

(sechs Kantone), gesetzliche Regelungen zur Anordnung der Sicherheitshaft (vier Kantone), vermehrter Einbezug der Kommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit (drei Kantone), Überprüfung der Dossiers bei langen Freiheitsstrafen (drei Kantone), Erhöhung der personellen Ressourcen (zwei Kantone), Vollzugspläne (ein Kanton).

Offenbar nutzen nur wenige Kantone die Erkenntnisse aus diesen Vorfällen in anderen Kantonen systematisch zur Überprüfung ihrer eigenen Vollzugssysteme. Zudem ist aus der Befragung der Kantone nicht ersichtlich, ob das eigene Strafvollzugssystem periodisch einer Überprüfung, beispielsweise durch externe Fachleute, unterzogen wird. Dies ist jedoch insbesondere dann unabdingbar, wenn die Sicherheit der Gesellschaft, aber auch diejenige des im Justizvollzug involvierten Personals und der Inhaftierten gewährleistet werden muss.

11 Empfehlungen zum Freiheitsentzug aus internationaler Sicht: CAT, CPT, NKVF, UNO - Pakt II, ERMK

Verschiedene internationale rechtliche Instrumente beschäftigen sich mit dem Straf- und Massnahmenvollzug, insbesondere mit dem Thema des Freiheitsentzugs. Es handelt sich hierbei um international anerkannte Überprüfungsmechanismen, welche die Problemfelder des freiheitsbeschränkenden Straf- und Massnahmenvollzugs in einem breiten Sinne beleuchten. Die Überprüfungen werden von unabhängigen Experten und Expertinnen durchgeführt.

11.1 Internationale Überprüfungsmechanismen

Die Schweiz hat 1986 das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ratifiziert (SR 0.105). Dieses Instrument der Vereinten Nationen sieht vor, dass die Schweiz periodisch, in der Regel alle vier Jahre, einen Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens einreicht. Dieser wird anschliessend vom UNO-Ausschuss gegen Folter (CAT) überprüft und mit einer Schweizer Delegation diskutiert. Abschliessend werden Empfehlungen an die Schweiz verfasst. Auch Einzelpersonen können an diesen Ausschuss gelangen, um ihren individuellen Fall untersuchen zu lassen.

Im Jahr 1988 hat die Schweiz das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR 0.106) ratifiziert. Zentral hierfür ist der europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT), welcher periodisch die Mitgliedsstaaten besucht. Diese Besuche finden in der Regel alle vier Jahre statt, wobei auch unangekündigte ad hoc Besuche möglich sind.

2009 ratifizierte die Schweiz das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zur UNO-Anti-Folter-Konvention (SR 0.105.1). Dieses schuf den Unterausschuss zur Prävention von Folter als Organ der Vereinten Nationen, der ebenfalls den verschiedenen Mitgliedern einen Besuch abstatten kann. Von grösserer Bedeutung ist jedoch, dass dieses Protokoll die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, einen eigenen nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter zu schaffen. Seit dem Jahr 2010 übernimmt dies für die Schweiz die NKVF.

Die Schweiz ist zudem Vertragsstaat im internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II SR 0.103.2). Auch dieser sieht eine periodische Berichterstattung vor, woraus sich Empfehlungen des Menschenrechtskomitees ergeben.

Und schliesslich äussert sich auch das europäische Gericht für Menschenrechte zu spezifischen Fragen des Straf- und Massnahmenvollzugs im Rahmen von Individualbeschwerden, in denen Einzelpersonen eine Entscheidung der Schweizer Behörden in Frage stellen können.

11.2 *Konsultierte Berichte*

Aus den verschiedenen über die Schweiz erstellten Berichten können diverse Analysen und Empfehlungen an die Schweizer Behörden für diesen Bericht herangezogen werden. An dieser Stelle werden nur die grossen Tendenzen oder Hauptbeobachtungen zur vorliegenden Fragestellung aufgegriffen. Diese betreffen konzeptionelle oder strukturelle Defizite, die anlässlich einzelner oder mehrerer Besuche kritisiert wurden.

Hierfür wurden die Schlussbeobachtungen des Menschenrechtskomitees 2009, im Anschluss an den 3. periodischen Bericht der Schweiz, und diejenigen des CAT 2010, im Anschluss an den 6. periodischen Bericht der Schweiz, die jährlichen Tätigkeitsberichte der NKFV von 2010 bis 2012 sowie der Bericht des CPT über den letzten Besuch in der Schweiz vom Jahre 2011 herangezogen.

Ausserdem wurden die Einzelfallentscheide des CAT und die Jurisprudenz des europäischen Gerichts für Menschenrechte in Bezug auf die Artikel 1 - 5 der Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) seit 2003 analysiert. Keiner dieser Entscheide ist jedoch für den vorliegenden Bericht relevant.

