

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. September 2018

836. Parlamentarische Initiative 13.430 betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugs- lockerungen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 eröffnete die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf vom 17. Mai 2018 zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 13.430 von Natalie Rickli betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen.

Die parlamentarische Initiative bezweckt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Haftungsbestimmung von Art. 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0). Der bestehende Art. 380a StGB sieht eine verschuldensunabhängige Kausalhaftung des Staates für Schäden vor, die durch die Aufhebung der lebenslänglichen Verwahrung gefährlicher Sexual- oder Gewaltstraftäter verursacht wurden, und ist in Umsetzung von Art. 123a Abs. 2 Satz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) in das Strafgesetzbuch aufgenommen worden. Art. 123a BV seinerseits hat über die in der Volksabstimmung angenommene Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» Eingang in die Bundesverfassung gefunden.

Gemäss der im Vorentwurf vorgesehenen Änderung von Art. 380a StGB soll das zuständige Gemeinwesen neu auch haften, wenn einer Person, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung durch einen Rückfall einen Schaden verursacht (unabhängig davon, ob die Öffnung des Straf- und Massnahmenvollzugs rechtmässig erfolgte oder nicht). Damit wird der Anwendungsbereich von Art. 380a StGB erheblich erweitert. Eingeführt werden soll eine Staatshaftung (auch) für (rechtmässige) Rechtsakte, die insbesondere in Bezug auf den möglichen haftungsauslösenden Täterkreis weit über die heute bestehende Kausalhaftung von Art. 380a StGB hinausgeht («Haftung ohne Schuld»).

Der Regierungsrat hat sich bereits gegen die Einführung des geltenden Art. 380a StGB ausgesprochen (vgl. RRB Nr. 1861/2004). Zudem hat er sich 2017 in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) gegen die vorliegende Erweiterung von Art. 380a StGB ausgesprochen.

Die KKJPD hat zuhanden der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates am 17. März 2017 zur Vorlage Stellung genommen und ihre Position auch an der Kommissionssitzung vom 7. April 2017 durch zwei Vertreterinnen – darunter die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich – mündlich dargelegt. Die KKJPD lehnt sowohl die Grundidee der parlamentarischen Initiative als auch die vorgesehene Umsetzung ab. Aus Sicht der KKJPD zielt das Vorhaben im Kern auf eine Infragestellung der Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, welche das Bundesrecht jedoch zwingend vorschreibt. Es sei nicht ersichtlich, weshalb Opfer von Straftaten, die im Rahmen einer Vollzugsöffnung erfolgt seien, anders behandelt würden als Opfer von anderen Straftaten, die nicht im Rahmen von Vollzugsöffnungen erfolgt seien. Die vorgesehene Haftungsregelung würde zudem die problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung bestärken, wonach die Behörden für Straftaten verantwortlich seien. Schliesslich weist die KKJPD auf die zu erwartenden Konsequenzen der gesetzlichen Neuerung hin. So sei damit zu rechnen, dass in der Praxis zukünftig nur noch sehr wenig Vollzugsöffnungen bewilligt würden. Dies sei aber im Ergebnis kontraproduktiv, da Täterinnen und Täter in Zukunft unvorbereitet aus der Haft entlassen würden, was das Risiko für künftige Straftaten erhöhe. Die geringere Zahl von Vollzugsöffnungen hätte aber wiederum einen Anstieg der Hafttage und damit der Kosten im Strafvollzug zur Folge.

Nach der Anhörung der KKJPD unterbreitete die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates ihrem Rat einen Antrag auf Abschreibung des Geschäfts. Dieser Antrag wurde vom Nationalrat am 16. Juni 2017 jedoch mit 109 zu 77 Stimmen bei 10 Enthaltungen abgelehnt. In der Folge nahm die Kommission ihre Arbeiten wieder auf und verabschiedete an ihrer Sitzung vom 18. Mai 2018 den vorliegenden, den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreiteten Vorentwurf mit 0 zu 8 Stimmen bei 5 Enthaltungen. Eine Minderheit der Kommission verneint einen Regelungsbedarf und möchte auf die Umsetzung der parlamentarischen Initiative verzichten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (Zustellung auch per Mail als PDF- und Word-Version an david.steiner@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 haben Sie uns den Vorentwurf vom 17. Mai 2018 zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 13.430 von Natalie Rickli betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeines

Gemäss der vorgeschlagenen Änderung von Art. 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) soll das zuständige Gemeinwesen haften, wenn einer Person, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung durch einen Rückfall einen Schaden verursacht (unabhängig davon, ob die Öffnung des Straf- und Massnahmenvollzugs rechtmässig erfolgte oder nicht). Damit wird der Anwendungsbereich von Art. 380a StGB erheblich erweitert. Einge- führt werden soll eine Staatshaftung (auch) für (rechtmässige) Rechts- akte, die insbesondere in Bezug auf den möglichen haftungsauslösenden Täterkreis weit über die heute bestehende Kausalhaftung von Art. 380a StGB hinausgeht.

Da die vorgeschlagene Änderung in vielerlei Hinsicht Spielraum für unterschiedliche Interpretationen bietet und dadurch die Gefahr von erheblicher Rechtsunsicherheit birgt, halten wir einleitend fest, dass wir unserer Beurteilung folgende Annahmen zugrunde legen:

1. Keine Anwendung im Jugendstrafrecht

Mit Blick auf den Sinn und Zweck des Jugendstrafrechts und aufgrund der fehlenden Erwähnung im Erläuternden Bericht Ihrer Kommission gehen wir davon aus, dass die zur Diskussion stehende Erweiterung von Art. 380a StGB im Jugendstrafrecht keine Anwendung findet. Eine solche Auslegung ist jedoch nicht zwingend, würde doch die vorge- schlagene Erweiterung von Art. 380a StGB gemäss der heutigen – und durch die Vernehmlassungsvorlage nicht infrage gestellten – Fassung von Art. 1 Abs. 2 Bst. n des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugend- strafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG, SR 311.1) auch im Jugendstrafrecht gelten. Dies kann aber nicht der Sinn und Zweck der neuen Regelung sein. Bei jugendlichen Täterinnen und Tätern gibt es – anders als bei Erwach-

senen – keine bedingte Entlassung aus einer Massnahme (Art. 19 Abs. 1 und 2 JStG). Würde die Bestimmung auch auf straffällige Jugendliche angewendet, dürfte der Begriff «Vollzugslockerung» in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB deshalb hauptsächlich die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug erfassen. Wäre die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug von straffällig gewordenen Jugendlichen dem Risiko der Staatshaftung bei erneuter Straffälligkeit ausgesetzt, könnte dies bewirken, dass künftig deutlich weniger bedingte Entlassungen verfügt würden. Dies hätte zur Folge, dass die oder der Jugendliche vermehrt nach Ablauf der gesamten Dauer des Freiheitsentzugs unbedingt entlassen würde, ohne dass eine Probezeit und begleitende Weisungen erteilt werden dürften. Gerade bei jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern ist die bedingte Entlassung aus pädagogischen Gründen und mit Blick auf die Vermeidung von Rückfällen unabdingbar, zumal bei Jugendlichen zurecht nur endliche Freiheitsstrafen vorgesehen sind (Art. 25 JStG) und die betroffenen Jugendlichen ihre Freiheit früher oder später wiedererlangen werden.

Diesbezüglich bleibt anzumerken, dass ein Hinweis in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB oder eine Erwähnung in Art. 1 Abs. 2 Bst. n JStG, wonach Art. 380a StGB ausdrücklich von der Anwendbarkeit im Jugendstrafrecht ausgenommen wird, mehr Klarheit geschaffen hätte.

