
Erläuterungen zum REGLEMENT

der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone

betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (KoGe) (SSED 01.3)

vom 30. November 2020

A) Ausgangslage

Die **Strafvollzugskonkordate** bezwecken die Gewährleistung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzugs von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen. Ein zentrales Anliegen der Konkordate besteht darin, den Straf- und Massnahmenvollzug innerhalb des Konkordatsgebiets einheitlich auszugestalten. Diese Harmonisierung erfolgt anhand eines intensiven Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs innerhalb der Konkordatsgremien und durch den Erlass von darauf basierenden, gemeinsamen Richtlinien und Standards.¹

Zu den weiteren Kernaufgaben der Strafvollzugskonkordate gehört zudem die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Vollzugseinrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen (sog. **Konkordatsanstalten**). Kein Kanton ist aktuell in der Lage alle im Strafgesetzbuch vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen, um die bundesrechtlich vorgegebenen Trennungsvorschriften einzuhalten. Deshalb haben sie sich zu den drei regionalen, überkantonalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Im Konkordatsgebiet (auch Konkordatsperimeter genannt) sind durch die einzelnen Kantone alle bundesrechtlich vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen und zu betreiben. Die Konkordatskantone sind sodann im Grundsatz verpflichtet, rechtskräftig verurteilte Straftäter in die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (sog. Konkordatsanstalten) einzuweisen. Diese haben für Verurteilte aus Konkordatskantonen eine Aufnahmeverpflichtung.²

Die Konkordatskonferenz legt deshalb gemäss Art. 3 Abs. 2 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006 (KV) (SSED 01.0) die Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen fest und bestimmt die Kostgelder und Kostgeldzuschläge. Das Kostgeld bildet die von dem für den Vollzug zuständigen Kanton geschuldete Vergütung der anerkannten Vollzugskosten für einen Vollzugstag in einer konkordatlich anerkannten Vollzugseinrichtung ab (Art. 3 Reglement KoGe), insofern diese die gültigen Qualitätsstandards einhält (Art. 17 Abs. 2 KV). Welcher Kanton für den Vollzug zuständig ist, bestimmt sich nach den Regelungen der Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz.³

¹ www.konkordate.ch/portrait/konkordatsvereinbarung (zuletzt eingesehen am 11.10.2018).

² Vgl. dazu beispielsweise die Art. 11, 13 und 15 der Konkordatsvereinbarung vom 5.5.2006 für die Kantone der Nordwest- und Innerschweiz (SSED 01.0).

³ Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz vom 19. September 2006 (V-StGB-MStG) (SR 311.01).



Bisher verfügt das NWI-CH Konkordat über keinen Erlass, der die Grundlagen der Erhebung der Vollzugskosten, der Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatischen Vollzugseinrichtungen in konziser und generell-abstrakter Art und Weise regelt.

Das vorliegende Reglement schliesst diese Lücke. Es regelt in Ergänzung und Konkretisierung der Konkordatsvereinbarung die Grundlagen der Erhebung der Vollzugskosten, der Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatischen Vollzugseinrichtungen (Art. 1 Reglement KoGe). Es berücksichtigt und bündelt dabei die bisher in unterschiedlichen Protokollen und Dokumenten aufgeführten Grundlagen. Mit anderen Worten ausgedrückt, wird die bisherige Praxis verschriftlicht und kodifiziert.

Die wesentlichen finanzpolitischen Fragestellungen, namentlich in Bezug auf die massgebende Sollauslastung der konkordatischen Vollzugseinrichtungen oder aber auf die Bewertung der erhobenen Kennzahlen werden in Anhängen zum vorliegenden Reglement geregelt. Dies hat den Vorteil, dass der Grundmechanismus der Kostgeldberechnung unabhängig von Änderungen der Bewertungsmassstäbe Gültigkeit hat und einzelne Bewertungsfaktoren, wenn notwendig oder gewünscht, von der Konkordatskonferenz ohne formelle Reglementsänderung angepasst werden können.

B) Gesetzliche Grundlagen

Die Konkordatskonferenz ist gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b KV zum Erlass von Reglementen ermächtigt. Das vorliegende Reglement stützt sich auf die übergeordneten bundes- und konkordatsrechtlichen Grundlagen. Es konkretisiert und ergänzt diese.