11.2.1 Zur Situation der psychisch kranken Gefangenen

Mehrere Instanzen haben im Rahmen ihrer Berichte die Situation der psychisch kranken Gefangenen untersucht. Alle stellen fest, dass die Situation sowohl in Bezug auf die Infrastruktur als auch in Bezug auf die Betreuung höchst unbefriedigend ist.

Das CAT äusserte im Jahr 2010 seine Besorgnis über die nicht adäquaten Zugangsmöglichkeiten von Gefangenen zur Gesundheitsversorgung, vor allem wenn es sich um psychisch Kranke handelt und dies insbesondere in der Vollzugseinrichtung für Administrativhaft Frambois¹⁴⁴.

Das CPT stellte im Jahr 2011 fest, dass psychisch Kranke in den besuchten Strafanstalten keine entsprechende Behandlung erhielten. Es rief ebenfalls in Erinnerung, dass es schon im Anschluss an den ersten Besuch im Jahr 1991 empfohlen habe, die als gemeingefährlich eingestuften Inhaftierten mit grossen psychischen Störungen in einer Spitalabteilung (ausserhalb oder innerhalb des Gefängnisystems) betreuen zu lassen, welche über genügend qualifiziertes Personal verfügt und eine adäquate Betreuung sicherstellen kann. Das CPT verlangte deshalb 2011 mit Nachdruck die Schaffung einer

¹⁴⁴ CAT, Observations finales 2010, §17

interdisziplinären Arbeitsgruppe, um eine notfallmässige Lösung zu finden¹⁴⁵. Ausserdem regte das CPT die Schaffung einer spezialisierten psychiatrischen Abteilung für inhaftierte Minderjährige in Genf¹⁴⁶ sowie die Einführung eines permanenten psychiatrischen Dienstes in der Bewachungsstation des Inselspitals¹⁴⁷ an.

Die NKVF ist der grundsätzlichen Ansicht, dass das Anordnen von therapeutischen Massnahmen und deren Vollzug in Strafvollzugsanstalten generell und gesamtschweizerisch überdacht werden soll¹⁴⁸. Sie stellte im Bericht 2011 mit Besorgnis fest, dass sich die Behandlung der psychisch kranken Inhaftierten in den Vollzugsanstalten allzu oft auf strikte Einzelhaft bezieht, ohne ein therapeutisches Programm anzubieten¹⁴⁹. Im Bericht 2012 wiederholte sie, dass die Situation weiterhin als sehr unbefriedigend bezeichnet werden müsse, dass der Bedarf an Therapiemassnahmen gross sei und zurzeit nur ein Drittel der benötigten Plätze verfügbar sind. Das Konkordat der Westschweiz und des Tessins verfüge immer noch keine geeignete Einrichtung. Ausserdem bezeichnete sie die wiederholten Verzögerungen bei der Errichtung des konkordatlichen Massnahmenzentrums Curabilis als nur schwer nachvollziehbar und erinnerte daran, dass das lange Festhalten in Sicherheitszellen die psychische Verfassung dieser Menschen nur verschlechtere¹⁵⁰.

11.2.2 Lebenslange Verwahrung

Im Jahr 2010 stellte die NKVF anlässlich des Besuchs von Hindelbank (BE) fest, dass die Therapieangebote für verwahrte Insassinnen begrenzt sind. Sie bemängelte insbesondere die strenge Isolationshaft ohne soziale Kontakte und forderte in ihren Empfehlungen mehr zwischenmenschliche Kontakte und das sorgfältige Abwägen der Risiken und Sicherheitsmassnahmen¹⁵¹.

Das CPT rief 2011 in Erinnerung, dass es unmenschlich sei, einen Menschen lebenslänglich ohne realistische Hoffnung auf Entlassung einzusperren. Es forderte, dass dieses Konzept nochmals überprüft werde¹⁵². Zudem wies es erneut darauf hin, wie wichtig es sei, jede verwahrte Person einzeln auf ihr Risiko, aber auch auf ihre Möglichkeiten wieder entlassen zu werden, zu beurteilen. Jede Vollzugslockerung könne gemäss CPT abgelehnt werden, der Entscheid müsse jedoch auf einer individuellen Risikobeurteilung gründen¹⁵³. Auf der Ebene der Prozesse empfiehlt das CPT, dass ein rechtliches Gehör des Betroffenen, allenfalls durch seinen rechtlichen Vertreter, vor der Expertenkommission kategorisch vorzusehen sei¹⁵⁴. Auch das CAT ist beunruhigt über die Situation der lebenslänglich Verwahrten¹⁵⁵.

¹⁴⁵ CPT, Stellungnahme zum periodischen Besuch, 20 Oktober 2011, S. 6, et Bericht 2011, Kommentar §115 et 120 als auch die Informationsanfrage §116

¹⁴⁶ CPT, Bericht 2011, Kommentar §72

¹⁴⁷ CPT, Bericht 2011, Kommentar §78

¹⁴⁸ NKVF, Tätigkeitsbericht 2010, S. 20

¹⁴⁹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 5

¹⁵⁰ NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 6

¹⁵¹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2010, S. 19f

¹⁵² CPT, Bericht 2011, Kommentar §118

¹⁵³ CPT, Bericht 2011, Kommentar §117

¹⁵⁴ CPT, Bericht 2011, Kommentar §123

¹⁵⁵ CAT, Observations finales 2010, §18

11.2.3 Haftregime in Hochsicherheitsabteilungen

Die NKVF erinnert daran, dass das Vorenthalten von sozialen Kontakten durch eine strenge Isolation zum Entzug von Sinnesreizen führe, der den Prozess der Wiedereingliederung verstärke und sich damit nachteilig auswirke. Die Kommission hat verschiedene Fälle angetroffen, die sich während mehrerer Jahre in strikter Einzelhaft befanden. Deshalb müssen aus ihrer Sicht im Bereich des Verfahrens und der Dauer der Einzelhaft noch Fortschritte erzielt werden¹⁵⁶.

Auch das CPT empfiehlt, die Haftbedingungen in Bereich der Hochsicherheit zu verbessern, dies mit dem Ziel, die Gefangenen wieder ins Normalregime überführen zu können. Dies solle anhand von individualisierten Behandlungsprogrammen, dem täglichen Besuch eines Arztes, einer Ärztin oder eines qualifizierten Pflegers sowie garantierten Prozessen erreicht werden. Letzteres bedeutet, das Regime erstmals nach einem Monat und anschliessend dreimonatlich durch eine Anhörung des Gefangenen zu überprüfen¹⁵⁷.

11.2.4 Unterschiedliche Haftregimes an demselben Ort

Die NKVF stellte 2012 fest, dass die Führung unterschiedlicher Haftregimes in derselben Einrichtung ein schwieriges Unterfangen ist und dazu führt, dass die Haftbedingungen für gewisse Kategorien von Insassen restriktiver ausfallen als von Gesetzes wegen eigentlich vorgesehen¹⁵⁸. Aus Sicht der Kommission drängen sich in einigen Haftanstalten bauliche Massnahmen auf, damit die Inhaftierten besser getrennt werden können¹⁵⁹.

Das CAT seinerseits ist beunruhigt über die nicht überall systematisch vorhandene Trennung zwischen Erwachsenen und Minderjährigen¹⁶⁰.

11.2.5 Fehlende Infrastruktur

Bereits im Jahr 2009 hat das Menschenrechtskomitee gefordert, dass das Überbelegungsproblem der Gefängnisse, im Speziellen von Champ-Dollon (GE) gelöst werden müsse¹⁶¹. Diesen Befund teilte das CAT im 2010, indem es seine Besorgnis über die Gefängnisüberbelegung in der Schweiz, im Speziellen über diejenige in Champ-Dollon¹⁶² ausdrückte. Auch das CPT wies anlässlich seines Besuchs im Jahr 2011 auf die Überbelegung in Champ-Dollon hin¹⁶³.

Gemäss dem Bericht der NKVF im 2012 sollten die finanziellen Mittel zugunsten einer geeigneten Infrastruktur bereit gestellt werden, um angesichts der aktuellen Verschärfungen im Bereich des Strafvollzugs genügend geeignete Plätze zu schaffen. Sie weist darauf hin, dass durch Überbelegung im Gefängnis Spannungen und damit das Risiko von Gewaltvorfällen zunehmen. Bis zur Schaffung neuer Plätze findet es die NKVF un-

¹⁵⁶ NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 35

¹⁵⁷ CPT, Bericht 2011, Empfehlungen §50-53

¹⁵⁸ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 19-20

¹⁵⁹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 35

¹⁶⁰ CAT, Schlussbemerkungen 2010, §17

¹⁶¹ Menschenrechtskomitee, Schlussbemerkungen 2009, §17

¹⁶² CAT, Schlussbeobachtungen, 2010, §17

¹⁶³ CPT, Bericht 2011, Kommentar §34

vermeidlich, zwischenzeitlich in einzelnen Anstalten, insbesondere in Champ-Dollon und Bois-Mermet (VD) dringende Massnahmen zu treffen¹⁶⁴.

11.2.6 Beschäftigungssituation und Zugang zu medizinischer Versorgung

Sowohl von der NKVF als auch vom CPT werden die ungenügenden Beschäftigungsmöglichkeiten ausserhalb der Zelle kritisiert, dies zum Beispiel im Bezirksgefängnis von St. Gallen (SG)¹⁶⁵, in Champ-Dollon und in Frauenfeld (TG)¹⁶⁶, als auch diejenige für inhaftierte Minderjährige in La Farera (TI)¹⁶⁷ oder in La Clairière (GE)¹⁶⁸.

Die NKVF stellte zudem fest, dass die weiblichen jungen Erwachsenen mit einer Massnahme nach Artikel 61 StGB, keine Möglichkeit haben, während des Vollzugs in Hindelbank (BE) eine vollständige Berufslehre zu absolvieren¹⁶⁹.

Bezüglich der allgemeinen medizinischen Versorgung empfiehlt das CPT, in Frauenfeld regelmässige Besuche eines Allgemeinpraktikers vorzusehen, eine pflegerische Präsenz in den EPO (VD) zu gewährleisten und die Notfallversorgung in der ganzen Schweiz zu garantieren¹⁷⁰.

11.2.7 Vollzugspläne

Die NKVF überprüfte ebenfalls die Führung der Vollzugspläne. Sie stellte allgemein fest, dass die darin aufgeführten Zielsetzungen oftmals zu wenig konkret formuliert, beziehungsweise die Insassen über deren Inhalte unzureichend informiert sind¹⁷¹. Im Jahr 2012 empfahl sie der Anstalt Thorberg (BE) den Vollzugsplan als Instrument systematischer einzusetzen¹⁷². Der Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau (ZH) wurde empfohlen, allen Insassen ihren Behandlungsgrund im Vollzugsplan unterzeichnen zu lassen, um dadurch die Akzeptanz der Pläne zu fördern¹⁷³.

11.3 *Fazit zu den Empfehlungen zum Freiheitsentzug aus internationaler Sicht sowie aus Sicht der NKVF*

Auch wenn die durch die verschiedenen Instanzen erfolgten Untersuchungen eher punktueller Natur waren, fällt dennoch auf, dass alle Gremien die Betreuungssituation der psychisch kranken Gefangenen als unzureichend einstufen. Diese Beurteilung ist nicht neu. Das CPT hat bereits im Jahre 1991 empfohlen, genügend qualifiziertes Personal und adäquate Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Diese Einschätzung wird heute von der NKVF geteilt. Diese verlangt, dass die therapeutischen Möglichkeiten und deren Umsetzung für die gesamte Schweiz überdacht werden und schätzt, dass heute nur ein Drittel der benötigten Plätze überhaupt zur Verfügung steht.

¹⁶⁴ NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 36
¹⁶⁵ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 17
¹⁶⁶ CPT, Bericht 2011, Empfehlung §59, 62 et 87
¹⁶⁷ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 18
¹⁶⁸ CPT, Bericht 2011, Empfehlung §44
¹⁶⁹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2010, S. 21-22
¹⁷⁰ CPT, Bericht 2011, Empfehlung §63, 75 et 78
¹⁷¹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 20-21
¹⁷² NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 29
¹⁷³ NKVF, Tätigkeitsbericht 2012, S. 34

Für die verschiedenen Gremien handelt es sich hierbei klar um ein konzeptionelles wie auch strukturelles Problem: Es fehlen demnach geeignete Einrichtungen und Behandlungskonzepte. Insbesondere wird die Betreuung von lebenslang Verwahrten als sehr schwierig eingestuft. Generell müssen die Hochsicherheitsregimes verbessert werden, um deren negativen Auswirkungen auf die Verfassung dieser Menschen zu mindern. Werden psychisch kranke Gefangene isoliert, bedeutet dies oftmals, dass sich deren psychische Verfassung nochmals verschlechtert.

Bezüglich der Überbelegung wird von den Expertengremien festgehalten, dass diese vor allem im Kanton Genf in einem äusserst gravierenden Ausmass besteht. Auch der Kanton Waadt verzeichnet eine ständige Überbelegung, allerdings in einem geringeren Ausmass.

12 Parlamentarische Vorstösse

Im Zusammenhang mit den diversen Vorfällen im Straf- und Massnahmenvollzug, deren Analyse auch Bestandteil dieses Berichtes ist, wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht:

- 11.3767 Motion Rickli Natalie vom 12. September 2011 Keine Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte (Motion an 2. Rat);
- 13.3379 Interpellation Herzog Verena vom 3. Juni 2013 Strafvollzug und Schutz der Bevölkerung (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.3403 Postulat Leutenegger Oberholzer Susanne vom 6. Juni 2013 Weiteres tragisches Tötungsdelikt während des Strafvollzugs. Abklärung der Konsequenzen (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.3427 Motion Jositsch Daniel vom 12. Juni 2013 Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern (27.09.2013 / Nationalrat / abgelehnt);
- 13.3508 Motion Amherd Viola vom 25. Juni 2013 Effizienter Straf- und Massnahmenvollzug (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.3763 Motion Amaudruz Céline vom 23. September 2013 Keine bedingten Entlassungen bei schweren Straftaten (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.3761 Motion Amaudruz Céline vom 23. September 2013 Verurteilte Straftäter nach Vollzug ihrer Strafe weiter unter Beobachtung halten (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.3762 Motion Amaudruz Céline vom 23. September 2013 Einsetzen eines Chips bei als gefährlich eingestuften Straftätern (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.462 Parlamentarische Initiative Rickli Natalie vom 27. September 2013 Bedingte Entlassungen aus der Verwahrung nur bei praktischer Sicherheit (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt);
- 13.4297 Motion Amherd Viola vom 13. Dezember 2013 Schaffung eines nationalen Haftplatzregisters (Nationalrat / im Plenum noch nicht behandelt).

Diese Vorstösse zielen generell auf eine Verbesserung der Sicherheit für die Öffentlichkeit und auf einen besseren Schutz von potentiellen Opfern vor Straftätern. Diese Optimierung soll im Straf- und Massnahmenvollzug einerseits durch zusätzliche Restriktionen (keine Ausgänge und Urlaube für Verwahrte, keine bedingten Entlassungen bei

schweren Straftaten) und andererseits durch einheitliche Regelungen auf Bundesebene erreicht werden.

Bei der Beantwortung einzelner Vorstösse hat der Bundesrat explizit auf den Bericht in Beantwortung des Postulates Amherd (11.4072 vom 15. Dezember 2011 Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz) hingewiesen.

13.3427 Motion Jositsch vom 12. Juni 2013 Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug gefährlicher Täter:

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. August 2013 festgehalten, dass erst aufgrund einer Auslegeordnung entschieden werden kann, wie vorzugehen ist. Die Motion verlangt eine Vorlage zur einheitlichen Regelung des Strafvollzugs bei gefährlichen Straftätern.

Im Strafgesetzbuch (StGB) sind Bestimmungen für den Vollzug von Freiheitsstrafen, stationären Massnahmen und Verwahrungen bei gefährlichen Straftätern in den sicherheitsrelevanten Bereichen (z. B. Bestimmung des Vollzugsortes, Gewährung von Vollzugsöffnungen, Verpflichtung zur Risikobeurteilung) zu finden.

Die Analysen der spezifischen Vorfälle zeigen, dass es nicht an den gesetzlichen Grundlagen fehlt. Ein Bundesgesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug gefährlicher Straftäter könnte eine gewisse Vereinheitlichung gewährleisten. Allerdings vermag es nicht die im vorliegenden Bericht aufgezeigten zentralen Probleme zu lösen. Diese liegen vorwiegend in der Organisation des Strafvollzugs, in der mangelhaften Fokussierung auf das Delikt und das Tatverhalten, im teilweisen Fehlen von ausreichend qualifiziertem Fachpersonal sowie in einem insgesamt ungenügenden Informationsmanagement.

13.3403 Postulat Leutenegger Oberholzer vom 6. Juni 2013 Weiteres tragisches Tötungsdelikt während des Strafvollzugs. Abklärung der Konsequenzen:

Das Postulat verlangt einen Bericht zu Umständen, die zu den tragischen Tötungsdelikten durch Täter im Strafvollzug führten und mit welchen Massnahmen derartige Katastrophen in Zukunft verhindert werden können.

Die Anliegen dieses Postulates werden mit dem vorliegenden Bericht erfüllt.

13.3508 Motion Amherd vom 20. Juni 2013 Effizienter Straf- und Massnahmenvollzug: Die Motion verlangt den Erlass von einheitlichen gesetzlichen Regeln für den Straf- und Massnahmenvollzug.

Der Bericht zeigt auf, dass die wesentlichen sicherheitsrelevanten Aspekte im StGB und in den kantonalen Regelungen vorhanden sind. Die Analysen der spezifischen Vorfälle zeigen, dass es nicht an den gesetzlichen Grundlagen fehlt. Die im Bericht festgestellten Probleme lassen sich mit einem einheitlichen Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz nicht beheben.

13.4297 Motion Amherd vom 13. Dezember 2013 Schaffung eines nationalen Haftplatzregisters:

Die Motion verlangt die Schaffung eines nationalen informatisierten Haftplatzregisters. Über ein solches Register sollen online jederzeit alle zur Verfügung stehenden Haftplätze abrufbar sein.

Der Bericht zeigt auf, wo die aktuellen Schwierigkeiten im Straf- und Massnahmenvollzug liegen und in welchen Bereichen dringend Massnahmen zu ergreifen sind. Ein nationales, vom Bund betriebenes informatisiertes Haftplatzregister zur Erfassung der Nut-

zung der Haftplätze bringt nicht die vordringlich erwünschten Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug.

13 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zum Schluss des Berichtes zur Situation des Strafvollzuges in der Schweiz werden die identifizierten Probleme in vier Teilbereichen aufgelistet.

13.1 Aktuelle Herausforderungen des Straf- und Massnahmenvollzuges

Vorab kann als erste Feststellung eine generelle Komplexitätszunahme hervorgehoben werden. Die erhöhte Komplexität basiert auf verschiedenen Faktoren:

- generell höhere Insassenzahlen und im Besonderen eine gestiegene Anzahl von Insassen mit sehr langen Freiheitsentzügen, damit verbunden eine steigende Zahl an betagten Insassen, eine hohe Anzahl von Insassen mit gesundheitlichen Problemen, physisch und/oder psychisch, oftmals mit Mehrfachbelastungen;
- eine hoher Anteil an ausländischen Inhaftierten verbunden mit einer hohen Anzahl von verschiedenen Herkunftsländern und damit auch grossen kulturellen Unterschieden;
- gestiegene Anforderungen an Mitarbeitende im Vollzug in Bezug auf die Erkennung von Rückfall- oder anderen Risiken;
- verbesserte und spezialisierte Instrumentarien und Erkenntnisse zur Beurteilung und Behandlung von Rückfallrisiken;
- erhöhte Anforderungen an Sicherheit und Eingliederungsmassnahmen und damit verbunden eine verstärkte Fokussierung auf das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Resozialisierung;
- eine grössere Sensibilität und Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, der Medien und der Politik.

Konsequenz dieser Zunahme an Komplexität ist, dass sich viele Fragestellungen nur interdisziplinär und in überkantonaler beziehungsweise nationaler Zusammenarbeit angemessen bewältigen lassen. Das betrifft beispielsweise die Planung der Vollzugseinrichtungen und -angebote, den Vollzug der Verwahrung und der Massnahmen nach Artikel 59 Absatz 3 StGB, die Sicherheit, die Risiko- und Deliktorientierung des Vollzuges, die Prognostik, den Informationsfluss sowie die Qualifikation der im Strafvollzug tätigen Fachleute.

Planung: Sowohl bezüglich dem generellen Platzbedarf als auch in Bezug auf den Bedarf an spezifischen Plätzen und Programmen beispielsweise für Verwahrte, für stationäre Massnahmen nach Artikel 59 Absatz 3 StGB oder für alte oder pflegebedürftige Inhaftierte fehlen schweizweite Planungsgrundlagen. Eine Planung von eigentlichen Behandlungsketten mit den erforderlichen Progressionsstufen ist nur vereinzelt vorhanden, so z. B. für die stationären Massnahmen nach Artikel 59 StGB im Massnahmenverbund Ostschweiz. Es fehlen Strukturen, die dies mit einem gesamtschweizerischen

Blick und den dafür notwendigen Instrumentarien in der notwendigen Qualität vornehmen könnten.

Verwahrungen und stationäre Massnahmen nach Artikel 59 Absatz 3 StGB: Sie stellen die Vollzugsverantwortlichen aufgrund der hohen Anforderungen an qualifizierter interdisziplinärer Zusammenarbeit und der mangelnden adäquaten Platz- und Programmangebote vor grosse Herausforderungen. Verbesserungen sind nur mit interkantonaler und interkonkordatlicher Zusammenarbeit zu erreichen.

Sicherheit: Anforderungen an eine professionelle Ausgestaltung und Gewährleistung der Sicherheit in infrastruktureller, technischer und organisatorischer Hinsicht sollten auf einer übergeordneten Ebene festgelegt werden. Ein ausreichender fachlicher Austausch muss gewährleistet sein.

Risiko- und Deliktorientierung, Prognostik: Die Fokussierung auf das Delikt und das Tatverhalten beziehungsweise auf die Risikodisposition des Täters ist unabdingbar zur Erreichung des Vollzugszweckes (Deliktvermeidung). Diese Arbeit stellt jedoch hohe Anforderungen an alle mit dem Vollzug betrauten Fachleute (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe, Therapie). Qualifizierte Fachleute stehen nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung.

Informationsfluss (Daten-/Aktenweitergabe): Alle Personen, die sich mit einem spezifischen Fall befassen müssen, sind auf eine angemessene Informationsbasis angewiesen. Es sind daher Rahmenbedingungen und Standards für ein Informationsmanagement zu entwickeln, das allen beteiligten Akteuren gerecht wird. Zu diesem Informationsmanagement gehören beispielsweise auch Regelungen im Konflikt zwischen Repräsentanten des Justizvollzugs und der Gefängnisgesundheits, der sich oft am Arztgeheimnis entzündet. Ebenso braucht es Regelungen für einen adäquaten Umgang mit dem Datenschutz.

Qualifikation und Ausbildung: Für die Fachpersonen der Bewährungshilfe, der Vollzugsbehörden und der Forensik sind die Anforderungen bezüglich der beruflichen Qualifikation nicht einheitlich definiert. Es wäre sinnvoll, entsprechende Vorgaben zu formulieren. Ebenso sind Anforderungen an Ausbildungsinstitutionen zu formulieren und Lehrgänge zu entwickeln.

13.2 Gesetzliche Grundlagen

Die Strafvollzugsgrundsätze und die wesentlichen sicherheitsrelevanten Aspekte sind im StGB und/oder in den kantonalen Regelungen enthalten. Knapp die Hälfte aller Kantone verfügt über ein Spezialgesetz zum Straf- und Massnahmenvollzug oder plant ein solches. Andere kennen Regelungen in anderen Gesetzen und auf Verordnungsebene und/oder beziehen sich auf die Konkordate. Eine gewisse Uneinheitlichkeit besteht in Bezug auf den Inhalt und die Regelungsdichte. Die Analysen der spezifischen Vorfälle der letzten Jahre zeigen, dass es nicht an gesetzlichen Grundlagen fehlt. Ein Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz auf Bundesebene erscheint demzufolge nicht als zwingend. Ein solches Gesetz könnte wohl eine gewisse Vereinheitlichung der Regeln ermöglichen, würde jedoch nicht zur Behebung der unter Ziffer 13.1 aufgeführten Probleme führen.

13.3 *Steuerung und Kontrolle*

Der Schweizerische Strafvollzug liegt in der Verantwortung der sechszwanzig Kantone. Die drei Konkordate regeln gewisse spezifische Aufgaben (z.B. Anstaltsplanung, Kostgeldfrage in den Vollzugseinrichtungen) und enthalten vollzugsrelevante Bestimmungen wie beispielsweise über das Urlaubswesen.

Von den rund 4000 verurteilten Straftätern, die in allen Gefängnissen, Strafanstalten und Massnahmenzentren platziert sind, ist grob geschätzt knapp ein Viertel zu den sogenannten «Risikotätern» zu zählen. Darunter werden beispielsweise Verurteilte verstanden, die Delikte nach Artikel 64 Absatz 1 StGB (Mord, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub, Geiselnahme, etc.) begangen haben. Dazu zählen auch Inhaftierte mit psychischen Störungen. Diese Klientel stellt insofern eine grosse Herausforderung dar, als ihr künftiges Verhalten eine hohe Relevanz für die öffentliche Sicherheit hat. Fehler bei der Einschätzung und/oder der Behandlung sowie blinde Flecken können schwerwiegende Folgen haben. Die zeitliche Begrenzung der Freiheitsstrafen beeinflusst ebenfalls das Machbare. Auch wenn die restlichen drei Viertel der Inhaftierten nicht die gleichen Rückfallrisiken aufweisen, so stellen zahlreiche Insassen aus dieser Gruppe vielfältige Herausforderungen an die Vollzugsfachleute: gesundheitliche Schwierigkeiten, Suizidgefährdung, Entweichungsgefahr, Bildungsdefizite sowie Defizite in sozialen Fertigkeiten. Eine adäquate Betreuung der Risikotäter erfordert eine umfassende, übergeordnete strategische Steuerung. Inhalte dieser Steuerung sind beispielsweise Ressourcen, die Delikt- und Risikoorientierung, die Ausbildung, die Planung und insbesondere auch die Einführung eines Fehlermanagements. Es geht hier um einen konstruktiven Umgang mit Fehlern. Die Analyse der verschiedenen Vorfälle hat auch aufgezeigt, dass sich die kantonalen Strafvollzugsbehörden und Institutionen nicht generell extern überprüfen lassen. Monitoring und Supervision sind aber mit Blick auf einen professionellen Umgang mit Risikotätern unabdingbar.

Es wäre sinnvoll, wenn beispielsweise die KKJPD die erforderlichen Strategien festlegen, die entsprechenden Rahmenbedingungen definieren und deren Umsetzung kontrollieren würde.

13.4 *Professionalisierung*

Der Bericht zeigt auf, dass im Schweizerischen Strafvollzug insbesondere bezüglich des Umgangs mit Risikotätern ein zusätzlicher Professionalisierungsschub nötig ist. Die bereits mehrfach aufgeführten Themen wie Delikt- und Risikoorientierung, Begutachtung, interdisziplinärer Austausch und fachübergreifende Zusammenarbeit, Fallmanagement, Vollzugsplanung, etc. erfordern spezifische Qualifikationen. Zudem sollte die Zusammenarbeit mit der wissenschaftlichen Forschung vermehrt gesucht werden. Die Durchführung von Evaluationen zu neuen Programmen und Prozessen ist für ein professionelles Strafvollzugssystem unabdingbar.

14 Literaturverzeichnis

BAECHTOLD, ANDREA (2009): Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz. 2. Aufl. Bern: Stämpfli 2009.

BÄNZIGER, FELIX (2013): Drame de Payerne - Rapport sur les résultats obtenus au cours de l'enquête administrative ordonnée par le Tribunal cantonal de canton de Vaud.

BRÄGGER, BENJAMIN F. (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

CAT (2010): Schlussbemerkungen. (www.humanrights.ch > de > Schweiz > UNO > Antifolterkonvention > Bericht > index.html)

CPT (2011): Stellungnahme zum periodischen Besuch. (www.cpt.coe.int > fr > etats > che.htm)

CPT (2011): Bericht. (www.cpt.coe.int > fr > etats > che.htm)

HEER, MARIANNE (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

HEER, MARIANNE / HABERMEYER, ELMAR (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

IMPERATORI, MARTINO (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

KILIAS, MARTIN / KUHN, ANDRÉ / DONGOIS, NATHALIE / AEBI, MARCELO F. (2009): Grundriss des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuchs. 3. Aufl. Bern: Stämpfli 2009.

KOLLER, CORNELIA (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

Menschenrechtskomitee (2009): Schlussbemerkungen. (www.bj.admin.ch > content > dam > data > staat_buerger > menschenrechte/schlussbem-staatenbericht-3-f.pdf).

NKVF (2010): Tätigkeitsbericht. (<http://www.nkvf.admin.ch> > nkvf > de > home.html).

NKVF (2011): Tätigkeitsbericht. (<http://www.nkvf.admin.ch> > nkvf > de > home.html).

NKVF (2012): Tätigkeitsbericht. (<http://www.nkvf.admin.ch> > nkvf > de > home.html).

QUELOZ, NICOLAS / LUGINBÜHL, ULRICH / VON MANDACH, LAURA (2012): Am selben Strick ziehen: Vernetzung und interdisziplinäre Zusammenarbeit im Justizvollzug. Tirer à la même corde: mise en réseau et collaboration interdisciplinaire dans l'exécution des sanctions pénales, Stämpfli Verlag, Vol. 14. November 2012.

ROUILLER, CLAUDE (2010): Rapport de l'organe d'enquête administrative spéciale désigné par le Canton de Vaud dans l'affaire du décès de M. Alexandre Vogt.

ROUILLER, CLAUDE (2011): Rapport de l'organe d'enquête administrative spéciale désigné par la République et Canton de Neuchâtel à la suite de l'évasion, du 27 juin au 1er juillet 2011, d'un détenu dangereux incarcéré aux fins de son internement à l'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue.

SCHWARZENEGGER, CHRISTIAN / HUG, MARKUS / JOSITSCH, DANIEL (2007): Strafrecht II, Strafen und Massnahmen, 8., aktualisierte und teilweise vollständig überarbeitete. Aufl. Zürich: Schulthess 2007.

TRECHSEL, STEFAN / AEBERSOLD, PETER (2013): Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar. 2. Aufl. Zürich/St. Gallen: Dike 2013. In: S. Trechsel / M. Pieth (Hrsg.).

TRECHSEL, STEFAN / PAUEN BORER, BARBARA (2013): Basler Kommentar Strafrecht I. 3. Aufl. Basel: Helbling Lichtenhahn 2013. In: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.).

WERREN, ANDREAS (2009): Bedingte Entlassung von Personen mit schweren Delikten gegen Leib und Leben; Organisation und Arbeitsweise der Vollzugsbehörden und der Bewährungshilfe – Administrative Untersuchung.

WERREN, ANDREAS (2010): Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern. Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung.

www.bfs.admin.ch > themen > 19 – Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Verurteilungen (Erwachsene).

www.bfs.admin.ch > themen > 19 – Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Freiheitsentzug, Strafvollzug.

www.ejpd.admin.ch > Themen > Sicherheit > Gesetzgebung > Änderungen des Sanktionensystems.

www.iotschweiz.ch.

www.parlament.ch > Dokumentation > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 12.046. StGB und MStG. Änderung des Sanktionenrechts.

www.swissforensic.ch.

ZIEGLER, BERNARD (2013): Premier rapport dans l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat à la suite de décès de Mme Adeline M. lors d'une sortie accompagnée de M. Fabrice Anthamatten.

ZIEGLER, BERNARD (2014): Rapport final dans l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat à la suite de décès de Mme Adeline lors d'une sortie accompagnée de M. Fabrice Anthamatten.