

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug» an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 6. Mai 2024

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 IPK 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 Antworten auf mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet wurden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 10. April 2024 / 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) Kommission für den Justizvollzug (JVK)

- > Die IPK begrüsst die Schaffung einer ständigen Kommission für den Justizvollzug (JVK) auf den 1. Januar 2024. Dieses Organ der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) soll die politische Steuerung des Straf- und Massnahmenvollzugs auf nationaler Ebene verbessern und verstärken. Die JVK hat also den Auftrag, für den Austausch, die Koordination und die Harmonisierung zwischen den Konkordaten zu sorgen. Sie soll der KKJPD die Grundlagen liefern, damit diese Empfehlungen an die Kantone abgeben und zu wichtigen Themen im Justizvollzug Stellung nehmen kann. Sie hat folgende Hauptaufgaben:
 - die entscheidenden aktuellen Entwicklungen im Justizvollzug in der Schweiz zu identifizieren und zu analysieren;

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 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 2023 und dem 6. Mai 2024 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

- zu beurteilen, ob Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Justizvollzug von nationaler Bedeutung sind und schweizweit einheitlich behandelt werden sollten;
- den Prozess der Behandlung politischer und technischer Fragen von nationaler Bedeutung festzulegen und zu steuern oder die Angelegenheit der zuständigen Stelle (Konkordate, Kantone, externe Dritte) zuzuweisen und an diese weiterzuleiten;
- die Ergebnisse der Arbeiten für die behandelten Fragen auf nationaler Ebene zu bestätigen;
- die Entscheide der Plenarversammlung vorzubereiten;
- die Umsetzung der Entscheide zu überwachen.

Die JVK wird 2024 von Regierungsrätin Karin Kayser Frutschi (NW) präsiert. 2025 übernimmt Staatsrat Romain Collaud (FR) und 2026 Regierungsrätin Jacqueline Fehr (ZH) den Vorsitz.

- > Die IPK stellt fest, dass die Schaffung der JVK einer Rückkehr zur Situation gleichkommt, die herrschte, bevor dem Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) die Aufgabe übertragen wurde, die Praktiken im Justizvollzug zu harmonisieren. Dieser politische Auftrag wurde zuvor vom Neunerausschuss erfüllt, der inzwischen aufgelöst wurde. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, dass das SKJV diese politische Steuerung übernimmt. Künftig ist die JVK dafür zuständig, während sich das SKJV auf seine technischen Aufgaben konzentriert (*siehe unten*).

B) Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV)

- > Die IPK nimmt zur Kenntnis, dass das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) auf den 1. Januar 2024 von seinen politischen Steuerungsaufgaben befreit wurde und künftig klar als Fachorganisation positioniert ist; seine Hauptaufgaben sind:
 - die theoretische und praktische Grundausbildung, Weiterbildung und höhere Berufsbildung der im Strafvollzug tätigen Personen durchzuführen;
 - die Ausbildung der inhaftierten Personen in den Justizvollzugsanstalten zu leiten;
 - im Fachbereich Justizvollzug Grundlagen zu erarbeiten, den interdisziplinären Austausch zu fördern und das Informationsmanagement sicherzustellen.
- > Die IPK begrüsst diese Neuausrichtung des SKJV auf seine Aufgaben in der Ausbildung, im Informationsaustausch und im Austausch zwischen Fachleuten.

C) Informationssystem Justizvollzug (IS-JV) und Entwurf eines Konkordats über den Austausch elektronischer Daten zwischen den Kantonen

- > Die IPK nimmt Kenntnis von der Implementierung von [IS-JV](#) (Informationssystem Justizvollzug), mit dem das Sammeln und das Bereitstellen von statistischen Informationen im Schweizer Justizvollzug optimiert und automatisiert werden sollen. Die LKJPD erklärt, dass so die Qualität der Datenlieferung und die Datenqualität in den Prozessen erhöht werden können. Sie weist weiter darauf hin, dass die Informationen über die inhaftierten Personen und die verfügbaren

Plätze in den Vollzugsanstalten von den zuständigen Behörden mit Suchfunktionen abgerufen werden können. Diese zentrale Datenbank wird die Arbeit der Strafvollzugsbehörden vereinfachen und beschleunigen. Ausserdem wird es möglich sein, schnell zu erfahren, ob eine Person in einer Schweizer Anstalt inhaftiert ist; das ist derzeit nicht der Fall, was der Schweiz Kritik im Zusammenhang mit der Umsetzung des [Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen](#) einbringt.

