



Zusammenfassung der Ergebnisse der Anhörung

über den erläuternden Bericht und den Vorentwurf

zur Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission zur
Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter
Straftäter

Bern, 26. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

Liste der Teilnehmer am Anhörungsverfahren mit Abkürzungen.....	3
1. Kantone	3
2. Eingeladene Organisationen und Institutionen	4
3. Weitere Teilnehmende	4
I. Einleitung	5
1. Vorgeschichte.....	5
II. Übersicht über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens	5
1. Ziele der Vorlage	5
2. Generelle Einschätzung	6
3. Die wichtigsten Kritikpunkte.....	6
III. Bemerkungen zur Vorlage	6
1. Allgemeine Bemerkungen.....	6
2. Artikel 1 Stellung.....	6
3. Artikel 2 Aufgaben	7
4. Artikel 3 Zusammensetzung	7
5. Artikel 7 Ausschuss	7
6. Artikel 8 Ausstand.....	8
7. Artikel 9 Beschlussfassung.....	8
8. Artikel 10 Bericht	8
9. Artikel 11 Befugnisse	8
10. Artikel 13 Datenschutz.....	9
11. Artikel 15 Entschädigung.....	9

Liste der Teilnehmer am Anhörungsverfahren mit Abkürzungen

1. Kantone

Teilnehmer	Abkürzung
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE

Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

2. Eingeladene Organisationen und Institutionen

Konferenz der Kantonsregierungen (keine Antwort eingereicht)	KdK
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren	KKJPD
Konferenz der kantonalen Leiter Justizvollzug (keine Antwort eingereicht)	KKLJV
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (keine Antwort eingereicht)	KSBS
Schweizerische Konferenz der Institutionen des Justizvollzuges (keine Antwort eingereicht)	SKIJ
Schweizerische Vereinigung Bewährungshilfe und Soziale Arbeit in der Justiz prosaj	prosaj
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie	SGFP
Konferenz der Schweizer Staatsanwälte (keine Antwort eingereicht)	KdSS

3. Weitere Teilnehmende

Schweizerische Volkspartei	SVP
Bürgerlich-Demokratische Partei	BDP
Centre Patronal, Paudex / Bern	CP
Groupe d'accueil et d'action psychiatrique, Lausanne	graap

I. Einleitung

1. Vorgeschichte

Am 8. Februar 2004 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" (Art. 123a der Bundesverfassung [BV]¹) an. Der Bundesrat setzte die daraufhin erarbeiteten Ausführungsbestimmungen im Strafgesetzbuch auf den 1. August 2008 in Kraft.

Die Ausführungsbestimmungen schliessen im Sinne der Volksinitiative eine automatische Überprüfung der lebenslänglichen Verwahrung aus, beachten aber die Grundsätze des Völkerrechts: Die kantonale Justizvollzugsbehörde beauftragt von Amtes wegen oder auf Gesuch der betroffenen Person hin die Eidgenössische Fachkommission, die prüft, ob neue, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Therapierbarkeit der verwahrten Person vorliegen. Gestützt auf den Bericht der Fachkommission entscheidet die Justizvollzugsbehörde, ob der Person eine Behandlung angeboten werden soll. Zeigt die Behandlung, dass die Gefährlichkeit entscheidend reduziert werden kann, wandelt das zuständige Gericht die lebenslängliche Verwahrung in eine stationäre Behandlung um.

Der Bundesrat hat nach Artikel 387 Absatz 1^{bis} Strafgesetzbuch (StGB)² den Auftrag, eine Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter (nachfolgend: EFako) zu erlassen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat einen Verordnungsentwurf³ sowie einen erläuternden Bericht⁴ erarbeitet. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eröffnete am 26. Oktober 2012 eine Anhörung der betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung. Die Anhörung dauerte bis zum 31. Januar 2013.

Im Rahmen der Anhörung sind insgesamt 34 inhaltliche Stellungnahmen⁵ eingegangen. Von den 36 eingeladenen Adressaten (26 Kantone und 10 Organisationen / Institutionen) sind 31 Antworten eingegangen, darunter 1 ausdrücklicher Verzicht auf inhaltliche Stellungnahme. 4 Teilnehmende⁶ haben von sich aus die Möglichkeit wahrgenommen, an der Anhörung teilzunehmen.

Beim vorliegenden Anhörungsbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Anhörung. Berücksichtigt sind nicht nur die Stellungnahmen zu den meisterwähnten Kritikpunkten, sondern auch Einzelmeinungen. Für die detaillierten Begründungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.

