Benjamin F. Brägger/Tanja Zangger

Freiheitsentzug in der Schweiz

Handbuch zu grundlegenden Fragen
und aktuellen Herausforderungen

Stämpfli Verlag

Freiheitsentzug in der Schweiz

«Man kennt alle Nachteile des Gefängnisses: dass es gefährlich ist, dass es vielleicht sogar nutzlos ist. Und dennoch ‹sieht› man nicht, wodurch es ersetzt werden könnte. Es ist die verabscheuungswürdige Lösung, um die man nicht herumkommt.»
Michel Foucault, in: Überwachen und Strafen,
Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main, 1994.

Das Handbuch zum Freiheitsentzug der Schweiz gibt einen umfassenden und aktuellen Überblick über das schweizerische Justizvollzugssystem, dies sowohl aus einer organisatorisch-verfassungsrechtlichen als auch einer kriminalpolitischen, forensischen und juristischen wie auch grundrechtlichen Perspektive. Stichworte dazu sind: Untersuchungshaft, Straf- und Massnahmenvollzug, inkl. der stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB, Verwahrungsvollzug, Haftbedingungen, risikoorientierter Sanktionenvollzug, Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern, medizinische Versorgung in Haft, inkl. Zwangsernährung und assistierter Suizid.

Das Handbuch richtet sich an alle, die einen vertieften Einblick in den schweizerischen Freiheitsentzug erhalten wollen oder zu spezifischen Einzelfragen den aktuellen Stand der Wissenschaft und Rechtsprechung suchen; ob dies interessierte Laien, selbst betroffene Inhaftierte oder im Justizvollzug berufstätige Personen, Juristinnen oder gar Medienschaffende oder Politikerinnen sind.
Das Handbuch ermöglicht den Lesenden, eine eigenständige Antwort auf Michel Foucaults These zur Nutzlosigkeit und Unentbehrlichkeit des Justizvollzugs zu entwickeln.

Benjamin F. Brägger
Tanja Zangger

Freiheitsentzug in der Schweiz

Handbuch zu grundlegenden Fragen und aktuellen Herausforderungen

Stämpfli Verlag

Bildnachweis Umschlagbild: Inked Pixels/shutterstock.com

Eine Publikation des Schweizerischen Instituts für Strafvollstreckungs- und Strafvollzugswissenschaften (SISW)

Schweizerisches Institut für Strafvollstreckungs- und Strafvollzugswissenschaften
Institut suisse des sciences pénitentiaires
Istituto svizzero delle scienze penitenziarie

Diese Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2020
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-5353-9

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Print ISBN 978-3-7272-5352-2

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C083411

Vorwort

> *«Man kennt alle Nachteile des Gefängnisses: dass es gefährlich ist, dass es vielleicht sogar nutzlos ist. Und dennoch ‹sieht› man nicht, wodurch es ersetzt werden könnte. Es ist die verabscheuungswürdige Lösung, um die man nicht herumkommt.»*
>
> Michel Foucault, in: Überwachen und Strafen, Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main, 1994, 296.

Das vorliegende Handbuch zum Freiheitsentzug der Schweiz gibt einen umfassenden und aktuellen Überblick über das schweizerische Justizvollzugssystem, dies sowohl aus einer organisatorisch-verfassungsrechtlichen als auch einer kriminalpolitischen, forensischen und juristischen wie auch grundrechtlichen Perspektive.

Es ist in 6 Kapitel gegliedert. Zuerst werden die Grundlagen des Freiheitsentzugssystems der Schweiz dargelegt. Daran anschliessend werden die verschiedenen Vollzugsarten und -regimes erläutert; mit einem Schwerpunkt in Bezug auf die stationären Massnahmen an psychisch kranken Verurteilten nach Art. 59 StGB und dem Verwahrungsvollzug. Zudem werden die Untersuchungshaft und deren konkrete Ausgestaltung umfassend gewürdigt. Kapitel 2 schliesst mit einem Beitrag zu Familien- und Intimbesuchen im geschlossenen Strafvollzug.

Kapitel 3 ist den Sanktionen, d.h. den Strafen und Massnahmen, und deren Vollzug gewidmet. Nach einer ausführlichen Einführung ins schweizerische Sanktionenrecht für Erwachsene folgen Beiträge zu den aktuellen Entwicklungen im Massnahmenrecht und zu Fragen des sog. formellen Vollstreckungsverfahrens, wie die Beschwerdelegitimation und Parteirechte. Das Kapitel wird abgerundet mit einem Artikel zu den wenig beachteten vollzugsrechtlichen Auswirkungen der jüngsten Revision des Schweizerischen Sanktionenrechts, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist sowie den Auswirkungen der neuen strafrechtlichen Landesverweisung auf den Sanktionenvollzug.

Kapitel 4 ist den aktuellen Themen des risikoorientierten Sanktionenvollzugs, der ROS-Fallführungskonzeption, den gefährlichen Straftätern und deren forensische Beurteilung mittels Gutachten und Gefährlichkeitskommissionen gewidmet. Ein Beitrag zu den Vollzugsöffnungen bei gefährlichen Straftätern und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs im Sanktionenvollzug runden dieses Kapitel ab.

In Kapitel 5 wird die medizinische Versorgung in Haft erläutert. Die Frage des Sterbens hinter Gittern und der Zwangsernährung im Falle eines Hungerstreiks werden ebenfalls ausführlich dargelegt und diskutiert.

Das letzte Kapitel umfasst drei thematisch unterschiedliche Beiträge. Einen über die Rechtsgrundlagen für Zusprechung einer Genugtuung wegen ungerechtfertigter Haft, ein zweiter über die Unpfändbarkeit des Arbeitsentgelts sowie den rechtlichen Rahmen, wie dieses von den Insassinnen und Insassen verwendet werden kann. Ganz am Schluss findet sich ein Aufsatz mit dem Titel: Audits, Administra-

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

tiv- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug.

Das vorliegende Handbuch fasst die vom Erstautor in den letzten rund 15 Jahren verfassten Aufsätze zusammen. Diese wurden in Zusammenarbeit mit der Zweitautorin überarbeitet und aktualisiert (Stand: August 2020). Wo es sinnvoll erschien, wurden die Veränderungen der letzten Dekade im Bereich des Freiheitsentzugs in den Beiträgen aufgezeigt; einerseits um die erfolgten Entwicklungen zu erklären und andererseits zum besseren Verständnis der aktuellen Situation.

Das Buch eignet sich bestens, sich zu spezifischen Fragestellungen einen Überblick zu verschaffen und zudem tiefgründige Informationen sowie juristische Erklärungen zu erhalten. Werden die Beiträge nacheinander folgend gelesen, kann es in den jeweiligen Einleitungsteilen zu gewissen Überschneidungen oder Wiederholungen kommen. Dies wurde von den Autoren bewusst in Kauf genommen, damit diejenigen Leserinnen und Leser, die sich zu einzelnen Themen spezifisch und vertieft informieren möchten, bestmöglich in die jeweilige Thematik eingeführt werden.

Ein besonderer Dank geht an Herrn Fürsprecher Markus D'Angelo, Parteivertreter der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des Amts für Justizvollzug des Kantons Bern, für die massgebliche Ausarbeitung und Überarbeitung der Beiträge II. und III. im Kapitel 3. Zudem danken der Autor und die Autorin dem Stämpfli Verlag, insbesondere Frau MLaw Sandra Hadorn, juristische Projektleiterin beim Verlag, für die wertvolle Unterstützung bei der Herausgabe dieses Werkes.

Das Handbuch richtet sich an alle, die einen vertieften Einblick in den schweizerischen Freiheitsentzug erhalten wollen oder zu spezifischen Einzelfragen den aktuellen Stand der Wissenschaft und Rechtsprechung suchen; ob dies interessierte Laien, selbst betroffene Inhaftierte oder im Justizvollzug berufstätige Personen, Juristinnen oder gar Medienschaffende oder Politikerinnen sind.

Es soll die Lesenden befähigen, sich selbst eine eigenständige Antwort auf Michel Foucaults These zur Nutzlosigkeit und Unentbehrlichkeit des Justizvollzugs zu geben.

Wir wünschen Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, viel Freude, Kurzweil und neue Erkenntnisse bei der Lektüre im Handbuch.

Anregungen, Lob oder auch Kritik nehmen wir gerne entgegen, unter:
info@clavem.ch.

Bern/Düdigen, im August 2020

Dr. iur. Benjamin F. Brägger und lic. phil. Tanja Zangger

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Inhaltsübersicht

Vorwort ..... **V**
Inhaltsverzeichnis ..... **IX**
Abkürzungsverzeichnis ..... **XXI**
Literaturverzeichnis ..... **XXVII**

Kapitel 1: Grundlagen **1**
I Justizvollzug in der Schweiz: Eine allgemeine Einführung 3
II Kompetenzrechtlicher Rahmen, Zuständigkeiten und territoriale Organisation des Justizvollzugs in der Schweiz 39
III Strafverfahren und strafprozessuales Haftrecht – Eine kurze Einführung 53
IV Freiheitsentzug in der Schweiz: Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze 71

Kapitel 2: Vollzugsarten und Vollzugsregime **77**
I Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftäterinnen und Straftätern in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung 79
II Der Verwahrungsvollzug in der Schweiz im Lichte der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des deutschen Bundesverfassungsgerichts 91
III Den Verwahrungsvollzug neu denken: Stand der Überlegungen im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone 111
IV Untersuchungshaft in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung mit Verbesserungsvorschlägen der Haftbedingungen in einem föderalen Vollzugssystem 145
V Intimbesuche im geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz: Ein Überblick über den rechtlichen Rahmen und die praktische Umsetzung 161

Kapitel 3: Sanktionen und deren Vollzug **171**
I Das schweizerische Sanktionenrecht für Erwachsene in Kürze 173
II Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Massnahmenrecht 237
III Beschwerdelegitimation der Staatsanwaltschaft und Parteirechte der Vollzugsbehörden 257
IV Vollzugsrechtliche Auswirkungen der jüngsten Revision des Schweizerischen Sanktionenrechts 269
V Auswirkungen der neuen strafrechtlichen Landesverweisung auf den Sanktionenvollzug 293

Kapitel 4: Risikoorientierter Sanktionenvollzug, gefährliche Straftäter und forensische Beurteilung **307**
I Freiheitsentzug im Spannungsfeld zwischen Vergeltung, Sühne und Resozialisierung 309
II Gefährlichkeitsbeurteilung von psychisch kranken Straftätern: Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Strafvollzugsbehörden 319

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

III Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Einführung 335
IV Der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS): Erste Erkenntnisse aus der Praxis und mögliche Entwicklungen 349
V Vollzugsöffnungen, insb. Beurlaubungen, bei gemeingefährlichen Straftäter/innen im Lichte der einschlägigen Urteile der strafrechtlichen Abteilung des schweizerischen Bundesgerichtes 361
VI Rechtliches Gehör im Vollstreckungsverfahren, namentlich während des Sanktionenvollzugs von gefährlichen Straftätern 373

Kapitel 5: Medizinische Versorgung 387
I Medizinische Versorgung im schweizerischen Freiheitsentzug: Eine Analyse des gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Zustandes 389
II Sterben hinter Gittern – Eine Analyse des rechtlichen Rahmens zur Frage des Ablebens im Freiheitsentzug 407
III Hungerstreik und Zwangsernährung im Freiheitsentzug 427

Kapitel 6: Verschiedenes 441
I Rechtsgrundlage für Zusprechung einer Genugtuung wegen ungerechtfertigter Haft 443
II Arbeitsentgelt nach Art. 83 StGB 451
III Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug 461

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... **V**

Inhaltsübersicht ..... **VII**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XXI**

Literaturverzeichnis ..... **XXVII**

Kapitel 1: Grundlagen **1**

I Justizvollzug in der Schweiz: Eine allgemeine Einführung **3**
1 Ausgangslage 3
2 Arten des Freiheitsentzugs 5
2.1 Trennungsvorschriften 5
2.1.1 Geschlecht 6
2.1.2 Alter 7
2.1.3 Inhaftierungstitel 7
2.1.4 Betrieblich-architektonische Trennung 8
2.2 Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Art. 75 ff. AIG) 8
2.3 Vorläufige Festnahme – Polizeihaft (Art. 217 ff. StPO) 9
2.4 Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 234 f. StPO) 10
2.5 Strafvollzug, inkl. vorzeitiger Strafvollzug (Art. 75 ff. StGB und Art. 236 StPO) 10
2.6 Verwahrungsvollzug (Art. 64 ff. StGB) 11
2.7 Massnahmenvollzug, inkl. vorzeitiger Massnahmenantritt (Art. 58 Abs. 2 StGB und 236 StPO) 12
2.8 Fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ZGB) 13
3 Organisation 14
3.1 Grundsätze 14
3.2 Konkordate 15
3.3 Inter-konkordatliche Koordination und Harmonisierung 17
3.4 Kantone 18
4 Zuständigkeiten für die Vollstreckung und den Vollzug von Strafentscheiden 20
4.1 Vollstreckungsverfahren 20
4.2 Sanktionenvollzug 23
5 Rechtliche Grundlagen und Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs 26
6 Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) 29
6.1 Mord am Zollikerberg: Wendepunkt und Paradigmenwechsel im schweizerischen Sanktionenvollzug 29
6.2 Risiko: Ein Definitionsversuch 30
6.3 Besondere Sicherheitsmassnahmen nach Art. 75a StGB 30