Gemäss Art. 380 StGB tragen die Kantone die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs. Verurteilte werden in angemessener Weise an den Kosten des Vollzugs beteiligt. Dies geschieht mittels eines ausbezahlten Arbeitsentgelts, bei welchem diese Kostenbeteiligung bereits abgezogen ist. Gemäss Art. 4 der konkordatischen Richtlinie betreffend das Arbeitsentgelt⁴ legt die Konkordatskonferenz periodisch einen mittleren Verdienstansatz pro Arbeitstag fest⁵. Dieser Ansatz wird in die konkordatische Kostgeldliste⁶ aufgenommen. Der mittlere Ansatz pro Arbeitstag bildet den sog. durchschnittlichen Netto-Verdienstanteil der eingewiesenen Personen ab. Er liegt seit dem 1. Januar 1998 bei CHF 26.00 pro Arbeitstag. Die durch die eingewiesene Person zu entrichtende Kostenbeteiligung an den Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs gemäss Art. 380 Abs. 2 lit. a StGB ist darin bereits berücksichtigt, d.h. abgezogen. Dies erklärt die im Vergleich zum ordentlichen Arbeitsmarkt tiefe Netto-Entlohnung.

Die Konkordatsvereinbarung bestimmt sodann, dass die Konferenz u.a. für die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge, der Bemessungsgrundlagen sowie – wie oben dargelegt – des mittleren Ansatzes des Verdienstanteils wie auch der Standards für die konkordatischen Vollzugseinrichtungen zuständig ist (Art. 3 Abs. 2 lit. e, g und h).

In Art. 17 der Konkordatsvereinbarung (KV) wird des Weiteren bestimmt, dass der einweisende Kanton dem vollziehenden Kanton die Vollzugskosten vergütet. Dies erfolgt mittels des durch die Konferenz festgelegten Kostgeldes (Art. 3 Reglement KoGe). Das Kostgeld wird unter Berücksichtigung der Aufgaben der einzelnen Vollzugseinrichtungen festgelegt. Die Konferenz

⁴ Richtlinie der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 20. März 2020 betreffend das Arbeitsentgelt (SSED 17.0).

⁵ Art. 3 Abs. 2 lit. h der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006, SSED 01.0, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>.

⁶ Vgl. dazu Vollzugskosten- und Gebührentarif der Vollzugseinrichtungen und Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone, SSED 20.1, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse>.



bestimmt, welche Leistungen mit dem Kostgeld abgegolten werden und welche Standards erfüllt sein müssen, damit das entsprechende Kostgeld verlangt werden kann. Bei der Berechnung des Kostgeldes ist ein sog. Standortvorteil für den Sitzkanton der konkordatlichen Vollzugseinrichtung in Abzug zu bringen. Dieser wurde durch die Konferenz am 4. November 2005 nach einer aufwändig geführten Analyse gestützt auf das Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen der Zentralschweizerischen Regierungskonferenz auf 5 % festgesetzt.⁷ Schliesslich obliegt es der Konferenz für die einzelnen Vollzugskategorien die massgebenden Soll-Auslastungsquoten zu bestimmen.

Gemäss Art. 17 Abs. 3 KV richtet sich die Ermittlung der Vollzugskosten sowie die Kostenabgeltung nach Art. 27 f. der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).⁸

Diese legt in Art. 28 fest, dass die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung, d.h. des konkreten Kostgeldes, die durchschnittlichen Vollkosten bilden. Zudem bemisst sich die Abgeltung nach der effektiven Beanspruchung der Leistung. Mittels der Verrechnung eines Kostgeldes pro Inhaftierungstags, welches nach den unterschiedlichen Kategorien der Vollzugseinrichtungen berechnet ist (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 KoGe), wird diese gesetzliche Vorgabe vollumfänglich erfüllt.

Dem IRV folgend, bildet die standardisierte Erhebung der Vollkosten der konkordatlichen Vollzugsinstitutionen die Ausgangslage für die konkrete Bemessung des Kostgeldes (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 KoGe). Der Konkordatskonferenz obliegt es, gestützt auf die erhobenen Zahlen, die einzelnen Kostgeldpositionen festzulegen (Art. 3 Abs. 2 KoGe).

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass das Reglement vom 30. November 2020 betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (KoGe) (SSED 01.3) die übergeordneten rechtlichen Grundlagen beachtet, insbesondere indem die Ausgangslage für die Festlegung der konkreten Kostgelder sich auf die durchschnittlichen Vollkosten der jeweiligen Kategorie der Vollzugseinrichtung abstützt. Dieser Grundsatz wird wiederum im allgemeinen Prinzip konkretisiert, wonach innerhalb des Strafvollzugskonkordates für dasselbe Vollzugsregime derselbe Kostgeldsatz verrechnet wird (Art. 6 Abs. 2 KoGe). Ein Berechnungsmechanismus der sich nicht auf die durchschnittlichen Vollkosten der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen abstützen würde, wäre nicht im Einklang mit den übergeordneten rechtlichen Vorgaben.

