



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 27. August 2013 / aje

**1600.150**

## **Gesetz über den Justizvollzug; 1. Lesung**

### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. August 2013**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

Aufgrund verschiedener negativer Vorfälle in den letzten beiden Jahrzehnten ist der Straf- und Massnahmenvollzug vermehrt in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit geraten (Mordfall Zollikerberg, Tötungen Lucie, Marie, Rückfälle Wenger usw.). Deshalb wird auch der Regelungsbedarf in diesem Rechtsbereich, welcher früher eher rudimentär geregelt war und teilweise immer noch ist, nun vermehrt erkannt.

Ende Juni 2011 flüchtete mit Jean-Louis B. ein hochgefährlicher verwahrter Sexualstraftäter anlässlich eines begleiteten Ausgangs aus einem Neuenburger Gefängnis. Für den Vollzug zuständig war der Kanton Bern. Die Flucht fand grossen Widerhall in den Medien. Der anfangs November 2011 erschienene Bericht der Administrativuntersuchung vom 18. Oktober 2011 hielt unter anderem fest, dass der Schweizer Föderalismus die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im Strafvollzug erschwere. Es sind deshalb auf Bundesebene verschiedene Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Strafvollzugsrechts im Gang, unter anderem Motionen und Postulate von Bundesparlamentariern. Viele Kantone sind jedoch der Ansicht, dass die geltenden kantonalen Konkordate die bessere Lösung darstellen als eine Regelung auf Bundesebene. Allerdings besteht auf kantonaler Ebene noch vielerorts ein gesetzgeberischer Nachholbedarf. Die Kantone sind deshalb aufgefordert, umfassende Vollzugsgesetze zu erlassen. Einige Kantone verfügen bereits über ein Gesetz im Bereich Strafvollzug, andere lediglich über eine Verordnung, wobei letztere gewisse Normierungen in den Einführungsgesetzen zur Strafprozessordnung vorgenommen haben.



Die kantonsrätliche Verordnung über die Strafanstalt Gmünden vom 15. Juni 1992 (bGS 342.1) ist veraltet und entspricht in verschiedener Hinsicht nicht mehr den gesetzlichen Vorgaben. Zudem ist die Verordnungskompetenz des Kantonsrates mit der Aufhebung der kantonalen Strafprozessordnung weggefallen, weshalb die revidierten Bestimmungen neu in Gesetzesform erlassen werden müssen. Mit den Regelungen über die Strafanstalt eng verbunden sind die Bestimmungen über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie über die Bewährungshilfe, welche in diversen regierungsrätlichen Verordnungen geregelt sind. Auch in diesem Bereich sind gewisse Normen wegen ihrer Wichtigkeit auf Gesetzesstufe zu regeln.

Ursprünglich ausschlaggebend für erste Revisionsbemühungen bei der Verordnung über die Strafanstalt Gmünden war im Übrigen das neue Personalgesetz gewesen. Die Aufgaben der Betriebskommission mussten im Zuge der Revision der kantonalen Personalgesetzgebung neu ausgerichtet werden, da die Kommission unter altem Recht noch die Angestellten gewählt hatte.

Im Herbst 2011 wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, um den Regelungsbedarf festzustellen und ein Normenkonzept auszuarbeiten, welches die Form, die grobe Gliederung und die wesentlichen Inhalte des neuen Erlasses skizzieren sollte. Der Regierungsrat genehmigte im Mai 2012 das Normenkonzept. Gleichzeitig wurde das Departement Sicherheit und Justiz beauftragt, zuhanden des Regierungsrates einen Gesetzesentwurf zur Freigabe der Vernehmlassung auszuarbeiten.

Der Regierungsrat schickte den Vorentwurf des Gesetzes über den Justizvollzug am 26. März 2013 in die Vernehmlassung bei den Gemeinden, Parteien und weiteren interessierten Kreisen. Diese dauerte bis zum 31. Mai 2013. Die Mehrheit der Gemeinden und Departemente haben mangels Betroffenheit auf eine materielle Teilnahme an der Vernehmlassung verzichtet. Stellungnahmen sind eingegangen vom Gemeinderat Teufen, von der Stiftung Opferhilfe, vom Rehabilitationszentrum Lutzenberg, von der CVP, der SP, der SVP und der FDP.

Die Vernehmlassungsteilnehmer haben den gesetzlichen Handlungsbedarf befürwortet und die Stossrichtung des Entwurfs begrüsst, beispielsweise die im Vergleich zur heutigen Betriebskommission klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Departement und der neu einzusetzenden Fachkommission.

### **B. Erwägungen des Regierungsrates**

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass aufgrund der Wichtigkeit und der Bedeutung der Normierungsgegenstände ein formelles Gesetz erlassen werden soll. Geregelt werden sollen einerseits der Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und Jugendlichen als Aufgabenbereich der Strafvollzugsbehörden und andererseits die Vollzugseinrichtungen als Institutionen des öffentlichen Rechts, namentlich die Strafanstalt Gmünden und das Kantonale Gefängnis Appenzell Ausserrhoden. Der Geltungsbereich dieses Gesetzes umfasst somit hauptsächlich in den Strafvollzug eingewiesene Personen, aber im Rahmen der Regeln über das Kantonale Gefängnis auch strafprozessuale und ausländerrechtliche Häftlinge, soweit es um die Belange der Vollzugseinrichtung geht. Da das Kantonale Gefängnis und die Strafanstalt Gmünden gemeinsam geführt werden, macht es Sinn, beide Vollzugseinrichtungen im gleichen Erlass zu regeln, auch wenn unterschiedliche Vollzugsregime gelten. Konkret bedeutet dies, dass der Abschnitt über die Vollzugseinrichtungen (Art. 13–35) auf Eingewiesene unterschiedlicher Vollzugsregime anwendbar ist. Für die strafprozessual oder ausländerrechtlich eingewie-



senen Personen sind diese Bestimmungen, welche sich am ordentlichen Strafvollzug orientieren, allerdings sinngemäss anzuwenden.

Der Abschnitt über den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen (Art. 5–12) schliesslich regelt den Vollzug von Strafurteilen der Ausserrhoder Gerichte und richtet sich in erster Linie an die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden, aktuell an das Justizsekretariat für erwachsene Verurteilte und an die Jugendanwaltschaft für jugendliche Straftäter. Damit findet er im Gegensatz zu den nachfolgenden Abschnitten auch für Verurteilte Anwendung, welche nicht in die Strafanstalt Gmünden, sondern in andere Vollzugsanstalten eingewiesen sind, beispielsweise für gefährliche Straftäter, welche eines gesicherten Vollzugsregimes in einer geschlossenen Anstalt wie der Pöschwies bedürfen. Nachfolgend werden einige wichtige Themen des Erlasses ausführlicher dargelegt.

## **1. Aufhebung der bisherigen Betriebskommission**

Unter Mitwirkung des Direktors und der Betriebskommission der Strafanstalt Gmünden sowie unter Einbezug der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurde die Frage der zukünftigen Aufgaben der Betriebskommission eingehend untersucht. Es wurden unter anderem die Regelungen anderer Kantone rechtsvergleichend studiert. Im Kanton St.Gallen beispielsweise besteht für die mit der Strafanstalt Gmünden vergleichbare Institution Saxerriet keine Aufsichts- oder Betriebskommission mehr. Dafür wurde eine Justizvollzugskommission als rein beratendes Gremium eingesetzt, welche primär den Departementsvorsteher und die weiteren Entscheidungsträger in politischer Hinsicht unterstützen und einen Draht zur Bevölkerung bei grundsätzlichen Fragen des Sanktionenvollzugs sicherstellen soll. Nicht zuletzt soll dadurch eine Unterstützung bei der Bewältigung und Aufarbeitung von Vorfällen namentlich mit grossem Medienecho erreicht und eine fachliche Diskussion von strategischen Ausrichtungsfragen ermöglicht werden. Weiter wurde die Berner Lösung in Betracht gezogen. Dort bestehen für jede Strafanstalt interdisziplinär zusammengesetzte Fachkommissionen, welche den Anstaltsleitungen beratend zur Seite stehen. Die Fachkommission der Anstalten Hindelbank beispielsweise ist aus 5–7 Fachleuten zusammengesetzt, davon mindestens ein Mitglied des Grossen Rats, um die politische Vernetzung zu gewährleisten. Daneben sind eine forensische Psychiaterin, eine Leiterin einer Therapieinstitution für Frauen, ein Architekt (für bauliche Fragen) und ein Exponent der Strafverfolgung vertreten. Im letzten Jahr wurde der Sinn der Kommission im Rahmen einer Umfrage thematisiert und geprüft. Es wurde die Beibehaltung der Fachkommission beschlossen.

