

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug» an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 10. Mai 2023

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 27. April 2023 / Beobachtungen der IPK

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Folgende Punkte haben ihre Aufmerksamkeit besonders geweckt:

1. Auf interkantonomer Ebene:

A) Einrichtung einer Kommission für den Justizvollzug

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Die gesamtschweizerisch relevanten Geschäfte im Bereich des Justizvollzugs (dazu gehören die Haft nach Strafprozessrecht, der Straf- und Massnahmenvollzug und die Administrativhaft nach Ausländerrecht) sollen von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) gesteuert werden. Im Interesse einer einheitlichen Vollzugspraxis soll die KKJPD Empfehlungen zuhanden der Kantone abgeben und zu wichtigen Themen des Justizvollzugs Stellung nehmen. Um diese (politische) Steuerung des Straf- und Massnahmenvollzugs auf nationaler Ebene zu verbessern und zu stärken, wird eine Kommission für den Justizvollzug als ständige Kommission gemäss Art. 4 der Statuten der KKJPD (...) geschaffen.»

- > Die IPK nimmt die Einrichtung dieser Kommission, die ihre Arbeit ab dem Jahr 2024 aufnehmen soll, zur Kenntnis. Sie hält fest, dass diese neue Einheit eine Entflechtung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der Organe der

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jugendlichen 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 Tatsachen, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 10. Mai 2023 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

KKJPD und eine Klärung derer Kompetenzen und derer Zusammensetzung ermöglichen soll. Die Kommission kann diesen Willen zur Vermeidung von «Doppelarbeit und Überschneidungen» nur begrüssen, da dies eine Garantie für mehr Effizienz ist.

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Bei der Gründung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzugs (SKJV) im Jahr 2018 wurde dem Stiftungsrat des SKJV ein Teil der Aufgaben des Neunerausschusses (ständige Kommission der KKJPD) übertragen, das gleichzeitig abgeschafft wurde. Ausserdem wurde das SKJV in Artikel 2 Ziff. 2 Bst. c der Statuten damit beauftragt, gemeinsame Standards für die Entwicklung, Planung und den Vollzug von Sanktionen zu entwickeln. Diese Vermischung von technischen Aufgaben und teilweise politischen Steuerungsaufgaben führte dazu, dass die Rolle des SKJV und des Stiftungsrats nie ganz klar war. Das SKJV muss daher als eine reine Berufsorganisation ohne politisches Steuerungsmandat oder autonome Harmonisierung positioniert werden.»

- > Die IPK begrüsst die Absicht, das SKJV als reine Berufsorganisation zu positionieren und seine Rolle sowie diejenige seines Stiftungsrats zu klären. Sie hält fest, dass die Änderung der Statuten des SKJV, die sich auf seine Ziele und die Zusammensetzung seines Rates (starke Reduktion der Mitgliederzahl, Verzicht auf eine politische Vertretung) bezieht, am 1. Januar 2024 in Kraft treten muss.
- > Die Kommission nimmt zudem mit Befriedigung zur Kenntnis, dass eine Lösung für die Schaffung eines Campus gefunden werden konnte, der die drei derzeitigen Standorte des SKJV unter einem Dach vereint. Dieser wird auf dem Gelände des Marly Innovation Centers (MIC) in Marly (Freiburg) angesiedelt sein. Das SKJV wird zwei noch zu errichtende Gebäude belegen. Das erste wird die Verwaltungsflächen für Bildung, Austausch und Büros beherbergen. Es wird im zweiten – einem Hotel mit 180 Zimmern – über 60 Zimmer mit Hoteldienstleistungen verfügen. Die KKJPD hat das Budget genehmigt. Die Infrastruktur soll im Herbst 2025 zur Verfügung stehen.

2. Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und jugendlichen Erwachsenen

A) Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die neuen Pensionspreise wurden mit Beschluss vom 31. März 2022 festgelegt und sind seit dem 1. Januar 2023 in Kraft.³

Speziell in Bezug auf Curabilis wurde präzisiert, dass sich der festgelegte Preis von 1286 Franken auf der Grundlage der damaligen Berechnungen von KPMG in folgende Beträge aufgliedert: 670 Franken für die Leistung «Sicherheit» und 616 Franken für die «therapeutische» Leistung. Sobald sich das HUG zudem bereit erklärt hat, diese therapeutische Leistung separat in Rechnung zu stellen, damit die Platzierungskantone sie den KVG-Versicherern zur Kostenübernahme vorlegen können, wird nur noch die Sicherheitsleistung den Pensionspreis bilden. Der eventuell

³ Der Beschluss vom 31. März 2022 zur Festsetzung der Preise für einen Tag Untersuchungshaft, Vollzug einer rechtskräftigen Strafe oder Massnahme oder vorzeitigen Vollzug, der in den Einrichtungen des Lateinischen Konkordats durchgeführt wird, ist diesem Bericht beigelegt (auf Französisch).

nicht von der Krankenversicherung gedeckter Anteil geht weiterhin zu Lasten der platzierenden Kantone.»

- > Die IPK nimmt die neuen Pensionspreise, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind, zur Kenntnis. Sie ist der Ansicht, dass diese, die auf der Grundlage von Betreuungsstandards erstellt werden, die tatsächlichen Kosten der Hafttage in den Konkordatsanstalten widerspiegeln.
- > Die Kommission begrüsst die Absicht, die von Curabilis erbrachten Sicherheits- und Therapieleistungen zu trennen. Sie ist zusammen mit dem Institut für Gesundheitsrecht der Universität Neuenburg der Ansicht, dass psychische Erkrankungen Krankheiten im Sinne von Artikel 3 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sind. Es ist daher gerechtfertigt, die Kosten für therapeutische Behandlungen, die im Rahmen einer stationären Massnahme durchgeführt werden, der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in Rechnung zu stellen. Dadurch werden die Kantone entlastet. Die IPK erwartet daher vom HUG, dass es unverzüglich die spezifische Fakturierung seiner Leistungen im Hinblick auf die Abrechnung durch die Krankenversicherer akzeptiert.

B) Pilotprojekt «Objectif Désistance»

Das Pilotprojekt Objective Desistance (OD), das 2019 gestartet wurde, wurde im Januar 2023 abgeschlossen. Zur Erinnerung: OD schlägt ein Interventionsmodell vor, das allen lateinischen Einrichtungen, die mit der Betreuung im offenen Vollzug betraut sind, gemeinsam ist und darauf abzielt, auf Bewährung entlassene Strafgefangene von kriminellen Aktivitäten fernzuhalten und sie auf dem Weg zur Wiedereingliederung zu begleiten. Die Ergebnisse und die wissenschaftliche Auswertung der Studie – die in Kürze veröffentlicht werden – wurden der Kommission von Luisella Demartini, operative Direktorin, François Grivat, Verwaltungs- und Finanzdirektor, und Lionel Grossrieder, Forscher an der Universität Lausanne, vorgestellt.

Die IPK entnimmt dieser Intervention, dass auf Bewährung entlassene Strafgefangene, die das Programm OD durchlaufen hatten (insbesondere Ersttäter/innen), insgesamt weniger rückfällig geworden waren als andere und an Stabilität in ihrem Berufsleben und ihren persönlichen Beziehungen gewonnen hatten. Sie hält ausserdem fest, dass diese ersten Ergebnisse langfristig bestätigt werden müssen. Die Kommission stellt darüber hinaus mit Zufriedenheit fest, dass die geschulten Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer die Strategie OD stark unterstützen.

