



Fall-Nr.: B 2008/195
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.02.2009
Entscheiddatum: 19.02.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2009

Strafvollzug, Art. 75 und Art. 84 Abs. 6 StGB (SR 311.0). Urlaub ist im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen auch ausländischen Strafgefangenen zu gewähren, die nach Verbüßung der Strafe die Schweiz verlassen müssen (Verwaltungsgericht, B 2008/195).

Urteil vom 19. Februar 2009

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti;
Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A.
Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X., zur Zeit Strafanstalt Hindelbank, 3324 Hindelbank,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. U.

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen,
Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,
Vorinstanz,

betreffend

Strafvollzug; Urlaub

- 2 -



St.Galler Gerichte

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Urteil vom 28. November 2002 sprach das Bezirksgericht .. X. des Mordes an ihrem Ehemann sowie des Führens eines Motorfahrzeugs trotz Führerausweisentzugs schuldig und verurteilte sie zu vierzehn Jahren Zuchthaus, unter Anrechnung von 358 Tagen Untersuchungshaft. Zudem wurde der mit Strafbescheid vom 9. Februar 2001 gewährte bedingte Strafvollzug für eine Gefängnisstrafe von zwei Wochen widerrufen und eine Landesverweisung von zwölf Jahren ausgesprochen.

Der Strafvollzug begann am 11. Februar 2002 im Bezirksgefängnis St. Gallen. Seit dem 6. März 2002 verbüsst X. die Freiheitsstrafe im geschlossenen Strafvollzug in den Anstalten Hindelbank. Sie wird im Juni 2010 zwei Drittel ihrer Strafe verbüsst haben.

Im Oktober 2003 hat X. in den Anstalten Hindelbank wieder geheiratet.

B./ Mit Führungsbericht vom 24. Februar 2006 ersuchten die Anstalten Hindelbank um Prüfung der Gewährung von Vollzugslockerungen. X. sei gegenüber den Mitinsassinnen hilfsbereit und freundlich und verhalte sich auch dem Personal gegenüber meist freundlich und kooperativ. Ihr wurde eine sehr gute Arbeitsleistung attestiert. In bezug auf das Delikt beteuere sie weiterhin ihre Unschuld. Von ihrem Ehemann erhalte sie regelmässig Besuch; diese Beziehung scheine von zentraler Bedeutung zu sein. Ob sie Kontakte ins Ausland pflege, sei nicht bekannt.

- 3 -

X. besucht freiwillig eine Therapie. Der Forensisch-Psychiatrische Dienst untersuchte sie im März 2002 erstmals wegen einer Anpassungsstörung mit Angst und depressiver Reaktion. Die Gespräche seien stützend und



St.Galler Gerichte

würden sich hauptsächlich auf die Alltagsbewältigung im Bereich interpersoneller Beziehungen, also auf Schwierigkeiten, denen sie im Kontakt mit Mitinsassinnen begegne, beziehen. Sie sei bemüht, friedliche Beziehungen zu pflegen.

Die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen (im folgenden Fachkommission) nahm am 10. Mai 2006 Stellung und hielt fest, unter dem Aspekt der Gemeingefährlichkeit sei die Gewährung von Vollzugslockerungen nicht verantwortbar. Trotz guten Vollzugsverhaltens und freiwilligen Besuchs einer Therapie könne X. vor dem Hintergrund aller prognostisch relevanten Faktoren keine günstige Legalprognose gestellt werden.

Mit Schreiben vom 31. Mai 2006 machte die Vollzugsbehörde die Weiterbehandlung des Gesuchs um Bewilligung von Vollzugslockerungen von der Leistung eines Kostenvorschusses abhängig. Das Gesuch wurde formlos abgeschrieben, nachdem der Vorschuss nicht bezahlt wurde. Mit Verfügung vom 28. März 2007 wurde X. durch das Ausländeramt für die Dauer von 10 Jahren aus der Schweiz ausgewiesen. Vorgängig war die erleichterte Einbürgerung widerrufen worden.