C. Inhalt des Reglements

Wie bereits unter Kapitel B erwähnt, bildet das vorliegende Reglement in generell-abstrakter Art und Weise die Vorgehensweisen und Grundlagen für die Erhebung der Vollzugskosten, der Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen ab (**Art. 1 Reglement KoGe**). Die dazu zu berücksichtigenden spezifischen Berechnungsparameter werden in Anhängen zum Reglement definiert, die durch die Konkordatskonferenz zu verabschieden sind.

Nachfolgend aufgeführte Parameter müssen in Anhängen zum vorliegenden Reglement definiert und fixiert sowie von der Konferenz genehmigt werden:⁹

⁷ Vgl. dazu auch Ziff. 6.3. des Berichts der Arbeitsgruppe Kostgeld / Kostgeldliste 2010, Traktandum 7 der Konkordatskonferenz vom 7. November 2008.

⁸ Einsehbar unter: www.egovernment.ch/files/5714/8775/0379/01.4_IRV_deutsch_ohne_Kommentar.pdf (besucht am 05.03.2020).

⁹ Diese Anhänge werden nach der Verabschiedung des vorliegenden Kostgeldreglements an der Frühjahrskonferenz 2021 politisch diskutiert und verabschiedet (vgl. dazu auch vorne Kapitel A *in fine*).



1. Einteilung der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen nach Vollzugskategorien (Art. 4 Abs. 2 KoGe);
2. Standardisierter Erhebungsbogen zum Erfassen der massgebenden Kosten der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen und Berechnungssystematik (Art. 5 Abs. 3 KoGe);
3. Massgebende Soll-Auslastung für die einzelnen Vollzugskategorien (Art. 6 Abs. 3 KoGe);
4. Kommentar zur Kostenerhebung, insbesondere die Bewertungsrichtlinien (z. Bsp. Investitionskosten pro Anstaltsplatz);
5. Anforderungen für ein Budget im Sinne einer Kostenplanung «Spezialvollzug» (Art. 9 Abs. 3 KoGe);
6. Behandlungszuschlag pro Vollzugstag (Art. 11 Abs. 2 KoGe).

Art. 3 Abs. 3: Das Kostgeld deckt die von den konkordatlichen Vollzugseinrichtungen zu erbringenden Leistungen gemäss den konkordatlichen Mindeststandard ab (Art. 16 KoGe). Darüberhinausgehende Leistungen können nicht weiterverrechnet werden, es sei denn, die zuständige Vollzugsbehörde erteilt vorgängig eine Kostengutsprache.

Art. 4 bestimmt, dass es **5 Vollzugskategorien** gibt. Innerhalb einer Vollzugskategorie kann eine konkordatliche Vollzugseinrichtung neben dem sog. Normalvollzugsregime, das der grundlegenden Vollzugskategorie einer Vollzugseinrichtung entspricht (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 6-8), mehrere **Spezialvollzugsformen** anbieten (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 9 f.). So kann eine geschlossene Strafanstalt für erwachsene Männer sog. Sicherheitsabteilungen betreiben, oder aber eine offene Strafanstalt für erwachsene Männer eine geschlossene Abteilung oder für Externate führen.

Art. 5 definiert, wie die **Vollkosten**, d.h. die massgebenden Kosten einer konkordatlichen Vollzugseinrichtung, zu erheben sind und welche Aufwände und Erträge dabei anrechenbar sind. Die so festgeschriebene Vorgehensweise entspricht der langjährigen Praxis.

Art. 6 bis 8 legen fest, wie das **Kostgeld für den Normalvollzug**, d.h. für die 5 Vollzugskategorien und die massgebenden Soll-Aufenthaltstage berechnet und festgelegt werden. Ausgangslage bilden die durchschnittlichen Vollkosten pro konkordatlicher Vollzugsinstitution (vgl. dazu auch vorne unter Kapitel B).

Der Begriff «**Normalvollzug**» bezeichnet die Grundform des stationären Vollzuges strafrechtlicher Sanktionen, bei den die eingewiesenen Personen in der Regel ihre Arbeits-, Ruhe- und Freizeit in der Anstalt verbringen (Art. 6 ff. KoGe). Eine konkordatliche Vollzugseinrichtung stellt immer den überwiegenden Teil seines Platzangebots im sog. Normalvollzug zur Verfügung.

