

Merkblatt zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug

1. Ausgangslage

Aus Artikel 123 Absatz 2 der Bundesverfassung (SR 101) ergibt sich der Grundsatz, dass der strafrechtliche Sanktionenvollzug Sache der Kantone ist. Die Kantone müssen die von ihren Gerichten gefällten Urteile vollziehen (Art. 372 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0; abgekürzt StGB). Sie haben einen einheitlichen Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zu gewährleisten (Art. 372 Abs. 3 StGB). Die drei regionalen Vollzugskonkordate sorgen für die angestrebte Rechtsvereinheitlichung, wobei das Concordat latin direkt anwendbare verbindliche Regelungen mit Gesetzesrang erlassen kann; demgegenüber beinhalten die Richtlinien und Empfehlungen der Deutschschweizer Konkordate die Aufforderung an ihre Mitglieder, den Inhalt der Regelungen in die kantonale Gesetzgebung zu übernehmen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen ist es nicht möglich, dass die KKJPD gesamtschweizerisch verbindliche Regelungen aufstellt. Dies ist auch nicht notwendig: Alle drei Konkordate haben das Ausgangs- und Urlaubswesen detailliert geregelt. Inhaltlich stimmen diese Regelungen in den wesentlichen Grundzügen überein.

Teilweise bestehen aber namentlich bei Vollzügen, an denen Behörden und Vollzugseinrichtungen aus verschiedenen Konkordaten beteiligt sind, Unsicherheiten oder unterschiedliche Auslegungen,

- was unter Vollzugsöffnungen zu verstehen ist;
- wer für die Bewilligung von Vollzugsöffnungen zuständig ist;
- wie die Zusammenarbeit und der Informationsfluss unter den am Vollzug einer strafrechtlichen Sanktion Beteiligten zu erfolgen hat;
- welche Besonderheiten bei als gefährlich beurteilten Personen zu beachten sind.

Diese Unsicherheiten sollen mit einem gemeinsamen Merkblatt, das den beteiligten staatlichen Stellen als Auslegungshilfe dient, möglichst beseitigt werden. Es bleibt Aufgabe der Konkordate zu prüfen, ob eine Anpassung / Präzisierung ihrer Regelungen im Sinn dieses Merkblatts notwendig bzw. zweckmässig ist.

2. Definitionen

Das StGB enthält folgende Legaldefinitionen:

- Vollzugsort (Art. 76 StGB)
Freiheitsstrafen werden in einer geschlossenen oder offenen Strafanstalt vollzogen. Der Gefangene wird in eine geschlossene Strafanstalt oder in eine geschlossene Abteilung einer offenen Strafanstalt eingewiesen, wenn die Gefahr besteht, dass er flieht, oder zu erwarten ist, dass er weitere Straftaten begeht.
- Vollzugsöffnungen (Art. 75a Abs. 2 StGB)
Vollzugsöffnungen sind Lockerungen im Freiheitsentzug, namentlich die Verlegung in eine offene Anstalt, die Gewährung von Urlaub, die Zulassung zum Arbeitsexternat oder zum Wohnexternat und die bedingte Entlassung.
- Urlaub (Art. 84 Abs. 6 StGB)
Dem Gefangenen ist zur Pflege der Beziehungen zur Aussenwelt, zur Vorbereitung seiner Entlassung oder aus besonderen Gründen in angemessenem Umfang Urlaub zu gewähren, soweit sein Verhalten im Strafvollzug dem nicht entgegensteht und keine Gefahr besteht, dass er flieht oder weitere Straftaten begeht.
- Gemeingefährlichkeit (Art. 75a Abs. 3 StGB)
Gemeingefährlichkeit ist anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass der Gefangene flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt.

Für die Einweisung in eine offene Einrichtung und für die Bewilligung von Vollzugsöffnungen im Massnahmenvollzug verweist Art. 90 Abs. 4bis StGB auf Art. 75a, der sinngemäss gilt.

2.1. Vollzugsöffnungen

Als Vollzugsöffnungen gelten sämtliche Aufenthalte von eingewiesenen Personen

- ausserhalb des Sicherheitsbereichs einer geschlossenen Vollzugseinrichtung oder einer geschlossenen Abteilung einer offenen Vollzugseinrichtung¹;
- ausserhalb des Areals einer offenen Vollzugseinrichtung², ausgenommen im Vollzugskonzept vorgesehene, der Einweisungsbehörde bekannt gegebene³ begleitete Aktivitäten⁴.

