

Der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz

Föderalismusreform – Justiz

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des deutschen Bundestages am
Mittwoch, 17. Mai 2006**

Allgemeines

Die Schweiz ist sehr kleinräumig und hat einen ausgeprägten Föderalismus: Das Territorium umfasst 41'000 km², hier leben rund 7 Millionen Menschen. Der Föderalismus ist neben den direktdemokratischen Instrumenten einer der zentralsten Pfeiler der politischen Kultur in der Schweiz. Die Kantone haben je eine eigene Verfassung, eine eigene Regierung, ein eigenes Parlament, eigene Gerichte und Gesetze, die jedoch denjenigen des Bundes nicht widersprechen dürfen. Für viele bürgernahe Politikbereiche sind die Kantone exklusiv oder konkurrierend mit dem Bund zuständig und sie nutzen ihre Autonomie mit eigener Phantasie, um eigenständige Lösungen zu realisieren.

Straf- und Massnahmenvollzug

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) legt lediglich die Sanktionen und einige Vollzugsgrundsätze fest, die Gesetzgebung zum eigentlichen Vollzug der Sanktionen ist Sache der Kantone.

Im Jahre 2005 zählen wir insgesamt 122 Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug mit einem Angebot von 6'540 Plätzen, eingeschlossen die Untersuchungshaft.

Rechtsgrundlagen

Bundesrechtliche Grundlagen

Allgemeine Grundlage des Straf- und Massnahmenvollzugs sind die entsprechenden Vorschriften im Strafgesetzbuch. In der revidierten Fassung, die voraussichtlich per 01.01.2007 in Kraft treten wird, sind die strafrechtlichen Sanktionen und deren Vollzug systematisch zusammengefasst (erstes Buch): der Dritte Titel regelt die einzelnen Strafen und Massnahmen, der Vierte Titel den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen. Im Siebenten Titel des Dritten Buches finden sich ergänzende Vorschriften zur Anwendung des Gesetzes. Die neuen bundesrechtlichen Vorschriften definieren abschliessend den Katalog der zulässigen Sanktionen und regeln die Grundsätze des Vollzugs. Die Vollstreckung und der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen wird bundesrechtlich aber weder umfassend noch detailliert normiert: Dies bedarf weiterer Konkretisierungen im kantonalen Recht.



Art. 123 Bundesverfassung:

1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

2 Für die Organisation der Gerichte, die Rechtssprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

2 Der Bund kann Beiträge gewähren:

a. für die Errichtung von Anstalten;

b. für Verbesserungen im Strafvollzug;

c. an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen.

Kantonale Rechtsgrundlagen

Die Kantone sind vollumfänglich verantwortlich für den Vollzug der von ihren Gerichten ausgefallten Urteile. Die Kantone müssen die erforderlichen Institutionen und Dienste bereitstellen. Die Kantone haben den Straf- und Massnahmenvollzug formell und materiell sehr unterschiedlich normiert: 20 Kantone regeln ihn erst auf Verordnungsstufe, mehrheitlich in einer unterschiedlich umfassenden Strafvollzugsverordnung. Fünf Kantone verfügen bloss über mehrere Verordnungen zu Teilbereichen des Vollzugs. Über eine spezialisierte und umfassende Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene verfügen lediglich die beiden Kantone Bern und Solothurn.

Organisation

Bund und Kantone

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Strafrecht und Strafprozessrecht liegt beim Bund, jene für die Gerichtsorganisation, die Rechtssprechung in Strafsachen und den Straf- und Massnahmenvollzug bei den Kantonen. Der Bund richtet an die Errichtung von Einrichtungen Beiträge aus (35% der anerkannten Baukosten). Mit dem Instrument der Subventionierung sichert sich der Bund Einfluss auf den schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug. Zudem nimmt er die ihm auferlegte Oberaufsichtspflicht wahr. So sollen beispielsweise die Normen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) respektiert und gefördert werden, ebenso die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Die Beiträge sollen auch mithelfen, eine Vereinheitlichung der durch die föderalistische Struktur entstandenen Unterschiede auf der Ebene der Eingewiesenen zu fördern.

Kantone

Das Bundesrecht enthält, mit ganz wenigen Ausnahmen, keine Vorgaben zur kantonalen Behördenorganisation für die Vollstreckung freiheitsentziehender Strafen und Massnahmen. Die Kantone sind in der Organisation des Straf- und Massnahmenvollzugs weitgehend autonom. Dadurch können strukturelle Lösungen entstehen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Kantone Rechnung tragen.



Die meisten Vollstreckungsentscheide fallen in die Zuständigkeit der administrativen kantonalen Vollzugsbehörde. Diese entscheidet beispielsweise über Vollzugslockerungen, Haftunterbruch und die bedingte Entlassung.

Konkordate

Da in kleinen Kantonen für eigene Vollzugsanstalten kein Bedarf besteht und auch grosse Kantone nicht in der Lage sind, alle bundesrechtlich vorzusehenden Anstaltstypen und –abteilungen zu betreiben, haben sich die Kantone in den Jahren 1956 bis 1963 zu drei regionalen Vollzugsgemeinschaften, den Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen.

Die Konkordatsverträge regeln beispielsweise die von den einzelnen Kantonen zu führenden Anstalten, die Verpflichtung der Anstaltskantone zur Aufnahme Verurteilter aus den übrigen Konkordatskantonen oder die Zuständigkeiten der Anstaltskantone und der einweisenden Kantone. Die Konkordate erlassen Richtlinien zum Verdienstanteil, über die Urlaubsgewährung, über die Festlegung der Kostgelder, die Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe usw.

Erfahrungen

Positive Erfahrungen

Reformen können schneller und unkompliziert in einem Kanton umgesetzt werden:

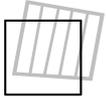
Die föderalistische Struktur bewirkt, dass Innovationen weitgehend von den Kantonen ausgehen. Neuerungen werden gezielt dort eingeführt, wo ein Reformdruck spürbar ist und ein reformfreudiges Umfeld vorliegt. Hat sich eine Neuerung als erfolgreich erwiesen, bestehen gute Chancen, dass diese auch in anderen Kantonen oder gar bundesweit eingesetzt werden. Viele Neuerungen im Straf- und Massnahmenvollzug gehen nicht auf einen reformfreudigen Gesetzgeber, sondern vielmehr auf Initiativen von Anstalten, Vollzugsbehörden oder der Bewährungshilfe zurück. Als Beispiele können hier angeführt werden: Gemeinnützige Arbeit, Halbgefangenschaft, Electronic Monitoring, Gruppenvollzug, Spritzentausch-Programme, kontrollierte Heroinabgabe.

Lösungen mit regionalem Bezug:

Mit der föderalistischen Struktur können die grossen sprachlichen und kulturellen Unterschiede ausgeglichen werden. Kantonale Verantwortlichkeit mit den entsprechenden Entscheiden durch die Kantonsparlamente oder kantonale Abstimmungen führen zu Lösungen, die von breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert sind.

Differenzierte Vollzugsangebote und kleine Einrichtungen:

Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz und des föderalistischen Aufbaus verfügen wir in der Schweiz über ein Angebot mit einer sehr differenzierten baulichen und konzeptionellen Vielfalt bei den Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Zudem sind unsere Einrichtungen im europäischen Vergleich ausgesprochen klein. Lediglich drei Strafanstalten haben ein Angebot zwischen 200 und 350 Haftplätzen. Dies führt zu einer grossen Überschaubarkeit und einer starken Individualisierung in den einzelnen Vollzugseinrichtungen.



Schwierigkeiten

Unübersichtlichkeit der Rechtslage:

Es ist kaum möglich, eine Übersicht bezüglich aller geltenden Regelungen zum gesamten Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz zu gewinnen. Je nach Kanton sind verschiedene Departemente oder Direktionen zuständig und die Regelungsdichte ist zudem kantonal recht unterschiedlich.

Koordinationsbedarf:

26 Kantone, 3 Strafvollzugskonkordate sowie die zuständigen Bundesstellen sind in den Straf- und Massnahmenvollzug involviert. Um eine gewisse Einheitlichkeit erzielen zu können, braucht es eine intensive Koordination. Wohl versuchen insbesondere die Strafvollzugskonkordate mehr und mehr, möglichst einheitliche Richtlinien zu erlassen, allerdings sind die einzelnen Kantone in der Umsetzung nach wie vor recht autonom. Dies zeigt sich deutlich im Bereich der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug.

