

DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES
Vorsteher

Justizvollzug in der Schweiz - Eine klassische Verbundaufgabe von Bund und Kantonen

Referat von Landammann Dr. Urs Hofmann, Präsident der KKJPD, anlässlich des Festakts 60 Jahre Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone am 25. Oktober 2019 in der JVA Witzwil, Gampelen

Sehr geehrte Damen und Herren

An Geburtstagen macht man in der Regel vier Dinge:

- man gratuliert,
- man blickt zurück auf Vergangenes,
- man freut sich ob dem aktuellen Zustand und
- man wagt einen Blick in die Zukunft.

Diesen "ungeschriebenen Geburtstagsregeln" folge ich heute in meinem Referat anlässlich der Feier zum 60-jährigen Bestehen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

Zuerst gratuliere ich dem Nordwest- und Innerschweizer Konkordat ganz herzlich zum runden Geburtstag und heisse es im 60er Club herzlich willkommen. Anders als die meisten unter Ihnen weiss ich aus eigener Erfahrung, was es heisst, 60 Jahre alt zu werden. Herzlich gratulieren möchte ich auch zu einem weiteren Jubiläum: Die KoFaKo – die konkordatliche Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern – feiert ihr 10jähriges Jubiläum. Ich danke allen Mitarbeitenden der KoFaKo herzlich für den grossen Einsatz in diesem heiklen und wichtigen Bereich der Konkordatstätigkeit. Zur Einstimmung der Spitzenreiter der Schlager-Hitparade aus dem Jahr 1959, den wohl die Gründungsmitglieder damals ebenso hörten wie die Gefangenen in den Schweizer Gefängnissen (*Freddy Quinn: Die Gitarre und das Meer*).

Während bei uns Menschen die Umstände der Entstehung zumindest in den Grundsätzen klar sind, stellt sich beim Blick in die Vergangenheit des Konkordats natürlich die Frage, wie es überhaupt dazu kam, dass wir heute ein 60-Jahr-Jubiläum feiern können?

Um diese Frage zu beantworten, müssen wir noch fast 70 Jahre weiter in die Vergangenheit zurückblicken: **1890** – Sie haben richtig gehört – gab der Bundesrat die ersten Vorarbeiten für ein Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) in Auftrag. Das StGB trat aber erst über 50 Jahre später in Kraft – am 1. Januar 1942. Es verpflichtete die Kantone, die Urteile der Strafgerichte, die aufgrund des StGB ergingen, zu vollziehen (Art. 372 Abs. 1 StGB). Gleichzeitig legte es fest, dass die Kantone alle im Strafgesetzbuch vorgesehenen Anstalten und Anstaltsabteilungen zu errichten und zu betreiben haben (vgl. dazu Art. 377 StGB).

Die Kantone waren jeder für sich alleine selbstverständlich nicht in der Lage, die bundesrechtlich vorsehenden Anstaltstypen zu betreiben und es wäre natürlich auch nicht sinnvoll gewesen, überall Kleinstanstalten zu errichten. Auch nach der 10-jährigen gesetzlichen Übergangsfrist konnten sich die Kantone jedoch nicht zusammenraufen, um ihr Anstaltswesen gemeinsam auf die Vorgaben des

StGB auszurichten. Erst auf nochmaligen Druck des Bundes schlossen sie sich dann in den Jahren 1956 bis 1963 (gestützt auf Art. 48 BV und Art. 378 Abs. 1 StGB) zu drei Strafvollzugskonkordaten zusammen.

Der Vertrag des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz datiert vom **4. März 1959**. Darin verpflichteten sich die Kantone Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri und Zug die Bestimmungen des StGB in Bezug auf den Betrieb der bundesrechtlich vorgeschriebenen Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs rechtskonform umzusetzen.

Erst im Zuge der Revision des Sanktionenrechts des Strafgesetzbuches im Jahre 2007 wurde der Konkordatsvertrag erstmals überarbeitet. Die revidierte Konkordatsvereinbarung wurde mit Beschluss der Konkordatskonferenz vom 2. November 2007 per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt und hat ihre Gültigkeit bis heute behalten.

