

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 6. Mai 2022

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, stellt Ihnen ihren Bericht zu.²

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 auf einen Bericht, der ihr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Diese Informationen werden durch mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 12. April 2022 / Bemerkungen der IPK

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:

1. Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und jungen Erwachsenen

A) Pensionspreise

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die zusätzlichen Arbeiten, mit denen der externe Auftragnehmer beauftragt wurde, um die Pensionspreise feiner abzustufen, wurden abgeschlossen. Er wurde noch um einige Klarstellungen gebeten [...].

Da jedoch noch einige Fragen zur Plausibilität einiger Werte bestanden, wurde die Entscheidung über die vollständige Inkraftsetzung der Pensionspreise auf die Frühjahrssitzung 2022 vertagt [...].»

➔ Die IPK hofft, dass die in ihren früheren Berichten ausgesprochenen Empfehlungen berücksichtigt wurden. Zur Erinnerung: Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit lud die IPK die Konferenz ein, für jede Vollzugsart eine Liste zwingend vorgeschriebener Leistungen und einen nötigen Betreuungssatz festzuhalten und dann den Pensionspreis aufgrund dieser Elemente festzusetzen. Allfällige Zusatzleistungen

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 Die IPK hat sich dafür entschieden, ihren Bericht nicht mehr nach Kalenderjahr zu gliedern; auf diese Weise liegen die beschriebenen Ereignisse bei der Zustellung des Berichts an die Parlamente zeitlich weniger weit zurück. Dieser Bericht konzentriert sich somit auf Ereignisse, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2021 und dem 6. Mai 2022 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus würden dann zulasten des Kantons, der Eigentümer der Strafanstalt ist, gehen.

B) Pilotprojekt «Objectif Désistance»

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Objectif Désistance hat seinen Ursprung in einem von den Mitgliedern der Lateinischen Bewährungskommission geteilten Anliegen, ihre Praktiken besser zu formalisieren und zu vereinen. Das Projekt bietet ein Interventionsmodell an, das allen lateinischen Einrichtungen, die für die Betreuung im offenen Vollzug zuständig sind, gemeinsam ist und auf die Faktoren abzielt, welche die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass mit der Delinquenz erfolgreich aufgehört wird.

Die auf Einstellung der Delinquenz ausgerichtete Interventionsstrategie dieses Pilotprojekts beruht auf den neuesten Erkenntnissen in diesem Bereich, die unter anderem betonen, dass Bewährungshelfer eine grundlegende Rolle dabei spielen können, die allmähliche Abkehr von einer kriminellen Laufbahn und die Beibehaltung eines konventionellen Lebens zu fördern.»

→ Der Vollzug der strafrechtlichen Sanktion hat zum Ziel, die Begehung weiterer Straftaten zu verhindern oder zumindest die Gefahr eines Rückfalls zu verringern (Art. 75 Abs. 1 StGB). In diesem Sinne begrüsst die IPK die Durchführung – bis zum 31. Januar 2023 – dieses innovativen Pilotprojekts, in dem sie eine Möglichkeit sieht, die Interventionsmethoden noch besser auf die soziale Eingliederung von Straftäterinnen und Straftätern und die öffentliche Sicherheit auszurichten. Die Kommission mässigt jedoch ihren Enthusiasmus, da sie weiss, dass derzeit mehr als ein Drittel der Personen, die eine Haftstrafe hinter sich haben, erneut eine Straftat begehen. Die Entwicklung dieser neuen Methode ist nichtsdestotrotz lobenswert und die IPK erwartet mit Interesse den Schlussbericht, der dem Bundesamt für Justiz vorgelegt wird, insbesondere die wissenschaftliche Auswertung des Projekts durch die Universität Lausanne.

C) Konkordatsplanung

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Im Vergleich zu den Informationen im letzten Bericht gibt es keine neuen Pläne für den Bau oder die Erweiterung von Einrichtungen. Insbesondere hat der Kanton Genf noch kein Ersatzprojekt für das vom Genfer Grossen Rat knapp abgelehnte Projekt Les Dardelles formalisiert.»

→ Die Kommission fordert den Kanton Genf, der eine grosse Anzahl von Hafttagen in Anstalten verursacht, auf, so schnell wie möglich eine Alternativlösung für das gescheiterte Projekt Les Dardelles anzubieten. Die IPK nimmt jedoch zur Kenntnis, dass der Kanton Genf seit Oktober 2020 nicht untätig geblieben ist und dass es in dieser Angelegenheit bald zu einem guten Ende kommen könnte.

