

59. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2018

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 31.12.2018 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,
- **Isaac Reber**, Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft,
- **Urs Hofmann**, 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.

² Vgl. dazu Beilage 1: Organigramm der Organe des Strafvollzugskonkordats NWI-CH (SSED 21.0) und Beilage 2: Diagramm Interkantonale Zusammenarbeit im schweizerischen Justizvollzug.



2. Mutationen und Wahlen

An der Frühjahrskonferenz wurde der Konkordatspräsident, Hans-Jürg Käser, Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, feierlich verabschiedet. Er trat nach 12 Jahren als Regierungsrat nicht mehr zur Wiederwahl an. Hans-Jürg Käser präsidierte die Konkordatskonferenz seit April 2009. Als neue Präsidentin wurde die bisherige Vize-Präsidentin, Frau Karin Kayser-Frutschi, Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, als neuer Vize-Präsident, Herr Baschi Dürr, Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt, gewählt.

Der neu gewählte Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, Herr Regierungsrat Philippe Müller, nahm erstmals an der ausserordentlichen Konferenz vom 18. August 2018 teil.

3. Tätigkeiten

Die Konkordatskonferenz trat im Berichtsjahr zu zwei ordentlichen Plenarsitzungen am 23. März 2018 im Hallersaal der Burgerbibliothek der Stadt Bern und am 26. November 2018 in der JVA Groshof in Kriens (LU) sowie am 18. August 2018 zu einer ausserordentlichen Sitzung in den Räumlichkeiten der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern in Bern zusammen.

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

- dem **Risikoorientierter Sanktionenvollzug**: die Konferenz beschloss die Überführung der ROS-Konzeption und deren Projektorganisation in die ordentlichen Strukturen des Strafvollzugskonkordats per 01.01.2019 sowie die Errichtung des ROS-Qualitätsmanagements gemäss ROS-Konzept und ROS-Standard innerhalb des Konkordatssekretariats;
- der Frage des **Umgangs mit Ausländerinnen und Ausländer im Sanktionenvollzug**;
- der **Gründung einer Trägerschaft** für die Anschaffung der benötigten technischen Infrastruktur für den Vollzug von Electronic Monitoring und delegierte zwei Vertreter in den zu gründenden EM-Verein;
- mit der Verabschiedung der Unterlagen und Vorlagen zu einem **einheitlichen Vollzugsplan und Vollzugsbericht sowie den sog. allgemeingültigen Vollzugs-Richtzielen**³;
- mit der Verabschiedung der durch die AKP unterbreiteten **Anpassungen von Richtlinien** (vgl. dazu Kapitel II des vorliegenden Berichts).

An der ausserordentlichen Konferenz vom 18. August 2018 haben sich die Regierungsvertreter ausschliesslich mit dem Thema der **koordinierten Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung der Kantone des Strafvollzugskonkordats** auseinandergesetzt (vgl. dazu www.konkordate-statistik.ch/). Sie beauftragte das Konkordatssekretariat diese Planung jährlich zu aktualisieren und der Konferenz vorzulegen.

Die Konkordatskonferenz empfiehlt den Konkordatskantonen zudem ihre Planung und Realisierung der kantonalen Haftinfrastruktur interkantonal abzusprechen und wenn möglich interkantonale Gefängnisse zu planen und zu betreiben. Sie stellte gestützt auf die Erhebungen fest, dass weder im Bereich der konkordatlichen Haftplätze noch bei der kantonalen Gefängnisinfrastruktur in Bezug auf die Gesamthaftplatzzahl (quantitativ) momentan ein Handlungsbedarf bestehe, unter der Voraussetzung der Realisierung aller angemeldeten Planungsvorhaben (vgl. dazu auch Kapitel IV. dieses Berichts zu den statistischen Daten).

Schliesslich soll die Ausschaffungshaft, wenn immer möglich interkantonal, in den jeweiligen Asylregionen organisiert werden.

³ Vgl. dazu die Vorlagen zum Vollzugsplan und Vollzugsbericht wie auch zu den allgemeinen Richtzielen (SSED 40.2 ff.), die auf Französisch, Italienisch, Englisch, Spanisch, Portugiesisch, Serbokroatisch und Albanisch übersetzt wurden, unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>.



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 dar⁴ und unterbreitet der Konkordatskonferenz entsprechende Anträge.

