische Partei: BDP;
- 1 Wirtschaftsdachverband: SGV.

Diese Teilnehmer betonen, dass mit dem Vorentwurf eine deutlich abgegrenzte Staatshaftung geschaffen wird: Die Staatsangestellten haften nicht persönlich für den Schaden,¹ betroffen ist ausschliesslich die Wiederholung objektiv schwerer Straftaten gemäss einem Straftatenkatalog² und die Haftung ist auf die Dauer der Vollzugsöffnung beschränkt³.

Sie begrüssen es, dass der Vorentwurf eine Form des Opferschutzes im Sinne des Opferhilfegesetzes (OHG; SR 312.5) darstellt.⁴ In bestimmten vom Vorentwurf erfassten Fällen werden die Interessen des Opfers höher gewichtet als das Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung der Straftäter.⁵

3.3 Zustimmung mit Vorbehalten

Ein Vernehmlassungsteilnehmer⁶ stimmt der Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 380a StGB gemäss Vorentwurf zu, sie dürfe aber nicht dazu führen, dass am Ende einer Strafe keine Vollzugsöffnungen mehr bewilligt werden. Das System der stufenweisen Wiedereingliederung von Straftätern dürfe in keiner Weise infrage gestellt werden.

3.4 Ablehnung

40 Teilnehmer lehnen den Vorentwurf ab:

- 25 Kantone (alle teilnehmenden Kantone): AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH;
- 3 politische Parteien: FDP, GLP, SP;
- 12 Organisationen und Institutionen: CLDJP, CP, DJS, IKAGO, KKJPD, KKLJV, SGHVR, SKG, SSK, SVJ, SVR, Unine.

3.4.1 Infragestellung des Systems der stufenweisen Wiedereingliederung und erhöhte Rückfallgefahr

Die meisten Gegner des Vorentwurfs⁷ bemängeln daran, dass er das System der stufenweisen Wiedereingliederung der Straftäter in Frage stellt. Ziel dieses im Bundesrecht verankerten Systems ist es, die zu einer Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehenden Massnahme verurteilten Personen so gut wie möglich auf ihre endgültige Entlassung vorzubereiten, damit sie keine Straftaten mehr begehen. Es hat sich weitgehend bewährt. Der Vorentwurf könnte jedoch zur Folge haben, dass eine Behörde Personen, die eine Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB begangen haben, Vollzugsöffnungen verweigert oder ihnen drastisch weniger Vollzugsöffnungen gewährt, um die Gefahr einer Staatshaftung zu minimieren.⁸ Denn auch wenn die Prognosemethoden immer besser werden,⁹ lässt sich das Risiko von Rückfällen nicht komplett ausschliessen¹⁰. Der Entscheid, ob Vollzugsöffnungen gewährt werden, sollte einzig gestützt auf die gesetzlichen Kriterien gefällt werden und nicht gestützt auf finanzielle Kriterien, wie dies bei einer Annahme des Vorentwurfs der Fall sein könnte.¹¹ Wenn es das Anliegen der

¹ BDP

² BDP, SGV

³ BDP, SGV

⁴ BDP

⁵ SGV

⁶ CVP

⁷ AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH, GLP, SP, CLDJP, CP, DJS, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, Unine

⁸ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, FDP, GLP, SP, CLDJP, CP, DJS, IKAGO, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, SVJ, SVR, Unine

⁹ SKG

¹⁰ AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, OW, TG, TI, UR, VD, CLDJP, CP, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, SVR

¹¹ ZG

parlamentarischen Initiative ist, vom stufenweisen System des Straf- und Massnahmenvollzugs wegzukommen, sollte der Diskurs darüber transparent geführt werden.¹²

Eine restriktive Gewährung von Vollzugsöffnungen hätte zur Folge, dass der Täter erst im letzten Moment, d. h. bei der endgültigen Entlassung, und ohne jegliche Vorbereitung mit der Freiheit in Kontakt kommt.¹³ Das Vollzugsziel wäre schwer oder nicht zu erreichen, denn die Gewährung von Vollzugsöffnungen trägt zur schrittweisen Wiedereingliederung des Täters bei,¹⁴ insbesondere der wegen schwerer Sexual- oder Gewaltdelikte verurteilten Täter¹⁵.