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

6.4 Heutige Situation 31
6.5 ROS-Konzeption 33
7 Herausforderungen und Ausblick 34

II Kompetenzrechtlicher Rahmen, Zuständigkeiten und territoriale Organisation des Justizvollzugs in der Schweiz 39
1 Verfassungsrechtliche Entwicklungen 39
1.1 Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 39
1.2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 40
2 Verfassungsrechtliche Analyse 43
3 Kurze Würdigung 47
4 Varianten zukünftiger Zuständigkeitsordnungen 48
4.1 Status quo 48
4.2 Status quo plus: Nur noch ein oder zwei Strafvollzugskonkordate 49
4.3 Zentralisierung: Gesetzgebung und Vollzug durch den Bund 50
4.4 Klärung der Zuständigkeiten: Kantonaler Vollzug unter dem Dach einer bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung 50
4.5 Ausweitung des Subventionsbereichs und Zuständigkeiten 51

III Strafverfahren und strafprozessuales Haftrecht – Eine kurze Einführung 53
1 Geschichtlicher Überblick 53
1.1 Vom Erfolgsstrafrecht zum Schuldstrafrecht 53
1.2 Vom Inquisitionsprozess zum Akkusationsprinzip 56
1.3 Vom kantonalen Strafrecht zum heutigen schweizerischen Strafgesetzbuch 58
1.4 Entstehungsgeschichte der eidgenössischen StPO 59
1.5 Rechtspolitisches Umfeld der Gesetzesvorlage 61
2 Grundsätze der neuen Kodifikation 61
3 Auswirkungen auf den Freiheitsentzug 63
4 Kurze Würdigung 68

IV Freiheitsentzug in der Schweiz: Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze 71
1 Ausgangslage 71
2 Aktuelle Herausforderungen 73
3 Lösungsansätze 74

Kapitel 2: Vollzugsarten und Vollzugsregime 77

I Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftäterinnen und Straftätern in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung 79
1 Strafrechtliche Massnahmen für psychisch kranke erwachsene Straftäter 79
1.1 Grundsätze 79
1.2 Stationäre therapeutische Massnahme für die Behandlung von psychischen Störungen 80

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2 Trennungsvorschriften für den Vollzug der stationären Massnahmen 80
2.1 Grundsätze 80
2.2 Trennungsvorschriften bei Verwahrungen 80
2.3 Trennungsvorschriften bei stationären therapeutischen Massnahmen 81
3 Gesetzlich vorgesehene Einrichtungen für den Massnahmenvollzug 82
4 Entwicklung des Platzangebotes für die bedarfsgerechte Unterbringung von psychisch kranken Straftäterinnen und Straftätern in der Deutschschweiz 83
5 Kurze Würdigung der Entwicklungen im Massnahmenvollzug und Ausblick auf anstehende und notwendige Projekte 86

II Der Verwahrungsvollzug in der Schweiz im Lichte der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des deutschen Bundesverfassungsgerichts 91
1 Arten der strafrechtlichen Verwahrung 91
2 Unterschiedlicher Sinn und Zweck von Strafen und Massnahmen .. 92
2.1 Strafrechtliche Grundsätze der Strafen 92
2.2 Strafrechtliche Grundsätze der Massnahmen 94
2.3 Grundsätze der strafrechtlichen Verwahrung 95
3 Verwahrungsvollzug in der Schweiz 98
3.1 Vollzugsort und Vollzugslockerungen 98
3.2 Konkrete Umsetzung und Ausgestaltung 98
4 Internationale Entwicklungen zum Verwahrungsvollzug 101
4.1 Internationale Vorgaben 101
4.2 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland 102
4.3 Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den Verwahrungsvollzug in Deutschland 105
5 Auswirkungen auf die Schweiz 106
6 Literaturverzeichnis 108

III Den Verwahrungsvollzug neu denken: Stand der Überlegungen im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone 111
1 Ausgangslage 111
1.1 Statistische Daten 111
1.2 Aktuelle gesetzliche Regelung 115
1.3 Kriminalpolitisches Umfeld 116
1.4 Nationale und internationale Entwicklungen 117
2 Konkordatliche Arbeitsgruppe zum Verwahrungsvollzug 118
3 Resultate der Arbeitsgruppe 119
3.1 Sicherung versus Resozialisierung 119
3.2 Therapeutische (Resozialisierungs-)Massnahmen 122

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

3.3 Vollzugsplan & Vollzugsplanung 123
3.4 Vollzugsöffnungen & Progressionsstufen 124
3.5 Vollzugsort 127
3.6 Haftbedingungen 129
4 Ausblick 130
5 Literaturverzeichnis 132
6 Anhang: Prüfschema für Ausgangs- & Urlaubsgewährung und ergänzende Erläuterungen 133
6.1 Prüfschema 133

IV Untersuchungshaft in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung mit Verbesserungsvorschlägen der Haftbedingungen in einem föderalen Vollzugssystem 145
1 Grundlagen des Freiheitsentzugs in der Schweiz 145
2 Aktuelle Situation in den Kantonen 148
2.1 Im Straf- und Massnahmenvollzug 148
2.2 Im Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft 149
2.3 Kurze Würdigung 150
3 Internationale und nationale Standards 151
3.1 Im Allgemeinen 151
3.2 Im Besonderen 153
4 Verbesserungsvorschläge 156
4.1 Strukturelle und politische Erneuerungen 156
4.2 Skizze einer idealen Untersuchungs- und Sicherheitshaft 157

V Intimbesuche im geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz: Ein Überblick über den rechtlichen Rahmen und die praktische Umsetzung 161
1 Grundlagen des schweizerischen Freiheitsentzuges 161
2 Geschlossener Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz 163
3 Beziehungen der Insassen zur Aussenwelt 165
3.1 Grundsätze 165
3.2 Familienbesuche 166
3.3 Intimbesuche 167
3.3.1 Rechtliche Grundlagen 167
3.3.2 Rechtsprechung 168
3.3.3 Aktuelle Situation in der Schweiz 169
3.3.4 Offene Fragen 169
4 Kurzes Fazit 170

Kapitel 3: Sanktionen und deren Vollzug 171

I Das schweizerische Sanktionenrecht für Erwachsene in Kürze 173
1 Kurzer historischer Abriss 173
1.1 Vom Erfolgsstrafrecht zum Schuldstrafecht 173
1.2 Vom Inquisitionsprozess zum Akkusationsprinzip 176
1.3 Vom kantonalen Strafrecht zum heutigen schweizerischen Strafgesetzbuch 178

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2 Schweizerisches Sanktionensystem im Überblick 181
2.1 Zweispuriges Sanktionensystem 181
2.2 Sanktionensystem 2007 182
2.3 Sanktionensystem 2018 185
2.3.1 Wiedereinführung der strafrechtlichen Landesverweisung 185
2.3.2 Umgesetzte Revisionspostulate 186
2.4 Strafen *versus* Massnahmen: Unterschiedliche Zielsetzungen 188
2.5 Grundsätze der Strafen 188
2.6 Grundsätze der strafrechtlichen Massnahmen 190
3 Deliktstypen 190
4 Strafen 192
4.1 Freiheitsstrafe 192
4.1.1 Arten und Dauer 192
4.1.2 Bedingter Vollzug 193
4.1.3 Teilbedingter Vollzug 194
4.1.4 Bedingte Entlassung 195
4.2 Geldstrafe 197
4.3 Busse 198
5 Strafrechtliche Massnahmen 198
5.1 Ambulante Massnahmen 198
5.2 Stationäre therapeutische Massnahmen 200
5.2.1 Grundsätze 200
5.2.2 Trennungsvorschriften 201
5.2.3 Behandlungen von psychischen Störungen (Art. 59 StGB) 203
5.2.4 Suchtbehandlung (Art. 60 StGB) 205
5.2.5 Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB) 206
5.2.6 Bedingte Entlassung/Nichtbewährung/Aufhebung 207
5.3 Sichernde stationäre Massnahme der Verwahrung 208
5.4 Andere Massnahmen 212
6 Vorzeitiger Straf- und Massnahmenvollzug 213
6.1 Geschichtlicher Überblick 213
6.2 Juristische Qualifikation 213
6.3 Grundsätze 215
6.4 Vollzugsregime 216
6.5 Beendigung 218
6.6 Zuständigkeiten 219
7 Besondere Vollzugsformen 221
7.1 Grundsätze 221
7.2 Gemeinnützige Arbeit (Art. 79a StGB) 221
7.3 Elektronische Überwachung (Art. 79b StGB): EM Frontdoor 224
7.4 Halbgefangenschaft (Art. 77b StGB) 226

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

8 Änderung der Sanktion 230
9 Vollstreckungsverfahren und Vollzug 232
9.1 Vollstreckung der Strafentscheide 232
9.2 Sanktionenvollzug 235

II Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Massnahmenrecht 237
1 Zeitpunkt des Massnahmenbeginns: Ausgangslage 237
1.1 Antritt der Massnahme aus der Freiheit 237
1.2 Antritt der Massnahme aus dem Freiheitsentzug: Grundsätze 238
1.2.1 Bei Massnahmen nach Art. 59 StGB 239
1.2.2 Bei Massnahmen nach Art. 60 StGB 240
1.2.3 Bei Massnahmen nach Art. 61 StGB 240
1.2.4 Bei Massnahmen nach Art. 63 StGB 241
1.3 Kurze Würdigung 242
2 Anrechnung von anderen Formen des Freiheitsentzugs auf die Massnahmendauer 244
2.1 Überhaft und Ersatzpflicht 244
2.1.1 Im Allgemeinen 244
2.1.2 Im Falle stationärer Massnahmen 245
2.1.3 Im Falle ambulanter Massnahmen 246
2.2 Kurze Würdigung 246
3 Rechtsnatur, Vollzug und Folgen des vorzeitigen Massnahmenantritts 247
3.1 Rechtsnatur 247
3.2 Vollzug 247
3.3 Haftentlassung 249
3.4 Kurze Würdigung 250
4 Geeignete Institutionen für den Vollzug von Massnahmen nach Art. 59 StGB 251
5 Umwandlung einer Verwahrung in eine Massnahme nach Art. 59 StGB 252
6 Umwandlung einer Massnahme in eine Verwahrung 253
7 Umwandlung einer Freiheitsstrafe in eine stationäre Massnahme 254
8 Reformatio in peius 255

III Beschwerdelegitimation der Staatsanwaltschaft und Parteirechte der Vollzugsbehörden 257
1 Zusammenfassung des Entscheides BGer 6B_664/2013 vom 16. Dezember 2013 257
2 Vollstreckung von Strafentscheiden – Grundsätze des heute geltenden Rechts 258
3 Parteistellung der Staatsanwaltschaft 262
3.1 Parteirechte der Vollzugsbehörden 263
4 Behördenbeschwerde im Nachverfahren 266

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

IV Vollzugsrechtliche Auswirkungen der jüngsten Revision des Schweizerischen Sanktionenrechts 269
1 Ausgangslage 269
1.1 Wiedereinführung der strafrechtlichen Landesverweisung 269
1.2 Eckpfeiler der aktuellen Revision des Sanktionenrechts 270
1.2.1 Kritik am bisherigen Sanktionenrecht 270
1.2.2 Umgesetzte Revisionspostulate 271
2 Vollzugsrechtliche Auswirkungen der Revision 272
2.1 Im Falle von Landesverweisung 272
2.2 Im Falle von besonderen Vollzugsformen 275
2.2.1 Gemeinnützige Arbeit (Art. 79a StGB) 275
2.2.2 Elektronische Überwachung (Art. 79b StGB): EM Frontdoor 277
2.2.3 Halbgefangenschaft (Art. 77b StGB) 279
2.2.4 Rechtshilfe 283
2.2.5 Übergangsrecht 285
2.3 Im Falle von Externaten 287
3 Zusammenfassende Würdigung 289
4 Übersichtstabelle zur zeitlichen Anwendbarkeit der besonderen Vollzugsformen 291
5 Literaturverzeichnis 292

V Auswirkungen der neuen strafrechtlichen Landesverweisung auf den Sanktionenvollzug 293
1 Ausgangslage 293
2 Strafrechtliche Landesverweisung 294
2.1 Im Allgemeinen 294
2.2 Obligatorische Landesverweisung nach Art. 66a StGB 295
2.3 Nicht obligatorische Landesverweisung nach Art. 66a^{bis} StGB 297
2.4 Zeitpunkt des Vollzugs 297
2.5 Erlöschen bestehender ausländerrechtlicher Bewilligungen 298
3 Sinn und Zweck des vollzugsrechtlichen Wiedereingliederungsauftrags vs. Sinn und Zweck der strafrechtlichen Landesverweisung 299
3.1 Sinn und Zweck des vollzugsrechtlichen Wiedereingliederungsauftrags 299
3.2 Sinn und Zweck der strafrechtlichen Landesverweisung 301
4 Auswirkungen der strafrechtlichen Landesverweisung auf den Vollzug von Strafen und Massnahmen 302
5 Zusammenfassende Würdigung und Ausblick 304

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Kapitel 4: Risikoorientierter Sanktionenvollzug, gefährliche Straftäter und forensische Beurteilung 307

