

## 60. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2019

### 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<sup>1,2</sup>.

Per 31.12.2019 setzte sie sich wie folgt zusammen:

- **Karin Kayser-Frutschi**, Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, **Präsidentin**,
- **Baschi Dürr**, **Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt, Vize-Präsident**,
- **Philippe Müller**, Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern,
- **Paul Winiker**, Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern,
- **Heidi Z'graggen**, Vorsteherin der Justizdirektion des Kantons Uri,
- **André Rüeeggger**, Vorsteher des Sicherheitsdepartements des Kantons Schwyz,
- **Christoph Amstad**, Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons Obwalden,
- **Beat Villiger**, Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug,
- **Susanne Schaffner**, Vorsteherin des Departements des Innern des Kantons Solothurn,
- **Kathrin Schweizer**, Vorsteherin der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft,
- **Urs Hofmann**, Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau.

---

<sup>1</sup> 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.

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



## 2. Mutationen und Wahlen

Nach den Gesamterneuerungswahlen der Regierung im Kanton Basel-Landschaft wechselte der seit 2001 amtierende Vorsteher der Sicherheitsdirektion **Isaac Reber** in die Baudirektion und verliess somit die Konkordatskonferenz. Die neu gewählte Regierungsrätin **Kathrin Schweizer** steht seit dem 1. Juli 2019 der Sicherheitsdirektion vor und vertritt den Kanton Basel-Landschaft in der Konkordatskonferenz. Sie nahm erstmalig am 25. Oktober 2019 an der Herbstkonferenz teil.

## 3. Tätigkeiten

Die Konkordatskonferenz trat im Berichtsjahr zu zwei ordentlichen Plenarsitzungen am 22. März 2019 im Bannersaal im Rathaus Stans (NW) und am 25. Oktober 2019 im Albert-Anker-Saal des Gemeindehauses von Ins (BE) zusammen. Anschliessend an die Herbstkonferenz begaben sich die Mitglieder der Konkordatskonferenz in die JVA Witzwil (Gampelen, BE), um mit rund 150 eingeladenen Gästen am Festakt des Strafvollzugskonkordats anlässlich seines 60jährigen Bestehens teilzunehmen<sup>3</sup>. Den Gastgebern, der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern und der Direktion der JVA Witzwil, sei an dieser Stelle herzlich gedankt für die würdige und gelungene Organisation der Feierlichkeiten.

Neben den ordentlichen reglementarischen Geschäften befasste sich die Frühjahrs- und Herbstkonferenz insbesondere mit nachfolgend aufgeführten Geschäften:

- den graphisch neu aufgearbeiteten **Organigrammen der Konkordatsstrukturen** und der interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug. Wegen der augenfälligen organisatorischen Komplexität, die das Resultat eines historisch und organisch gewachsenen Entwicklungsprozesses abbildet, wurde das Konkordatssekretariat beauftragt, ein **Aussprachepapier für eine ideale Organisationsform des Justizvollzugs in der Schweiz** vorzulegen. Das zusammen mit dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i. Üe. erarbeitete Grundlagenpapier wird an der Frühjahrskonferenz 2020 diskutiert werden;
- der Frage der **Krankenversicherung der inhaftierten Personen im Freiheitsentzug**. Die Konferenz diskutierte die Frage eines Versicherungsobligatoriums im Allgemeinen und der Ausweitung der Krankenversicherungsdeckung von Personen ohne legalem Aufenthaltsstatus im Speziellen. Weil diese Fragestellungen den Aufgabenbereich eines einzelnen Strafvollzugskonkordats überschreitet und bestenfalls eine gesamtschweizerische Lösung angestrebt werden sollte, ersuchte sie den Vorstand der KKJPD, dem SKJV einen Auftrag zu erteilen, ein Grundlagenpapier zu erarbeiten, um eine politische Grundsatzdiskussion führen zu können;
- dem **Risikoorientierten Sanktionenvollzug**: die Konferenz befasste sich an beiden Konferenzen mit dem Aufbau der AFA NWI-CH im Amt für Justizvollzug des Kantons Bern. Sie nahm von den nicht unerheblichen organisatorischen, personellen und auch finanziellen Schwierigkeiten dieser Behörde Kenntnis. Diese führte einerseits zu einem grossen Arbeitsrückstand bei den Risikoabklärungen für die kantonalen Vollzugsbehörden, andererseits zu erheblichen Defiziten, die mit den gültigen AFA-Tarifen nicht vermieden werden konnten. Der Berner Regierungsvertreter orientierte die Konferenz, dass der Kanton Bern für die Jahre 2018 und 2019, d.h. für die Aufbauphase der AFA, ein maximales Betriebsdefizit im Umfang von CHF 500'000.-- übernehmen könne. Es wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, die der Frühlingkonferenz 2020 Lösungsvorschläge zur künftigen Finanzierung der AFA zum Entscheid unterbreiten wird;

---

<sup>3</sup> Das Programm des Festakts sowie die Reden von Herrn Regierungsrat Urs Hofmann (AG) und Herrn Bundesrichter Niklaus Oberholzer können eingesehen werden unter: [www.konkordate.ch/aktuelles](http://www.konkordate.ch/aktuelles).