Die Behörden könnten sich bei bedingten Entlassungen veranlasst sehen, kürzere Probezeiten festzulegen, um die Zeit, während der das Gemeinwesen für einen allfälligen Schaden haftet, möglichst zu beschränken.¹⁶ Dies widerspräche dem gesetzlichen Auftrag an die Bewährungsdienste, da diese nicht mehr in der Lage wären, die bedingt Entlassenen angemessen zu begleiten und positiv auf sie einzuwirken. Die Probezeit würde nicht mehr verlängert, obwohl dies eigentlich angezeigt wäre, wenn damit der Gefahr weiterer Straftaten begegnet werden kann.¹⁷

Die Rückfallgefahr würde dadurch nur erhöht, obschon der Vorentwurf eigentlich die öffentliche Sicherheit erhöhen sollte.¹⁸ Wiederholungstaten wären in diesem Fall ausserdem durch die Staatshaftung gemäss dem Vorentwurf nicht gedeckt, da sie nicht im Rahmen einer Vollzugsöffnung verübt werden.¹⁹

3.4.2 Keine Analogie mit dem geltenden Art. 380a StGB

Artikel 380a StGB, an den sich die parlamentarische Initiative anlehnt, ist mit der lebenslänglichen Verwahrung eingeführt worden. Er soll vermeiden, dass die Behörden eine lebenslänglich verwahrte Person unüberlegt entlassen, soll sie doch bis ans Ende ihres Lebens hinter Gittern bleiben. Die Grundidee hinter den Strafen und der ordentlichen Verwahrung ist aber eine ganz andere: Die betroffene Person soll resozialisiert werden,²⁰ auch wenn sie eine Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB begangen hat²¹. Es ist folglich nicht sachgerecht, das Konzept für die lebenslängliche Verwahrung analog auf eine Freiheitsstrafe oder eine andere Massnahme anzuwenden.²²

3.4.3 Mehr Gerichtsverfahren

Der Vorentwurf droht zu einer restriktiveren Praxis bei der Gewährung von Vollzugsöffnungen zu führen. Dies hätte zur Folge, dass die Anzahl der Gerichtsverfahren stark steigt, da gegen die ablehnenden Entscheide der Vollzugsbehörden Beschwerde erhoben würde.²³

¹² GL, SO, ZH, CP

¹³ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, GLP, SP, CLDJ, CP, KKJPD, KKLJV, DJS, IKAGO, SKG, SSK, SVJ, SVR, Unine

¹⁴ AI, AR, BE, BS, FR, GE, GR, NE, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS, ZG, KKJPD, Unine

¹⁵ KKJPD

¹⁶ GR, SSK

¹⁷ GR

¹⁸ AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, FDP, GLP, SP, CLDJ, CP, DJS, IKAGO, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, SVJ, SVR, Unine

¹⁹ VD, SKG, SSK

²⁰ AI, AR, FR, GL, GR, OW, SH, SO, TG, ZG, KKJPD

²¹ AI, AR, GL, OW, SH, TG, ZG, KKJPD

²² AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, SO, TG, ZG, CLDJ, KKJPD

²³ AG, FR, GE, TI, VD

3.4.4 Höherer Platzbedarf und erhöhte Überbelegung der Strafanstalten

Durch die restriktive Gewährung von Vollzugsöffnungen stiege auch die Anzahl der Hafttage in den geschlossenen Anstalten sowie der Platzbedarf in diesen Anstalten.²⁴ Das könnte darauf hinauslaufen, dass es in den Strafanstalten vermehrt zu Engpässen und Überbelegungen kommt.²⁵

Nach Auffassung eines Vernehmlassungsteilnehmers²⁶ wird der Häftlingsbestand nicht nur aus diesem Grund ansteigen, sondern auch wegen der höheren Rückfallrate, die daraus resultieren würde, dass die Inhaftierten ohne Resozialisierung endgültig entlassen werden.

3.4.5 Höhere Kosten und Arbeitsbelastung

Die längere Belegung der Haftplätze²⁷ sowie die häufigeren Beschwerden gegen verweigerte Vollzugsöffnungen²⁸ würden für die Kantone zu einem finanziellen Mehraufwand führen. Sie müssten die Inhaftierten darüber hinaus entschädigen, wenn eine Vollzugsöffnung zu Unrecht nicht oder zu spät gewährt wurde.²⁹

Auch der Arbeitsaufwand der Akteure im Strafvollzug stiege,³⁰ weshalb sich die Strafvollzugsanstalten gezwungen sehen könnten, ihren Personalbestand aufzustocken³¹.