I Freiheitsentzug im Spannungsfeld zwischen Vergeltung, Sühne und Resozialisierung 309
1 Gesetzlicher Auftrag des schweizerischen Strafvollzuges 309
2 Vollzugsrealität im Jahre 2010 312
3 Neues Zero-Risk-Paradigma 313
4 Mögliche Auswirkungen des Zero-Risk-Paradigmas auf den zukünftigen Freiheitsentzug 315
5 10 Jahre danach – Wo steht der Freiheitsentzug im Spannungsfeld der Sicherung und Resozialisierung im Jahre 2020? 316

II Gefährlichkeitsbeurteilung von psychisch kranken Straftätern: Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Strafvollzugsbehörden 319
1 Entstehungsgeschichte der Überprüfung von sog. gemeingefährlichen Straftätern 319
2 Verfahren der Überprüfung von sog. gemeingefährlichen Straftätern 320
2.1 Besondere Sicherheitsmassnahmen nach Art. 75a StGB 320
2.2 Verfahren vor den Fachkommissionen 322
2.3 Heutige Situation in den Kantonen 323
3 Stellenwert des psychiatrischen Gutachtens im Rahmen der strafrechtlichen/vollzugsrechtlichen Gefährlichkeitsbeurteilung 325
3.1 Definition des psychiatrischen Gutachtens 325
3.2 Gerichtsgenügende Sachverständige 326
3.3 Formell-rechtliche Voraussetzungen für Explorationsgespräche 326
3.4 Risikobeurteilung und Prognosegutachten 327
3.5 Medizinisch/forensische Fragestellungen vs. Rechtsfragen 330
3.6 Abgrenzung der gutachterlichen Tätigkeit von der Arbeit der Fachkommissionen 331
4 Kurze Würdigung und Ausblick 332

III Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Einführung 335
1 Einleitung 335
2 Risikoorientierter Sanktionenvollzug 335
2.1 Mord am Zollikerberg: Wendepunkt und Paradigma-Wechsel im schweizerischen Sanktionenvollzug 335
2.2 Risiko: Ein Versuch einer Definition 336
2.3 Besondere Sicherheitsmassnahmen nach Art. 75a StGB 337
2.4 Situation im Jahre 2015 338
3 Modellversuch ROS 339
3.1 Projektverlauf 339
3.2 Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen (KKJPD) 340

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

4 Was ist und wie funktioniert ROS? 341
4.1 Gegenstand 341
4.2 Inhalt 342
4.3 Vorzüge 343
4.4 Umsetzbarkeit im schweizerischen Sanktionenvollzug 343
5 Tagungsfazit 344
6 Ausblick 346

IV Der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS): Erste Erkenntnisse aus der Praxis und mögliche Entwicklungen 349
1 Ausgangslage 349
2 Mediale Kritik an ROS 350
3 Mehrwert von ROS aus vollzugspraktischer Sicht 351
4 Die Einführung von ROS im Strafvollzugskonkordat NWI-CH 353
5 Erste Erkenntnisse aus der Qualitätssicherung ROS NWI-CH 354
5.1 Zusammenarbeit und Harmonisierung 354
5.2 Professionalisierung im Justizvollzug 355
6 Zukünftige Herausforderungen und Entwicklungen 356
6.1 Aus- und Weiterbildung 356
6.2 Vollzugsplanung und Resozialisierungsplan 357
6.3 Elektronische Vollzugsakte 358
6.4 Ressourcenbedarf 359
6.5 Würdigung 359

V Vollzugsöffnungen, insb. Beurlaubungen, bei gemeingefährlichen Straftäter/innen im Lichte der einschlägigen Urteile der strafrechtlichen Abteilung des schweizerischen Bundesgerichtes .. 361
1 Zusammenfassung des Entscheides BGer 6B_664/2013 vom 16. Dezember 2013 361
2 Vollzugsöffnungen 362
2.1 Grundsätze des schweizerischen Freiheitsentzuges 362
2.2 Sicherung versus Resozialisierung 364
2.3 Arten von Vollzugsöffnungen 365
2.4 Vollzugsplan, Vollzugsplanung und Bewilligung von Vollzugsöffnungen 366
2.5 Fazit 370

VI Rechtliches Gehör im Vollstreckungsverfahren, namentlich während des Sanktionenvollzugs von gefährlichen Straftätern 373
1 Ausgangslage 373
2 Definition «Rechtliches Gehör» 373
2.1 Grundsätze 373
2.2 Teilgehalte 374
2.2.1 Recht auf Äusserung und Anhörung 374
2.2.2 Recht auf Stellungnahme zu Eingaben von Gegenparteien und Dritten 374
2.2.3 Recht auf Mitwirkung an der Beweiserhebung und am Verfahren 375

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.2.4 Recht auf Orientierung und auf Akteneinsicht 375
2.2.5 Recht auf Eröffnung und Begründung des Entscheids 376
2.2.6 Recht auf Vertretung und Verbeiständung 376
3 Rechtliches Gehör im Vollstreckungsverfahren 376
3.1 Grundsätze der aktuellen Rechtsprechung 376
3.2 Empfehlungen für die jeweilige konkrete Verfahrensausgestaltung 378
3.2.1 Vor der Einholung einer Beurteilung 378
3.2.2 Während der Explorationsgespräche 379
3.2.3 Nach dem Eintreffen der Beurteilung 380

Kapitel 5: Medizinische Versorgung 387

I Medizinische Versorgung im schweizerischen Freiheitsentzug: Eine Analyse des gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Zustandes 389
1 Kurze Einführung 389
2 Besonderheiten der Vollzugsmedizin 392
2.1 Im Allgemeinen 392
2.2 Im Rahmen der ordentlichen medizinischen Versorgung 393
2.2.1 Grundsatz 393
2.2.2 Dreiecksverhältnis 393
2.2.3 Arztgeheimnis 394
2.2.4 Zugang zum Arzt, Behandlungspflicht und Arztwahl 394
2.2.5 Prinzip der ärztlichen Unabhängigkeit und Einverständnis des Gefangenen 395
2.2.6 Äquivalenzprinzip 396
2.2.7 Medikamentenabgabe 396
2.2.8 Respektierung der Rahmenbedingungen des Freiheitsentzuges 398
2.2.9 Verpflichtung zum Dialog und zur Zusammenarbeit 399
2.3 Im Rahmen von sog. amtsärztlichen Aufgaben 400
2.3.1 Im Allgemeinen 400
2.3.2 Im Rahmen von sog. verfügten Therapien 400
2.3.3 Im Rahmen der gutachterlichen Tätigkeit 403
3 Kurze Würdigung und Ausblick 404

II Sterben hinter Gittern – Eine Analyse des rechtlichen Rahmens zur Frage des Ablebens im Freiheitsentzug 407
1 Ausgangslage 407
2 Grundlagen 408
2.1 Besonderes Rechtsverhältnis im Freiheitsentzug 408
2.2 Ethischer Rahmen: Insassen als Subjekte des Freiheitsentzugs 409

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.3 Recht auf Selbstbestimmung bei medizinischen Interventionen 410
2.3.1 Im Allgemeinen 410
2.3.2 Urteilsfähigkeit 411
2.3.3 Kurze Zusammenfassung 412
2.4 Mögliche Fallkonstellationen 413
2.4.1 Hafterstehungsfähigkeit, Abweichende Vollzugsformen (Art. 80 StGB), Strafunterbruch (Art. 92 StGB) 413
2.4.2 Hungerstreik 415
2.4.3 Arten der Sterbehilfe 417
3 Kurze Würdigung und Ausblick 419
4 Orientierungshilfe für den Umgang mit dem assistierten Suizid im Freiheitsentzug 423
5 Literatur 424

III Hungerstreik und Zwangsernährung im Freiheitsentzug 427
1 Kurze Zusammenfassung des Sachverhaltes 427
2 Kurze Zusammenfassung des BGE 136 IV 97 429
3 Hungerstreik im Freiheitsentzug 430
3.1 Kurzer geschichtlicher Überblick 430
3.2 Definition 431
3.3 Arten und Verlauf 432
3.4 Empfehlungen für die ärztliche Begleitung und Behandlung 432
4 Zwangsernährung im Freiheitsentzug 433
5 Kritische Würdigung des Entscheides 435
5.1 Zur Frage des Strafunterbruchs 435
5.2 Zur Frage der Zwangsernährung 435
5.3 Rechtsstaatlich legitimierter Lösungsansatz 437
5.4 Schlussbetrachtung 438

Kapitel 6: Verschiedenes 441

I Rechtsgrundlage für Zusprechung einer Genugtuung wegen ungerechtfertigter Haft 443
1 Zusammenfassung des BGer 6B_1076/2016 vom 12. Januar 2017 443
2 Aus den Erwägungen: 444
3 Kommentierung des Urteils 446
4 Anrechnung der Überhaft auch an eine stationäre oder ambulante Massnahme 447

II Arbeitsentgelt nach Art. 83 StGB 451
1 Zusammenfassung des BGer 1B_82/2019 vom 30. Juli 2019 451
2 Aus den Erwägungen: 451
3 Kommentierung des Urteils 453
3.1 Arbeitsentgelt im vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug 453

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

3.2 Beschlagnahme des Arbeitsentgelts während des (vorzeitigen) Straf- und Massnahmenvollzugs 454
3.3 Sinn und Zweck Arbeitsentgelt 455
3.4 Resozialisierungs- und Normalisierungsprinzip – Richtschnur des Sanktionenvollzugs 456
3.5 Aufteilung des erwirtschafteten Arbeitsentgelts auf zwei bzw. drei Konten der eingewiesenen Person 457
3.6 Zusammenfassende Würdigung 460

III Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug 461
1 Ausgangslage 461
2 Audit 463
2.1 Definition 463
2.2 Anwendungsbereich und Prüfstandards 463
2.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen 464
2.4 Rechte und Pflichten des Auditors und der beteiligten Personen 465
2.5 Konsequenzen 465
3 Administrativuntersuchungen 466
3.1 Definition 466
3.2 Anwendungsbereich 466
3.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen 466
3.4 Rechte und Pflichten des Untersuchungsleiters und der beteiligten Personen 468
3.5 Konsequenzen 469
4 Strafverfahren 471
5 Kurze Würdigung 472

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Abkürzungsverzeichnis

ABOG	Amtsbericht Obergericht
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (SR 142.20)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
aStGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, in der Fassung vor der Revision vom 13. Dezember 2002
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
Aufl.	Auflage
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
bE	bedingte Entlassung
BfS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid, abgedruckt in der amtlichen Sammlung
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

BGS	Solothurnische Gesetzessammlung
BJ	Bundesamt für Justiz
BL	Kanton Basel-Landschaft
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Kanton Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSK StGB-I	Basler Kommentar Strafrecht I, 4. Auflage, Basel 2019, Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), zitiert nach Autoren.
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe / Comité Européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DBH	Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik
d.h.	das heisst
DI	Dienstag
DO	Donnerstag
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrecht
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EM	Electronic Monitoring (elektronischer Hausarrest)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EPO	Etablissements de la Plaine de l'Orbe EPO, Orbe VD
EU	Europäische Union
etc.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

exkl.	exklusive
f.	folgend
ff.	folgende
Fn.	Fussnote
FP	Forumpoenale
FR	Kanton Freiburg/Freitag
GE	Kanton Genf
ggf.	gegebenenfalls
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)
i.S.	im Sinne (von)
IV	Eidgenössische Invalidenversicherung
JMR	Jahrbuch für Migrationsrecht
JStG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (RS 311.1)
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVV/ZH	Justizvollzugsverordnung des Kantons Zürich vom 6. Dezember 2006 (LS 331.1)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KoKJ	Koordinationskonferenz Justizvollzug der KKJPD
KrimBull	Kriminologisches Bulletin
KrimJ	Kriminologisches Journal
KrimPäd	Kriminalpädagogische Praxis
LBR	Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft
LU	Kanton Luzern
MI	Mittwoch

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

MO	Montag
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
N.	Note
NE	Kanton Neuenburg
NK	Neue Kriminalpolitik
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NPM	New Public Management
NW	Kanton Nidwalden
OGer	Obergericht
OHG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5)
OW	Kanton Obwalden
Pra.	Die Praxis des Bundesgerichts
publ.	Publiziert
REC	Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates
resp.	respektive
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RSVD	Recueil systématique de la législation vaudoise
S.	Seite
s.	siehe
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SAZ	Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Justizvollzug
SMV/AG	Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen des Kantons Aargau vom 9. Juli 2003 (Strafvollzugsverordnung; SAR 253.1)
SMVG/BE	Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug des Kantons Bern (SMVG) vom 25. Juni 2003 (BSG 341.1)

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

SMVV/BE	Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug des Kantons Bern vom 5. Mai 2004 (BSG 341.11)
SO	Kanton Solothurn
sog.	so genannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSED	Systematische Sammlung der Erlasse und Dokumente des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone, einsehbar unter. www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StJVG/ZH	Straf- und Justizvollzugsgesetz des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006 (LS 331)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SZ	Kanton Schwyz
SZK	Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie
TaWi	Tataufbereitung und Wiedergutmachung (Modellversuch BE)
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a.	und andere
u.Ä.	und Ähnliches
UH	Untersuchungshaft
UNO	Vereinte Nationen (United Nations)
unveröff.	unveröffentlicht
UR	Kanton Uri
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usf.	und so fort
u.U.	unter Umständen
ÜÜvP	Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 (SR 0.343)
v. Chr.	vor Christi Geburt
VD	Kanton Waadt

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

VerwGer	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOOL/AG	Verordnung über die Organisation der Strafanstalt Lenzburg vom 21. Januar 2004 (SAR 253.331)
VS	Kanton Wallis
VStGB	Verordnung zum StGB
VStGB 1	Verordnung 1 vom 13. November 1973 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.01) (aufgehoben)
VStGB 3	Verordnung 3 vom 16. Dezember 1985 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.03) (aufgehoben)
V-StGB-MStG	Verordnung vom 29. September 2006 zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (SR 311.01)
ZAK	Zeitschrift für die Ausgleichskassen des AHV und ihrer Zweigstellen, IV-Kommissionen und IV-Regionalstellen
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZKE	Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz
ZG	Kanton Zug
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZGS	Zürcher Gesetzessammlung
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
ZP ÜÜvP	Zusatzprotokoll 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (SR 0.343.1)
Zs.	Zeitschrift
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
z.T.	zum Teil

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Literaturverzeichnis

Im nachfolgenden Literaturverzeichnis sind grundlegende Werke aufgeführt, die in den verschiedenen Beiträgen des Handbuches immer wieder zitiert werden. Die bibliographischen Angaben der anderen zitierten Werke finden Sie in den jeweiligen Belegstellen in den entsprechenden Fussnoten.

Brägger, Benjamin F.: Das schweizerische Sanktionenrecht. Kurz und bündig in Text und Tafeln. Bern, 2018: zitiert: Benjamin F. Brägger, Das schweizerische Sanktionenrecht.

Brägger, Benjamin F. (Hrsg.): Das Schweizerische Vollzugslexikon. Basel 2014: zitiert nach Autor und Stichwort.

Basler Kommentar Bundesverfassung, Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), Basel 2015, zitiert: BSK BV, nach Autor und Artikel/Note.

Basler Kommentar Strafrecht, Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), 4. Auflage, Basel 2019, zitiert: BSK StGB, nach Autor und Artikel/Note.

Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung – Jugendstrafprozessordnung, Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), 2. Auflage, Basel 2014, zitiert: BSK StPO, nach Autor und Artikel/Note.

Mausbach, Julian: Die ärztliche Schweigepflicht des Vollzugsmediziners im schweizerischen Strafvollzug aus strafrechtlicher Sicht – Bedarf es für die im Strafvollzug tätigen Mediziner und Medizinerinnen einer speziellen Regelung zur Offenbarung von Tatsachen, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen?, Züricher Studien zum Strafrecht 55, 2010, zitiert: Julian Mausbach, Die ärztliche Schweigepflicht.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Kapitel 1: Grundlagen

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

I Justizvollzug in der Schweiz: Eine allgemeine Einführung

1 Ausgangslage[1]

Gemäss dem föderalen Staatsaufbau der Schweiz und der gültigen verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung[2] sind die **Kantone für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig**, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 123 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung).[3] 1

Der Freiheitsentzug stellt eine von verschiedenen Aufgaben in der Justiz dar und liegt dementsprechend prinzipiell in der Kompetenz der Kantone. Es handelt sich dabei um eine **hoheitliche, staatliche Tätigkeit**[4], die grundsätzlich nicht durch Private erledigt werden darf.[5] Die 26 Kantone[6] sind somit verantwortlich, die für die Wahrung der inneren Sicherheit notwendige Haftinfrastruktur zu bauen und zu betreiben, d.h. Anstalten für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft als eine freiheitsentziehende strafprozessuale Zwangsmassnahme[7], für den Straf- und Massnahmenvollzug zum Vollzug rechtskräftiger Strafurteile[8] sowie für die ausländerrechtliche Administrativhaft als eine freiheitsentziehende verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme[9]. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, die für die Vollstreckung der Strafentscheide notwendige Behördenorganisation und die dazu erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen. 2

Gestützt auf die oben erwähnte bundesrechtliche Verfassungsnorm ist der **Bund** jedoch befugt, Vorschriften zum Straf- und Massnahmenvollzug zu erlassen. Er kann den Kantonen zudem Beiträge (d.h. **Bundessubventionen**) für die Errichtung von Anstalten, die Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug (sog. Modellversuche) sowie für Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, 3

---

1 Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich an bereits vom Autor publizierten Ausführungen an, vgl. dazu KÄSER, HANS-JÜRG/BRÄGGER, BENJAMIN F.: Freiheitsentzug in der Schweiz. Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze. In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK). 2/2016, S. 54 f.

2 Zur Thematik der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung im Justizvollzug der Schweiz vgl. hinten unter Kapitel II. Kompetenzrechtlicher Rahmen, Zuständigkeiten und territoriale Organisation des Justizvollzugs in der Schweiz.

3 BV (SR 101).

4 Vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Stichwort Unmittelbarer Zwang/Zwangsmittel, S. 461–463.

5 Art. 379 StGB (SR 311.0).

6 Vgl. dazu Art. 1 BV (SR 101).

7 Vgl. dazu Art. 220 und 234 f. StPO (SR 312.0).

8 Art. 377 StGB (SR 311.0).

9 Diese umfasst die sog. Vorbereitungshaft nach Art. 75 AIG, die Ausschaffungshaft nach Art. 76 AIG und die sog. Durchsetzungshaft nach Art. 78 AIG (SR 142.20).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen, gewähren.[10] Ferner beteiligt er sich an den Betriebskosten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug (SKJV)[11], die Nachfolgeorganisation des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal (SAZ). Das Kompetenzzentrum ist eine Stiftung der drei Strafvollzugskonkordate[12] und des Bundes. Dessen Leistungsauftrag wird durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erlassen.[13]

4 Seit 2007 sind die wichtigsten Grundsätze des Straf- und Massnahmenvollzuges im Strafgesetzbuch aufgeführt.[14] Seit 2011 sind zudem die Anordnung und der Vollzug der freiheitsentziehenden strafprozessualen Zwangsmassnahmen abschliessend in der eidgenössischen Strafprozessordnung geregelt.[15] Die konkrete Ausgestaltung dieser Haft obliegt jedoch weiterhin den Kantonen.[16] Anzumerken bleibt, dass weder der Untersuchungs- noch der Sicherheitshaftvollzug durch die drei Strafvollzugskonkordate geregelt sind.

5 Die Rahmenbedingungen der freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen der Ausländergesetzgebung sind im eidgenössischen Ausländer- und Integrationsgesetz[17], diejenigen der zivilrechtlichen fürsorgerischen Unterbringung im Schweizerischen Zivilgesetzbuch[18] festgehalten.

6 Der Bau und Betrieb von Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen, werden **vom Bund subventioniert**. Zudem beteiligt er sich mit 35 % der anerkannten Kosten am Bau von Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzuges für Erwachsene. Für die Untersuchungshaftanstalten sieht die Bundesgesetzgebung bisher keine Bausubventionen vor, obwohl diese Haftart seit 2011 abschliessend durch die eidgenössische Strafprozessordnung geregelt ist. Seit dem Jahr 2013 gewährt der Bund erneut Baubeiträge für Anstalten der Ausländerhaft. Diese können bis zu 100 % der anerkannten Kosten betragen.

---

10 Bundesgesetz vom 5.10.1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) und die Verordnung vom 21.11.2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341.1).

11 www.skjv.ch.

12 www.konkordate.ch.

13 www.kkjpd.ch.

14 Art. 74–96 und Art. 372–380a StGB (SR 311.0). Zur Thematik des Strafgesetzbuchs im Allgemeinen und des Sanktionensystems im Besonderen siehe hinten: Kapitel 3. I. Das schweizerische Sanktionenrecht für Erwachsene in Kürze.

15 Art. 224 ff. StPO (SR 312.0). Zur Thematik der Schweizerischen Strafprozessordnung insb. zum Verfahren zur Anordnung von strafprozessualen freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen sowie zur Untersuchungs- und Sicherheitshaft siehe hinten: Kapitel 1. III. Die neue schweizerische Strafprozessordnung – Eine kurze Einführung.

16 Art. 235 Abs. 5 StPO (SR 312.0).

17 Art. 75 ff. AIG (SR 142.20).

18 Art. 426 ff. ZGB (SR 210).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Gestützt auf die durch ihn eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen trägt er schliesslich auch die Kosten der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).[19] Deren Mitglieder werden durch den Bundesrat ernannt. 7

Die **Betriebskosten der Anstalten** des Freiheitsentzugs trägt der jeweilige Sitzkanton der Anstalten.[20] Die eigentlichen **Kosten des Strafvollzuges**, auch Kostgelder[21] genannt, werden vom Kanton getragen, in welchem das Strafverfahren eröffnet wurde oder der das zu vollstreckende Strafurteil erlassen hat. 8

Im Aufgabengebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen haben sich die Kantone zu drei sog. **Konkordaten**[22] zusammengeschlossen. Diese koordinieren die Planung, den Bau und den Betrieb der konkordatlich anerkannten kantonalen Vollzugsanstalten (sog. Konkordatsanstalten), erlassen Minimalstandards und wirken zudem mit dem Erlass von Richtlinien auf die Harmonisierung der Gesetzgebung und der Vollzugspraxis in den Kantonen hin. 9

Die **Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)**[23] stellt in diesem Verbundsystem abschliessend die Koordination zwischen den drei Strafvollzugskonkordaten und dem Bund sicher. 10

Der Freiheitsentzug in der Schweiz stellt somit eine klassische **Verbundaufgabe von Bund und Kantonen** dar. Die einschlägigen rechtlichen Grundlagen sind aufgrund der gewählten und gelebten Organisationsform auf den verschiedensten Hierarchieebenen verteilt, ja geradezu verzettelt. Es finden sich Regelungen im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Bundesgesetzgebung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Interkantonales Recht im Rahmen der Konkordatsverträge und deren Ausführungsbestimmungen verfeinern den rechtlichen Rahmen. Abschliessend sind jedoch alle 26 Kantone verpflichtet, die Rechte und Pflichten der Insassen und des Vollzugspersonals zu normieren, wie auch die Organisation der Behörden und das Verfahren für die Vollstreckung der Strafurteile zu regeln. 11

2 Arten des Freiheitsentzugs

2.1 Trennungsvorschriften[24]

Die verschiedenen Inhaftierungsarten verfolgen unterschiedliche Haftzwecke. So dienen die strafprozessualen freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen der 12

19 www.nkvf.admin.ch.

20 Art. 372 i.V.m. Art. 380 Abs. 1 StGB (SR 311.0).

21 Vgl. dazu www.konkordate.ch/kostgeldlisten. Vgl. dazu auch Art. 380 StGB.

22 Vgl. dazu hinten unter III. 2.

23 www.kkjpd.ch.

24 Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich an bereits vom Autor publizierten Ausführungen an, vgl. dazu: BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Stichwort Trennungsvorschriften, S. 444–449; vgl. dazu auch BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das schweizerische Sanktionenrecht, S. 54 ff.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

Sicherstellung eines geordneten Strafverfahrens, der Straf- und Massnahmenvollzug der Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung, auch Resozialisierung genannt. Dies führt zu einer unterschiedlichen gesetzlichen und materiellen Ausgestaltung der Haftbedingungen – je nach Inhaftierungsgrund – was sich in sog. **Trennungsvorschriften für die einzelnen Formen des Freiheitsentzugs** abbildet. Die geltenden Trennungsvorschriften bestimmen somit, welche Insassengruppen während des Freiheitsentzugs nicht mit anderen Gruppierungen gemischt werden dürfen. Dadurch sollen die schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs gemildert werden, die negative Beeinflussung durch andere Inhaftierte vermieden und insbesondere verletzlichere Insassengruppen vor Übergriffen geschützt werden. Schliesslich gilt es auch aufgrund von rechtssystematischen Überlegungen die polizeirechtlich, die strafprozessual, die strafrechtlich, die administrativ sowie die zivilrechtlich inhaftierten Personen voneinander zu trennen.

2.1.1 Geschlecht

13 Obwohl die altrechtliche Vorschrift des Strafgesetzbuches (Art. 46 Abs. 1 aStGB), die besagte, dass **Männer und Frauen in allen Anstalten zu trennen** sind, seit dem 1. Januar 2007 keine formelle Gültigkeit mehr hat, ist ausserhalb der speziellen Inhaftierungsart der Halbgefangenschaft[25] oder der Externate[26] eine Trennung von Frauen und Männern im Vollzug nach wie vor sinnvoll und auch angezeigt. Die Durchmischung während dieser beiden Sondervollzugsformen ist nur während den sog. Aufschlusszeiten, d.h. während der Freizeitaktivitäten und den gemeinsam mit dem Betreuungs- oder Aufsichtspersonal eingenommenen Mahlzeiten zu empfehlen. Während der Einschlusszeiten sind Männer und Frauen hingegen in unterschiedlichen und abgetrennten sowie abgeschlossenen Sektoren unterzubringen. Eine Durchmischung innerhalb eines Sektors oder gar innerhalb derselben Zelle ist klar zu unterlassen; dies vor allem um Übergriffe zu verhindern. Belästigungen oder Übergriffe, welche aufgrund einer Missachtung der Trennungsvorschriften erst ermöglicht worden sind, machen den Staat in seiner Garantenstellung[27] haftbar und somit schadenersatzpflichtig. Mit anderen Worten heisst dies, dass abgesehen von den erwähnten Ausnahmen, Frauen im Vollzug grundsätzlich von Männern zu trennen sind.