2. Beschränkung der Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt

Sodann gehen wir bei unserer Beurteilung davon aus, dass sich die mit dem geänderten Art. 380a StGB erweiterte Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt beschränkt. Wie sogleich zu zeigen sein wird, ist aber auch diese Auslegung nicht zwingend: Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB haftet das zuständige Gemeinwesen für den Schaden, der entsteht, wenn einer Person, die *eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB* begangen hat, eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung erneut eine *solche* Tat begeht. Die Straftaten, die eine Haftung der öffentlichen Hand nach sich ziehen, müssen allein nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung demzufolge nicht zwingend jenen entsprechen, für welche die rückfällige Person verurteilt wurde. Vielmehr könnte nach dem Wortlaut von Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB bereits eine Haftung der öffentlichen Hand für Rückfälle im Bereich irgendeiner von Art. 64 Abs. 1 StGB erfassten Tat bestehen. Um das Haftungsrisiko einschätzen zu können, müsste sich eine positive Legalprognose (als gesetzliche Voraussetzung für eine Vollzugsöffnung) demnach auf die Gefahr der möglichen Begehung einer Vielzahl von Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB beziehen, also nicht nur auf die Rückfallgefahr im engeren Sinn mit Bezug auf das Anlassdelikt. Entsprechend dürfte sich kaum je eine verlässliche Rückfall-

prognose stellen lassen. Den Vollzugsbehörden würde somit das Werkzeug entzogen, die Möglichkeiten einer bedingten Entlassung auch nur in Erwägung ziehen zu können. Dies kann aus unserer Sicht aber nicht Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Regelung sein, weshalb wir der Regelung die Annahme zugrunde legen, dass sich die mit dem geänderten Art. 380a StGB erweiterte Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt beschränkt.

Auch hierzu bleibt anzumerken, dass anstelle der in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB verwendeten Formulierung «eine solche Tat begeht» etwa mit der Formulierung «eine Tat wie die Anlasstat begeht» mehr Rechtssicherheit hätte geschaffen werden können.

B. Ablehnung

Selbst unter Zugrundelegung dieser Annahmen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung von Art. 380a StGB ab, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Beeinträchtigung einer unabhängigen Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Vollzugsöffnungen durch finanzielle Fehlanreize

Vollzugsöffnungen und bedingte Entlassungen sind fester Bestandteil unseres gesetzlich verankerten Strafvollzugssystems (Art. 75, Art. 75a Abs. 2, Art. 84 und Art. 86 StGB). Die Vollzugsbehörden sind nach der – durch die parlamentarische Initiative zumindest vordergründig nicht infrage gestellten – gesetzlichen Konzeption verpflichtet, den Vollzug als Stufenvollzug mit Progressionsschritten in die Freiheit auszugestalten.

In einem funktionierenden Rechtsstaat sollen Verwaltungs- und Justizbehörden das demokratisch gesetzte Recht unvoreingenommen und in pflichtgemässer Ausübung des ihnen zustehenden Ermessens rechtsgleich und willkürfrei auf den Einzelfall anwenden. Diese zentrale rechtsstaatliche Zielsetzung gilt selbstverständlich auch für Behörden und Personen, die für die Bewilligung von bedingten Entlassungen und Vollzugslockerungen verantwortlich sind. Mit der vorgesehenen Regelung wird jedoch gerade diese Zielsetzung infrage gestellt.

Personen, die beurteilen müssen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Vollzugslockerung im Einzelfall vorliegen, werden mit der vorgesehenen Regelung dem Einfluss sachfremder finanzieller Überlegungen ausgesetzt. Indem das zuständige Gemeinwesen mit der vorgesehenen Haftungsregelung unabhängig von der Widerrechtlichkeit seines Handelns haften soll, besteht für Personen, die (erstinstanzlich oder im Rechtsmittelverfahren) über Vollzugslockerungen entscheiden müssen, der Fehlanreiz, zur Verhinderung von allfälligen Staatshaftungsansprüchen auf Vollzugslockerungen möglichst zu verzichten. Die Frage nach

der Rechtmässigkeit des Entscheids über eine Vollzugslockerung tritt mit der vorgesehenen Haftungsregelung in den Hintergrund. Zusätzlich zum bereits bestehenden massiven politischen und medialen Druck wird neu auch noch finanzieller Druck auf die Behörden und die Gerichte ausgeübt, auf Vollzugslockerungen zu verzichten und das demokratisch gesetzte Recht nicht mehr richtig, d. h. der gesetzlichen Konzeption entsprechend, zu vollziehen. Dadurch wird die unabhängige und objektive behördliche und gerichtliche Entscheidungsfindung gefährdet. Die vorgeschlagene Regelung ist deshalb bereits aus Sorge um einen funktionierenden Rechtsstaat abzulehnen.