Als Verfassung der konkordatlichen Tätigkeit definiert sie Aufgaben und Zweck des Konkordats. Im Konkordatsreglement vom Januar 2016 werden diese Aufgaben und Pflichten noch detaillierter geregelt. Die Zweckbestimmung ist eigentlich simpel: Das Konkordat bezweckt die Gewährleistung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzugs von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen.

Zu den Kernaufgaben gehört die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs, den sogenannten Konkordatsanstalten.

Die Konkordatskonferenz legt die Standards für die konkordatlichen Institutionen fest und bestimmt die Kostgelder und weiteren Tarife. Zudem bestimmt die Konkordatskonferenz, welche Leistungen mit dem Kostgeld abgegolten werden und welche Standards erfüllt sein müssen, damit das entsprechende Kostgeld verlangt werden kann.

Ein weiteres Anliegen ist es, den Straf- und Massnahmenvollzugs innerhalb des jeweiligen Konkordatsgebiets soweit sinnvoll und möglich einheitlich zu gestalten. Diese Harmonisierung erfolgt anhand eines intensiven Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs innerhalb der Konkordatsgremien und durch den Erlass von Richtlinien und Standards.

Nebst der Konkordatskonferenz, bestehend aus den zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräten der 11 beteiligten Kantone, unter dem Präsidium von Karin Kayser-Frutschi, der Justiz- und Sicherheitsdirektorin des Kantons Nidwalden, gibt es im Konkordat verschiedene Fachgremien vor. Dazu gehören etwa die Konferenz der Leitungen Justizvollzug der Nordwest- und Innerschweiz (KLJV NWICH), die Fachkonferenz der Einweisungs- und Vollzugsbehörden (FKE), die Fachkonferenz der Vollzugsinstitutionen (FKI) und die Fachkonferenz Bewährungshilfe (FKB). Bei allen genannten Gremien ist jeweils auch der Konkordatssekretär, derzeit Dr. Benjamin Brägger, mit von der Partie. Bestückt mit Vertretern dieser Gremien, ergänzt durch das Präsidium der konkordatlichen Fachkommission und unter dem Vorsitz des Konkordatssekretärs bildet die Arbeitsgruppe Koordination und Planung (AKP) ein zentrales Gremium innerhalb des Konkordats: Sie bereitet die anstehenden Geschäfte der Konkordatskonferenz vor und stellt Anträge.

Trotz der Bestrebungen, die praktische Ausgestaltung des Straf- und Massnahmenvollzugs innerhalb der Konkordate sowie zwischen den drei bestehenden Konkordaten möglichst einheitlich zu gestalten, darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Kompetenz und die Verantwortung für einzelne Vollzugsschritte (wie Urlaube, bedingte Entlassungen etc.) stets beim dafür zuständigen Kanton verbleiben. Dieser gesetzliche Hintergrund ist beim Erlass von Richtlinien nicht aus den Augen zu verlieren, da die entsprechenden Kosten nicht von einem Konkordat, sondern von den einzelnen Kantonen zu tragen wären.

Derselbe Balanceakt ist auch dann erfolgreich zu bestehen, wenn es darum geht, mittels Richtlinien die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Sinne der Vereinheitlichung zu konkretisieren, diese

gleichzeitig aber nicht zu erweitern, um sich nicht dem Vorwurf der Schaffung "neuen Rechts" ohne demokratische Legitimation ausgesetzt zu sehen. Ich bin überzeugt, dass unser Konkordat diesen Hochseilakt in der Vergangenheit gut gemeistert hat.