- der aktuellen Situation im **Verwahrungsvollzug**: Sie beschloss, das von einer Arbeitsgruppe verfasste Prüfschema für Vollzugslockerungen im Verwahrungsvollzug in die Vernehmlassung bei den zuständigen Departementen in den Konkordatskantonen zu schicken, um dieses sodann an der Frühjahrskonferenz 2020 verabschieden zu können;
- mit den ersten Resultaten der Arbeitsgruppe zur **generellen Überprüfung der Kostgelder**: Die Konferenz stelle fest, dass die Frage der richtigen Berechnung und Festsetzung der Kostgelder seit über 10 Jahren diskutiert werde. Es wurden wichtige Vorentscheide getroffen, die es der Herbstkonferenz 2020 ermöglichen sollten, diese Thematik für die nächsten Jahre zu regeln.

Für die Amtsperiode 2019-2023 stellten sich die Präsidentin und der Vizepräsident zur Wiederwahl. Sie wurden an der Herbstkonferenz 2019 per Akklamation in ihren Ämtern bestätigt.

## II. AKP

Die **Arbeitsgruppe Koordination und Planung** analysiert kantonsübergreifende Entwicklungen, koordiniert die Umsetzung von Beschlüssen der Konkordatskonferenz, wacht über die Einhaltung der Standards und stellt dem Präsidium Anträge in 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 dar<sup>4</sup> und unterbreitet der Konkordatskonferenz entsprechende Anträge.

Per 31.12.2019 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,
- **Manfred Stuber**, Direktor Massnahmenvollzugszentrum St. Johannsen, BE, Präsident Fachkonferenz Vollzugsinstitutionen (FKI),
- **Sabine Uhlmann**, Abteilungsleiterin, Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Präsidentin Fachkonferenz Einweisungs- und Vollzugsbehörden (FKE),
- **Beatrice Würsch**, Leiterin Vollzugs- und Bewährungsdienst des Kantons Zug, Präsidentin Fachkonferenz Bewährungshilfe (FKB),
- **Dominik Lehner**, Präsident Konkordatliche Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern (KoFako).

Stefan Weiss, Leiter Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern, verzichtete auf eine zweite Amtsperiode als Präsident der KLJV NWI-CH. Sein Mandat endete nach der Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019. Als seine Nachfolgerin wählte die KLJV NWI-CH Frau Romilda Stämpfli, Vorsteherin des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern. Sie nimmt somit von Amtes wegen an den Sitzungen der AKP und als ständiger Gast an den Konkordatskonferenzen teil.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Art. 8 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2008 (01.0).



Die AKP traf sich im Berichtsjahr zu 6 teilweise ganztägigen Sitzungen<sup>5</sup>. Die Beratungen vor und nach den Konkordatskonferenzen dienen im Wesentlichen der Vorberaterung der Regierungskonferenz und der Umsetzung deren Beschlüsse.

Die AKP hat im Berichtsjahr zwei neue Arbeitsgruppen<sup>6</sup> eingesetzt:

- zur Überarbeitung der bestehenden Richtlinie zur bedingten Entlassung (SSED 19.0), unter der Leitung von Michael Leutwyler;
- zur Erarbeitung einer neuen Richtlinie zu den nicht-vollzugsbedingten Nebenkosten, namentlich der Gesundheitskosten der Insassen, unter der fachlichen Federführung von Frau Petra Schoenmakers.

### III. Sekretariat

Frau Deborah Torriani, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Konkordatssekretariats, hat per 1. August 2019 die Leitung des Rechtsdienstes des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern übernommen. Per 1. September 2019 nahm Frau Tanja Zangger ihre Tätigkeit im Konkordatssekretariat auf. Sie leitete zuvor die Abteilung Risikovollzug in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Kantons Bern. Sie ist insbesondere für die Leitung der Qualitätssicherung ROS des Strafvollzugskonkordat zuständig. Per 1. Januar 2020 wurde sie zur stellvertretenden Konkordatssekretärin ernannt.