Per 31.12.2018 setzt sie sich wie folgt zusammen:

- **Benjamin F. Brägger**, Konkordatssekretär, Vorsitz,
- **Stefan Weiss**, Leiter Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern, Präsident 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 Konkordatische Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern (KoFako).

Thomas Freytag, Vorsteher des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern, Vizepräsident KLJV NWI-CH, trat an der Sitzung vom 12. September 2018 aus der AKP zurück, da er die Amtsleitung abgegeben hatte und somit als Vizepräsident der KLJV NWI-CH ausschied. Er wurde durch Herrn Michael Leutwyler, Chef Amt für Justizvollzug des Kantons Solothurn, ersetzt.

Die AKP traf sich im Berichtsjahr zu 6 teilweise ganztägigen Sitzungen⁵. Die Beratungen vor und nach den Konkordatskonferenzen dienen im Wesentlichen der Vorberatung der Regierungskonferenz und der Umsetzung deren Beschlüsse. Sie hat namentlich gestützt auf die per 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Änderungen des Sanktionenrechts die nachfolgend aufgeführten angepassten **Richtlinien** zuhanden der Konferenz verabschiedet:

- betreffend die Ausschreibung von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL (SSED 16.0),
- betreffend die Informationsrechte des Opfers gemäss Art. 92a StGB (SSED 17^{bis}.0),
- betreffend die Abtretung der Vollzugskompetenzen und den rechtshilfeweisen Strafvollzug (SSED 17^{quater}.0),
- über die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug (SSED 19.0).

Diese Erlasse wurden von der Konferenz genehmigt und verabschiedet. Sie wurden auf den

⁴ Vgl. dazu Art. 8 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2008 (01.0).

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



1. Januar 2019 in Kraft gesetzt und sind auf der Konkordats-Webseite publiziert, wie alle übrigen gültigen Erlasse und Dokumente des Konkordats⁶.

Des Weiteren hat die AKP folgende Arbeitsgruppen⁷ eingesetzt, für die Ausarbeitung:

- von Standards im progressiven Massnahmenvollzug (AG SPMP) unter der Leitung von Dominik Lehner;
- von Standards für private Einrichtungen des Justizvollzugs (AG QS JUV) unter der Leitung von Lucia Lanz;
- eines Integrationsplans und Sozialberichts für die Bewährungsdienste unter Leitung von Alex Kleiber;
- einer revidierten Richtlinie betreffend das Arbeitsentgelt (SSED 17.0) unter der Leitung von Stefan Weiss.

III. Sekretariat

Durch die Einführung der ROS-Konzeption in den 11 Konkordatskantonen fallen insbesondere mit dem Aufbau und der Leitung der Qualitätssicherung umfangreiche Aufgaben und Arbeiten an. Frau Deborah Torriani, wissenschaftlichen Mitarbeiterin des Konkordatssekretariats, hat die Leitung der Qualitätssicherung ROS für das Strafvollzugskonkordat NWI-CH übernommen. Zu diesem Zweck wurde ihr Arbeitspensums per 1. Juli 2018 auf 80 % aufgestockt.

VI. Statistische Daten

Das Bundesamt für Statistik (BfS) hat das Datum der Stichtagserhebung zum schweizerischen Justizvollzug vom Monat September auf den 31. Januar verlegt, dies um sich mit der europäischen Statistik zu harmonisieren. Deshalb liegen zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Tätigkeitsberichts noch keine Daten für das Jahr 2018 vor.

Die anlässlich der ausserordentlichen Konkordatskonferenz vom 18. August 2018 erhobenen Daten per Stichtag 1. Juli 2018 ergeben folgendes Bild für den Konkordatsperimeter⁸: Es bestanden 34 kantonale Vollzugseinrichtungen (24 kantonale Anstalten, wovon 2 mit Konkordatsabteilungen, 1 kantonales Vollzugszentrum und 9 Konkordatsanstalten) (vgl. dazu auch www.konkordate-statistik.ch).

Total Haftplätze in kantonalen Gefängnissen des Konkordatsgebiets	1'344
Total Haftplätze in Konkordatsanstalten	1'146
Gesamttotal NWI-CH: 34 Anstalten	2'490 Haftplätze⁹

Von den 34 Anstalten im Konkordatsperimeter wiesen nur gerade 10 eine Aufnahmekapazität von über 100 Insassen auf, was der vom Bundesamt für Justiz geforderten Grösse entspricht. 7 An-

⁶ <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>.

⁷ 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>.

⁸ Die nachfolgenden Ausführung stützten sich auf die Beschlüsse der Konkordatskonferenz vom 18.08.2018, namentlich auf den Bericht zur Koordinierten Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 18. August 2018, vgl. dazu <https://www.konkordate.ch/statistiken>.

⁹ Gemäss Erhebung vom BfS wies das NWI-CH Konkordat am Stichtag 6. September 2017 insgesamt 2'537 Haftplätze auf. Die konkordateigene Erhebung mit Stichtag 01.07.2018 ergab 2'470. Es besteht somit eine Differenz von 67 Plätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das BfS für das NWI-CH 38 berücksichtigt, d.h. auch private Institutionen.



stalten liegen im Mittelfeld, d.h. haben 50 – 99 Plätze. Die kantonale Haftinfrastruktur ist regelmässig sehr dezentral aufgestellt und umfasst 18 Kleinstanstalten, mit weniger als 50 Plätzen.

Am 1. Juli 2018 standen im Konkordatsperimeter **118 Plätze für die Administrativhaft zur Verfügung** (30 Kt. BS, Bässlergut, 26 Kt. BE RG Moutier, 14 Kt. LU in der JVA Wauwilermoos, 8 Kt. Schwyz in Biberbrugg, 4 Kt. NW in Stans, 12 Kt. ZG in der Strafanstalt in Zug, 10 Kt. SO im UG SO und 14 im Kt. AG im BG Aarau). Ab 2020 erhöht sich das Angebot um 30 Plätze im Bässlergut, d.h. es werden dannzumal 148 Administrativhaftplätze im NWI-CH Konkordat zur Verfügung stehen.

Die Stichtagerhebungen des BfS in Bezug auf die Administrativhaft für unser Konkordat ergeben folgendes Bild: Der Höchststand wurde im Jahre 2012 erreicht, mit 184 Ausschaffungshäftlingen am Stichtag. Diese Zahlen sanken dann kontinuierlich, von 120 im Jahre 2015 auf 106 im Jahre 2017.

In Bezug auf die Auslastung der kantonalen Gefängnisse liegen keine vollständigen Daten vor. Am Stichtag befanden sich im Jahre 2017 in unserem Konkordat **506 Inhaftierte in Untersuchungshaft**, d.h. **22,8 %** aller Inhaftierten. Im Jahr zuvor lag dieser Wert bei 23,6 %). Es kann festgehalten werden, dass die Anzahl der Untersuchungshäftlinge in den letzten Jahren stetig zurückgegangen ist, dies im Gegensatz zum vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug. Die monatlich durch das Konkordatssekretariat erhobenen Daten ausgewählter Gefängnisse¹⁰ bestätigen diese Aussage. War die Gesamtbelegung dieser Gefängnisse im Jahre 2016 noch während fünf Monaten über 100 %, lag diese im Jahre 2017 nur noch im Monat März bei 102 %. Demgegenüber würde die 100 %-Marke im Jahr 2018 nie überschritten. Zudem müssen diese Zahlen immer auch im Zusammenhang mit der Gesamtauslastung aller Haftplätze im Konkordat interpretiert werden, die im Jahre 2017 bei 87,5 % lag. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass im Jahr 2018 in Bezug auf die Belegung der Haftplätze eine Entspannung eingetreten ist.

Der Untersuchungshaftvollzug ist seit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung stetig zurückgegangen und beträgt heute weniger als 25 % aller Inhaftierungen. Die Administrativhaft belegt demgegenüber in den vergangenen Jahren nur rund 5 % aller Plätze. Stark zugenommen hat der vorzeitige Sanktionenantritt gemäss Art. 236 StPO, der grundsätzlich in den Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs zu vollstrecken ist. 70 % aller Inhaftierten befinden sich im Straf- oder Massnahmenvollzug (inkl. dem vorzeitigen Sanktionenantritt) und müssten demzufolge in Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug untergebracht werden. In den konkordatlich anerkannten und für den Straf- und Massnahmenvollzug spezialisierten Anstalten stehen jedoch nur rund 46 % der Plätze zur Verfügung. Somit fehlen für rund ein Viertel der rechtskräftig Verurteilten oder der Inhaftierten im vorzeitigen Vollzug konkordatliche Plätze. Diese Ausgangslage führt zu teilweise langen Wartezeiten für den Übertritt in konkordatliche Institutionen oder aber dazu, dass die rechtskräftigen Strafen in sog. kantonalen Gefängnissen vollsteckt würden. Diese verfügen jedoch vielfach weder über die vorgeschriebene Infrastruktur noch über die gesetzlich vorgesehenen Spezialdienste (wie Arbeitsplätze, medizinische und therapeutische Betreuung oder Behandlung) für den Straf- oder Massnahmenvollzug.