Namentlich gelten als Vollzugsöffnungen:

- begleitete Ausgänge
- unbegleitete Ausgänge
- begleitete Sach- und Beziehungsurlaube
- unbegleitete Sach- und Beziehungsurlaube
- Beschäftigung ausserhalb des Sicherheitsbereichs einer geschlossenen Vollzugseinrichtung (Arbeit ausserhalb der Anstaltsmauern bzw. in einem weniger gesicherten Bereich)
- Versetzung aus einer geschlossenen in eine offene Vollzugseinrichtung
- Beschäftigung bei einem privaten Arbeitgeber, externe Arbeitstrainings
- Arbeitsexternate
- Wohn- und Arbeitsexternate
- bedingte Entlassungen.

Nicht als Vollzugsöffnungen gelten:

- polizeiliche Zuführungen von eingewiesenen Personen (z.B. zu Befragungen, Verhandlungen, Arztterminen);
- Gefangenentransporte mit dem interkantonalen Transportsystem JTS oder mit kantonseigenen Gefangenentransporten.

Ist eine Person im Rahmen des Straf- oder Massnahmenvollzugs in ein Spital oder eine psychiatrische Klinik eingewiesen, liegen begleitete Verschiebungen auf dem Spital- oder Klinikareal⁵ in der Verantwortung des Spitals oder der Klinik, soweit die Einweisungsbehörde nicht ausdrücklich etwas anderes angeordnet hat.

2.2. Ausgang und Urlaub

Ausgang und Urlaub sind als bewilligte, zeitlich begrenzte Abwesenheiten von der Vollzugseinrichtung speziell geregelte Vollzugsöffnungen. Sie sind Bestandteil der individuellen Vollzugspläne (Art. 75 Abs. 3 und Art. 90 Abs. 2 StGB) und dienen in erster Linie der Erreichung des gesetzlichen Vollzugsziels der künftigen Straffreiheit (Art. 75 Abs. 1 StGB). Namentlich dienen sie:

- der Aufrechterhaltung/Pflege oder dem Aufbau von Beziehungen mit Personen ausserhalb der Vollzugseinrichtung;
- der Besorgung unaufschiebbarer persönlicher, existenzhaltender und rechtlicher Angelegenheiten, für welche die Anwesenheit der eingewiesenen Person ausserhalb der Vollzugseinrichtung unerlässlich ist;
- der Aufrechterhaltung des Bezugs zur Aussenwelt und zur Strukturierung eines langen Vollzugs⁶;

¹ Geschlossene Vollzugseinrichtungen und geschlossene Abteilungen einer offenen Vollzugseinrichtung müssen durch bauliche, technische, organisatorische und personelle Mittel verhindern, dass sich die eingewiesenen Personen durch Flucht dem Vollzug entziehen.

² Mit der Einweisung in den offenen Vollzug bringt die Einweisungsbehörde zum Ausdruck, dass bei der eingewiesenen Person keine (erhöhte) Gefahr für eine Flucht oder weitere Straftaten besteht. Dies entbindet aber nicht davor, diese Risiken bei weitergehenden Öffnungen erneut konkret zu prüfen.

³ allgemein oder z.B. mit dem Vollzugsplan.

⁴ z.B. externe Arbeitseinsätze mit einem Arbeitsmeister, sportliche Aktivitäten mit einem Sportleiter, Mitwirkung in einer geführten Freizeitgruppe mit externen Aktivitäten.

⁵ z.B. für Untersuchungen/Behandlungen in einem anderen Gebäude auf dem Areal.

⁶ Auf eine Begründung von Vollzugsöffnungen „aus humanitären Gründen“ sollte verzichtet werden.

- therapeutischen Zwecken (z.B. zur Erfüllung therapeutischer Aufgaben, zur Überprüfung der therapeutischen Arbeit, zur Aufrechterhaltung einer Grundmotivation für die therapeutische Arbeit);
- der Vorbereitung der Entlassung.