Mit der Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs – in Kraft seit dem 1. Januar 2007 – hat der Bund umfangreiche Bestimmungen zum Vollzug und zur Vollstreckung von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen im Bundesrecht aufgenommen. Ziel des eidgenössischen Gesetzgebers war es, die übergeordneten Grundsätze für den Straf- und Massnahmenvollzug sowohl verfassungs- als auch völkerrechtskonform schweizweit zu harmonisieren. Dabei hat er den Kantonen Minimalstandards vorgegeben, ohne jedoch die kantonale Souveränität im Bereich des Freiheitsentzugs unnötig einzuschränken. Dies wird seit dem 1. Januar 2007 im dritten Absatz von Art. 372 StGB zum Ausdruck gebracht, der bestimmt, dass die Kantone einen einheitlichen Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen gewährleisten. Die Ausgestaltung der konkreten und detaillierten Regelungen wird der Gesetzgebung der Kantone überlassen. Der Bundesgesetzgeber will weder die Autonomie der kantonalen Behörden noch deren Gestaltungsmöglichkeiten unnötig beschränken: So hat er auch kein eigentliches Strafvollzugsgesetz geschaffen, obwohl dem Bund gemäss Art. 123 Bundesverfassung eine weitgehende Gesetzgebungskompetenz zukommt und die Kantone im Straf- und Massnahmenvollzug nur soweit zuständig sind, als der Bundesgesetzgeber nicht legiferiert hat.

Das Bundesrecht schuf auch die Voraussetzung für Bundesbeiträge an die Erstellung kantonalen Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs von bis zu 35 Prozent der anerkannten Baukosten. Auf diesem Weg nimmt der Bund direkt Einfluss auf den konkreten Anstaltsbau. Er stellt sicher, dass internationale Minimalstandards eingehalten werden.

Die Betriebskosten der Anstalten des Freiheitsentzugs trägt der jeweilige Sitzkanton, wobei derjenige Kanton, in welchem das vollstreckbare Strafurteil ergangen ist, die vom Konkordat festgelegten sog. Kostgelder zu übernehmen hat.

Weil der Bund nur die Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs finanziell unterstützen darf, kann er die Mindestanforderungen beim Bau von Anstalten für den Vollzug der strafprozessualen Zwangsmassnahmen (sog. Untersuchungs- und Sicherheitshaft) bisher noch nicht in demselben Umfang einfordern. Dies obwohl Anordnung und Vollzug von freiheitsentziehenden strafprozessualen Haftarten seit 2011 abschliessend in der eidgenössischen Strafprozessordnung geregelt sind.

Seit der Abschaffung des sog. Neunerausschusses der drei Konkordate erfolgt die interkantonale Absprache und Koordination der Tätigkeiten der drei Konkordate auf fachlicher und operativer Stufe in der Koordinationskonferenz Justizvollzug (KoKJ). Die inter-konkordatliche Koordination und Harmonisierung des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen auf politischer Stufe erfolgt auf Antrag der Koordinationskonferenz Justizvollzug durch den Vorstand der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Plenarversammlung der KKJPD.

Seit August 2018 unterstützt mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) ein äusserst wichtiger und zentraler neuer Akteur im schweizerischen Justizvollzug die KKJPD, die Konkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs. Es stellt eine wichtige Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungsträgern sowie Fachleuten dar. Die KKJPD erlässt seinen Leistungsauftrag. Dazu gehört etwa die Ausbildung des Personals des Justizvollzugs. Zudem soll es bei fachlichen Fragen des Justizvollzugs die notwendigen Grundlagen für weitere Harmonisierungsschritte liefern.

Vor diesem rechtlichen und organisatorischen Hintergrund ist es mit Sicherheit nicht übertrieben, von einer klassischen Verbundaufgabe von Bund und Kantonen zu sprechen. Letztlich sind es jedoch die 26 Kantone, welche die Rechte und Pflichten der Insassen und des Vollzugspersonals zu normieren sowie die Organisation der Behörden und das Verfahren für die Vollstreckung der Strafurteile zu regeln haben.

