

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin für das Jahr 2017

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, hat sich am 23. April und am 22. Oktober 2018 in Freiburg versammelt und stellt Ihnen den Jahresbericht zu.

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich in erster Linie auf einen Bericht, der ihr jedes Jahr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Die Informationen, die in diesem Bericht enthalten sind, werden dann an der Sitzung mit mündlichen Fragen an den Vertreter dieser Konferenz ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 23. April 2018 und Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

A) Nationale Koordination: elektronische Überwachung

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Zur Erinnerung: Im Herbst 2013 hat die KKJPD² eine Koordinationsgruppe EM [Electronic Monitoring] geschaffen und ihr den Auftrag gegeben, die elektronische Überwachung in der ganzen Schweiz zu harmonisieren. [...]

In der Versammlung vom Frühling 2015 beschloss die KKJPD, dass die EM-Server der endgültigen nationalen Lösung vom Kanton Jura gehostet und betrieben werden und dass [dazu] ein Verband, dem alle Kantone angehören, geschaffen wird. [...]

Die definitive nationale Lösung ist spätestens ab 1. Januar 2023 betriebsbereit. In der Zwischenzeit [...] wird mit dem Kanton Zürich eine Übergangslösung erarbeitet. Dieser stellt damit seine EM-Technik zur Verfügung, und die Kantone mieten bei ihm die elektronischen Fussfesseln, die sie benötigen. Es sei darauf hingewiesen, dass 5 Kantone (TI, NE, FR, VS, JU) bei der Übergangslösung nicht mitwirken.»

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

² Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.

- Die IPK nahm zur Kenntnis, dass eine Lösung für die elektronische Überwachung jetzt in allen Schweizer Kantonen in Betrieb ist, selbst wenn es zurzeit auf Landesebene keine einheitliche Lösung gibt.
- Sie bedauert aber, dass es fünf Jahre brauchte, um diese Technologie zu implementieren, und dass es noch einmal fünf Jahre braucht, um zu einer koordinierten Lösung auf Landesebene zu gelangen.

B) Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen: Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«[...] die lateinische Konferenz hatte an der Sitzung vom 21. Oktober 2016 den externen Auftrag vergeben, der darin bestand, einen Pensionspreis, der sich so weit wie möglich den tatsächlichen Kosten annähert, festzusetzen und eine einheitliche Methode zur Berechnung der Kosten zu schaffen [...].

[...]

Die [LKJPD] erliess in der Sitzung vom 29. März 2018 [neue] Pensionspreise. Sie treten über drei Jahre gestaffelt in Kraft [...].

[...] die lateinische Konferenz [wird] einen Leistungskatalog [erstellen], mit dem Betreuungsstandards für inhaftierte Personen festgesetzt werden, um die Kosten pro Tag zu präzisieren, wobei das Niveau der erbrachten Leistungen und ein Standard-Betreuungsniveau berücksichtigt werden; [...].»

- Die IKP begrüsst den Entscheid, auf ein System von «politischen» Pensionspreisen (welche die tatsächlichen Kosten nicht decken) zu verzichten und sich den tatsächlichen Kosten anzunähern. Dieser Beschluss ist in dreifacher Hinsicht wichtig:
 1. Das gegenwärtige System ist unfair, weil es die «Nettoexport»-Kantone von eingewiesenen Personen belohnt, die, mindestens zum Teil, die Sanktionen, mit denen sie beauftragt sind, auf Kosten der «Import»-Kantone ausführen lassen.
 2. Dieses System lässt den Anreiz zum Bau von neuen Strafvollzugseinrichtungen durch die Partnerkantone wegfallen, denn bei den von Drittkantonen eingewiesenen Personen ist ihr Betrieb gezwungenermassen defizitär.
 3. Allgemeiner gesagt widerspricht dieses System dem Grundsatz der tatsächlichen Kosten, weil es die Berechnung der Kosten für den Vollzug von Sanktionen sowohl in den Export- als auch in den Import-Kantonen verfälscht.
- Im Bestreben um Wirtschaftlichkeit beim künftigen Leistungskatalog lädt die IKP die Konferenz ein, für jede Vollzugsart eine Liste absolut vorgeschriebener Leistungen und einen nötigen Betreuungssatz festzuhalten und dann den Pensionspreis aufgrund dieser Elemente festzusetzen. Allfällige Zusatzleistungen oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus gingen dann zulasten des Kantons, in dem die Strafanstalt ihren Sitz hat.
- Ebenfalls im Bestreben um Wirtschaftlichkeit lädt die IKP die Konferenz ein, allfällige Unterschiede zwischen den Kantonen bei den verschiedenen Kostenfaktoren (Grundstückpreise, Baukosten, Lohnniveau usw.) nicht zu berücksichtigen. So ist es finanziell interessanter, Strafvollzugseinrichtungen dort zu bauen, wo die Betriebskosten tief sind, was die Rechnung für alle Partnerkantone billiger werden lässt.

→ Selbst wenn die IKP sich schliesslich freut, dass das Verfahren zur Revision des Pensionspreises zu einem Ende kommt, bedauert sie sehr, dass es über 10 Jahre brauchte, um ein Dossier, das sie seit ihrer Schaffung 2008 beschäftigt, zu erledigen.

C) Gefängnisplanung

Bis 2030 weist die Konkordatsplanung, wie sie im Bericht der LKJPD vorgestellt wurde, Bauprojekte aus, die Investitionen von insgesamt 700 Millionen Franken mit sich bringen und mit denen fast 1000 Haftplätze geschaffen werden können.

→ Die IPK bedauert, dass Plätze manchmal unbesetzt bleiben, weil die von der Einrichtung angebotenen Vollzugsarten nicht mit denjenigen, die es für die einzuweisenden Personen braucht, übereinstimmen. Dieses Problem sticht umso mehr hervor, als im Gesetz eine strenge Trennung zwischen Personen verschiedenen Alters und Geschlechts, aber auch aufgrund des Haftregimes (Strafen / Massnahmen, Untersuchungshaft / Strafvollzug, Strafen nach dem Strafgesetzbuch / Strafen nach dem Jugendstrafrecht usw.) gefordert wird, während es in der Struktur der Gefängnisbevölkerung gezwungenermassen zu Fluktuationen kommt. Um dieser Art von Unannehmlichkeit vorzubeugen, lädt sie die Bauherren ein, die künftigen Einrichtungen modular zu entwerfen, damit die Haft von Personen, die nicht in denselben Sektor eingewiesen werden können, in derselben Anstalt erleichtert wird.

D) Mangel an Platz für Minderjährige

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«[Während die Gesamtzahl der Verurteilungen auf nationaler Ebene relativ stabil ist], nehmen die Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch im Zusammenhang mit der Gewalt zu [...].

Bei [diesen] Straftaten [...] verhängen die Jugendrichter häufig Freiheitsstrafen und manchmal schon während der Untersuchung den Freiheitsentzug vor dem Urteil. Sie sprechen auch Massnahmen der Einweisung in eine geschlossene Einrichtung aus [...].

Die [...] Gesuche um Einweisung in eine geschlossene Einrichtung nehmen für minderjährige straffällige Jungen beim [Erziehungszentrum] Pramont zu, so dass die Warteliste von 10 auf 16 Jugendliche anwuchs, [das stellt] ein bedeutendes Problem [dar]. [...]

Für 2017 werden die Zahlen zu den Freiheitsstrafen [angesichts der Zunahme der Zahl der gewalttätigen Straftaten] zunehmen, was auch auf das erste Quartal 2018 zutreffen dürfte [...].

[...] es gibt immer noch keine geschlossene Anstalt für Mädchen in der lateinischen Schweiz für Massnahmen zur strafrechtlichen Einweisung in eine geschlossene Einrichtung, namentlich für diejenigen, die eine Gefahr für andere darstellen. Das ist ein echtes gesellschaftliches Problem [...].»

→ Die IPK ist aufgrund der Feststellung, dass zahlreiche Jugendliche in Ermangelung von verfügbaren Plätzen für den Vollzug einer Massnahme in einer geschlossenen Einrichtung mit behelfsmässigen Lösungen vorliebnehmen müssen oder einfach keinen Zugang zu einer Massnahme in einer Einrichtung haben, beunruhigt.

- Die Kommission ist überzeugt, dass Sofortmassnahmen ergriffen werden müssen, um diesem Mangel abzuhelpfen. Sie lädt die Konferenz entschieden ein, alles daran zu setzen, dass der Vollzug der Sanktionen, die gegen minderjährige Mädchen ausgesprochen werden, und derjenigen, die gegen minderjährige Jungen verhängt werden, sichergestellt wird. Sie verlangt, dass sich künftige Berichte nicht darauf beschränken, Machtlosigkeit festzustellen, sondern Fortschritte ausweisen.
- Die Kommission ist insbesondere der Meinung, dass die Konferenz dafür sorgen muss, dass innert drei Jahren eine geeignete und vernünftige Struktur für die Aufnahme von Minderjährigen gebaut wird.

E) Allgemeine Bemerkungen

- Die IPK stellt fest, dass zahlreiche Probleme (Anpassung der Pensionspreise, Fehlen von Plätzen für den Vollzug von Sanktionen im Allgemeinen und für den Vollzug von Massnahmen, die insbesondere gegen weibliche Minderjährige verhängt werden, Schaffung der elektronischen Überwachung usw.) die Kommission seit vielen Jahren oder sogar seit ihrer Schaffung beschäftigen und Jahr für Jahr in ihrem Bericht an die Parlamente der Konkordatskantone erscheinen. Aus diesem Grund lädt sie die Konferenz ein, sich die Strukturen und Verfahren zu geben, mit denen sie künftige Herausforderungen vorwegnehmen und besser darauf reagieren kann.
- Die Kommission stellt fest, dass das Geld wie in anderen Bereichen der wichtigste Faktor ist. Sie ist überzeugt, dass die Gefängnisplanung, die von der Konferenz vorgestellt wurde, richtig ist, und ermuntert die Regierungen der Konkordatskantone sehr, die angekündigten Projekte zu verwirklichen, und legt ihren Parlamenten nahe, die entsprechenden Baukredite zu genehmigen.

F) Schluss

- Die Kommission nimmt den Bericht der LKJPD zur Kenntnis.
- Sie lädt die Konferenz entschieden ein, innert 3 Jahren die geeigneten Strukturen für minderjährige Mädchen und für Minderjährige im Allgemeinen zu schaffen.
- Sie lädt die Konferenz ein, sie im nächsten Bericht über den Fortschritt dieser Projekte zu informieren.

Villars-sur-Glâne/Freiburg, 12. November 2018.

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Marcel Cuenin (JU)
Präsident

(Sig.) Reto Schmid
Sekretär