Gemäss einem Vernehmlassungsteilnehmer³² gibt der erläuternde Bericht darum fälschlicherweise zu verstehen, dass die Bestimmung kaum finanzielle Auswirkungen auf die Kantone haben dürfte. Der Vollzug der Freiheitsstrafen koste die Bürgerinnen und Bürger bereits heute täglich mehr als zwei Millionen Franken und es stelle sich die Frage, ob die Verfechter der parlamentarischen Initiative diesen Betrag noch erhöhen wollten.

3.4.6 Höhere Kosten aufgrund der Staatshaftung selbst

Mehrere Teilnehmer³³ verweisen darauf, dass die mit der Staatshaftung selbst verbundenen Kosten, insbesondere für die kleinen Kantone,³⁴ hoch ausfallen können, auch wenn die Fälle selten sein dürften. Der Kanton könnte zwar auf den rückfälligen Täter Rückgriff nehmen, doch hingen die Erfolgsaussichten dieses Regresses von der Bonität des Täters ab, die in der Regel eher schlecht sein werde.³⁵

Ein Teilnehmer³⁶ vertritt die Meinung, dass Rückfälle bei den Straftaten nach Artikel 64 Absatz 1 StGB nicht selten sind. So könnte es vorkommen, dass der Staat dem Opfer Vermögenswerte rückerstatten muss, die ihm vom rückfälligen Täter während einer Vollzugsöffnung geraubt worden sind. Anders als im erläuternden Bericht dargelegt werde, könne die Bestimmung zu zahlreichen Haftungsfällen führen und die Kantone folglich sehr teuer zu stehen kommen. Dies umso mehr, als im Vorentwurf keine Obergrenze für Haftung festgelegt sei.

²⁴ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NW, OW, SH, TI, UR, ZH, CLDJP, KKJPD, KKLJV, SKG, Unine

²⁵ GE, JU, TI, VD, KKLJV, Unine

²⁶ Unine

²⁷ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CLDJP, KKJPD, KKLJV, SKG, SSK, Unine

²⁸ AG, FR, TI

²⁹ AI, AR, NW, SH, TG, KKJPD

³⁰ NE

³¹ TI, VD, KKLJV, SKG

³² Unine

³³ AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, TG, UR, CLDJP, KKJPD

³⁴ GL

³⁵ SH

³⁶ GE

Bei einer Verabschiedung des Vorentwurfs käme es zur absurden Situation, dass die Kantone so oder so mit massiv steigenden Kosten rechnen müssten, entweder aus den neuen Staatshaftungsfällen oder aufgrund der neuen Haftplätze, die nötig wären, um diese Staatshaftungsfälle möglichst auszuschliessen.³⁷

3.4.7 Bedrohung für die Sicherheit in den Vollzugseinrichtungen

Die restriktive Praxis bei der Gewährung von Vollzugsöffnungen könnte ferner zur Folge haben, dass die Inhaftierten ihre individuellen Bemühungen im Hinblick auf bessere Bedingungen vermindern und ihre Motivation, die Regeln für das Leben in Haft zu beachten, verlieren.³⁸ Insbesondere die Insassen mit einem Anlassdelikt nach Artikel 64 Absatz 1 StGB haben kein eigentliches Interesse mehr an gutem Vollzugsverhalten und an der Auseinandersetzung mit ihren Straftaten und problematischen Persönlichkeitsanteilen.³⁹ Dies könnte eine Gefahr für die innere Sicherheit und Ordnung in den Strafvollzugsanstalten darstellen.⁴⁰

3.4.8 Schwierige Rekrutierung von kompetentem Personal

Durch die Einführung einer Kausalhaftung des Staates und der Möglichkeit des Rückgriffs auf die Mitarbeitenden der zuständigen Behörden dürfte es zunehmend schwierig werden, kompetentes Personal zu rekrutieren – insbesondere für die exponiertesten Leitungsfunktionen.⁴¹ So bestünde auch die Gefahr, dass die Initiative und die Entschlussfähigkeit der zuständigen Behörden gelähmt werden,⁴² was wiederum die Qualität ihrer Arbeit beeinträchtigen würde.⁴³ Es dürfte des Weiteren schwieriger werden, Gutachter und Mitglieder für die Kommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit zu finden.⁴⁴