Für die Verhältnisse des Kantons Appenzell Ausserrhoden kristallisierten sich verschiedene Varianten heraus, unter anderem die Überführung der heutigen Betriebskommission in eine Fachkommission mit rein beratender Funktion wie sie beispielsweise die Berner Anstalten kennen. Eine solche ständige Kommission ohne konkrete Aufgabe wird jedoch als nicht zielführend erachtet. Auch die Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich bezüglich des Bedarfs einer solchen ständigen Kommission mehrheitlich ablehnend. Hingegen sollen bei Bedarf und im Rahmen von zeitlich befristeten Projekten Arbeitsgruppen beziehungsweise „Task-Forces“ eingesetzt werden können, welche jeweils je nach Projekt passend zusammengestellt werden und als Beratungsgremien für betroffene kantonale Stellen wie etwa den Regierungsrat, das zuständige Departement und die Anstaltsleitung dienen sollen. Für solche besonderen Kommissionen ist allerdings keine gesonderte gesetzliche Grundlage im Gesetz über den Justizvollzug notwendig. Die Art. 24 ff. des Organisationsgesetzes (bGS 141.12) bieten hierzu bereits eine genügende Rechtsgrundlage.



## 2. Zuständigkeiten

Mit dem Wegfall der Betriebskommission vereinfacht sich die Regelung der Zuständigkeiten. Neu kommt die Aufsicht wie auch der Erlass der Hausordnung sowohl bezüglich der Strafanstalt wie auch des Gefängnisses dem zuständigen Departement zu. Die Führung der Vollzugseinrichtungen verbleibt in der Kompetenz der Anstaltsleitung unter der Führung der Direktorin oder des Direktors. Die etwas umständliche Kompetenzteilung zwischen Departement und Betriebskommission fällt damit weg.

## 3. Globalbudgetierung

Bezüglich der Strafanstalt wurden Überlegungen angestellt, im bestehenden Rahmen mehr Flexibilität in der betriebswirtschaftlichen Führung zu erhalten. Als Lösung bietet sich die Globalbudgetierung an, welche in finanziellen Fragen eine ähnliche Unabhängigkeit bringt wie eine selbständige Anstalt, ohne dass jedoch der Vorteil der engen Anbindung an die kantonalen Führungsstrukturen aufgegeben werden muss. In Art. 16 Abs. 1 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes (nFHG) ist bereits vorgesehen, dass für geeignete Organisationseinheiten ein Globalkredit mit Leistungsauftrag bewilligt werden kann. Da die Strafanstalt Gmünden eine geeignete Organisationseinheit mit unternehmerischem Spielraum darstellt, ist die Möglichkeit für einen Globalkredit gestützt auf das nFHG grundsätzlich gegeben. Dennoch soll in Art. 17 Abs. 4 des Entwurfs eine einfache Kann-Bestimmung explizit aufgenommen werden, um die Frage der Globalbudgetierung vorab zu klären.

## 4. Einbezug des Electronic Monitoring einschliesslich der Kostentragung in das Gesetz

Bezüglich der elektronischen Überwachung (sog. Electronic Monitoring) ist zu beachten, dass die Einführung dieser Technik als Vollzugsform in der aktuellen Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches zwar geplant (vgl. Art. 79b des Entwurfs), aber noch nicht definitiv beschlossen ist. Der Kanton Zürich führt derzeit trotzdem bereits erste Studien zum Electronic Monitoring mittels GPS-Technik durch. Andere Kantone werden sich bei der Einführung der Technik auf die Resultate dieser ersten Studien abstützen können. Für den vorliegenden Entwurf des Justizvollzugsgesetzes findet das Electronic Monitoring zunächst bei den Ausführungsbestimmungen ihren Niederschlag, da es in der aktuell hängigen Revision des Strafgesetzbuches als Vollzugsform ausgestaltet ist. Somit ist das Electronic Monitoring in Art. 4 Abs. 1 lit. a des Entwurfs eines Justizvollzugsgesetzes ausreichend berücksichtigt. Weiter wird in Art. 12 die Kostenbeteiligung des Verurteilten festgelegt. Die ungedeckten Kosten trägt gemäss Bundesrecht der Urteilkanton. Für Formen des Electronic Monitorings, welche grössere technische Investitionen erfordern, wird – sollte der Bund das Electronic Monitoring tatsächlich einführen – die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu prüfen sein.

Im Übrigen kann auf den erläuternden Bericht verwiesen werden.



## **C. Auswirkungen auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden**

Da bei der vorliegenden Revision formale Aspekte, insbesondere die Regelung von wichtigen Normen auf Gesetzesstufe sowie eine Entflechtung des Vollzugsrechts durch die Zusammenfassung der zerstückelten Erlasse, im Vordergrund stehen, ist mit keinen personellen oder finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

## **D. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage in erster Lesung einzutreten;
2. dem Entwurf eines Gesetzes über den Justizvollzug in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Marianne Koller-Bohl, Landammann

Sign. Roger Nobs, Ratschreiber

### Beilagen

Beilage 1.1	Entwurf Gesetz über den Justizvollzug
Beilage 1.2	Erläuternder Bericht zum Gesetz über den Justizvollzug
Beilage 1.3	Zeitplan