- > Die Kommission begrüsst die ermutigenden Ergebnisse des Projekts OD und ist erfreut zu erfahren, dass die Umsetzung dieser Strategie in den Konkordatskantonen fortgesetzt werden soll. So kann ihre Relevanz langfristig überprüft werden.
- > Die IPK bedauert jedoch zutiefst die Weigerung der Vertreter der Kantone Freiburg, Neuenburg, Jura und Wallis in der Westschweizer Konferenz, sich an der Finanzierung der Schaffung von Konkordatsstellen für Koordinatoren-Animatoren zu beteiligen, die insbesondere mit der Organisation von Aktivitäten und Treffen zwischen den auf Bewährung entlassenen Strafgefangenen und der Zivilgesellschaft beauftragt sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass es besser

gewesen wäre, das Projekt in allen Kantonen einheitlich zu entwickeln, zumindest in der Einarbeitungsphase. Sie befürchtet, dass das Programm auf unterschiedliche Weise ausgeführt werden könnte, je nachdem, wie viel Geld die Kantone dafür ausgeben wollen.

Die IPK bedauert diesen Entscheid umso mehr, als die auf die Kantone zu verteilenden Kosten (rund 360 000 Franken für 2,1 VZÄ) im Vergleich zu den durchschnittlichen jährlichen Haftkosten, die pro rückfallfreier Person eingespart werden können (rund 140 000 Franken), nicht hoch erscheinen. Wenn durch das Programm OD Rückfälle und damit Inhaftierungen vermieden werden können, kann dies sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus sicherheitspolitischer Sicht nur von Vorteil sein. Die Kommission fordert die Westschweizer Konferenz daher auf, ihren Entscheid, die Schaffung von Konkordatsstellen für Koordinatoren-Animatoren nicht zu unterstützen, zu überdenken.

C) Konkordatsplanung⁴

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Um den Bau des künftigen Gefängnisses in Grands-Marais zu optimieren, bestätigte der Staatsrat einen Zeitplan für die Realisierung in einer einzigen Etappe statt der geplanten zwei. Diese neue Planung macht es möglich, dass die 410 Plätze auf dem Gelände ab 2030 schrittweise in Betrieb genommen werden können, fünf Jahre früher als bei der zweiphasigen Variante.»

- > Die IPK begrüsst den Entscheid des Waadtländer Staatsrats, die schneller als erwartet zu einer Entlastung des von Überfüllung betroffenen Gefängnissystems führen wird. Sie weist zudem darauf hin, dass die Investitionskosten von 279 Millionen Franken mit einer Realisierung in einer einzigen Etappe um 17 Millionen Franken gesenkt werden können.

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Der Genfer Grosse Rat hat am 24. März 2023 das Gesetz über die Strafvollzugsplanung (LPPén) verabschiedet.»

- > Auch die Kommission begrüsst die Absicht des Genfer Grossen Rates, nach der Aufgabe des Projekts Dardelles im Jahr 2020 vorwärts zu machen. Sie hält fest, dass das Gesetz über die Strafvollzugsplanung unter anderem die Grundlage für den Bau einer neuen Einrichtung anstelle des Gefängnisses Champ-Dollon schafft, das nach allgemeiner Auffassung keine angemessenen Haftbedingungen bietet. Die IPK nimmt weiterhin mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der abtretende, für die Sicherheit zuständige Staatsrat Mauro Poggia im letzten Sommer seine Absicht bekundet hatte, Champ-Dollon abzureissen, um am selben Ort bis 2030 einen neuen Gefängnis-Komplex mit mehreren Gebäuden zu errichten. Dies gilt natürlich nur, wenn der Grosse Rat dafür grünes Licht gibt.

⁴ Dem Bericht beigefügt sind eine Bestandsaufnahme der Haftplätze des lateinischen Konkordats und die lateinische Konkordatsplanung, die einen Überblick über die zu realisierenden Projekte gibt (*auf Französisch*).

D) Risiko- und ressourcenorientierter Justizvollzugsprozess der lateinischen Schweiz (PLESORR)

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die Mitarbeitenden der kantonalen Anstalten werden nach einem Modul «Allgemeine Einführung in PLESORR» und der Module «Spezifische Kurse PLESORR» geschult. Diese Module werden in den Jahren 2024 und 2025 durchgeführt. Sie werden vom SKJV verwaltet und regionalisiert unterrichtet. (...)

