

Ausgang und Hafturlaub : mangelnde Kenntnisse der Praxis in der Schweiz

Autor(en): **Fink, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **14 (2015)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050744>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Daniel Fink

Ausgang und Hafturlaub: Mangelnde Kenntnisse der Praxis in der Schweiz

Zusammenfassung

Begleitete und unbegleitete Ausgänge wie auch Hafturlaub von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug standen in den letzten Jahren aufgrund tragischer Vorfälle wiederholt in den Schlagzeilen der Medien, führten zu Wechsel im Leitungspersonal sowie zu grossangelegten Audits der Ereignisse und Reglemente. Ein Blick in die Literatur zeigt aber, dass nur gerade Kommentare der rechtlichen Bestimmungen existieren und bisher keine einzige empirische Studie zur Praxis, der Organisation und dem Erfolg von Urlaub abgeschlossen wurde. Auch die statistische Untersuchung dieser Vollzugsöffnungen ist, nimmt man einen kantonalen Zahlenspiegel aus, noch ganz am Anfang. Im Zusammenhang mit diesen Ereignissen scheinen sich nach und nach auch Vollzugspraktiken zu verändern, indem zunehmend risikoorientiert gearbeitet und in Zukunft verschiedene Beurteilungsinstrumente – auch zur Gewährung von Hafturlaub und Ausgang – eingesetzt werden sollen. In diesem Beitrag¹ werden in aller Kürze Entstehung und Entwicklung von Ausgang und Hafturlaub angesprochen, die existierenden Statistiken bemüht, die Gewährungs- und Rückkehrquoten angesprochen, der Einsatz der Risikoinstrumente erwähnt, wobei mehr auf die mangelnden Kenntnisse zu den Vollzugsöffnungen hingewiesen wird, als dass gesicherte Analyseelemente vorgelegt werden können.

Schlüsselwörter: Ausgang, Hafturlaub, fehlende (statistische und empirische) Daten, Risikobeurteilung, Schweiz.

Résumé

Ces dernières années, les sorties accompagnées et non accompagnées ainsi que les congés des personnes en exécution de peines et de mesures ont été régulièrement au centre de l'attention des médias en raison d'événements tragiques survenus pendant ces aménagements de peine. Ils ont eu pour conséquences des changements de personnel de direction et conduit à d'importants audits des pratiques et procédures en la matière. En consultant la littérature, on constate qu'il existe bien divers commentaires des dispositions légales, mais jusqu'à présent aucune étude empirique sur la pratique, l'organisation et le succès des sorties et des congés. Si l'on excepte une feuille de statistique cantonale, on remarque que l'enquête statistique en est encore à ses balbutiements. Pourtant, ces événements contribuent à modifier les pratiques de l'exécution des peines et des mesures, de plus en plus orientées sur le risque (de récidive) et l'utilisation, à l'avenir, d'instruments d'évaluation pour asseoir les décisions de sorties et de congés. Cette contribution¹ évoque l'apparition et l'évolution des sorties et congés, recourt aux statistiques pour indiquer les taux d'octroi et de retour des congés, indique les instruments d'évaluation des risques utilisés. Cependant, ce sont davantage les manques de connaissances qui sont mis en évidence plutôt que des éléments d'analyses vérifiées.

Mots-clés: Sorties, congé pénitentiaires, manques de données (statistiques et empiriques), évaluation des risques, Suisse.

Abstract

During the past years, prison leaves have been in the focus of media attention due to tragic events which occurred during these short absences of detainees from prison. The consequences have been changes in the management and important audits of practices and procedures. However, the literature review shows that the empirical and statistical knowledge about prison leaves in Switzerland is nonexistent. These events contribute furthermore to changes in practices, decision making processes and probably outcomes which have a direct impact on the possibility for prisoners to get a conditional release. This contribution¹ provides a short overview of practices of prison leaves in Switzerland and points to many unknown aspects, including the lack of statistical data.

Keywords: prison leaves, lack of (statistical and empirical) data, risk assessment, Switzerland.

1. Einführung

Es besteht in Praxis, Lehre und Politik weitgehend Einigkeit darüber, dass der während eines unbegleiteten Hafturlaubs durch E. H., einem rückfälligen Sexualmörder, begangene Sexual-

¹ Dieser Beitrag entstand als Kurzvortrag im Panel zu Entscheid-Prozessen bei Ausgang und Urlaub im Straf- und Massnahmenvollzug, welcher an der alle zwei Jahre stattfindenden Konferenz der *Association internationale des criminologues de langue française* in Liège im Mai 2014 gehalten wurde. Es ging in diesem Vortrag darum, zentrale Elemente der Ausgangs- und Urlaubsregelung in Theorie und Praxis aus der Schweiz zur Diskussion zu stellen, wobei der Organisator (Benjamin Mine) davon ausging, dass aus einem länderübergreifenden Vergleich einiges erfahren werden könnte. Bei der Vorbereitung bestätigte sich die immer wieder gemachte Feststellung, dass ausser den Kommentaren zu den rechtlichen Bestimmungen nicht nur keine Studien zur Praxis bestehen, sondern auch keine nationalen oder kantonalen Statistiken vorlagen – nimmt man den Kanton Zürich mit seinem ausgezeichneten *Zahlenspiegel* und die Daten zu unerlaubten Abwesenheiten des Bundesamtes für Statistik aus. Die Entscheidungsprozesse zur Gewährung von Ausgang und Hafturlaub sind, so glauben wir festgestellt zu haben, noch nie untersucht worden, weder was die Anwendung der rechtlichen Bestimmungen, die formellen Abläufe, die soziologischen Fragestellungen noch die kriminologischen Implikationen anbelangt. Auf Grund der politischen Problematisierung der eingangs angesprochenen Vorfälle kann davon ausgegangen werden, dass sich in den meisten Kantonen vieles, was Ausgang und Urlaub anbelangt, in den kommenden Monaten und Jahren grundlegend verändern wird. Die Untersuchung des Wandels und der Bedeutung der Veränderungen in Reglementen und Prozessen wären dringend notwendig.

mord im Jahre 1993, zu einer markanten Änderung der Praxis, später auch der Regelungen der Gewährung von unbegleitetem und begleitetem Ausgang und von Hafturlaub geführt hat. Dabei ist festzuhalten, dass diese Beurteilung eher qualitativer denn quantitativer Natur ist und bisher Ausgänge und Hafturlaube, unseres Wissens nach, noch nie einer quantitativen Untersuchung unterzogen wurden. Insofern sich nicht nur das Klima der Anwendung des Strafrechts verändert hat, sondern auch die Zusammensetzung der Gefängnispopulation, ist bis vorläufig schwer auszumachen, welche weiteren Faktoren mit zur Veränderung der Praxis beigetragen haben.

Unbeachtet anderer kritischer Fälle hat in jüngerer Zeit der Neuenburger Fall eines begleiteten Ausgangs eines verwahrten Insassen zu einer grossen Medienbeachtung geführt, insofern er sich nach dem Angriff auf eine der unbewaffneten Begleitpersonen über nahezu eine Woche versteckt halten konnte. Gemäss Evaluationsbericht aus dem Jahre 2011 waren in diesem Fall verschiedenste Verständigungs-, Koordinations- und Einschätzungsprobleme über die Konkordats-Grenzen hinweg daran schuld, dass einem als gefährlich eingeschätzten, seit gut zwei Dutzend Jahren verwahrten Insassen ein begleiteter Ausgang aus humanitären Gründen bewilligt wurde. Er hat dazu geführt, dass sich die Konkordats-Behörden einige Zeit später auf minimale Regeln zur Gewährung und Durchführung von Ausgängen und Hafturlaub einigten.

Schliesslich hat ein dritter Vorfall 2013 für mediale Aufregung gesorgt, insofern ein wegen Sexualdelikten verurteilter Insasse auf einem begleiteten Ausgang die ihn begleitende Sozialtherapeutin umbrachte. Alle Anträge auf Vollzugslockerungen im Kanton wurden suspendiert, mehrere Personen mit Verantwortungsfunktionen ihrer Aufgabe enthoben sowie ein Audit durchgeführt. Mit der Beruhigung des Medienrummels wurde Hafturlaub und Ausgang erneut gewährt, nicht ohne vorzusehen, die Entscheidverfahren im Kanton zu überarbeiten und im Konkordat abzusprechen. Dieser Fall dürfte mit schuld daran sein, dass mittelfristig in der Schweiz die systematische

Risikobeurteilung auch im Zusammenhang mit Ausgangs- und Urlaubsanträgen eingeführt werden wird.

Nach einer kurzen Erörterung der Literatur zu Ausgang und Urlaub, sollen einige wenige Elemente zur Geschichte von Ausgang und Hafturlaub aufgerollt werden, da diese bisher nirgends beschrieben wurden. Nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Elemente der Regelungen zu Ausgang und Urlaub, soll insbesondere auf Umfang und Arten von Ausgang und Urlaub mit den vorhandenen, gegenwärtig öffentlich zugänglichen Daten eingegangen werden. Zudem soll kurz die Entwicklung betreffend den Einsatz der Risikoassessment-Instrumente vorgestellt werden, ohne dass bereits auf die Praxis von Entscheidungsfindung, -ausgang und -kontrolle eingegangen werden kann, da diese noch kaum Gegenstand von Untersuchungen waren. Dabei muss festgehalten werden, dass es sich hier um eine explorative Darstellung handelt, denn die Vielfalt der Situationen war selbst für den zweisprachigen, mit der schweizerischen Vollzugslandschaft vertrauten Statistiker, der zum Thema verschiedene Gespräche geführt und Vorträge gehört hatte, nur mit Mühe einzufangen.

2. Bisherige Untersuchungen

Die Durchsicht der Literatur, insbesondere der vorliegenden Hand- und Wörterbücher zum Strafvollzug belegt, dass Ausgang und Hafturlaub als Themen kaum je behandelt wurden, dies trotz der Tatsache, dass den Vorfällen bei Vollzugslockerungen eine sehr grosse Bedeutung betreffend die Veränderung des schweizerischen Strafvollzugs hin zu restriktiveren Praktiken im Laufe der letzten 20 Jahre zugeschrieben werden. Dabei fehlt es nicht so sehr an Kommentaren der rechtlichen Bestimmungen oder einzelner Urteile, sondern an der Untersuchung der Praxis und ihrer Umsetzung, ihrer zahlenmässigen und sozialen Bedeutung im schweizerischen Strafvollzug.

In seinem Handbuch zum «*Strafvollzug(s)*»-Recht² führt A. Baechtold einen einzigen Literaturhinweis zum Thema auf, wobei es sich um eine Studie handelt, die sich nicht mit der Regelung und der Praxis von Ausgang und Hafturlaub beschäftigt, sondern mit der Frage nach der staatlichen Verantwortung bei Straftaten im Hafturlaub.³ Auch im Beitrag desselben Au-

² Baechtold A., *Strafvollzug*, Bern, 2. Aufl., 2009.

³ Sobotich V., *Staatliche Verantwortung bei Straftaten im Hafturlaub? Verfassungs- und staatshaftungsrechtliche Aspekte zum Fall «Zollikerberg»*, in: Achermann J.-B. (Hrsg.), *Strafrecht als Herausforderung*, Zürich, 1999.

tors zum Art. 84 StGB im *Basler Kommentar*⁴ werden nicht mehr Literaturhinweise aufgeführt. Erwähnt werden kann dafür, dass zwar die Entstehungsgeschichte des Artikels 84 der *Beziehungen zur Aussenwelt* kurz erörtert wird, nicht jedoch die sich verändernden kantonalen Regelungen und die Praxis in diesem Bereich. Das zeitlich jüngste Werk, das *Schweizerische Strafvollzugslexikon* von B. Brägger⁵, dürfte die Annahme nahelegen, dass in den letzten 10 Jahren keine weiteren Studien zu diesem Thema entstanden sind, denn es führt nur die bereits erwähnte auf.⁶ Schliesslich sei auch auf die Dissertation von B. Viredaz⁷ zu den *Prinzipien des Vollzugs von Freiheitsstrafen* verwiesen, die in der französischen Sprache auch nichts Neueres aufführt.

3. Kurzer geschichtlicher Rückblick

Was die historische Aufarbeitung dieser Vollzugslockerungen anbelangt, so steht auch diese noch aus. Dabei kann festgehalten werden, dass der bis vor kurzem auf nationaler Ebene nicht geregelte Ausgang und Urlaub im Straf- und Massnahmenvollzug offensichtlich auf ebenso unregelte Anfänge zurückgeht. Ich gehe hier auf einige wenige Dokumente ein, die eine erste Einschätzung der praktischen Entstehungsgeschichte erlauben. Hinweise auf die Einführung von Ausgang und Urlaub finden sich in einem Vortrag des damaligen Präsidenten der Schweizerischen Konferenz der Anstaltsleiter, A. Lusier⁸ aus der Anstalt Crètelongue im Wallis, der im Jahre 1952 veröffentlicht wurde. Im schweizerischen Strafgesetzbuch von 1937, in Kraft seit 1942, waren nur Regelungen für Besuche und den Briefverkehr enthalten. Dagegen scheint es bereits vor dieser Zeit im Kanton Zürich, mindestens was die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. Albis anbelangt, Ausgänge und Urlaub gegeben zu haben. Auch die kantonale Strafanstalt Regensdorf führte diese sehr früh ein, nämlich 1949, wobei im Einführungsjahr 105 Freigänge gewährt wurden. 1951 waren es bereits 725.⁹ Das Anstaltsreglement aus dem Jahre 1942 wurde 1951 durch den Regierungsrat ergänzt und regelte ab diesem Zeitpunkt die Praxis der begleiteten und unbegleiteten Ausgänge, letztere mit einer Dauer bis zu 12 Stunden. Im gleichen Zeitraum experimentierte, vorerst ohne rechtliche Grundlage, auch der Kanton Wallis mit

unbegleiteten Ausgängen. In 8 Jahren gab es laut A. Lusier «Hunderte» von Insassen, die davon Gebrauch machen durften.¹⁰ Weiter führte im Kanton St. Gallen die Aufsichtskommission Ende 1950 einen zeitlich und räumlich sehr beschränkten Ausgang für «Entlassungsanwärter» ein. Zudem gab es begleitete Ausgänge, wobei der Begleiter ein Vertreter der kantonalen Schutzaufsicht sein konnte. Im Kanton Wallis rechtfertigte Lusier die Neuerung der unbegleiteten Ausgänge mit Blick auf die bedingte Entlassung; eines der Kriterien für die Gewährung der Entlassung vor Strafende sei ein zukünftiges rückfallfreies Verhalten des Insassen. Dazu stellte Lusier fest, dass einzelne Kriterien wohl einfach zu beurteilen seien, während die zukünftige Legalbewährung nicht so einfach zu erfassen sei. «Da im Pflichtenheft, das wir anlässlich der Vorstellungsgespräche einsahen, kein Talent für Weissagungen verlangt wurde, blieb uns nichts anderes übrig, als es in der Praxis zu überprüfen.»¹¹

In den folgenden 20 Jahren muss Urlaub im Vollzugsverlauf in allen Kantonen eingeführt worden sein, denn im *Handbuch über den Straf- und Massnahmenvollzug* von W. Dübi¹² begründet dieser diese Massnahme gar nicht mehr, sondern setzt deren Existenz überall voraus. Es wird deshalb nur noch über deren Handhabung berichtet, wobei der Urlaub im Zusammenhang mit der Entlassungsvorbereitung gesehen wird. «Die Beziehungen der Anstaltsinsassen zur Aussenwelt sind zu pflegen. Urlaub ist nicht nur eine Vergünstigung für die Gefangenen, sondern kann ihre Beurteilung erleichtern.»¹³ Bemerkenswert ist aus heutiger Sicht, dass nach W. Dübi die Urlaubsgewährung vollständig in der Kompetenz der Anstaltsleitung liegt, die

4 Baechtold A., Art. 84, in: Niggli M. A., Wiprächtiger H., *Basler Kommentar Strafrecht I* (Art. 1–110 STGB, JStG), Basel, 2. Aufl., 2007.

5 Brägger B. F., *Das schweizerische Strafvollzugslexikon*, Basel, 2014.

6 Seine kritische Analyse des geltenden Rechts in Brägger B., *Vollzugslockerungen und Beurlaubungen bei sog. gemeingefährlichen Straftätern*, SZK, Heft 1/14, 2014, führt ebenfalls keine neuere Literatur an.

7 Viredaz B., *Les principes régissant l'exécution des peines privatives de liberté*, Genève-Zürich, 2009.

8 Lusier A., *Les congés dans les établissements pénitentiaires*, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Vol. VIII, No. 2 avril/juin 1952.

9 *Ibidem*, S. 97.

10 *Ibidem*, S. 96: «Des centaines de prisonniers ont bénéficié de cette faveur...», was angesichts der Kapazität der Anstalt Crètelongue etwas übertrieben sein mag. Wichtiger ist der gleich darauf folgende Hinweis, dass nämlich 95% davon einen positiven Gebrauch machten.

11 *Ibidem*, S. 94.

12 Dübi W., *Handbuch über den Straf- und Massnahmenvollzug*, Bern, 1971, Kapitel G. Urlaub, Schreiberlaubnis und Besuchserlaubnis, S. 83–84.

13 *Ibidem*, S. 83.

ihren Entscheid in Rücksprache mit den Mitarbeitenden fällen solle. Nur im Zweifelsfalle wurde empfohlen, die Zustimmung der zuständigen Behörde einzuholen.

Erneut 10 Jahre später berichten G. Stratenwerth und A. Bernoulli in ihrer Zusammenfassung der empirischen Untersuchungen über den schweizerischen Strafvollzug¹⁴, dass sich die Urlaubspraxis in den vergangenen Jahren ausgeweitet habe. Urlaube werden nicht mehr nur im Zusammenhang mit der bedingten Entlassung gesehen, sondern dienen immer mehr auch der Erhaltung der Beziehungen mit der Aussenwelt. Nach den erwähnten Konkordatsrichtlinien wird Urlaub «mit Ausnahmen, erst nach der Verbüßung der Hälfte der Strafe (oder Massnahme) zu(gelassen), bei Erstmaligen alle drei, bei Rückfälligen alle vier Monate, für eine Dauer von 12 bis 48 Stunden.» Dabei haben die Erhebungen allerdings ergeben, dass die Anstalten die Richtlinien sehr unterschiedlich handhaben, teils restriktiver, sie «teils aber auch erheblich überschritten werden.» Nicht erhoben wurde die Anzahl der Anträge, womit auch die Berechnung der damaligen Verweigerungsquote unmöglich wurde. Festgestellt wird dagegen, dass «Ausländer ohne feste Bindungen in der Schweiz – verständlicherweise – wenig Chancen hatten, beurlaubt zu werden.» Die Autoren gehen davon aus, dass «die Gefangenen in ihrer grossen Mehrzahl mehr oder minder regelmässig beurlaubt worden sind. Dafür spricht auch die Gesamtzahl der Urlaube», die in den Untersuchungen erhoben wurde, nämlich 3242 für 11 Anstalten. Bemerkenswert ist weiter, dass «nur in 109 Fällen ein Insasse nicht, nicht freiwillig oder mit einer Verspätung von mehr als 24 Stunden» zurückkehrte, was einer Misserfolgsquote von 3,4% entspricht.

Die Folgejahre brachten eine Formalisierung von Ausgang und Urlaub in Form von Urlaubs-

richtlinien und damit auch ihre Generalisierung. Dabei verabschiedeten die drei Vollzugskonkordate eigene Richtlinien¹⁵, die erst durch die StGB-Revision weiter rechtlich abgestützt wurden, nämlich durch Absatz 6 des Art. 84 StGB. Als Folge der jüngsten Vorfälle stand im Jahre 2013 die Vereinheitlichung der Richtlinien durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wie auch ihre Umsetzung auf der Tagesordnung. Es wäre zu wünschen, dass dieser kurze Aufriss zur Einführung von Ausgang und Urlaub den einen oder anderen Studierenden zu einer vertieften Untersuchung animiert.

4. Die heutige Regelung in Kürze

Die Entwicklung der Urlaubspraxis wie auch die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene haben dazu geführt, dass mit der Revision des Allgemeinen Teils und der Aufnahme von Bestimmungen zum Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen (Art. 74 bis 92 StGB) auch die Beziehungen zur Aussenwelt – worunter auch der Urlaub (Art. 84 Abs. 6) gehört – geregelt wurden. «Diese Neuerung rechtfertigt sich allein deshalb, weil eine Urlaubsgewährung dem klassischen Verständnis der Freiheitsstrafe widerspricht, wonach sich der Strafgefangene für den durch die Freiheitsstrafe definierten Zeitraum innerhalb des Anstaltsperimeters aufzuhalten habe. Andererseits ist seit langem anerkannt, dass die Gewährung von Urlaub «von der Zielsetzung des Strafvollzugs her eine Notwendigkeit» darstellt (Antwort des Bundesrates vom 5. 12. 1981 auf eine Einfache Anfrage Soldini).» Unterschieden wird Urlaub nach dessen Inhalt, nämlich zur Pflege der Beziehungen, zur Vorbereitung der Entlassung und aus besonderen Gründen, wobei die einzelnen Konkordate diese Urlaubsformen unterschiedlich definieren.¹⁶ Während die Strafvollzugskonkordate in je eigenen Richtlinien weitere Details zu den Urlaubsformen und den allgemeinen Verfahrensfragen geregelt haben, richten sich die konkrete Umsetzung des Urlaubs und das Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollprozedere nach kantonalem Recht.¹⁷ Vereinheitlicht wurde die Praxis allerdings nach den eingangs beschriebenen Vorfällen in Form eines Merkblattes zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnah-

¹⁴ Stratenwerth G., Bernoulli A., *Der schweizerische Strafvollzug*, Aarau, 1983, insb. S. 140–142.

¹⁵ Ausdruck der Vielfalt der Vollzugsregelungen und der notwendigen Koordination über die Konkordats-Grenzen hinweg war z. B. der Beschluss aus dem Jahre 1988, nach der ein Urlaub gemeinschaftlich von der Anstalt und den Einweisungsbehörden gefällt werden musste (Beschluss vom 10. Oktober 1988 betreffend den Abschluss einer Vereinbarung zwischen den drei Schweizer Strafvollzugskonkordaten über die Strafurlaube).

¹⁶ Das lateinische Konkordat unterscheidet drei Formen, die anderen Konkordate zwei.

¹⁷ Dies führt in Konkordatseinrichtungen mit Insassen aus mehreren Kantonen zu schwierigen Führungs- und Kommunikationssituationen für das Vollzugspersonal. So werden auf Grund eines Ereignisses in einem Kanton in diesem alle Anträge auf Urlaub suspendiert, z. B. nach dem tragischen Fall des begleiteten Ausgangs in Genf 2012, während den Insassen aus den anderen Kantonen weiterhin Urlaub gewährt wird.

menvollzug¹⁸, da die KKJPD keine Notwendigkeit sah, gesamtschweizerisch verbindliche Regelungen zu verabschieden. Eine Innovation stellt die Schaffung von Informationsrechten des Opfers im Zusammenhang mit dem Vollzug von Strafen, u. a. auch mit Vollzugsöffnungen dar, welche wohl in einzelne kantonale Gesetze bereits Aufnahme fanden, auf nationaler Ebene allerdings noch fehlten. Das Gesetz¹⁹ wurde am 26. September 2014 verabschiedet und tritt anfangs 2015 in Kraft.

5. Die Praxis von Ausgang und Urlaub

Die Praxis der Gewährung von Ausgang und Urlaub, sowie deren Durchführung und Erfolg ist in der Schweiz eine Blackbox, um den Begriff von B. Mine zu gebrauchen. Wie eingangs erwähnt wurde, sind in den letzten 30 Jahren weder qualitative noch quantitative Untersuchungen zur Praxis durchgeführt worden; weder sind Umfang, Arten und Verlauf von Urlauben, Gründe der Anträge, Gewährung und Ablehnung dieser Vollzugslockerungen bekannt, noch sind Entscheid-Prozesse und -Instanzen, nimmt man die Fallaudits aus, in den letzten 25 Jahren je untersucht worden. Die Praxis der Kantone wurde vergleichend noch nie in Betracht gezogen, während man weiss, dass der Vergleich kantonalen Sanktionsaussprachen problematische, wenn nicht diskriminierende Praktiken offenlegt.²⁰ Was hingegen seit einigen Jahren, für einige auf den ersten Blick wohl erstaunlicherweise, gesamtschweizerisch statistisch erfasst wird, sind die unerlaubten Abwesenheiten im Zusammenhang mit Ausgängen, Urlaub sowie Arbeits- bzw. Arbeits- und Wohnexternat. Deren Erfassung geht zurück auf das Vorhaben, auch für die Schweiz zuhanden der *Statistique pénitentiaire annuelle du Conseil de l'Europe* Daten zu Fluchten abliefern zu können. Um schweizweit ein vollständigeres Bild zur Thematik zu erlangen, entschieden sich 2009/10 der Autor dieses Beitrages, die Konkordatssekretäre und der Vertreter des Bundesamtes für Justiz dafür, Fluchten und unerlaubte Abwesenheiten zusammen zu erheben.

Bevor auf diese Ergebnisse eingegangen werden soll, können einige wenige kantonale Daten zur Urlaubspraxis sowie Informationen aus einzelnen Einrichtungen kommentiert werden.

Den unseres Wissens einzigen wertvollen Überblick über die Urlaubspraxis liefert der

JuV-Zahlenspiegel des Amtes für Justizvollzug (JuV) des Kantons Zürich, insofern sehr detailreich Urlaub und Ausgang, unterschieden nach Regimen und nach Rückkehrart aus dem Urlaub, abgegrenzt wird. Für eine Gesamtbeurteilung wäre eine weitere Information sehr zu begrüssen, nämlich die Zahlen zu den von Insassen eingegebenen Anträgen.

Aus dem JuV-Zahlenspiegeln 2008 und 2013²¹, welche die Jahre 2004–2013 abdecken, geht hervor, dass bei einer relativ konstanten Insassenzahl im Straf- und Massnahmenvollzug von mittleren 650 Personen (bei einem konstanten Total von mittleren 1500 Insassen²² im bzw. des Kantons Zürich) ein hoher Turnover von nahezu 1600 Eintritten und ebenso vielen Entlassungen aus dem Vollzug zu beobachten ist. Nur gerade 550 aller jährlich Entlassenen wird auf Grund einer längeren Straf- und Aufenthaltsdauer eine bedingte Entlassung gewährt, was einerseits besagt, dass die Mehrheit der Insassen kurze Strafen abzusitzen haben²³ und andererseits wenigen Personen eine bedingte Entlassung abgelehnt wird.²⁴

Obwohl also viele Insassen, wird auch die angerechnete U-Haft in Abzug gebracht, gar nicht mehr die Bedingungen für die Unterbreitung eines Antrages auf Urlaub erfüllen, weil sie meist weniger als 6 Monate im Vollzug einsitzen, werden jährlich durchschnittlich 500 Ausgänge und Urlaube aus dem geschlossenen Vollzug bewilligt. Nimmt man weiter diejenigen aus, die

18 *Merkblatt zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug*, Version vom 6.1.2012, Portal der CLDJP, Zugriff 15.1.2015: «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.», S. 1.

19 Bundesgesetz über das Informationsrecht des Opfers vom 26. September 2014, neuer Art. 92a StGB.

20 Siehe Fink D., Koller C., Justice and court administrations, their workings and efficiency in Switzerland. Aspects of sentencing and its outcome in Swiss cantons, *International Journal for Court Administration*, IJCA, 2012; Koller C., Fink D., Cantons, population étrangère et criminalité: disparités ou discriminations, in: Fink D. et al. (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, 2013.

