

PROTOKOLL AKP VOM 02.10.2019

Ort: Haus der Kantone in Bern, Sitzungszimmer 077

TEILNEHMENDE:

Benjamin F. Brägger, Vorsitzender	Konkordatssekretär
Stefan Weiss	Präsident KLJV
Michael Leutwyler	Vizepräsident KLJV
Sabine Uhlmann	Präsidentin FKE
Marcel Ruf	Vizepräsident FKI
Beatrice Würsch	Co-Präsidentin FKB
Tanja Zangger	Protokollführerin AKP

Gäste:

Romilda Stämpfli	Vorsteherin AJV Bern (Traktandum 3)
Deborah Torriani	Leiterin RD AVJ BE (Traktandum 3)
Thomas Zbinden	Leiter AFA NWI (Traktandum 3)

Entschuldigungen:

Manfred Stuber	Präsident FKI
Dominik Lehner	Präsident KoFako
Pascal Payllier	Vizepräsident KLJV

Beginn: 13.15 Uhr

Geschäfte

1. Begrüssung durch den Vorsitzenden

Der Vorsitzende begrüsst die Anwesenden zur AKP-Sitzung.

2. Protokoll der Sitzung vom 11. September 2019

Das Protokoll der AKP Sitzung vom 11. September 2019 wird mit Ergänzungen von der Präsidentin der FKE zu den Traktanden 4.5, 6 und 13 genehmigt und verdankt.



3. AFA AJV BE / NWI-CH

Den anwesenden AKP Mitgliedern liegt der vom AJV BE verfasste Entwurf für den 2. Zwischenbericht zur AFA NWI-CH vor.

Nach intensiver Diskussion und einigen inhaltlichen Anpassungen unterstützt die AKP die im Bericht formulierten Anträge vollumfänglich. Sie anerkennt und verdankt die durch die Amtsleitung des Amts für Justizvollzug des Kantons Bern und die Begleitgruppe geleistete Arbeit.

Des Weiteren hat die AKP beschlossen, dass die Begleitgruppe AFA gemäss Auftrag vom 12. Januar 2019, deren Hauptaufgabe es war den Kanton Bern beim weiteren Aufbau der AFA NWI-CH zu beraten und zu unterstützen, aufgelöst wird. An ihrer Stelle soll eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung vom AFA Konzept vom 16. März 2016 und insbesondere vom aktuellen Finanzierungsmodell beauftragt werden. Die Arbeitsgruppe (bestehend aus dem Leiter der AFA NWI-CH und je einer Vertretung vom Amt für Justizvollzug des Kantons Bern und dem Strafvollzugskonkordat NWI) soll ihre Arbeitsergebnisse einer Steuergruppe unterbreiten, in welcher die Vorsteherin des Amts für Justizvollzug des Kantons Bern, Stefan Weiss als bisheriges Mitglieder Begleitgruppe und Vertreter der KLJV, Daniel Treuthardt (Leiter BVD Zürich) für die ROS-Administration sowie der Sekretär des Strafvollzugskonkordats NWI-CH vertreten sein werden.

Die Steuergruppe wird der Frühjahrskonferenz 2020 gestützt auf die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe neue Finanzierungsmodelle zum Entscheid unterbreiten. Mögliche Finanzierungsmodelle sind:

1. **Beibehaltung der bisherigen Kostenberechnung** gemäss AFA-Konzept vom 16. März 2016, d.h. Mischform des mutmasslichen Vollkostentarifes und der Verteilung des allfälligen Ertrags- oder Aufwandüberschusses unter den Konkordatskantonen gemäss einem Verteilungsschlüssel von 50/50 (50% Verteilung zu gleichen Teilen und 50% Verteilung gemäss Anzahl eingereicherter Fälle). Hier werden Defizite jeweils zu Nachzahlungen in den 11 Kantonen führen, die schwer in die kantonalen Budgets zu integrieren sind. Was mit einem allfälligen Überschuss geschieht, ist nicht klar, weil ein solcher in die allgemeine Staatsrechnung fällt und nicht als Eigenkapital auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden kann.
2. Die AFA legt jährlich ein **Budget** vor, welches von der Konkordatskonferenz genehmigt wird (analoges Vorgehen wie für das Konkordatssekretariat). Die Gebühren für die Abklärungen werden als Einnahmen budgetiert und verbucht. Die 11 Kantone finanzieren den Aufwand abzüglich der Einnahmen wie das Konkordatssekretariat, d.h. die Hälfte des Budgets wird durch die 11 Kantone aufgeteilt, die andere Hälfte gemäss den Einwohnern pro Kanton aufgeteilt. Diese Variante kann jedoch nicht innerhalb einer kantonalen Buchhaltung umgesetzt werden, weil allfällige Überschüsse nicht als Eigenkapital zurückgelegt werden könnten, sondern in die allgemeine Staatsrechnung fallen. Mittels des geöffneten Eigenkapitals kann der sehr grossen Schwankungen der Fallzahlen besser begegnet werden, d.h. im Falle eines Defizits, kann dieses mit dem Eigenkapital ausgeglichen werden (analog des Budgets KoFako für das Jahr 2020).
3. Die AFA wird neben den Gebühreneinnahmen mittels einem **fixem Sockelbeitrag** durch die Kantone finanziert. Der Sockelbeitrag stellt eine sog. Bereitstellungspauschale der AFA Leistungen dar (wie bei der Feuerwehr, die auch bezahlt werden muss, auch wenn es nicht brennt, damit diese im Falle eines Brandes voll ausgerüstet und trainiert in den Einsatz gehen kann). Der Sockelbeitrag dient dazu, die Schwankungen im Falleingang zu kompensieren. Hier gilt es zu prüfen, ob dieses Modell mit den kantonalen Finanzverwaltungsvorschriften vertretbar ist.



4. Zürcher Modell. Das Defizit wird durch einen Kanton übernommen. Prüfwert könnte sein, ob die Finanzierung der AFA der drei Konkordate nicht über das Budgets des SKJV erfolgen könnte, hat dieses doch einen Leistungsbereich und somit ein Budget für den risikoorientierten Sanktionenvollzug.

4. Informationen des Vorsitzenden

4.1. Vernehmlassung Grundlagenpapier zur «Suizidhilfe im Freiheitsentzug»

Der Vorsitzende hat das vom SKJV ausgearbeitete Grundlagenpapier mit E-Mail vom 26. September 2019 zur Vernehmlassung an die Departementsvorsteher/innen geschickt. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis am 26. November 2019.

In der Diskussion wird insbesondere aus der Optik der Einweisungsbehörden das vorläufige Fazit gezogen:

Das Gutachten erscheint, mit Ausnahme der Zuständigkeitsfrage betreffend die Prüfung zum assistierten Suizid (Bewilligung und Kostentragung für die Einholung der Entscheidungsgrundlagen durch die Vollzugsbehörde) nachvollziehbar. Hingegen erscheint das Grundlagenpapier des SKJV in Bezug auf die juristische Begründung noch nicht ganz ausgereift. Insbesondere die im Grundlagenpapier für die Einweisungsbehörde vorgesehene Rolle (Verfügung betreffend das Vorliegen der Voraussetzungen für die Suizidhilfe und Kostenübernahme für die Einholung eines Gutachtens für eine rein medizinische Frage) ist heikel und es stellt sich die Frage, auf welche Rechtsgrundlagen sich die Einweisungsbehörde bei solchen Entscheiden stützen soll. Damit diese, wie im Grundlagenpapier des SLJV eine Verfügung erlassen kann, müsste eine formelle Rechtsgrundlage bestehen. Eine solche besteht aktuell jedoch weder im Bundesrecht, noch in den Rechtsordnungen der Kantone.

In Bezug auf den assistierten Suizid haben Recherchen des Konkordatssekretariats folgendes ergeben:

- Als Voraussetzung für die (selten erfolgende) Suizidhilfe bei psychischen Leiden verlangt Exit zwei unabhängige Fachgutachten und bei Bedarf die positive Beurteilung der Ethikkommission.
- Die neue Richtlinie der schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) ist umstritten. So hat die FMH (Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte) im Oktober 2018 die Übernahme der neuen SAMW Richtlinie abgelehnt u.a. mit der Kritik, dass der Geltungsbereich der neuen Richtlinie auch Patienten mit psychischen Krankheiten umfasst (dies wird im Gutachten der UNI ZH im Kapitel 2.7.1.3 erwähnt, nicht aber im Grundlagenpapier des SKJV): <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/aerztewollen-sterbehilfe-nur-bei-schwerstkranken-leisten/story/23473861>.
- Das Gutachten der Uni ZH äusserst sich übrigens unter Berücksichtigung der unklaren Rechtslage kritisch zur Frage, inwiefern eine psychische Krankheit im Vollzugskontext als Grund für die Suizidhilfe geltend gemacht werden kann (vgl. Kapitel 2.7.2). Das Grundlagenpapier des SKJV äussert sich nicht zur Frage, inwiefern hierzu zunächst gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssten, sondern geht gleich in die praktische Umsetzung.
- Was die im Grundlagenpapier SKJV formulierte Zuständigkeit der Vollzugsbehörde für den Entscheid und die Kosten betrifft, so stützt sich das Gutachten auf den Umstand,