Ausgang und Urlaub erfolgen in der Regel unbegleitet. Die Bewilligungsbehörde kann eine Begleitung der eingewiesenen Person anordnen, wenn dies notwendig erscheint, um den geregelten Ablauf der Vollzugsöffnung sicher zu stellen. Wird nicht ausdrücklich etwas anderes angeordnet, erfolgt die Begleitung durch Mitarbeitende der Vollzugseinrichtung⁷. Die Begleitperson sorgt in erster Linie für die Einhaltung des Ausgangs- bzw. Urlaubsprogramms. Sie ergreift die nach der konkreten Situation und den Umständen gebotenen und zumutbaren Massnahmen zur Verhinderung einer Flucht oder einer Straftat⁸.

3. Zuständigkeit

3.1. Grundsatz

Die Einweisungsbehörde ist verantwortlich für die Planung des gesamten Vollzugs und koordiniert diesen. Sie bestimmt die geeignete Vollzugseinrichtung und entscheidet namentlich auch über Vollzugsöffnungen. Sie kann die Bewilligung von Vollzugsöffnungen an die Erfüllung von Bedingungen und die Einhaltung von Auflagen knüpfen.

3.2. Kompetenzdelegation

Die Einweisungsbehörde kann ihre Kompetenz zur Bewilligung von Vollzugsöffnungen (ausgenommen die bedingte Entlassung) ganz oder teilweise der Vollzugseinrichtung delegieren. Diese Delegation erfolgt schriftlich⁹.

Bei eingewiesenen Personen, bei denen die Gemeingefährlichkeit nicht verneint wurde, wird auf eine Delegation der Entscheidkompetenzen verzichtet.

3.3. Notzuständigkeit bei zeitlicher Dringlichkeit

Ist der Entscheid über eine Vollzugsöffnung unaufschiebbar¹⁰, ist die Einweisungsbehörde nicht erreichbar und wurden die Entscheidungskompetenzen nicht delegiert, entscheidet die Leitung der Vollzugseinrichtung. Sie sorgt für das der allfälligen Gefährlichkeit der eingewiesenen Person angemessene Sicherheitsdispositiv und orientiert sich dabei an allfälligen vorgängig bewilligten Vollzugsöffnungen. Im Zweifel ersucht sie um polizeiliche Unterstützung.

Die Leitung der Vollzugseinrichtung orientiert die Einweisungsbehörde sobald als möglich. Diese entscheidet über die Aufrechterhaltung, Anpassung oder Aufhebung der Anordnung.

3.4. Ausstellung des Urlaubspasses

Gestützt auf und im Rahmen der Urlaubsbewilligung stellt die Vollzugseinrichtung der eingewiesenen Person für den konkreten Urlaub einen Urlaubspass aus, den diese während der Abwesenheit von der Vollzugseinrichtung auf sich zu tragen und der Polizei bei einer Kontrolle vorzuweisen hat.

⁷ Je nach Beurteilung der Sicherheitslage und nach dem Zweck der Öffnung erfolgt die Begleitung durch Anstaltspersonal aus dem Sicherheitsdienst, dem Wohn- oder Arbeitsbereich oder dem Therapiebereich. Die Begleitung durch andere Personen (z.B. freiwillige Mitarbeitende, ehemalige Polizisten oder Vollzugsmitarbeitende, die im Auftragsverhältnis arbeiten, oder Angehörige, Bekannte oder andere Privatpersonen) genügt nur, wenn dies in der Bewilligung ausdrücklich festgehalten ist.

⁸ Die Begleitperson hat umgehend zu reagieren, wenn sich im Verhalten der eingewiesenen Person Auffälligkeiten zeigen, die auf einen Missbrauch der Öffnung hindeuten. Bei Anstalten zur Fluchtergreifung oder bei Flucht sind Sofortmassnahmen zu ergreifen, die vorgängig z.B. in Checklisten festgelegt wurden.

⁹ z.B. mit dem Vollzugauftrag an die Vollzugseinrichtung.

¹⁰ z.B. bei einer notfallmässigen Einweisung in ein Spital oder eine psychiatrische Klinik oder bei der Gefahr des Ablebens eines nahen Angehörigen. Erfolgt die Einweisung in ein Spital oder eine psychiatrische Klinik durch die Polizei und sorgt diese auch für die Bewachung der eingewiesenen Person, handelt es sich nicht um eine Vollzugsöffnung (siehe auch Ziff. 2.1. Abs. 3 und 4 dieses Merkblatts).