25 Art. 77b StGB (SR 311.0).
26 Art. 77a StGB (SR 311.0).
27 Gemäss Art. 75 Abs. 1 StGB hat der Strafvollzug u.a. den schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen, vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: BSK StGB-I. Art. 75 N. 5 ff.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.1.2 Alter

14 Ferner sind **Jugendliche gleich welchen Geschlechtes immer getrennt von Erwachsenen** unterzubringen. Während der Untersuchungshaft[28], des Strafvollzuges oder im Falle der sog. geschlossenen Unterbringung, sind sodann männliche Jugendliche von den weiblichen zu separieren.[29] Während des Vollzuges sind diese durch erzieherische Betreuung in ihrer Persönlichkeitsentwicklung zu unterstützen, der Schulbesuch und gegebenenfalls eine Ausbildung ist ihnen zu ermöglichen. Zudem ist eine therapeutische Behandlung sicherzustellen, sofern der Jugendliche dieser bedarf und dafür auch zugänglich ist (Art. 6 Abs. 2 JStG für die Untersuchungshaft, Art. 15 und 17 Abs. 3 JStG für die Unterbringung, Art. 27 Abs. 2–4 JStG für den Strafvollzug).

2.1.3 Inhaftierungstitel

15 Die rechtliche Grundlage der Inhaftierung, d.h. der sog. **Inhaftierungsgrund**, bildet neben dem Alter und Geschlecht einen weiteren wesentlichen Trennungsgrund. Demzufolge sind strafprozessual Festgehaltene im Grundsatz von allen anderen Personen im Freiheitsentzug zu trennen. Sog. administrativ Inhaftierte müssen nach den Bestimmungen der Ausländergesetzgebung von allen anderen Haftarten abgesondert werden.[30] Dieser Grundsatz gilt zudem auch für die fürsorgerische Unterbringung, welche gemäss Art. 426 ZGB in geeigneten Einrichtungen durchzuführen ist, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann.

---

28 Gemäss dem höchstrichterlichen Entscheid BGE 142 IV 389 ff. vom 11.10.2016 kann bei allen Jugendlichen zwischen dem Alter von 10 und 18 Jahren, die dringend verdächtigt werden eine strafbare Handlung begangen zu haben, Untersuchungshaft angeordnet werden.

29 Vgl. dazu Art. 6 Abs. 2 und Art. 27 Bundesgesetz vom 20.6.2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz) (JStG) (SR 311.1) sowie Merkblatt vom Bundesamt für Justiz vom 22.3.2005 betreffend Trennungsvorschriften für die Unterbringung gemäss schweizerischem Jugendstrafrecht.

30 Gemäss dem Urteil der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Schweizerischen Bundesgerichts vom 31. März 2020 muss die Inhaftierung einer ausländischen Person im Hinblick auf eine Ausschaffung grundsätzlich in einer speziell dafür vorgesehenen Hafteinrichtung erfolgen. Eine kurzzeitige Unterbringung in einem abgetrennten Bereich einer ordentlichen Haftanstalt ist nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig. Vorliegend ist die zwecks Ausschaffung erfolgte viertägige Unterbringung eines Mannes in einem separaten Trakt des Regionalgefängnisses Bern gestützt auf die spezifischen Umstände des Einzelfalls nicht zu beanstanden (BGer, 31.3.2020, 2C_447/2019 (zur Publikation vorgesehen).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.1.4 Betrieblich-architektonische Trennung

16 Neben der Trennung zwischen den Inhaftierungsarten muss sodann – wie bereits aufgezeigt wurde[31] – in jeder Haftart immer auch die Trennung von Frauen und Männern und von Jugendlichen und Erwachsenen garantiert werden.

17 Im Erwachsenenvollzug ist die Einhaltung der gesetzlichen Trennungsvorschriften gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzgebers im Grundsatz durch den **Betrieb von gesonderten Anstalten** zu gewährleisten.

18 Die gemeinsame Unterbringung verschiedener Haftregime in klar **abgetrennten Abteilungen** derselben Anstalt ist jedoch zulässig. Eine Trennung der verschiedenen Regime nur auf Stufe der Zellen ist hingegen klar ungenügend und somit gesetzeswidrig.[32] Die teleologische Auslegung des zitierten Entscheids macht deutlich, dass dieser Grundsatz auf alle Haftarten anzuwenden ist. Dies hat zur Konsequenz, dass eine getrennte Unterbringung nur dann gesetzes- und somit rechtskonform ist, wenn die Inhaftierten der unterschiedlichen Kategorien in verschiedenen Anstalten oder klar abgetrennten Abteilungen untergebracht sind. Im letzteren Fall muss eine Kontaktnahme unter den verschiedenen Haftregimes verunmöglicht werden. Zudem müssen alle rechtlich vorgesehenen Aktivitäten, wie bspw. die Arbeit, der Spaziergang, die Freizeitaktivitäten, der Arztbesuch usw. getrennt und zudem ohne Kontaktaufnahmemöglichkeiten zu anderen Gefangenengruppierungen durchgeführt werden können. Ist dies nicht möglich, kann nicht von einer gesetzeskonform getrennten Unterbringung gesprochen werden.

19 Die nachfolgend aufgeführten Haftkategorien sind deshalb mindestens in getrennten Abteilungen unterzubringen.

2.2 Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Art. 75 ff. AIG)

20 Die Anordnung der sog. **Administrativhaft nach dem Ausländergesetz** setzt keine Begehung einer Straftat voraus, sondern die Missachtung einer Bestimmung in der Ausländergesetzgebung. Sie stellt somit eine verwaltungsrechtliche freiheitsentziehende Zwangsmassnahme dar. Deshalb sind inhaftierte Ausländerinnen und Ausländer in geeigneten Räumlichkeiten gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen, in speziell dafür vorgesehenen Hafteinrichtungen.[33] Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen.[34] Es ist den Inhaftierten – soweit möglich – geeignete Beschäf-

---

31 Vgl. dazu vorne Kapitel 1. I. 2 und 1. I. 3.

32 BGE 122 II 49 E. 5a für die sog. Administrativhaft.

33 BGer, 31.03.2020, 2C_447/2019 E. 6.1 ff. (zur Publikation vorgesehen).

34 Mit seinen Urteilen vom 26.4.2017 hielt das schweizerische Bundesgericht fest, dass die Anordnung von ausländerrechtlicher Dublin-Haft (d.h. Ausschaffungshaft) gegen Eltern, unter

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

tigung anzubieten (Art. 81 Abs. 2 und 3 AIG). Zudem ist die Haft so auszugestalten, dass Sozialkontakte zwischen den Inhaftierten in grosszügigem Umfang möglich sind. Auch sind Beziehungen zur Aussenwelt in liberaler Art und Weise zu gestatten (Besuche, Telefongespräche, Korrespondenzrecht). Ziel der Administrativhaft ist es, zu gewährleisten, dass die Eingewiesenen sich nicht durch Flucht den Massnahmen der Migrationsbehörden entziehen können. Somit kann der Unterbringungsort nach aussen stark gesichert werden. Im Inneren muss jedoch ein freieres Regime herrschen, als es im Strafvollzug normalerweise üblich ist.

2.3 Vorläufige Festnahme – Polizeihaft (Art. 217 ff. StPO)

21 Personen, welche durch die Polizei vorläufig festgenommen werden, sind auf den Polizeiposten zu bringen.[35] Die Polizei muss für diese **Polizeihaft** deshalb über sog. Polizeizellen verfügen. Diese darf die Dauer von 24 Stunden nicht überschreiten.[36] Leider hat es der Bundesgesetzgeber versäumt, die Zuständigkeiten und die Haftart für den Zeitraum nach der Beendigung der vorläufigen Festnahme bis zur Anordnung der Untersuchungshaft durch das Zwangsmassnahmengericht zu regeln. Während diesen ungeregelten 72 Stunden (maximal) befindet sich die vorläufig festgenommene Person formell noch nicht in der Untersuchungshaft, die vorläufige Festnahme (Polizeihaft) ist jedoch bereits beendet. Es gibt diesbezüglich zwei Lösungsvarianten: Entweder verbleiben diese Personen bis zum Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts in Polizeihaft oder werden bereits in ein Untersuchungsgefängnis überführt. Dort müssten diese Inhaftierten sodann gesondert von den Untersuchungsgefangenen untergebracht werden, weil die Untersuchungshaft formell erst mit dem Entschied des Zwangsmassnahmengerichts beginnt.[37] Die Haftart zur Überbrückung dieses Schwebezustandes könnte sodann als sog. verlängerte Polizeihaft bezeichnet werden.

gleichzeitiger Fremdplatzierung deren Kleinkinder, angesichts der Bedeutung des Kindeswohls nur als *ultima ratio* und nach gründlicher Prüfung weniger einschneidender Massnahmen zulässig sei (BGer, 26.4.2017, 2C_1052/2016 und 2C_1053/2016). Grundsätzlich ist die Inhaftierung von Minderjährigen im Asylbereich umstritten, vgl. dazu MÄDER, LUKAS: Niemand weiss, wie viele Kinder in Ausschaffungshaft kommen – das soll sich ändern. In: Neue Zürcher Zeitung. 3.7.2018, einsehbar unter: www.nzz.ch/schweiz/niemand-weiss-wie-viele-kinder-in-ausschaffungshaft-kommen-das-soll-sich-aendern-ld. 1400222 (zuletzt besucht am 5.10.2018).

35 Art. 217 StPO (SR 312.0).

36 Art. 217 Abs. 4 StPO (SR 312.0). Auf das sicherheitspolizeiliche Gewahrsam (sicherheitspolizeiliche Polizeihaft) gemäss den kantonalen Polizeigesetzen wird hier nicht näher eingegangen.

37 Art. 220 StPO (SR 312.0).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.4 Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 234 f. StPO)[38]

22 Die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sind sog. **strafprozessuale freiheitsentziehende Zwangsmassnahmen**, die in **Haftanstalten** zu vollziehen sind, die diesem Zweck vorbehalten sind und daneben nur für den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen dienen dürfen.[39] Die strikte Absonderung der Inhaftierten, gestützt auf den strafprozessualen Grundsatz der Verhinderung der sog. Kollusion, ist i.S. des Verhältnismässigkeitsprinzips zeitlich zu begrenzen. Eine über Monate, ja Jahre dauernde Isolierung der Gefangenen für 23 Stunden am Tag in der Zelle – wie dies in der Schweiz noch vielfach üblich ist – entspricht nicht mehr den internationalen Empfehlungen und ist zu vermeiden. Für die Ausgestaltung der materiellen Haftbedingungen haben sich die Behörden im weiteren Verlauf der Untersuchungs- und Sicherheitshaft von den Vorschriften leiten zu lassen, welche für Strafgefangene gelten. Insbesondere ist ihnen zu gestatten, zu arbeiten und an Ausbildungs-, Freizeit- und Sportangeboten teilzunehmen. Es sind auch durch die Verfahrensleitung bewilligte Kontakte zur Aussenwelt, namentlich briefliche Korrespondenz, Besuch in der Anstalt und Telefongespräche, zu ermöglichen.[40]

2.5 Strafvollzug, inkl. vorzeitiger Strafvollzug[41] (Art. 75 ff. StGB und Art. 236 StPO)

23 Der **Vollzug rechtskräftiger Freiheitsstrafen** erfolgt in sog. Strafanstalten.[42] Neuerdings wird in der Schweiz häufig auch von Justizvollzugsanstalten gesprochen. Freiheitsstrafen werden zu Beginn des Vollzugs im sog. Normalvollzug verbüsst[43]; je nach Flucht- oder Wiederholungsgefahr des Verurteilten in sog. offenen oder geschlossenen Strafanstalten.[44] Der aus rechtsstaatlicher Perspektive als Zwitter zu bezeichnende sog. vorzeitige Strafantritt gemäss Art. 236 StPO wird in Strafanstalten vollzogen. Die besonderen Vollzugsformen der Halbgefangenschaft[45] und des Arbeitsexternates[46] sind in getrennten Abteilungen offener Strafanstalten oder in staatlich oder privat geführten Einrichtungen zu vollziehen. Eine Mischung mit dem Regime des Normalvollzugs ist aus Sicherheitsgründen (na-

---

38 Vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Untersuchungshaft in der Schweiz. Eine kritische Auslegeordnung mit Verbesserungsvorschlägen der Haftbedingungen in einem föderalen Vollzugssystem. In: FS für Andreas Donatsch. Zürich 2017, S. 327–344.

39 Art. 234 StPO (SR 312.0).

40 Vgl. dazu Ziff. 94.1 ff. REC(2006)2 und REC(2006)13.

41 Zur juristischen Qualifikation des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs vgl. BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das schweizerische Sanktionenrecht, S. 69 ff.

42 Art. 76 StGB (SR 311.0).

43 Art. 77 StGB (SR 311.0).

44 Art. 76 StGB (SR 311.0).

45 Art. 77b StGB (SR 311.0).

46 Art. 77a StGB (SR 311.0).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

mentlich wegen Schmuggels) sowie aus Gründen der Förderung des Wiedereingliederungsprinzips zu unterlassen.