Der Prozess PLESORR wurde so gestaltet, dass er so wenig wie möglich zu einer Ressourcenerhöhung führt. Die Auswirkungen werden hauptsächlich in der Schulung der Mitarbeitenden in den PLESORR-Werkzeugen liegen (...). In jedem Fall wird es Aufgabe der Kantone sein, je nach den aktuellen Praktiken und Ressourcen der einzelnen Kantone eigene Berechnungen anzustellen, um ihren eigenen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen zu ermitteln. Letztendlich wird die Auswirkung von PLESORR also wahrscheinlich in der Umstrukturierung eines Grossteils der derzeitigen Ressourcen liegen, bevor eine Erhöhung der VZÄ angezeigt ist.»

- > Die IPK begrüsst die Umsetzung dieses Projekts, mit dem die Grundsätze und die praktische Umsetzung des Risikomanagements im Rahmen des Strafvollzugs auf der Ebene des lateinischen Konkordats harmonisiert und geregelt werden sollen. Die Standardisierung der Verfahren soll zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe und Strafvollzugsanstalten) und zu einer besseren Behandlung heikler Fälle führen, was wiederum die Rückfallquote senken soll. Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss im Laufe der Zeit überprüft werden.
- > Die Kommission hält fest, dass der LKJPD im November ein Konkordatsreglement vorgelegt werden soll, das zwischen 2024 und 2025 schrittweise in Kraft treten soll.

3. 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. Sie hatte ihre Besorgnis durch die Einreichung eines Postulats (2019) und später einer Resolution (2020) zum Ausdruck gebracht, in denen die Konkordatskantone aufgefordert wurden, innerhalb von drei Jahren zusätzliche Plätze in geschlossenen Einrichtungen zu schaffen. Die LKJPD hatte damals mitgeteilt, dass sie die notwendigen Entscheide getroffen habe, um das Projekt zur teilweisen Sanierung des ehemaligen Erziehungsheims in Prêles (BE) umzusetzen. Ein Wunsch, den die Kommission mit einer gewissen Genugtuung aufgenommen hatte.

Doch bereits im vergangenen Frühjahr befürchtete die IPK angesichts der Skepsis der Arbeitsgruppe, die mit der Prüfung der Machbarkeit beauftragt worden war (umfangreiche Renovierungsarbeiten, Weigerung der Schweizer Stiftung Bellevue, das sanierte Heim zu betreiben, Risiko, dass es schwierig ist, Personal zu rekrutieren), dass diese Option, über welche die LKJPD im Herbst erneut diskutieren sollte, fallen gelassen werden würde.

Die Kommission hielt jedoch fest, dass parallel dazu die vorzeitige Erweiterung des chronisch überlasteten geschlossenen Erziehungszentrums in Pramont (VS) geprüft wurde⁵. Gemäss der kantonalen Strafvollzugsstrategie sollte es bis 2030 saniert und mit 18 zusätzlichen Plätzen ausgestattet werden. Ein zu ferner Horizont für den Walliser Grossen Rat, der mit dem Segen des Staatsrats der Ansicht war, dass die Prioritätenordnung zugunsten einer schnelleren Realisierung des Projekts geändert werden sollte. So nahm das Parlament am 7. Juni 2022 ein Postulat an, das den schnellstmöglichen Bau der neuen Infrastruktur in Pramont forderte. Das genannte Postulat wurde dem Staatsrat zur Ausführung innerhalb von 18 Monaten überwiesen.

Die IPK begrüsst den Voluntarismus des Walliser Parlaments, der hoffen lässt, dass endlich eine Antwort auf den Mangel an Plätzen für den Vollzug von geschlossenen Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben ausgesprochen werden, gefunden werden kann. Es sei daran erinnert, dass das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht die Kantone verpflichtete, spätestens zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2007 die nötigen Einrichtungen für den Vollzug der Unterbringung und des Freiheitsentzugs zu schaffen.

