

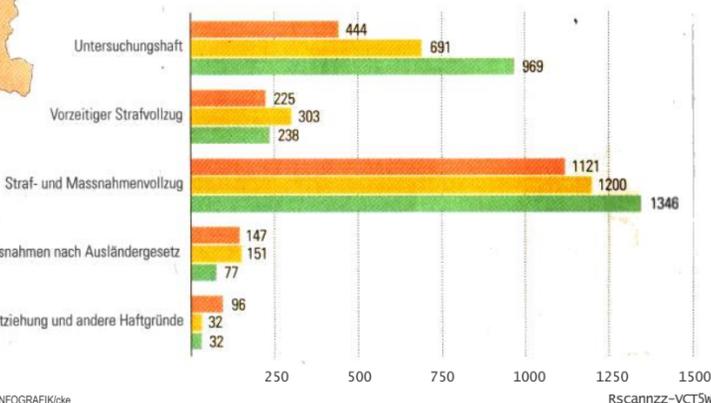
Übersicht über den Freiheitsentzug in der Schweiz 2013



Insassenbestand in den Strafvollzugskonkordaten

	Ostschweiz 37 Anstalten	Nordwest- und Innerschweiz 41 Anstalten	Lateinische Schweiz 32 Anstalten
Anzahl Haftplätze	2362	2381	2305
Gesamter Insassenbestand	2033	2377	2662
Belegungsrate	86,1%	99,8%	115,5%

Insassenbestand nach Haftform und Strafvollzugskonkordat



FÖDERALISMUS IN BEWEGUNG (4)

# Wie weiter mit dem Justizvollzug?

Die Kantone legen die Grundlagen für die Harmonisierung ihrer Standards im Straf- und Massnahmenvollzug

Die Kantone fürchten ein eidgenössisches Strafvollzugsgesetz wie der Teufel das Weihwasser. Experten fordern aber immer wieder eine Vereinheitlichung des Justizvollzugs. Um das zu verhindern, handeln die Kantone nun selbst.

Nadine Jürgensen

Die Vereinheitlichung des Straf- und Massnahmenvollzugs auf Bundesebene ist ein grosses Tabuthema. Trotzdem kommt die Forderung danach immer wieder auf. Die Abneigung der Kantone ist nicht zuletzt im Föderalismus der Schweiz begründet: Die Stände fürchten um ihre Kompetenzen.

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Erfüllt wird diese Aufgabe in drei Konkordaten (siehe Grafik), die entsprechende Richtlinien erlassen. Bis zur Kodifikation der eidgenössischen Strafprozessordnung 2011 waren auch die Strafprozessordnungen kantonal geregelt. Das Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches liegt rund 70 Jahre zurück: Es wurde 1942 eingeführt — erst 30 Jahre nach Eugen Hubers grossem Wurf, dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Der Widerstand der Kantone, Hoheit über das Strafrecht abzugeben, ist also schon jahrzehntealt.

### Kritik an der Westschweiz

Die Tendenz hin zu einer Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene ist hingegen — nicht nur im Bereich des Strafrechts — kaum aufzuhalten. Nach den jüngsten Vorfällen vergangenes Jahr in der Westschweiz, bei denen die jungen Frauen Marie und Adeline auf tragische Weise ihr Leben durch bereits verurteilte Gewalt- und Sexualstraftäter verloren, wurde der Druck noch grösser. Straftäter machen vor den Kantonsgrenzen nicht halt. Das hat auch der Fall des entflohenen Jean-Louis B. veranschaulicht, eines Gewaltstraftäters aus dem Kanton Bern, der 2011 aus einer Anstalt im Kanton Neuenburg entflohen und die Schweiz in Angst und Schrecken versetzte.

Wie üblich folgten auf die medial stark begleiteten Ereignisse politische Reaktionen. 2011 forderte die Walliser CVP-Nationalrätin Viola Amherd in ihrem Postulat eine stärkere Einbindung des Bundes. Damit trug sie die heftige Kritik an der uneinheitlichen Praxis — beispielsweise beim Urlaub von Straf-

tätern zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz — ins nationale Parlament. Ein von ihr geforderter Bericht des Bundes über den Stand des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz wurde in Auftrag gegeben. Der Zürcher SP-Nationalrat und Strafrechtsexperte Daniel Jositsch ging noch weiter mit seiner Forderung: Er verlangte eidgenössische Strafvollzugsregeln für gefährliche Straftäter.

