



## **Straf- und Justizvollzugsgesetz (Änderung; Zuständigkeiten bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug)**

### **A. Ausgangslage**

Bei einer Person, die sich in einer (nicht lebenslänglichen) Verwahrung befindet, prüft Justizvollzug und Wiedereingliederung mindestens einmal jährlich, ob diese Person bedingt aus der Verwahrung entlassen werden kann und entscheidet darüber mittels Verfügung. Diese Verfügung kann – wie grundsätzlich alle Verfügungen von Justizvollzug und Wiedereingliederung – mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern und dann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Am 10. Mai 2016 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschieden, dass im Fall *Derungs gegen die Schweiz* (Nr. 52089/09) die Verweigerung der bedingten Entlassung aus der Verwahrung nicht innert kurzer Frist durch *ein Gericht* geprüft und damit Art. 5 Ziff. 4 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) verletzt wurde. Konkret hat es zwischen dem Gesuch um Entlassung aus der Verwahrung und dem Urteil des Verwaltungsgerichts 11 Monaten gedauert. Bereits im Fall *Fuchser gegen die Schweiz* hat der EGMR eine Dauer von 4 Monaten und 6 Tagen als übermässig beurteilt (Urteil vom 13. Juli 2006, Nr. 55894/00). Grundsätzlich sollte die Überprüfung durch ein Gericht innerhalb von 2-3 Monaten erfolgen (vgl. Abschnitt C/1). Das zweistufige Rechtsmittelverfahren kann jedoch nicht so rasch durchlaufen werden. Dieses Problem besteht nicht nur bei der Verwahrung, sondern auch bei stationären therapeutischen Massnahmen. Ebenso besteht es nicht nur bei der bedingten Entlassung, sondern auch bei der Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme (eine Verwahrung kann demgegenüber nicht vollständig und ersatzlos aufgehoben werden, vgl. Abschnitt G am Ende).

Zur Behebung des Problems braucht es eine Gesetzesänderung. Das Ziel ist, dass Entscheide über die Aufhebung einer und die bedingte Entlassung aus einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung in der Regel innerhalb von 2-3 Monaten durch ein Gericht gefällt oder überprüft werden. Da es sich bei der Verwahrung ebenfalls um eine (nicht-therapeutische) Massnahme handelt, die stationär vollzogen wird, werden die Verwahrung und die stationären therapeutischen Massnahmen nachfolgend unter dem Begriff des stationären Massnahmenvollzugs zusammengefasst.

Die Revision wird zudem zum Anlass genommen, die Zuständigkeit bei der Umwandlung von Massnahmen in andere Massnahmen oder in eine Verwahrung zu vereinfachen.

## **B. Vorgehen**

Als Reaktion auf das Urteil des EGMR wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in welcher das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Staatsanwaltschaft, Justizvollzug und Wiedereingliederung sowie das Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern vertreten waren. Gestützt auf deren Erkenntnisse hat die Direktion der Justiz und des Innern eine Vorlage ausgearbeitet, welche vorsah, dass Verfügungen betreffend die bedingte Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug künftig direkt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Der bisherige Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern wäre ersatzlos weggefallen. Diese Vorlage wurde jedoch im Vernehmlassungsverfahren vom Verwaltungsgericht und den Anwaltsverbänden entschieden abgelehnt und von den Anwaltsverbänden gar als EMRK-widrig beurteilt. Deshalb wurde das Rechtsetzungsprojekt vorläufig eingestellt.

Nach der Wiederaufnahme des Rechtsetzungsprojekts wurde zunächst eine Rechtsprechungsanalyse zu Art. 5 Ziff. 4 EMRK erstellt und weitere Rechtsabklärungen vorgenommen. Anschliessend wurde eine neue Arbeitsgruppe gebildet, in welcher wieder das Obergericht, die Staatsanwaltschaft, Justizvollzug und Wiedereingliederung, das Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern sowie neu die Bezirksgerichte vertreten waren. Das Verwaltungsgericht hat eine Einladung zur Mitarbeit in der Arbeitsgruppe ausgeschlagen.

In der Arbeitsgruppe wurde zunächst geklärt, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für den Rechtsmittelweg betreffend die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug gelten. Gestützt darauf wurden die möglichen rechtlich zulässigen Rechtsmittelwege ausgearbeitet und beurteilt

## **C. Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **1. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Art. 5 Ziff. 4 EMRK verlangt, dass jede Person, der die Freiheit entzogen wurde, das Recht hat, dass ein Gericht innert kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet. Bei Freiheitsstrafen mit einer bestimmten Dauer ist die Überprüfung der Rechtmässigkeit bereits im Strafurteil enthalten. Das gilt auch für lebenslängliche Freiheitsstrafen. Bei stationären therapeutischen Massnahmen und bei der Verwahrung hängt die Dauer des Freiheitsentzugs und damit dessen Rechtmässigkeit hingegen von der Rückfallgefahr ab. Deshalb besteht dort auch während des Vollzugs der Massnahme bzw. der Verwahrung ein Anspruch, dass ein Gericht innert kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet (für die Verwahrung: EGMR, Derungs gegen Schweiz, Ziff. 48 ff.; für die stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59-61 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0]: Urteil des Bundesgerichts [BGer] 6B\_1376/2021 vom 26. Januar 2022, E. 2.3). Zu den stationären therapeutischen Massnahmen gehört jene zur Behandlung von psychischen Störungen (Art. 59 StGB), die Suchtbehandlung (Art. 60 StGB) und jene für junge Erwachsene (Art. 61 StGB).

Wie lange die von Art. 5 Ziff. 4 EMRK vorgeschriebene kurze Frist höchstens sein darf, wird vom EGMR nicht allgemein festgelegt. Vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an. Dabei sind unter anderem das Verhalten der Behörden und der betroffenen Person sowie die Komplexität des Falles in rechtlicher und sachlicher Hinsicht zu berücksichtigen. Zwar gibt es nur rund ein Dutzend Urteile des EGMR, in welchen bei der Prüfung der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug eine konkrete Frist zu beurteilen war. Aus diesen ergibt sich jedoch, dass Fristen von über vier Monaten regelmässig einen Verstoss gegen Art. 5 Ziff. 4 EMRK darstellen (EGMR, Fuchser gegen die Schweiz, Nr. 55894/00, Urteil vom 13. Juli 2006, Ziff. 46 ff.), während Fristen bis zu zwei Monaten grundsätzlich noch zulässig sind (z.B. EGMR, S.T.S. gegen die Niederlande, Nr. 277/05, Urteil vom 7. Juni 2011, Ziff. 45 f.). Daraus folgt, dass der Rechtsmittelweg so ausgelegt sein muss, dass die Beurteilung in aller Regel innert zwei bis drei Monaten erfolgen kann. Die Frist beginnt mit dem Gesuch der inhaftierten Person oder der Prüfung von Amtes wegen und endet mit dem Entscheid eines Gerichts.

Art. 5 Ziff. 4 EMRK verlangt, dass das Gericht sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtmässigkeit, inkl. der Verhältnismässigkeit, überprüfen kann. Eine Prüfung des Ermessens wird hingegen nicht vorgeschrieben (EGMR, Derungs gegen Schweiz, a.a.O., Ziff. 69).

Ebenfalls verlangt Art. 5 Ziff. 4 EMRK nicht, dass die Frage der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug direkt von einem Gericht entschieden wird. Der Entscheid kann auch von einer Verwaltungsbehörde gefällt werden (EGMR, Derungs gegen Schweiz, a.a.O., Ziff. 78 f.). Der Entscheid muss jedoch – innert der kurzen Frist – von einem Gericht überprüft werden können. Weiter verlangt Art. 5 Ziff. 4 EMRK, dass die inhaftierte Person angehört wird. Das muss jedoch ebenfalls nicht direkt durch das Gericht geschehen, sondern kann auch durch die Vollzugsbehörde erfolgen (EGMR, Derungs gegen Schweiz, a.a.O., Ziff. 80). Eine mündliche Verhandlung wird ebenfalls nicht vorgeschrieben (EGMR, Derungs gegen Schweiz, a.a.O., Ziff. 73 ff., 81; vgl. auch BGE 147 I 259 E. 1.3.2, 265).

Weiter verlangt weder Art. 5 Ziff. 4 EMRK noch eine andere Bestimmung der EMRK, dass es innerstaatlich einen zweistufigen Rechtsmittelweg gibt (vgl. EGMR, Ilseher gegen Deutschland, Urteil vom 4. Dezember 2018 [Grosse Kammer], Nr. 10211/12 und 27505/14, Ziff. 254). Somit genügt die Überprüfung durch *eine* gerichtliche Instanz (vgl. jedoch Abschnitt C/3).

Gibt es jedoch einen zweistufigen *gerichtlichen* Rechtsmittelweg, verlangt Art. 5 Ziff. 4 EMRK, dass die zweite gerichtliche Instanz ebenfalls innert kurzer Frist entscheidet. Dabei handelt es sich um eine neue Frist. Zudem akzeptiert der EGMR bei einer zweiten gerichtlichen Instanz längere Verfahrensdauern als bei der ersten gerichtlichen Instanz (EGMR, Ilseher gegen Deutschland, a.a.O., Ziff. 254 ff.).

Soweit Art. 6 Ziff. 1 EMRK die Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht vorschreibt, bedeutet dies nicht, dass sich die betroffene Person vor diesem Gericht auf sämtliche Teilgehälter von Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen kann. Insbesondere besteht bei einer vorangegangenen Anhörung durch die Vollzugsbehörde weder ein Anspruch «auf eine nochmalige persönliche, mündliche Anhörung durch das Gericht noch auf eine öffentliche Verhandlung» (BGE 147 I 259 E. 1.3.2, 265).