3.4.9 Genügender Opferschutz

Einige Teilnehmer⁴⁵ vertreten die Ansicht, dass das geltende Recht und insbesondere das Opferhilfegesetz, das Obligationenrecht (OR; SR 220) und die Bundes- und Kantongesetze zur Haftung die Opfer genügend schützen. Namentlich dank dem OHG kann das Opfer vom Staat eine Entschädigung für seinen Schaden und Genugtuung erhalten, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.⁴⁶ Dieses System gewährleistet eine gewisse Sozialpolitik, funktioniert in zufriedenstellender Weise und weist darauf hin, dass sehr wohl der Straftäter verantwortlich ist.⁴⁷ Es stellt auch sicher, dass das Opfer die Folgen gravierender Taten nicht allein tragen muss.⁴⁸ Darüber hinaus erhält das Opfer Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen.⁴⁹ Der Vorentwurf ist deshalb nutzlos.⁵⁰

3.4.10 Ungleichbehandlung der Opfer

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer⁵¹ erachten es als problematisch, dass die Opfer schwerer Straftaten, die im Rahmen einer Öffnung des Strafvollzugs verübt wurden, anders behandelt werden als die anderen Opfer schwerer Straftaten. Der Vorentwurf verstösst damit

³⁷ BS, NW

³⁸ VD, KKJPD, KKLJV

³⁹ KKJPD

⁴⁰ VD, KKJPD, KKLJV

⁴¹ BE, GR, OW, TG, UR, VD, KKJPD, KKLJV

⁴² SSK

⁴³ OW, TG, UR, FDP, KKJPD

⁴⁴ GR, VD, SSK

⁴⁵ AR, BE, BS, FR, GR, JU, LU, SZ, UR, VD, ZH, GLP, DJS, SKG

⁴⁶ FR, JU, LU, ZH

⁴⁷ VD

⁴⁸ GR, ZH

⁴⁹ GLP

⁵⁰ FR, SZ

⁵¹ AG, AI, AR, BE, BS, GE, GR, JU, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CLDJP, CP, IKAGO, KKJPD, SSK, SVR

gegen Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101).⁵² Eine solche Ungleichbehandlung ergibt nur dann einen Sinn, wenn der Hintergedanke ist, die Möglichkeiten für eine Vollzugsöffnung auf das Minimum zu reduzieren.⁵³ Ein Weg, den (finanziellen) Schutz der Opfer zu verbessern, müsste eine Revision des OHG sein.⁵⁴ Es wäre auch angezeigt, sich für die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu öffnen, wonach die Opfer dort, wo eine solche Form der Justiz besteht, die wiedergutmachende Justiz (*Restorative Justice*), namentlich die Mediation, sehr begrüßen.⁵⁵

Ein Teilnehmer⁵⁶ befürchtet, dass bestimmte Akteure diese Ungleichbehandlung ausnutzen und vom Staat fordern, die von den Opfern erlittenen Schäden ganz zu übernehmen.

Der Vorentwurf schafft überdies eine Ungleichbehandlung zwischen den Opfern einer Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB, die während der Vollzugsöffnung begangen wurde, und den Opfern einer Straftat, die nicht im Straftatenkatalog enthalten ist und ebenfalls während einer Vollzugsöffnung verübt worden ist.⁵⁷

3.4.11 Ungleichbehandlung der Mitarbeitenden der Kantonsbehörden

Gemäss einem Teilnehmer⁵⁸ würden die Mitarbeitenden der Kantonsbehörden ungleich behandelt, da der Regress auf sie kantonal unterschiedlich geregelt ist. Dies ist stossend und ist zu vermeiden.

3.4.12 Unverhältnismässigkeit des Vorentwurfs

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer zweifeln am Bedarf an einer neuen Gesetzesbestimmung für Fälle, die eigentlich selten sind⁵⁹ und in denen die betroffenen Gemeinwesen die Opfer in der Vergangenheit spontan entschädigt haben, obwohl keine gesetzliche Verpflichtung dazu bestand⁶⁰. Es gilt ferner die Anstrengungen beachten, die die Kantone und die forensische Psychiatrie unternommen haben, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken besser einschätzen und bearbeiten zu können.⁶¹

Einige Teilnehmer⁶² machen geltend, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Haftung durch den Verweis auf Artikel 64 Absatz 1 StGB auf über fünfzig Straftaten anwendbar sein könnte, während gemäss dem erläuternden Bericht lediglich die gravierendsten Delikte betroffen sind. Im Verlauf des Gefängnisaufenthalts einer verurteilten Person werden zahlreiche Entscheide gefällt, die sämtliche nach geltendem Recht möglichen Öffnungen des Strafvollzugs betreffen.⁶³ Es kann folglich nicht behauptet werden, dass die Gesetzesänderung nur beschränkte praktische Auswirkungen hätte.⁶⁴

Ein Teilnehmer⁶⁵ kritisiert, dass im Vorentwurf nicht vorgesehen ist, dass die Schwere der Wiederholungstat derjenigen der ursprünglichen Tat entsprechen muss. Er erachtet den Vorentwurf deshalb als unverhältnismässig. Denn er könnte eine Behörde, die jemanden wegen Vergewaltigung verurteilt hat, zur Haftung verpflichten, auch wenn dieser nach der bedingten Entlassung einen Brand gestiftet hat.