- 4 -

Am 25. April 2007 gelangte die Leiterin Betreuung der Anstalten Hindelbank an die Vollzugsbehörde mit dem Antrag um Gewährung eines begleiteten Ausgangs. Am 10. Dezember 2007 ermächtigte das Sicherheits- und Justizdepartement die Leitung der Anstalten Hindelbank, X. als Vollzugslockerung einen dreistündigen Ausgang mit Doppelbegleitung durch Strafvollzugspersonal zu gewähren, der bei gutem weiterem Vollzugsverlauf jährlich zu gewähren



St.Galler Gerichte

sei. Weiter hielt das Departement fest, es bestehe weiterhin keine Aussicht auf Gewährung von Beziehungsurlauben. X. sollte jedoch mit den gewährten Ausgängen den Bezug zur Aussenwelt nicht ganz verlieren. C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 22. September 2008 ersuchte X. die Vollzugsbehörde, ihr Gesuch um Gewährung von Urlauben erneut zu prüfen und ab 2009 bis Ende Juni 2010 eine zunehmende Anzahl Urlaube von zunehmender Dauer zu gewähren. Sie machte im wesentlichen geltend, die Kriterien der Beurteilung ihrer Gemeingefährlichkeit könnten gut 2 1/2 Jahre nach der letzten Beurteilung durch die Fachkommission anders gewertet werden. Auch bestünden nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür, dass sie in die Slowakei fliehen könnte, zumal die Slowakei wie die Schweiz dem Europäischen Auslieferungsabkommen beigetreten sei. Mit Schreiben vom 8. Oktober 2008 teilten die Anstalten Hindelbank mit, X. habe zwei begleitete Ausgänge von je drei Stunden bezogen, die problemlos verlaufen seien. Im Vollzug verhalte sie sich angepasst, halte die Regeln ein und arbeite an den Vollzugszielen mit.

- 5 -

Mit Verfügung vom 14. Oktober 2008 wies das Amt für Justizvollzug des Sicherheits- und Justizdepartements das Gesuch um Bewilligung von Beziehungsurlaub ab. Es erwog, trotz korrekten Verhaltens im Vollzug bestehe kein Interesse an einer Wiedereingliederung von X. in die Schweiz, weil sie die Schweiz nach dem Strafvollzug verlassen müsse. Der Vollzug sei darauf auszurichten, die Ausweisung sicherzustellen und sie auf die Rückkehr in ihre Heimat möglichst gut vorzubereiten. Angesichts des begangenen Delikts überwiege das öffentliche Interesse an der Sicherstellung des Strafvollzugs und später an der



St.Galler Gerichte

Ausweisung. Die Vorinstanz wies das Gesuch unabhängig von der Frage einer allfälligen Gemeingefährlichkeit ab.

D./ Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 29. Oktober und 19. November 2008 erhob X. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, die Verfügung vom 14. Oktober 2008 sei aufzuheben, die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr Gesuch um Gewährung von Beziehungsurlauben der Fachkommission zu unterbreiten, sodann sei ihr für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und Rechtsanwalt Dr. U. als unentgeltlicher Vertreter zu bestellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung machte sie im wesentlichen geltend, die angefochtene Verfügung verletze Art. 74 ff. und Art. 84 des Strafgesetzbuches (SR 311.0, abgekürzt StGB) sowie den verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung (Art. 8 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV). Sie erfülle die Voraussetzungen für die Gewährung von Vollzugslockerungen im Sinne von Art. 85 StGB (wohl Art. 84 StGB), insbesondere bestehe keine konkrete Fluchtgefahr. Indem die Vollzugsbehörde in - 6 -

ihrer Verfügung davon ausgehe, dass ihre Wiedereingliederung nicht anzustreben sei, interpretiere sie Art. 74 ff. StGB in verfassungswidriger Weise. Der Strafzweck solle generell sozialisierend wirken und einer Entsozialisierung entgegenwirken. Eine Unterscheidung zwischen Ausländern und Schweizern sei nicht vorgesehen. Weiter sei nicht zu erkennen, inwiefern sie auf die Rückkehr in ihre Heimat möglichst gut vorbereitet sei, wenn ihr möglichst keine Vollzugslockerungen gewährt werden. Urlaube mit der Begründung zu verweigern, sie sei Ausländerin, verstosse gegen den Anspruch auf willkürfreie



St.Galler Gerichte

Behandlung. Ferner würden die in Art. 74 f. und Art. 84 StGB vorgesehenen differenzierten Kriterien zur Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen in der Verfügung nicht angemessen berücksichtigt. Schliesslich sei das Gesuch der Fachkommission zu unterbreiten, weil die Voraussetzungen dafür gegeben seien.