- > Die IPK hält fest, dass es für die Einführung des Informationssystems IS-JV eine gesetzliche Grundlage braucht. Die KKJPD schlägt deshalb vor, dass die Kantone ein Konkordat über den Austausch elektronischer Daten im Bereich des Justizvollzugs, der Untersuchungshaft und der Administrativhaft zwischen den Kantonen ratifizieren. Im Bericht der LKJPD wird angegeben, dass sie *[die KKJPD]* als für das Informationssystem verantwortliches Organ den Betrieb sicherstellen würde.

Die Kantone ihrerseits wären verpflichtet, die im Konkordat bezeichneten Daten zu übermitteln. Die Möglichkeit, die Datenbank abzufragen, soll den Justizvollzugsbehörden und, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, den kantonalen und eidgenössischen Polizeibehörden eingeräumt werden.

Schliesslich werden die im IS-JV gespeicherten Daten ständig aktualisiert und vernichtet oder anonymisiert, sobald sie nicht mehr benötigt werden.

- > Die IPK begrüsst die vom Informationssystem IS-JV angebotene Digitalisierung des Justizvollzugs, die zu einer Zeitersparnis und Effizienzsteigerung für die Behörden sowie zu einer Harmonisierung der Systeme und Daten und damit zu einer Verbesserung der Datenqualität führen dürfte. Die Kommission legt besonderen Wert auf die Sicherheit dieser äusserst schützenswerten Daten und erwartet, dass diese Sicherheit gemäss den höchsten Sicherheitsanforderungen gewährleistet wird.
- > Die IPK hätte es als sinnvoll erachtet, wenn eine interparlamentarische Kommission zur Prüfung des von der KKJPD erarbeiteten Konkordatsentwurfs gebildet worden wäre. Sie nimmt jedoch zur Kenntnis, dass dies aus Zeitmangel kaum möglich ist: Das Konkordat müsste im November 2024 von der KKJPD angenommen werden, bevor es den Kantonen zur Ratifizierung vorgelegt wird. Die IPK ist hingegen der Ansicht, dass dieser Konkordatsentwurf zumindest der Interparlamentarischen Koordinationsstelle (IKS) vorgelegt werden sollte.

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

A) Pensionspreis

- > Die IPK begrüsst im vergangenen Jahr die Absicht, die von Curabilis erbrachten «Sicherheits-» und «therapeutischen» Leistungen getrennt in Rechnung zu stellen³. Da psychische Erkrankungen Krankheiten im Sinne des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sind, ist es gerechtfertigt, die KVG-Versicherer mit den Kosten für therapeutische

³ Der Pensionspreis pro Tag in Curabilis beläuft sich auf 1286 Franken; dieser Preis setzt sich zusammen aus einem Betrag von 670 Franken für die «Sicherheits»leistung und einem Betrag von 616 Franken für die «therapeutische» Leistung.

Behandlungen zu belasten, die im Rahmen einer institutionellen Massnahme durchgeführt werden. Dadurch werden die Kantone entlastet.

Die für den 1. Januar 2024 angekündigte getrennte Rechnungsstellung wurde jedoch verschoben, da es laut der LKJPD «nicht so einfach ist, wie es auf den ersten Blick schien», sie umzusetzen: Neben einigen praktischen Modalitäten, die sich auf die platzierenden Kantone auswirken und noch geklärt werden müssen, hat sich eine mit den Versicherungen abgesprochene Diskussion als notwendig erwiesen, insbesondere um potenziellen Streitigkeiten mit ihnen vorzubeugen oder einen ausgehandelten Tarif zu erhalten. Diese Diskussion soll im Laufe des Sommers 2024 stattfinden.

Die IPK nutzt hier die Gelegenheit, ihre Unterstützung für die geplante Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)⁴ zu bezeugen, mit der die Versicherungspflicht für inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz eingeführt werden soll. Diese Änderung – die notwendig ist, damit eine medizinische Gleichbehandlung im Freiheitsentzug gewährleistet ist – muss so schnell wie möglich zustandekommen.

- > Die Kommission versteht zwar, dass noch einige Hindernisse aus dem Weg geräumt werden müssen, bedauert jedoch, dass sich das Verfahren, das zu einer Vereinbarung über die Rechnungsstellung für die von Curabilis erbrachten «Sicherheits-» und «therapeutischen» Leistungen führen soll, verlangsamt. Sie fordert die LKJPD auf, sich für eine schnellstmögliche Umsetzung einzusetzen.

