

Hans-Jürg Käser, Benjamin F. Brägger

Freiheitsentzug in der Schweiz: Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze

Zusammenfassung

Der Freiheitsentzug in der Schweiz stellt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen dar. Eine der zentralen Herausforderungen für die Kantone ist die Bereitstellung von genügend geeigneten Haft- und Therapieplätzen. Der vorliegende Artikel¹ stellt einige Lösungsansätze für die verschiedenen aktuellen Fragen im Bereich des Freiheitsentzugs dar. *Schlüsselwörter:* Freiheitsentzug, Haft- und Therapieplätze, Kantone, Zusammenarbeit, Konkordate.

Résumé

La privation de liberté en Suisse est une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. La mise à disposition de suffisamment de places de détention et de thérapie est parmi les plus importants défis pour les cantons actuellement. Cette contribution¹ présente quelques solutions à des questions actuelles dans le domaine de la privation de liberté.

Mots-clés: Privation de liberté, places de détention et de thérapie, cantons, collaboration, concordats.

Summary

In Switzerland, imprisonment is a task that is addressed by the cantons and the Federal state together. One of the most important challenges is to provide enough places in prisons and facilities for correctional treatment. The following contribution¹ presents some solutions to current challenges in the field of imprisonment.

Keywords: Imprisonment, places in prisons and facilities for correctional treatment, cantons, cooperation, concordat.

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 123 Absatz 2 und 3 der Bundesverfassung sind die Kantone für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Als einen Teilbereich der inneren Sicherheit stellen die verschiedenen Formen des Freiheitsentzuges dementsprechend prinzipiell eine kantonale Aufgabe dar. Es handelt sich dabei um eine hoheitliche, staatliche Tätigkeit, welche im Grundsatz nicht durch Private erledigt werden darf. Die 26 Kantone sind somit verpflichtet, die für die Wahrung der inneren Sicherheit notwendige Haftinfrastruktur zu bauen und zu betreiben, d.h. Anstalten für die Untersuchungs-

und Sicherheitshaft, für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für die Ausschaffungshaft. Zudem müssen sie die für die Vollstreckung der Strafentscheide notwendige Behördenorganisation und die dazu erforderlichen rechtlichen Grundlagen schaffen.

Der Bund kann jedoch – gestützt auf die oben erwähnte bundesrechtliche Verfassungsnorm – Vorschriften zum Straf- und Massnahmenvollzug erlassen. Zudem kann er den Kantonen Beiträge für die Errichtung von Anstalten, für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug (sog. Modellversuche) sowie an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen, gewähren. Ferner beteiligt er sich an den Betriebskosten des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal (SAZ), welches eine Stiftung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der drei Strafvollzugskonkordate und des Bundes ist.

Seit 2007 sind die wichtigsten Grundsätze des Straf- und Massnahmenvollzuges im Strafgesetzbuch aufgeführt. Seit 2011 sind zudem die Anordnung und der Vollzug der freiheitsentziehenden strafprozessualen Zwangsmassnahmen abschliessend in der eidgenössischen Strafprozessordnung geregelt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Haft obliegt jedoch weiterhin den Kantonen. Anzumerken bleibt, dass weder die Untersuchungs- noch die Sicherheitshaft durch die drei Strafvollzugskonkordate koordiniert oder geregelt ist. Die Grundlagen der freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen der Ausländergesetzgebung sind ferner im eidgenössischen Ausländergesetz,

SZK 2016 - S. 55

jene der zivilrechtlichen fürsorgerischen Unterbringung im Schweizerischen Zivilgesetzbuch festgehalten.

Der Bund subventioniert heute den Bau und Betrieb von Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen und beteiligt sich mit 35% der anerkannten Kosten am Bau von Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzuges für Erwachsene. Für die Untersuchungshaftanstalten sieht die Bundesgesetzgebung bisher keine Bausubventionen vor, obwohl diese Haftart seit 2011 abschliessend durch die eidgenössische Strafprozessordnung geregelt ist. Seit dem Jahre 2013 kann der Bund erneut die Baukosten für Anstalten der Ausländerhaft übernehmen. Schliesslich trägt er – gestützt auf die durch ihn eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen – die Kosten der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). Deren Mitglieder werden durch den Bundesrat ernannt.