⁵² ZH

⁵³ AI, AR, BS, NW

⁵⁴ AG, IKAGO, Unine

⁵⁵ Unine

⁵⁶ CP

⁵⁷ VD

⁵⁸ GR

⁵⁹ AG, VS, KKLJV, SVR

⁶⁰ GE

⁶¹ GL, KKJPD, KKLJV

⁶² GE, VD, KKLJV

⁶³ VD, KKLJV

⁶⁴ GE, VD

⁶⁵ VS

3.4.13 Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer⁶⁶ zweifeln an der Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs. Die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs steht nämlich ausschliesslich den Kantonen zu.⁶⁷ Es ist nicht klar, inwiefern die vorgeschlagene Revision unausweichlich ist, um dem Bund die Erfüllung der ihm explizit zugewiesenen Aufgaben zu ermöglichen.⁶⁸ Der Vorentwurf kann sich nicht auf die aus Artikel 123 BV hergeleitete Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts stützen.⁶⁹ Er greift in die Souveränität und die Kompetenzen der Kantone ein.⁷⁰ Sollte der Vorentwurf weiterverfolgt werden, ist eine vertiefte Prüfung der Verfassungsmässigkeit unabdingbar.⁷¹

Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben ist, erachten es viele Teilnehmer⁷² als ungerechtfertigt oder gar widersprüchlich, dass ein Kanton (ohne Fehlverhalten und ohne unrechtmässig gehandelt zu haben) für einen Schaden aufkommen muss, der aufgrund eines Rückfalls während einer Vollzugsöffnung entstanden ist, während er nichts anderes getan hat, als das Bundesrecht zu vollziehen.⁷³ Die Haftung für gesetzeskonformes Handeln sollte auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben⁷⁴ und eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage haben, was im vorliegenden Fall nicht zutrifft⁷⁵. Der Bund sollte zumindest nebst dem Kanton haften.⁷⁶ Diesbezüglich wurde Kritik an den Ausführungen im erläuternden Bericht geäussert, wonach der Bund nur dann haftbar sein kann, wenn das Bundesgericht eine Vollzugsöffnung anordnet, jedoch nicht, wenn es den Fall zum neuen Entscheid an die kantonale Instanz zurückweist mit dem Auftrag, eine solche Öffnung anzuordnen.⁷⁷ Es ist stossend, dass der Kanton bei einem Schaden aufgrund eines Rückfalls in diesem Fall haften soll.⁷⁸

3.4.14 Kausalzusammenhang zwischen Vollzugsöffnungsentscheid und Rückfall

Ein Vernehmlassungsteilnehmer⁷⁹ bestreitet, dass ein adäquater Kausalzusammenhang für die Haftung gemäss dem Vorentwurf besteht.

Ein weitere Teilnehmer⁸⁰ merkt an, dass sich der erläuternde Bericht nicht dazu äussert, wie der Kausalitätsnachweis konkret zu führen ist und ob und unter welchen Umständen der Kausalzusammenhang zwischen bedingter Entlassung und neuer Straftat unterbrochen werden kann.

3.4.15 Rückgriff

Mehrere Teilnehmer⁸¹ betonen, dass die Vollzugsbehörde den Entscheid zur Vollzugsöffnung nie allein trifft, sondern sich auf Berichte und Empfehlungen von Institutionen, Bewährungsdiensten, Fachkommissionen und Gutachtern stützt. Der Vorentwurf sehe jedoch nur die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Mitarbeitenden der Behörde vor, die die Öffnung angeordnet hat.