## **2. Bundesrecht**

Die Entlassung muss mindestens einmal jährlich auf Gesuch hin oder von Amtes wegen geprüft werden. Dabei bestimmt der Kanton die zuständige Behörde (Art. 62d Abs. 1 und Art. 64b Abs. 1 Bst. a StGB). Der Entscheid über die Entlassung muss gestützt auf eine Anhörung der inhaftierten Person und einen Bericht der Leitung der Vollzugseinrichtung erfolgen (Art. 62d Abs. 1 und 64b Abs. 2 StGB). Zudem muss bei stationären therapeutischen Massnahmen bei Katalogtaten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB und bei einer Verwahrung in jedem Fall ein unabhängiges Gutachten vorliegen und – wenn die Gefährlichkeit der inhaftierten Person nicht eindeutig beantwortet werden kann – zusätzlich die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen angehört werden (Art. 62d Abs. 2 und 64b Abs. 2 StGB; vgl. VGr VB.2021.00079 vom 16. September 2021, E. 2.2).

Das Bundesrecht schreibt weiter vor, dass als kantonale Vorinstanzen des Bundesgerichts nur obere Gerichte in Frage kommen, die als Rechtsmittelinstanzen entscheiden (Art. 80 Abs. 2 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]). Die Ausnahmen sind abschliessend in der Strafprozessordnung geregelt und können von den Kantonen nicht erweitert werden (Art. 80 Abs. 2 BGG; vgl. Art. 380 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0]).

Sodann gelten für die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme dieselben Anforderungen an den Spruchkörper wie für deren Anordnung. Das bedeutet, dass die Aufhebung von einem Kollegialgericht beurteilt werden muss (Art. 19 Abs. 2 Bst. b und Art. 379 StPO e contrario; vgl. ausführlich BGE 147 IV 433). Anders ist die Rechtslage bei der Prüfung der bedingten Entlassung. Diese gilt als Entscheid über den Vollzugsalltag, welcher im Zürcher Recht bisher zulässigerweise dem Einzelgericht zu gewiesen wird (BGE 147 IV 433 E. 2.3, 436 a.E.; VGr VB.2021.00598 vom 16. Dezember 2021, E. 1.2). Bei stationären therapeutischen Massnahmen spielt die einzelrichterliche Zuständigkeit jedoch praktisch keine Rolle (mehr). Zumindest bei der jährlichen Prüfung von Amtes wird die bedingte Entlassung mit der Aufhebung der Massnahme zusammen und damit vom Kollegialgericht geprüft (Art. 62d Abs. 1 StGB; eine Verwahrung kann demgegenüber nicht vollständig und ersatzlos aufgehoben werden, vgl. Abschnitt G am Ende).

## **3. Kantonsverfassung**

Gemäss Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) müssen Verfügungen durch eine Rekursinstanz und anschliessend durch ein Gericht geprüft werden. Damit ist grundsätzlich ein zweistufiger Rechtsmittelweg vorgesehen. Das Gesetz kann jedoch in begründeten Fällen Ausnahmen vorsehen (Art. 77 Abs. 1 Satz 2 KV). Solche «ergeben sich vor allem dort, wo das Bedürfnis nach einem einfachen und raschen Verfahren das Bedürfnis nach einer Instanz, die ebenso die Ermessensausübung prüft, überwiegt. Häufig wird dies vom übergeordneten Recht vorgeschrieben» (Isabelle Häner, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 77, Rz. 18).



## **D. Betroffene Fälle**

In den letzten Jahren befanden sich im Durchschnitt 20-25 Personen in der Verwahrung. Weiter befanden sich in den letzten Jahren zwischen 260 und 350 Personen in einer stationären therapeutischen Massnahme. Bei allen Personen muss die bedingte Entlassung einmal jährlich von Amtes wegen überprüft werden.<sup>1</sup> Zusätzliche Gesuche um bedingte Entlassung sind sehr selten und fallen zahlenmässig nicht ins Gewicht. Derzeit wird über die bedingte Entlassung von Justizvollzug und Wiedereingliederung mit Verfügung entschieden.

Gegen die jährlich rund 20-25 Verfügungen betreffend die bedingte Entlassung aus der Verwahrung gab es in den letzten Jahren im Durchschnitt jährlich rund 2 Rekurse an die Direktion der Justiz und des Innern und dagegen wiederum rund 1 ½ Beschwerden an das Verwaltungsgericht. Gegen die jährlich 260-350 Verfügungen betreffend die bedingte Entlassung aus stationären therapeutischen Massnahmen und deren Aufhebung gab es in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 8 ½ Rekurse an die Direktion und dagegen wiederum rund 4 Beschwerden an das Verwaltungsgericht.

Zusätzlich befanden sich rund 10 Personen im Vollzug einer Freiheitsstrafe, welcher einer Verwahrung vorangeht. Für die Dauer dieser Freiheitsstrafe ist die Überprüfung der Rechtmässigkeit jedoch bereits im Strafurteil enthalten (vgl. Abschnitt C/1). Deshalb muss der Entscheid über eine allfällige bedingte Entlassung nicht innert der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK erfolgen. Zudem ist dafür bereits bisher das Gericht zuständig (Art. 64 Abs. 3 StGB). Deshalb sind diese Fälle nicht Teil der Vorlage.

Das Erfordernis der kurzen Frist gilt auch für die bedingte Entlassung aus der lebenslänglichen Verwahrung. Dafür ist jedoch bereits bisher das Gericht zuständig (Art. 64c Abs. 5 StGB). Deshalb ist keine Anpassung notwendig und die lebenslängliche Verwahrung nicht Teil der Vorlage.

## **E. Mögliche Varianten**

Die rechtlichen Rahmenbedingungen schreiben einen Entscheid eines Gerichts innert kurzer Frist vor. Dabei kann entweder ein unteres Gericht direkt über die Entlassung entscheiden (Variante 1). Alternativ verfügt eine Verwaltungsbehörde. In diesem Fall kommt ein Rechtsmittel an ein unteres Gericht (Variante 2) oder direkt an ein oberes Gericht in Betracht (Variante 3).

---

<sup>1</sup> Derzeit ist in der Bundesversammlung eine Vorlage hängig, gemäss welcher die bedingte Entlassung aus der Verwahrung nach dreimaliger Ablehnung von Amtes wegen nur noch alle drei Jahre geprüft werden muss (vgl. Art. 64b Abs. 3 E-StGB gemäss Vorlage 22.071, Änderung StGB, Massnahmenpaket Sanktionenvollzug, BBI 2022 2992). Da sich im Vergleich zur stationären therapeutischen Massnahme jedoch nur wenige Personen in der Verwahrung befinden hätte die Änderung nur einen sehr geringen Einfluss auf die Anzahl der betroffenen Fälle und ist deshalb für die Wahl der Variante nicht relevant.

Nicht in Betracht kommt der bisherige Rechtsmittelweg bei dem die Verfügung von Justizvollzug und Wiedereingliederung zunächst bei der Direktion der Justiz und des Innern (und damit einer nicht-gerichtlichen Rechtsmittelinstanz) angefochten werden muss, bevor Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben werden kann. Durch das Rechtsmittel an die Direktion wird die Verfahrensdauer bis zur erstmaligen Überprüfung durch ein Gericht verlängert. Selbst wenn die Rechtsmittel- und Vernehmlassungsfristen auf zehn Tage verkürzt würden, würde bereits der Schriftenwechsel deutlich länger als zwei Monate dauern (je Instanz eine Rechtsmittel-, Vernehmlassungs- und Replikfrist, zuzüglich jeweils einiger Tage für die Administration und die Zustellung). Damit würde die vom EGMR geforderte Frist regelmässig überschritten.

## **1. Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung**

### **a) Grundzüge**

Bei dieser Variante würde Justizvollzug und Wiedereingliederung nicht selbst über die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug entscheiden. Stattdessen würde Justizvollzug und Wiedereingliederung im Rahmen der jährlichen Prüfung der bedingten Entlassung von Amtes wegen einen Antrag auf Entlassung oder Nichtentlassung ans Bezirksgericht stellen. Zudem könnte auch die inhaftierte Person jederzeit beim Gericht einen Antrag auf Entlassung stellen.

Dabei entscheidet das Gericht nicht bloss als Rechtsmittelinstanz über jene Entlassungen, bei denen ein Rechtsmittel ergriffen wurde. Vielmehr prüft das Gericht die Entlassung aller Personen, die sich im stationären Massnahmenvollzug befinden, mindestens einmal jährlich und entscheidet darüber. Insgesamt handelt es sich um ca. 280-375 Fälle (vgl. Abschnitt D).

### **b) Ausgestaltung**

Schreibt das Bundesrecht den Entscheid durch eine gerichtliche Behörde vor, entscheidet dieses im Verfahren bei selbstständigen nachträglichen gerichtlichen Entscheiden gemäss Art. 363 ff. StPO. Ist es jedoch – wie hier – Sache des Kantons, die zuständige Behörde zu bestimmen, bestimmt auch dieser das Verfahrensrecht, selbst wenn er ein Gericht für zuständig erklärt (Art. 363 Abs. 3 und Art. 439 StPO, vgl. Perrin/Roten, in: Jeanne-rot/Kuhn/Perrier Depeursinge [Hrsg.], Code de procédure pénale suisse, Commentaire romand, 2. Aufl., 2019, Art. 439 StPO, Rz. 30). Es bietet sich an, für diese kantonalen nachträglichen gerichtlichen Entscheide ebenfalls das Verfahren nach Art. 363 ff. StPO als kantonales Recht anzuwenden (nachfolgend Nachverfahren genannt).

Wird nichts anders festgelegt, ist dabei das Gericht zuständig, welches bereits das erstinstanzliche Urteil gefällt hat (sog. Sachgericht). Dieses ist regelmässig ein Kollegialgericht (vgl. Art. 19 Abs. 2 Bst. b StPO und § 24 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976 [OS 46, 209] e contrario). Das Gesetz kann grundsätzlich das Einzelgericht für zuständig erklären. Über die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen muss jedoch von Bundesrechts wegen ein Kollegialgericht befinden (vgl. Abschnitt C/2). Über die übrigen Fälle, d.h. die bedingten Entlassungen, hat das Verwaltungsgericht bisher einzelrichterlich entschieden (§ 38 b Abs. 1 lit. d Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Zwar ist das fast nur die bedingte Entlassung aus der Verwahrung, da die Entlassung aus der stationären Massnahme regelmässig mit deren Aufhebung beurteilt werden muss und damit auch in die Zuständigkeit des Kollegialgerichts fällt. Trotzdem soll an der Regelung des Spruchkörpers im Vergleich zum bisherigen Rechtsweg nichts geändert werden und diese wenigen Fälle künftig vom Strafgericht als Einzelgericht beurteilt werden können.