Die gesetzlichen Grundlagen und institutionellen Regelungen sind jedoch gerade im Strafvollzug nur das eine, die politische Grundstimmung und der Zeitgeist etwas anderes. Selbstredend war der Strafvollzug in den Nachkriegsjahren geprägt durch die sehr unterschiedlichen kantonalen Gepflogenheiten und die zum Teil prekären infrastrukturellen Voraussetzungen. In den späten 60er und den 70er Jahren wurde ein moderner, auf Resozialisierung ausgerichteter Strafvollzug wie auch die Rechte der Strafgefangenen jedoch nach und nach auch wissenschaftlich zu einem breit diskutierten Thema. In der von den Professoren Günter Stratenwerth, Hans Schultz, Peter Noll und Philippe Graven ab 1976 herausgegebenen Reihe "Der schweizerische Strafvollzug" erschienen in der Folge 13 Publikationen mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen schweizerischer Strafanstalten, die Anfang der 70er Jahre im Rahmen von Dissertationen erhoben worden waren. Die Arbeit zu den Anstalten in Witzwil stammt zum Beispiel aus der Feder von Claude Janiak, dem ehemaligen Nationalratspräsidenten und langjährigen Baselbieter Ständerat. Zur Solothurner Strafanstalt Oberschöngrün schrieb Andrea Hämmerle, der während 20 Jahren den Kanton Graubünden im Nationalrat vertrat, und die Strafanstalt Lenzburg wurde von Martin Lucas Pfrunder unter die Lupe genommen, der diese Anstalt dann zwischen 1981 und 2004 als Direktor leitete. Auch zivilgesellschaftlich war das Thema des Umgangs mit "Gefangenen" damals aktuell. Ich erinnere mich noch gut daran, Ende der 70er Jahre mehrmals sog. "Gefangenentagungen" der Paulus-Akademie in Zürich besucht zu haben, die sich intensiv mit der Zukunft des Strafvollzuges in der Schweiz befassten.

Die Zeit der Gründung des Konkordats war nicht nur musikalisch anders geprägt als die Gegenwart, auch in anderer Hinsicht war sie eine andere: Die Young Boys wurden damals vor dem FC Grenchen Schweizerfussballmeister und im US Fernsehen wurde die später zum Kult gewordene Western Serie "Bonanza" erstmals ausgestrahlt. Auch an dieser Stelle nochmals eine kleine musikalische Reminiszenz aus der Hitparade des Gründungsjahrs 1959 (*Bill Ramsey: Souvenirs*).

Die Entwicklung des Justizvollzugs in unserem Konkordat ist gerade in den letzten beiden Jahrzehnten geprägt durch eine markante Professionalisierung auf allen Ebenen. Sei es mit der flächendeckenden Einführung von ROS – dem Risikoorientierten Sanktionenvollzug –, mit der Einführung von Electronic Monitoring, der Gründung von spezialisierten Justizvollzugsämtern in den Kantonen oder mit fachlich breit abgestützten und ausgezeichnet ausgebildeten Mitarbeitenden der Institutionen und der kantonalen Einweisungsbehörden. Auf das neu gegründete Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug in Freiburg mit seinem umfassenden Leistungsauftrag habe ich bereits hingewiesen.

Auch wenn somit in den vergangenen Jahren Vieles erreicht wurde, bleibt offenkundig noch Vieles zu tun, wie uns die tägliche Arbeit im Justizvollzug immer wieder vor Augen führt.

Die demographische Entwicklung, die ständig wachsende Wohnbevölkerung genauso wie der wohl kaum abnehmende Kriminaltourismus werden signifikante Auswirkungen auf die bestehende Haftinfrastruktur haben. Auch die immer konsequenter angewendete Risikoorientierung im Justizvollzug, wird die Haftinfrastruktur beeinflussen: Es wird darum gehen, im Rahmen eines schweizweiten Kapazitätsmonitorings zur richtigen Zeit die richtige Art von Vollzugs- und Therapieplätzen in der richtigen Anzahl zur Verfügung zu haben und die dafür notwendige Finanzierung sicher zu stellen. Zunehmend stellen sich diese Fragen auch im Bereich der strafprozessualen Haftformen.

