

## **Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone feiert sein 60-jähriges Bestehen in Witzwil**

**Seit 60 Jahren stellen die elf Nordwest- und Innerschweizer Kantone gemeinsam den Strafvollzug innerhalb ihres Konkordatgebiets sicher. Die erfolgreiche Zusammenarbeit in dieser föderalistischen Struktur wird am 25. Oktober 2019 in der konkordatlichen Justizvollzugsanstalt Witzwil im Berner Seeland mit einem Festakt gefeiert.**

Die heute gültige Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone (NWI-CH) basiert auf dem Gründungstext vom 4. März 1959. Das NWI-Konkordat umfasst die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau. In neun Konkordatsanstalten und zwei konkordatlichen Vollzugsabteilungen stehen rund 1150 konkordatliche Haftplätze für den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen zur Verfügung.

Die intensive und erfolgreiche Zusammenarbeit über sechs Jahrzehnte innerhalb der föderalistischen Struktur wird am 25. Oktober 2019 mit über 100 geladenen Gästen aus Politik, Justiz, Wissenschaft und Praxis in der konkordatlichen Justizvollzugsanstalt Witzwil im Berner Seeland in einem Festakt gefeiert. Dabei werden unter anderem auch Szenen aus dem Theaterstück „Freigänger“ der Zürcher Regisseurin Anna Papst gespielt, das die Resozialisierung ehemaliger Straftäter thematisiert.

### **Zweck und Aufgaben der Konkordate**

In der Schweiz stellt der Freiheitsentzug eine hoheitliche, staatliche Tätigkeit im Aufgabengebiet der inneren Sicherheit dar. Die Kompetenz hierzu liegt prinzipiell bei den 26 Kantonen. Da kein Kanton in der Lage ist, alle im Strafgesetzbuch vorgesehenen Anstaltstypen zur Verfügung zu stellen, um die bundesrechtlichen Trennungsvorschriften einzuhalten, haben sich die Kantone zu den drei regionalen, überkantonalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen: Neben dem NWI-CH zum Ostschweizer Strafvollzugskonkordat und zu jenem der lateinischen Schweiz.

Die Konkordate stellen den verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzug von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen sicher. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, die dazu erforderliche Behördenorganisation und die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Ein weiteres zentrales Anliegen ist die Harmonisierung der Gesetzgebung und der Vollzugspraxis in den Kantonen. Aktuelles Beispiel hierfür ist die Einführung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) in den beiden deutschsprachigen Konkordaten, das die Arbeit mit Straffälligen in einem integrierten Prozess systematisiert und strukturiert. Solche standardisierten Abläufe geben allen am Vollzug Beteiligten, auch den verurteilten Personen, Sicherheit, tragen entscheidend zur Rückfallvermeidung bei und sind darüber hinaus auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll.

### **Anspruchsvolle überkantonale Steuerung und Koordination**

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) stellt in diesem Verbundsystem abschliessend die Koordination zwischen den drei Strafvollzugskonkordaten und dem Bund sicher. Die KKJPD ist als Verein nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs mit Sitz in Bern organisiert.



Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) mit Sitz in Freiburg ist eine Stiftung der KKJPD, der drei Konkordate und des Bundes. Dessen Leistungsauftrag wird durch die KKJPD erlassen. Das Kompetenzzentrum unterstützt Konkordate und Kantone in der Aus- und Weiterbildung des gesamten Fachpersonals sowie bei der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs. Es erarbeitet gemeinsame Standards in der Delikt- und Risikoorientierung, für die bauliche und technische Sicherheit der Anstalten sowie für die medizinische Versorgung in der Haft. Als Grundlage der überkonkordatlichen Bedarfsplanung dienen seine jährlichen schweizweiten Erhebungen zu den strafrechtlichen Verurteilungen und Beständen in den Anstalten des Freiheitsentzugs.

### **Herausforderungen im Schweizerischen Justizvollzug**

Eine grosse Herausforderung ist die Anpassung der Haftinfrastruktur an die rasch wachsende ständige Wohnbevölkerung der Schweiz. Dazu kommt eine restriktivere Kriminalpolitik, die stärker auf Rückfallvermeidung setzt als auf Wiedereingliederung. Damit wird die Verweildauer der Insassen in den Anstalten tendenziell länger, da die bedingte Entlassung oftmals erst nach der Verbüsung von zwei Dritteln der Strafe oder gar nicht mehr gewährt wird. Zudem nimmt die Anzahl von Insassen im Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen für psychisch schwer gestörte Straftäter nach Art. 59 StGB und Verwahrte nach Art. 64 StGB stetig zu. Dies aufgrund der immer konsequenter angewendeten Risikoorientierung im Strafvollzug, die bewirkt, dass weniger Massnahmeninsassen entlassen als Neuverurteilte eingewiesen werden. Zu alledem können oder wollen immer weniger Menschen ihre Geldstrafen bezahlen, was vermehrt zu Ersatzfreiheitsentzügen führt.

Die „Null-Risiko-Toleranz“ in Kombination mit der demografischen Entwicklung führt dazu, dass der Anteil an alten und gebrechlichen Gefangenen zunimmt. Damit wird „Sterben hinter Gittern“ zum Thema mit den damit verbundenen ethischen und medizinischen Fragestellungen. Die erhöhte Risikosensibilität verlangt zudem nach immer höheren Sicherheitsstandards in den Strafanstalten und erhöht den Bedarf nach fachlich höher qualifiziertem Personal. In Zeiten knapper kantonaler Finanzen stellt dies eine grosse Herausforderung dar.

### **Ein Restrisiko bleibt**

Die Akteure im Schweizerischen Sanktionenvollzug sollen durch die Anwendung der neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bereich der Risikoorientierung befähigt werden, im Alltag noch besser beurteilen zu lernen, von welchen inhaftierten Straftätern ein aktuelles, reales und hohes Rückfallrisiko für schwere Straftaten gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht. Alle anderen Inhaftierten gilt es gezielt und konsequent auf die Rückführung in ein Leben in Freiheit vorzubereiten.

Dies geschieht durch den progressiven Strafvollzug mit Vollzugslockerungen und Vollzugsöffnungen. Vor Vollzugsöffnungen ziehen die kantonalen Vollzugsbehörden die konkordatliche Fachkommission (KoFako) hinzu. Dieses interdisziplinäre Gremium besteht aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der forensischen Psychiatrie. Sie beurteilt die Gefährlichkeit von erwachsenen und jugendlichen Straftätern, klärt das Rückfallrisiko und gibt Empfehlungen zum Vollzug ab. Als gemeingefährlich vor dieser Kommission gelten Personen, bei denen aufgrund ihrer Persönlichkeit oder infolge psychischer Störungen eine unmittelbare Gefahr für eine weitere schwerwiegende Straftat besteht. Seit zehn Jahren trägt die Arbeit der KoFako wesentlich dazu bei, schwere Rückfalltaten vermeiden zu helfen.

Trotz der heute risikoorientierten Ausrichtung des Straf- und Massnahmenvollzugs mit der ROS-Konzeption und der KoFako verbleibt immer ein Restrisiko. Es braucht deshalb die Bereitschaft der Politik, der Gesellschaft und auch der Medien, dieses heute sehr kleine Restrisiko zu tragen, wie dies beispielsweise im Strassenverkehr oder in der Luftfahrt ebenfalls akzeptiert wird.



#### Kasten I (vgl. im Anhang Grafiken 1, 2 und 4)

Die Strafvollzugskonkordate teilen die Schweiz in drei geographisch zusammenhängende Regionen. Das Ostschweizerkonkordat umfasst die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, die beiden Appenzell, St. Gallen, Graubünden und Thurgau. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz schliesst die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Zug, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau ein. Das Concordat latin sur la détention pénale des adultes (Konkordat der lateinischen Kantone) umfasst die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin.

#### Kasten II (vgl. im Anhang Grafiken 7, 8 und 9)

Die Rechtsgrundlage der konkordatlichen Tätigkeiten bildet die Konkordatsvereinbarung, welche von den Parlamenten der Mitgliedskantone des Konkordats verabschiedet wurde und somit einem kantonalen Gesetz im formellen Sinne gleichkommt. Der Konkordatskonferenz obliegt die Planung des notwendigen Angebots von Vollzugsplätzen und die Anerkennung als Konkordatsanstalten. Sie legt die Standards von konkordatlichen Einrichtungen fest und bestimmt die dazugehörigen Kostgelder- und Zuschläge. 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. Zu den weiteren Kernaufgaben der Strafvollzugskonkordate gehören zudem die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen.

Die verschiedenen Inhaftierungsarten verfolgen unterschiedliche Haftzwecke. So dienen die strafprozessualen freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen der Sicherstellung eines geordneten Strafverfahrens. Der Straf- und Massnahmenvollzug der Rückfallvermeidung und Resozialisierung. Dies führt zu einer unterschiedlichen gesetzlichen und materiellen Ausgestaltung der Haftbedingungen, was sich in den Trennungsvorschriften für die einzelnen Formen des Freiheitsentzugs abbildet. Die geltenden Trennungsvorschriften bestimmen, welche Insassengruppen während des Freiheitsentzugs nicht mit anderen Gruppierungen gemischt werden dürfen. Dadurch sollen die schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs gemildert werden, die negative Beeinflussung durch andere Inhaftierte vermieden und insbesondere verletzlichere Insassengruppen vor Übergriffen geschützt werden.

#### **Mögliche Interviewpartner**

Die Konkordatspräsidentin und Nidwaldner Justiz- und Sicherheitsdirektorin, Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi: +41 79 78291 77

Der Berner Polizei- und Militärdirektor, Regierungsrat Philippe Müller: 031 633 4723.

Der Aargauer Landammann und Vorsteher des Departements der Volkswirtschaft und Inneren sowie Präsident der KKJPD, Regierungsrat Urs Hofmann: 062 835 15 32.

Der Konkordatssekretär Benjamin F. Brägger: +41 79 660 64 89.