2. Kontraproduktive Infragestellung des gesetzlich verankerten und bewährten Konzepts der stufenweisen Wiedereingliederung

Vollzugslockerungen und bedingte Entlassungen sind ein wichtiges Instrument für eine erfolgreiche Wiedereingliederung nach Verbüsung einer Freiheitsstrafe. Sie haben unter anderem zum Zweck, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen. Die Möglichkeit von Vollzugslockerungen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen muss deshalb gerade auch für Personen offenstehen, die schwere Straftaten begangen haben, da diese Personen im Strafvollzug in der Regel während längerer Zeit isoliert sind. Nur mit einer stufenweisen Entlassung in den normalen Alltag kann es gelingen, solche Personen erfolgreich wieder in die Gesellschaft zu integrieren.

Konsequenz der vorgeschlagenen Haftungsregelung dürfte aber sein, dass zur Vermeidung von Entschädigungsansprüchen künftig wesentlich weniger Vollzugslockerungen bewilligt würden und demgemäss (die nicht mehr an das Leben ausserhalb der Gefängnismauern gewöhnten) Personen nach Ablauf ihrer Freiheitsstrafe unvorbereitet entlassen werden müssten. Dies würde sich zweifellos negativ auf das Ziel der Rückfallprävention auswirken und genau das begünstigen, was die neue Regelung eigentlich zu verhindern gedenkt: Rückfalltaten vorbestrafter Täterinnen und Täter. Werden straffällig gewordene Personen nicht mehr mit einer schrittweisen Öffnung auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet, erhöht dies das Rückfallrisiko. Damit erweist sich die neue Regelung als kontraproduktiv, was nicht im Interesse der Öffentlichkeit sein kann.

Falls das Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung tatsächlich infrage gestellt werden soll, wäre es ehrlicher, die gesetzlichen Grundlagen des Progressionsvollzugs anzupassen statt indirekt mit Haftungsnormen auf diejenigen Personen einzuwirken, die diese Grundlagen anwenden. Ein solches direktes Abrücken vom bewährten Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung hätte aber denselben kontraproduktiven Effekt wie die vorgeschlagene Haftungsregelung, nämlich unvorbereitete Entlassungen aus dem Strafvollzug und damit ein erhöhtes Rückfallrisiko für die Gesellschaft.

3. Fehlende Einbettung in die bestehende Opferhilfegesetzgebung mit unzutreffender Aussage in der verfolgten Zielsetzung

Gemäss dem Erläuternden Bericht Ihrer Kommission (S. 2, 6) verfolgt die neue Regelung das Ziel, «zu verhindern, dass die Konsequenzen von gravierenden Taten, die von Wiederholungsstraftätern im Rahmen einer Vollzugsöffnung begangen werden, allein von Einzelpersonen getragen werden müssen». Die dieser Zielsetzung zugrunde liegende Aussage, wonach die (finanziellen) Konsequenzen von Straftaten heute angeblich allein von Einzelpersonen getragen werden müssten, trifft nicht zu. Vielmehr macht sie deutlich, dass die vorgeschlagene Regelung die bestehende Opferhilfegesetzgebung ausser Acht lässt und nicht mit dem geltenden Opferhilferecht abgestimmt ist.

Nach dem Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5) besteht ein Anspruch auf Opferhilfe in Form einer Entschädigung (vgl. Art. 19 ff. OHG), wenn der durch rückfällig gewordene Straftäterinnen oder Straftäter verursachte Schaden weder durch die rückfällig gewordene Person noch durch die Sozialversicherungen des Opfers (vollständig) gedeckt werden kann. Es trifft deshalb nicht zu, dass die (finanziellen) Konsequenzen von Straftaten heute allein von Einzelpersonen getragen werden müssen.

Anzufügen bleibt, dass selbstverständlich bereits heute neben dem Opferhilferecht auch das ordentliche Staatshaftungsrecht zum Zuge kommt, wenn im Rahmen des Prozesses der Entscheidungsfindung, der zu einer Vollzugslockerung geführt hat, für den Rückfall massgebliche Fehler gemacht worden sind.