2. Lateinisches Konkordat über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher

A) Mangel an Plätzen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen

Die IPK warnt schon lange vor dem chronischen Mangel an Plätzen für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Jugendliche angeordnet werden. So hatte sie mit einiger Genugtuung den letzten Bericht der LKJPD aufgenommen, der eine Verbesserung der Situation in Aussicht stellte, dank des Projekts zur teilweisen Sanierung – in Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern – des ehemaligen Erziehungsheims Prêles (BE), dessen Wiedereröffnung für Anfang 2024 geplant war.

Die IPK ist beim Lesen des neuen Berichts der LKJPD ernüchert. Darin heisst es nämlich, dass die für die Sanierung des Heims Prêles erforderlichen Anstrengungen «*erheblich*» seien und dass mit einer Inbetriebnahme nicht vor Mitte 2025 zu rechnen sei (*siehe Buchstabe D unten*). Einmal mehr kann die IPK nur bedauern, dass die Inbetriebnahme einer Einrichtung verschoben wurde, die für eine angemessene Betreuung der von einer Massnahme im geschlossenen Vollzug betroffenen Jugendlichen unerlässlich ist.

Die Kommission bedauert dies umso mehr, als der Ausbau des – seit Jahren überlasteten – Massnahmenzentrums Pramont nicht die Hauptpriorität der vom Kanton Wallis getragenen Strafvollzugsstrategie «*Vision 2030*» ist. Dieser Ausbau muss jedoch unverzüglich realisiert werden. Die IPK erwartet daher von den Konkordatskantonen, dass es ihnen gemeinsam gelingt, eine Lösung vorzuschlagen, die eine Beschleunigung dieses Projekts ermöglicht.

B) Massnahmenzentrum Pramont und EDM Aux Léchaies

- > Die IPK unterstreicht, dass das Massnahmenzentrum Pramont (24 Plätze), das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben und junge erwachsene Männer angeordnet werden, vorgesehen ist, weiterhin überbelegt ist. Die Warteliste bleibt in dieser Hinsicht aufschlussreich³;
- > Die Kommission stellt fest, dass die Belegung der gemischten Haftanstalt für Jugendliche und junge Erwachsene (EDM) in *Aux Léchaies* in Palézieux (18 Plätze), die für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, weiterhin relativ gering ist⁴. Sie weist jedoch darauf hin, dass es nicht möglich ist, in dieser Anstalt gleichzeitig Strafen und Massnahmen zu vollziehen und dabei die Anforderungen des Bundes einzuhalten.

C) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Die IPK nimmt die Anpassung des Zeitplans für den Bau von Time Up, einer neuen Einrichtung mit vier Plätzen für die geschlossene Haft von Mädchen, zur Kenntnis. Die ursprünglich für Juni 2023 geplante Abnahme des Bauwerks wird nicht vor Ende 2023, Anfang 2024 erfolgen.

³ Der Bericht der LKJPD weist für das Jahr 2021 eine Auslastungsrate von 100,29 % aus. Am 4. März 2022 standen 16 Minderjährige und 5 junge Erwachsene auf der Warteliste.

⁴ Der Bericht der LKJPD zeigt eine durchschnittliche Belegung von 71,4 % im Jahr 2021, gegenüber 78,6 % im Jahr 2020.

D) Ehemaliges Jugendheim Prêles

Die IPK nahm letztes Jahr mit Genugtuung zur Kenntnis, dass es in der Frage der Teilsanierung des ehemaligen Jugendheims Prêles (BE), das über 22 Plätze für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Jugendliche angeordnet werden, Fortschritte gab. Sie stellte insbesondere fest, dass die Infrastruktur, die seit Ende 2016 nicht mehr genutzt wird, in einem guten Zustand war und relativ schnell wieder in Betrieb genommen werden konnte. Die Eröffnung der Einrichtung war für Anfang 2024 geplant.

Nun dämpft der Abschlussbericht über die Machbarkeit des Projekts die Hoffnungen der IPK auf eine baldige Eröffnung. Das Ergebnis der Analyse besagt, dass *«die Anstrengungen, die notwendig sind, um das Erziehungsheim Prêles zu sanieren und gleichzeitig die verschiedenen angesprochenen Risiken zu mindern, erheblich sind»*. Insbesondere sollten *«relativ schwere Renovierungsarbeiten an den Gebäuden (Unterkünfte, Zimmer und Werkstätten) und der Bau einer Sicherheitsvorrichtung mit einem Zaun»* ausgeführt werden. Die grobe Schätzung der Vorbereitungsarbeiten lässt nun nicht mehr zu, dass die Inbetriebnahme vor *«frühestens»* Mitte 2025 erfolgen kann.