Das vom deutschen Bundesverfassungsgerichtshof erlassene «Abstandsgebot» im **Verwahrungsvollzug** hat in der Schweiz auf Ebene des Bundesgesetzgebers noch keinen Niederschlag gefunden. Mit Ausnahme des Pilotprojekts «Verwahrungsvollzug in Kleingruppen» der JVA Solothurn besteht somit kein Spezialvollzugstarif für den Verwahrungsvollzug. Das Kostgeld für Personen, die sich im Verwahrungsvollzug befinden, richtet sich deshalb nach der jeweils konkreten Einweisungssituation. Es ist derjenigen Kostgeldtarif geschuldet, der für das konkrete Vollzugsregime Anwendung findet, in dem sich die verwahrte Person befindet, unabhängig davon ob diese die Grundstrafe bereits abgesessen hat oder nicht. Befindet sich die verwahrte Person beispielsweise im geschlossenen Strafvollzug, gleichgültig ob diese bereits im Verwahrungsvollzug ist oder im davor vorangehenden Strafvollzug, ist das Kostgeld für den geschlossenen Vollzug geschuldet. Befindet sich die Person im Massnahmenvollzug, ist der entsprechende Kostgeldtarif geschuldet. Dasselbe gilt, wenn diese z.B. in eine Abteilung mit erhöhter Sicherheit oder mit besonderer Betreuung verlegt werden muss. Zusätzlich ist der Behandlungsvollzugszuschlag geschuldet, wenn sich für die verwahrte Person während des der Verwahrung vorausgehenden



Freiheitsentzug oder im Verwahrungsvollzug gemäss Art. 64 StGB eine ausserordentliche und intensive Behandlung durch Psychologinnen und Psychologen und/oder Psychiaterinnen und Psychiater aufdrängt oder wenn eine risiko- und deliktsorientierte, störungs- oder suchtspezifische ambulante Behandlung im Rahmen der Vollzugsplanung als angezeigt erscheint (Art. 11 Abs. 2 lit. d KoGe).

Art. 9 und 10 definieren die Berechnungsmethode des Kostgeldes für sog. **Spezialvollzugsplätze**.

Neben den anzahlmässig grössten Anteil an Normalvollzugsplätzen bieten die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen vermehrt Spezialabteilungen für bestimmte Gefangenengruppen an. Hier wird in Abgrenzung zum «Normalvollzugsregime» von **Spezialvollzugsregimen** gesprochen, in denen vom Normalvollzug abweichende Regeln gelten. Verkürzt wird dann der Begriff «**Spezialvollzug**» verwendet. Dieser ist für Insassen vorgesehen, die einen deutlich höheren Sicherheitsaufwand und/oder Betreuungs- oder Therapieaufwand erfordern und deshalb beispielsweise in besonders gesicherten Abteilungen untergebracht oder bei Vollzugsöffnungen durch Anstaltspersonal begleitet werden müssen, die beträchtlich vermindert arbeitsfähig sind, die ausserhalb einer kurzfristigen Krisenintervention einer besonders intensiven Behandlung durch den Psychologinnen und Psychologen und/oder Psychiaterinnen und Psychiatern bedürfen oder in einer besonderen Anstaltsabteilung mit intensiverer Betreuung untergebracht werden. Gemeinsam ist diesen Gefangenengruppen, dass sie aufgrund des von ihnen ausgehenden erhöhten Konflikt- oder Gefährdungspotentials oder aufgrund ihrer psychischen oder somatischen Erkrankung nicht in der Lage sind, die Anforderungen im Normalvollzug zu erfüllen bzw. der Normalvollzug für die Sicherheit von Gefängnispersonal, Mitinsassen und Öffentlichkeit nicht ausreicht. In diesen Spezialabteilungen wird daher ein vom für die jeweilige Vollzugskategorie geltenden Normalvollzug abweichender Vollzug durchgeführt, beispielsweise Einzel- anstelle von Gruppenvollzug. Spezialvollzugsabteilungen weisen somit einen höheren Aufwand auf, der mittels eines erhöhten Kostgeldansatzes für die jeweilige Spezialvollzugsabteilung abgegolten wird (Art. 9 f. KoGe).

Art. 11 definiert die Konstellationen des sog. **Behandlungsvollzug** und hält fest, wie der Behandlungszuschlag fixiert wird. Der Zuschlag ist in allen fünf vorgesehenen Vollzugskategorien gemäss Art. 4 KoGe gleich. Mit diesem Zuschlag werden die durchschnittlichen effektiven Kosten der therapeutischen Angebote abgedeckt.