Die Kosten für den Betrieb der Anstalten des Freiheitsentzugs trägt der jeweilige Sitzkanton der Anstalten. Die Kosten des Strafvollzuges, auch Kostgelder genannt, werden vom Kanton getragen, in welchem das Strafverfahren eröffnet wurde oder der das Strafurteil erlassen hat.

Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges an Erwachsenen haben sich die Kantone zu drei sogenannten Konkordaten zusammengeschlossen. Diese koordinieren die Planung, den Bau und den Betrieb der kantonalen Konkordatsanstalten, erlassen Minimalstandards und wirken zudem auf die Harmonisierung der Gesetzgebung und der Vollzugspraxis in den Kantonen hin.

Die Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die den Namen «Neunerausschuss» trägt, stellt in diesem Verbundsystem abschliessend die Koordination zwischen den drei Konkordaten und dem Bund sicher.

Der Freiheitsentzug in der Schweiz stellt somit eine klassische Verbundaufgabe zwischen dem Bund und den Kantonen dar. Die einschlägigen rechtlichen Grundlagen sind aufgrund der gewählten und gelebten Organisationsform auf den verschiedensten Hierarchieebenen verteilt. Es finden sich Regelungen im Völkerrecht, in der Bundesverfassung, in der Bundesgesetzgebung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Interkantonales Recht im Rahmen der Konkordatsverträge und deren Ausführungsbestimmungen verfeinern den rechtlichen Rahmen. Abschliessend ist jedoch jeder der 26 Kantone verpflichtet, die Rechte und Pflichten der Insassen und des Vollzugspersonals zu normieren, wie auch die Behördenorganisation und das Verfahren für die Vollstreckung der Strafurteile zu regeln.

2. Aktuelle Herausforderungen

Die Kantone stehen heute im Bereich des Freiheitsentzuges vor grossen Herausforderungen. So gilt es, genügend geeignete Haft- und Therapieplätze für die grösser werdende Zahl von inhaftierten Personen durch die Kantone bereitzustellen. Einerseits muss die Haftinfrastruktur der rasch wachsenden ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz angepasst werden. Andererseits zeigt die neue, restriktivere Kriminalpolitik, welche die Rückfallvermeidung vor die Wiedereingliederung stellt, erste Auswirkungen. Die Verweildauer der Insassen in den Anstalten wird tendenziell länger, dies weil die bedingte Entlassung häufig erst nach der Verbüsung von zwei Dritteln der Strafe oder gar nicht mehr gewährt wird. Zudem nimmt die Anzahl von Insassen im Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen für psychisch schwer gestörte Straftäter nach Art. 59 StGB und Verwahrte nach Art. 64 StGB stetig zu. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass wegen der immer konsequenter angewendeten Risikoorientierung im Strafvollzug regelmässig weniger Massnahmeninsassen entlassen, als Neuverurteilte eingewiesen werden. Schliesslich sind immer weniger Menschen in der Lage, Geldstrafen zu bezahlen, was zu vermehrten Ersatzfreiheitsentzügen führt. Im Bereich der freiheitsentziehenden strafprozessualen Zwangsmassnahmen, der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, ist die Situation angespannt. Vielfach stehen nicht genügend Haftplätze für diese Gefangenen zur Verfügung, was zur bekannten Überbelegungssituation in den Regional- und Bezirksgefängnissen führt. In den Westschweizer Kantonen ist die Überbelegung ein viel grösseres Problem als in den beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten. Diese Situation wurde sowohl von den Kontrollorganen des Europarats, dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigenden-

der Behandlung oder Strafe (CPT), als auch von der nationalen Kommission zur Verhütung von Folter wiederholt gerügt. Das schweizerische Bundesgericht hat die Untersuchungshaftsituation im Kanton Genf und die Zustände der Polizeihaft in der Stadt Lausanne in seiner Rechtsprechung wiederholt als verfassungswidrig bezeichnet.