B) Konkordatsplanung

- > Die IPK begrüsst die Absicht der Konferenzen der drei Konkordate, eine gemeinsame gesamtschweizerische Planungsgrundlage zu erarbeiten. Jetzt, wo die schweizerischen Strafvollzugsanstalten eine Gesamtauslastung von über 90 % (über 100 % für das lateinische Konkordat) aufweisen⁵ und sich jeder Kanton fragt, wohin die Verurteilten zur Verbüssung ihrer Strafe gehen können, scheint es sinnvoll, gemeinsam über die Bedürfnisse und die Mittel zu deren Erfüllung nachzudenken. Dies ist umso dringlicher, als das Problem der Überbelegung der Gefängnisse allmählich auch die beiden deutschsprachigen Konkordate betrifft, wie im Bericht der LKJPD festgestellt wird.

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

- > Die IPK nimmt zur Kenntnis, dass die LKJPD am 2. November 2023 das Konkordatsreglement über den Risiko- und ressourcenorientierten Justizvollzugsprozess der lateinischen Schweiz (PLESORR) verabschiedet hat, womit das Projekt, das 2017 gestartet wurde, erfolgreich abgeschlossen wurde. Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2025 in Kraft und ist für alle lateinischen Kantone verbindlich. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Einheiten werden im Laufe des Jahres 2024 verschiedene Schulungsmodulare zu PLESORR angeboten.

⁴ [Änderung des KVG: Versicherung von inhaftierten Personen](#), Bundesamt für Gesundheit.

⁵ [Monitoring Justizvollzug](#), Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug.

Zur Erinnerung: Mit dem PLESORR-Prozess sollen die Grundsätze und die Umsetzung des Risikomanagements im Justizvollzug harmonisiert werden. Die Standardisierung der Verfahren soll zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe und Haftanstalten) und zu einer besseren Behandlung heikler Fälle führen, was wiederum die Rückfallquote senken soll.

Es sei daran erinnert, dass der Prozess mit einer anfänglichen Triage beginnt, bei der jeder neue Fall einheitlich nach der Art des Delikts (Schweregradindikatoren) und der Kategorie des Rückfallrisikos, das die Person im Justizvollzug aufweist (Rückfallindikatoren), eingestuft wird.

Schweregradindikatoren	Rückfallindikatoren
<p><i>Art der Delikte:</i></p> <p>A. gewaltfreie Delikte</p> <p>B. Gewaltdelikte, die jedoch nicht in Art. 64 Abs. 1 StGB aufgezählt werden</p> <p>C. Delikte, die in Art. 64 Abs. 1 aufgezählt werden</p> <p>D. Schwere Delikte, die in Art. 64 Abs. 1 StGB aufgezählt werden (Mindeststrafe 1 Jahr oder Delikte im Sinne von Art. 64 Abs. 1bis StGB)</p> <p><i>Dauer der Strafe (Bruttostrafmass):</i></p> <p>1 Jahr; 3 Jahre; 5 Jahre.</p>	<p>Anzahl Einträge im Schweizer Strafregister (letzte 3 Jahre)</p> <p>Psychische Störungen im Zusammenhang mit dem Delikt (therapeutische Massnahme)</p> <p>Früheres Scheitern der Probezeit</p> <p>Bedingte Strafe</p> <p>Vielfältige Delikte</p> <p>Alter</p>

Diese anfängliche Triage führt zu einer differenzierten Einstufung der Fälle (rot, orange oder grün), aus der sich die einzusetzenden Ressourcen zur Beurteilung – insbesondere die Notwendigkeit einer kriminologischen Evaluation – und die geeigneten Vorkehrungen für die Betreuung des Falls ergeben. Eine kriminologische Evaluation wird systematisch bei roten Fällen vorgenommen, kann bei orangen Fällen vorgenommen werden und wird bei grünen Fällen nicht vorgenommen.

Es ist zu beachten, dass 15-20 % aller Verurteilungen vom PLESORR-Prozess betroffen sind und nur 20 % dieser Verurteilungen zu einer kriminologischen Evaluation führen.

3. Lateinisches Konkordat über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher

A) Pramont

- > Die IPK stellt fest, dass das Massnahmenzentrum Pramont (VS) – das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben und junge erwachsene Männer angeordnet werden, vorgesehen ist – weiterhin überbelegt ist⁶. Zur Erinnerung: Pramont – die einzige Einrichtung dieser Art in der Westschweiz – bietet 24 Plätze, was bei weitem nicht ausreicht.

⁶ Der Bericht der LKJPD nennt für 2023 einen jährlichen Belegungsgrad von 96,61 % und am 8. März 2024 eine Warteliste, die sich auf 18 Minderjährige beläuft.