⁶⁶ GR, LU, ZH, SSK

⁶⁷ GR, SSK

⁶⁸ SSK

⁶⁹ GR, ZH

⁷⁰ UR, VD, ZH

⁷¹ LU

⁷² AG, AR, GL, GR, LU, OW, SH, TG, UR, FDP, DJS, KKJPD, SKG, SVR

⁷³ AG, AR, GL, GR, JU, LU, OW, SH, TG, UR, FDP, SP, CLDJP, KKJPD, SKG

⁷⁴ SP, CP, KKLJV, SSK

⁷⁵ CP

⁷⁶ AG

⁷⁷ AG, AR, GL, GR, OW, SH, TG, KKJPD

⁷⁸ AG, TG

⁷⁹ GR

⁸⁰ SVR

⁸¹ GR, SO, VS, CLDJP, SSK

Die Gutachter und die verschiedenen zuständigen Kommissionen arbeiten nicht in der Behörde, die die Vollzugsöffnung gewährt.⁸² Es ist nicht begründbar, dass kein Rückgriff auf einen psychiatrischen Gutachter oder ein Mitglied einer Kommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit genommen werden kann, der oder das ein Gutachten erstellt hat, auf das sich der Entscheid der Vollzugsbehörde stützt.⁸³ Dies umso mehr, als der Spielraum einer Behörde, von einem Gutachten abzuweichen, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sehr eng ist.⁸⁴

Wenn die Kantone in ihrer Gesetzgebung – so sie denn dazu befugt sind – einen Rückgriff auf die Gutachter und Mitglieder der Fachkommissionen verankerten, fielen alle Gutachten negativ aus und würden keine Vollzugsöffnungen mehr beantragt. Deshalb sollte der Gutachter nur verantwortlich dafür sein, dass er die Gutachten nach den Regeln der Kunst erstellt; er darf nicht für neue Straftaten der Begutachteten haftbar gemacht werden.⁸⁵

In Bezug auf die Haftung der Gutachter kritisiert ein Teilnehmer⁸⁶ die mangelnde Klarheit des erläuternden Berichts, gemäss dem ohne weitere Erläuterungen im Einzelfall zu klären wäre, ob eine Beurteilung des Gutachters als für den Schaden adäquat kausal zu betrachten ist oder ob der Kausalzusammenhang durch den Behördenentscheid durchbrochen würde.

3.4.16 Haftung bei Rückfall im Ausland

Gemäss dem Vorentwurf genügt es, wenn eine Wiederholungstat während eine Vollzugsöffnung begangen wird, damit die Kausalhaftung greift. Der Ort, an dem die neue Tat verübt wird, ist jedoch nicht massgebend. Nach Artikel 66c Absatz 3 StGB jedoch wird die Landesverweisung vollzogen, sobald die verurteilte Person bedingt aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug entlassen wird.⁸⁷ So könnte sich eine Person, die im Ausland Opfer einer Wiederholungstat einer Person wird, die bedingt entlassen und ausgeschafft wurde, gegen die Schweizer Behörde wenden, die die Vollzugsöffnung gewährt hat.⁸⁸ Damit sähen sich Bund und Kantone mit Entschädigungsforderungen aus dem Ausland aus Straftaten ohne direkten Bezug zur Schweiz konfrontiert.⁸⁹

Das könnte wiederum dazu führen, dass Ausländer, die ausgeschafft werden müssen, nur noch ausnahmsweise bedingt entlassen werden, obwohl dies eigentlich die Regel sein müsste.⁹⁰

3.4.17 Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justizbehörden

Soweit bei Entscheiden zu Vollzugsöffnungen die Justiz zuständig ist, könnte die neue Staatshaftung die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaft tangieren.⁹¹ Die richterliche Unabhängigkeit könnte auch im Rechtsmittelverfahren gefährdet sein.⁹²

3.4.18 Gefahr, falsche gesellschaftliche Vorstellungen zu wecken oder zu bestätigen

Der Vorentwurf könnte die problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung erwecken oder bestätigen, dass nicht in erster Linie die Täter für ihre Taten haften müssen, sondern vor

⁸² JU, CLDJP

⁸³ VS, SSK

⁸⁴ SSK

⁸⁵ LU, SSK

⁸⁶ GR

⁸⁷ CLDJP

⁸⁸ JU, CLDJP, KKJPD

⁸⁹ KKJPD

⁹⁰ JU, CLDJP

⁹¹ BE, LU, ZH, SKG

⁹² OW, ZH

allein die Behörden und insbesondere die Strafvollzugsbehörden.⁹³ Vielmehr könnte dies, namentlich durch den Rückgriff des Staates auf die Staatsangestellten, zur Auffassung verleiten, dass diese für den Schaden aufgrund des Rückfalls verantwortlich sind.⁹⁴ Dies steht im Widerspruch zum Grundsatz der persönlichen Verantwortlichkeit, dessen Erkenntnis ein wesentlicher Faktor für die Wiedereingliederung des Täters ist.⁹⁵ Dies kann nicht der Sinn des Vorentwurfs sein.⁹⁶