Diese Datenlage lässt den Schluss zu, dass über alle Kantone im Konkordatsperimeter betrachtet in den letzten Jahren immer genügend Haftplätze vorhanden waren, mit Ausnahme von gewissen Spitzenbelastungen. Diese befinden sich jedoch geographisch nicht immer dort, wo der Bedarf am grössten ist und zudem entsprechen die Haftbedingungen in den Kleinstanstalten regelmässig nicht mehr den zeitgenössischen Anforderungen, namentlich um Freiheitsstrafen oder stationäre Massnahmen zu vollstrecken. Dazu kommt, dass es keine interkantonale Haftplatzkoordination gibt. So gibt es zeitweilige kurze Phasen von Überbelegungssituationen in einzelnen kantonalen Gefängnissen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass Inhaftierte im vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug oder aber nach rechtskräftiger Verurteilung häufig nur nach monatelangem Warten in den kantonalen Gefängnissen in eine forensische Klinik oder in eine geschlossene Strafanstalt verlegt werden können. Mit den neuen forensischen Plätzen in der Klinik Königsfelden (AG) und der PUK BS sollte eine gewisse Entspannung erfolgen. Zudem werden die rund 100 zu-

¹⁰ Berücksichtigt werden alle Gefängnisse der Kantone Bern und Luzern sowie das ZG Lenzburg, das UG Basel Stadt und das UG Solothurn, Statistiken einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/statistiken>.



sätzlichen geschlossenen Plätze in der JVA Cazis Tignez (GR) zu einer Entspannung der Wartelisten für den geschlossenen Strafvollzug an erwachsenen Männern mit sich bringen.

Interessant ist auch zu wissen, dass die Kantone ZH, GE und VD rund die Hälfte aller Untersuchungshaft durchzuführen haben. Die Kantone BE, VS, BS und AG teilen sich einen Anteil von 28 % aller U-Haft. Die Kantone LU, SO, ZG, NW, SZ und OW findet man im Segment bis zu 10 % aller Untersuchungshaft.

Gestützt auf diese Zahlen sollte in Bezug auf die Schaffung von neuen, d.h. zusätzlichen Haftplätzen gemäss den Beschlüssen der Konkordatskonferenz vom 18. August 2018 Zurückhaltung geübt werden, dies insbesondere wenn die Bauprojekte des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats in die Analyse miteinbezogen werden (neben den Plätzen der JVA Cazis Tignez (GR) auch die Plätze im neuen Polizei- und Justizzentrum der Stadt Zürich).

Dringend notwendig erscheint jedoch der Ersatz der vielfach in die Jahre gekommenen kantonalen Anstalten. Dabei sollten interkantonale Lösungen favorisiert werden, um möglichst viele Kleinstanstalten durch grosse Anstalten zu ersetzen. Dass nicht jeder Kanton eine eigene Haftanstalt betreiben muss, zeigt das Urner Beispiel in unserem Konkordat. Der Kanton Uri arbeitet seit nunmehr fast 40 Jahren erfolgreich mit dem Kanton Nidwalden zusammen. Ein Beispiel das Schule machen könnte. Im Bereich des Strafvollzugs ist die JVA Bostadel als sog. interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug ein Beispiel einer jahrelangen erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit.

Bösingen/Bern, 31. Januar 2019/KKF/Bfb

**Strafvollzugskonkordat
der Nordwest- und Innerschweizer**

Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi,
Konkordatspräsidentin

Beilagen:

1. Organigramm der Organe des Strafvollzugskonkordats NWI-CH (SSED 21.0);
2. Diagramm Interkantonale Zusammenarbeit im schweizerischen Justizvollzug;
3. Zeitstrahl/Jahresplanung 2019: Strafvollzugskonkordat NIW-CH.