

Herausforderungen im Strafvollzug

# Die Qualität des Freiheitsentzugs fördern

## Gastkommentar

von HANS-JÜRIG KÄSER  
und BENJAMIN F. BRÄGGGER

Der Freiheitsentzug in der Schweiz stellt heute eine klassische Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen dar. Es finden sich Regelungen im Völkerrecht, in der Bundesverfassung, in der Bundesgesetzgebung auf Gesetzes- und Verordnungstufe. Interkantonales Recht im Rahmen der Konkordatsverträge und deren Ausführungsbestimmungen verfeinern den rechtlichen Rahmen. Abschliessend ist jedoch jeder der 26 Kantone selber 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.

Die Kantone stehen damit im Bereich des Freiheitsentzuges vor grossen Herausforderungen. So gilt es, genügend geeignete Haft- und Therapieplätze für die grösser werdende Zahl von inhaftierten Personen 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 länger, weil die bedingte Entlassung häufig erst nach der Verbüssung 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 und Verwahrte stetig zu. Dies vor allem deshalb, weil wegen der immer konsequenter angewendeten Risikoorientierung im Strafvollzug weniger Massnahmen-Insassen entlassen als Neuverurteilte eingewiesen werden. Schliesslich sind immer weniger Menschen in der Lage, Geldstrafen zu bezahlen, was zu mehr 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 erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) als auch von der nationalen Kommission zur Verhütung von Folter 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. Welches sind die Lösungsansätze?

Die Kantone in Zusammenarbeit mit den drei Strafvollzugskonkordaten und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sind sich dieser Problemstellungen bewusst und sind im Begriff, Verbesserungen zu planen und 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 Prozess der Erneuerung der teilweise veralteten und deshalb unzulänglichen Haftinfrastruktur ist aber 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 etwa der Halbgefängenschaft, der gemeinnützigen Arbeit und des elektronisch überwachten Hausarrests, d. h. des 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 sys-

tematische Falltriage 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 mehrerer Jahre 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 ihren Kooperationspartnern, v. a. 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 individuellen Rückfallrisikos für jeden Verurteilten dar. Der Interventionsbedarf und die Ansprechbarkeit der straffälligen Person werden während des gesamten Vollzugsverlaufs beurteilt. Dies garantiert eine verbesserte rückfallpräventive wie auch sozial reintegrative Wirkung des Sanktionenvollzuges, wie dies in Art. 75 StGB gefordert wird. ROS ermöglicht also, den Vollzugsverlauf der einzelnen Eingewiesenen einheitlich, über die verschiedenen Vollzugsstufen und Vollzugseinrichtungen hinweg konsequent auf die Rückfallprävention und Wiedereingliederung auszurichten. Die Kantone des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats prüfen zurzeit die Einführung des ROS-Systems.

Mittelfristig soll die Harmonisierung der Vollzugspraxis in den einzelnen Kantonen durch die Schaffung eines schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug 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. Der Betrieb dieses Zentrums, welches im Wesentlichen durch die Kantone finanziert wird, soll seine Tätigkeiten gestaffelt, ab Mitte 2017, aufnehmen. Schliesslich gilt es, die Koordination der Arbeiten und auch den Informationsaustausch zwischen dem Bund und der KKJPD, zwischen den Konkordaten und der KKJPD sowie unter den drei Konkordaten zu verbessern.

Die umgesetzten oder geplanten Verbesserungen sollen die Qualität des schweizerischen Freiheitsentzugs fördern, damit das im Schweizerischen Strafgesetzbuch verankerte Prinzip der Wiedereingliederung von Straftätern, 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** ist Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, Präsident der KKJPD und Präsident des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

**Benjamin F. Brägger** ist Sekretär des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.