Das Verfahren wird durch einen Antrag von Justizvollzug und Wiedereingliederung oder der inhaftierten Person ausgelöst. Da Justizvollzug und Wiedereingliederung das notwendige Fachwissen hat, braucht das Amt Parteistellung. Das Gericht muss die inhaftierte Person anhören (vgl. Abschnitt C/2).

Bisher entscheidet Justizvollzug und Wiedereingliederung unter anderem gestützt auf Gutachten, die das Amt – gestützt auf die Regeln des Verwaltungsverfahrens – während des Massnahmenvollzugs bei einer unabhängigen sachverständigen Person eingeholt hat. Beim Nachverfahren handelt es sich um ein Strafverfahren. In diesem muss die sachverständige Person eigentlich von der Staatsanwaltschaft oder vom Gericht (nicht von einer anderen Behörde) ernannt werden (vgl. Art. 182 ff. StPO). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen solche Gutachten aus dem Massnahmenvollzug jedoch trotzdem berücksichtigt werden (vgl. BGer 6B\_799/2017 vom 20. Dezember 2017, E. 3.4.1). Somit muss das Gericht nicht in jedem Verfahren ein neues Gutachten einholen (wodurch die kurze Frist regelmässig nicht mehr eingehalten werden könnte), sondern es kann seinen Entscheid auf bereits vom Amt eingeholte Gutachten abstützen.

Der Entscheid kann mit Berufung beim Obergericht angefochten werden (Art. 365 Abs. 3 und 398 Abs. 1 StPO). Dieses entscheidet als Kollegialgericht (§ 39 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG, LS 211.1]).

Die übrigen Vollzugslockerungen werden weiterhin von Justizvollzug und Wiedereingliederung entschieden und können mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern angefochten werden.

## **2. Variante 2: Rekurs an ein Bezirksgericht**

### **a) Grundzüge**

Bei dieser Variante entscheidet weiterhin Justizvollzug und Wiedereingliederung mittels Verfügung über die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug. Neu soll diese Verfügung jedoch nicht mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern, sondern bei einem Bezirksgericht angefochten werden können. Dadurch wird die Verfahrensdauer, bis ein Gericht über die Entlassung entscheidet, erheblich verkürzt.

Eine solche gerichtliche Beurteilung einer Verfügung durch ein Bezirksgericht gibt es u.a. bereits im Bereich des Gewaltschutzes. Dort kann verlangt werden, dass polizeiliche Schutzmassnahmen betreffend häusliche Gewalt und Stalking durch die HaftrichterIn oder den Haftrichter überprüft werden. Gegen diesen Entscheid kann wiederum Beschwerde

beim Verwaltungsgericht erhoben werden (§§ 3, 5 und 11 a Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 [GSG, LS 351]). Weiter können auch polizeiliche Wegweisungen und Fernhaltungen im gleichen Verfahren bei der Haftrichterin oder beim Haftrichter angefochten werden (§ 34 Abs. 4 Polizeigesetz vom 23. April 2007 [PolG, LS 550.1]).

Zwar handelt es sich bei der Überprüfung durch die Haftrichterin oder den Haftrichter formell nicht um einen Rekurs nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz, sondern um ein verwaltungsrechtliches Rechtsmittel sui generis, dessen Verfahren im Gewaltschutzgesetz umschrieben wird. Inhaltlich ist es jedoch mit einem Rekurs nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vergleichbar. Insbesondere geht es bei beiden um die Überprüfung einer Verfügung, die in einem Verwaltungsverfahren erlassen wurde. Und in beiden Fällen kann der Endentscheid mit Beschwerde nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Zudem richtet sich das Gewaltschutzverfahren und insbesondere die Rechtsmittelfrist nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VGr VB.2020.00501 vom 10. September 2020, E. 4.1).

## **b) Ausgestaltung**

Damit die Beurteilung innert kurzer Frist erfolgen kann, müssen die Rechtsmittel- und Vernehmlassungsfristen von 30 auf 10 Tagen verkürzt werden. Aufgrund der starken Gewichtung des Beschleunigungsgebots durch Art. 5 Ziff. 4 EMRK ist dies unvermeidbar. Da jederzeit ein neues Gesuch um Entlassung aus einer stationären Massnahme oder einer Verwahrung gestellt werden kann (Art. 62d Abs. 1 und Art. 64b Abs. 1 StGB), führt das jedoch zu keiner starken Einschränkung des Rechtsschutzes der inhaftierten Person. Insbesondere können allfällige Argumente und Beweismittel, die aufgrund der Kürze nicht vorgebracht werden konnten, in einem neuen Verfahren berücksichtigt werden.

Da es in den letzten Jahren im Durchschnitt jährlich bloss elf Rekurse gegen die Verweigerung der Aufhebung einer oder die bedingte Entlassung aus einer stationären Massnahme oder einer Verwahrung gab, ist angezeigt, dass kantonsweit nur ein Bezirksgericht für diese Rekurse zuständig ist. Das ist üblicherweise das Bezirksgericht Zürich. Dieses soll wie bisher das Verwaltungsgericht über die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen als Kollegialgericht und über die bedingte Entlassung aus stationären therapeutischen Massnahmen und aus der Verwahrung als Einzelgericht urteilen (vgl. Abschnitt E/1/b). Das Rekursverfahren richtet sich nach §§ 19 ff. VRG. Das Gericht prüft dabei auch das Ermessen (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG), wobei bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug wohl gar kein Ermessen besteht (vgl. Abschnitt E/3/a). Weiter kann das Gericht eine mündliche Verhandlung durchführen (§ 26 b Abs. 3 VRG) und sachverständige Personen beiziehen (§ 7 Abs. 1 VRG; Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7, Rz. 71).

Der Rekursentscheid soll sodann mittels Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Da das Erfordernis der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK auch für eine zweite Rechtsmittelinstanz gilt, sind die Beschwerde- und Vernehmlassungsfristen ebenfalls auf 10 Tage zu verkürzen. Zudem braucht es eine Ausnahme vom Fristenstill-

stand (sog. «Gerichtsferien»). Im Rekursverfahren ist eine solche Ausnahme nicht notwendig, da es in diesem ohnehin keinen Fristenstillstand gibt.

Weiter sollte Justizvollzug und Wiedereingliederung berechtigt sein, gegen Rekursentscheide beim Verwaltungsgericht Beschwerde zu erheben. Damit kann eine unterschiedliche Rechtsanwendung durch das Bezirksgericht und die Direktion der Justiz und des Innern vermieden werden. Bei Rekursentscheiden der Direktion ist das Amt zwar nicht beschwerdeberechtigt, aufgrund der hierarchischen Überordnung der Direktion über das Amt, wäre das jedoch systemwidrig. Bei Rekursentscheiden des Bezirksgerichts besteht dieses Problem nicht.

Bisher hat die Direktion als Rekursinstanz von allen Rechtsmitteln im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs Kenntnis gehabt und war so auch über allfällige Mängel im zuständigen Amt informiert. Künftig ist sie nicht mehr an den Rechtsmittelverfahren betreffend die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug beteiligt. Damit die Direktion weiterhin über die Rechtsmittelentscheide informiert ist, sind ihr die Rechtsmittelentscheide von den Gerichten mitzuteilen.

Bedarf nach weiteren abweichenden oder ergänzenden Bestimmungen ist nicht ersichtlich.

### **3. Variante 3: Beschwerde an ein oberes kantonales Gericht**

#### **a) Grundzüge und Ausgestaltung**

Auch bei dieser Variante entscheidet weiterhin Justizvollzug und Wiedereingliederung mittels Verfügung über die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug. Neu soll diese Verfügung jedoch nicht mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern, sondern direkt mit Beschwerde bei einem oberen kantonalen Gericht angefochten werden können.

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach §§ 41 ff. VRG. Das Gericht kann insbesondere eine mündliche Verhandlung durchführen (§ 59 VRG) und sachverständige Personen beziehen (§ 7 Abs. 1 VRG; Donatsch, Kommentar VRG, § 60, Rz. 16, und Plüss, Kommentar VRG, § 7, Rz. 71). Wie bisher soll über die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen als Kollegialgericht und über die bedingte Entlassung aus stationären therapeutischen Massnahmen und aus der Verwahrung als Einzelgericht geurteilt werden (vgl. Abschnitt E/1/b). Dafür sind keine Gesetzesanpassungen notwendig (vgl. Abschnitt C/2). Damit die Beurteilung innert kurzer Frist erfolgen kann, müssen auch bei dieser Variante die Rechtsmittel- und Vernehmlassungsfristen von 30 auf 10 Tagen verkürzt werden. Zudem braucht es eine Ausnahme vom Fristenstillstand (vgl. Abschnitt E/2/b).

Das Verwaltungsgericht hat nur Ermessenskognition, wenn ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 2 VRG). Bisher konnte die Direktion der Justiz und des Innern das Ermessen prüfen, ebenso bei den anderen Varianten künftig das Bezirksgericht. Da mit dem stationären Massnahmenvollzug stark in die Rechte der inhaftierten Person eingegriffen wird, ist zwar fraglich, inwieweit überhaupt Raum für ein behördliches Ermessen besteht (vgl. auch BGE 147 I 259 E. 1.3.2, 265). Zur Sicherheit soll jedoch mindestens eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz ein allfälliges Ermessen prüfen können. Deshalb wird der Beschwerdeinstanz



sicherheitshalber Ermessenskognition eingeräumt. Bedarf nach weiteren abweichenden oder ergänzenden Bestimmungen ist nicht ersichtlich.

## **b) Zuständiges Gericht**

Als zuständiges Gericht kommt zunächst das Verwaltungsgericht in Betracht. Dieses ist bereits jetzt Beschwerdeinstanz im Straf- und Massnahmenvollzug. Das besondere an der neuen Zuständigkeit wäre der Entscheid innert kurzer Frist. Allerdings ist das Verwaltungsgericht bereits jetzt Beschwerdeinstanz bei Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und bei Massnahmen im Bereich des Gewaltschutzes. In beiden Rechtsgebieten müssen die Beschwerdeverfahren ebenfalls rasch durchgeführt werden. Dabei entscheidet das Verwaltungsgericht regelmässig innert 30-60 Tagen nachdem der Entscheid der Vorinstanz ergangen ist (vgl. z.B. VGr VB.2023.00557 vom 18. Oktober 2023, VB.2023.00704 vom 14. Dezember 2023, VB.2023.00748 vom 2. Februar 2024). Deshalb sollte es möglich sein, dass das Verwaltungsgericht auch bei der Prüfung der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug ähnlich rasch entscheiden kann.

