

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 23. November 2020

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.

Antwort der LKJPD auf das Postulat der IPK 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' vom 6. Mai 2019

Am 6. Mai 2019 richtete die IPK ein Postulat an die LKJPD, das wie folgt lautete:
«Die IPK stellt mit Besorgnis fest, dass viele Jugendliche mangels verfügbarer Plätze für die Durchführung von geschlossenen Massnahmen weiterhin von Behelfslösungen profitieren oder gar keinen Zugang zu einer stationären Massnahme haben, und fordert die Behörden der Konkordatskantone auf, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die rasche Schaffung zusätzlicher Plätze zu fördern, insbesondere um sicherzustellen, dass innerhalb von drei Jahren eine angemessene und vernünftige Struktur für die Aufnahme von Minderjährigen geschaffen wird. Zudem bittet die IPK darum, dass Gespräche mit Institutionen in der Deutschschweiz geführt werden, um die Notlage zu lindern».

Die LKJPD hat am 10. Januar 2020 auf dieses Postulat geantwortet. Die IPK hält folgende Elemente aus dieser Antwort fest:

- > Die vier Plätze für junge Mädchen, die bei Time Up, einer Struktur der Freiburger Jugendstiftung, geplant sind, sollten innerhalb der von der IPK gewünschten Dreijahresfrist realisiert werden können.
- > Die mögliche Wiedereröffnung des ehemaligen Foyer d'éducation de Prêles (BE) ist, im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung der Einrichtungen, Gegenstand von Gesprächen zwischen dem Lateinischen Konkordat und dem Kanton Bern. Aber in jedem Fall wird die Durchführbarkeit eines solchen Projekts jedoch Zeit in Anspruch nehmen. Im Bericht 2019 der LKJPD heisst es, dass der Betrieb dieser

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 2019 und dem 23. Mai 2020 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

Infrastruktur von einer unabhängigen Institution übernommen werden sollte. Die Schweizer Bellevue-Stiftung wurde angefragt und dürfte an ihrer Sitzung vom 17. November 2020 einen Entscheid fällen.

- > Die Realisierung der 18 geplanten Plätze im Geschlossenen Bildungszentrum von Pramont (VS) stellt keine kurzfristige Priorität der Walliser Regierung dar.³ Dieses Projekt wird nach der von der IPK erwünschten Frist realisiert werden.
- > Das Jugendgefängnis *Aux Léchaies* (Palézieux, VD) ist für die Aufnahme von Minderjährigen im Strafvollzug und in der Untersuchungshaft zuständig. Der Vollzug der Massnahmen gehört nicht zu seinen Aufgaben, er ist angesichts der Beschaffenheit auch nicht mit dem Standort vereinbar.
- > Die gelegentliche Unterbringung lateinischer Minderjähriger in bestimmten Einrichtungen in der Deutschschweiz ist möglich, sofern die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Einrichtungen erfüllt sind, insbesondere ein Mindestniveau an Deutschkenntnissen. Eine Institutionalisierung solcher Platzierungen ist hingegen nicht vorstellbar.

- ➔ Die Kommission nimmt diese Antwort und ihre Schlussfolgerungen mit einer gewissen Unzufriedenheit zur Kenntnis. Sie begrüsst zwar die angekündigte Schaffung von vier Plätzen für Mädchen im Rahmen der Struktur Time Up und die mögliche Wiedereröffnung des ehemaligen Foyer d'éducation de Prêles (BE), stellt jedoch erneut den mangelnden politischen Willen der Kantone des Konkordats fest und bedauert, dass diese nicht die erforderlichen Mittel bereitstellen, um das Problem der für Minderjährige zugänglichen Plätze für den geschlossenen Vollzug von Strafmassnahmen zu lösen. Obwohl die Kantone den dringenden Handlungsbedarf erkennen, begnügen sie sich aus Sicht der Kommission damit, Erklärungen abzugeben, die keine Folgemassnahmen und keinen wirklichen Willen zur Behebung des Problems zum Ausdruck bringen.
- ➔ Aufgrund dieser Feststellung und mit der Überzeugung, dass in naher Zukunft nichts geschehen wird, richtet die IPK eine Resolution an die Regierungen der Konkordatskantone richten und ihren Wunsch bekräftigen, dass sie dieses Dossier, das im Interesse der Justiz und der Rechtssuchenden als vorrangig betrachtet werden muss, mit Entschlossenheit und Mut in Angriff nehmen sollen.