II. Übersicht über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens

1. Ziele der Vorlage

Der Bundesrat hat Aufgaben, Funktionsweise und Zusammensetzung der Fachkommission bereits in seiner Botschaft zur Umsetzung von Artikel 123a BV über die lebenslängliche Ver-

¹ SR 101

² SR 311

³ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/entw-fachkommission-d.pdf

⁴ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/erl-fachkommission-d.pdf

⁵ Es haben 26 Kantone, 2 politische Parteien und 6 Organisationen und Institutionen inhaltlich Stellung genommen.

⁶ BDP, SVP, CP und graap.

wahrung extrem gefährlicher Täter⁷ dargelegt. Der Verordnungsentwurf konkretisiert diese und die im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)⁸ und der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁹ enthaltenen Vorgaben.

2. Generelle Einschätzung

Der Entwurf ist insgesamt positiv aufgenommen worden und die Teilnehmenden haben keine prinzipielle Kritik geäussert. Insbesondere die Transparenz in den Beurteilungen wurde teilweise ausdrücklich begrüsst. Die Einwände und Anregungen betrafen jeweils nur einzelne Punkte.

3. Die wichtigsten Kritikpunkte

Zahlreiche Stellungnahmen beschäftigten sich mit der fachlichen Zusammensetzung der Kommission (fehlende Interdisziplinarität, vgl. Art. 3), dem Rechtsschutz bzw. dem rechtlichen Gehör der betroffenen Person (vgl. Art. 8 und 11 Abs. 3) und den Modalitäten der Berichterstattung an die Auftrag gebenden Behörden (Art. 10).

III. Bemerkungen zur Vorlage

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Kt. AR merkt an, die EFako als Bundesorgan sei ein Fremdkörper im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, der eine kantonale Zuständigkeit darstelle. Die Verordnung komme zu früh und solle frühestens in zehn Jahren in Kraft treten (TG).

Die Beurteilung der Gemeingefährlichkeit des Täters, welche durch die konkordatlichen Fachkommissionen (KoFako) vorgenommen wird, und die Beurteilung der Behandelbarkeit des Täters – als zukünftige Aufgabe der EFako – weise zwar Überschneidungen auf, sei aber nicht dasselbe, weshalb klar zu unterscheiden sei (BS; ähnlich auch SO und LU).

Der SAV kritisiert die fehlenden Mitwirkungsrechte der verwahrten Person, weshalb noch zahlreiche Punkte in die Verordnung aufzunehmen seien (Stellungnahme zur Zusammensetzung des Ausschusses; Beschwerdemöglichkeit, falls Ausstandsregeln verletzt werden; Recht zur Akteneinsicht; Recht auf Stellungnahme zum Bericht; Recht auf das Stellen von Zusatzfragen; Recht auf Vertretung durch eine notwendige Verteidigung).

In begrifflicher Hinsicht sei in der Verordnung und im erläuternden Bericht "Justizvollzugsbehörden" anstelle von "Strafvollzugsbehörden" zu verwenden, da es vorliegend um eine Massnahme gehe (SG, ZH, GR, KKJPD).

NE erwartet angesichts der drei Verfahrenssprachen und der zu erwartenden Ausstände wegen Befangenheit in der EFako viele teure Übersetzungsaufträge. ZH und VS werfen die Frage auf, ob das Beurteilungsverfahren der EFako Gebühren zur Folge habe. TI vermutet, dass die Kostenschätzung für die EFako zu tief sei.

2. Artikel 1 Stellung

Die Regeln der RVOV für ausserparlamentarische Kommissionen seien für die EFako – weil sich möglicherweise Rekrutierungsprobleme stellen – betreffend Zusammensetzung und

⁷ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 (Umsetzung von Artikel 123a der Bundesverfassung über die lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter), BBl 2006, 905 ff. (nachfolgend Botschaft Umsetzung).

⁸ SR 172.010

⁹ SR 172.010.1

Amtsdauer unzweckmässig (ZH: Vorgaben zu starr; TI, AG, KKJPD: Amtsdauer zu kurz). Dem SAV erscheint demgegenüber die Amtsdauer zu lang.

Dass die EFako weisungsungebunden sei, gehört gemäss ZH in den Verordnungstext.

3. Artikel 2 Aufgaben

Die SVP begrüsst, dass die EFako nur im Auftrag einer Justizvollzugsbehörde tätig werden kann. Der Kt. VD sieht jedoch im Tätigwerden der EFako (Art. 2 Bst. a des Entwurfes: "im Auftrag der zuständigen Behörde") einen Widerspruch zu Artikel 64c StGB ("von Amtes wegen").

Die BDP begrüsst die "Doppel-Kompetenz" (Prüfung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse *und* Anwendbarkeit auf den Einzelfall) der EFako. Gemäss Kt. ZH gehört die Kompetenz zur Prüfung des aktuellen Gesundheitszustandes in die Verordnung. VD weist darauf hin, dass die Gemeingefährlichkeit auch durch die EFako beurteilt werden müsse.

Gemäss VD müssen die "neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse" in der Verordnung definiert werden.

Die Möglichkeit der Prüfung der Behandelbarkeit bereits während des Verbüssens der Freiheitsstrafe soll gemäss BE und KKJPD explizit in die Verordnung aufgenommen werden. TG verlangt, dass Vorgaben für die zeitlichen Abstände von regelmässigen Überprüfungen gemacht werden.

BL und SVP finden, der Informationsauftrag (Art. 2 Bst. d) sei unklar und fragwürdig; er müsse jedenfalls eng ausgelegt werden. Gemäss BDP ist eine Information der Öffentlichkeit alle vier Jahre ausreichend.

4. Artikel 3 Zusammensetzung

Die Anzahl der EFako-Mitglieder wird von AG, BDP und SVP begrüsst. Der Kt. TI fordert, dass alle Landessprachen in genügender Zahl in der EFako vertreten sind. GE möchte – weil die Ausstandsregelung dazu führen kann, dass keine Mitglieder zur Verfügung stehen, welche den Bericht in der Verfahrenssprache verfassen können – die Zahl der Kommissionsmitglieder auf 15 erhöhen oder die verwahrte Person in solchen Fällen durch kantonale Fachleute beurteilen lassen. Die Möglichkeit von ausländischen Mitgliedern wird von AG und BDP zwar begrüsst, soll aber begrenzt werden; der Kt. TG lehnt ausländische Experten ab. Die SVP mahnt, nicht überwiegend Gegner der Verwahrungsinitiative in die EFako zu wählen.

Die fachliche Zusammensetzung der EFako haben zahlreiche (13) Teilnehmer thematisiert. Es seien alternativ Spezialkenntnisse im forensisch-psychiatrischen *oder* im therapeutischen Bereich (SG, ZH, GR, KKJPD) zu fordern. BL dagegen begrüsst die kumulative Formulierung.

Laut ZH ist es unklar, ob mit der Formulierung in Artikel 3 Absatz 2 auch spezialisierte Psychologen erfasst sind. Die KKJPD möchte Psychologen mit einschlägigen Kenntnissen im therapeutischen Bereich zulassen. Gemäss BS ist die Interdisziplinarität wichtig: Die Beurteilung der Behandelbarkeit erfolge im Hinblick auf die Gemeingefährlichkeit, weshalb eine Legalprognose zu stellen sei; dies erfordere strafrechtliche, kriminologische und vollzugsspezifische Kenntnisse. Die Interdisziplinarität thematisieren auch OW, VD und BE; sie verlangen, dass neben Mediziner*innen auch Juristen und Strafvollzugsspezialisten vertreten sein sollen (ähnlich auch GR, TG, LU und BDP). Die graap fordert zudem den Einsitz von Spezialisten aus dem Bereich der Spiritualität und dem Sozial- und Erziehungsbereich.

5. Artikel 7 Ausschuss

Gemäss dem CP ist das Ausschusssystem nicht sachgerecht; die EFako als Ganzes solle die Beurteilungen mit einem Quorum von sieben Mitgliedern verabschieden. Die SVP befür-

wortet das Ausschusssystem; bei der Bildung eines Ausschusses dürfe jedoch das materielle Ergebnis durch die personelle Zusammensetzung nicht vorweggenommen werden. Beschlüsse im Zusammenhang mit lebenslänglich Verwahrten seien elementar, weshalb hier gemäss BL ein qualifiziertes Mehr und die Erhöhung auf sechs Ausschussmitglieder vorzusehen seien.

6. Artikel 8 Ausstand

ZH erwähnt die gutachterliche Vorbefassung als weiteren Ausstandsgrund.

Der SAV weist darauf hin, dass der "Alterspräsident" ebenfalls nicht befangen sein dürfe. GL regt an, bei Befangenheit des gesamten Präsidiums das amtsälteste EFako-Mitglied anstelle des "Alterspräsidenten" als Vertretung vorzusehen.

VD und LU verlangen, dass die verwahrte Person Ausstandsgründe geltend machen kann. Die Stellungnahmen von BS, TI, BE, TG, KKJPD und SAV gehen in dieselbe Richtung (vgl. den Bericht zu Art. 11).