Das Verwaltungsgericht hatte in der Vernehmlassung zur ersten Vorlage vorgebracht, seine Räumlichkeiten seien für die gebotene Anhörung der inhaftierten Personen nicht geeignet. In den letzten Jahren gab es jedoch weder in den Rekursverfahren vor der Direktion der Justiz und des Innern noch in den Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht mündliche Anhörungen der inhaftierten Personen. Weshalb dies nach dem Wegfall des Rekurses bei der Direktion anders sein soll, ist nicht ersichtlich. Und selbst wenn künftig mündliche Anhörungen durchgeführt werden sollten, kann das Verwaltungsgericht diese Verhandlungen auch in den Räumen des Bezirksgerichts Zürich oder des Obergerichts durchführen.

Weiter wendete das Verwaltungsgericht ein, dass eine direkte Beschwerde im Widerspruch zur Kantonsverfassung stehe. Diese schreibe in Art. 77 KV einen zweistufigen Instanzenzug vor. Der besagte Art. 77 Abs. 1 KV sieht jedoch ausdrücklich vor, dass das Gesetz in begründeten Fällen Ausnahmen vorsehen kann (vgl. Abschnitt C/3). Solche Ausnahmen gibt es bereits fürs gesamte Sozialversicherungsrecht, in welchem das Sozialversicherungsgericht als einzige Beschwerdeinstanz entscheidet (rund 2'000 Fälle jährlich). Weiter entscheidet auch das Verwaltungsgericht bereits heute in weit über 100 Fällen jährlich (und damit in über 10% seiner Fälle) als einzige Rechtsmittelinstanz, u.a. im bei Nachsteuern, im Anwaltsrecht und im Beschaffungswesen, ohne dass in diesen Bereichen Probleme wegen einer allfälligen Verfassungswidrigkeit des Rechtsmittelwegs bekannt wären.

Aufgrund des Beschleunigungsgebots von Art. 5 Ziff. 4 EMRK liegt bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug ein begründeter Fall nach Art. 77 Abs. 1 KV vor. Da lediglich eine sehr tiefe zweistellige Zahl direkter Beschwerden pro Jahr erwartet werden, erscheint eine weitere Ausnahme auch quantitativ vertretbar. Sodann ist ein gewichtiges Argument für den vorgeschalteten verwaltungsinternen Rekurs die Kontrolle des Ermessens durch die zuständige Direktion und deren Information über allfällige Mängel in seinen Ämtern (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1180). Bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug besteht jedoch



(fast) kein Ermessen. Zudem kann die Information der Direktion auch durch eine Mitteilung des Beschwerdeentscheids sichergestellt werden (vgl. § 29 a Abs. 4 der Variante 3).

Als Alternative zum Verwaltungsgericht käme das Obergericht in Frage. Die Zuständigkeit des Obergerichts würde jedoch am Vorbehalt des Verwaltungsgerichts betreffend die vermeintliche Unvereinbarkeit einer direkten Beschwerde an ein oberes Gericht mit der Kantonsverfassung nichts ändern. Zudem wäre dann die Zuständigkeit für Beschwerden im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs gespalten. Während das Obergericht die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug prüfen würde, wäre das Verwaltungsgericht für alle anderen Fälle zuständig, insbesondere für die übrigen Lockerungen im stationären Massnahmenvollzug sowie für die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug. Dadurch besteht die Gefahr von widersprüchlichen Entscheidungen. Folglich ist es nicht angezeigt, dass von der ordentlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz im Straf- und Massnahmenvollzug abgewichen wird.

## **F. Beurteilung**

Mit allen drei Varianten kann die vom EGMR geforderte kurze Frist grundsätzlich gleichermassen eingehalten werden. Ausgenommen sind die Fälle, in welchen die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen angehört werden muss. Es ist davon auszugehen, dass die kurze Frist in diesen Fällen jeweils überschritten wird. Es ist keine Ausgestaltung des Rechtsmittelwegs ersichtlich, mit welcher die kurze Frist trotz Anhörung der Fachkommission eingehalten werden könnte. Die Anhörung der Fachkommission ist jedoch vom Bundesrecht vorgeschrieben (vgl. Abschnitt C/2). Deshalb hat der Kanton hier keinen Spielraum. Sollte die Schweiz in einem solchen Fall wegen Verletzung von Art. 5 Ziff. 4 EMRK verurteilt werden, so wäre es am Bund, das Verfahren der Fachkommission neu zu regeln.

### **1. Variante 1**

Für diese Variante spricht, dass alle Entlassungen zwingend von einem unabhängigen Gericht beurteilt werden. Allerdings haben die inhaftierten Personen bei den anderen Varianten die Möglichkeit mittels Rechtsmittel eine gerichtliche Beurteilung zu erhalten. Zudem können sie jederzeit ein neues Gesuch um Entlassung stellen. Damit können (bei allen Varianten) die inhaftierten Personen, die auf ein Rechtsmittel und damit eine gerichtliche Beurteilung verzichtet haben, im Ergebnis jederzeit auf diesen Entscheid zurückkommen. Dies relativiert den Vorteil dieser Variante sehr weitgehend.

Gegen diese Variante spricht, dass die Sachgerichte mit den Vollzugsfragen nicht vertraut sind. Zwar haben sie Erfahrung mit Prognoseentscheiden, nicht jedoch mit dem System des Stufenvollzugs und den Vollzugslockerungen, welche einer bedingten Entlassung aus dem Massnahmenvollzug regelmässig vorausgehen. Ebenfalls gegen diese Variante spricht, dass das Verfahren nach Art. 363 ff. StPO auf Fälle zugeschnitten ist, in denen das Sachurteil nachträglich abgeändert wird, beispielsweise indem eine befristete Massnahme verlängert oder nachträglich eine Verwahrung angeordnet wird. Bei den vorliegenden Fällen geht es jedoch um den Vollzug des (unveränderten) Sachurteils.



Am stärksten gegen diese Variante spricht jedoch, dass die Arbeitsbelastung der Bezirksgerichte mit zusätzlich ca. 280-375 Fällen jährlich sehr stark erhöht würde. Die 20-25 Fälle betreffend die bedingte Entlassung aus der Verwahrung würden in die Zuständigkeit der Einzelgerichte fallen. Deren Arbeitslast würde dadurch leicht erhöht. Die übrigen 260-350 Fälle würden hingegen in die Zuständigkeit der Kollegialgerichte fallen. Diese beurteilen bisher jährlich rund 900 Strafverfahren (vgl. Rechenschaftsbericht des Obergerichts des Kantons Zürich über das Jahr 2022, Ziff. 1.2.1, Statistiktabelle zu den Strafverfahren). Durch die zusätzlichen Verfahren würde die Arbeitslast der Kollegialgerichte um 28-38% erhöht.

Demgegenüber würde sich der Aufwand von Justizvollzug und Wiedereingliederung nur unwesentlich reduzieren. Zwar muss das Amt nicht mehr förmlich über die Entlassung entscheiden. Hingegen muss es einen Antrag auf Entlassung oder Nichtentlassung stellen oder eine Stellungnahme zum Antrag der inhaftierten Person verfassen. Zumindest für erstes muss es die inhaftierte Person weiterhin anhören. Das wäre mit ähnlich viel Aufwand verbunden wie bisher. Zudem muss es an einer allfälligen Verhandlung teilnehmen. Sodann würde zwar der Aufwand bei der Direktion der Justiz und des Innern für das Rekursverfahren und jener beim Verwaltungsgericht fürs Beschwerdeverfahren wegfallen, im Gegenzug jedoch beim Obergericht zusätzlicher, ähnlich hoher Aufwand für die Beurteilung der Berufungen anfallen. Insgesamt wäre diese Variante somit mit einem massiven Mehraufwand bei den Behörden verbunden.

Bei den verwahrten Personen wird derzeit bei rund 10% der Verfügungen betreffend die Entlassung Rekurs erhoben, bei den Personen in stationären therapeutischen Massnahmen nur in 2–3% der Fälle (vgl. Abschnitt D). Letzteres erklärt sich wie folgt: Zwar ist eine stationäre therapeutische Massnahme eine einschneidende Freiheitsbeschränkung. Allerdings findet durch die Therapie in der Regel eine Verbesserung statt. Dadurch gibt es laufend Vollzugslockerungen und eine konkrete Entlassungsperspektive. Zudem ist die Dauer der Massnahme auf fünf Jahre begrenzt. Anschliessend müsste die Massnahme durch ein Gericht verlängert werden. Deshalb wird die Verweigerung der (vorzeitigen) bedingten Entlassung aus einer befristeten stationären therapeutischen Massnahme häufiger akzeptiert als die Verweigerung der bedingten Entlassung aus einer (unbefristeten) Verwahrung. Dass künftig auch in den 90% bzw. 97–98% der Fälle, in denen die inhaftierte Person bisher nicht Rekurs erhoben hat, der zusätzliche Aufwand für ein gerichtliches Verfahren geleistet werden soll, erscheint nicht gerechtfertigt.

Ebenfalls gegen diese Variante spricht, dass die Prüfung der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug durch die Sachgerichte geprüft würde, während (andere) Lockerungen weiterhin auf dem Verwaltungsrechtspflegeweg angefochten werden könnten bzw. müssten. Dabei würden inhaltlich widersprüchliche Entscheide drohen. So könnten beispielsweise die Verwaltungsrechtspflegebehörden die Rückfallgefahr für eine Lockerung als zu hoch einschätzen, die Sachgerichte hingegen die Rückfallgefahr sogar für eine bedingte Entlassung als vertretbar einstufen. Um das zu vermeiden, könnten zwar die Sachgerichte auch über die Verweigerungen von Gesuchen um Lockerungen entscheiden. Damit würde die Arbeitsbelastung der Gerichte jedoch noch viel stärker zunehmen.