3.5. Prüfung der aktuellen Situation

Bevor der Ausgang oder Urlaub angetreten wird, prüft die Vollzugseinrichtung, ob die Bewilligungsvoraussetzungen aktuell weiter gegeben sind. Bei veränderten Verhältnissen (z.B. zwischenzeitliche Disziplinierung, Verschlechterung des gesundheitlichen Zustands, Auffälligkeiten am Urlaubstag etc.) verweigert die Vollzugseinrichtung die Durchführung des Urlaubs. Die Einweisungsbehörde wird umgehend informiert¹¹.

4. Zusammenarbeit / Information

4.1. Einweisungsbehörde

Die Einweisungsbehörde ist dafür verantwortlich, dass die Vollzugseinrichtung bei der Einweisung und während des Vollzugs alle für die Gestaltung des Vollzugs wichtigen Informationen erhält. Sie stellt der Vollzugseinrichtung die nötigen Unterlagen zu, namentlich einen Vollzugsauftrag mit den Personalien, Delikten und Vollzugsdaten, die Urteile, allfällige Gutachten und Empfehlungen der Fachkommission¹² und den Strafregisterauszug. Sie informiert soweit möglich über den Gesundheitszustand der eingewiesenen Person, den ausländerrechtlichen Status, allfällige Fernhaltungsmassnahmen und Ausschreibungen im RIPOL sowie über hängige Verfahren.

4.2. Vollzugseinrichtung

Sind die Kompetenzen zur Bewilligung von Vollzugsöffnungen nicht delegiert, stellt die Vollzugseinrichtung bei der Einweisungsbehörde schriftlich Antrag. Der Antrag enthält die Angaben zur konkreten Ausgestaltung und den Rahmenbedingungen der geplanten Vollzugsöffnung¹³. Ausserdem berichtet die Vollzugseinrichtung über die Einhaltung des Vollzugsplans und die Mitwirkung der eingewiesenen Person bei der Planung und Umsetzung der Vollzugsplanungsziele.

Die Vollzugseinrichtung nimmt Stellung, ob nach ihrer Beurteilung die Voraussetzungen für die Bewilligung von Vollzugsöffnungen erfüllt sind (keine Fluchtgefahr, keine Gefahr neuer Straftaten, korrekte Führung, Vertragsfähigkeit, geeigneter, überprüfter Empfangsraum, genügend Mittel) und ob allfälligen Unsicherheiten mit Auflagen/Begleitmassnahmen begegnet werden kann.

Absolviert die eingewiesene Person in der Vollzugseinrichtung eine therapeutische Behandlung, fügt die Vollzugseinrichtung auch die Stellungnahme der zuständigen Therapieperson bei. Diese nimmt namentlich zur Wahrscheinlichkeit und Art neuer Straftaten während der geplanten Vollzugsöffnung Stellung und macht allenfalls Empfehlungen zur Minderung einer solchen Gefahr.

4.3. Versetzung

Bei einer Versetzung der eingewiesenen Person werden der neuen Vollzugseinrichtung die Vollzugsakten und ein Bericht über den Stand der Umsetzung des Vollzugsplans zugestellt.

5. Umgang mit potentiell gefährlichen Tätern

5.1. Erhöhte Aufmerksamkeit

Bei Personen, die wegen einer Straftat verurteilt wurden, durch welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person grundsätzlich schwer beeinträchtigt werden kann oder bei denen aus anderen Gründen Hinweise auf eine Gefahr für Dritte bestehen, hat die Einweisungsbehörde die Gefährlichkeit nötigenfalls unter Beizug der Fachkommission genauer abzuklären.

Dabei soll sie insbesondere die Analyse der Anlasstat, das Tatmotiv und Tatvorgehen, die Kriminalitätsentwicklung, eine psychische Störung, die Persönlichkeit und entsprechende Problembe-
reiche, spezifisches Konfliktverhalten, soziale Kompetenzen, die Entwicklung seit dem Delikt

¹¹ Keine Information ist erforderlich, wenn der Urlaub aus innerbetrieblichen Gründen verschoben oder abgesagt werden muss, z.B. wegen Erkrankung der eingewiesenen oder der Begleitperson.

¹² vgl. Art. 62 d Abs. 2 und Art. 75a Abs. 1 StGB.

¹³ z.B. Zweck der Öffnung, genaues Programm mit Zeit- und Ortsangaben, Transportmittel, Kontaktpersonen, Abstinenzauflagen, allfällige Begleitpersonen, vorgesehene Sicherheitsmassnahmen (z.B. Kontrollanrufe).

betreffend die Delinquenz, das Verhalten im Vollzug, Beziehungsfähigkeit, Absprachefähigkeit, Entwicklungen in der Therapie, Einsicht, Verantwortungsübernahme für das Delikt sowie die grundsätzliche Behandelbarkeit, die Therapiemotivation und den sozialen Empfangsraum bei Lockerungen berücksichtigen.

5.2. Vollzugsöffnungen

Ob eine Vollzugsöffnung bewilligt werden kann, ist aufgrund einer Analyse des konkreten Risikos für eine Flucht oder eine neue Straftat in Berücksichtigung des Zwecks und der konkreten Modalitäten der geplanten Öffnung sowie der aktuellen Situation der eingewiesenen Person zu entscheiden.

Vollzugsöffnungen können bewilligt werden, wenn:

- die verurteilte Person als nicht (mehr) gemeingefährlich¹⁴ beurteilt wird¹⁵; oder
- Dritte vor einer verbleibenden Gefahr durch begleitende Massnahmen oder Auflagen ausreichend geschützt werden können¹⁶; oder
- die Vollzugsdatenlage Vollzugsöffnungen zur Vorbereitung einer bevorstehenden Entlassung erfordert¹⁷.

5.3. Einbezug der Fachkommission

Die Einweisungsbehörde holt die Stellungnahme der Fachkommission ein, wenn:

- sie die Bewilligung einer Vollzugsöffnung erwägt und
- die eingewiesene Person verwahrt ist oder eine lebenslängliche Freiheitsstrafe zu verbüssen hat oder
- sie die Gemeingefährlichkeit einer anderen eingewiesenen Person nicht selber eindeutig beantworten kann.

Die Fachkommission nimmt zur Gefährdung von Dritten durch die geplante Vollzugsöffnung Stellung und gibt allenfalls Empfehlungen ab, mit welchen Rahmenbedingungen und Begleitmassnahmen eine allfällige Gefährdung gesenkt werden kann.

5.4. Begründung des Entscheids

Die Einweisungsbehörde entscheidet über die Vollzugsöffnung schriftlich und begründet. Sie sorgt für die Eintragung der eingewiesenen Person ins RIPOL¹⁸.

Die Vollzugseinrichtung sorgt dafür, dass der Entscheid umgesetzt wird. Sie hat allfälligen Begleitpersonen alle nötigen Informationen zur eingewiesenen Person und zum Zweck der Öffnung sowie zum Sicherheitsdispositiv¹⁹ und zum Verhalten im Notfall²⁰ abzugeben. Erachtet die Vollzugseinrichtung den Entscheid oder verfügte Auflagen als nicht umsetzbar, meldet sie dies der Einweisungsbehörde unverzüglich.

Bern / 29. März 2012 / Frühjahrsversammlung KKJPD (Plenum)

¹⁴ Nach Art. 75a Abs. 3 StGB.

¹⁵ weil eine Behandlung erfolgreich verläuft oder sich das Rückfallrisiko aus anderen Gründen hinreichend verringert hat (z.B. wegen des Alters oder Gesundheitszustandes der eingewiesenen Person).

¹⁶ z.B. durch Begleitung, elektronische Überwachung oder Auflagen wie Kontakt- oder Rayonverbot.

¹⁷ Weil eine zeitlich begrenzte Sanktion endet und keine Möglichkeit oder keine Aussicht auf Erfolg besteht, dem Gericht die nachträgliche Änderung der Sanktion zu beantragen.

¹⁸ Art. 15 Abs. 1 Bst. k des BG über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, SR 361.

¹⁹ z.B. lückenlose Begleitung während der gesamten Dauer der Vollzugsöffnung, auch bei Toilettenbesuchen; Anzahl Begleitpersonen; Fesselung; Transportfahrzeug.

²⁰ Die Begleitpersonen müssen informiert sein, was sie im Notfall, z.B. bei einem Fluchtversuch, unternehmen dürfen und müssen.