Die allgemeine Kritik richtete sich insbesondere auch gegen die Westschweiz. Bei der Einschätzung über das Risiko von Straftätern, der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht wurde in der Romandie ein Umdenken gefordert — in Richtung der restriktiveren Deutschschweizer Standards. Diese waren nach dem Mord an der Jugendlichen Pasquale 1993 am Zollikerberg eingeführt worden. Die Romands hatten sich bisher weniger am Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit orientiert. Nun herrschte Krisenstimmung in der französischen Schweiz, speziell in Genf.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) formulierte im März 2012 in einem Merkblatt neue Regeln für den Ausgang und Vollzugslockerungen für Straftäter. Ob-

det und seine Waadtländer Amtskollegin Jacqueline de Quattro zum Handeln entschlossen waren, reagierte das lateinische Konkordat verzögert. Zwar wurden in minuziösen Berichten die Fälle Marie und Adeline aufgearbeitet. In der Westschweiz hält sich aber die Meinung hartnäckig, dass es kein Nullrisiko gibt, und dass auch die Vereinheitlichung des Strafvollzugs nicht davor schützt, dass jemand rückfällig wird.

### Lange Mängelliste

Der Bericht auf das Postulat von Viola Amherd wurde im Frühjahr dieses Jahres veröffentlicht. Darin kommt der Bundesrat in einer sorgfältigen Gesamtbetrachtung zu verschiedenen Schlussfolgerungen. So sind die gesetzlichen Vorgaben in den Kantonen sehr unterschiedlich, teilweise fehlen Themen ganz, etwa im Bereich der Sicherheit und der Risikoabsicherung bei Vollzugslockerungen. Beim Umgang mit Risikotätern brauche es einen «Professionalisierungsschub». Der Bericht ortet klar den Bedarf nach einer gesamtschweizerischen Abstimmung bei der Organisation des Straf- und Massnahmenvollzugs. Genannt werden folgende

bildung, bei der Delikt- und Risiko-orientierung sowie bei der Planung der Strafanstalten. Die hohe Belegungsrate bzw. die Überbelegung in der Westschweiz sowie die vielen kleinen Anstalten verlangten nach schweizweiten Planungsgrundlagen.

Anders als verschiedentlich gefordert spricht sich der Bundesrat jedoch gegen eine Bundeslösung aus. Obwohl sich viele Probleme nur interdisziplinär bzw. in nationaler Zusammenarbeit bewältigen liessen, würde ein eidgenössisches Gesetz die Probleme nicht lösen, da es nicht an gesetzlichen Grundlagen mangle, heisst es im Bericht. Stattdessen wurde der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren empfohlen, gemeinsame Standards im Justizvollzug zu erarbeiten.

### Bloss kein Populismus

Die diplomatisch vorgebrachte Kritik wurde bei der KKJPD mit Wohlwollen aufgenommen. Letztlich hatte der Bundesrat wohl auch noch einen weiteren Grund erkannt, weshalb Fachleute, die an sich für eine Vereinheitlichung wären, eine eidgenössische Lösung ablehnen: Bei der heutigen Zusammenset-

tische Schlicht über das Thema Justizvollzug absehbar. Diese wäre einer umsichtigen Verbesserung des Status quo nicht zuträglich. So kommt es also, dass die Kantone die Kommission der KKJPD für die interkantonale Koordination im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, den sogenannten Neunerausschuss, mit der Ausarbeitung gemeinsamer Standards beauftragt haben. Unter ihrem Präsidenten, dem Zürcher Regierungsrat Martin Graf (siehe Interview), ist nun ein Konzept gediehen, das an der Herbstversammlung der KKJPD dem Plenum vorgelegt werden soll.

Darin hält der Neunerausschuss die Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz auf neun dicht gefüllten Seiten fest. Kernstück sind Verbesserungen in drei Punkten: beim Fallmanagement, das von einer kantonalen Vollzugsbehörde aus geleitet werden soll, bei der Delikt- und Risikoorientierung sowie beim Informationsaustausch trotz Amts- oder ärztlichem Berufsgeheimnis. Konkrete Pläne gibt es auch für ein nationales Kompetenzzentrum für Justizvollzug. Von hier aus sollen gemeinsame Standards erarbeitet werden. Bis das Rea-

## «Es ist nicht sicher, dass der Bund die Arbeit besser macht»

Herr Graf tragische Gewaltverbrechen, übervolle Gefängnisse: Stossen die kantonalen Strafvollzugsbehörden an ihre Grenzen?