Schliesslich spricht gegen diese Variante, dass nicht nur die gerichtliche Prüfung, sondern auch das Berufungsverfahren vor dem Obergericht rasch durchgeführt werden muss, da



das Erfordernis der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK auch für eine zweite gerichtliche Instanz gilt (vgl. Abschnitt C/1). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frist für die Berufungserklärung und die Reaktion der anderen Parteien je 20 Tage beträgt (Art. 399 Abs. 3 und Art. 400 Abs. 3 StPO) und eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden muss (Art. 406 Abs. 1 StPO e contrario). Damit wird die Gefahr einer Verletzung von Art. 5 Ziff. 4 EMRK (im Vergleich zu Variante 3) erhöht.

Aus diesen Gründen ist diese Variante unseres Erachtens keine taugliche Lösung.

## **2. Varianten 2 und 3**

Für Variante 2 (Rekurs an ein Bezirksgericht) spricht, dass weiterhin ein zweistufiger innerkantonaler Rechtsmittelweg besteht und damit das Rechtsschutzinteresse der inhaftierten Person besser gewahrt wird als bei Variante 3 (direkte Beschwerde ans Verwaltungsgericht). Dieser Vorteil wird jedoch relativiert, da eine Verweigerung der Entlassung nicht in materielle Rechtskraft erwächst, sondern jederzeit ein neues Gesuch um Entlassung gestellt werden kann.

Gegen Variante 2 spricht, dass die Bezirksgerichte fast ausschliesslich als entscheidende Behörde und nicht als Rechtsmittelinstanz tätig sind. Deshalb ist ein ordentliches Rechtsmittel an ein Bezirksgericht grundsätzlich systemwidrig. Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht die ordentliche Beschwerdeinstanz in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten.

Zwar sind die Bezirksgerichte bereits jetzt Rechtsmittelinstanz nach dem Gewaltschutzgesetz. Bei diesem Rechtsmittel wird jedoch lediglich geprüft, ob die Anordnung im Zeitpunkt der Anordnung rechtmässig war. Zudem muss die Beurteilung innert vier Arbeitstagen (§ 9 Abs. 1 GSG) und damit äusserst schnell erfolgen. Um diese Frist einzuhalten, dürfen Beweise nur abgenommen werden, soweit sie das Verfahren nicht verzögern (§ 9 Abs. 4 GSG). Bei einem Rechtsmittel betreffend die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug bleiben dem Gericht für seine Beurteilung hingegen trotz der von Art. 5 Ziff. 4 EMRK verlangten kurzen Frist mehrere Wochen. Dabei müssen alle vorhandenen Beweise sorgfältig gewürdigt und sogar geänderte Umstände berücksichtigt werden. Deshalb lässt sich aus der bisherigen Tätigkeit als Rechtsmittelinstanz nach dem Gewaltschutzgesetz keine Eignung als Rekursinstanz bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug ableiten.

Ebenfalls gegen Variante 2 spricht, dass – wie bei Variante 1 – die Prüfung der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug erstinstanzlich durch die Sachgerichte geprüft würde, während (andere) Lockerungen weiterhin erstinstanzlich durch die Direktion der Justiz und des Innern geprüft würden. Allerdings stünde gegen die Entscheide beider Behörden die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen. Wenn Justizvollzug und Wiedereingliederung berechtigt wird gegen Rekursentscheide der Sachgerichte Beschwerde ans Verwaltungsgericht zu erheben, könnte damit die Gefahr von inhaltlich widersprüchlichen Entscheiden wohl zu einem grossen Teil vermieden werden.



Schliesslich spricht gegen Variante 2, dass – wie bei Variante 1 – nicht nur ein, sondern zwei gerichtliche Verfahren rasch durchgeführt werden müssen, da das Erfordernis der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK auch für eine zweite gerichtliche Instanz gilt. Damit wird die Gefahr einer Verletzung von Art. 5 Ziff. 4 EMRK im Vergleich zur Variante 3 erhöht. Somit kann dem Einwand des Verwaltungsgerichts, nicht für rasche Verfahren geeignet sein, mit Variante 2 nicht Rechnung getragen werden. Zudem wird dem Sinn und Zweck des Beschleunigungsgebots durch eine einzige innerkantonale Rechtsmittelinstanz ohnehin besser Rechnung getragen.

Gegen Variante 3 hingegen spricht, dass das Verwaltungsgericht ein oberes kantonales Gericht ist. Dieses sollte mit qualitativ hochstehenden Urteilen zur Fortentwicklung des Rechts beitragen können. Das setzt eine fehlende zeitliche Dringlichkeit und eine Reduktion der Fallzahlen durch vorgeschaltete Rekursinstanzen voraus (vgl. Christoph Auer/Ueli Friederich, Aufgabe und Rolle der verwaltungsinternen Justiz nach dem Inkrafttreten der Rechtsweggarantie, in: Herzog/Feller [Hrsg.], Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Bern 2010, S. 367-400, 395 f.). Deshalb sollte das Verwaltungsgericht grundsätzlich zweite Rechtsmittelinstanz sein (vgl. auch Art. 77 Abs. 1 KV). Hier wird die zeitliche Dringlichkeit jedoch vom übergeordneten Recht durch die kurze Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK vorgegeben, in reduziertem Umfang auch für eine zweite gerichtliche Instanz. Zudem ist die Filterfunktion einer Rekursinstanz in diesem Fall nicht so bedeutsam. Einerseits werden bisher mehr als 50% der Rekursentscheide der Direktion ans Verwaltungsgericht weitergezogen. Andererseits handelt es sich insgesamt nur um wenig Fälle, welche keine grossen Auswirkungen auf die Fallzahlen des gesamten Gerichts haben.

Für Variante 3 (Beschwerde an ein oberes kantonales Gericht) spricht, dass der Aufwand (über alle beteiligten Behörden betrachtet) am geringsten ist. Insbesondere ist das Verwaltungsgericht bereits jetzt sowohl für Beschwerden im Strafvollzug im Allgemeinen als auch für Beschwerden betreffend die Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug zuständig und mit der Materie vertraut. Bei der Variante 2 (Rekurs an ein Bezirksgericht) entsteht kurzfristig ein Initialaufwand, da das Bezirksgericht mit dem Verwaltungsverfahren nur wenig vertraut ist. Zudem ist davon auszugehen, dass es in den ersten Jahren mehr Rekurse gibt, da sich insbesondere wohl bereits seit längerem inhaftierte Personen durch die neue Rekursinstanz inhaltlich andere bzw. für sie bessere Entscheide erhoffen könnten. Sodann wird sich der Aufwand grundsätzlich erhöhen, da eine gerichtliche Überprüfung, welche in den meisten Fällen durch ein Kollegialgericht erfolgen muss, aufwändiger sein dürfte als eine verwaltungsinterne.

Insgesamt spricht der etwas besser ausgebaute Rechtsschutz für Variante 2. Demgegenüber spricht das Beschleunigungsgebot, welches der Anlass für die Revision ist, und der insgesamt geringere Aufwand für die beteiligten Behörden für Variante 3.

## **G. Abbruch einer Massnahme und Antrag auf Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe oder Anordnung einer anderen Massnahme**

Soll bei einer Person im Massnahmenvollzug der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe angeordnet oder die Massnahme in eine andere Massnahme oder eine Verwahrung umgewandelt werden, muss die Massnahme zunächst rechtskräftig aufgehoben werden. Für die Aufhebung ist nach geltendem Recht Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständig. Die Verfügung kann auf dem verwaltungsrechtlichen Rechtsweg angefochten werden. Anschliessend muss Justizvollzug und Wiedereingliederung den Vollzug der aufgeschobenen Freiheitsstrafe, die andere Massnahme oder die Verwahrung beim Strafgericht beantragen. Dessen Entscheid kann auf dem strafrechtlichen Rechtsweg angefochten werden. Das führt zu einer übermässig langen Verfahrensdauer und unnötigem Aufwand, insbesondere da die Strafgerichte nicht an die Erkenntnisse der Behörden und des Verwaltungsgerichts gebunden sind und anstelle der neu beantragten Massnahme oder Verwahrung auch erneut die rechtskräftig aufgehobene Massnahme oder Behandlung anordnen können (vgl. z.B. Urteil des Bezirksgerichts Zürich DA210011 vom 27. Juni 2022).

Aufgrund der fehlenden Bindung der Strafgerichte ist das Verwaltungsgericht deshalb zum Schluss gekommen, dass die betroffene Person durch die Aufhebung gar nicht materiell beschwert ist und es ihr an einem schutzwürdigen Interesse an einem Rechtsmittel fehlt (VGr VB.2021.00598 vom 16. Dezember 2021, ebenso VB.2022.00200 vom 14. Juli 2022). Damit muss die Massnahme zwar weiterhin durch Justizvollzug und Wiedereingliederung aufgehoben werden. Auf ein allfälliges Rechtsmittel ist jedoch in der Regel nicht einzutreten.

Diese Praxis soll ins Gesetz überführt werden. Dabei soll noch ein Schritt weitergegangen, sodass es gar keine Verfügung von Justizvollzug und Wiedereingliederung mehr braucht. Das ist zulässig. Die Kantone sind in ihrer Gerichts- und Behördenorganisation im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs weitgehend frei. Sie können insbesondere die Zuständigkeit für die Aufhebung einer Massnahme als auch jene für die Umwandlung in eine Verwahrung derselben Behörde zuweisen. Da für die Umwandlung in eine Verwahrung von Bundesrechts wegen ein Gericht zuständig sein muss (Art. 62c Abs. 4 StGB), muss es sich bei dieser Behörde jedoch um Gericht handeln (BGE 145 IV 167 E. 1.5, 173 f.).

Bei der Variante 1 würde die Praxis grösstenteils zwangsläufig ins Gesetz überführt, da das Strafgericht ohnehin für die Aufhebung von stationären Massnahmen zuständig sein würde. Zu regeln bliebe lediglich die Aufhebung von ambulanten Behandlungen. Dafür soll ebenfalls das Gericht zuständig sein, wenn mit der Aufhebung gleichzeitig der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe oder die Anordnung einer anderen Massnahme beantragt wird. Soll die ambulante Behandlung hingegen ersatzlos aufgehoben werden, bleibt Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständig.

Bei Variante 2 und 3 muss sowohl die Aufhebung von stationären Massnahmen als auch von ambulanten Behandlungen geregelt werden. Dabei soll ebenfalls das Gericht zuständig sein, wenn mit der Aufhebung gleichzeitig der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe, die Anordnung einer anderen Massnahme oder die Anordnung einer Verwahrung bean-



trägt wird. Soll die Massnahme bzw. Behandlung hingegen ersatzlos aufgehoben werden, bleibt Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständig.

Anders als eine Massnahme kann eine Verwahrung nicht vollständig und ersatzlos aufgehoben werden. Entweder wird die verwahrte Person bedingt entlassen (Art. 64a Abs. 1 StGB) oder die Verwahrung wird (ohne vorgängige Aufhebung) von einem Gericht in eine stationäre therapeutische Massnahme umgewandelt (Art. 65 Abs. 1 StGB; sowie Art. 64c Abs. 3 und 4 StGB für die lebenslängliche Verwahrung). Deshalb besteht das eingangs ausgeführte Problem bei der Verwahrung nicht und es sind keine (zusätzlichen) Anpassungen angezeigt.

## **H. Auswirkungen**

Für Personen im stationären Massnahmenvollzug bedeutet die Änderung des Rechtswegs, dass schneller gerichtlich über ihre Rechtsmittel entschieden und damit ihr Anspruch gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK gewahrt wird.

Andere Private sind von der Vorlage nicht betroffen, ebenso wenig die Gemeinden.

### **1. Variante 1**

Aufgrund der hohen Anzahl der betroffenen Fälle würde die Arbeitsbelastung der Bezirksgerichte signifikant zunehmen. Dadurch käme es entweder zu spürbaren Verzögerungen bei den übrigen Straffällen oder es müssten zusätzliche Stellen geschaffen werden.

### **2. Varianten 2 und 3**

Bei diesen Varianten sind lediglich die Rechtsmittel und damit deutlich weniger Fälle von einer Änderung betroffen. Es handelt sich um eine sehr tiefe zweistellige Zahl von Fällen, die neben den üblichen Schwankungen der übrigen Fallzahlen kaum ins Gewicht fallen dürfte. Deshalb sind bei diesen Varianten die Auswirkungen auf die betroffenen Behörden sehr klein.

## **I. Regulierungsfolgeabschätzung**

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

## **J. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



Geltendes Recht	Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)	Erläuterungen
<p><b>Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)</b> (vom 19. Juni 2006)</p>	<p><b>Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)</b> (vom .....; Änderung; Zuständigkeiten bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...), <i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:</p>	
<p><i>Grundsatz</i></p> <p>§ 14. <sup>1</sup> Der Direktion obliegen alle im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen anfallenden Aufgaben und Entscheide, die nicht ausdrücklich anderen Instanzen übertragen sind.</p> <p><sup>2</sup> Der Regierungsrat bezeichnet die Angelegenheiten, deren Erledigung er einer Amtsstelle überträgt.</p> <p><sup>3</sup> Im Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts nach Art. 363–365 StPO kommt Parteistellung zu:</p>	<p><i>Grundsatz</i></p> <p>§ 14. Abs. 1 und 2 unverändert.</p> <p><sup>3</sup> In Verfahren nach Art. 363–365 StPO kommt Parteistellung zu:</p>	<p>Neu wird das Verfahren nach Art. 363-365 StPO als kantonales Verfahrensrecht auch für Vollzugsentscheide der Gerichte angewendet (vgl. Abschnitt E/1/b). Diese Entscheide ändern jedoch das ursprüngliche Urteil nicht und sind deshalb keine <i>selbstständigen</i> Entscheide. Da die Regelung der Parteistellung auch für diese Verfahren gelten soll, wird der Einleitungssatz ange-</p>



Geltendes Recht	Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)	Erläuterungen
a. der Staatsanwaltschaft,  b. der Jugendanwaltschaft, wenn sie ein Verfahren gemäss Art. 3 Abs. 2 JStG geführt hat.	lit. a und b unverändert.  c. der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle.	<p>passt.</p> <p>Wenn die Aufhebung einer und die Entlassung aus einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung im Verfahren nach Art. 363–365 StPO entschieden wird, muss Justizvollzug und Wiedereingliederung zumindest in diesen Verfahren Parteistellung haben.</p> <p>Bereits bisher wird die Verlängerung von stationären therapeutischen Massnahmen und die Umwandlung in eine Verwahrung in einem Nachverfahren entschieden. Es ist sinnvoll, dass Justizvollzug und Wiedereingliederung auch in diesen Verfahren Parteistellung hat. Deshalb soll Justizvollzug und Wiedereingliederung künftig in allen Verfahren nach Art. 363–365 StPO Parteistellung haben. Das wird voraussichtlich unabhängig von der Variantenwahl Teil einer weiteren Änderung des Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 (StJVG, LS 331) sein.</p> <p>Beim Bund ist derzeit eine Vorlage hängig, mit welcher die Vollzugsbehörde von Bundesrechts wegen legitimiert werden soll, gegen Entscheide in Nachverfahren ein Rechtsmittel einzulegen (Art. 65a E-StGB gemäss Vorlage 22.071, Änderung StGB, Massnahmenpaket Sanktionenvollzug, BBI 2022 2992). Da die Parteistellung weiter geht als die Rechtsmittellegitimation hat dies jedoch keine Auswirkungen auf die vorliegende Änderung.</p>
	<p><i>d. Aufhebung von ambulanten Behandlungen</i></p> <p>§ 16 b. <sup>1</sup> Für die Aufhebung einer ambulanten Be-</p>	<p>Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit bei der Umwandlung einer</p>

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)****Erläuterungen**

handlung ist zuständig:

ambulanten Behandlung in eine stationäre Massnahme sowie beim Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe vereinfacht (vgl. Abschnitt G).

a) das Gericht, wenn die für den Vollzug zuständige Amtsstelle gleichzeitig den Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe oder eine andere Massnahme beantragt,

Wird eine ambulante Behandlung wegen Aussichtslosigkeit, Erreichen der gesetzlichen Höchstdauer oder Erfolglosigkeit aufgehoben, ist die aufgeschobene Freiheitsstrafe zu vollziehen. Alternativ kann eine stationäre Massnahme angeordnet werden (Art. 63b Abs. 2 und 5 StGB). Nicht möglich ist die Anordnung einer Verwahrung (BGE 143 IV 445 E. 2 und 3, 448 f.).

Im Straf- und Justizvollzugsgesetz sind mit «Gerichten» jeweils die Strafgerichte gemeint (vgl. §§ 14 Abs. 3, 16, 25 f. StJVG). Ist ausnahmsweise das Verwaltungsgericht gemeint, wird dieses ausdrücklich so bezeichnet (§ 29 Abs. 3).

b) die für den Vollzug zuständige Amtsstelle, in den übrigen Fällen.

Soll die ambulante Behandlung ersatzlos aufgehoben werden, soll auch künftig die zuständige Amtsstelle zuständig sein.

Die für den Vollzug zuständige Amtsstelle ist Justizvollzug und Wiedereingliederung. Das Amt ist grundsätzlich für alle im Zusammenhang mit dem Vollzug von Strafen und Massnahmen anfallenden Entscheide zuständig (§ 14 Abs. 1 StJVG i.V.m. § 2 Abs. 1 und § 5 lit. a Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 [JV, LS 331.1]). Seine Zuständigkeit wird hier zur besseren Verständlichkeit ausnahmsweise wiederholt. Dabei wird das Amt wie auf Gesetzesstufe üblich abstrakt umschrieben.

<sup>2</sup> Das Gericht entscheidet im Verfahren nach Art. 363–365 StPO.

*e. Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug*

§ 16 c. <sup>1</sup> Zuständig für die Aufhebung der und die

Im Straf- und Justizvollzugsgesetz sind mit «Gerichten» jeweils die Strafgerichte

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)****Erläuterungen**

Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung ist das Gericht. Es entscheidet im Verfahren nach Art. 363–365 StPO.

richte gemeint (vgl. §§ 14 Abs. 3, 16, 25 f.). Ist ausnahmsweise das Verwaltungsgericht gemeint, wird dieses ausdrücklich so bezeichnet (§ 29 Abs. 3).

Zuständig ist jenes Bezirksgericht, welches bereits das erstinstanzliche Urteil gefällt hat (sog. Sachgericht, vgl. Art. 363 StPO). Die Zusammensetzung des Gerichts wird in § 27 GOG geregelt.

<sup>2</sup> Das Verfahren wird durch einen Antrag der zuständigen Amtsstelle oder der betroffenen Person ausgelöst.

Damit wird klargestellt, dass das Gericht nicht von Amtes wegen tätig wird.

<sup>3</sup> Die Entscheide des Gerichts, mit welchen nicht dem Antrag der zuständigen Amtsstelle gefolgt wird, und die Entscheide des Berufungsgerichts werden der zuständigen Direktion mitgeteilt.

Damit soll die Gefahr widersprüchliche Entscheide zwischen dem Sachgericht, welches über Entlassungen aus dem stationären Massnahmenvollzug urteilt, und der Direktion, welche für Rekurse gegen andere Vollzugslockerungen zuständig ist, reduziert werden. Da die Direktion bereits bisher nicht systematisch alle Anordnungen des Amtes gesehen hat, sondern nur jene, gegen welche Rekurs erhoben wurden, genügt es, wenn jene Rekursentscheide mitgeteilt werden, mit welchen nicht dem Amt gefolgt wird. Die zweitinstanzlichen Rechtsmittelentscheide sollen der Direktion hingegen (wie bisher jene des Verwaltungsgerichts) alle mitgeteilt werden.

II. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

*Als Strafgericht a. Im Allgemeinen*

*Als Strafgericht a. Im Allgemeinen*

§ 27. <sup>1</sup>Das Einzelgericht beurteilt erstinstanzlich:

§ 27. <sup>1</sup>Das Einzelgericht beurteilt erstinstanzlich:

a. Übertretungen,

lit. a–c unverändert.

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)****Erläuterungen**

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <p>b. Verbrechen und Vergehen, ausser die Staatsanwaltschaft beantragt:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr,</li><li>2. eine Verwahrung nach Art. 64 StGB,</li><li>3. eine Behandlung von psychischen Störungen nach Art. 59 StGB,</li><li>4. eine Massnahme für junge Erwachsene nach Art. 61 StGB,</li><li>5. einen Freiheitsentzug von mehr als einem Jahr bei gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen oder</li><li>6. eine Landesverweisung von mehr als zehn Jahren,</li></ol> <p>c. Einsprachen gegen Straf- und Einziehungsbefehle sowie gegen Entscheide auf Einziehung in Einstellungsverfügungen.</p> | <p>d. bedingte Entlassungen aus einer Verwahrung nach Art. 64 StGB,</p> <p>e. bedingte Entlassungen aus einer stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59-61 StGB, ausser wenn gleichzeitig deren Aufhebung zu beurteilen ist.</p> | <p>Beim Spruchkörper wird im Vergleich zum bisherigen Recht nichts geändert. Wie bisher am Verwaltungsgericht kann die bedingte Entlassung aus der Verwahrung auch am Strafgericht durch das Einzelgericht beurteilt werden.</p> <p>Dasselbe gilt grundsätzlich für die bedingte Entlassung aus der stationären Massnahme. Hingegen muss die Aufhebung der stationären therapeutischen Massnahme vom Kollegialgericht beurteilt werden (vgl. Abschnitt C/2). Da die Entlassung regelmässig zusammen mit der Aufhebung beurteilt werden muss, wird diese Regelung in der Praxis nicht häufig zur Anwendung kommen und die allermeisten Fälle betreffend stationäre therapeuti-</p> |
|--|---|---|

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 1: Gerichtlicher Entscheid über die Entlassung)****Erläuterungen**

sche Massnahmen werden vom Kollegialgericht beurteilt.

<sup>2</sup> Hält das Einzelgericht eine Strafe oder Massnahme für angezeigt, welche die Staatsanwaltschaft bei ihm nicht hätte beantragen können, so überweist es die Akten entsprechend Art. 334 StPO dem Kollegialgericht. Eine Rückweisung findet nicht statt.

<sup>2</sup> Hält das Einzelgericht eine Strafe oder Massnahme für angezeigt, welche bei ihm nicht hätte beantragt werden können, überweist es die Akten dem Kollegialgericht. Eine Rückweisung findet nicht statt.

Da bei Entlassungen aus dem stationären Massnahmenvollzug, welche neu im Verfahren nach Art. 363–365 StPO beurteilt werden sollen, nicht die Staatsanwaltschaft, sondern Justizvollzug und Wiedereingliederung den Antrag stellt, ist Abs. 2 offener zu formulieren. Zum einen muss die Beschränkung auf die Staatsanwaltschaft wegfallen, zum anderen der Verweis, welcher nur für das erstinstanzliche Hauptverfahren, nicht aber für das Nachverfahren gilt.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

**Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)**  
(vom 19. Juni 2006)

**Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)**  
(vom .....; Änderung; Zuständigkeiten bei der  
Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),

*beschliesst:*

I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

*d. Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen und ambulanten Behandlungen*

§ 16 b. <sup>1</sup> Für die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer ambulanten Behandlung ist zuständig:

a) das Gericht, wenn die für den Vollzug zuständige Amtsstelle gleichzeitig den Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe, eine andere Massnahme oder eine Verwahrung beantragt,

Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit beim Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe sowie bei der Umwandlung einer stationären Massnahme oder einer ambulanten Massnahme in eine andere Massnahme oder eine Verwahrung vereinfacht (vgl. Abschnitt G).

Bei einer stationären therapeutischen Massnahme kann sowohl der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe (Art. 62c Abs. 2 und 3 StGB), eine andere Massnahme (Art. 62c Abs. 3 StGB) oder eine Verwahrung (Art. 62c Abs. 4 StGB) beantragt werden.

Bei einer ambulanten Behandlung kann lediglich der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe (Art. 63b Abs. 2 StGB) oder eine stationäre the-

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

rapeutische Massnahme (Art. 63b Abs. 5 StGB) angeordnet werden, nicht aber eine Verwahrung (BGE 143 IV 445 E. 2 und 3, 448 f.).

Im Straf- und Justizvollzugsgesetz sind mit «Gerichten» jeweils die Strafgerichte gemeint (vgl. §§ 14 Abs. 3, 16, 25 f. StJVG). Ist ausnahmsweise das Verwaltungsgericht gemeint, wird dieses ausdrücklich so bezeichnet (§ 29 Abs. 3).

b) die für den Vollzug zuständige Amtsstelle, in den übrigen Fällen.

Soll die stationäre Massnahme oder die ambulante Behandlung ersatzlos aufgehoben werden, soll auch künftig die zuständige Amtsstelle zuständig sein.

Die für den Vollzug zuständige Amtsstelle ist Justizvollzug und Wiedereingliederung. Dieses Amt ist grundsätzlich für alle im Zusammenhang mit dem Vollzug von Strafen und Massnahmen anfallenden Entscheide zuständig (§ 14 Abs. 1 StJVG i.V.m. § 2 Abs. 1 und § 5 lit. a JVV). Seine Zuständigkeit wird hier zur besseren Verständlichkeit ausnahmsweise wiederholt. Dabei wird das Amt wie auf Gesetzesstufe üblich abstrakt umschrieben.

<sup>2</sup> Das Gericht entscheidet im Verfahren nach Art. 363–365 StPO.

Der Entscheid des Gerichts kann mit Berufung beim Obergericht angefochten werden (Art. 365 Abs. 3 und 398 Abs. 1 StPO).

*Rechtsmittel*

Marginalie vor § 29:  
*Rechtsmittel a. Grundsatz*

Die neue Regelung des Rechtsmittels bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug wird im neuen § 29 a geregelt. Da neu zwei Paragraphen die Rechtsmittel regeln, wird bei § 29 eine Untermarginale eingeführt.

§ 29. <sup>1</sup> Anordnungen der Verwaltungsbehörden können gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 angefochten werden.

[Da nur die Marginale geändert wird, bleibt der Paragraph selbst unverändert. Für ein besseres Verständnis von § 29 a wird er trotzdem aufgeführt.]

<sup>2</sup> Betrifft eine Anordnung Vollzugsöffnungen gemäss Art. 75a Abs. 2 StGB gegenüber einer verwahrten oder

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

zu lebenslänglichen Freiheitsstrafe verurteilten Person, ist die Oberstaatsanwaltschaft zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert.

<sup>3</sup> Betrifft die Anordnung der Vollzugsöffnung eine Person, die eine Tat gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, hat die Oberstaatsanwaltschaft im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht Parteistellung.

*b. Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug*

§ 29 a. <sup>1</sup> Anordnungen der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle betreffend die Aufhebung der und die Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung können innert 10 Tagen mit Rekurs beim Gericht angefochten werden.

Mit dieser Bestimmung wird eine Ausnahme vom ordentlichen Rechtsweg gemacht. Statt wie bisher mit Rekurs an die Direktion können Anordnungen der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle betreffend die Aufhebung der und die Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung künftig beim Bezirksgericht angefochten werden. Wie im Straf- und Justizvollzugsgesetz üblich, wird dieses mit «Gericht» bezeichnet (vgl. Bemerkungen zu § 16 b lit. a).

Die Zuständigkeit eines Gerichts für den ganzen Kanton und dessen Zusammensetzung werden in §§ 23 a und 33 a GOG geregelt.

Für die übrigen Anordnungen der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle im Straf- und Massnahmenvollzug bleibt die Direktion die Rekursinstanz.

Zur Einhaltung der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK wird die Rekursfrist auf 10 Tage abgekürzt. Dadurch wird gleichzeitig auch die Vernehmlassungsfrist abgekürzt (§ 26 b Abs. 2 Satz 3 VRG).

Die bedingte Entlassung ist eine Vollzugsöffnung (vgl. Art. 75a Abs. 2 StGB). Somit ist die Oberstaatsanwaltschaft in den Fällen von § 29 Abs. 2 zur Erhebung eines Rekurses legitimiert.

Handelt es sich um die Aufhebung einer stationären therapeutischen Mass-

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

- nahme und wird gleichzeitig der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe, eine andere Massnahme oder eine Verwahrung oder beantragt, ist das Gericht im Verfahren nach Art. 363–365 StPO zuständig (§ 16 b). Dessen Entscheid kann mit Berufung beim Obergericht angefochten werden kann (Art. 365 Abs. 3 und 398 Abs. 1 StPO).
- <sup>2</sup> Der Rekursentscheid kann innert 10 Tagen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden.
- Für die Anfechtung von Entscheiden der Bezirksgerichte gestützt auf materielles Verwaltungsrecht besteht gemäss § 51 GOG eine Auffangzuständigkeit beim Obergericht. Deshalb muss hier ausdrücklich geregelt werden, dass ausnahmsweise das Verwaltungsgericht Rechtsmittelinstanz ist.
- Wie bereits die Rekursfrist wird auch die Beschwerdefrist (und damit auch die Vernehmlassungsfrist im Beschwerdeverfahren [§ 58 Satz 2 VRG]) auf 10 Tage abgekürzt.
- Die bedingte Entlassung ist eine Vollzugsöffnung (vgl. Art. 75a Abs. 2 StGB). Somit ist die Oberstaatsanwaltschaft in den Fällen von § 29 Abs. 2 zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert und hat in den Fällen von § 29 Abs. 3 Parteistellung vor Verwaltungsgericht.
- <sup>3</sup> Die für den Vollzug zuständige Amtsstelle ist beschwerdeberechtigt.
- Um Differenzen in der Rechtsprechung zwischen dem Bezirksgericht und der Direktion der Justiz und des Innern zu vermeiden, wird Justizvollzug und Wiedereingliederung ermächtigt, gegen Rekursentscheide des Bezirksgerichts Beschwerde beim Verwaltungsgericht zu erheben.
- Daneben ist die betroffene Person sowie allenfalls die Oberstaatsanwaltschaft (§ 29 Abs. 2) beschwerdeberechtigt.
- <sup>4</sup> Für gesetzlich und behördlich angesetzte Fristen im Beschwerdeverfahren gilt kein Fristenstillstand.
- Zur Einhaltung der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK wird im Beschwerdeverfahren eine Ausnahme vom Fristenstillstand (sog. «Gerichtsferien») gemacht. Im Rekursverfahren ist eine solche Ausnahme nicht notwendig, da es in diesem Verfahren keinen Fristenstillstand gibt (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 11, Rz. 18).