Bericht der LKJPD vom 10 November 2020 2019 / 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:

A) Freiheitsentzug bei Erwachsenen und jungen Erwachsenen: Risikoorientierter Sanktionsvollzug

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«[...] der Risikoorientierte Sanktionsvollzug („processus d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources“; in der Westschweiz mit PLESORR abgekürzt) übernimmt, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der lateinischen Schweiz, die Methode der beiden Deutschschweizer Konkordate praktisch ohne

³ <https://www.vs.ch/documents/529400/4408016/2018+11+12+-+Communiqué+-+stratégie+pénitentiaire.pdf/8fc358c4-9942-40ba-bb6f-e48986fa8c13?t=1542008844091>

Änderungen (Triage, Beurteilung, Planung, Nachkontrolle) [...]. Der entscheidende Unterschied zur Deutschschweizer Methode liegt in der Tatsache begründet, dass die Beurteilung der gefangenen Person nicht ohne mindestens ein Gespräch mit letzterer durchgeführt werden kann [...].

Unter der Federführung eines Lenkungsausschusses kommen die Arbeitsgruppen (AG) [mit ihrer Arbeit] voran. Die Konsolidierung der Arbeiten muss, um den Prozess zum Abschluss bringen zu können, jedoch frühestens bis Ende 2021 verschoben werden.»

→ Die IPK nimmt zur Kenntnis, dass die Konsolidierung der Arbeiten, die im letzten Bericht der LKJPD «frühestens bis zum Ende der ersten Hälfte des Jahres 2020» angekündigt wurde, «frühestens» auf Ende 2021 verschoben werden muss. Sie geht davon aus, dass die Umsetzungsdauer für das lateinische Projekt, das die Empfehlungen der nationalen Regierungskonferenz (KKJPD) vom 13. November 2014 berücksichtigt, lang, aber einleuchtend ist. Der Vollzug der risikobegründeten Sanktionen wird sich nicht auf die Einrichtung von neuen Geschäftsprozessen beschränken, sondern muss zwingend mit einem Wandel der Berufskultur aller beteiligten Parteien einhergehen. Und solche Veränderungen geschehen nicht von heute auf morgen.

B) Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen : Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«An ihrer Sitzung vom 29. März 2018 hat die lateinische Konferenz die neuen Pensionspreise bewilligt, so wie es die lateinische Konkordatskommission vorgeschlagen hatte [...]. Diese Preise wurden jedoch provisorisch genehmigt, weil noch ergänzende Arbeiten erledigt werden müssen, namentlich durch die Fertigstellung eines Leistungskatalogs, 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; in diesem Rahmen wäre es angebracht, Infrastrukturen abzuwägen [...].»»

→ Die IPK hält an den Beobachtungen und Empfehlungen, die sie in ihrem Bericht vom 6. November 2019 ausgedrückt hat, fest, namentlich an den folgenden zwei Punkten:

1. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des künftigen Leistungskatalogs lädt 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 oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus gingen dann zulasten des Kantons, der Eigentümer der Strafanstalt ist.

2. Ebenfalls aus Gründen der Wirtschaftlichkeit lädt die IPK 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 etwas billiger werden lässt.

C) Vergleichende Planung

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Das Projekt zum Bau einer neuen Einrichtung mit 410 Plätzen in der Orbe-Ebene, das Projekt "Les Grands Marais", schreitet voran. Gemäss der Planung des Kantons Waadt ist die Inbetriebnahme für 2026 vorgesehen.

Im Gegensatz dazu wurde das Projekt des Kantons Genf "Les Dardelles", das 430 Plätze vorsieht, vom Genfer Parlament definitiv begraben.

Soweit die kantonalen Projekte im Rahmen der vergleichenden Planung die Projekte der anderen Kantone berücksichtigen, sei es bei der Zahl der Plätze oder der Vollzugsart, kann eine solche Aufgabe offensichtlich zu einem Ungleichgewicht führen, das nicht leicht zu beheben ist. Vor allem, wenn man bedenkt, dass die Überfüllung nicht innerhalb des ursprünglichen Zeitrahmens, der angesichts der parlamentarischen Verfahren ohnehin schon recht grosszügig bemessen ist, abgebaut werden kann.»

→ Die Kommission ist erfreut über den reibungslosen Ablauf des *Grands-Marais-Projekts* – die Einrichtung soll bis 2026 in Betrieb genommen werden – und kann nur bedauern, dass das *Dardelles-Projekt* wegen einer Stimme aufgegeben wurde. Obwohl sie die souveräne Entscheidung des Genfer Kantonsparlaments auch akzeptiert, hofft sie doch, dass dieser Kanton – auf den ein Drittel der Tage des Freiheitsentzugs in der lateinischen Schweiz entfällt – bald eine Alternative anbieten kann.

D) Mangel an Plätzen für Minderjährige

Der Bericht der LKJPD weist erneut auf einen eklatanten Mangel an Plätzen in der Westschweiz für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen an Minderjährigen hin. Dies ist seit mehreren Jahren ein Anliegen der IPK und scheint sich laut der Reaktion der LKJPD auf das Postulat (*siehe oben*) nicht zu verbessern. Diese Situation ist jedoch sowohl für die Gesellschaft als auch für die betroffenen Jugendlichen schädlich, da ihnen eine angemessene frühzeitige Betreuung, die eine günstige Prognose versprechen würde, vorenthalten bleibt: Das muss korrigiert werden und kann nur durch die dringende Schaffung zusätzlicher Plätze korrigiert werden. Die Kommission wird diese Forderung solange weiter an die Konkordatskantone richten, bis das Problem gelöst ist.

E) Mangel an Plätzen für Minderjährige: Unangemessenheit der Einrichtungen

Die Kommission stellt ein weiteres Mal fest, dass der Bericht der LKJPD eine paradoxe Situation aufzeigt:

- > Einerseits leidet das Massnahmenzentrum in Pramont (VS; 24 Plätze), das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährigen Knaben und männliche junge Erwachsene angeordnet wurden, vorgesehen ist, an chronischer Überbelegung. Die Warteliste ist in dieser Hinsicht aufschlussreich;⁴
- > Andererseits weist die Haftanstalt für Minderjährige und junge Erwachsene *Aux Léchaies*⁵, die für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen bestimmt ist,

⁴ Der LKJPD-Bericht weist für 2019 eine jährliche Auslastungsrate von 96,59 % aus. Von Januar bis September 2020 lag die Belegungsrate bei 99,54 %. Am 30. September 2020 umfasste die Warteliste 26 Minderjährige und 2 junge Erwachsene.

⁵ 2019 schwankte der monatliche Belegungsgrad zwischen 54,5 % und 94,3 %.

eine relativ tiefe Belegungsrate auf, obwohl nur die Hälfte der verfügbaren Plätze – d.h. 18 – tatsächlich Minderjährigen zugewiesen werden.

Die Beschaffenheit und die Organisation der Haftanstalt *Aux Léchaïres*, erlauben es nicht, gleichzeitig sowohl Strafen als auch Massnahmen gegen Minderjährige zu vollziehen und die Anforderungen des Bundes einzuhalten. Und die Einhaltung der Normen ist zwingend erforderlich, um Subventionen des Bundes zu erhalten.

→ Die IPK hat die Regierungen eingeladen, den Bau von modularen und vielseitigen Strafvollzugs-Einrichtungen zu fördern, damit Personen beider Geschlechter, aus unterschiedlichen Altersgruppen oder mit unterschiedlichen Vollzugsformen gleichzeitig aber ohne Kontakt untereinander inhaftiert werden können. Sie wiederholt deshalb ihren Wunsch, dass dies bei jedem Renovierungs-, Umbau-, Vergösserungs- oder Neubauprojekt berücksichtigt wird, unabhängig davon, für welche Population die Einrichtung in erster Linie gedacht ist.

Freiburg, 23. November 2020

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Unterschrift) Erika Schnyder (FR)

Präsidentin

(Unterschrift) Patrick Pugin

Sekretär