Die neue Kriminalpolitik mit der Null-Risiko-Toleranz führt in Kombination mit der demografischen Entwicklung dazu, dass der Anteil an alten und gebrechlichen Gefangenen stetig zunimmt. Sterben hinter Gittern wird zum Thema, mit all seinen ethischen und medizinischen Fragestellungen. Zudem werden an die Betreuung, die Behandlung und die Unterbringung der Gefangenen immer höhere fachliche und architektonische Ansprüche gestellt. Diese Entwicklungen schlagen sich insbesondere im Bereich der Kriminalprognose und der forensischen Therapien, welche delikts- und risikoorientiert auszugestalten sind, nieder. Zudem führt die neue Risikosensibilität dazu, dass Strafanstalten immer höhere Sicherheitsstandards erfüllen müssen und darüber hinaus immer mehr und besser fachlich qualifiziertes Personal im Justizvollzug angestellt werden muss. In Zeiten klammer kantonaler Finanzen stellt dies eine grosse Herausforderung dar.

3. Lösungsansätze

Die Kantone, in Zusammenarbeit mit den drei Strafvollzugskonkordaten und der KKJPD, sind sich der aufgeführten Problemstellungen bewusst. Sie sind im Begriff, Verbesserungen sowohl zu planen als auch umzusetzen. So haben die Kantone in den letzten Jahren grosse finanzielle Anstrengungen unternommen, um neue und rechtskonforme Haftplätze zu schaffen oder bestehende zu renovieren, dies mit dem Ziel, der teilweisen Überbelegung entgegenzuwirken oder aber spezifische Justiztherapieangebote für psychisch kranke Straftäter bereitzustellen. Dieser Erneuerungsprozess der teilweise veralteten und deshalb unzulänglichen Haftinfrastruktur ist jedoch noch nicht abgeschlossen und bedarf noch grosser finanzieller Investitionen durch die Kantone. Als Grundlage der überkonkordatlichen Anstaltsplanung dienen die seit zwei Jahren durch die Arbeitsgruppe Bestands- und Kapazitätsmonitoring alljährlich durchgeführten gesamtschweizerischen Erhebungen zu den strafrechtlichen Verurteilungen und Beständen in den Anstalten des Freiheitsentzugs.

Die Kantone begrüßen zudem den Ausbau ambulanter Vollzugsformen wie beispielsweise die Halbgefangenschaft, die gemeinnützige Arbeit und der elektronisch überwachte Hausarrest, d.h. das Electronic Monitoring. Diese Vollzugsmodalitäten wie auch die Geldstrafe helfen, die aus sicherheitspolitischen Überlegungen als unnötig zu bezeichnenden Kurzzeitinhaftierungen zu vermeiden.

Der Thematik der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit während und nach dem Sanktionenvollzug wird heute in den Kantonen höchste Priorität eingeräumt. Dies geschieht

durch eine systematische Falltrriage bei Vollzugsbeginn, durch die Anordnung forensischer Therapien, insbesondere bei Gewalt- und Sexualstraftätern, sowie durch eine konsequente Risikoorientierung der Vollzugsplanung, namentlich bei Fragen von Vollzugslockerungen oder der Entlassung. Dazu verwenden die Ostschweizer Kantone das ROS-Fallführungssystem. ROS steht dabei für risikoorientierter Sanktionenvollzug. Diese computergestützte Arbeitsmethodik wurde während mehreren Jahren in einem durch das Bundesamt für Justiz bewilligten Modellversuch der Kantone Zürich, St.Gallen, Thurgau und Luzern erprobt. Sie leitet und koordiniert die Arbeit der Einweisungs- und Vollzugsbehörden samt ihrer Kooperationspartner, insbesondere mit den verschiedenen Vollzugseinrichtungen. Nach Abschluss des Modellversuchs stellt ROS heute eine wissenschaftlich evaluierte und in der Praxis erprobte Methode zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und der Durchführung des Vollzuges aus der Perspektive des individuell konkret bestehenden Rückfallrisikos für jeden Verurteilten dar. Der Interventionsbedarf und die Ansprechbarkeit der straffälligen Person werden während des gesamten Vollzugsverlaufs erhoben und beurteilt. Dies garantiert eine verbesserte rückfallpräventive wie auch sozial reintegrative Wirkung des Sanktionenvollzugs, wie dies in [Art. 75 StGB](#) gefordert wird. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ROS ermöglicht, den Vollzugsverlauf der einzelnen Eingewiesenen einheitlich, über die verschiedenen Vollzugsstufen und Vollzugseinrichtungen hinweg, konsequent auf die Rückfallprävention und Wiedereingliederung auszurichten. Die Regie-