Das Projekt zur Sanierung des Heims in Prêles seinerseits wurde von der LKJPD am 3. November 2022 aufgegeben.

B) EDM Aux Léchaïres

> Die Kommission stellt fest, dass die Belegung der gemischten Haftanstalt für Jugendliche und junge Erwachsene (EDM) in *Aux Léchaïres* in Palézieux (18 Plätze), die für die Untersuchungshaft und den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, weiterhin relativ gering ist⁶. Zur Erinnerung: Der reguläre Pensionspreis wird auf einer Auslastung von 90 % berechnet. Wenn diese Quote nicht erreicht wird, wird den Kantonen eine «dreizehnte Rechnung» zugestellt, um das Defizit auszugleichen.

Die IPK stellt fest, dass die Zahl der Platzierungen zwar noch nie so niedrig war (156 im Jahr 2022 gegenüber 175 im Jahr 2021 und über 200 in den Vorjahren), die durchschnittliche Aufenthaltsdauer jedoch gestiegen ist (36 Tage im Jahr 2022 gegenüber 27 im Jahr 2021). Insgesamt verzeichnete das EDM im vergangenen Jahr 5634 Übernachtungen, 934 mehr als 2021. Auf die Unterbringung in Untersuchungshaft entfallen 78 % der Übernachtungen.

C) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Die Aufnahmeeinheit Time Up in Freiburg wird 2024 vier Plätze für den Vollzug von Strafmassnahmen in geschlossenen Einrichtungen anbieten, die gegen Mädchen verhängt wurden. Die Baubewilligung wurde erteilt und die Rohbauarbeiten wurden vergeben. Gemäss der festgelegten Planung soll die Einheit spätestens im Mai 2024 einsatzbereit sein.

> Die IPK freut sich über die baldige Bereitstellung einer solchen Struktur, die notwendig ist, aber derzeit nicht existiert.

⁵ Der Bericht der LKJPD weist für das Jahr 2022 eine Auslastungsrate von 97,6 % aus. Am 14. März 2023 standen 18 Minderjährige und 3 junge Erwachsene auf der Warteliste.

⁶ Der Bericht der LKJPD zeigt eine durchschnittliche Belegung von 85,75 % im Jahr 2022, gegenüber 71,4 % im Jahr 2021.

4. Fazit

Die Kommission begrüsst die Fortschritte, die in verschiedenen Dossiers erzielt wurden. Sie hebt insbesondere die Schaffung einer Kommission für den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen, den Willen zur Trennung der von Curabilis erbrachten Sicherheits- und Therapieleistungen oder die Zusammenlegung der drei derzeitigen Standorte des SKJV unter einem Dach hervor.

Die IPK dankt insbesondere dem Grossen Rat und dem Staatsrat des Kantons Wallis dafür, dass sie die Prioritätenordnung für ihre Gefängnisbauten überarbeitet haben. Sie hofft nun auf eine schnelle Bereitstellung der neuen Infrastruktur in Pramont, da sie der Ansicht ist, dass die Gesellschaft darauf bedacht sein muss, minderjährige Gesetzesbrecher zu resozialisieren, indem sie sie durch erzieherische und/oder therapeutische Massnahmen vor einem Abgleiten in die Kriminalität schützt. Eine angemessene Betreuung ist ihrer Ansicht nach immer noch die beste Strategie zur Verhinderung von Rückfällen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das Problem des Mangels an Plätzen für den geschlossenen Vollzug auf gutem Weg ist, gelöst zu werden. Dies liegt sowohl im Interesse der betroffenen Jugendlichen, deren Persönlichkeit sich noch in Entwicklung befindet, als auch der Allgemeinheit.

Freiburg, 10. Mai 2023

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug»

(Sig.) Stéphane Ganzer (VS)

Präsident

(Sig.) Patrick Pugin

Sekretär