Ordnet der zuständige Sachrichter eine sog. **ambulante Behandlung** gemäss Art. 63 StGB neben einer unbedingten Freiheitsstrafe – ohne diese aufzuschieben – an, oder ist eine bedingte Freiheitsstrafe wegen einer Drittgefährdung zu widerrufen[47], ist die ambulante Behandlung während des angeordneten Strafvollzuges durchzuführen. Die Freiheitsstrafe wird dann in einer Strafvollzugsanstalt vollzogen, in welcher der Inhaftierte während des Vollzuges therapeutisch behandelt werden kann. 24

2.6 Verwahrungsvollzug (Art. 64 ff. StGB)[48]

Der Vollzug einer **Verwahrung** erfolgt in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer geschlossenen Strafanstalt (Art. 64 Abs. 4 StGB). Dabei ist die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und der Inhaftierte wird psychiatrisch betreut, wenn dies notwendig ist. 25

Der dem Verwahrungsvollzug vorangehende Strafvollzug erfolgt regelmässig in einer geschlossenen Strafanstalt. 26

Diese Regelungen gelten auch für sog. lebenslänglich Verwahrte nach Art. 64 Abs. 1bis StGB, mit dem Unterschied, dass diesen gemäss Art. 84 Abs. 6bis StGB während des der Verwahrung vorausgehenden Strafvollzugs keine Urlaube oder andere Vollzugsöffnungen gewährt werden. 27

Gestützt auf die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung zum sog. **Abstandsgebot**, müssen Verwahrte in Deutschland nach Verbüssung der Grundstrafe, d.h. während des sog. Verwahrungsvollzugs, klar von anderen Strafgefangenen oder Massnahmeneingewiesenen getrennt werden. Die Haftbedingungen müssen zudem viel liberaler und humaner ausgestaltet sein, als dies im Strafvollzug der Fall ist. Zudem müssen therapeutische Angebote für die Verwahrten eine reale Wiedereingliederungsperspektive ermöglichen.[49] Die deutsche Rechtsprechung zum Abstandsgebot hat die schweizerische Vollzugswirklichkeit des Verwahrungsvollzugs bisher noch wenig beeinflusst. 28

47 Art. 63b Abs. 3 StGB (SR 311.0).

48 Vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Der Verwahrungsvollzug in der Schweiz im Lichte der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des deutschen Bundesverfassungsgerichts. In: Überwachen und Strafen. Neuere Entwicklungen im Justizvollzug. Bd. 18 der Reihe Kriminalität, Justiz und Sanktionen. Bern 2018, S. 121–144.

49 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 571/10, 2 BvR 1152/10.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

2.7 Massnahmenvollzug, inkl. vorzeitiger Massnahmenantritt (Art. 58 Abs. 2 StGB und 236 StPO)[50]

29 Stationäre therapeutische Einrichtungen für die **Behandlung von psychisch gestörten Straftätern (Art. 59 StGB)**, für die **Suchtbehandlung abhängiger Verurteilter (Art. 60 StGB)** und den Vollzug von **Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB)** sind gemäss Art. 58 Abs. 2 StGB vom Strafvollzug getrennt zu führen. Die stationäre Behandlung nach Art. 59 StGB erfolgt in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung. Solange die Gefahr besteht, dass der Eingewiesene flieht oder weitere Straftaten begeht, wird er in einer geschlossenen Einrichtung behandelt. Er kann gemäss der Gesetzesnovelle vom 24.3.2006 auch in einer geschlossenen Strafanstalt behandelt werden, sofern die nötige therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet ist.[51]

30 Bis vor kurzer Zeit waren gesicherte Therapieplätze in **psychiatrischen Kliniken** Mangelware. Dies hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass in geschlossenen Strafanstalten sog. Therapieabteilungen eröffnet wurden. Man kann sich mit Fug streiten, ob eine geschlossene Strafanstalt wirklich eine geeignete Einrichtung ist, um erfolgversprechend therapeutisch zu arbeiten. Sicherlich ist es jedoch illusorisch, in diesem Umfeld sog. milieutherapeutische Ansätze zu verfolgen, ist doch eine geschlossene Strafanstalt aufgrund des Sicherheitsauftrags notwendigerweise weit von den Lebensbedingungen in Freiheit entfernt.

31 Es kann deshalb festgehalten werden, dass eine **freie Durchmischung von zu stationären therapeutischen Massnahmen Verurteilten mit Strafgefangenen nicht gesetzeskonform** ist und in dieser Mischunterbringung kaum die gesetzlich geforderte Behandlung gewährleistet werden kann. Im schweizerischen Vollzugsalltag ist diese Trennungsvorschrift leider immer noch wenig bekannt und wird deshalb nicht immer umgesetzt. Dies muss als klare Missachtung des gesetzgeberischen Willens bezeichnet werden.[52]

32 Der aus rechtsstaatlicher Perspektive als Zwitter zu bezeichnende und sich faktisch präjudiziell auswirkende sog. **vorzeitige Massnahmenantritt** wird gemäss Art. 236 StPO in Vollzugsanstalten vollzogen. Was das bedeutet ist unklar. Der vorzeitige Massnahmenvollzug sollte je nach Therapiebedürftigkeit in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung, in

---

50 Vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das schweizerische Sanktionenrecht, S. 51 ff. und 69 ff.

51 Art. 59 Abs. 3 StGB (SR 311.0); es wird in diesem Zusammenhang häufig auch von der sog. kleinen Verwahrung gesprochen.

52 Vgl. dazu auch BRÄGGER, BENJAMIN F.: Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftätern in der Schweiz. Eine kritische Auslegeordnung. In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK). 2/2014, S. 36–44.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

einer für Suchtkranke spezialisierten Institution oder einem Massnahmenzentrum für junge Erwachsene erfolgen.[53]

Stationäre Suchtbehandlungen erfolgen gemäss Art. 60 Abs. 3 StGB in einer spezialisierten Einrichtung oder wenn nötig, in einer psychiatrischen Klinik. Die Massnahme für junge Erwachsene nach Art. 61 StGB ist in einer von den übrigen Anstalten und Einrichtungen des Strafgesetzbuches getrennten, speziellen Massnahmenvollzugsinstitution durchzuführen (Art. 61 Abs. 2 StGB). 33

2.8 Fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ZGB)

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass die zivilrechtlichen Einweisungen seit dem 1. Januar 2013 nicht mehr als sog. fürsorgerische Freiheitsentzüge (FFE) sondern als **fürsorgerische Unterbringung (FU)** bezeichnet werden. Aus der neuen Gesetzesbestimmung (Art. 426 ZGB) geht klar hervor, dass die zivilrechtliche Unterbringung einer Person immer die Behandlung oder Betreuung zum Inhalt haben muss: «Eine Person, die an einer psychischen Störung oder an geistiger Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, darf in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann.» Die Belastung und der Schutz von Angehörigen und Dritten sind dabei zu berücksichtigen. 34

Nach der hier vertretenen Auffassung kann nicht mehr auf die altrechtliche Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zum fürsorgerischen Freiheitsentzug zurückgegriffen werden, welche in Ausnahmefällen und nur vorübergehend eine Einweisung in eine Strafanstalt als zulässig bezeichnete.[54] Daran vermag auch das Urteil der zweiten zivilrechtlichen Abteilung des Bundesgerichtes vom 5.9.2012 nichts ändern, gestützt auf welches eine als fremdgefährdend eingestufte Person zugleich als persönlich schutzbedürftig bezeichnet wurde und unter Anordnung eines FFE in die Sicherheitsabteilung einer geschlossenen Strafanstalt eingewiesen worden ist.[55] Die Fachzeitschrift *plädoyer* kürte dieses Urteil zum «Fehlurteil 2012», denn die Argumentation des Bundesgerichts sei «juristisch klar falsch». Die fürsorgerische Unterbringung nach Zivilgesetzbuch darf nicht zu einem Surrogat der strafrechtlichen Verwahrung verkommen. Dies widerspricht nicht nur dem neuen Wortlaut des ZGB, sondern auch dem Willen des Gesetzgebers und missbraucht Strafanstalten zudem als Deponie für ungewünschte Subjekte. Deshalb ist eine **Vermischung von zivil- und strafrechtlichen Unterbringungen klar zu vermeiden**. 35

53 Zur Frage der Rechtsnatur und Folgen des vorzeitigen Massnahmenantritts vgl. BRÄGGER, BENJAMIN F.: Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Massnahmenrecht. In: Jusletter vom 11.6.2018, N. 31 ff.

54 BGE 112 II 486–492, insb. Rubrum.

55 BGer, 5.9.2012, 5A_607/2012.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

36 Diese Sichtweise wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in einem kürzlich gefällten Urteil geteilt. Er verurteilte die Schweiz im oben aufgeführten Fall, denn eine zivilrechtliche fürsorgerische Unterbringung (FU) könne nicht allein auf Grund einer Fremdgefährdung für Dritte angeordnet werden. Die sei kein Rechtstitel für eine rein präventive Inhaftierung. Zudem müssten fürsorgerische Unterbringungen in spezialisierten Institutionen vollzogen werden und nicht in Justizvollzugsanstalten oder Gefängnissen.[56]

3 Organisation[57]

3.1 Grundsätze

37 Obwohl die **Kantone** grundsätzlich für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug gemäss Art. 123 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung[58] zuständig sind, hat der Bundesgesetzgeber im Jahre 2007 zu ersten Mal im vierten Titel des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs umfangreiche bundesrechtliche Bestimmungen zum Vollzug und zur Vollstreckung von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen ins Bundesrecht aufgenommen. Der Bundesgesetzgeber hat im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs mehr als 25 Bestimmungen erlassen, die in den kantonalen Kompetenzbereich eingreifen.

38 Die Gesetzessystematik und Marginalien verdeutlichen, dass sich die Art. 75–89 auf den Strafvollzug, Art. 90 demgegenüber auf den Vollzug von stationären Massnahmen beziehen. Der in Art. 74 stipulierte allgemeine Vollzugsgrundsatz ist hingegen sowohl für den Straf- als auch für den Massnahmenvollzug anwendbar. Dies gilt ebenso für Art. 91 und 92 StGB.

39 Ziel des eidgenössischen Gesetzgebers war es, die übergeordneten Grundsätze für den Straf- und Massnahmenvollzug sowohl verfassungs- als auch völkerrechtskonform schweizweit zu harmonisieren,[59] ohne jedoch die **kantonale Souveränität** im Bereich des Freiheitsentzugs unnötig einzuschränken. Dies wird seit 2007 im 3. Absatz von Art. 372 StGB zum Ausdruck gebracht, der bestimmt, dass die Kantone einen einheitlichen Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen garantieren.[60] Die Ausgestaltung der konkreten und detaillierten Regelungen wird jedoch nach wie vor der Gesetzgebung der Kantone überlassen. Der Bundesgesetzgeber will weder die Autonomie der kantonalen Behörden noch deren Gestaltungsmöglichkeiten unnötig be-

56 EGMR, Urteil 1760/15 T.B. gegen die Schweiz vom 30.04.2019.

57 Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich an bereits vom Autor publizierten Ausführungen an, vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: BSK StGB-I. Art. 74 N. 1 ff.

58 BV (SR 101).

59 Vgl. dazu Botschaft 1998 214 ff.

60 Eingefügt durch Ziff. II 2 des BG vom 6.10.2006 über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1.1.2008 (AS 2007 5779; BBl 2005 6029).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

schränken, weshalb auch kein eigentliches Strafvollzugsgesetz geschaffen wurde. Diese Haltung wurde auch im Bericht vom 18.3.2014 zum Postulat 11.4072 AMHERD vom 15.12.2011 zur Frage der Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz bestätigt.[61]

Die Änderungen der Bundesverfassung im Jahre 2000 in Bezug auf die Justizreform[62] und den neuen Finanzausgleich, schufen ungeachtet der bisherigen Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers die Rechtsgrundlagen, die es ermöglichen, die Autonomie und Zuständigkeiten der Kantone im Bereich des Sanktionenvollzugs zu beschränken. Neu können die Kantone nach dem Wortlaut von Art. 48a Abs. 1 lit. a BV zur Zusammenarbeit und insb. auch zur Harmonisierung des Straf- und Massnahmenvollzugsrechts verpflichtet werden. Die interkantonale Zusammenarbeit hat sich in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der drei regionalen **Strafvollzugskonkordate** gut etabliert.[63] Die erweiterte Kompetenz des Bundes die Zusammenarbeit der Kantone im Straf- und Massnahmenvollzug mittels interkantonalen Verträgen (sog. Konkordaten) auf Antrag eines Kantons als obligatorisch zu erklären, stellt eine bedeutende Neuerung in Bezug auf die kantonale Selbstbestimmung dar (Art. 48a Abs. 1 lit. a BV).[64] Bisher musste diese Bestimmung jedoch noch nie angewendet werden. 40

Die Regelungen des neuen Finanzausgleichs betreffend die interkantonale Zusammenarbeit zielen klar auf eine Harmonisierung der kantonalen Praktiken und auf eine genügende sowie qualitativ hochstehende wie auch vergleichbare Grundversorgung in den Kantonen ab. Zudem bezwecken sie einen wirtschaftlichen sowie effizienten Umgang mit den Ressourcen zu befördern. Die Details dazu sind im BG vom 3.10. 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich geregelt.[65] 41

3.2 Konkordate[66]

Die **Strafvollzugskonkordate** bezwecken die Gewährleistung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzugs von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen. Ein zentrales Anliegen der Konkordate besteht darin, den Straf- und Massnahmenvollzug innerhalb des Konkordatsgebiets einheitlich auszuge- 42

61 Bericht einsehbar unter: www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-d.pdf (zuletzt eingesehen am 9.10.2018).