Es ist davon auszugehen, dass der Rückgriff auf den Straftäter die öffentliche Wahrnehmung, wonach vor allem das Gemeinwesen verantwortlich ist, nicht zu beeinflussen vermag.⁹⁷

3.4.19 Verschleierung der eigentlichen Probleme

Indem die Initiative die Verantwortung für Rückfälle während Vollzugsöffnungen von Gesetzes wegen dem Staat zuweist, lenkt sie die öffentliche Wahrnehmung von den eigentlichen gesellschaftlichen Problemen ab und unterdrückt jede Diskussion über gesellschaftliche Fehlentwicklungen (z. B. über die Gründe, die zu Aggression führen).⁹⁸

3.4.20 Nicht zustandegekommene Volksinitiative mit ähnlichen Zielen

Ein Vernehmlassungsteilnehmer⁹⁹ erinnert daran, dass eine Volksinitiative mit dem Titel «Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern» im Jahr 2014 mit ähnlichen Zielen wie denjenigen des Vorentwurfs nicht die nötige Unterschriftenzahl erreicht hat.

3.4.21 Sehr dünne Mehrheit in den zuständigen Kommissionen

Ein Teilnehmer¹⁰⁰ begründet seine Ablehnung des Vorentwurfs mit der sehr dünnen Mehrheit in den Rechtskommissionen.

3.4.22 Anwendbarkeit des Vorentwurfs auf das Jugendstrafrecht

Ein Teilnehmer¹⁰¹ wünscht, dass die Frage geklärt wird, ob die mit dem Vorentwurf eingeführte Haftung auch auf das Jugendstrafrecht anwendbar ist (JStG; SR 311.1).

Zwei weitere Teilnehmer¹⁰² lehnen eine analoge Anwendung des Vorentwurfs im Rahmen des JStG ab, obwohl der geltende Artikel 380a StGB sinngemäss zur Anwendung kommt (Art. 1 Abs. 2 Bst. n JStG). Grundpfeiler des Jugendstrafgesetzes bilden gemäss Artikel 2 JStG der Schutz und die Erziehung von jugendlichen Straftätern. Die Ausgestaltung des Jugendstrafgesetzes als Täterstrafrecht bedeutet, dass sowohl die Sanktionierung wie auch die Ausgestaltung des Vollzuges individualisiert erfolgen müssen. Vollzugsöffnungen sind immanenter Teil dieses Systems. Sie sind aus pädagogischen Gründen und zur Verminderung der Rückfallgefahr notwendig. Der Vorentwurf könnte jedoch zur Folge haben, dass die bedingte Entlassung nicht mehr gewährt wird.

3.4.23 Beschränkung der Haftung auf Rückfälle im engeren Sinn

Ein Teilnehmer¹⁰³ geht davon aus, dass sich die Kausalhaftung gemäss dem Vorentwurf auf Rückfälle beschränkt, in denen die neue Tat einen Bezug zur Tat aufweist, die zur Verurteilung geführt hat. Nach dem Wortlaut des Vorentwurfs muss die neue Tat nicht zwingend der ersten

⁹³ AI, AR, BE, BS, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SZ, VD, CLDJP, CP, DJS, KKLJV, SSK

⁹⁴ NW, SO

⁹⁵ JU, VS

⁹⁶ SH

⁹⁷ CP

⁹⁸ DJS

⁹⁹ VD

¹⁰⁰ SP

¹⁰¹ BL

¹⁰² ZH, SVJ

¹⁰³ ZH

entsprechen, solange sie im Katalog nach Artikel 64 Absatz 1 StGB enthalten ist. Bei der Prüfung einer Vollzugsöffnung müsste die Behörde demnach die Gefahr der möglichen Begehung einer Vielzahl von Delikten beurteilen. Entsprechend dürfte sich kaum eine verlässliche Rückfallprognose stellen lassen und die Behörde würde die Möglichkeit einer bedingten Entlassung nicht einmal mehr in Erwägung ziehen. Mehr Rechtssicherheit hätte geschaffen werden können, wenn anstelle der im Vorentwurf verwendeten Formulierung «eine solche Tat begeht» die Formulierung «eine Tat wie die Anlasstat begeht» verwendet worden wäre.