Die IPK stellt zudem fest, dass die Fondation Suisse Bellevue, die als Betreiberin des sanierten Heims vorgesehen war, entschieden hat, sich nicht in diesem Projekt zu engagieren. Dieser Verzicht ist in den Augen der Kommission kein gutes Zeichen. Die Alternativen der LKJPD, für die *«entweder eine andere Stiftung, die bereit ist, das Projekt zu übernehmen, gefunden werden oder eine Ad-hoc-Stiftung gegründet werden muss»*, vermögen die Kommission nicht zu überzeugen. Die IPK versteht, dass es in der gegenwärtigen Situation keine Lösung gibt.

Die IPK hält weiterhin fest, dass die Arbeitsgruppe, die mit der Erstellung des Abschlussberichts über die Durchführbarkeit des Projekts beauftragt wurde, der Ansicht ist, *«dass es nützlich wäre, Alternativen zu untersuchen [...], um zu beurteilen, ob die Sanierung»* des Heims Prêles *«angebracht ist»*. Insbesondere sollte laut den Autoren *«untersucht werden, ob der Bau eines neuen Heims in Pramont (wie in der Strafvollzugsstrategie des Kantons Wallis, Vision 2030, vorgesehen) als bessere Alternative bezeichnet werden könnte, wobei die für seine Realisierung entscheidenden Elemente (Kosten, Fristen, Anstellung von Personal usw.) zu berücksichtigen sind»*.

Die LKJPD teilt mit, dass sie bereits die Idee angesprochen hat, den Bau der 18 zusätzlichen Plätze, die in Pramont bis 2030 geplant sind (Projekt Pramont+), zu beschleunigen: *«Ein in Betracht gezogener Weg wäre, dass die lateinischen Kantone die Baulasten im Vorgriff auf den Kredit, der viel später beim Walliser Grossen Rat beantragt werden müsste, unter sich aufteilen.»* Die Konferenz verhehlt jedoch nicht, dass ihr diese Vorgehensweise *«sehr heikel»* erscheint.

So muss man feststellen, dass das Projekt zur teilweisen Sanierung des ehemaligen Heims Prêles nicht mehr die unbestrittene Antwort auf den Mangel an Plätzen ist, die minderjährigen Jungen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen zur Verfügung stehen. Die IKP befürchtet sogar, dass diese Option bereits keine mehr ist, wenn man bedenkt, dass die LKJPD ankündigt, dass sie im Herbst *«eine neue Entscheidung über die Fortführung des Projekts»* treffen wird und dass *«gleichzeitig das Projekt Pramont+ weiter vertieft werden muss»*.

→ Die IPK stellt angesichts der anstehenden Arbeiten und der identifizierten Risiken fest, dass die Relevanz des Projekts zur Teilsanierung des Heims Prêles nunmehr in Frage gestellt wird. Der Verzicht darauf würde wahrscheinlich dazu führen, dass die Bereitstellung neuer Plätze für den Vollzug geschlossener Jugendstrafmassnahmen an minderjährigen Jungen dauerhaft aufgeschoben wird. Die IPK kann sich mit einer solchen Aussicht nicht zufrieden geben und erwartet von der LKJPD, dass sie, falls sie auf das Projekt Prêles verzichten sollte, die Vorkehrungen trifft, die es ermöglichen, die Erweiterung des geschlossenen Erziehungszentrums Pramont vor dem vom Kanton Wallis vorgesehenen Termin vorzuziehen. Dies geschieht im wohlverstandenen Interesse der Justiz und der Rechtsuchenden.

E) Schlussfolgerung

An die Stelle der Zufriedenheit, die wir im letzten Jahr erlebt haben, tritt nun die Sorge. Während die IPK mit der Anpassung des Zeitplans für die Fertigstellung der geschlossenen Einrichtung für Mädchen Time Up leben kann, befürchtet sie, dass eine neue Phase des Stillstands bei den Plätzen, die minderjährigen Jungen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen zur Verfügung stehen, eintreten wird. Die rasche Schaffung einer geeigneten Struktur bleibt in den Augen der Kommission dennoch eine Priorität, wie sie auch für die Konkordatskantone gelten sollte. Sie erwartet daher von ihnen, dass sie in ihren Bemühungen, dieses überfällige Problem zu lösen, nicht nachlassen.

Freiburg, 6. Mai 2022

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Fabien Deillon (VD)

(Sig.) Patrick Pugin

Präsident

Sekretär