Damit verbunden sind das Altern oder das Sterben hinter Gittern. Die Thematik der Möglichkeiten und der Grenzen der Sterbehilfe in den Gefängnissen mit all ihren ethischen, rechtlichen und medizinischen Fragestellungen ist höchst aktuell und zurzeit Gegenstand einer Konsultation der KKJPD bei den Strafvollzugskonkordaten.

Auch Digitalisierung wird wie bis anhin vor dem Justizvollzug nicht Halt machen. Angepasste Abläufe und Prozesse werden entstehen. Bisherige Berufsbilder werden sich womöglich ändern. Die Aus- und Weiterbildung wird entsprechend laufend zu hinterfragen sein und neuen Begebenheiten muss zeitgerecht Rechnung getragen werden.

Weitere gesamtschweizerische Themen wie etwa die künftige Nutzung von EM oder die gesamte Gesundheitsversorgung im Justizvollzug werden zunehmend in den Fokus der Diskussionen rücken.

Der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit während und nach dem Sanktionenvollzug, die in den letzten Jahren immer mehr ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit rückte, wird wohl auch in Zukunft höchste Priorität eingeräumt werden. Nebst der risikoorientierten Vollzugsplanung, namentlich bei Fragen von Vollzugslockerungen oder der (bedingten) Entlassung wird sich künftig auch für den Gesetzgeber die Frage stellen, welche Instrumente zur Überwachung, Begleitung und Sanktionierung von notorischen Wiederholungstätern zur Verfügung gestellt werden sollen.

Bei all diesen Themen wird das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) eine zentrale und wichtige Funktion einnehmen.

Vor dem Hintergrund dieser beispielhaft dargelegten Themen wird zu diskutieren sein, welche Organisationsform sich im interkantonalen Kontext für die Bewältigung der anstehenden Fragestellungen als die geeignetste erweist. Tatsache ist, dass die Kantone gut daran tun, in ihrem Zuständigkeitsbereich zukunftsfähige Lösungen zu schaffen, ansonsten erfahrungsgemäss der Ruf nach dem Bundesgesetzgeber rasch erschallt. Beim Umgang mit gefährlichen Straftätern haben wir dies ebenso erlebt wie bei der Frage einer Bundesgesetzgebung zu privaten Sicherheitsdienstleistern oder bei der Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportanlässen.

Mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) haben die Kantone zusammen mit dem Bund eine Institution geschaffen, der gerade auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung und der Qualitätssicherung im Strafvollzug eine zentrale Bedeutung zukommen soll. Auch stellt sich die Frage, ob dereinst die Schaffung eines einzigen Deutschschweizerkonkordats nicht die bessere Lösung darstellt als die heutige Organisationsform mit zwei Konkordaten mit ähnlichen oder gleichen Aufgaben. So oder so sind die Kantone aufgerufen, in diesem wichtigen Bereich unserer Gesellschaft ihre Verantwortung auch in Zukunft wahrzunehmen. Nicht weil sie – wie vor 60 Jahren zur Zusammenarbeit gezwungen werden –, sondern weil sie nicht auch in diesem Bereich zur blossen Vollzugsinstanz von detailliert vorgegebenen Bundeslösungen degradiert werden, sondern gestaltend wirken wollen.

Ich danke namens der KKJPD allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Konkordats und der in den Kantonen mit dem Justizvollzug befassten Amtsstellen wie auch allen politisch Verantwortlichen herzlich für ihren grossen Einsatz für die Entwicklung und die Qualität des Straf- und Massnahmenvollzugs in unseren Kantonen. Dem Konkordat gratuliere ich nochmals herzlich zum 60. Geburtstag und wünsche für die Zukunft alles Gute. Zum Abschluss nochmals ein Song aus dem Gründungsjahr 1959, der damals während Monaten zuoberst in der Hitparade stand und damit auch Ausdruck des damaligen Zeitgeistes ist (*Nielsen Brothers: Tom Dooley*).