Müssen für eine spezielle Klientel, z.B. für psychisch auffällige Sexual- und Gewaltstraftäter, spezifische Einrichtungen neu geschaffen werden, hängt dies von der Bereitschaft eines Kantons, dessen Parlament oder allenfalls dessen Stimmbürger ab, ob die notwendigen Finanzen gesprochen und diese Institutionen gebaut und betrieben werden können.

Ein grosser Koordinationsbedarf ist auch im Bereich der Statistik vorhanden. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen ist eine detaillierte landesweite Statistik über die Belange des Strafvollzugs bis heute noch nicht realisiert. Dies erschwert u.a. Vergleichsmöglichkeiten auf internationaler Ebene.

Uneinheitlichkeit:

Im Strafvollzug kennen wir sehr grosse Unterschiede bezüglich der infrastrukturellen wie der strukturellen Angebote in den einzelnen Vollzugseinrichtungen: Ausbaustandard, Angebote für Schulung und Ausbildung, Betreuung und allgemeine Therapieangebote, Arbeitsplätze, usf.

Aktuell kennen wir auch Unterschiede in der Anwendung von alternativen Sanktionsformen wie Gemeinnützige Arbeit und Electronic Monitoring. Die Rechtsgleichheit ist in diesen Fällen nicht gewährleistet.

Längerfristige Entwicklung

Änderung von Art. 123 BV

Mit der Änderung von Art. 123 BV im Jahre 2000 wurde klargestellt, dass sowohl die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs als auch die diesbezügliche Gesetzgebung in den Aufgabenbereich der Kantone fällt, dass der Bund indessen ermächtigt ist, auf Gesetzesebene in diese kantonalen Zuständigkeiten einzugreifen. Somit wird dem Bund erstmals explizit die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs umfassend zu legislieren.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

In einer Variante zur ersten Botschaft war eine neue Bundesrahmengesetzgebung im Straf- und Massnahmenvollzug vorgesehen. Der Bundesrat sieht aus den folgenden



Gründen vom Erlass eines neuen, umfassenden Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug zum jetzigen Zeitpunkt ab:

- Für die Kantone wäre es kaum verkraftbar, wenn zusätzlich zu den laufenden Umsetzungen des neuen AT-StGB und der neuen Strafprozess-Ordnung (StPO) nun auch noch ein neues Rahmengesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug umzusetzen wäre.
- Ein neues Bundesgesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug müsste notgedrungen einen grossen Umfang aufweisen und würde die NFA massiv belasten.
- Die interkantonale Zusammenarbeit wickelt sich lediglich in drei bereits bestehenden, funktionsfähigen Konkordaten ab.

Der Bundesrat empfiehlt für den Straf- und Massnahmenvollzug folgende Änderungen abzuleiten:

- Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs;
- Gewährung von Bundesbeiträgen nur bei Sicherstellung eines bundesrechtskonformen Vollzugs;
- Sicherstellung einer verbindlichen Bauplanung innerhalb der Konkordate;
- Anforderungen des Bundes an den Bedarfsnachweis seitens der Konkordate und Kantone;

Massnahmen drängen sich nicht nur im Verhältnis Bund – Kantone, sondern auch auf der Ebene der interkantonalen Zusammenarbeit auf. Diese Ebene muss namentlich mit dem Ziel einer verbindlicheren Form der Zusammenarbeit unter den Kantonen weiter gestärkt werden. Hier sind die Kantone und die Konkordate aufgerufen, entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Völkerrechtliche Verpflichtungen

Die Schweiz ist vertraglich etliche völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen (EMRK, Europäisches Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen, Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe). Das Netz der für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Normen ist im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer dichter und auch unübersichtlicher geworden. Die aktuellen Bestrebungen, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im gesamten Bereich der Strafrechtspflege zu verstärken, lassen für die Zukunft einen erhöhten Druck auf eine weitergehende Harmonisierung des Vollzugs erwarten.

Weiterführende Hinweise:

www.bj.admin.ch (Themen Sicherheit, Straf- und Massnahmenvollzug, Gesetzgebung)

www.prison.ch (Konkordate, Ausbildung Strafvollzugspersonal)

Baechtold, Andrea: Strafvollzug. Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz. Stämpfli-Verlag, Bern 2005