### VI. Statistische Daten

#### 1. Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze

Die 11 Konkordatskantone wiesen im Jahr 2019 eine ständige Wohnbevölkerung von 3'281'000 Personen auf (12'000 mehr als im Vorjahr). Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik (BfS) standen am Stichtag 31. Januar 2018 im den Konkordatskantonen 37 Institutionen des Freiheitsentzugs mit insgesamt 2'497 Haftplätzen zur Verfügung (26 Plätze mehr als im Vorjahr). Von diesen 37 Anstalten waren 9 sog. Konkordatsinstitutionen und zwei weitere Anstalten wiesen einen konkordatlichen Sektor auf.

Hervorzuheben ist, dass die Anzahl der betriebenen Anstalten in unserem Konkordat in den Jahren 1995/1996 mit 72 Institutionen einen Höchststand erreicht hatte und sich seither stetig verringert hat - mit dem tiefsten Stand von 37 Anstalten in den Jahren 2018/2019. Dies kann als eine erfreuliche Entwicklung bezeichnet werden, erhöhte sich doch in derselben Periode die Anzahl zur Verfügung stehenden Haftplätze von 2'216 auf 2'497. Dies zeigt auf, dass somit weniger, aber grössere Anstalten betrieben werden, was ein rationelleres sowie professionelleres Arbeiten ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist daraufhin zu weisen, dass kleine Anstalten heute kaum mehr die subventionsrechtlichen Bundesstandards einhalten, dies in Bezug auf das geforderte Raumprogramm sowie den Personalschlüssel. Zudem weisen diese darüber hinaus schlechte betriebswirtschaftliche Koeffizienten auf. Es ist heute in Fachkreisen anerkannt, dass aus betrieblicher und betriebswirtschaftlicher Sicht Anstalten und Gefängnisse mit über 100 Plätzen sinnvoll sind<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch Zeitstrahl/Jahresplanung 2019: Strafvollzugskonkordat NIW-CH (Beilage 3, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/agenda>).

<sup>6</sup> Vgl. dazu die [Liste der Arbeitsgruppen und Fachgremien NWI-CH \(SSED 29.0ter\)](https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse) unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Handbuch des Bundesamtes für Justiz vom 26.09.2016 für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, S. 18 D1 und S. 16 f. C5 und C5.1, einsehbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/baubeitraege/hb-erwachsene-d.pdf>.



## 2. Insassenpopulation und Belegungs- und Gefangenenrate

Die Zahl der Haftplätze auf 100'000 Einwohner sank leicht auf 76 (2014: 80; 2015: 78; 2016: 78; 2017: 79; 2018: 77). Der Insassenbestand blieb stabil bei 70 Inhaftierte pro 100'000 Einwohner im Jahr 2019 (2014: 69; 2015: 68; 2016: 69; 2017: 70; 2018: 70).

Die Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter steigt zurzeit leicht an und lag im Jahre 2019 bei 92,1 % (2014: 86,4 %; 2015: 87,8 %; 2016: 88,1 %; 2017: 88,2 %; 2018: 91,1 %). Trotz dieser geringen Zunahme standen auch im Jahr 2019 im gesamten Konkordatsperimeter und über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze zur Verfügung. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat lag die Belegungsrate im Jahre 2019 bei 80.1 %, im Lateinischen Konkordat bei 108.0 %. Somit besteht nur in diesem Konkordat eine kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten.

Mit 70 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner weist unser Konkordat eine nur leicht höhere Quote auf als das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat mit 69. Das Lateinische Konkordat weist demgegenüber 109 Inhaftierte auf 100'000 Einwohnern auf. Schweizweit lag diese bei 81 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner.

Von den 2'300 Insassen (2014: 2'169; 2015: 2'171; 2016: 2'205; 2017: 2'265; 2018: 2'295) befanden sich am Stichtag 480 Inhaftierte in Untersuchungshaft, d.h. 20,9 % (2014: 525; 2015: 543; 2016: 520; 2017: 514; 2018: 511), 445 im vorzeitigen Sanktionsantritt, d.h. 19,3 % (2014: 330; 2015: 331; 2016: 394; 2017: 394; 2018: 409), 1'191 im Straf- und Massnahmenvollzug, d.h. 51,8% (2014: 1'140; 2015: 1'141; 2016: 1'129; 2017: 1'180; 2018: 1'207) und 121 im Freiheitsentzug gemäss dem Ausländergesetz, d.h. 5,3 % (2014: 126; 2015: 120; 2016: 123; 2017: 106; 2018: 123). Schliesslich waren 63 Personen aus anderen Gründen inhaftiert, d.h. 2,7 %. Diese Zahlen entsprachen im Jahr 2019 rund 838'000 Aufenthaltstage.

Düdingen/Stans, 31. Januar 2020/KKF/Bfb

### **Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer**

Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi,  
Konkordatspräsidentin