SZK 2016 - S. 57

rungsvertreter der Kantone des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats haben an der Frühjahrskonferenz 2016 die Einführung des ROS-Systems in allen 11 Konkordatskantonen beschlossen. Somit wird ab Januar 2018 in allen Deutschschweizer Kantonen eine einheitliche Risikoanalyse und Fallführung umgesetzt sein. Dies stellt einen Meilenstein in Bezug auf eine vereinheitlichte, überkantonale Vollzugspraxis dar, welche sich nicht nur aufgrund des systematischen Risikomanagements positiv auswirken wird, sondern auch im Falle der Verlegung von Gefangenen von einer Vollzugsinstitution in eine andere. Es wird durch ROS sichergestellt werden, dass alle vollzugs- und sicherheitsrelevanten Informationen lückenlos weitergegeben werden.

Mittelfristig soll die Harmonisierung der Vollzugspraxis in den einzelnen Kantonen durch die Schaffung eines Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug weiter intensiviert werden. Dieses Kompetenzzentrum soll neben der Aus- und Weiterbildung des gesamten Personals des Justizvollzuges insbesondere auch für die Entwicklung von schweizweit gemeinsamen Standards im Bereich der Delikt- und Risikoorientierung, der baulichen und technischen Sicherheit der Anstalten sowie der medizinischen Versorgung in Haft zuständig sein. Dieses Zentrum, welches im Wesentlichen durch die Kantone finanziert wird, soll gemäss Entscheid der KKJPD seine Tätigkeiten gestaffelt, ab Mitte 2017, aufnehmen. Schliesslich gilt es, die Koordination der Arbeiten und auch den Informationsaustausch zwischen Bund und der

KKJPD, zwischen den Konkordaten und der KKJPD sowie unter den drei Konkordaten zu verbessern.

Die bereits umgesetzten oder geplanten Verbesserungen sollen die Qualität des schweizerischen Freiheitsentzuges fördern, damit das im schweizerischen Strafgesetzbuch verankerte Prinzip der Wiedereingliederung von Straftätern (Art. 75 StGB), welche für die öffentliche Sicherheit keine Gefahr darstellen, weiterhin umgesetzt werden kann. Alle Akteure des Sanktionenvollzuges in der Schweiz sollen befähigt werden, durch die Anwendung der neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bereich der Risikoorientierung, im Alltag noch besser beurteilen zu lernen, von welchen inhaftierten Straftätern ein aktuelles, reales und hohes Rückfallrisiko für schwere Straftaten gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität von Bürgern ausgeht. Alle anderen Inhaftierten gilt es gezielt und konsequent auf die Rückführung in ein Leben in Freiheit vorzubereiten. Dies geschieht durch die Anwendung des im Strafgesetzbuch vorgesehenen progressiven Strafvollzuges, welcher mit Vollzugslockerungen und Vollzugsöffnungen verbunden ist. Dazu braucht es insbesondere die Bereitschaft der Politik, der Gesellschaft und auch der Medien, ein kleines Restrisiko zu tragen, wie dies beispielsweise im Strassenverkehr oder in der Luftfahrt anerkannt und durch die Gesellschaft auch akzeptiert ist. Eine neue Kriminalpolitik ist gefragt, die sich nicht durch Emotionen, durch mediale Kampagnen oder durch die Frage der Wiederwahl von Politikern oder Amtsträgern leiten und verführen lässt.

Hans-Jürg Käser
Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern
Präsident der KKJPD
Präsident des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz

Benjamin F. Brägger
Dr. iur.
Sekretär des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz

¹ ... Ein Teil dieses Beitrages wurde bereits unter dem Titel: Herausforderungen im Strafvollzug: Die Qualität des Freiheitsentzuges fördern, in der NZZ vom 16.12.2015 auf S. 10 veröffentlicht.