62 Änderung des Art. 123 BV (SR 101) in der Volksabstimmung vom 12.3.2000 angenommen, in Kraft seit 1.4.2003, BB vom 8.10.1999, BRB vom 17.5.2000, BB vom 24.9.2002-AS 2002 3148, 3147; BBl 1997 I 1; 1999, 8633; 2000, 2990; 2001, 4202.

63 Vgl. dazu: www.konkordate.ch.

64 Angenommen an der Volksabstimmung vom 28.11.2004, BBl 2002, 2291; 2003, 6591; 2005, 951.

65 FiLaG (SR 613.2).

66 Der Begriff Konkordat bezeichnet einen Vertrag zwischen zwei oder mehreren Kantonen gemäss Art. 48 BV (SR 101). Gleichzeitig versteht man darunter auch die durch den Zusammenschluss der Kantone entstehende, interkantonale Gemeinschaft.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

stalten. Diese Harmonisierung erfolgt anhand eines intensiven Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs innerhalb der Konkordatsgremien und durch den Erlass von darauf basierenden, gemeinsamen Richtlinien und Standards.[67]

43 Zu den weiteren Kernaufgaben der Strafvollzugskonkordate gehört zudem die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen (sog. **Konkordatsanstalten**). Kein Kanton ist aktuell in der Lage alle im Strafgesetzbuch vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen, um die bundesrechtlich vorgegebenen Trennungsvorschriften einzuhalten. Deshalb haben sie sich zu den drei regionalen, überkantonalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Im Konkordatsgebiet (auch Konkordatsperimeter genannt) sind durch die einzelnen Kantone alle bundesrechtlich vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen und zu betreiben. Die Konkordatskantone sind sodann im Grundsatz verpflichtet, rechtskräftig verurteilte Straftäter in diese sog. Konkordatsanstalten einzuweisen. Diese haben für Verurteilte aus Konkordatskantonen eine Aufnahmeverpflichtung.[68]

44 Die Rechtsgrundlagen der konkordatlichen Tätigkeiten bilden die drei Konkordatsvereinbarungen, welche von den Parlamenten der Mitgliedskantone der Konkordate verabschiedet wurden und somit einem kantonalen Gesetz im formellen Sinne gleichkommen. Die **Konkordatsvereinbarungen** stellen gewissermassen die Verfassung der konkordatlichen Tätigkeit dar.

45 Die drei bestehenden Konkordate arbeiten darauf hin, die praktische Ausgestaltung des Vollzuges innerhalb der Konkordatsgebiete zu vereinheitlichen und auch den **Grundsätzen des Europarats zum Strafvollzug** anzupassen.[69] Diese sog. Minimalstandards stellen zwar Richtlinien für den Gesetzgeber, die Justizbehörden und die Praxis dar, entfalten jedoch für den unmittelbar Betroffenen keine subjektiven Rechte. Sie werden dennoch vom Schweizerischen Bundesgericht bei der Konkretisierung der Grundrechtsgewährleistungen der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigt (sog. ***soft law***) (BGE 118 Ia 64, 70 E. 2).

46 Die neuen **Richtlinien des Europarates** basieren auf den vorgängigen Empfehlungen Nr. R (87) 3. Sie stellen eine wichtige Informationsquelle und Orientierungshilfe für die Fragen der Ausgestaltung der Haftbedingungen (sog. materiellen Haftbedingungen) und der Behandlung der Gefangenen dar. Obwohl es sich dabei für die Schweiz nicht um zwingendes Recht handelt, sondern um *soft law*,

---

67 www.konkordate.ch/portrait/konkordatsvereinbarung (zuletzt eingesehen am 11.10.2018).

68 Vgl. dazu bspw. die Art. 11, 13 und 15 der Konkordatsvereinbarung vom 5.5.2006 für die Kantone der Nordwest- und Innerschweiz (SSED 01.0).

69 Vgl. dazu insb. Empfehlungen Nr. R [2006] 2 des Ministerkomitees des Europarats über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und Nr. R [2006] 13; eine sog. offizielle deutsche Übersetzung der Neufassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen wurde im Jahre 2007 vom deutschen und österreichischen Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit dem EJPD herausgegeben im Forum Verlag Godesberg.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

stellen diese Empfehlungen den gemeinsamen Konsens der Staaten des Europarates zum Freiheitsentzug dar.[70]

Die Strafvollzugskonkordate teilen die Schweiz in drei geographisch zusammenhängende Regionen. Das **Konkordat der ostschweizerischen Kantone** über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29.10.2004 (sog. Ostschweizerkonkordat) ersetzt dasjenige vom 31.03.1976 und umfasst dabei die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, die beiden Appenzell, St. Gallen, Graubünden und Thurgau. 47

Das **Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz** vom 5.5.2006 (sog. Nordwest- und Innerschweizerkonkordat) löste dasjenige vom 4.3.1959 ab und trat auf den 1.1.2008 in Kraft. Es schliesst die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau ein. 48

Das *Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins* vom 10.4.2006 (sog. ***Concordat latin sur la détention pénale des adultes***, auf Deutsch: das sog. Konkordat der lateinischen Kantone), trat am 1.11.2007 in Kraft und ersetzt das alte vom 22.10.1984 vollständig. Es umfasst die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin. 49

Alle drei Konkordate wurden wegen den umfassenden rechtlichen Änderungen, namentlich im Bereich des Sanktionensystems und des -vollzugs, welche die Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuchs im Jahre 2007 mit sich gebracht hat, grundsätzlich erneuert.[71] Bisher umfasst ihr Aufgabengebiet nur den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen. Mit anderen Worten: Die strafprozessualen Haftformen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden aktuell weder interkantonal koordiniert noch harmonisiert. 50

3.3 Inter-konkordatliche Koordination und Harmonisierung

Die **interkantonale Absprache und Koordination** der Tätigkeiten der drei Konkordate erfolgt auf fachlicher und operativer Stufe in der **Koordinations-** 51

70 Alle von der Schweiz ratifizierten Resolutionen und Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates sind einsehbar unter: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/rechtsgrundlagen/international.html (zuletzt besucht am 10.1.2020).

71 Vgl. dazu: KEEL, JOE/FUNK, FLORIAN: Auswirkungen der StGB-Revision. Lagebeurteilung durch das Ostschweizer Vollzugskonkordat. In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK). 2/2006, S. 26–31; FRAUCHIGER, ROBERT: Auswirkungen der StGB-Revision. Lagebeurteilung durch das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK). 2/2006, S. 32–35; NUOFFER, HENRI: Le Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes. In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK). 2/2006, S. 36–42.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

konferenz Justizvollzug (KoKJ).[72] Die Inter-konkordatliche Koordination und Harmonisierung des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen auf politischer und strategischer Stufe erfolgt auf Antrag der Koordinationskonferenz Justizvollzug durch den Vorstand der **Kantonalen Konferenz der Polizei- und Militärdirektorinnen und -direktoren (KKJPD)** und der Plenarversammlung der KKJPD.[73]

52 Das **Schweizerische Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV)** unterstützt die KKJPD, die Konkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs.[74] Es soll im Wesentlichen eine harmonisierende Wirkung bei fachlichen Fragen des Justizvollzugs hervorbringen.

53 Die KKJPD umfasst alle Justiz- und Polizeidirektoren der 26 Kantone und ist als Verein nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs[75] mit Sitz in Bern organisiert. Das SKJV, mit Sitz in Freiburg, ist eine Stiftung der KKJPD, der drei Konkordate und des Bundes. Demgegenüber sind die drei **Strafvollzugskonkordate staatsrechtlich legitimierte interkantonale Körperschaften** im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs. Letztere haben das Ziel, Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich sowie kostengünstig zu vollziehen, die bedarfsgerechte Anzahl Vollzugsplätze für den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen gemeinsam zu planen und die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen zu verteilen und zu koordinieren.[76] Folgerichtig haben sich die Konkordatskantone mit der Annahme der Konkordatsvereinbarung verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die Beschlüsse und Richtlinien der Konkordatskonferenz beachtet und umgesetzt werden.[77]

3.4 Kantone

54 Das grausame Tötungsdelikt eines einschlägig vorbestraften Täters in den frühen neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts im Kanton Zürich (bestens bekannt als Fall «Hauert») darf mit Fug als Wendepunkt im schweizerischen Sanktionenvollzug angesehen werden. Die damaligen zürcherischen Vollzugspraktiken wurden daraufhin rigoros überprüft und sehr rasch professionalisiert. Dies führte auf organisatorischer Ebene am 1. August 1999 zur Schaffung eines **Amtes für Justizvollzug**, einer spezialisierten Verwaltungsbehörde, welche alle Aufgaben des Freiheitsentzugs zusammenfasst und von einem gesamtverantwortlichen Chefbeam-

---

72 Die Mitglieder Koordinationskonferenz Justizvollzug (KoKJ) sind einsehbar unter SSED 28.0, www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 11.10.2018).

73 www.kkjpd.ch.

74 www.skjv.ch (zuletzt eingesehen am 11.10.2018).

75 ZGB (SR 210).

76 Präambel der Konkordatsvereinbarung vom 5.5.2006 für die Kantone der Nordwest- und Innerschweiz (SSED 01.0).

77 Art. 2 Abs. 2 der Konkordatsvereinbarung vom 5.5.2006 für die Kantone der Nordwest- und Innerschweiz (SSED 01.0).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

ten, welcher direkt dem zuständigen Regierungsrat unterstellt ist, geleitet wird.[78] Dieses Organisationsmodell setzte sich im Verlaufe der letzten 20 Jahre gesamtschweizerisch immer mehr durch und ist heute das am häufigsten anzutreffende kantonale Organisationsmodell im Bereich des Freiheitsentzugs. Neben dem Kanton Freiburg haben nur noch die ganz kleinen Kantone keine spezialisierte Behörde, welche alle Aufgaben des Justizvollzugs unter einer Führung zusammenfassen.

Das **Organisationsmodell** mit einem zentral geführten **Amt für Justizvollzug** (in der Westschweiz *Service pénitentiaire* genannt) trägt klar zur Professionalisierung bei und hat folgende Vorteile:[79] 55

- Für die politischen Behörden, namentlich die/der zuständige Regierungsrätin/Regierungsrat, ist es einfacher, eine kohärente kantonale Strategie im Bereich des Freiheitsentzugs zu entwickeln und umsetzen zu lassen, welche kriminalpolitische Schwerpunkte beinhaltet. 56
- Die/der zuständige Regierungsrätin/Regierungsrat hat in einem heutzutage sehr sensiblen politischen Aufgabenbereich nur einen Chefbeamten zu führen, was die Effizienz im Allgemeinen erhöht und die Kommunikation gegen innen (in der Verwaltung) und gegen aussen (zum Parlament und den politischen Parteien wie auch zu den Medien) im Besonderen vereinfacht und somit den Kommunikationsfluss des Departements gezielter steuern lässt.
- Die kantonale Politik im Bereich des Freiheitsentzugs wird innerkantonal wie auch auf Konkordatsstufe, d.h. interkantonal, verständlicher und klarer wahrgenommen, denn der Kanton spricht im Bereich des Freiheitsentzugs (nur) mit einer Stimme.
- Die vorhandenen Ressourcen können effizienter eingesetzt und rascher den sich immer schneller wandelnden Bedürfnissen des Justizvollzugs angepasst werden.
- Die Arbeitsweise aller Mitarbeitenden wird professionalisiert, da es weniger Schnittstellen zwischen den verschiedenen mit Freiheitsentzugsaufgaben betrauten Dienststellen gibt und dadurch bedeutend geringere Reibungs- und weniger Informationsverluste auftreten. Dies stärkt den Gedanken eines risikoorientierten Vollzugs und stellt somit einen zentralen Baustein eines auf Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung ausgerichteten Vollzugs dar, was wiederum zu einer grösseren Sicherheit im gesamten System beiträgt. Namentlich hilft ein gemeinsam mit den Mitarbeitern erarbeitetes und politisch getragenes Gedankengut zum Freiheitsentzug schwere Rückfalltaten zu verhindern und erleichtert zudem eine professionell gestaltete Wiedereingliederung der Straftäter.

---

78 Vgl. dazu https://justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_inneres/juv/de/ueber_uns.html (zuletzt eingesehen am 12.10.2018). Vgl. dazu auch Sondernummer der SZK 2019, 20 Jahre Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich – eine Festschrift.

79 Vgl. dazu S. 12 Ziff. 3 der Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten: Schlussbericht vom 16.2.2011, einsehbar unter: www.vs.ch/documents/529400/1652953/Schlussbericht.pdf (zuletzt eingesehen am 12.10.2018).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

4 Zuständigkeiten für die Vollstreckung und den Vollzug von Strafentscheiden[80]

4.1 Vollstreckungsverfahren

57 Kann das Strafgericht materiell über die Anklage entscheiden, fällt es ein Urteil über die Schuld, die Sanktionen und die weiteren Folgen.[81] Damit hat es seinen gesetzlichen Auftrag erfüllt. Gerichte sind weder für die Vollstreckung noch für den Vollzug von rechtskräftigen Urteilen zuständig.

