56. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2015

I. Konkordatskonferenz

1. Auftrag und Zusammensetzung

Die Konkordatskonferenz ist das oberste Exekutivorgan des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone. Sie besteht aus den für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Regierungsmitgliedern der Konkordatskantone[1].

Per 31.12.2015 setzte sie sich wie folgt zusammen:

- **Hans-Jürg Käser,** Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, **Präsident**,
- **Karin Kayser-Frutschi,** Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, **Vizepräsidentin**,
- **Heidi Zgraggen,** Vorsteherin der Justizdirektion des Kantons Uri,
- **André Rüegsegger,** Vorsteher des Sicherheitsdepartements des Kantons Schwyz,
- **Maya Büchi-Kaiser,** Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons Obwalden,
- **Paul Winiker,** Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern,
- **Beat Villiger,** Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug,
- **Peter Gomm,** Vorsteher des Departements des Innern des Kantons Solothurn,
- **Baschi Dürr,** Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt,
- **Isaac Reber,** Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft,
- **Urs Hofmann,** Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau.

[1] Die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Zug, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau bilden zusammen das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz.

2. Mutationen und Wahlen

An der Frühjahrskonferenz trat Frau Regierungsrätin **Yvonne Schärli**, LU, aus der Konferenz aus, weil sie sich nicht mehr zur Wiederwahl in den Luzerner Regierungsrat zur Verfügung stellte. Als Nachfolger nahm Herr Regierungsrat **Paul Winiker,** Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartementes des Kantons Luzern, in die Konferenz Einsitz.

Für die Amtsdauer 2016 bis 2019 hat die Herbstkonferenz folgende Wahlen getätigt:

- Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Direktor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, als Konkordatspräsident.
- Frau Karin Kayser-Frutschi, Direktorin der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden als Vize-Präsidentin.

Zudem wurde die Finanzkontrolle des Kantons Zug als Revisionsstelle für die Rechnungen des Strafvollzugskonkordats (Konkordatliche Fachkommission; Baufonds; Konkordatssekretariat) bestätigt.

3. Tätigkeiten

Die Konkordatskonferenz trat im Berichtsjahr zu zwei Plenarsitzungen zusammen, am 24. April 2015 in der Justizvollzugsanstalt Solothurn in Deitingen und am 20. November 2015 im Grossratsgebäude des Kantons Aargau in Aarau.

Neben den ordentlichen statutarischen Tätigkeiten befasste sich die Konferenz insbesondere mit nachfolgend aufgeführten Geschäften:

- **Interkantonale Lösung für den Vollzug der Haftformen des Ausländerrechts und**
- **Risikoorientierter Sanktionenvollzug.**

Der Generalsekretär des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Herr Peter Fricker, stellte in seiner Funktion als Leiter der Arbeitsgruppe Administrativhaft an beiden Konferenzen den Stand der Arbeiten vor. Gemäss dem Projekt der Arbeitsgruppe könnte eine interkantonale Anstalt für den **Vollzug der Haftformen des Ausländerrechts** frühestens im Jahre 2023 eröffnet werden.

Die Konferenz konnte darüber hinaus feststellen, dass es äusserst schwierig ist, zurzeit eine genaue Prognose über die in unserem Konkordat benötigte Anzahl an Administrativhaftplätzen zu machen.

Unterschiedliche Ansichten und Meinungen bestehen in Bezug auf die Frage der Schaffung eines neuen Konkordats, welches den Zweck haben soll, die rechtliche Grundlage für den Bau und Betrieb von einer bis zwei Administrativhaftanstalten zu schaffen. An der Herbstsitzung beauftragte die Konferenz die Arbeitsgruppe, zu prüfen, ob die Problematik Administrativhaftplätze auch mit einer Anpassung des bestehenden Konkordates zu lösen wäre.

Die Mehrheit der Regierungsvertreter teilte die Auffassung, dass die Ratifizierung eines neuen Konkordats durch die kantonalen Parlamente doch mit erheblichen Risiken verbunden sei und mindestens zwei Jahre dauern werde.

Es herrschte Einigkeit, dass ein neues Konkordat nicht nötig sei, wenn ein Kanton sich bereit erklärt, die Investitionen für den Bau und die Betriebskosten für eine Administrativhaftanstalt zu übernehmen.

Hauptziel sei es, die Administrativhaft aus den bestehenden kantonalen Anstalten auszugliedern und in einer oder zwei für diese Haftform geeigneten Anstalt zusammenzuführen. Die heu-

tige Praxis, diese Haftart in Untersuchungs- oder Regionalgefängnissen zu vollziehen, sei nicht rechtskonform, denn die Haftbedingungen entsprächen einerseits nicht der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts und würden andererseits vielfach die Trennungsvorschriften bezüglich der verschiedenen Haftkategorien missachten. Zudem führe dies immer wieder zu Kritik durch die nationale Folterkommission (NKVF). Als Begründung zur Schaffung neuer Haftplätze müsse dieses Argument zentral herausgestrichen werden.

Das Thema *Interkantonale Lösung für den Vollzug der Haftformen des Ausländerrechts* wird die Konferenz auch im Jahre 2016 weiter beschäftigen.

An der Sitzung vom 24. April 2015 beauftragte die Konkordatskonferenz das Präsidium mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Thematik des **"Risikoorientierten Sanktionenvollzugs"** mit dem Auftrag, die flächendeckende Einführung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) [ganz oder teilweise] oder eines anderen geeigneten Systems mit gleicher Zielsetzung für unser Konkordat vertieft zu prüfen. Gestützt auf einen Zwischenbericht der Arbeitsgruppe beauftragte die Konferenz die Arbeitsgruppe an der Herbstsitzung für die Frühjahrskonferenz 2016 ein Detail-Konzept für die Einführung des Konzeptes ROS vorzulegen, welches die finanziellen, organisatorischen und fachlichen Konsequenzen einer solchen Einführung aufzeigt sowie eine zeitliche Umsetzungsplanung beinhaltet. Die Konferenz wird sich somit im Frühjahr 2016 zur Frage der definitiven Einführung des ROS Konzepts äussern.

Auf dem Hintergrund der Schliessung der Therapieabteilung in den Strafanstalten Thorberg (BE) beauftragte die Konferenz an der Herbstsitzung das Präsidium, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche konkrete Vorschläge für die Unterbringung und Betreuung sowie Behandlung für psychisch kranke und alte Insassen aufzuzeigen soll, unter Einbezug von Vertretern der forensischen Psychiatrie. Die Arbeitsgruppe soll der Konferenz für die Herbstsitzung 2016 einen ersten Bericht vorlegen.

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[2] und unterbreitet der Konkordatskonferenz entsprechende Anträge.

Per 01.01.2016 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 NWICH),
- **Thomas Freytag**, Vorsteher Amt für Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern, Vizepräsident KLJV NWICH,
- **Thomas Fritschi**, Chef Amt für Justizvollzug des Kantons Solothurn, Vizepräsident KLJV NWICH,
- **Marcel Ruf**, Direktor JVA Lenzburg, Präsident Fachkonferenz Vollzugsinstitutionen (FKI),
- **Sabine Uhlmann,** Stv. Abteilungsleiterin, Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons

[2] Vgl. dazu Art. 8 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2008 (01.0).

Basel-Stadt, Co-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).

Die Regierungsvertreter beschlossen an der Herbstkonferenz 2015, die AKP neu zusammenzusetzen, um diese an die heute übliche Organisationsstruktur des Justizvollzugs in den Kantonen anzupassen, indem die Vorstandsmitglieder der neu gegründeten *Konferenz Leitende Justizvollzug Nordwest- und Innerschweiz* in die AKP aufgenommen wurden. Im Gegenzug wurde die Vertretung der Fachkonferenzen auf den Präsidenten/die Präsidenten der jeweiligen Konferenz begrenzt. Diese Änderungen traten auf den 1. Januar 2016 in Kraft.

Im Namen der Regierungsvertreter verdankt der Konkordatspräsident die langjährige, fachkundige und tatkräftige Mitarbeit von nachfolgend aufgeführten scheidenden AKP-Mitgliedern: Annette Keller, Direktorin Anstalten Hindelbank, Pablo J. Loosli, Direktor JVA Solothurn und Hans-Rudolf Schwarz, Direktor Anstalten Witzwil, als Vertreter der FKI, Markus D'Angelo, Leiter Abteilung für Straf- und Massnahmenvollzug des Kantons Bern und Bruno Zihlmann, Leiter Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des Kantons Aarau, als Vertreter der FKE.

III. Sekretariat

Im Juli 2015 erreichte Robert Frauchiger nach 18 Jahren im Dienste des Konkordats das ordentliche Pensionsalter. In den Monaten August und September war er noch mit einem reduzierten Arbeitspensum angestellt, namentlich um die Übergabe des Sekretariates an seinen Nachfolger, Dr. Benjamin F. Brägger, zu gewährleisten. In der Zeitspanne von August bis September arbeitete er zudem die gesamten Konkordatsakten seit der Gründung auf. Die im täglichen Gebrauch nicht mehr benötigten Dokumente konnten dem Staatsarchiv des Kantons Bern zur Verwahrung übergeben werden. Gestützt auf den vom Präsidenten am 2. Juni 2015 unterzeichneten Depotvertrag zwischen unserem Konkordat und dem Staatsarchiv des Kantons Bern können künftig alle Konkordatsakten fachgerecht katalogisiert und aufbewahrt werden.

Der neue Sekretär führt das Sekretariat seit dem 1. August 2015 in seinen Büroräumlichkeiten in Bösingen.

Ende Juni 2016 wird auch Peter Fäh das ordentliche Pensionsalter erreichen. Er arbeitet seit 2012 neben seinem Mandat für die KKJPD zu mehr als 50 % für das Konkordatssekretariat. Neben der Protokollführung der AKP-Sitzungen, der Sitzungen der AG ROS und der AG Baufonds/Kostgeld, nimmt er die Interessen des Konkordats in der AG Ausschaffungshaft und in der AG Kapazitätsmonitoring wahr.