Aus meiner Sicht wird der Strafvollzug in der Schweiz zu Unrecht in ein schiefes Licht gerückt. Er ist besser als sein Ruf. Im Vergleich zum Ausland ist unser System vorbildlich. Aber es ist richtig, wir müssen versuchen, negative Einzelfälle besser zu verhindern.

Laut dem Bericht Amherd ist der Strafvollzug zu wenig professionell und zu uneinheitlich. Kann das geplante nationale Kompetenzzentrum für Justizvollzug diese Defizite auffangen?

Ja, weil diese Zusammenarbeit der Kantone der Vereinheitlichung der gesamten Arbeit im Justizvollzug dient. Wir erweitern damit das Schweizerische Ausbildungszentrum für Justizvollzug und führen rund sieben dezentral geführte Projekte dort zusammen, beispielsweise das Monitoring über Kapazitäten in den Anstalten oder das Projekt «Bildung im Strafvollzug» und weitere mehr.

Wieso kommt dieses Zentrum erst jetzt? Die Idee gab es schon länger. Nun ist wohl der Genfer Staatsrat Pierre Mau-

Mängel: fehlende Standards in der Aus- allerdings der Zeitpunkt gekommen, aus Effizienzgründen die vielen dezentral geführten Projekte effizienter zusammenzufassen.

Nach den Gewalttaten an Marie und Adeline ging ein Ruck durch die Westschweiz. Handeln die Kantone nun deshalb?

Das hat den Prozess sicherlich unterstützt. Allerdings war das Postulat von



«Wir müssen negative Einzelfälle besser verhindern.»  
Martin Graf  
Präsident des Neunerausschusses der KKJPD

Viola Amherd, das einen Bericht über den Stand des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz forderte, ja schon vorher eingereicht worden. Das Thema Kompetenzzentrum war deshalb schon vorher auf dem Tisch, aber diese Fälle haben die Arbeiten an diesem Projekt sicherlich beschleunigt.

zung des Parlaments wäre eine populistische Lösung im Gegensatz zu einem Eingreifen des Bundes.

Es gibt in der Schweiz eine grosse Vielfalt von Anstalten mit ganz unterschiedlichen Aufgaben. Das ist auch richtig so, weil auch die Täterschaft divers ist: Ausländern, psychisch und physisch Kranken und kulturellen Unterschieden muss Rechnung getragen werden. Nur wenn die Kantone dazu beauftragt sind, haben sie auch ein Interesse, nahe dran zu bleiben und ihre Aufgaben möglichst gut zu machen. Wird die Verantwortung an den Bund delegiert, ist nicht sicher, dass die Arbeit besser gemacht wird.

Gefährliche Straftäter betreffen allerdings die ganze Schweiz und stellen eine Bedrohung für die Bevölkerung dar, die nicht nur auf kantonaler Ebene besteht. Hier besteht doch eindeutiger Handlungsbedarf. Deshalb wollen wir nun auch das Risikomanagement verstärken. Mit einem risikoorientierten Strafvollzug (ROS) wollen wir gefährliche Täter besser einschätzen können. Es ist sicher richtig, wenn wir nun in der ganzen Schweiz versuchen, dieses Risiko besser zu bewältigen, das von diesen Tätern ausgeht.

lität wird, bleibt noch viel zu tun.

Stichwort Kuscheljustiz: Unser System fokussiert auf die Täter und vergisst dabei die Opfer. Finden Sie das richtig?

Tat- und taterorientiert zu arbeiten, ist richtig, und ich bestreite, dass der heurige Justizvollzug falsch ausgerichtet ist. Er ist zielführend, weil er darauf ausgerichtet ist, möglichst wenig Rückfälle zuzulassen. Das hat absolute Priorität, denn die meisten Straftäter werden nach der verbüsst Strafe zu Recht wieder freigelassen und müssen sich im Alltag bewähren. Dafür braucht es eine Resozialisierung im Strafvollzug. Dass dabei die Opfer in den Hintergrund treten, ist bedauerlich. Aus meiner Sicht könnte die Opferhilfe durchaus weiter ausgebaut werden, doch da braucht es den Willen von National- und Ständerat, schliesslich handelt es sich um ein Bundesgesetz.

Interview: Jü.