Vom sog. **Behandlungsvollzug** wird gesprochen, wenn eine risiko- und deliktsorientierte, störungs- oder suchtspezifische ambulante Behandlungen durch Psychologinnen und Psychologen und/oder Psychiaterinnen und Psychiater, strafvollzugsbegleitend durchgeführt werden. Somit fallen therapeutische Interventionen, die nicht risiko- und deliktsorientiert erfolgen, nicht unter den Begriff des Behandlungsvollzugs. Dies hat zur Konsequenz, dass in solchen Fallkonstellationen kein Behandlungszuschlag gemäss Art. 12 verrechnet werden darf.

Ebenfalls fallen Behandlungen im Rahmen der ordentlichen psychiatrischen/psychologischen Grundversorgung, wie z.B. die Behandlung einer Depression oder die freiwillige Teilnahme der eingewiesenen Personen an Therapieprogrammen nicht unter den Begriff des Behandlungsvollzugs. Die so anfallenden Therapiekosten gelten als sog. nichtvollzugsbedingte Nebenkosten (persönliche Auslagen) und sind somit nicht von der zuständigen einweisenden Behörde zu bezahlen.

Erweist sich während eines laufenden Strafvollzugs eine risiko- und deliktsorientierte, störungs- oder suchtspezifische ambulante Behandlungen als angezeigt, sind deren Kosten von der einweisenden Behörde mittels Behandlungsvollzugszuschlags zu begleichen, wenn diese von der zuständigen Vollzugsbehörde in die Vollzugsplanung aufgenommen wurde; dies in Fällen von Art. 11 Abs. 2 lit. b letzter Satzteil und lit. d letzter Satzteil. Mit anderen Worten ausgedrückt, entscheidet in diesen Fallkonstellationen die zuständige Vollzugsbehörde mittels ihrer Vollzugsplanungsentscheide, ob die Kosten als Behandlungsvollzug gelten und somit der Behandlungsvollzugszuschlag gerechtfertigt ist.



Für andere Interventionsprogramme, die nicht von der Definition des Behandlungsvollzug abgedeckt sind, wie namentlich tiergestützte Therapien, Lernprogramme, Wiedergutmachungen usw., kann kein Behandlungszuschlag verrechnet werden. Insofern diese Interventionsformen nicht in den Grundleistungen der konkordatlichen Vollzugseinrichtung inbegriffen sind, muss eine Kostenbeteiligung durch die einweisende Behörde vorgängig mittels Antrag auf Kostengutsprache geklärt werden.

Art. 13 und 14 beschreiben in Anlehnung an die bisherige Praxis in Bezug auf die Zuschläge für das SKJV, BiSt, KoFako und AFA den Sinn und Zweck der sog. Kostgeldzuschläge und wie diese fixiert werden.

Art. 15 regelt die Frage des **Teuerungsausgleichs** gemäss der bestehenden Praxis.

Art. 16 bestimmt das **Verfahren, wie Kostgelder angepasst werden können**. Er konkretisiert die Resultate der Diskussionen der Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019. Ob und gegebenenfalls um welchen Betrag einzelne Kostgeldtarife anzupassen sind oder ob gegebenenfalls eine generelle Kostgelderhöhung erfolgen soll, ist gemäss dem Wortlaut von Art. 16 KoGe immer ein politischer Entscheid. Dieser ist im Lichte der erhobenen Kennzahlen nach erfolgter politischer Würdigung zu fällen. Das Reglement sieht – mit Ausnahme des Teuerungsausgleichs nach Art. 15 KoGe – keine Automatismen vor. Dies soll eine politische Steuerung der Kostgelder ermöglichen und einem ungebremsten Anstieg der Kostgelder entgegenwirken.

Art. 17 regelt das Verfahren zur Ausarbeitung von sog. **Mindeststandards** der angebotenen Leistungen für alle Vollzugskategorien gemäss Art. 4 dieses Reglements, die erfüllt sein müssen, um das konkordatlich festgelegte Kostgeld verrechnen zu dürfen. Er konkretisiert die Resultate der Diskussionen der Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat wird in diesem Zusammenhang vom sog. Grundleistungskatalog gesprochen.

Art. 18 legt das **Controlling der Standards** fest und die vorgesehenen Sanktionen im Falle der Missachtung der Mindeststandards. Er konkretisiert die Resultate der Diskussionen der Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019.

* * * * *

* * *

*