Die Herbstkonferenz 2015 bewilligte deshalb den Ersatz von Peter Fäh durch eine 50 % Stelle im Konkordatssekretariat mit einem Stellenprofil einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin/eines wissenschaftlichen Mitarbeiters, mit Arbeitsbeginn per 1. Juni 2016.

IV. Präsidium

Mit der Wahl von Frau Karin Kayser-Frutschi als neue Vizepräsidentin konnte das Präsidium erneuert werden. Der Präsident beabsichtigt, dieses Organ des Konkordates zu aktivieren. So ist vorgesehen, dass das Präsidium zusammen mit dem Konkordatssekretär jeweils die konkordatlichen Plenarversammlungen anlässlich einer Sitzung vorbereitet. Zudem möchte er im Präsidium jeweils die Sitzungen des Neunerausschusses und die Strafvollzugstraktanden der Ple-

narversammlung der KKJPD vorbesprechen. Dies umso mehr als Frau Kayser-Frutschi bereits Regierungsvertreterin unseres Konkordats im Neunerausschuss der KKJPD ist. Diese Neuerung soll eine kohärente und effiziente Arbeitsweise im Konkordat wie auch in den Beziehungen zur KKJPD ermöglichen, dies insbesondere auch, um die Standpunkte unseres Konkordates noch besser in diese interkantonalen Gremien einzubringen.

V. Statistische Daten

1. Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze

Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik (BfS) verfügte unser Konkordat am Stichtag 2. September 2015 über 44 Institutionen des Freiheitsentzugs mit insgesamt 2'472 Haftplätzen. Dies entspricht einer Zunahme von 4 Institutionen und 241 Haftplätzen seit dem Jahre 2010. Im selben Zeitraum nahm die ständige Wohnbevölkerung im Konkordatsperimeter um rund 136'000 Personen zu und lag am Stichtag bei 3'185'701, was einer Zunahme von 4.1 % entspricht. Im selben Zeitraum nahm die zur Verfügung stehende Anzahl von Haftplätzen um 10.8 % zu.

2. Insassenpopulation und Belegungs- und Gefangenenrate

Im selben Beobachtungszeitraum nahm die Zahl der im Konkordatsperimeter Inhaftierten von 1'949 Insassen im Jahre 2010 auf 2'171 im Jahre 2015 zu, was einer Zunahme von 11,4 % entspricht. Die Zahl der Haftplätze auf 100'000 Einwohner lag im Jahre 2010 bei 73 im Jahr 2015 bei 78; der Insassenbestand dagegen bei 64 auf 100'000 Einwohner im Jahre 2010 und bei 68 im Jahr 2015. Dies zeigt deutlich, dass die Anzahl der Inhaftierten in den letzten fünf Jahren nur moderat angestiegen ist und dass das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz in dieser Periode nie eine generelle Überbelegungssituation erlebt hat. Die Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter lag im Jahre 2010 bei 87,4 %, im Jahre 2015 bei 87,8 %. Dies verdeutlicht, dass über den gesamten Konkordatsperimeter und über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze zur Verfügung standen. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat lag die Belegungsrate im Jahre 2015 bei 84.6 %, im lateinischen bei 108.3 %. Somit besteht nur in diesem Konkordat eine kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten. Mit 68 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner weist unser Konkordat die niedrigste Inhaftierungsrate der drei Strafvollzugskonkordate auf und liegt im Mittelfeld der Staaten des Europarats und deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt, der im Jahre 2015 bei 83 lag.

Von den 2'171 Insassen befanden sich am Stichtag 25 % in Untersuchungshaft, 15,2 % im vorzeitigen Sanktionsantritt, 52,6 % im Straf- und Massnahmenvollzug, 5,5 % im Freiheitsentzug gemäss dem Ausländergesetz und schliesslich 1,7 % im Fürsorgerischen Freiheitsentzug.

3. Kurze Würdigung und Ausblick

Es zeigt sich, dass aktuell im Konkordatsperimeter der Nordwest- und Innerschweiz im Grundsatz genügend Haftplätze zur Verfügung stehen. Mittelfristig gilt es jedoch im stationären Massnahmenvollzug, im Bereich des Vollzuges an alten und kranken Gefangenen und beim Vollzug der Haftformen des Ausländerrechts spezialisierte, den Bedürfnissen der Inhaftierten und den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Haftangebote bereitzustellen. Dabei gilt es, insbesondere den Trennungsvorschriften vermehrt Achtung zu schenken. Die Resultate der zwei mit diesen Arbeiten betrauten Arbeitsgruppen werden der Konkordatskonferenz im Jahre 2016 die

notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorlegen.

Bösingen/Bern, 31. Januar 2015/HJK/Bfb

Strafvollzugskonkordat
der Nordwest- und Innerschweizer

Regierungsrat Hans-Jürg Käser,
Präsident