7. Artikel 9 Beschlussfassung

OW merkt an, der Begriff "Beschlussfassung" sei im Zusammenhang mit Berichten irreführend (ähnlich auch VS). Im Hinblick auf Artikel 2 Buchstabe a ("beurteilt") und Artikel 10 ("Bericht") seien gemäss BS in Artikel 9 ("Beschlüsse") einheitliche Begriffe zu wählen.

Gemäss NW sollen Stimmenthaltungen bei der Verabschiedung von Berichten nicht zulässig sein (ähnlich auch SAV). ZH merkt an, die Stimmabgabepflicht vertrage sich nicht mit der gemäss erläuterndem Bericht zulässigen Stimmenthaltung. Der SAV fordert ein qualifiziertes Mehr für negative Beurteilungen.

VD, JU, FR und CP weisen auf einen Widerspruch betreffend "majorité absolue" und "majorité simple" in der franz. Fassung des Verordnungs-Entwurfs und des erläuternden Berichts hin.

8. Artikel 10 Bericht

Die Transparenz bzw. die Pflicht zur Aufführung von Minderheitsmeinungen wird von AG und KKJPD ausdrücklich begrüsst. Gemäss NE, VD und BE sei jedoch auch die Mehrheitsmeinung mit Begründung aufzuführen.

NW befürchtet, dass die Angabe des Stimmenverhältnisses und der Minderheitsmeinungen Rückschlüsse auf Personen erlaube, weshalb das Stimmenverhältnis nicht aufzuführen sei.

Laut GL ist der Begriff "begründete Minderheitsmeinung" in Absatz 1 Buchstabe c mehrdeutig, weshalb die Formulierung "von der Mehrheitsmeinung abweichende Standpunkte von einzelnen Mitglieder samt Begründung" zu verwenden sei.

NE und SAV fordern, für die Erstellung eines Berichts sei in der Verordnung eine Ordnungsfrist vorzusehen (SAV: 6 Monate; NE: in der Regel wenige Wochen). Zudem müsse der Bericht in der Verfahrenssprache verfasst sein (NE).

In der Verordnung sei gemäss ZG festzuhalten, dass die EFako im Nachgang zu einer Beurteilung Klärungsfragen der auftraggebenden Behörde zu beantworten habe.

SG, OW, SZ, BS, LU und KKJPD (ähnlich auch VS) fordern, es gehöre in die Verordnung, dass der Bericht nicht direkt angefochten werden könne.

9. Artikel 11 Befugnisse

Zu Absatz 1 und 2:

AG begrüsst die umfassenden Kompetenzen der EFako. Demgegenüber verlangen BS,

LU und KKJPD, dass der Beizug externer Sachverständiger nur nach Genehmigung durch die Vollzugsbehörde möglich sein soll (Argument "Verfahrenshoheit"), daher sei Absatz 2 zu streichen oder Absatz 1 zu ergänzen. GL stellt die Frage der Kostentragung für solche externen Abklärungen; mit der vorgeschlagenen Regelung habe sie der Bund zu tragen, was in der Verordnung festzuhalten sei.

Zu Absatz 3:

Die Mitwirkungsrechte der verwahrten Person haben zahlreiche (9) Teilnehmende thematisiert. Laut LU soll der Kritik in der Literatur an den KoFako gemäss Artikel 62d StGB – insb. das fehlende rechtl. Gehör und die fehlende Möglichkeit zur Geltendmachung von Ausstandsgründen – in der Verordnung über die EFako Rechnung getragen und klare Regeln eingefügt werden. In diesem Sinne fordern auch VD, BS, TI, BE, TG, GE, die KKJPD und der SAV, die Anhörung der betroffenen Person müsse eingehender geregelt werden (Anhörungsrecht und Recht auf Beistand), da es um das verwaltungsrechtliche Gehör gehe.

Die fehlende Mitwirkungspflicht (keine Zwangsbefugnisse der EFako) soll gem. ZH ausdrücklich in der Verordnung geregelt werden. ZH wirft weiter die Frage von Zeugnisverweigerungsrechten auf.

10. Artikel 13 Datenschutz

NE und VD monieren, die gesetzlichen Grundlagen für Datenbearbeitung und -speicherung seien ungenügend; das Thema bedürfe einer eingehenderen Regelung.

Gemäss FR ist Absatz 2 zu restriktiv (Bekanntgabe von Personendaten nur bei ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person) und sollte analog Artikel 74 Absatz 1 lit. c und d StPO weiter gefasst sein.

11. Artikel 15 Entschädigung

Laut NE ist die Entschädigung (Taggeld von CHF 400.-- gemäss Artikel 8n Absatz 1 Buchstabe a RVOV) für die EFako-Mitglieder zu tief.