Die Kommission hat die Konkordatskantone nun schon seit vielen Jahren immer wieder ermahnt, diese Situation, die sowohl für die Gesellschaft als auch für die betroffenen Jugendlichen schädlich ist, zu korrigieren. Nachdem das Projekt zur Sanierung des Heims Prêles Ende 2022 aufgegeben wurde, wartet sie nun auf die Erweiterung des Erziehungszentrums Pramont (18 zusätzliche Plätze). Ein Postulat, das forderte, dass dieses Projekt so bald wie möglich umgesetzt wird, wurde vom Grossen Rat des Kantons Wallis angenommen und an den Walliser Staatsrat weitergeleitet.

- > Die IPK hofft, dass der Kanton Wallis die neuen Infrastrukturen in Pramont bald erstellt, hält jedoch fest, dass das von den Geldern abhängt, die im Fonds zur Finanzierung der Investitionen und der Geschäftsführung von staatlichen Immobilien (Fonds FIGI) zur Verfügung stehen; er ist allerdings mittlerweile erschöpft. Die Kommission ist erfreut zu erfahren, dass dem Walliser Grossen Rat demnächst eine Erhöhung der Obergrenze dieses Fonds vorgelegt werden soll. Ebenso freut sie sich zu erfahren, dass das Projekt zur Erweiterung des Erziehungszentrums Pramont zu den Prioritäten des Kantons Wallis gehören soll.

B) EDM Aux Léchaies

- > Die Kommission stellt fest, dass die Auslastung der 18 Plätze für Minderjährige in der gemischten Anstalt für Minderjährige und junge Erwachsene (EDM) *Aux Léchaies* in Palézieux, die für die Untersuchungshaft und den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen bestimmt ist, mit 84,7 % (85,7 % im Jahr 2022) stabil bleibt. 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 hält fest, dass im zweiten Jahr in Folge seit der Aufnahme der jungen Erwachsenen (18 bis 22 Jahre) in den Bestand die Hafttage der Minderjährigen (5572) höher waren als die der Erwachsenen (4587). Der Kanton Waadt schlug daher vor, die Zahl der Plätze für Minderjährige von 18 auf 24 zu erhöhen. Langfristig ist eine Nutzung der 36 Plätze des EDM für minderjährige Bewohnerinnen und Bewohner nicht ausgeschlossen.
Die IPK ist der Ansicht, dass es nicht ausreicht, die Anzahl der Haftplätze für Minderjährige in Les Léchaies zu erhöhen. Es sollte auch nach zusätzlichen Plätzen in Einrichtungen für den Massnahmenvollzug gesucht werden, um zu verhindern, dass Minderjährige mangels geeigneter Alternativen länger im EDM (Untersuchungshaft und vorzeitiger Strafvollzug) bleiben müssen.
Die IPK stellt weiterhin fest, dass die Erhöhung der Anzahl der Plätze für Minderjährige auf Kosten der jungen Erwachsenen geht, die sich in Anstalten wiederfinden, die für ihre Situation weniger geeignet sind.
- > Die Kommission stellt weiterhin fest, dass die Platzierung von Mädchen deutlich zugenommen hat: von 9 im Jahr 2022 auf 25 im Jahr 2023.

C) Geschlossene Anstalt für Mädchen

- > Die Kommission nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass im Juli 2024 die Aufnahmeeinheit Time Up in Freiburg eröffnet wird und vier Plätze für den Vollzug von Strafmassnahmen in geschlossenen Einrichtungen anbietet, die gegen Mädchen verhängt wurden. Eine solche Struktur, die es bislang nicht gab, wird endlich eine Lücke im lateinischen Konkordat schliessen.

Die IPK dämpft jedoch ihren Enthusiasmus, da sie der Ansicht ist, dass diese vier Plätze sicherlich nicht ausreichen werden, um den Bedarf zu decken, dessen Entwicklung sie bestimmt verfolgen wird.

4. Verschiedenes

- > Die IPK fordert die LKJPD auf, ihr eine Statistik über die von den Konkordatskantonen ausgestellten Haftbefehle vorzulegen, die nicht vollstreckt werden, weil nicht genügend Plätze in den Strafvollzugsanstalten zur Verfügung stehen. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein solcher Überblick die Überlegungen über die Anzahl der nötigen Plätze bei der Gefängnisplanung unterstützen wird.
- > Die IPK fordert die LKJPD zudem auf, ihr eine Statistik über die Todesursachen in den Gefängnissen (Selbstmord, natürlicher Tod, Unfall usw.) zu liefern.

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug»

(Sig.) Stéphane Ganzer (VS)

Präsident

(Sig.) Patrick Pugin

Sekretär

Freiburg, 6. Mai 2024