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

<sup>5</sup>Die Entscheide des Gerichts und des Verwaltungsgerichts werden der zuständigen Direktion mitgeteilt.

Damit die Direktion der Justiz und des Innern weiterhin über die Rechtsmittelentscheide informiert ist, sind ihr die Rechtsmittelentscheide von den Gerichten mitzuteilen.

II. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

Vor «C. Zuständigkeit des Einzelgerichts»:

*c. Für verwaltungsrechtliche Rekurse*

§ 23 a. Das Bezirksgericht Zürich ist zuständig für Rekurse gegen Anordnungen betreffend die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen gemäss § 29 a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006.

Vor «3. Abschnitt: Das Obergericht»:

*e. Verwaltungsrechtliche Rekurse*

§ 33 a. <sup>1</sup> Das Einzelgericht am Bezirksgericht Zürich ist zuständig für Rekurse gegen Anordnungen betreffend bedingte Entlassungen aus stationären therapeutischen Massnahmen oder einer Verwahrung gemäss § 29 a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006.

Wie bei der gerichtlichen Überprüfung nach Gewaltschutzgesetz soll das Bezirksgericht als Einzelgericht urteilen. Da es sich jedoch nicht um eine verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme handelt, braucht es dafür eine neue Bestimmung.

Aufgrund der tiefen Anzahl der erwarteten Fälle (vgl. Abschnitt E/2/b) soll

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

nur ein Bezirksgericht für den ganzen Kanton zuständig sein. Üblicherweise ist dies das Bezirksgericht Zürich (§ 33 Abs. 3 GOG).

<sup>2</sup> Ist gleichzeitig die Aufhebung einer und die bedingte Entlassung aus einer stationären therapeutischen Massnahme zu beurteilen, ist gemäss § 23 a das Kollegialgericht zuständig.

III. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

*b. Zuständigkeit anderer kantonalen Behörden*

§ 43. <sup>1</sup> Die Beschwerde ist unzulässig gegen Entscheide der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte, ausgenommen Beschwerden betreffend Massnahmen nach

a. §§ 3–14 des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006,

*b. Zuständigkeit anderer kantonalen Behörden*

§ 43. <sup>1</sup> Die Beschwerde ist unzulässig gegen Entscheide der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte, ausgenommen Beschwerden

a. betreffend Massnahmen nach

Entscheide der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte können grundsätzlich nicht ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Damit dies bei Rekursentscheiden betreffend die Aufhebung der und die Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung möglich ist, braucht es eine zusätzliche Ausnahme.

Nach den bisherigen lit. a-c kann gegen *alle* Entscheide der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte in den genannten Bereichen Beschwerde erhoben werden. Bei den stationären therapeutischen Massnahmen und der Verwahrung unterliegen neu jedoch lediglich die Rekursentscheide betreffend die Aufhebung und die bedingte Entlassung der Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Gegen deren erstmalige Anordnung und Verlängerung durch die erstinstanzlichen Strafgerichte muss Berufung beim Obergericht

**Geltendes Recht****Vorentwurf (Variante 2: Rekurs ans Bezirksgericht) Erläuterungen**

geführt werden (Art. 398 StPO). Deshalb kann die neue Gegen Ausnahme nicht in die bisherige Aufzählung eingefügt werden und die Systematik von Abs. 1 muss angepasst werden.

lit. a wird zu lit. a Ziff. 1.

b. § 34 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007,

Wegweisungen und Fernhaltungen nach Polizeigesetz können im gleichen Verfahren bei der Haftrichterin oder beim Haftrichter und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden, wie Massnahmen nach Gewaltschutzgesetz (vgl. § 34 Abs. 4 PolG). Bisher fehlte das Polizeigesetz jedoch in dieser Aufzählung.

lit. b und c werden zu lit. a Ziff. 3 und 4.

b. Art. 73–78 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005,

b. gegen Rekurse betreffend Entlassungen aus dem stationären Massnahmenvollzug gemäss § 29 a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006.

c. Art. 4–9 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007.

<sup>2</sup> Mit Beschwerde nach den Bestimmungen dieses Gesetzes können beim Obergericht angefochten werden:

Abs. 2 unverändert.

a. Justizverwaltungsakte des Verwaltungsgerichts, die es als einzige Instanz getroffen hat,

b. Erlasse des Verwaltungsgerichts.

IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.



V. Mitteilung an den Regierungsrat.



Geltendes Recht	Vorentwurf (Variante 3: Direkte Beschwerde ans Verwaltungsgericht)	Erläuterungen
<p><b>Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)</b> (vom 19. Juni 2006)</p>	<p><b>Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)</b> (vom .....; Änderung; Zuständigkeiten bei der Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...), <i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:</p> <p><i>d. Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen und ambulanten Behandlungen</i></p> <p>§ 16 b. <sup>1</sup> Für die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer ambulanten Behandlung ist zuständig:</p> <p>a) das Gericht, wenn die für den Vollzug zuständige Amtsstelle gleichzeitig den Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe, eine andere Massnahme oder eine Verwahrung beantragt,</p> <p>b) die für den Vollzug zuständige Amtsstelle, in den übrigen Fällen.</p>	<p>Vgl. Erläuterungen zur gleichlautenden Bestimmung in der Variante 2.</p>



Geltendes Recht	Vorentwurf (Variante 3: Direkte Beschwerde ans Verwaltungsgericht)	Erläuterungen
<p><i>Rechtsmittel</i></p> <p>§ 29. <sup>1</sup> Anordnungen der Verwaltungsbehörden können gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 angefochten werden.</p> <p><sup>2</sup> Betrifft eine Anordnung Vollzugsöffnungen gemäss Art. 75a Abs. 2 StGB gegenüber einer verwahrten oder zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilten Person, ist die Oberstaatsanwaltschaft zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert.</p> <p><sup>3</sup> Betrifft die Anordnung der Vollzugsöffnung eine Person, die eine Tat gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, hat die Oberstaatsanwaltschaft im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht Parteistellung.</p>	<p><sup>2</sup> Das Gericht entscheidet im Verfahren nach Art. 363–365 StPO.</p> <p>Marginalie vor § 29: <i>Rechtsmittel a. Grundsatz</i></p>	<p>Vgl. Erläuterungen zur gleichlautenden Bestimmung in der Variante 2.</p>
	<p><i>b. Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug</i></p> <p>§ 29 a. <sup>1</sup> Anordnungen der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle betreffend die Aufhebung der und die Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung können innert 10 Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.</p>	<p>Mit dieser Bestimmung wird eine Ausnahme vom ordentlichen Rechtsmittelweg gemacht. Statt wie bisher mit Rekurs an die Direktion können Anordnungen der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle betreffend die Aufhebung der und die Entlassung aus der stationären therapeutischen Massnahme und der Verwahrung künftig direkt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dieses entscheidet wie bereits bisher bei der Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme als Kollegial-</p>



Geltendes Recht	Vorentwurf (Variante 3: Direkte Beschwerde ans Verwaltungsgericht)	Erläuterungen
		<p>gericht und bei der bedingten Entlassung als Einzelgericht (§ 38 b Abs. 1 lit. d Ziff. 2 VRG, vgl. ausführlich Abschnitt C/2). Für die übrigen Anordnungen im Straf- und Massnahmenvollzug bleibt die Direktion die Rekurs- und das Verwaltungsgericht zweite Rechtsmittelinstanz.</p> <p>Die bedingte Entlassung ist eine Vollzugsöffnung (vgl. Art. 75a Abs. 2 StGB). Somit ist die Oberstaatsanwaltschaft in den Fällen von § 29 Abs. 2 zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert und hat in den Fällen von § 29 Abs. 3 Parteistellung vor Verwaltungsgericht.</p> <p>Handelt es sich um die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme und wird gleichzeitig der Vollzug einer aufgeschobenen Freiheitsstrafe, eine andere Massnahme oder eine Verwahrung oder beantragt, ist das Gericht im Verfahren nach Art. 363–365 StPO zuständig (§ 16 b). Dessen Entscheid kann mit Berufung beim Obergericht angefochten werden kann (Art. 365 Abs. 3 und 398 Abs. 1 StPO).</p>
	<p><sup>2</sup> Für gesetzlich und behördlich angesetzte Fristen im Beschwerdeverfahren gilt kein Fristenstillstand.</p>	<p>Zur Einhaltung der kurzen Frist gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK wird im Beschwerdeverfahren eine Ausnahme vom Fristenstillstand (sog. «Gerichtsferien») gemacht.</p>
	<p><sup>3</sup> Mit der Beschwerde kann die Unangemessenheit der angefochtenen Anordnung gerügt werden.</p>	<p>Die Rüge der Unangemessenheit kann im Beschwerdeverfahren nur erhoben werden, wenn ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 2 VRG). Art. 5 Ziff. 4 EMRK verlangt zwar keine Überprüfung der Angemessenheit. Zudem besteht wohl auch kein Ermessensspielraum (vgl. Abschnitt C/1 und E/3/a). Sicherheitshalber sollte dem Verwaltungsgericht jedoch trotzdem die Möglichkeit eingeräumt werden, einen allfälligen Ermessensspielraum zu prüfen.</p>
	<p><sup>4</sup> Der Entscheid des Verwaltungsgerichts wird der zuständigen Direktion mitgeteilt.</p>	<p>Da die Direktion der Justiz und des Innern nicht mehr vorgängig über den Rekurs entscheidet, ist sie am Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht nicht mehr beteiligt. Damit sie trotzdem weiterhin über die Entscheide des Verwaltungsgerichts informiert ist, sind ihr diese vom Verwaltungsgericht</p>



**Geltendes Recht**

**Vorentwurf (Variante 3: Direkte Beschwerde ans  
Verwaltungsgericht)**

**Erläuterungen**

mitzuteilen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.