58 Lautet ein Urteil auf Geld und zahlt der Schuldner auch nach Rechtskraft die geschuldete Summe nicht, muss der Gläubiger ein Betreibungsverfahren nach den Bestimmungen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts anstreben.[82] Für die rechtsstaatliche Durchsetzung eines Gerichtsurteils sind sog. Vollstreckungsbehörden zuständig. In unserem Beispiel sind dies die Beamten des Betreibungs- und Konkursamtes. Zahlt der Schuldner auch nach der Zustellung des Zahlungsbefehls nicht und kann dieser auch keine Rechtsöffnungsgründe geltend machen, erfolgt der Vollzug des Urteils durch den Betreibungsweibel. Ist keine Lohnpfändung möglich, pfändet dieser allfällige Vermögenswerte des Schuldners, die nicht zum Grundbedarf gehören. Aus dem Steigerungserlös wird der Gläubiger befriedigt.

59 Auch rechtskräftige Strafurteile oder Strafbefehle[83] bedürfen der Vollstreckung mit anschliessendem Vollzug der Sanktion.[84] Anderenfalls würden die Verurteilten die vom Gericht verhängte Sanktion nicht verbüssen, d.h. einer Bestrafung entgehen. Dies gilt es sowohl aus rechtsstaatlicher Sicht als auch aus Gerechtigkeits- und Glaubwürdigkeitsüberlegungen zwingend zu verhindern. Wie im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts braucht es dazu Verwaltungsbehörden, die mit dieser Aufgabe betraut sind. Die Strafgerichte und Staatsanwaltschaften tragen die Verantwortung, dass in Rechtskraft erwachsene Strafurteile oder Strafbefehle lückenlos der für die Vollstreckung der Strafurteile zuständigen kantonalen Behörde gemeldet werden. Gemäss Art. 372 Abs. 1 StGB sind die Kantone nämlich verpflichtet, die von ihren Strafgerichten aufgrund des Strafgesetzbuches ausgefällten Urteile zu vollziehen.[85] Die Strafvollstreckungsbehörde[86]

---

80 Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich an bereits vom Autor publizierten Ausführungen an, vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: In: Das schweizerische Vollzugslexikon. Basel 2014, Stichwort Vollstreckungsrecht/Vollzugsrecht, S. 510 ff. und BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das schweizerische Sanktionenrecht, S. 91 ff.

81 Art. 351 Abs. 1 StPO (SR 312.0).

82 Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) (SR 281.1).

83 Art. 352 ff. StPO (SR 312.0).

84 Sanktion ist der generische Oberbegriff, der sowohl Strafen als auch Massnahmen umfasst, vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Das schweizerische Sanktionenrecht, S. 100.

85 Den Urteilen sind die von Polizeibehörden u.a. zuständigen Behörden erlassenen Strafentscheide und die Beschlüsse der Einstellungsbehörden gleichgestellt (Art. 372 Abs. 2 StGB, SR 311.0). Gemäss Art. 372 Abs. 2 StGB und Art. 23 StGB (SR 311.0) werden rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit durch die Kantone vollzogen. Gemäss Art. 74 StBOG (Bun-

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

ist somit für die Vollstreckung der Strafentscheide ihres Kantons zuständig (Art. 439 StPO).[87]

Für das formelle Strafvollzugsrecht, d.h. das Verfahren der Vollstreckung der Strafentscheide, hat sich der Begriff der Strafvollstreckung eingebürgert. 60

Bei freiheitsentziehenden Sanktionen umfasst die Vollstreckung die Kompetenz zur Anordnung, der Überwachung der konkreten Durchführung, der Bewilligung der Vollzugsstufenplanung und der Vollzugslockerungen innerhalb der Vollzugsstufen sowie der Unterbrechung und Beendigung des Vollzuges der Sanktion. Die Vollstreckungsbehörde regelt in rechtlich verbindlicher und somit anfechtbarer Art und Weise mittels verwaltungsrechtlicher Verfügung nach kantonalem Verfahrensrecht die wegweisenden Entscheide während der Inhaftierung. In den Kompetenzbereich der Vollstreckungsbehörden fallen insbesondere: 61

- die Bestimmung des Vollzugszeitpunkts, d.h. das Datum des sog. Straf- oder Massnahmenantrittes, 62
- die Entscheide betreffend die Zulassung zu den besonderen Vollzugsformen der gemeinnützigen Arbeit (Art. 79a StGB), der elektronischen Überwachung (Art. 79b StGB) und der Halbgefangenschaft (Art. 77b StGB)[88],
- die Wahl des Vollzugsortes (Art. 76 StGB), d.h. die konkrete Anstalt, in welcher die Sanktion zu vollziehen ist,

---

desgesetz über die Organisation der Strafbehörden vom 19.3.2010, Strafbehördenorganisationsgesetz, SR 173.71) i.V.m. Art. 31 ff. StPO vollzieht der örtlich zuständige Kanton die von den Bundesstrafbehörden angeordneten Strafen und Massnahmen, d.h. im Grundsatz ist derjenige Kanton zum Vollzug verpflichtet, auf dessen Territorium die Straftat verübt worden ist. Die Bundesbehörden treten dem zuständigen Kanton die Vollzugskompetenzen ab, d.h. diesem stehen für den gesamten Vollzug alle Verfügungskompetenzen zu (Art. 74 Abs. 3 StBOG). Der Bund entschädigt den zuständigen Kanton für die Kosten des Vollzugs freiheitsentziehender Sanktionen. Die Entschädigung bemisst sich nach den Ansätzen, die für den vollziehenden Kanton beim Vollzug eines eigenen Urteils gelten würden (vgl. Art. 74 Abs. 5 StBOG).

86 Die Praxis spricht regelmässig noch von der sog. einweisenden Behörde, das StGB (SR 311.0) und die StPO (SR 312.0) häufig von der sog. zuständigen Behörde oder aber in ungenauer Weise von der Vollzugsbehörde.

87 Treffen Freiheitsstrafen im Vollzug zusammen, so sind sie gemeinsam entsprechend ihrer Gesamtdauer nach den Art. 76–79 StGB (SR 311.0) zu vollziehen. Es wird dabei von einer. sog. vollzugsrechtlichen Gesamtstrafenbildung gesprochen. Diese erfolgt dadurch, dass alle während des Vollzuges zusammentreffenden Freiheitsstrafen zu einer sog. Gesamtstrafe zusammenaddiert werden. Für die Vollstreckung wird sodann derjenige Kanton zuständig, dessen Gericht im Falle des gemeinsamen Vollzugs die längste Einzel- oder Gesamtstrafe verhängt hat (Art. 13 i.V.m. Art. 14 lit. a und Art. 15 V-StGB-MStG, SR 311.01).

88 Vgl. dazu Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 24.03.2017 betreffend die besonderen Vollzugsformen (gemeinnützige Arbeit, elektronische Überwachung [electronic Monitoring, EM], Halbgefangenschaft (SSED 12.0) und die dazugehörigen Erläuterungen (SSED 12.1), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

- die Bewilligung der Vollzugsplanung mit der darin enthaltenen Vollzugsstufenplanung[89],
- Entscheide betreffend Beurlaubungen (Art. 84 Abs. 6 StGB)[90] und der Unterbrechung des Vollzugs (Art. 92 StGB),
- die Anordnung der Beendigung der Sanktion, d.h. namentlich der Entscheid betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug (Art. 86 StGB)[91] oder aus dem stationären Massnahmenvollzug (Art. 62 und Art. 62d StGB) oder aus der Verwahrung (Art. 64b StGB),
- die Beantragung einer allfälligen Änderung der Sanktion nach Art. 65 StGB beim zuständigen Gericht,
- die Übernahme eines Vollzugs durch einen anderen Kanton (Art. 13 ff. V-StGB-MStG)[92] oder die Abtretung an einen anderen Staat (Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen[93] und Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen[94]),
- und die Bezahlung der Vollzugskosten (Art. 16 V-StGB-MStG)[95].

63 Schliesslich gehören auch die **Risikoabklärung** mittels des sog. **ROS-Fallführungssystems**[96], die Aktenaufbereitung und die Aktenführung für die einzuweisenden Ver-

89 Vgl. dazu Art. 75 Abs. 3 und 4 StGB (SR 311.0); Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 3.11.2017 betreffend Vollzugsplanung und Vollzugsplan (SSED 11.0) und die dazugehörigen Erläuterungen (SSED 11.1) sowie die vereinheitlichten Mustervorlagen: Vollzugsauftrag, Vollzugsplan und Vollzugsbericht (SSED 40.1 ff.), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

90 Vgl. dazu Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 19.11.2012 betreffend die Ausgangs- und Urlaubsgewährung (SSED 09.0), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

91 Vgl. dazu Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 26.10.2018 betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug (SSED 19.0), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

92 Vgl. dazu Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 26.10.2018 betreffend die Abtretung der Vollzugskompetenzen und den rechtshilfeweisen Strafvollzug (SSED 17^{quater}.0), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

93 SR 0.343.

94 SR 0.343.1.

95 Vgl. dazu die Kostgeldlisten der drei Strafvollzugskonkordate unter: www.konkordate.ch/kostgeldlisten (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

96 Vgl. dazu BRÄGGER, BENJAMIN F.: Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS). Eine Analyse mit Ausblick. In: Jusletter vom 9.3.2015; www.rosnet.ch; Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 25.11.2016 über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug (ROS) (SSED 7bis.0) einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse (zuletzt eingesehen am 1.12.2018); www.konkordate.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros (zuletzt eingesehen am 1.12.2018).

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020

urteilten zu den Aufgaben der Vollstreckungsbehörden. Insbesondere bei Straftätern mit schweren Delikten ist es unerlässlich, dass das begründete Urteil *in extenso* vorliegt und die während des zur Verurteilung führenden Strafverfahrens erstellten Gutachten sowie eventuelle ältere Gutachten wie auch ein Strafregisterauszug neueren Datums zur Verfügung stehen. Diese Dokumente werden für eine professionelle Gesamtbeurteilung der Persönlichkeit des Täters, einschliesslich zur Evaluation seiner Gefährlichkeit (i.S. einer Gefährlichkeitsprognose) im Hinblick auf die Wahl des Vollzugsorts, zwingend benötigt.

Wird ein Eingewiesener oder Gefangener von einer Institution in eine andere verlegt, was in der Praxis häufig erfolgt, obliegt es der Vollstreckungsbehörde, alle wesentlichen Informationen und Akten über den Inhaftierten der neuen Institutionsleitung zu übermitteln, um die sog. **Vollzugskoordination** zu gewährleisten. 64

Zusammenfassend ausgedrückt, ist die **Vollstreckungsbehörde** die **vollzugsleitende Entscheidbehörde**. Das Vollstreckungsrecht ist ein rein kantonales Recht und in den meisten Kantonen kommt aus prozessualer Sicht das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht zur Anwendung. In den Kantonen Genf, Waadt, Wallis und dem Tessin wurden die grundlegenden Vollstreckungsentscheide tendenziell richterlichen Behörden, d.h. sog. Vollstreckungsrichtern (sog. *juges d'application des peines*) übertragen, welche sich nach einem spezialgesetzlichen Verfahren richten. 65

Dass die Vollstreckungskompetenzen in der Mehrheit der Kantone erstinstanzlich von sog. nichtrichterlichen Behörden, d.h. durch **Verwaltungsbehörden** im sog. Verfügungsverfahren ausgeübt werden, widerspricht weder Art. 5 Abs. 4 EMRK noch Art. 31 Abs. 4 BV. Damit jedoch die grundlegenden Garantien einer unabhängigen, richterlichen Überprüfung der Entscheide im Freiheitsentzug gewährleistet bleiben, muss im Beschwerdefall ein unabhängiges Gericht, welches über volle Kognition verfügt, als letzte kantonale Instanz entscheiden. Die heute noch gängige Verfahrensorganisation im Straf- und Massnahmenvollzugsrecht, wonach die erstinstanzlichen Verwaltungsentscheide mittels Beschwerde an das zuständige Department weitergezogen werden können, bevor ein Gericht mit voller Kognition urteilt, wird vom Bundesgericht in einem neueren Entscheid als schwerfällig und verfahrensverlängernd bezeichnet, jedoch nicht als konventionswidrig gerügt.[97] 66

4.2 Sanktionenvollzug

Für das sog. **materielle Strafvollzugsrecht** haben sich in der Schweiz je nach der Art der zu vollziehenden Sanktion die Begriffe **Strafvollzugsrecht** oder **Massnahmenvollzugsrecht** eingebürgert.[98] Der Begriff des materiellen Vollzugsrechts umfasst alle Normen, welche die tatsächliche Durchführung und die konkrete Ausgestaltung freiheitsentziehender Sanktionen in Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalten regeln und folglich die konkrete Umsetzung des richterlichen Urteils- 67

97 BGer, 14.2.2013, 6B_603/2012 E. 3.2, 3.2.2.

98 Auf Französisch spricht man von *droit d'exécution des peines et des mesures*.

© Stämpfli Verlag AG – Urheberrechtlich geschütztes Material – Jede Weitergabe an Dritte ist untersagt.
Brägger, Benjamin F.; Zangger, Tanja: Freiheitsentzug in der Schweiz, 2020