Am 30. Oktober 2008 wurde der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Prozessführung gewährt.

Die Vollzugsbehörde schloss in ihrer Vernehmlassung vom 27. November 2008 unter Hinweis auf die Begründung der angefochtenen Verfügung auf Abweisung der Beschwerde. Ergänzend hielt sie fest, das Gesuch sei nur abgelehnt worden, weil mittlerweile definitiv fest stehe, dass X. die Schweiz verlassen müsse und deshalb kein Interesse an einer Wiedereingliederung in der Schweiz bestehe.

Mit Stellungnahme vom 16. Dezember 2008 liess sich X. im wesentlichen dahingehend vernehmen, dass anstelle der Vollzugsbehörde die Fachkommission die Beurteilung der Gemeingefährlichkeit vorzunehmen habe.

- 7 -

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Entscheide des Departements über Gesuche um Versetzung in den offenen Vollzug oder um Gewährung von Urlaub gelten als anfechtbare Verfügungen im Sinne von Art. 59bis Abs. 1 VRP. Die Beschwerdeschrift vom



St.Galler Gerichte

29. Oktober 2008 und die Beschwerdebeurteilung vom 19. November 2008 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Nach Art. 75 Abs. 1 StGB hat der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen. Die Resozialisierung des

- 8 -

Inhaftierten stellt somit ein vordergründiges Vollzugsziel dar.

2.1. Für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen hat der Kanton St. Gallen mit anderen Ostschweizer Kantonen eine Vereinbarung abgeschlossen (Ostschweizer Strafvollzugskonkordat, sGS 962.51, abgekürzt Konkordat).

Nach Art. 10 lit. b des Konkordats koordiniert der einweisende Kanton die Planung des gesamten Vollzugs einschliesslich der Probezeit nach der Entlassung aus der Vollzugseinrichtung. Er entscheidet über Vollzugsöffnungen wie die Bewilligung von Urlaub, die Verlegung in den offenen Vollzug, den Vollzug in Form des Arbeits- sowie des Wohn- und Arbeitsexternats, die bedingte Entlassung sowie die Unterbrechung des Vollzugs (Art. 10 lit. c des Konkordats).

Nach Art. 9 Abs. 2 des Konkordats richtet sich der



St.Galler Gerichte

Vollzug nach den Vorschriften für die einzelnen Vollzugseinrichtungen. Sie werden von dem Kanton erlassen, der die Vollzugseinrichtung führt.

2.2. Nach Art. 2 Abs. 2 lit. a des Konkordats obliegt der Strafvollzugskommission die Aufsicht über die Anwendung der Vereinbarung. Sie erlässt Richtlinien zur Zusammenarbeit im Vollzugsbereich und zur Ausgestaltung des Vollzugs, die mit Zustimmung aller Beteiligten als verbindlich erklärt werden können (Art. 2 Abs. 2 lit. c des Konkordats). Die Strafvollzugskommission hat u.a. Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung erlassen (publiziert unter: www.justizvollzug.ch [neues Fenster](#)).

- 9 -

Nach Art. 75 Abs. 3 StGB sieht die Anstaltsordnung vor, dass zusammen mit dem Gefangenen ein Vollzugsplan erstellt wird. Dieser enthält namentlich Angaben über die angebotene Betreuung, die Arbeits- sowie die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die Wiedergutmachung, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung der Entlassung. Art. 75 Abs. 4 StGB bestimmt, dass der Gefangene bei den Sozialisierungsbemühungen und den Entlassungsvorbereitungen aktiv mitzuwirken hat.

2.3. Art. 84 Abs. 6 StGB gibt einem Gefangenen ein Recht auf Urlaub in angemessenem Umfang, soweit sein Verhalten im Strafvollzug dem nicht entgegensteht und weder Flucht- noch Wiederholungsgefahr besteht.

Präzisierend hält Ziff. 3.1 der Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung fest, dass einer eingewiesenen Person Urlaub bewilligt werden kann, wenn keine Gefahr besteht, dass sie flieht oder weitere Straftaten begeht, wenn sie den Vollzugsplan einhält und bei den Eingliederungsbemühungen aktiv mitwirkt, wenn ihre Einstellung und Haltung im Vollzug sowie ihre



St.Galler Gerichte

Arbeitsleistungen zu keinen Beanstandungen Anlass geben, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die eingewiesene Person rechtzeitig zurückkehrt, sich an die durch die zuständige Behörde festgelegten Bedingungen und Auflagen hält und während des Urlaubs das in sie gesetzte Vertrauen nicht missbraucht, und schliesslich, wenn sie über genügend Mittel verfügt, um die Kosten des Ausgangs oder des Urlaubs zu bezahlen.

Nach Ziff. 2 der Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung entscheidet die Einweisungsbehörde über
- 10 -

die Bewilligung von Ausgang und Urlaub, wobei sie diese Kompetenz an die Vollzugseinrichtung delegieren kann.

Nach Art. 75a Abs. 1 StGB beurteilt eine Fachkommission bestehend aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie (Art. 62d Abs. 2 StGB) im Hinblick auf die Einweisung in eine offene Strafanstalt und die Bewilligung von Vollzugsöffnungen die Gemeingefährlichkeit des Täters, wenn dieser ein Verbrechen nach Art. 64 Abs. 1 StGB (was im vorliegenden Fall zutrifft) begangen hat (lit. a) und die Vollzugsbehörde die Frage der Gemeingefährlichkeit des Gefangenen nicht eindeutig beantworten kann.

Vollzugsöffnungen sind nach Art. 75a Abs. 2 StGB 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. Gemeingefährlichkeit ist dann anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass der Gefangene flieht oder eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt.

Nach Art. 6 Abs. 2 des Konkordats beurteilt die



Fachkommission auf Antrag des für den Vollzug zuständigen Kantons die Gefährlichkeit von Straftätern. Sie gibt Empfehlungen ab in den vom Bundesrecht vorgeschriebenen Fällen (lit. a) und falls die Gemeingefährlichkeit von der Vollzugsbehörde nicht eindeutig beantwortet werden kann oder trotz Bejahung der Gemeingefährlichkeit eine Vollzugslockerung in Erwägung gezogen wird (lit. b).

- 11 -

2.4. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung folgt aus dem Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) kein Anspruch auf die Gewährung von Hafturlauben. Allerdings dürfen die Beschränkungen der Freiheitsrechte von Gefangenen nicht über das hinausgehen, was zur Gewährleistung der Haftzwecke und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Gefängnisbetriebs erforderlich ist (BGE 6B_772/2007 vom 9. April 2008 E.2; BGE 124 I 203 E. 2b). Wird ein Urlaubsgesuch ohne ernsthafte und objektive Gründe verweigert, so verstösst dies gegen das in Art. 9 BV verankerte Willkürverbot. Dabei ist zu beachten, dass den kantonalen Behörden im Bereich des Strafvollzugs ein weiter Ermessensspielraum zukommt (BGE 1P.10/2006 vom 31. Januar 2006; BGE 1P.470/2004 vom 15. Oktober 2004).

2.5. Dem Verwaltungsgericht steht ausschliesslich die Rechtskontrolle zu. Es kann lediglich prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat oder Rechtsnormen und allgemeine Rechtsgrundsätze fehlerhaft angewendet hat (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Die Kontrolle des Ermessens der Strafvollzugsbehörde steht ihm dagegen nicht zu (vgl. VerwGE B 2004/167 vom 25. Januar 2005 i.S. D. L., zur Zeit veröffentlicht unter www.gerichte.sg.ch [neues Fenster](#)). Das Gericht ist indessen an die Richtlinien der Strafvollzugskommission



St.Galler Gerichte

nicht gebunden. Es berücksichtigt aber, dass die Richtlinien von einer Fachbehörde erlassen wurden und eine einheitliche und rechtsgleiche Vollzugspraxis gewährleisten.

2.6. Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die Vorinstanz habe Art. 74 ff. StGB in verfassungswidriger
- 12 -

Weise interpretiert, indem sie das Urlaubsgesuch mit der Begründung abgelehnt habe, es bestehe kein Interesse an einer Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin, weil sie Ausländerin sei und nach Verbüßung der Strafe ausgeschafft werde. Es gehe aber nicht um eine Reintegration in der Schweiz; die Strafe solle vielmehr generell sozialisierend wirken. Eine Unterscheidung nach der Nationalität widerspreche diesem Strafzweck und sei gesetzes- und verfassungswidrig.

Die Vorinstanz wendet dagegen ein, in der unterschiedlichen Behandlung von Ausländern und Schweizern liege keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Wie anderen Ausländern auch, die nach dem Vollzug ausgeschafft werden, werde der Beschwerdeführerin kein Urlaub gewährt.

2.6.1. Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Urlaubsgesuch zu Recht abgewiesen hat, indem sie die Abweisung von der Staatsangehörigkeit und vom Umstand, dass die Beschwerdeführerin nach Verbüßung der Freiheitsstrafe ausgeschafft wird, abhängig gemacht hat.

Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Rechtsgleichheit gilt nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung für alle Menschen, also auch für Ausländer (vgl. statt vieler BGE 129 I 397 E. 3.2.2).

Art. 8 Abs. 2 BV bestimmt sodann, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der



St.Galler Gerichte

Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung

- 13 -

oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Das Kriterium der Staatsangehörigkeit fehlt in diesem nicht abschliessenden Katalog. Nach Rechtsprechung und Lehre ist eine unterschiedliche Behandlung zwischen eigenen Staatsangehörigen und Ausländern nicht von vornherein rechtsungleich oder diskriminierend, solange sie aus sachlichen und vernünftigen Gründen erfolgt (BGE 125 IV 3 E. 5b).

Ein Entscheid verstösst gegen das in Art. 9 BV verankerte Willkürverbot, wenn er sich nicht auf ernsthafte und sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 131 I 6 E. 4.2). Wird ein Urlaubsgesuch deshalb verweigert, weil die tatsächlichen Voraussetzungen unzutreffend beurteilt werden, kann das gegen das Willkürverbot verstossen (BGE 6B_772/2007 vom 9. April 2008).

2.6.2. Weder Art. 84 Abs. 6 StGB noch die Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung unterscheiden zwischen schweizerischen und ausländischen Strafgefangenen. Nach herrschender Lehre gelten diese Bestimmungen für alle Formen der Freiheitsentziehung und für alle Kategorien von Strafgefangenen, also auch für Strafgefangene ausländischer Nationalität (vgl. A. Baechtold, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Strafrecht, N 3 zu Art. 84). Der Anspruch auf Gewährung von Urlaub besteht folglich für Schweizer und für Ausländer in gleichem Masse und ist unter den gleichen Voraussetzungen zu gewähren. Die Förderung des sozialen



St.Galler Gerichte

Verhaltens und die Vermeidung von Rückfällen als primäre

- 14 -

Vollzugsziele sollen für jeden Täter, unabhängig seiner Nationalität, zum Tragen kommen. Auch bei ausländischen Strafgefangenen besteht ein grundsätzliches Interesse daran, dass sie Beziehungen zur Aussenwelt aufrechterhalten können und eine Wiedereingliederung nach der Entlassung aus dem Freiheitsentzug möglich ist. Der Beschwerdeführerin kann das Recht auf Urlaub somit nicht alleine deshalb verweigert werden, weil sie Ausländerin ist.

Die Vorinstanz begründet ihre Anordnung damit, dass bei ausländischen Strafgefangenen, die nach Verbüsung ihrer Strafe aus der Schweiz ausgewiesen werden, kein Interesse an einer Wiedereingliederung bestehe. Dieser Personengruppe sei grundsätzlich kein Urlaub zu gewähren. Diese Auffassung ist gesetzes- und verfassungswidrig. Wie dargelegt, wird das Recht auf Urlaub einzig von den in Art. 84 Abs. 6 StGB aufgeführten Bedingungen abhängig gemacht, namentlich davon, dass keine Flucht- oder Wiederholungsgefahr besteht und das Verhalten des Gefangenen im Strafvollzug einem Urlaub nicht entgegensteht. Wenn die Vorinstanz nun weitere, gesetzlich nicht vorgesehene Kriterien bei der Prüfung des Urlaubsgesuches der Beschwerdeführerin heranzieht und eine differenzierte individuelle Analyse der Risikoeinschätzung unterlässt, handelt sie willkürlich und bundesrechtswidrig. Wie die Beschwerdeführerin zutreffend einwendet, entspricht es gerade dem Strafzweck, Beziehungen zur Aussenwelt, insbesondere zu Familienangehörigen, aufrecht erhalten zu können. Die Gewährung von Urlaub gilt als wesentliche Voraussetzung der sozialen Eingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug, und die Strafe soll auch auf ausländische Gefangene, unabhängig von deren



St.Galler Gerichte

Aufenthaltsstatus, resozialisierend wirken. Auch bei dieser

- 15 -

Tätergruppe ist durchaus ein öffentliches Interesse an deren Resozialisierung anzunehmen, zumal nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, dass sie die Schweiz nach der Dauer der Ausweisung wieder betreten wird.

Überdies ist nicht einzusehen, wie die

Beschwerdeführerin auf die Zeit nach dem Strafvollzug vorbereitet wird, wenn ihr möglichst keine Urlaube gewährt werden. Die Vorinstanz vermag jedenfalls keine rechtliche Grundlage zu nennen, worauf sich diese Argumentation stützen liesse. Vielmehr haben Urlaube gerade den Zweck, die Vorbereitung der Entlassung zu ermöglichen.

2.6.3. Die von der Vorinstanz vorgenommene Unterscheidung zwischen schweizerischen und ausländischen Straftätern entbehrt damit einer sachlichen und rechtlichen Grundlage. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Vorinstanz das Gesuch um Gewährung von Urlauben neu beurteilen müssen.

2.7. Zu prüfen bleibt der Antrag der Beschwerdeführerin, das Gesuch um Gewährung von Beziehungsurlauben sei der Fachkommission zu unterbreiten.

2.7.1. Nach Art. 75a Abs. 1 lit. a StGB hat die Fachkommission die Gemeingefährlichkeit von Straftätern zu beurteilen, wenn die Vollzugsbehörde diese Frage nicht eindeutig beantworten kann. In diesem gesetzlichen Rahmen hält sich auch Art. 6 Abs. 2 des Konkordats, wonach die Fachkommission Empfehlungen abgibt, falls die Gemeingefährlichkeit eines Straftäters von der Vollzugsbehörde nicht eindeutig beantwortet werden kann,

- 16 -

Zweifel hinsichtlich der zu treffenden Massnahme bestehen



St.Galler Gerichte

oder trotz Bejahung der Gemeingefährlichkeit eine Vollzugslockerung in Erwägung gezogen wird.

2.7.2. Zur Begründung der Vorlagepflicht bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz könne die Frage der Gemeingefährlichkeit offensichtlich nicht selber beantworten. Auch aus der Tatsache, dass die Vorinstanz im Mai 2006 die Voraussetzungen für die Einholung einer Stellungnahme der Fachkommission als erfüllt angesehen habe, müsse geschlossen werden, dass dies zum jetzigen Zeitpunkt, da die Beschwerdeführerin 7 3/4 Jahre ihrer Freiheitsstrafe verbüsst habe und noch 1 3/4 Jahre zu verbüssen haben werde, umsomehr zutreffe. Ihr die Vollzugslockerungen zu verweigern, ohne vorgängig die Stellungnahme der Fachkommission eingeholt zu haben, sei unverhältnismässig.