dass die Vollzugsbehörden für Vollzugsentscheide und für die Übernahme der Gesundheitskosten zuständig sind (vgl. Kapitel 2.4.1 und 2.13.1). Die Zuständigkeitsfrage steht und fällt mit der Frage, ob es sich bei der Prüfung der Zulassung eines assistierten Suizids um eine Vollzugsfrage handelt oder nicht. Beim Entscheid zum assistierten Suizid handelt es sich gemäss der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts und des EGMR um ein sog. höchstpersönliches subjektives Recht. Somit liegt der Entscheid immer nur bei der betroffenen Person. Es kann sich somit nicht um eine Vollzugsfrage handeln, die durch einen Vollzugsentscheid zu regeln ist. Die Vollzugsbehörde muss selbstredend einen Entscheid fällen, wenn die betreffend inhaftierte Person ausserhalb der Anstalt sterben will. Diese Argumentationsweise wird durch sog. Normalisierungsprinzip gemäss Art. 75 StGB gestützt. Für das Verfahren zum assistierten sollen die Regelungen wie ausserhalb des Vollzuges gelten, mit Ausnahme allfälliger Vollzugsöffnungen für den Sterbeprozess.

Auch beleuchtet das Grundlagenpapier die Frage nicht, welche Behörde im Falle einer strafprozessualen oder administrativen oder gar zivilrechtlichen Inhaftierung den Entscheid für die Bewilligung zum assistierten Suizid fällen soll. Bei diesen Inhaftierungsformen ist die Vollzugsbehörde auch für Vollzugsfragen nicht zuständig.

Die Mitglieder der AKP vertreten, mit einer Ausnahme, die Haltung, dass es sich beim Entscheid über die Bewilligung der Suizidhilfe um keine Vollzugsfrage handelt und deshalb primär analog den Entscheidungsprozessen ausserhalb des Freiheitsentzugs vorzugehen wäre («Normalisierungsprinzip»).

Hingegen obliegt es der Vollzugsbehörde, den Vollzugsort zu bestimmen (intra oder extra muros) bzw. zu prüfen, ob für den Vollzug des assistierten Suizids eine Vollzugsöffnung gewährt werden kann oder dieser innerhalb eines geschlossenen Regimes stattfinden muss. Letzteres bedingt wiederum die Schaffung eines entsprechenden Angebots in geschlossenen Vollzugseinrichtungen.

Die AKP ist der Meinung, dass Grundlagenpapier des SKJV zu einer vertieften Überarbeitung zurückzuweisen sei. Es wird eine Überprüfung der obigen Fragen gewünscht.

Das Konkordatssekretariat wird aufgefordert, diese Informationen den 11 Amtsvorstehern zur Verfügung zu stellen, mit der Bitte, diese Argumente, wenn immer möglich, in die kantonalen Stellungnahmen einzuarbeiten. Insbesondere wird befürwortet, dass die 11 Kantone einzuladen seien, das Grundlagenpapier des SKJV zu einer vertieften Überarbeitung zurückzuweisen.

4.2. Austausch der Konkordate

Der vorliegende Protokollentwurf wird von den anwesenden AKP Mitgliedern zur Kenntnis genommen. Grundsätzlich wird der Austausch mit dem OSK als gut und zielführend wahrgenommen.

4.3. QS ROS NWI vom 23. September 2019 in Luzern

Tanja Zangger berichtet als QS Verantwortliche NWI aus der letzten Sitzung der QS ROS NWI und stellt fest, dass die kantonalen ROS-Qualitätszirkel gemäss Rückmeldungen der



kantonalen QS-Vertreter/innen aufgebaut und am Wirken sind. Die zentralen Arbeitspartner/innen (inkl. private Einrichtungen) werden eingebunden. Die Akzeptanz von ROS ist weitgehend da.

Anlässlich der Sitzung vom 23. September 2019 haben sich die folgenden Themenfelder herauskristallisiert, welche durch die QS ROS NWI und bei Bedarf durch die IK ROS weiter beobachtet und bei Bedarf bearbeitet werden müssen:

- Informationsfluss: Aus den ROS-Schulungen wurde ersichtlich, dass die Mitarbeitenden nicht immer über alle Informationen verfügen. Es stellt sich deshalb die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die ROS-Anwender/innen zeitnah und stetig Zugang zu den aus den Qualitätsgremien resultierenden und für ihre Arbeit relevanten Informationen haben.
- ROS-Routine: Das Mengengerüst der Fallzahlen in den Kantonen variiert erheblich (auch in mittelgrossen Kantonen), deshalb ist die Etablierung einer ROS-Routine im Arbeitsalltag unterschiedlich vorangeschrittenen. In den kleineren Kantonen aus der Innerschweiz kann dieser Herausforderung mit dem Zusammenschluss im QZ ROS AUK Rechnung getragen werden.
- FaST-Klassifikation C: Anlass zu Diskussionen gibt FaST und die (in einigen Kantonen offenbar) hohe Zahl von C-Fällen. Damit eine informierte Diskussion geführt werden kann, sind die drei folgenden Abklärungen vorgesehen (erstes Zwischenfazit soll für die nächste QS ROS NWI Sitzung vom 13. Januar 2020 vorbereitet werden):
 1. Aktualisierung FaST in Bezug auf den straftatspezifischen Strafraumen sowie kantonsspezifische Betrachtung der A-, B- und C-Proportionen (ROS-Administration);
 2. Erhebung von Kennzahlen zu FaST-Klassifikationen und Anwendung der Ausschlusskriterien (QS ROS NWI auf halbjährlicher Basis);
 3. Austausch zur Frage, wie die Kantone die Triage von GMP-Fällen mit derjenigen von ROS verbinden (als Praxisfrage für FKE vom 17./18. Oktober traktandiert).
- Vollzugsplan: Insbesondere für geschlossene JVA's ohne Gruppenvollzug scheint die Erstellung vom Vollzugsplan und die darauf basierende Berichterstattung (durch Mitarbeitende vom Sozialdienst mit punktuelltem Kontakt zu den eingewiesenen Personen) teilweise eine Herausforderung darzustellen. Im Rahmen der für 2021 geplanten Evaluation sollte deshalb geprüft werden, inwiefern die «Messlatte» etwas tiefer gesetzt werden sollte oder ob es an der JVA's bzw. dem Kanton liegt, hierfür die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung zu stellen bzw. die hierfür notwendigen organisatorischen Anpassungen vorzunehmen.

In der Diskussion wird der Wunsch geäussert, die Präsidentin der Arbeitsgruppe «Vollzugsplan & Vollzugsbericht» für einen Austausch an eine der kommenden AKP-Sitzungen einzuladen.

- Risikoabklärungen: Einige Einweisungsbehörden monieren die Länge von Risikoabklärungen. Hier ist unklar, ob es sich um Einzelfälle handelt. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass eine mangelnde Nachvollziehbarkeit (z.B. weil Quellenangaben fehlen) in Beschwerdeverfahren problematisch sein könnte. Aufgrund der aktuell geltenden ausserordentlichen Bearbeitungskriterien führt schliesslich das Vorliegen eines forensisch-psychiatrisches Gutachtens zum jüngsten Gewalt- oder Sexualdelikt, bei



welchem die AFA zu denselben Schlussfolgerungen gelangt, bis auf Weiteres zu einer abgekürzten Risikoabklärung.

- Patronatsfälle: Infolge der Überbelastung der AFA NWI wurde anlässlich der QS ROS NWI Sitzung vom 26. März 2019 entschieden, dass die Art. 10 – 12 RL ROS (vorgängig zur Übergabe von Patronatsfällen Einholung einer Risikoabklärung auch bei «alten Fällen») bis auf Weiteres keine Anwendung finden können. Dies wurde offenbar von den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Auch wurde festgestellt, dass ein Wechsel in einen OSK Kanton zu einer heiklen Betreuungslücke führen kann, wenn die Risikoabklärung bei der AFA OSK aus verschiedenen Gründen erst nach der bedingten Entlassung in Auftrag gegeben wird und der den Patronatsfall übernehmende Kanton die Fallübernahme an das Vorliegen einer Risikoabklärung koppelt. Diese Problematik wird in die QS ROS OSK und IK ROS eingegeben werden.

Die Identifizierung der obigen Themenfelder zeigt auf, dass die konkordatische Qualitätssicherung zu funktionieren scheint und die wesentlichen Fragen erkannt werden können. In Bezug auf die Massnahmenplanung gilt es jeweils zu klären, ob es sich um Einzelfälle bzw. Einschätzungen einzelner Kantone/Organisationseinheiten oder um eine systemische Herausforderung handelt.

5. Kostgeldliste

Die anwesenden AKP Mitglieder nehmen zur Kenntnis, dass dieses Jahr keine Tarifierungen vorgesehen sind.

Der Vorsitzende wirft die Frage auf, wieso der Verwahrungsvollzug bei Männern ohne Behandlung pro Tag rund CHF 80 teurer ist als der geschlossene Normalvollzug. Dies ist nicht nachvollziehbar, da kein Abstandsgebot besteht und die Verwahrten regelmässig im geschlossenen Normalvollzug zu denselben Bedingungen untergebracht werden.

Aufgrund der nachfolgenden Diskussion zur Frage, was die einzelnen Tarife beinhalten, wird beschlossen, dass diese Frage – insbesondere die Spezialtarife (neben dem Verwahrungsvollzug bspw. auch die Arbeitsagogik) in Relation zum übrigen Kostgeld – anlässlich der Dezembersitzung der AKP traktandiert wird.

6. Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019

Der Vorsitzende erläutert die Traktanden. Für das Traktandum zur Kostgeldberechnung wird unter Berücksichtigung des mittlerweile konsolidierten Faktenblatts entschieden, dass die Anwesenheit der FKE-Präsidentin und des FKI-Präsidenten nicht mehr notwendig ist. Des Weiteren wird entschieden, dass der FKE-Bericht zur Einweisungspraxis in Vollzugseinrichtungen im OSK, welcher an dieser Stelle verdankt wird, nicht beigelegt wird, da das Thema «ausserkantonale Einweisungen» anlässlich einer weiteren AKP-Sitzung diskutiert werden soll. Der Vorsitzende wird der AKP hierzu einen Vorgehensvorschlag unterbreiten.

7. Modellversuche in der JVA Solothurn

Die Konkordatskonferenz hat die Modellversuche zum Integrations- und Verwahrungsvollzug anlässlich ihrer Sitzung vom 26. Oktober 2019 zusammen mit der Kostgeldliste genehmigt. Sie wird im 2021 über deren Weiterführung entscheiden. Die für die Pilotphase genehmigte



Tarifposition gilt bis längstens am 31. Dezember 2021. Die Konkordatskonferenz wird deshalb im 2021 basierend auf einer Evaluation über die Weiterführung entscheiden.

Der Kanton Solothurn wird der AKP anlässlich ihrer Sitzung vom 17. Juni 2020 über den Zwischenstand in Bezug auf die neu geschaffenen Abteilungen für den Integrations- und Verwahrungsvollzug berichten. Gemäss Michael Leutwyler sollte der Integrationsvollzug ab 2020 belegungsmässig vollständig realisiert sein. Beim Verwahrungsvollzug wie auch im Integrationsvollzug kann die Umwidmung bestehender Wohngruppen nur in enger Zusammenarbeit mit den einweisenden Behörden zeitgerecht umgesetzt werden.

8. Verschiedenes

8.1. Revision RL bedingte Entlassung (SSED 19.0)

Gemäss Protokoll der AKP Sitzung vom 13. Juni 2019 (Traktandum 4) sollte der konsolidierte Projektauftrag bis am 15. November 2019 vorliegen, damit dieser an der AKP Sitzung vom 4. Dezember 2019 verabschiedet werden und die AG ihre Arbeiten im Frühjahr 2020 aufnehmen kann.

Michael Leutwyler schlägt vor, dass er zunächst den Handlungsbedarf prüft und vorgängig zur AKP-Sitzung im Dezember einen Vorgehensplan inkl. Vorschlag für die Besetzung der Arbeitsgruppe vorlegt. In Bezug auf die Besetzung gilt es insbesondere die Betroffenheit (primär Vollzugsbehörde) zu berücksichtigen.

Sitzungsende: 16.00 Uhr

Die Protokollführerin:
sig. Tanja Zangger

Tanja Zangger
08.10.2019