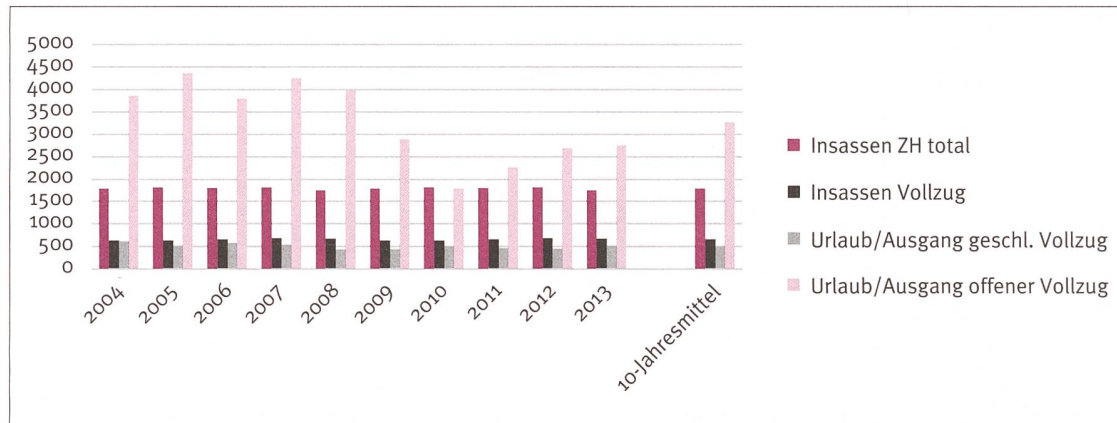
21 *JuV-Zahlenspiegel 2008*, dem Schreibenden vom Amt für Justizvollzug ZH zur Verfügung gestellt; *JuV-Zahlenspiegel 2013* (S. 4), Portal des Justizvollzugsamtes (www.justizvollzug.zh.ch)

22 Inkl. Untersuchungs-, Ausschaffungs- und Auslieferungshäftlinge, die keine Anträge auf Urlaub stellen können.

23 Gemäss Urteilsstatistik sind die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen im Kanton Zürich noch lange nicht zurückgedrängt worden. Die ausgesprochenen unbedingten Freiheitsstrafen (inkl. der unbedingten Teile der teilbedingten Freiheitsstrafen) haben in 50% der Fälle eine Dauer von 1 bis 90 Tagen (knapp 800 Insassen), in 75% von 1 bis 180 Tagen; nur gerade 25% der 1794 Freiheitsstrafen haben eine Dauer von mehr als 180 Tagen.

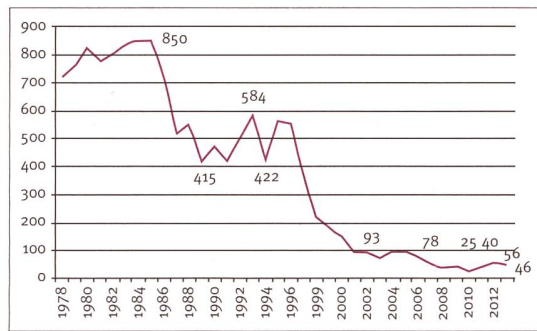
24 Gewährungsrate der bedingten Entlassung im Kanton Zürich: 2012 81%. Siehe Schätzungen: Bundesamt für Justiz, *Bericht in Erfüllung des Postulats 11.40712 Amherd*, [...] Bern 18. März 2014, S. 77.

Kanton Zürich: Insassen total im Vollzug – Urlaub und Ausgang



Quelle: JuV-Zahlenspiegel 2008 und JuV-Zahlenspiegel 2013

Anzahl Urlaube 1978–2013



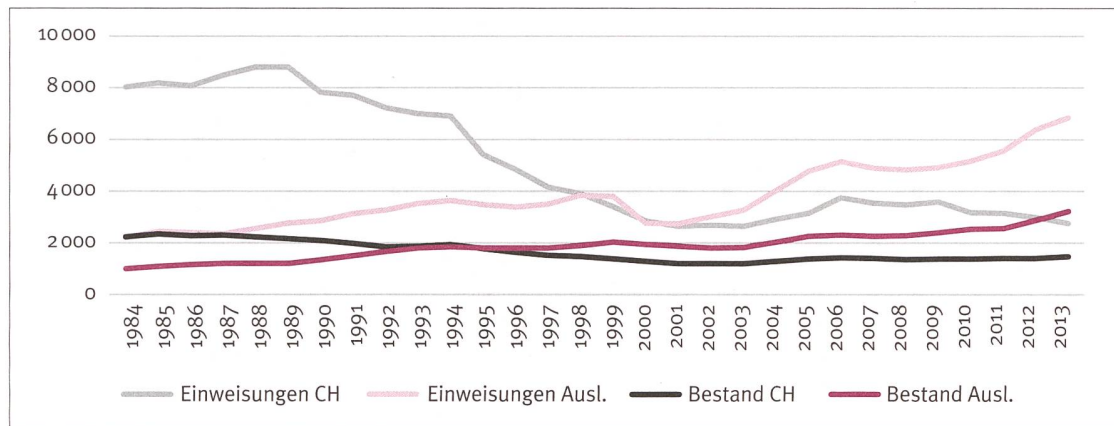
als Verwarnte bzw. als Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz prinzipiell nicht in den Genuss von Urlaub kommen können, dann fallen auf die verbleibenden Nutzniesser doch eine grössere Anzahl von Vollzugslockerungen.

Betrachtet man die beiden Vollzugsöffnungen aus dem geschlossenen Regime, ist festzuhalten, dass die Zahl der Urlaube um die Hälfte gesunken ist, während die Ausgänge, höchstwahrscheinlich in der begleiteten Form, um nahezu dieselbe Anzahl angestiegen ist. Gleichzeitig zählte man im offenen Vollzug im Mehrjahresdurchschnitt jährlich 2000 Urlaube, wobei deren Anzahl bis 2009 zurückging, seither allerdings wieder stark gestiegen ist. Geht man von der geschätzten Zahl derjenigen aus, die überhaupt die Bedingungen für einen Urlaub erfüllen, d.h. die erste Vollzugsphase hinter sich haben, eine genug lange Strafdauer aufweisen, weder flucht- noch rückfallgefährdet sind, so könnte, vorsichtig gesprochen, davon ausge-

gangen werden, dass im Kanton Zürich (immer noch) in relativ umfangreichen Masse Urlaub und Ausgang gewährt wird. Wie oben festgehalten, sind die eingereichten Anträge nicht bekannt. Dabei wäre für eine umfassende Kenntnis der Praxis höchst aufschlussreich zu berechnen, welches die Bewilligungs- bzw. die Verweigerungsrate ist. Dagegen kann aus dem JuV-Zahlenspiegel die sehr erfolgreiche Handhabung der Vollzugsöffnungen Ausgang und Urlaub beobachtet werden. Die in Prozenten angegebenen Anteile der Insassen, mit «korrekt zurückkehrt», schwankt zwischen 98% und 100%, was beweist, dass Insassen diese Öffnungen sehr zu schätzen wissen und die Spielregeln in extrem hohem Masse einhalten oder dass die Auswahl derjenigen, die überhaupt in den Genuss von Ausgang und Urlaub kommen, sehr kompetent durchgeführt wird.

Eine weitere Quelle zur Behandlung der Thematik von Ausgang und Urlaub findet man im Jahresbericht 2013²⁵ der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel. In diesem wird eine Graphik mit einem lakonischen Ministatement beschrieben. «2013 wurden 12 Ausgänge und 35 unbegleitete Urlaube, total 47, bewilligt.» Die Autoren gingen offensichtlich davon aus, dass die Graphik, die es verdient, abgebildet zu werden, selbstsprechend ist. Letztlich sagt sie nur aus, dass die Anzahl der Urlaube zurückging, nicht jedoch welches die Gründe für diesen Wandel sind. Ohne weitere Informationen ist es unmöglich, etwas über das langsame «Verschwinden» der Vollzugsöffnungen aussagen zu können. So könnte es sein, dass früher viele wohl integrierte Schweizer Bürger wegen Freiheitsstrafen von

25 Jahresbericht 2013, Kantonale Strafanstalt Bostadel (www.zg.ch Bostadel).

Vollzug: Substitution der Schweizer durch Ausländer

Quelle: Strafvollzugsstatistik, Statistikportal (www.statistik.admin.ch)

mittlerer Dauer in der Strafanstalt Bostadel einsassen, während heute dort vor allem Ausländer ohne Wohnsitz oder solche, die später ausgeschafft werden sollen, mit längeren oder sehr langen Strafen platziert werden, denen gegenüber sich die Behörden speziell zurückhaltend zeigen, wenn es um die Gewährung von Urlaub geht. Über die allgemeine Handhabung von Ausgang und Urlaub sagt jedoch diese Graphik kaum etwas aus.²⁶ Diese Feststellung kann mit einer einfachen Graphik, diesmal gesamtschweizerisch, belegt werden. Waren 1984 70% der Eingewiesenen Schweizer, so stellen sie heute weniger als 20% derjenigen, die jährlich eine unbedingte Freiheitsstrafe absitzen müssen. Betrachtet man die Einweisungen in den Strafvollzug, so ist der gewaltige Abfall von 8500 jährlichen Einweisungen für Verurteilte schweizerischer Herkunft in den 1980er Jahren auf gegenwärtige 3000 in jeder Hinsicht beachtenswert. In derselben Zeitspanne sind die Einweisungen der Ausländer, davon geschätzte rund 50% ohne Wohnsitz in der Schweiz, um das Fünffache angestiegen. Wie G. Stratenwerth und A. Bernoulli schon in den frühen 1980er Jahren, in einer den Insassen noch wohlgestimmteren Zeit, feststellte, kommen Ausländer nicht nur wegen möglicher Fluchtgefahr weniger in den Genuss von Vollzugsöffnungen, sondern auch weil man ihnen weniger Vertrauen entgegenbringt, dies in einer Zeit, in der ein Grossteil derjenigen, die eine Freiheitsstrafe verbüsst, schliesslich ausgeschafft werden sollte.²⁷

Zum Schluss soll an dieser Stelle noch kurz die gesamtschweizerische Statistik zu Ausbrü-

chen, Fluchten, unerlaubten Abwesenheiten und Entweichungen des Bundesamtes für Statistik²⁸ herangezogen werden, die allerdings angesichts des Mangels an Daten zu den Anträgen und zu den Bewilligungsentscheiden letztlich für das Thema von Ausgang und Urlaub nicht sehr ergiebig ist. In den Jahren 2010 bis 2012 wurden im Dreijahresmittel knapp 220 unerlaubte Abwesenheiten, davon 14 aus dem Jugendvollzug, registriert. Nimmt man die mittlere Rate der «nicht korrekt zurückgekehrten» Urlaubsberechtigten des Kantons Zürich der Jahre 2010 bis 2012 von rund 1,5% als Schätzgrundlage, kann davon ausgegangen werden, dass gesamtschweizerisch im jährlichen Mittel derselben Jahre, grob geschätzt, 15000 Abwesenheiten (bei einem mittleren Bestand von 3366 verurteilten Personen im Straf- und Massnahmenvollzug, vorzeitiger Vollzug nicht mitgezählt) gewährt worden sind. Wie die Statistik zeigt, fällt die überwiegende Mehrheit der Vollzugsöffnungen in den Straf- und Massnahmenvollzug, ein kleiner Teil in den vorzeitigen Vollzug und auch noch einige in den Jugendvollzug. Von den wenigen Insassen, die

²⁶ Zum Zeitpunkt des Vorbereitens des Vortrages, im Mai 2014, konnten für die *Etablissements de la Plaine de l'Orbe* einige wenige statistische Angaben gefunden werden, die zeigten, dass bei einem Bestand an 260 Insassen im Jahre 2000 184 Urlaube gewährt wurden, 2010 dagegen 454, dies bei einer massiv geänderten Zusammensetzung der Insassenpopulation. Aus Versehen wurden die Daten nicht archiviert. Sie sind zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Beitrages nicht mehr auffindbar.

²⁷ Zur Problematik von ausländerfeindlichen Haltungen in der Rechtsprechung, siehe die Studien von Ludwig R. et al., Staatsanwälte zwischen Urteil und Vorurteil, in: Fink D. et al., *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, 2013

²⁸ *Tabelle Freiheitsentzug, Ausbrüche, Fluchten, unerlaubte Abwesenheiten und Rückkehr, 2010–2012*, Stand 27. 11. 2013, Statistikportal (www.statistik.admin.ch).

unerlaubterweise abwesend sind, kehrt mehr als die Hälfte freiwillig innerhalb einer Woche in die Anstalt zurück, ein Teil wird innerhalb einer Woche wieder verhaftet.

6. Die Entscheidungsprozesse

Gemäss verschiedenen Informanten²⁹, kann davon ausgegangen werden, dass bis in die jüngste Zeit die Mehrheit der Entscheide zu Ausgang und Urlaub im Rahmen der Einrichtungen gefällt wurden, nur selten umfassend dokumentiert wurden und von den Antragstellern auch kaum anfechtbar waren. Im letzten Jahrzehnt hat sich diese lokale Praxis stark verändert, insofern die einweisenden Behörden systematischer und formell in den Entscheidungsprozess eingebunden wurden bzw. den Leitungen der Anstalten nur noch antragstellende Funktion zukam, der Entscheid letztlich von der Vollzugsbehörde gefällt wurde. Festgehalten werden muss, dass diese Prozesse und deren Wandel noch nicht beschrieben, geschweige denn analysiert wurden.

Gleichzeitig entwickelte der eine oder andere grössere Kanton, in Anlehnung an ausländische Modelle aktuarieller Vollzugspraxis, Vorgehen zur formalisierteren Einschätzung des Rückfall-Risikos im Freiheitsentzug, im Strafvollzug oder bei der Entlassung. Dabei geht es auch immer um die Faktoren, die das Rückfallrisiko bzw. die Chancen, ein straffreies Leben nach der Entlassung zu führen, beeinflussen können und auf die verstärkend oder mildernd Einfluss genommen werden soll. Wie in anderen Gebieten wurden auch hier ganz unterschiedliche Ansätze verfolgt: im Kanton Zürich der Aufbau eines Triage-, Beobachtungs- und Betreuungsinstrumentariums (ROS) zur umfassenden Beurteilung und Steuerung eines Vollzugs, im Kanton Basel-Stadt ein kriminologisch-analytisches Riskassessment-Tool (KARA), das bereits in der Untersuchungshaft Anwendung finden soll, im Kanton Neuenburg ein eigenes, auf die Dynamik des

Vollzugs ausgerichtetes Rückfallrisiko-Beurteilungsinstrument, das gleichzeitig den Vollzugs- und Bewährungsprozess beobachten und einschätzen helfen soll, und schliesslich im Kanton Freiburg ein Instrument zum Risikomanagement und zur Beurteilung der Desistanzfaktoren (PAGRED)³⁰, welches die der Bewährungshilfe unterstellten Personen und die Legalbewährung im Fokus hat. In diesem Kanton werden dagegen Entscheide zu Ausgang und Urlaub von Insassen im Vollzug mit anderen Verwaltungsinstrumenten beurteilt. Die in der Einleitung beschriebenen Ereignisse werden den Rückgriff auf diese Instrumente verstärken, zur Bildung spezieller Einheiten in den kantonalen Behörden führen, eine neue Dynamik in der Blackbox der Entscheidungsfindung und -ausfällung zu Ausgang und Urlaub generieren, deren Kenntnis von einiger Bedeutung sein wird, und wäre es nur in Fragen der Transparenz und der Anfechtbarkeit dieser Entscheide.

7. Abschluss

Die Thematik von Ausgang und Urlaub ist noch weitgehend unerforscht. Neben der Bezeichnung von verschiedenen Themen, die es zu diesem Forschungsthema zu behandeln gäbe, wurde versucht, einige Hinweise zur Praxis und deren Veränderung, zur quantitativen Bedeutung und zur Entscheidungsfindung bei der Gewährung dieser Formen von Vollzugsöffnungen zu geben. Zentral wäre, dass solche Forschung dem Paradox auf den Grund ginge, dass Freiheitsstrafe, soll sie möglichst wenig Schaden anrichten, auf Vollzugsöffnungen angewiesen ist. Die Bedeutung von Ausgang und Urlaub, wie auch von weiteren Formen der Vollzugslockerungen, ist heute weitgehend anerkannt – es gilt, diese Massnahmen gegen das Sicherheitsdenken im Namen der Sicherheit in Schutz zu nehmen, denn deren Einschränkung trägt letztlich zur mangelnden Wiedereingliederung von Insassen und damit zum Rückfall bei.

²⁹ Zur Vorbereitung des Vortrages wurden einige Direktoren von Einrichtungen und Bewährungsdiensten aus verschiedenen Kantonen zur vergangenen und heutigen Praxis befragt. Es handelt sich um eine etwas pauschalisierende Generalisierung, die in einzelnen, v. a. grösseren Kantonen, bereits seit längerem so nicht mehr gültig ist.

³⁰ N. N., *Le processus actif de gestion du risque et d'encouragement à la désistance* (PAGRED), Vortrag des Bewährungsdienstes Freiburg; siehe auch Pillonel Ph., Gabaglio S., *PAGRED – Présentation du processus au regard des standards européens*, datiert vom 1. November 2013.

Daniel Fink
Maujobia 103
CH-2000 Neuchâtel
daniel.fink@unil.ch