3.4.24 Verhältnis zur adhäsionsweisen Zivilklage

Ein Teilnehmer¹⁰⁴ wirft die Frage zum Verhältnis der Staatshaftung gemäss dem Vorentwurf zur adhäsionsweisen Zivilklage nach Artikel 122 ff. der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) auf. Er fragt sich namentlich, ob Opfer der neuen Straftat weiterhin nach Artikel 119 Absatz 2 Buchstabe b StPO privatrechtliche Ansprüche geltend machen können, die aus der Straftat abgeleitet werden, oder ob sie auf die Strafklage im Sinne von Artikel 119 Absatz 2 Buchstabe a StPO beschränkt wären. Anders als dies den Anschein macht, könnten die Opfer durch den Vorentwurf schlechter gestellt werden als nach geltendem Recht.

3.4.25 Abschätzung der Folgen des Vorentwurfs

Ein Vernehmlassungsteilnehmer¹⁰⁵ fordert eine vertiefte Untersuchung der Folgen der mit dem Vorentwurf eingeführten Haftung. Denn die Vollzugsbehörden könnten aus Furcht vor einer möglichen Staatshaftung auf die Gewährung von Vollzugsöffnungen verzichten oder weniger Öffnungen gewähren. Sie könnten im Gegenteil aber auch mehr Vollzugsöffnungen gewähren, weil sie davon ausgehen können, dass für die potenziellen Opfer auf jeden Fall gesorgt ist. Es ist deshalb unbedingt nötig, mehr über die Auswirkungen und finanziellen Folgen des geltenden Artikels 380a StGB zu erfahren, bevor über dessen Ausdehnung entschieden wird.

3.4.26 Alternative zum Vorentwurf

Ein Teilnehmer¹⁰⁶ schlägt eine Alternative zum Vorentwurf vor für den Fall, dass die RK-N weiterhin die Auffassung vertritt, dass der Opferschutz allgemein gestärkt werden muss. Die Evaluation des Opferhilfegesetzes im Jahr 2015 hat ergeben, dass die gesetzliche Plafonierung der Entschädigung nach Artikel 20 Absatz 3 OHG für bestimmte Kategorien von Opfern besonders schwerer Straftaten zu tief angesetzt ist. Im Sinne eines verbesserten Opferschutzes wäre vielmehr diesen Empfehlungen Folge zu leisten und zu prüfen, ob nicht ein subsidiärer nationaler Garantiefonds zur Deckung der schwersten Entschädigungsfälle, in denen der tatsächliche Schaden die gesetzliche Plafonierung überschreitet und nicht anderweitig gedeckt ist, geschaffen werden könnte.

4 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer, und nach Kenntnisnahme durch die RK-N der Ergebnisbericht, öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen können bei der RK-N eingesehen und unter folgender Adresse abgerufen werden: www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Sachbereichskommissionen > Kommissionen für Rechtsfragen > Berichte und Vernehmlassungen.

¹⁰⁴ SO

¹⁰⁵ SGHVR

¹⁰⁶ ZH

5 Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer

5.1 Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

5.2 Parteien / Partis politiques / Partiti politici

BDP/PBD/PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
CVP/PDC/PPD	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
FDP/PLR/PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
GLP/PVL/GLP	Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse Verdi liberali Svizzera

SP/PS/PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP/UDC/UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

5.3 Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

BGer/TF/TF	Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale
BStGer/TPF/TPF	Bundestrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale
CLDJP	Conférence latine des chefs des départements de justice et police
CP	Centre patronal
DJS/JDS/GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
IKAGO	Interkantonale Arbeitsgruppe der Opferanwältinnen
KKJPD/CCDJP/CDDGP	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
KKLJV/CCSPC/CDSPC	Konferenz der kantonalen Leiter Justizvollzug Conférence des chefs de services pénitentiaires cantonaux Conferenza dei direttori dei servizi penitenziari cantonali
SGHVR/SDRCA	Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht Société suisse du droit de la responsabilité civile et des assurances Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SGV/USAM/USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SKG/SSDP/SSDP	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Société Suisse de droit pénal Società svizzera di diritto penale

SSK/CPS/CPS	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse Conferenza dei procuratori della Svizzera
SSV/UVS/UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
SVJ/SSDPM/SSDPM	Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege Société suisse de droit pénal des mineurs Società svizzera di diritto penale minorile
SVR/ASM/ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
Unine	Universität Neuchâtel Université de Neuchâtel Università Neuchâtel