4. Verletzung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebots durch eine sachlich nicht rechtfertigbare Besserstellung von Opfern von Rückfalltäterinnen und -tätern gegenüber Opfern von Ersttäterinnen und -tätern

Aus Opfersicht stossend ist, dass mit der parlamentarischen Initiative einzig die Situation für Opfer von rückfällig gewordenen Täterinnen und Tätern verbessert werden soll, nicht jedoch die gegebenenfalls genauso schwer oder noch schwerer betroffenen Opfer von Ersttäterinnen und -tätern. Es besteht kein sachlicher Grund, Opfer von Straftaten, die während einer Vollzugsöffnung begangen werden, mit einer besonderen Staatshaftung besser zu stellen als andere Opfer. Diesbezüglich verletzt die vorgeschlagene Erweiterung von Art. 380a StGB das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], Art. 10 und Art. 11 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Für das geschädigte Opfer spielt es keine Rolle, ob ihm die

erlittenen Verletzungen von einem Ersttäter oder einer Wiederholungstäterin zugefügt worden sind. Massgebend für die Höhe des Schadenersatzes muss vielmehr sein, wie schwer ein Opfer aufgrund einer Straftat beeinträchtigt worden ist (und nicht, wer die Tat verübt hat).

5. Verfassungsrechtlich problematischer Eingriff in kantonale Kompetenzen mit nicht absehbaren finanziellen Folgen für die Kantone

Für die Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Kantonen gilt der Grundsatz der Einzelzuweisung der Bundeskompetenzen durch die Bundesverfassung. Gemäss Art. 42 BV erfüllt der Bund nur diejenigen Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Die übrigen (durch die Bundesverfassung nicht dem Bund zugewiesenen) Aufgaben fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (Grundsatz der subsidiären Generalkompetenz der Kantone nach Art. 3 BV).

Im Gegensatz zum bestehenden Art. 380a StGB, der sich auf Art. 123a BV stützen kann, fehlt der vorgeschlagenen Kausalhaftung eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Die Begründung auf S. 11 im Erläuternden Bericht, der Bund könne sich «auf die sich aus seiner Strafrechtskompetenz ergebende (implizite) Kompetenz» berufen, steht unseres Erachtens auf sehr wackligen Beinen. Vielmehr ist zu befürchten, dass der Bund mit der vorgeschlagenen Regelung einmal mehr in kantonale Kompetenzen eingreift und den ständig enger werdenden Handlungsspielraum der Kantone weiter einschränkt. Dies gilt umso mehr, als Ihre Kommission auf S. 11 des Erläuternden Berichts selbst einräumt, dass es hauptsächlich die Kantone sein werden, die haften und dementsprechend von den finanziellen Konsequenzen dieser Regelung betroffen sein werden.

Hinzu kommt, dass die Kantone auch die Kosten zu tragen haben, die durch den vermehrten Verzicht auf Vollzugslockerungen bzw. durch einen Anstieg der Hafttage und einen höheren Bedarf an Vollzugsplätzen anfallen werden, was von uns nicht akzeptiert werden kann.

6. Fazit

Aus all diesen Gründen sprechen wir uns gegen die vorgeschlagene – aus unserer Sicht zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks untaugliche – Regelung aus. Falls Ihre Kommission jedoch der Auffassung ist, dass der Opferschutz allgemein verbessert werden soll, sähen wir zu der von Ihnen vorgelegten Regelung folgende taugliche Alternative:

C. Mögliche Alternative

Die Evaluation des Opferhilfegesetzes aus dem Jahr 2015 hat ergeben, dass die gesetzliche Plafonierung der Entschädigung nach Art. 20 Abs. 3 OHG für bestimmte Kategorien von Opfern besonders schwerer Straftaten zu tief angesetzt ist. Statt der untauglichen vorgeschlagenen Regelung wäre im Sinne eines verbesserten Opferschutzes deshalb vielmehr der Empfehlung des Evaluationsteams des Opferhilfegesetzes Folge zu leisten und zu prüfen, ob nicht ein subsidiärer nationaler Garantiefonds zur Deckung der schwersten Entschädigungsfälle, in denen der tatsächliche Schaden die gesetzliche Plafonierung überschreitet und nicht anderweitig gedeckt ist, geschaffen werden könnte (zu dieser Empfehlung vgl. Evaluation des Opferhilfegesetzes durch das Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern vom 21. Dezember 2015, S. 84).

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli