



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Motion von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel ([2009-322](#))

Datum: 13. April 2010

Nummer: 2010-144

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2010/144

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend Motion von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel ([2009-322](#))

vom 13. April 2010

1. Motion von Klaus Kirchmayr: Standesinitiative "Elektronische Fussfessel"

Klaus Kirchmayr, Grüne, und 31 Mitunterzeichner haben am 12. November 2009 eine Motion für eine Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel eingereicht. Der Landrat hat am 22. Januar 2010 davon Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat zur Entgegennahme der Motion bereit sei, und sie [überwiesen](#). Die Motion hat folgenden Wortlaut:

" Seit mehreren Jahren wird im Kanton Baselland sehr erfolgreich die elektronische Fussfessel im Strafvollzug eingesetzt. Der Kanton hat diesbezüglich eine Pionierrolle in der Schweiz und verfügt mittlerweile über viele und überwiegend positive Erfahrungen.

Die wesentlichen Vorteile der elektronischen Fussfessel sind:

- Es handelt sich um eine "fühlbare" Strafe. (im Gegensatz zum Beispiel zur bedingten Geldstrafe)*
- Sie entspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden.*
- Sie ermöglicht einen Freiheitsentzug ohne die für die Wiedereingliederung von Straffälligen wichtigen sozialen Netze/Berufstätigkeit zu zerreißen.*
- Es handelt sich um eine relativ kostengünstige Variante des Massnahmenvollzugs.*

Als gesetzliche Grundlage dient heute eine befristete Ausnahme-Regelung des Bundes für Pilotversuche in verschiedenen Kantonen. Diese Ausnahme-Regelung wird Ende Jahr auslaufen und es ist momentan sehr unsicher ob diese verlängert wird, beziehungsweise dass eine definitive Gesetzesgrundlage geschaffen wird.

Damit die positiven Erfahrungen mit der elektronischen Fussfessel weitergeführt werden können, braucht es eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene. Zur Schaffung dieser Grundlage soll der Kanton Baselland in Bern aktiv werden. Entsprechend wird beantragt:

Der Kanton Baselland reicht in Bern eine Standesinitiative ein, welche die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel verlangt."

2. Ausgangslage

In unserem Kanton wird Electronic Monitoring (EM) seit 1999 mit, wie der Motionär zutreffend schreibt, fast durchwegs positiven Erfahrungen angewandt. In erster Linie wird es im *Strafvollzug* angewandt, mitunter auch im *Massnahmenvollzug* und, als Besonderheit unseres Kantons, auch für spezielle Settings im Jugendstrafrecht.

Die Anwendung von Electronic Monitoring im *Strafvollzug* (Strafen bis zu einem Jahr oder Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat) und *Massnahmevollzug* (Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat) wurden ursprünglich als Modellversuch gemäss Art. 387 Abs. 4 des Strafgesetzbuches (StGB) bewilligt. Dieser Modellversuch ist seit Jahren erfolgreich abgeschlossen und ausgewertet. Dementsprechend wollten die am Modellversuch teilnehmenden sowie einige weitere Kantone EM weiterführen. Der Bund konnte allerdings eine entsprechende gesetzliche Grundlage nicht in die damals laufende StGB-Revision einbeziehen, da diese bereits zu weit fortgeschritten war. Deshalb wurden, mangels ausdrücklicher anderweitiger Grundlage im StGB, die Bewilligungen als Fortsetzung des Modellversuchs mehrmals verlängert.

Mit Inkrafttreten des revidierten StGB war unklar, wie die Fallzahlen sich entwickeln würden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ging davon aus, dass die Mehrheit der Strafen bis zu einem Jahr als Geldstrafen ausgefällt würden und deshalb der Anwendungsbereich von EM stark schrumpfen würde. Dies hat sich nicht in dieser Form bewahrheitet: die Anzahl Fälle ist zwar gesunken, aber die Anzahl Vollzugstage hat weiter zugenommen (längere Vollzüge). Insofern ist klar, dass EM weiterhin seine Existenzberechtigung behält. Einige der ursprünglich ablehnenden Kantone zeigen inzwischen eine offenere Haltung. Der Bundesrat hat im Dezember 2009 die Bewilligung bis maximal 2014 verlängert und erklärt, er werde die durch Vorstösse aus der Bundesversammlung eingeleitete Teilrevision des StGB nutzen, um auch das EM in geeigneter Weise zu verankern.

3. Vorschlag für die Ausgestaltung der Standesinitiative

Die heutigen Rahmenbedingungen sind:

- EM ist eine Vollzugsform für Freiheitsstrafen von 20 Tagen bis 12 Monate;
- EM ist eine Vollzugsform für Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat bis maximal (je) 12 Monate Dauer;

- der Einsatz von GPS-Geräten ist nicht zulässig.

Für die definitive Einführung und Verankerung des EM im StGB sollen folgende Überlegungen massgeblich sein:

a) Es ist wesentlich, dass EM weiterhin als Vollzugsform für unbedingte Freiheitsstrafen definiert wird und nicht als eigenständige, vom Gericht zu verhängende Sanktion. EM enthält im Unterschied beispielsweise zur Geldstrafe gegenüber anderen Freiheitsstrafen oder Vollzugsformen keine dermassen eigenständigen Elemente, dass die Ausgestaltung als eigenständige Sanktion gerechtfertigt wäre. Bei der Ausgestaltung als Vollzugsform werden der Freiheitsentzug selbst und dessen Dauer nach wie vor im Gerichtsurteil festgelegt, hingegen kann die Vollzugsbehörde flexibel auf wechselnde Umstände reagieren. Dies zeigt sich heute in der Praxis bei der Gemeinnützigen Arbeit (GA), welche seit der StGB-Revision als eigenständige Sanktion definiert ist (Art. 37 StGB). Dies hat sich nach übereinstimmender Einschätzung der basellandschaftlichen Gerichte in Strafsachen und der Vollzugsbehörden nicht bewährt, beide Behörden befürworten deshalb auch bei der GA eine Rückkehr zur Ausgestaltung als Vollzugsform. Einzelheiten über eine mögliche Umsetzung im StGB werden im Text der Standesinitiative ausgeführt.

b) EM als Vollzugsform für Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat

Das StGB enthält in den Artikeln 74 ff. Grundsätze für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen. Ein wesentlicher Grundsatz ist, dass "der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern hat, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben". Zudem hat "der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen" (beide Zitate aus Art. 75 Abs. 1 StGB). Da das Verhalten *in Freiheit* im *Freiheitsentzug* nur sehr beschränkt trainiert werden kann, sieht das Gesetz - nach entsprechender Bewährung im stationären Vollzug und wenn keine Bedenken bezüglich Flucht- oder Gemeingefährlichkeit bestehen - Vollzugslockerungen vor, so insbesondere das Arbeits- und das Wohn- und Arbeitsexternat (Art. 77a Abs. 1 bzw. Abs. 3). Wesentlich bei Vollzugslockerungen ist, dass sie nach den Umständen des konkreten Falles bemessen werden: die einzelnen Schritte dienen als Trainings- und Beobachtungsfeld zugleich, und je nach Verlauf können weitere Öffnungen erwogen oder müssen zusätzliche Sicherheitsmassnahmen eingebaut werden. Das EM ist hier eine wesentliche Bereicherung der Vollzugspalette: es ist eine ideale Zwischenstation zwischen dem Vollzug in einer Institution (Straf- oder Massnahanstalt, Übergangsheim) und dem gänzlich selbständigen und eigenverantwortlichen Leben nach der bedingten Entlassung. Gerade die Zeit nach dem stationären Vollzug ist die kritische Zeit, weil sich da zeigt, ob die Lerneffekte in ausreichendem Mass auf das Leben in Freiheit umgesetzt werden können. EM erlaubt einerseits eine wirksame Kontrolle und gewährleistet andererseits das nötige Mass an Betreuung. Auch hier kann für Einzelheiten betreffend Ausgestaltung im StGB auf den Text der Standesinitiative verwiesen werden.

c) Einsatz von GPS-Geräten

Im Rahmen des Modellversuchs hat der Bundesrat den Einsatz von GPS-Geräten ausgeschlossen. Diese Einschränkung soll nicht Teil der definitiven Lösung werden. Erstens wäre es unlogisch, einen bestimmten Stand der Technik im Gesetz zu zementieren. Im Weiteren hat der Bundesgesetzgeber solche Lösungen in einem anderen Zusammenhang bereits vorgesehen: Art. 236 Abs. 3 StPO lässt dies als Ersatzmassnahmen von U-Haft zu, also wäre schwer erklärbar, weshalb GPS in diesen Fällen zulässig sein soll, nicht aber im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Und schliesslich gibt es Fälle, in welchen die öffentliche Sicherheit oder jene möglicher Opfer nur mittels GPS - oder aber durch Verzicht auf EM, mit der Konsequenz des Vollzugs in geschlossenem Rahmen mit all seinen Nachteilen - ausreichend gewährleistet werden kann. In solchen Fällen wäre ein Ausschluss von GPS-EM für die Verurteilten sehr nachteilig, weil dann keine Vollzugslockerungen möglich wären, keine Beobachtungs- und Trainingsfelder, und dies dem Sinn und Zweck der oben erwähnten Art. 74 ff. StGB widerspräche. Mit der Möglichkeit von GPS-EM erhalten die Vollzugsbehörden ein weiteres Mittel, einerseits die Strafzwecke umzusetzen und andererseits die Interessen der Opfer und der öffentlichen Sicherheit besser zu schützen.

Diese Überlegungen bilden die Grundlage für konkrete Vorschläge, wie die Verankerung von EM im StGB am einfachsten bewirkt werden könnte: durch Ergänzungen der Art. 77a Abs. 4, Art. 77b Abs. 2 und in Art. 90 Abs. 2bis.

4. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat:

1. Die Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel zu beschliessen.
2. Die Motion [2009-322](#) von Klaus Kirchmayr betreffend Standesinitiative "Elektronische Fussfessel" als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 13. April 2010

Im Namen des Regierungsrates:

Der Präsident:

Wüthrich

Der Landschreiber:

Mundschin

Beilage

Entwurf "Standesinitiative Elektronische Fussfessel"



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An die
Bundesversammlung
Bundeshaus
3003 Bern

Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte und Ständeräte

Am xxx hat der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschlossen, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung eine Standesinitiative betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel mit folgendem Wortlaut einzureichen:

"Der Kanton Baselland reicht in Bern eine Standesinitiative ein, welche die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den definitiven Einsatz der elektronischen Fussfessel verlangt."

Die Standesinitiative wird folgendermassen begründet:

1. Allgemeine Bemerkungen

Electronic Monitoring (EM) wird im Kanton Basel-Landschaft seit 1999 mit äusserst positiven Erfahrungen angewandt. Die wesentlichen Vorteile der elektronischen Fussfessel sind:

- Es handelt sich um eine "fühlbare" Strafe. (im Gegensatz zum Beispiel zur bedingten Geldstrafe).

- Sie entspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden.
- Sie ermöglicht einen Freiheitsentzug ohne die für die Wiedereingliederung von Straffälligen wichtigen sozialen Netze/Berufstätigkeit zu zerreißen.
- Electronic Monitoring ist relativ kostengünstig.

Der ursprüngliche Modellversuch gemäss Art. 387 Abs. 4 ist seit Jahren erfolgreich abgeschlossen und ausgewertet. Da aber keine explizite rechtliche Grundlage für eine Überführung des EM in den "Normalbetrieb" besteht, hat der Bund jeweils die einzelnen Modellversuchs-Bewilligungen verlängert. Das Zögern bezüglich einer definitiven Einführung geschah einerseits vor dem Hintergrund, dass eine Anzahl Kantone EM eher zurückhaltend gegenüberstanden. Andererseits war mit Inkrafttreten des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches per Januar 2007 zunächst unklar, wie sich die Fallzahlen im EM entwickeln würden; viele der kürzeren Strafen werden unter dem neuen Recht als Geldstrafen ausgesprochen und verbüsst. Inzwischen steht aber fest, dass unter neuem Recht zwar weniger Fälle, aber mehr Hafttage mittels EM vollzogen werden. Das Bedürfnis nach einer endgültigen Verankerung im Bundesrecht ist somit ausgewiesen. Im Zusammenhang mit der letzten Verlängerung hat der Bundesrat daher im Dezember 2009 erklärt, er werde die Bewilligung bis maximal 2014 verlängern, aber die durch Vorstösse aus der Bundesversammlung eingeleitete Teilrevision des StGB nutzen, um auch das EM in geeigneter Weise zu regeln.

Es ist uns bewusst, dass es gegenüber EM auch skeptische Stimmen gibt. Das erachten wir als normal. Die Vollzugslandschaft ist zwar u.a. dank der Konkordate recht gut strukturiert, aber auch in Zeiten des NFA nicht hundertprozentig homogen. Halbgefangenschaft und gemeinnützige Arbeit werden höchst unterschiedlich vollzogen. Ebenso gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen beispielsweise in der Gerichtspraxis, die neuen Sanktionsmöglichkeiten werden recht unterschiedlich umgesetzt. Das gehört wohl zu unserem föderalistischen System in Verbindung mit der richterlichen Unabhängigkeit und der den Gerichten eingeräumten Ermessensbreite. Es kann aber nicht sein, dass zahlreiche Kantone EM nicht weiterführen oder neu einführen dürfen, weil andere dies für sich nicht wollen. Ebenso wenig sollen skeptische Kantone EM einführen müssen. Das war nie der Sinn des NFA. Die in der Folge vorgeschlagene Ausgestaltung von EM als zulässige Vollzugsform trägt diesem Aspekt insofern Rechnung als EM eine *mögliche* Vollzugsform ist, aber nicht eingeführt werden *muss*. Jene Kantone, welche EM nicht wollen, können diese Strafen weiterhin als "stationäre" Halbfreiheit oder Externate vollziehen, ohne dass damit übermässige Ungerechtigkeit geschaffen würde: Über das "wie" deren Vollzugsausgestaltung besteht auch ausserhalb von EM keine hundertprozentige "unité de doctrine"; eine solche ist demnach auch bezüglich EM nicht nötig.

2. Gesetzliche Ausgestaltung von EM

1. EM soll weiterhin als Vollzugsform für unbedingte Freiheitsstrafen verankert werden, nicht als eigenständige, vom Gericht zu verhängende Sanktion. EM enthält dieselben Elemente wie andere Freiheitsstrafen - Freiheitsentzug, Betreuung -, aber keine Aspekte, welche die Ausgestaltung zu einer eigenständigen Sanktion rechtfertigen wür-

den. EM als eigenständige Sanktion wäre in der Praxis wesentlich umständlicher zu handhaben. Das zeigt sich heute bei der gemeinnützigen Arbeit (GA): diese war nach altem StGB eine von der Vollzugsbehörde anzuwendende Vollzugsform für Freiheitsstrafen. Mit der StGB-Revision wurde GA zur eigenständigen Sanktion. Dies hat sich nach übereinstimmender Einschätzung der Gerichte in Strafsachen und der Vollzugsbehörden nicht bewährt. Deshalb befürworten wir eine Rückkehr zu GA als Vollzugsform und haben dies im Rahmen der Umfrage des EJPD betreffend Kritikpunkte zum revidierten StGB im Sommer 2009 entsprechend ausgeführt.

EM als Vollzugsform kann mit einer an Art. 236 Absatz 3 StPO¹ angelehnten Formulierung eingeführt werden: bei Halbgefangenschaft (Art. 77b StGB) kann der Freiheitsentzug und bei Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat (77a und Art. 90 Absatz 2bis StGB) die Überwachung auch ausserhalb von Anstalten, mittels Einsatz technischer Geräte und deren fester Verbindung mit der zu überwachenden Person, erfolgen.

2. Auf diese Weise wäre die Maximaldauer von EM als Freiheitsstrafe durch Art. 77b StGB begrenzt (12 Monate). Die Maximaldauer der Arbeitsexternatsphasen sowie der Wohn- und Arbeitsexternatsphasen braucht, wie bereits nach geltendem Recht bzw. den geltend Modalitäten der Bewilligung, nicht begrenzt zu werden, sie ergibt sich aus den konkreten Fallkonstellationen.

3. Der Einsatz von GPS-Geräten soll nicht mehr ausgeschlossen werden. Erstens tut das Art. 236 Abs. 3 StPO auch nicht und es wäre schwer erklärbar, weshalb GPS bei Ersatzmassnahmen von U-Haft zulässig sein soll, nicht aber im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Zweitens darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass es Fälle geben kann, in welchen die öffentliche Sicherheit oder jene möglicher Opfer nur mittels GPS - oder aber durch Verzicht auf EM und geschlossenen Vollzug, mit all seinen Nachteilen - ausreichend gewährleistet werden kann. In solchen Fällen wäre ein Ausschluss von GPS-EM für die Verurteilten sehr nachteilig. Zudem erscheint es nicht klug, einen bestimmten Stand der Technik im Gesetz zu zementieren.

3. Vorschlag für die Ausgestaltung der Bestimmungen im Strafgesetzbuch

Die Verankerung von EM im StGB könnte demnach wie folgt umgesetzt werden:

Art. 77a Arbeitsexternat und Wohnexternat

¹ *Die Freiheitsstrafe wird in der Form des Arbeitsexternats vollzogen, wenn der Gefangene einen Teil der Freiheitsstrafe, in der Regel mindestens die Hälfte, verbüsst hat und nicht zu erwarten ist, dass er flieht oder weitere Straftaten begeht.*

² *Im Arbeitsexternat arbeitet der Gefangene ausserhalb der Anstalt und verbringt die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt. Der Wechsel ins Arbeitsexternat erfolgt in der Regel nach einem Aufenthalt von angemessener Dauer in einer offenen Anstalt oder der offenen Abteilung einer geschlossenen Anstalt. Als Arbeiten ausserhalb der Anstalt gelten auch Hausarbeit und Kinderbetreuung.*

¹ "Das Gericht kann zur Überwachung solcher Ersatzmassnahmen den Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person anordnen."

³ Bewährt sich der Gefangene im Arbeitsexternat, so erfolgt der weitere Vollzug in Form des Wohn- und Arbeitsexternats. Dabei wohnt und arbeitet der Gefangene ausserhalb der Anstalt, untersteht aber weiterhin der Strafvollzugsbehörde.

⁴ **Der Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person ist zulässig**

- a) **beim Vollzug des Arbeitsexternats anstelle der Unterbringung in einer Anstalt,**
- b) **zur Begleitung eines Wohn- und Arbeitsexternats.**

Art. 77b Halbgefangenschaft

¹ Eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu einem Jahr wird in der Form der Halbgefangenschaft vollzogen, wenn nicht zu erwarten ist, dass der Gefangene flieht oder weitere Straftaten begeht. Der Gefangene setzt dabei seine Arbeit oder Ausbildung ausserhalb der Anstalt fort und verbringt die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt. Die für diese Vollzugsdauer notwendige Betreuung des Verurteilten ist zu gewährleisten.

² **Anstelle der Unterbringung in einer Anstalt ist der Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person zulässig**

Art. 90 3. Vollzug von Massnahmen

^{2bis} Massnahmen nach den Artikeln 59–61 und 64 können in der Form des Wohn- und Arbeitsexternats vollzogen werden, wenn begründete Aussicht besteht, dass dies entscheidend dazu beiträgt, den Zweck der Massnahme zu erreichen, und wenn keine Gefahr besteht, dass der Eingewiesene flieht oder weitere Straftaten begeht. Artikel 77a **Absätze 2 bis 4** gelten sinngemäss.

4. Antrag

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

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen Des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber: