



Rathausstrasse 2
Postfach
4410 Liestal
Tel. 061 552 51 11
Fax 061 552 69 65

An die
Bundesversammlung
Bundeshaus
3003 Bern

Liestal, 24. September 2015

Standesinitiative zur Ausweitung des Electronic Monitoring (elektronische Fussfessel)

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident,
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident,
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte und Ständeräte

Am 24. September 2015 hat der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschlossen, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung, eine Standesinitiative zur Ausweitung des Electronic Monitoring (elektronische Fussfessel) mit folgendem Wortlaut einzureichen:

1. Text der Standesinitiative

Art. 79b Abs. 1 StGB sei wie folgt zu ändern:

Art. 79b (neu)

Elektronische Überwachung

¹Die Vollzugsbehörde kann auf Gesuch des Verurteilten hin den Einsatz elektronischer Geräte und deren feste Verbindung mit dem Körper des Verurteilten (elektronische Überwachung) anordnen:

- a. für den Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer Ersatzfreiheitsstrafe von 5 Tagen bis zu 3 Jahren; oder
- b. anstelle des Arbeitsexternates oder des Arbeits- und Wohnexternates für die Dauer von mindestens 1 Monat bis höchstens 2 Jahren.

Die Standesinitiative wird folgendermassen begründet:

2. Formelles

Formell stützt sich diese Standesinitiative auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹ und § 67 Abs. 1 Bst. b der basellandschaftlichen Kantonsverfassung², welche in

¹ SR 101, BV

² SGS 100, <http://bl.clex.ch/frontend/versions/1036>

Verbindung mit § 36 Abs. 1 Bst. b des Landratsgesetzes³ die Zuständigkeit des Landrats definieren. Landrat und Regierungsrat erachten die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Electronic Monitoring im Sanktionenvollzug als wichtig. Da es um abschliessende Regelungen des Bundesrechts geht, ist keine Lösung im Rahmen von kantonaler Gesetzgebung möglich, sondern nur ein Vorstoss an den Bund. Dafür ist die Standesinitiative das beste Mittel; sie ist auch gemäss Art. 160 Abs. 1 BV zulässig, weil der Strafvollzug Sache der Kantone ist.

3. Ausgangslage

3.1 EM im Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft war Teil des 1999 begonnenen Modellversuchs und praktiziert seit numehr 16 Jahren Electronic Monitoring als Vollzugsform für Strafen von 20 Tagen bis zu einem Jahr oder als Vollzugsstufe zwischen stationärem Vollzug und bedingter Entlassung. Die Erfahrungen können nur als sehr gut beschrieben werden: es gibt sehr wenig Abbrüche, sehr wenig Rückfälle - und fast immer kann der angestrebte Zweck erreicht werden, dass die Betroffenen zwar eine merkliche Einbusse ihrer Freiheit auf sich nehmen müssen, also tatsächlich eine Freiheitsstrafe verbüssen, aber nicht aus ihren sozialen Bezügen (Arbeitsplatz, Familie etc.) entwurzelt werden und nach der Strafverbüsung in desolateren Verhältnissen stehen als vorher. Wichtig ist, dass Electronic Monitoring aus zwei Komponenten besteht: einerseits die technische Überwachung mittels „Fussfesselsender“ und einem Empfänger zuhause oder via GPS, andererseits die sozialarbeiterische Betreuung während des Vollzugs, welche ja im stationären Vollzug auch erfolgt, beim EM aber noch wichtiger ist, schon nur um die Betroffenen in der geforderten Selbstdisziplin zu unterstützen.

Die Erfahrung zeigt, dass diese Unterstützung gerade bei längeren Strafen wesentlich ist, weil das „Durchhalten“, d.h. das lückenlose, konsequente Einhalten der Rahmenbedingungen (Zeitraumen, weitere Auflagen) über längere Zeit deutlich schwieriger ist als man sich gemeinhin vorstellt. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass es in der Praxis immer wieder Fälle gibt, in welchen es Sinn machen würde, auch längere Strafen als nur solche von 12 Monaten auf diese Art zu vollziehen. Auch eine Erweiterung nach unten – kürzere Strafen als 20 Tage – ist angezeigt. Das ist im Rahmen der aktuellen Regelung nicht zulässig, und das soll mit der Standesinitiative ausgeweitet werden.

3.2 Rechtliche Verankerung: Stand auf Bundesebene

Nach Abschluss des Modellversuchs lief Electronic Monitoring mangels anderweitiger rechtlicher Grundlage unter dem Titel von Art. 387 Abs. 4 des Schweizerischen Strafgesetzbuches⁴ als „versuchsweise neue Vollzugsform“⁵. Mit dem Beschluss der Eidgenössischen Räte vom 19. Juni 2015 betreffend Revision des Sanktionenrechts⁶ wurde nun ein neuer Art. 79b geschaffen, welcher das Electronic Monitoring im StGB verankert. Der Anwendungsbereich wurde unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen: Freiheitsstrafen von 20 Tagen bis zu 12 Monaten und Externate von 3 bis 12 Monaten können in Form von EM vollzogen werden. Die Standesinitiative kann deshalb im Rahmen dieser Revision keine Rolle mehr spielen und wird von den Eidgenössischen Räten separat zu behandeln sein.

³ SGS 131, <http://bl.clex.ch/frontend/versions/1016>

⁴ StGB; SR 311

⁵ Der Bundesrat kann versuchsweise und für beschränkte Zeit: a: neue Strafen und Massnahmen sowie neue Vollzugsformen einführen oder gestatten und den Anwendungsbereich bestehender Sanktionen und Vollzugsformen ändern.

⁶ www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2012/20120046/Schlussabstimmungstext%201%20NS%20D.pdf

4. Der Vorschlag zur Ausweitung

4.1 Ausweitung nach oben

Unsere Erfahrungen beschränken sich zurzeit auf eine Vollzugsdauer bis zu 12 Monaten. Bereits aus dieser Optik kann gesagt werden, dass in geeigneten Fällen auch wesentlich längere Freiheitsstrafen in Form von EM verbüsst werden könnten. Originell ist längeres EM ja inzwischen auch nach geltendem Bundesrecht nicht mehr: Seit dem 1.1.2015 können Rayonverbote mittels EM kontrolliert werden, und da gilt 1 Jahr Überwachung als Mindestdauer. Es sind auch 3, 5, 10 oder noch mehr Jahre möglich. Insofern sind lange EM-Überwachungen geltendes Bundesrecht und müssen, wenn die Gerichte sie aussprechen, umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es keine Gründe, längeres EM nicht auch für den Vollzug von Freiheitsstrafen zuzulassen – im Gegenteil: So würde damit eine gewisse Harmonisierung zwischen diesen aktuell unterschiedlichen bundesrechtlichen Vorgaben erreicht.

Deshalb hält der Landrat eine deutliche, im Vergleich zu den Rayonverboten aber dennoch massvolle Ausweitung auf 3 Jahre für angemessen. Das ergäbe eine effektive Vollzugsdauer von 2 Jahren, falls die bedingte Entlassung, was die Regel ist, nach 2/3 der Strafe gewährt werden kann, oder maximal 3 Jahren – was bei EM praktisch nie vorkommt, weil die Betroffenen sich ja wohlverhalten müssen oder sonst aus dem Programm fallen. Dieses Strafmass entspricht der gesetzlichen Grenze für teilbedingte Strafen, was als eine Art Übergang von mittlerer zu schwerer Kriminalität betrachtet werden kann.

4.2 Ausweitung nach unten

Aktuell ist eine Mindestdauer von 20 Tagen vorgeschrieben, was in der Revision des Sanktionenrechts beibehalten wird; darunter soll kein Einsatz von EM möglich sein. Dies ist insofern nicht gravierend, als im unteren Bereich meist Alternativen zur Verfügung stehen wie gemeinnützige Arbeit. Dennoch gibt es Fälle, in welchen eine unbedingte kurze Strafe zum Vollzug gelangt und dennoch ein stationärer Vollzug kontraproduktiv wäre. Dies dürfte nach der Revision des Sanktionenrechts häufiger der Fall sein als heute, weil es ja das erklärte Ziel ist, wieder vermehrt die kurzen (unbedingten) Freiheitsstrafen zu „fördern“. In der Praxis gibt es „ökonomische“ Grenzen für das EM, weil das Installieren der Geräte und die Datenbearbeitung im System einen gewissen Aufwand bedeuten, welcher sich für 2 oder 3 Vollzugstage nicht „lohnt“. Mit den aktuellen Geräten, welche wesentlich weniger Installationsaufwand erfordern, ist allerdings diese ökonomische Grenze deutlich gesunken; gleichzeitig sind die Kosten der Haftplätze gestiegen, womit der ökonomische „breakeven-point“ sich also aktuell unterhalb von einer Woche bewegen dürfte. Im Übrigen darf der Bund solche Überlegungen ohnehin getrost den Kantonen überlassen. Der Landrat schlägt deshalb eine Untergrenze von 5 Tagen vor. Auch für die Externate kann die Untergrenze deutlich gesenkt werden; hier erscheint eine Minimaldauer von einem Monat als angemessen.

4.3 Weitere positive Effekte

Im Vordergrund dieser Ausweitung stehen wie gesagt die sehr guten Erfahrungen mit EM in seinem Hauptzweck: der Verhinderung oder zumindest Minderung der negativen Effekte des stationären Strafvollzugs. Es soll aber nicht ungesagt bleiben, dass EM gleichzeitig auch klare wirtschaftliche Vorteile hat: Es ist wesentlich weniger teuer als der stationäre Vollzug. Bereits gegenüber der Halbgefängenschaft betragen die Kosten weniger als die Hälfte; gegenüber Strafanstalten betragen die Kosten sogar weniger als 30%. Für einen Vollzug von beispielsweise 18 Monaten bedeutet dies eine Einsparung von über 120'000 Fr. – keine zu vernachlässigende Grösse in Zeiten schwieriger Budgets. Gleichzeitig kann damit, ebenso hochwillkommen, der Platzmangel in den Strafanstalten etwas gemildert werden.

5. Antrag

Der Landrat bittet Sie, auch im Namen des Regierungsrates, der Standesinitiative zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber: