

Traktandum B1.

63. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2022

I. Konkordatskonferenz

1. Auftrag und Zusammensetzung

Die Konkordatskonferenz ist das oberste Organ des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone. Sie besteht aus den für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Regierungsmitgliedern der Konkordatskantone^{1,2}.

Per 31.12.2022 setzte sie sich wie folgt zusammen:

- **Karin Kayser-Frutschi**, Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, **Präsidentin**,
- **Philippe Müller**, Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, **Vizepräsident** per 26. März 2021,
- **Paul Winiker**, Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern,
- **Daniel Furrer**, Vorsteher der Justizdirektion des Kantons Uri,
- **Herbert Huwiler**, Vorsteher des Sicherheitsdepartements des Kantons Schwyz,
- **Christoph Amstad**, Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons Obwalden,
- **Susanne Schaffner**, Vorsteherin des Departements des Innern des Kantons Solothurn,
- **Stephanie Eymann**, Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt, Amtsantritt per 3. Februar 2021,
- **Kathrin Schweizer**, Vorsteherin der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft,
- **Dieter Egli**, Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau.

¹ Die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau bilden zusammen das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz. Reihenfolge der Kantone gemäss Art. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung.

² Vgl. dazu Beilage 1: Organigramm der Organe des Strafvollzugskonkordats NWI-CH (SSED 21.0), einsehbar unter: www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse.



2. Mutationen und Wahlen

Für Regierungsrat Beat Villiger, Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, der aus gesundheitlichen Gründen bereits im Herbst des Berichtsjahrs, d.h. vor Ende der Legislatur im Kanton Zug, aus der Regierung ausschied, nimmt ab 1. Januar 2023 die neu gewählte Regierungsrätin Laura Dittli Einsitz in die Konferenz. Ab diesem Datum vertritt auch der neu gewählte Schwyzer Vorsteher des Sicherheitsdepartements, Regierungsrat Xaver Schuler, die Interessen des Kantons Schwyz im Strafvollzugskonkordat, dies anstelle von Regierungsrat Herbert Huwiler, der neu als Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Schwyz amtiert.

3. Tätigkeiten

Die Konkordatskonferenz wurde im Berichtsjahr zweimal durchgeführt. Die Frühjahrsversammlung vom 25. März 2022 fand im Massnahmenzentrum für junge Erwachsene (MZJE) Arxhof (BL) statt. Die Herbstversammlung wurde am 28.10.2022 in Zug abgehalten.

Neben den ordentlichen reglementarischen Geschäften befasste sich die Konkordatskonferenz insbesondere mit nachfolgend aufgeführten Geschäften:

- Im Frühjahr diskutierte die Konferenz gestützt auf einen Bericht der KKJPD auf strategisch-politischer Ebene die Frage der künftigen Ausgestaltung der inter-konkordatlichen und nationalen Justizvollzugsorganisation. Es soll geklärt werden, wer die politische Steuerung von Geschäften ausübt, die über die Aufgaben und territoriale Zuständigkeit der drei regionalen Strafvollzugskonkordate und somit über deren Steuerungsmöglichkeiten hinausgehen.
- Zudem nahmen die Regierungsmitglieder von weiteren Zwischenresultaten des Projekts HORIZONT Kenntnis und stimmten dem Antrag des Lenkungsausschusses zu, die AFA des NWI-CH im Sinne eines Zwischenschrittes auf den 1. Januar 2024 organisatorisch in die Strukturen des JuWe des Kantons Zürich zu integrieren. Zudem wurde das Projektteam beauftragt, zuhanden des Lenkungsausschusses einen Antrag für ein neues Teilprojekt 7C «Kompetenzzentrum ROS» zu erarbeiten.
- Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Analyse der Kostenentwicklung in den konkordatlichen Vollzugseinrichtungen. Die Konkordatskonferenz vom 30. Oktober 2020 hatte ein neues Reglement betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (Reglement KoGe) (SSED 01.3) verabschiedet. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage wurden die zur Umsetzung und Anwendung des Reglements notwendigen Anhänge und Beilagen ausgearbeitet, die am 26. März 2021 verabschiedet wurden. Seit diesem Datum verfügt unser Konkordat über eine aktuelle und politisch verabschiedete Grundlage zur Erhebung der Finanzparameter und zur Berechnung der Vollkosten der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen sowie in Bezug auf die Frage einer Kostgelderhöhung. Erste Erkenntnisse wurde vorgestellt und politisch diskutiert. Es konnte festgestellt werden, dass die heutigen Kostgeldtarife die in den letzten Jahren in den konkordatlichen Vollzugseinrichtungen anfallenden Kosten nicht mehr vollumfänglich zu decken vermögen.
- Die Herbstkonferenz war stark von Finanzfragen geprägt. Nach einer ausführlichen Diskussion des Berichtes zur Kostenentwicklung der Kostgelder wurde auf den 1. Januar 2024 eine generelle Erhöhung der Kostgelder für die Normalvollzugsregime im Umfang von CHF 20.00 pro Tag beschlossen. Zudem wurde die angelaufene Teuerung im Umfang von 2,8 % auf allen Regimen per 1. Januar 2023 ausgeglichen. Auf dieses Datum wurde auch der mittlere Verdienstanteil der Eingewiesenen teuerungsbedingt auf CHF 30.00 pro Vollzugstag angehoben, unter gleichzeitiger Erhöhung der Kostgelder um CHF 5.00 pro Verpflegungstag. Mit diesen Anpassungen werden die Kostgelder den geforderten konkordatlichen Deckungsgrad in fast allen Vollzugsregimen wieder erreichen. Die Entwicklung der Teuerung muss



jedoch weiterhin genau beobachtet werden. Nach Vorliegen der überarbeiteten und angepassten Minimalstandards für die einzelnen Vollzugsregime der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen sollen dannzumal Qualitätsaudits für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen erfolgen.

- Gestützt auf eine Entscheidung der Frühjahrskonferenz 2016, welche beschlossen hatte, den konkordatlichen Baufonds abzuschaffen, konnte die Konferenz zu guter Letzt zum Kenntnis nehmen, dass inzwischen alle laufenden Geschäfte des Baufonds abgewickelt worden sind. Der verbleibende Saldo im Umfang von CHF 1.4 Millionen wurde an die Mitgliederkantone zurückbezahlt, gemäss den jeweiligen Einweisungsquoten der einzelnen Kantone. Der Kanton Bern als grösster Einweisungskanton hat rund 1/3 des Saldos erhalten. Der Kanton Obwalden als kleinster Einweisungskanton demgegenüber nur gerade 0.05%.
- Seit dem Jahre 2016 diskutieren die Regierungsmitglieder alle zwei Jahre den vom Konkordatssekretariat verfassten Bericht zur Anstaltsplanung. Dieser enthält neben grundlegenden statistischen Daten eine jeweils aktualisierte Situationsanalyse zu den bestehenden Vollzugsangeboten (sog. Bestand) und Bauprojekten in den Konkordatskantonen. Erstmals wurde diese Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung der NWI-CH und der OSK-Kantone gemeinsam nach derselben Systematik aufgearbeitet, dies unter Federführung der beiden Konkordatssekretariate, dem SKJV und dem Bundesamt für Justiz. Zudem wurden auch die Bestandeszahlen in Bezug auf das Platzangebot und die Bauprojekte der Westschweiz sowie der forensischen Kliniken der Deutschschweiz in den Planungsbericht eingearbeitet. Somit können die politischen Diskussionen zu den Entwicklungen der Angebote in den verschiedenen Vollzugsregimen erstmals in grösstmöglicher Transparenz erfolgen, was gewiss zu einer besser koordinierten Anstaltsplanung führen wird.
- Ein weiteres Kernthema bildete der Aufbau der konkordatlichen Auditororganisation. Diese wird für die Koordination der konkordatlichen Anerkennungsaudits für die privaten Vollzugseinrichtungen zuständig sein. Mit Mirja Cattin konnte eine breit anerkannte, erfahrene und sehr geschätzte Justizvollzugskollegin gewonnen werden, die ab 1. Januar 2023 die Geschäftsführung der konkordatlichen Auditororganisation übernimmt.
- Die ersten Anerkennungsaudits für die privaten Vollzugseinrichtungen werden im ersten Quartal 2023 durchgeführt. Die Konkordatskonferenz beauftragte die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS), die führende Schweizer Organisation für Zertifizierungs- und Bewertungsdienstleistungen, mit der konkreten Durchführung der Audits. Neutralität, Unabhängigkeit und Unbestechlichkeit sowie Glaubwürdigkeit sind die Grundsätze, an welche sich die Spezialisten der SQS bei ihrer Arbeit halten. Die Konkordatskantone können somit auf die konkordatlichen Auditsergebnisse zurückgreifen, um der in Art. 379 StGB stipulierten Aufsichtspflicht gegenüber den privaten Vollzugseinrichtungen vollumfänglich nachkommen zu können. Die Einführung der konkordatlichen Anerkennungsaudits stellen einen Meilenstein in der Qualitätssicherung und Entwicklung der privaten Vollzugsangebote dar. Das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat hat signalisiert, dass es sich an diesen Audits beteiligen will. Eine demensprechende Vereinbarung soll deshalb der Frühjahrskonferenz 2023 vorgelegt werden.

Zusätzlich fand am 17. November 2022 im Rahmen des Projekts HORIZONT eine erste gemeinsame Regierungskonferenz der 19 Deutschschweizer Kantone in Neuenburg statt. Die gemeinsame Regierungskonferenz unter Leitung der Konkordatspräsidentinnen Karin Kayser-Fruitschi/NW und Jacqueline Fehr/ZH nahm vom 4. Statusbericht zum ordentlichen Projektverlauf einstimmig und zustimmend Kenntnis. Sie bekräftigte ebenso einstimmig, dass die beiden Deutschschweizer Konkordate zur Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Strategie und zur Bearbeitung der entsprechenden gemeinsamen Geschäfte mit gemeinsamen Prozessen und Strukturen enger zusammenarbeiten sollen. Angestrebt wird, dass rund 90 Prozent der Geschäfte gemeinsam bearbeitet werden. Dafür soll ein gemeinsames Gremium geschaffen werden, das die



Bearbeitung der Geschäfte steuert und koordiniert. Der «Logik des *Gemeinsam*» folgend sollen die beiden Sekretariate zusammengeführt und die Geschäfte in einem «Ressortprinzip» arbeitsteilig bearbeitet werden.

II. Arbeitsgruppe Koordination und Planung

Die **Arbeitsgruppe Koordination und Planung (AKP)** analysiert kantonsübergreifende Entwicklungen, koordiniert die Umsetzung von Beschlüssen der Konkordatskonferenz, wacht über die Einhaltung der Standards und stellt dem Präsidium Anträge im Hinblick auf eine harmonisierte Anwendung und Umsetzung von Beschlüssen.

An der Schnittstelle zwischen fachlicher Kompetenz und politischer Analyse stellt die AKP das zentrale Gremium für die Koordination und Weiterentwicklung des Strafvollzuges im Konkordatsperimeter dar³ und unterbreitet der Konkordatskonferenz entsprechende Anträge.

Per 31.12.2022 setzt sie sich wie folgt zusammen:

- **Benjamin F. Brägger**, Konkordatssekretär, Vorsitz,
- **Romilda Stämpfli**, Vorsteherin des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern, Präsidentin der Konferenz Leitende Justizvollzug Nordwest- und Innerschweiz (KLJV NWI-CH),
- **Pascal Payiller**, Leiter Amt für Justizvollzug des Kantons Aargau, Vizepräsident KLJV NWI-CH,
- **Michael Leutwyler**, Chef Amt für Justizvollzug des Kantons Solothurn, Vizepräsident KLJV NWI-CH,
- **Charles Jakober**, Direktor der Justizvollzugsanstalt Solothurn, Präsident Fachkonferenz Vollzugsinstitutionen (FKI),
- **Sabine Uhlmann**, Abteilungsleiterin, Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Präsidentin Fachkonferenz Einweisungs- und Vollzugsbehörden (FKE),
- **Alex Kleiber**, Leiter Bewährungshilfe des Kantons Basel-Stadt, Co-Präsident Fachkonferenz Bewährungshilfe (FKB),
- **Dominik Lehner**, Präsident Konkordatliche Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern (KoFako).

Auf das zweite Semester 2022 trat Marcel Ruf, Direktor JVA Lenzburg (AG), als Präsident Fachkonferenz Vollzugsinstitutionen (FKI) zurück. Seither nimmt der neue Präsident der FKI, Charles Jakober, Direktor der Justizvollzugsanstalt Solothurn, Einsitz in die AKP. Balz Bütikofer, Direktor der JVA Witzwil, wurde als neuer Vize-Präsident der FKI gewählt.

Die AKP traf sich im Berichtsjahr zu 5 Sitzungen. Die Sitzungen im Februar und April wurden pandemiebedingt per Videokonferenzschaltungen abgehalten. Die eintägige Klausursitzung vom 20. Juni 2022 wurde in der JVA Thorberg abgehalten. Auch die Sitzungen im September und Dezember konnten wieder physisch durchgeführt werden. Die Beratungen vor und nach den Konkordatskonferenzen dienen im Wesentlichen der Vorberatung der Regierungskonferenzen und der Umsetzung deren Beschlüsse. Die Sitzungen wurden jeweils von Tanja Zangger, stv. Konkordatssekretärin, protokolliert.

³ Vgl. dazu Art. 8 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2008 (01.0).



III. Sekretariat

Das Konkordatssekretariat war im Berichtsjahr wiederum stark gefordert. Dies wegen der vielen laufenden Projekte und den dafür durchgeführten sowie ausgewerteten Vernehmlassungen in den Konkordatskantonen. Auch das Projekt HORIZONT führte erneut zu einem erheblichen Arbeitsaufwand. Die Aufgaben konnten noch mit dem bestehenden Personal ausgeführt werden, jedoch nur im Überstundenmodus. Frau Tanja Zangger, stellvertretende Konkordatssekretärin, arbeitet zu 100 %, der Konkordatssekretär, Dr. Benjamin F. Brägger, zu 70 %.

IV. Statistische Daten

1. Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze

Die 11 Konkordatskantone wiesen am 31. Januar 2022 eine ständige Wohnbevölkerung von 3'352'000 Personen auf (19'600 mehr als im Vorjahr). Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik (BfS) standen an diesem Stichtag in den Konkordatskantonen 32 staatliche Institutionen des Freiheitsentzugs (1 weniger als im Vorjahr) mit insgesamt 2'485 Haftplätzen zur Verfügung (41 Plätze weniger als im Vorjahr). 9 davon sind als sog. Konkordatsinstitutionen anerkannt und eine weitere Anstalt wies einen konkordatlichen Sektor auf.

Hervorzuheben ist, dass die Anzahl der betriebenen Anstalten im NWI-CH in den Jahren 1995/1996 mit 72 Institutionen einen Höchststand erreicht hatte und sich seither stetig verringert hat, um einen Tiefststand von 32 Anstalten anfangs 2022 zu erreichen.

2. Haftplätze und Insassenbestand

Tabelle 2.1. Haftplätze auf 100'000 Einwohner im NWI-CH

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haftplätze auf 100'000 Einwohner	78	78	79	77	76	77	75	73

Tabelle 2.2. Insassenbestand auf 100'000 Einwohner im NWI-CH

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Insasse auf 100'000 Einwohner	68	69	70	70	70	68	60	63

Die **Zahl der Haftplätze** auf 100'000 Einwohner verringerte sich im Berichtsjahr im zweiten Jahr in Folge wiederum in geringem Masse auf 73. Der **Insassenbestand** war mit 63 Inhaftierten pro 100'000 Einwohner im Jahr 2022 leicht höher als im Vorjahr. Ein Indiz, dass die pandemiebedingte Talsohle des Jahres 2021 durchschritten ist.

Tabelle 2.3. Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter NWI-CH

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Belegungsrate		88,1%	88,2%	91,1%	92,1%	88%	80,1%	86,4%



	87,8%							
--	-------	--	--	--	--	--	--	--

Der deutliche Rückgang der Belegungsraten im Jahr 2021 ist auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Inhaftierungen zurückzuführen. Die Zahlen des Jahres 2022 zeigen, dass bereits wieder eine deutliche Normalisierung der Anstaltsbelegung eingetreten ist.

Trotz dieser Normalisierung der Belegungsrate standen im Jahr 2022 erneut im gesamten Konkordatsperimeter und über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze zur Verfügung.

Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat lag die Belegungsrate im Jahre 2021 bei 72,2 %, im Lateinischen Konkordat bei 97,2 %. Trotz des Rückgangs der Belegungsraten besteht im Lateinischen Konkordat noch immer eine kritische Situation in Bezug auf die Auslastung der Anstalten.

3. Kurze Würdigung

Mit 63 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner weist unser Konkordat einen leicht höheren Insassenbestand auf als das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat mit 60. Das Lateinische Konkordat weist demgegenüber 97 Inhaftierte auf 100'000 Einwohnern auf. Schweizweit lag diese Kennzahl bei 73 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner.

Von den 2'112 Insassen im Konkordatsperimeter befanden sich am Stichtag 489 Inhaftierte in Untersuchungshaft, d.h. 23,2 %, 387 im vorzeitigen Sanktionsantritt, d.h. 18,3 %, 1'129 im Straf- und Massnahmenvollzug, d.h. 53,4 % und 73 im Freiheitsentzug gemäss dem Ausländergesetz, d.h. 3,5 %. Schliesslich waren 34 Personen aus anderen Gründen inhaftiert, d.h. 1,6 %. Diese Zahlen entsprachen rund 749'300 Aufenthaltstagen (Vorjahr: 762'500)⁴. Nur 167 Frauen (7,9 %) waren inhaftiert. Der Ausländeranteil lag bei 67,5 %, was 1'426 Insassen entsprach.

Die Anzahl der Vollzugsinstitutionen nimmt, wie aufgezeigt werden konnte, seit mehreren Jahren in beiden Konkordaten ab. Die Aufnahmekapazität pro Anstalt nimmt demgegenüber stetig zu, was als eine positive Entwicklung zu bewerten ist. Es ist sinnvoll, ältere und kleiner Anstalten durch modernere und grössere zu ersetzen.

Die Belegungsraten aller Anstalten im Konkordatsperimeter des NWI-CH und des OSK waren in den letzten zwei Jahren wegen der COVID-19 Pandemie stark rückläufig. Seit Anfang 2022 kann jedoch wieder eine Tendenz zur Normalisierung erkannt werden.

Sowohl im NWI-CH als auch im OSK waren seit dem Jahre 2006 über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze vorhanden. Die höchste Belegungsrate erreichte das NWI-CH im Jahr 2013 mit einer Auslastung von 99,8%, das OSK im Jahre 2012 mit 88,1%. Die tiefste Auslastung – ohne die COVID-19-Jahre 2020 - 2022 zu berücksichtigen – konnte im NWI-CH im Jahre 2006 festgestellt werden mit einem Wert von 80,6%, im OSK im Jahre 2018 mit einer Auslastung von 78,4%. In gewissen Zeiträumen kam es in einzelnen Kantonen des NWI-CH und des OSK zu sog. Spitzenauslastungen, d.h. dass über eine begrenzte Zeit in gewissen Anstalten, namentlich in kantonalen Gefängnissen, die Auslastung über 100% lag. Dies hat damit zu tun, dass sich die Haftplätze geographisch nicht immer am richtigen Ort befinden und auch nicht immer die geforderte Spezialisierung der Haftregime aufweisen. Diese Tendenz wird dadurch begünstigt, dass im Rahmen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und des Kurzzeit-Strafvollzugs eine interkantonale Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch und die Platzierung von Insassen kaum stattfindet.

Nur im Concordat Latin bestand während des Beobachtungszeitraums und besteht weiterhin eine

⁴ Wert für das Jahr 2021. Die Zahlen für das Jahr 2022 liegen noch nicht vor.



kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten.

Die Anzahl der Entlassungen aus dem Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe wegen einer nicht-bezahlt Geldstrafe oder Busse ist in der Vergleichsperiode 2007 - 2019 konstant und markant angestiegen. Im Jahre 2007 waren es 2'254 Fälle, mit einer mittleren Aufenthaltsdauer von 18 Tagen. Im Jahre 2019 betrug diese Zahl bereits 4'759 Fälle, bei einer mittleren Aufenthaltsdauer von 23 Tagen⁵. 48%, d.h. 4'224 Personen waren im Jahre 2019 nicht länger als 30 Tage inhaftiert. Es erscheint deshalb angezeigt, sich fachliche Gedanken zu machen, wie diese grosse Anzahl von ultrakurzen Freiheitsstrafen möglichst menschenwürdig und wenig schädigend, jedoch gleichzeitig effizient vollzogen werden können.

IV. Ausblick

Das Projekt HORIZONT wird Ende 2023 abgeschlossen. Es gilt deshalb, während des Jahres 2023 die neuen Organisationsstrukturen zu erarbeiten, welche die Zusammenarbeit der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate regeln wird und effizienter gestalten soll, um sodann ab dem 1. Januar 2024 in diesen neuen Strukturen tätig zu sein. Eine der grossen Herausforderung dieses Veränderungsprojektes wird sicherlich auf der kulturellen Ebene liegen, gilt es doch, in den neuen Strukturen auch eine neue, gemeinsame Zusammenbeitskultur zu etablieren. Zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossene Teilprojekte sollen in die neuen Regelstrukturen überführt werden. Es liegt somit noch viel Arbeit vor allen Beteiligten.

Düdingen/Stans, 31. Januar 2023/KKF/Bfb

Strafvollzugskonkordat Der Nordwest- und Innerschweizer Kantone

Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi,
Konkordatspräsidentin

⁵ Gemäss Auskunft des BfS, Stand der Datenbank 27.10.2021.