Die Vorinstanz hat auf die Einholung einer Stellungnahme der Fachkommission verzichtet, weil sie das Urlaubsgesuch aus anderen Gründen abgelehnt hat. In ihrer Verfügung hat sie zur Frage der Vorlagepflicht aber dennoch Stellung genommen. Auf eine Stellungnahme der Fachkommission könne verzichtet werden, weil sich die entscheidungsrelevante Sachlage gegenüber der ersten Beurteilung nicht massgeblich verändert habe. Namentlich seien die Schwere der Anlasstat und die dabei gezeigte Skrupellosigkeit, Kaltblütigkeit und Habgier unverändert. Es fehlten auch Hinweise dafür, dass sich die Beschwerdeführerin mit ihrer schweren Tat mit fachlicher Unterstützung auseinander gesetzt und Einsicht in das Unrecht der Tat gewonnen habe. Die Vorinstanz ging davon aus, die in der Stellungnahme der Fachkommission gemachten

- 17 -

Aussagen trafen heute noch zu und genügten als entscheidungsrelevante Grundlage.



St.Galler Gerichte

Die Fachkommission empfahl in ihrer Stellungnahme vom 10. Mai 2006, unter dem Gesichtspunkt der Gemeingefährlichkeit seien keine Vollzugslockerungen zu gewähren.

Sie stützte sich dabei vorwiegend auf die Schwere der Anlasstat, der dabei gezeigten Skrupellosigkeit, Kaltblütigkeit und Habgier. Auch die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin wegen Raubes vorbestraft sei - was auf eine grundsätzlich vorhandene Gewaltbereitschaft schliessen lasse - , die Anlasstat nach wie vor bestritten werde und sie sich als unschuldig darstelle, eine Auseinandersetzung mit ihrer Tat und ihren deliktrelevanten Persönlichkeitsanteilen vor diesem Hintergrund bisher nicht möglich gewesen sei und ihre Sozialkompetenz als leicht defizitär bezeichnet werden müsse, lasse keine andere Empfehlung zu.

Bei fortgeschrittener Vollzugsdauer sind neben der Anlasstat allerdings in zunehmendem Masse weitere Umstände, wie z.B. die Wirkung von therapeutischen Behandlungen oder der Verlauf des Strafvollzugs, zu berücksichtigen. Zu diesen Umständen äussert sich die Fachkommission nicht konkret. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin seit der letzten Stellungnahme der Fachkommission vor 2 1/2 Jahren zwei begleitete Ausgänge bezogen hat, die beide problemlos verlaufen sind, könnte den Schluss zulassen, dass die Beschwerdeführerin mit vermehrten Freiheiten umgehen kann. Unter diesen Umständen ist jedenfalls nicht

auszuschliessen, dass die Fachkommission zu einer anderen

- 18 -

Beurteilung gelangt. Insgesamt ist fraglich, ob sich die konkrete Gemeingefährlichkeit heute eindeutig beantworten lässt und damit eine hinreichende Entscheidungsgrundlage vorliegt. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz bestehen



St.Galler Gerichte

durchaus Anhaltspunkte, die eine erneute Beurteilung durch die Fachkommission rechtfertigen. Auch kann aufgrund der vorliegenden Akten weder einfach davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin unverändert gemeingefährlich ist, noch dass sich die verbleibende Gefahr eindeutig beantworten lässt. In diesem Fall verbleibt kein anderer Weg, als diese Frage hinreichend zu klären.

Da eine umfassende Beurteilung der konkreten Gemeingefährlichkeit der Beschwerdeführerin im Sinne einer rechtsgenügenden Risikokalkulation nicht zweifelsfrei möglich ist, wird die Vorinstanz angewiesen, zur Abklärung der Gemeingefährlichkeit die Stellungnahme der Fachkommission einzuholen. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt begründet.

2.7.3. In bezug auf die Frage der Fluchtgefahr macht die Beschwerdeführerin schliesslich geltend, es würden vorliegend keine konkreten Anhaltspunkte oder auch nur ein konkreter, objektiv begründeter Verdacht dafür bestehen. Dafür spreche auch der Umstand, dass die Slowakei wie die Schweiz zum Schengen-Raum gehöre und sie kein objektives Interesse an einer Flucht haben könne.

Die Beurteilung der Fluchtgefahr ist ein Element der vorzunehmenden Prüfung der Gemeingefährlichkeit (Art. 75a Abs. 3 StGB). Für die Annahme der Fluchtgefahr braucht es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sich der Verurteilte, wenn

- 19 -

er in Freiheit wäre, der Strafverfolgung und dem Vollzug der Strafe durch Flucht entziehen würde. Eine solche darf nicht schon dann angenommen werden, wenn die Möglichkeit der Flucht in abstrakter Weise besteht (BGE 125 I 62 E. 3a). Vielmehr sind die konkreten Umstände des einzelnen Falles, insbesondere die gesamten Verhältnisse des



St.Galler Gerichte

Verurteilten, zu würdigen. Die persönlichen Verhältnisse und das Verhalten im Strafvollzug können gewichtige Indizien für eine Fluchtgefahr darstellen. Sind die Voraussetzungen für eine Urlaubsgewährung nicht vollständig gegeben und fällt die freie Urlaubsgewährung zufolge Gemeingefährlichkeit ausser Betracht, ist zu prüfen, ob die Urlaubsrisiken nicht durch eine Urlaubsbegleitung ausgeschlossen werden können (vgl. BGE 1P.188/2000 vom 21. Juni 2000). Letztendlich ist aber eine Würdigung der gesamten Verhältnisse massgebend (BGE 1P.188/2000 vom 21. Juni 2000). Dabei haben die Vollzugsbehörden grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum.

Die Vorinstanz nimmt in ihrer Vernehmlassung vom 27. November 2008 zur Frage der Fluchtgefahr Stellung, auch wenn sie das Gesuch aus einem anderen Grund abweist. Sie erachtet die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach bei Gefangenen aus Staaten des Schengen-Raumes Fluchtgefahr grundsätzlich zu verneinen sei, als unzutreffend. Ergänzend bringt sie vor, es bestünden zwar keine konkreten Hinweise auf eine Flucht oder Fluchtvorbereitungen der Beschwerdeführerin. Solche konkreten Anhaltspunkte würden auch nur in den seltensten Fällen vorliegen. Aufgrund der Interessenlage der Beschwerdeführerin könne allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass sie sich dem weiteren Strafvollzug und der Ausschaffung entziehen und

- 20 -

untertauchen könnte. Sie müsse die Schweiz ohnehin verlassen und habe hier demnach nichts zu verlieren. Ob diese Begründung im Sinne der Erwägungen rechtsgenügend ist, kann indes offen bleiben. Die Vorinstanz hat eigenen Angaben zufolge die Frage der Fluchtgefahr nicht näher geprüft, weshalb davon auszugehen ist, dass sie nicht die gesamten Verhältnisse der



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin berücksichtigt und gewürdigt hat. Die Vorinstanz und die Fachkommission werden die Frage der Fluchtgefahr näher prüfen müssen.

2.8. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die angefochtene Verfügung insoweit Verfassungs- und Bundesrecht verletzt, als die Vorinstanz darin das Gesuch um Gewährung von Urlaub aufgrund der Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführerin verweigert hat. Im übrigen wird die Vorinstanz angewiesen, eine Stellungnahme der Fachkommission zwecks Abklärung der Gemeingefährlichkeit einzuholen und die Fluchtgefahr einlässlich zu prüfen. Die Beschwerde wird somit gutgeheissen.

3. Zuzufolge der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung trägt der Staat die amtlichen Kosten. Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Beschwerdeführerin wurde ausserdem die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt. Ihr Vertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb sein Anspruch ermessensweise festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung

- 21 -

für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO; Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70).

Demnach hat das Verwaltungsgericht
z u R e c h t e r k a n n t :

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung vom 14. Oktober 2008 aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2./ Die Vorinstanz wird angewiesen, das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung von Beziehungsurlauben der Fachkommission zu unterbreiten und im Sinne der Erwägungen darüber zu entscheiden.

3./ Die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.-- trägt zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet.

4./ Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistandes der Beschwerdeführerin gegenüber dem Staat beträgt für das Verfahren vor Verwaltungsgericht Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt.

- 22 -

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt Dr. U.)
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 78 ff. BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.