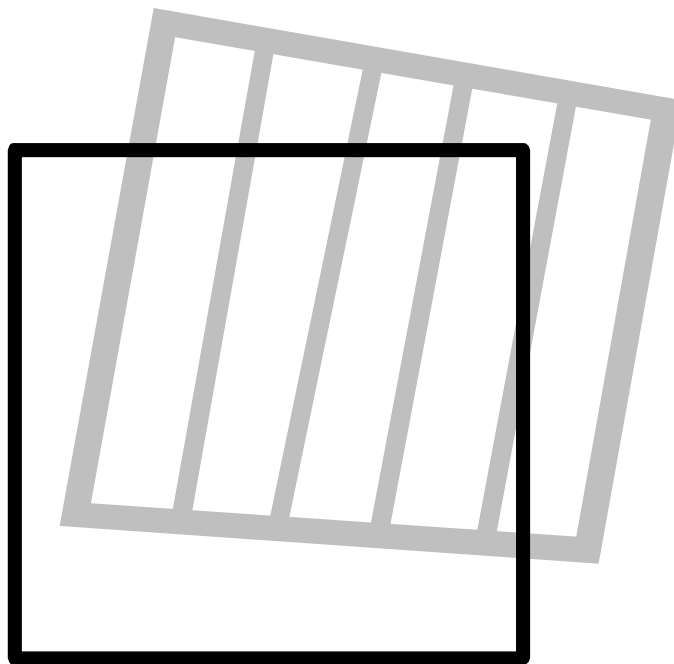


# Informationen über den Straf- und Massnahmenvollzug

1+2/97



**BUNDESAMT FUER JUSTIZ**  
Sektion Straf- und Massnahmenvollzug

## **IMPRESSUM**

### **"Informationen über den Straf- und Massnahmenvollzug"**

Vierteljahresschrift des Bundesamtes für Justiz

Sektion Straf- und Massnahmenvollzug

22. Jahrgang, 1997

ISSN 1420-2638

Internet: <http://www.admin.ch/bj/pub/infobul/ib9702d.pdf>

### **Redaktionsteam**

Leiterin: Dr. Priska Schürmann, Sektionschefin

Redaktor: lic. iur. Franz Bloch, Wissenschaftlicher Adjunkt

Uebersetzer: Pierre Greiner, Wissenschaftlicher Beamter

### **Copyright / Abdruck**

Bundesamt für Justiz

Abdruck unter Quellenangabe erwünscht mit der Bitte um Zustellung eines Belegexemplares.

### **Bestellung, Anfragen, Adressänderungen und andere Mitteilungen**

Bundesamt für Justiz

Sektion Straf- und Massnahmenvollzug

3003 Bern

Tel. 031 / 322 41 28

Fax 031 / 322 78 73

e-mail: [franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch](mailto:franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch)

# Informationen über den Straf- und Massnahmenvollzug

1+2/97

<b>BERICHTE</b>	<b>3</b>
In eigener Sache	3
10 Jahre Modellversuche in der Kantonalen Strafanstalt Pöschwies in Regensdorf	3
Informationen über die Bearbeitung der Geschäfte der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug des Bundesamtes für Justiz im Jahre 1996	12
Angezeigte Delikte erstmals wieder leicht angestiegen - Bundesamt für Polizeiwesen veröffentlicht polizeiliche Kriminalstatistik 1996	21
<b>GESETZGEBUNG, RECHTSPRECHUNG, VERWALTUNGSPRAXIS</b>	<b>25</b>
Revision des Strafgesetzbuches (Allgemeiner Teil): Konsens in Sicht	25
<b>KURZINFORMATIONEN</b>	<b>27</b>
Die kontrollierte Opiatabgabe in der Strafanstalt Oberschöngrün (KOST) - Schlussbericht der Strafanstalt	27
"Guide à l'intention des belges emprisonnés à l'étranger" - Eine Informationsbroschüre für belgische Gefangene im Ausland	29
Entlassene Strafgefangene: ein Drittel wird erneut eingewiesen	29
Bericht des Europäischen Antifolterausschusses CPT über seinen Besuch 1996 in der Schweiz und Stellungnahme des Bundesrates veröffentlicht	31
Strafvollzugskonkordate - Neue Präsidenten	32

### IN EIGENER SACHE

Die vorliegende Ausgabe unserer Informationsschrift trägt die Nummer 1+2/97. Es handelt sich um eine Doppelnummer, da die für Frühjahr 1997 vorgesehene Ausgabe 1/97 aus organisatorischen bzw. redaktionellen Gründen nicht termingerecht erscheinen konnte. Wir danken unseren Leserinnen und Lesern für ihr Verständnis.

Gleichzeitig ist diese Doppelnummer die erste Ausgabe im neuen, zweiseitigen Lay-out. Das Info-Bulletin kann neu auch im Internet unter

<http://www.admin.ch/bj/pub/infobul/ib9702d.pdf>

abgerufen werden. Die e-mail-Adresse für Zuschriften an die Redaktion über Internet lautet: [franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch](mailto:franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch)

### 10 JAHRE MODELLVERSUCHE IN DER KANTONALEN STRAFANSTALT PÖSCHWIES IN REGENSDORF

Am 25. Februar 1997 fand in der neuen Strafanstalt Pöschwies zum Thema "Modellversuche in der alten Strafanstalt Regensdorf" eine Pressekonferenz der Justizdirektion des Kantons Zürich statt. An dieser Veranstaltung referierten unter anderen der Anstaltsdirektor Hans-Ulrich Meier sowie Frau Dr. Priska Schürmann, Chefin der Sektion Straf- und

Massnahmenvollzug im Bundesamt für Justiz und Vorsitzende des Fachausschusses für die Begutachtung von Modellversuchen. Beide Referate, die der Öffentlichkeit in den Presseunterlagen zur Verfügung gestellt wurden, geben wir nachfolgend zusammenfassend wieder.

#### **10 JAHRE MODELLVERSUCHE IN DER KANTONALEN STRAFANSTALT PÖSCHWIES IN REGENSDORF**

*"Sehr geehrte Damen und Herren*

*Ich freue mich, Sie zum Abschluss der "Modellversuche" hier in der Strafanstalt Pöschwies orientieren zu können. Eine rund zehnjährige intensive Arbeit findet mit der zweijährigen Stabilisierungsphase im Neubau nun ihren Abschluss. Gegenüber der alten Ordnung (vor Beginn der Modellversuche im Altbau) stellt das neue Vollzugskonzept ein grundlegend anderes System dar.*

#### **1. WICHTIGE ELEMENTE DES ALTEN VOLLZUGSKONZEPTES**

*Bis vor neun Jahren war das Vollzugskonzept der Strafanstalt Regensdorf auf ein zellenbezogenes Anstaltsleben aufgebaut. Ausser bei der Arbeit und den wenigen kulturellen Veranstaltungen fand das Leben der Gefangenen*

ausschliesslich in der Zelle statt - Essen, Waschen und "Kübeln" eingeschlossen. Das Zellenleben begann bereits am späten Nachmittag um 17.00 Uhr und endete morgens erst beim Ausrücken. Die hygienischen Verhältnisse (Kübelsystem bis 1995) waren für Personal und Insassen kaum mehr zumutbar.

Das "pennsylvanische System", nach dem Regensburg baulich und betrieblich konzipiert war, erlaubte wenig legale und soziale Kontakte, weder zu Mitgefangenen noch zu Aufsehern. Das Vollzugssystem organisierte das Anstaltsleben zentral und total. Das Panoptikum diente der rationellen Überwachung von der zentral postierten Aufsichtskanzel aus. Einzelhaft und Überwachungssystem schränkten die Bewegungsfreiheit im Innern des Gefängnisbezirkes ein, und das Leben zwischen Zellen und Arbeitsplatz war minimiert.

Das Modell Regensburg intendierte keine soziale Einheiten, im Gegenteil: die strafpolitisch beabsichtigte soziale Ordnung des Gefängnisses und die Subkultur drifteten tendenziell auseinander, und der Gefangene befand sich trotz subkultureller Hierarchien immer in Vereinzelung. Ausgenommen waren einige privilegierte Insassen mit hoher Bewegungsfreiheit und dementsprechend informellem hohem Status (administrative Mitarbeiter, Bibliothekar, Hausdienst usw.). Diese Organisation und Vereinzelung fanden ihr Spiegelbild auch im zentralgesteuerten Personaleinsatz, wodurch bis auf wenige Spezialisten jeder Aufseher in Rotation überall eingesetzt werden konnte.

## **2. WICHTIGE ELEMENTE DES NEUEN VOLLZUGSKONZEPTES PÖSCHWIES**

Ein Zellenplatz in der Strafanstalt bildet Teil dieses Gesamtsystems. Es reicht deshalb nicht, einfach neue Zellen zu bauen.

Das neue Vollzugskonzept kennt die Einzelhaft zwar auch noch (in Spezialgruppen und im Eintrittspavillon), aber strukturgebendes Prinzip sind die räumlich und organisatorisch abgegrenzten und daher überschaubaren und eigenständigen sozialen Einheiten nicht mehr nur der Gewerbe, sondern nun auch im "Wohnbereich". Die Wohneinheiten bilden die Basis für den Gruppenvollzug. Demnach wird der Gefangene nicht mehr in seiner Zelle, sondern in seinem Pavillon eingeschlossen und dies auch nur zeitweilig. Der Zelleneinschluss erfolgt grundsätzlich nur noch nachts (ab 20.00 Uhr) sowie halbtags am Samstag und Sonntag. Eigenständig ist diese Einheit, weil die Zuteilung der Zelle zu einem Pavillon nicht mehr der Zuteilung zu einem Gewerbe folgt, sondern von Kriterien der Gruppenzusammensetzung abhängig ist. Ein Gewerbewechsel zieht demnach nicht mehr automatisch eine Umteilung des Gefangenen in eine andere Wohngruppe nach sich. Ausnahmen bilden aus organisatorischen Gründen noch spezielle Gewerbe, wie zum Beispiel Bäckerei, Küche oder Aufenthalt in Spezialabteilungen.

Die Einordnung in eine Gruppe bildet die Basis des "Zusammenlebens". Der Gruppenvollzug eröffnet ein mögliches Lernfeld, das nur ausserhalb der Zelle liegen kann. Dies stellt an Aufseher und Insassen höhere Anforder-

rungen bei der Gestaltung des Vollzuges. In der Gruppe wird gemeinsam gegessen und teilweise auch die Freizeit verbracht. Das Zusammenleben in der Gruppe wird durch die grössere Bewegungsfreiheit im Pavillon etwas näher an die Verhältnisse der Aussenwelt herangeführt (Anpassungsleistungen).

Der Gruppenvollzug erlaubt einen differenzierteren Vollzug nach definierten Zielgruppen. Deshalb wird auch die Sicherheit differenziert eingesetzt. Die Sicherheitsvorkehrungen müssen nicht mehr in der ganzen Anstalt dem schwierigsten Gefangenen angepasst werden, sondern besondere Risiken können in eigenen Abteilungen mit spezifischen Sicherungssystemen zusammengefasst werden. Es wird soviel Sicherheit produziert, wie für die entsprechende Insassenkategorie als nötig erachtet wird.

Die Differenzierung durch das unterschiedliche Vollzugsregime ermöglicht in der Regel auch einen stufenweisen Vollzug, wodurch der Gefangene schrittweise seine Vollzugsziele erreichen kann. Auch wird auf diese Weise bei längerstrafigen Gefangenen die Einführung einer individuellen Vollzugsplanung möglich. Die Intensität der Vollzugsplanung richtet sich nach Insassenkategorie und Problemlösungsbedarf.

Weil der einzelne Insasse von den Erfordernissen des Zusammenlebens in der Gruppe, also von gruppendynamischen Lernprozessen, mehr gefordert wird, muss die Gruppe durch ein festes Team von Aufsehern betreut werden. Konsequenterweise gehören Grup-

penvollzug und Betreuersteam, die den Gruppen fest zugeteilt sind, aufs engste zueinander. Im Normalvollzug handelt es sich beim Betreuersteam um eine Vierergruppe. Dadurch wird die traditionelle Aufseherrolle zwischen Gruppenaufsehern und dem eigentlichen Sicherheitsdienst aufgeteilt. Jede Kategorie erhält einen eigenständigen Aufgabenbereich. Auch wird der Arbeitseinsatz im Aufsichts- und Betreuungsdienst dezentral verfügt. Die Werkmeister können sich auf ihre Aufgabe der Beschäftigung, Arbeitsbeschaffung und Ausbildung konzentrieren und leisten keine Samstag-/ Sonntag-Dienste mehr.

### **3. WICHTIGE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG DES NEUEN VOLLZUGSKONZEPTES**

Ohne einschneidende Anpassung der Anstaltsorganisation, ohne neuen Stellenplan und ohne forcierten Qualifizierungsprozess des Personals hätte das neue Vollzugskonzept nicht zum Funktionieren gebracht werden können. Die knappe Gegenüberstellung von bisherigem und heutigem Konzept vermittelt auch einen Eindruck über die zentrale Rolle dieser drei Bereiche bei der Überführung des alten ins neue Vollzugskonzept. Auch macht sie allgemein die Tragweite bezüglich Verständnis und Entwicklung des Aufseherberufes deutlich und zeigt, welche enorme Innovationsarbeit geleistet werden musste.

Das neue Vollzugskonzept setzte unabdingbar voraus:

- eine grundlegende Reorganisation der Führungsstruktur und der Kompetenzordnung, die auf die neue Anstaltsstruktur, den Gruppenvollzug und die Neudefinition der Aufseherrolle abgestimmt werden musste;
- die Bildung eines Kaders im Vollzugsbereich (Abteilungs- und Gruppenleiter);
- eine Anpassung des Stellenplanes, bedingt durch das Pavillonsystem und fest zugeteilte Mitarbeiterteams sowie die durch die Veränderung der Insassenzusammensetzung erforderlichen Verbesserungen im Sicherheitsbereich;
- zahlreiche neue Qualifikationen bei Mitarbeitern und Kader (professionelle Betreuungsaufgaben, technisch anspruchsvolle Sicherheitstechnologie, Führungs- und Entscheidungskompetenzen) sowie eine generelle Anhebung des Qualifikationsniveaus, was nur über intensive Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie über gezielte Personalrekrutierung erreichbar war und ist. Darunter fielen insbesondere:
  - der intensive Ausbau der internen Weiterbildung;
  - die Tatsache, dass praktisch alle Mitarbeiter die Ausbildung am Schweizerischen Ausbildungszentrum besuchten, sowie
  - die Möglichkeit zur Weiterführung der Ausbildung zum Sozialpädagogen an

der Schule für Soziale Arbeit in Zürich. Bis jetzt haben bereits 12 "Uniformierte" diese Ausbildung absolviert und grösstenteils bereits abgeschlossen und arbeiten direkt im Vollzug als Abteilungs- oder Gruppenleiter oder als Aufseher.

#### **4. WAS HAT SICH BEWÄHRT?**

Obwohl es unbestreitbar auch einige Aufseher und Insassen gibt, die der alten "Knastatmosphäre" nachtrauern, ist unbestritten, dass das damalige System aufgrund der heutigen Insassensituation nicht mehr führbar wäre. Die anderen geschlossenen Anstalten (Lenzburg, Thorberg, Bochuz) unternehmen grosse Anstrengungen, um bei ihren baulichen Voraussetzungen ebenfalls zu einem überblickbaren und dezentralen Vollzug zu kommen.

Nach einer intensiven halbjährigen "Einübungsphase" und einer nunmehr fast eineinhalb Jahre dauernden Stabilisierungsphase in der neuen Anstalt deuten alle Auswertungen sowie die messbaren statistischen Indikatoren darauf hin, dass sich das neue Konzept als stabil erweist und sich bewährt. Die Arbeit in den einzelnen Bereichen, das Engagement und die Bereitschaft des Personals sowie auch das Umgehen der Insassen mit den neuen Strukturen können als sehr positiv bezeichnet werden.

Mehrere kritische Momente wie Fluchtversuche, ethnische Auseinandersetzungen und

Anzeichen von Suizidalität bei einzelnen Insassen sowie eine geplante Geiselnahme konnten dank der Nähe des Personals zum Vollzug und dem professionellen Handeln bereits in der Entstehungsphase aufgefangen und verhindert werden.

Natürlich sind auch in der neuen Anstalt die grundsätzlichen Spannungsfelder, in denen der Strafvollzug steht, nicht aufzuheben. Die Künstlichkeit des Zusammenlebens, ethnische Spannungen, Machtprobleme und Drogenschmuggel lassen sich zwar besser handhaben und angehen, bleiben aber bei allen noch so guten Ansätzen als Grundthema jeder Gefängnissituation bestehen.

Die internationalen Kontakte und die vielen Besuchsnachfragen ausländischer Delegationen bestätigen uns, dass hier der Kanton Zürich ein in Europa zukunftsweisendes Modell realisiert hat. Ich darf für mich selbst mit Befriedigung feststellen, dass der vor 10 Jahren von Frau Regierungsrätin Lang erteilte Auftrag abgeschlossen ist und die gemachten Vorgaben erfüllt werden konnten.

Die bevorstehende Eröffnung des Erweiterungsbaues in der ersten Hälfte des nächsten Jahres ermöglicht eine weitere Differenzierung des Vollzuges bis hin zu zusätzlichen Spezialabteilungen.

Zum Abschluss möchte ich nicht vergessen, all diejenigen beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den zuständigen Verantwortlichen auf den verschiedenen Direktionen zu danken, die mit 100%igem Einsatz und

vielen Überstunden sowie grossem persönlichem Engagement und Optimismus mitgeholfen haben, das ganze Projekt trotz einzelner Rückschläge durchzutragen und zu ermöglichen.

Ebenfalls danken möchte ich der Kantonspolizei für die Unterstützung im Sicherheitsbereich beim "Einüben" der neuen Strukturen und Sicherheitsdispositive."

Quelle: Ausführungen von Hans-Ulrich Meier, Direktor der kantonalen Strafanstalt Pöschwies

## **FÖRDERUNG VON INNOVATIONEN IM STRAF- UND MASSNAHMENVOLLZUG ALS AUFGABE DES BUNDES**

### **1. EINLEITUNG**

Ein Hauptzweck des Strafvollzuges besteht darin, die Gesellschaft vor Straftätern und Straftäterinnen zu schützen. Wichtigstes Mittel um diesen Zweck zu erreichen, ist die Resozialisierung von straffällig gewordenen Menschen. Von einem erfolgreichen Strafvollzug kann demnach dann gesprochen werden, wenn es diesem gelingt, die Rückfallquote gering zu halten. Das Strafvollzugssystem hat aber auch noch anderen Anforderungen zu genügen. Insbesondere sind die elementaren Grundrechte der Gefangenen zu respektieren und ungünstige Nebeneffekte des Freiheitsentzuges nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Strafvollzug muss aber auch möglichst ko-



stengünstig konzipiert und gehandhabt werden.

Den Verantwortlichen für den Straf- und Massnahmenvollzug ist deshalb die Aufgabe gestellt, stets neu zu prüfen, ob es neben den bereits bestehenden Vollzugsformen noch weitere gibt, die eine erfolgreiche Eingliederung der Straftäterinnen und Straftäter in die Gesellschaft bewirken können, ob Vollzugsformen denkbar sind, die unter finanziellen, bzw. volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten günstiger zu stehen kommen als der stationäre Vollzug und ob sich weitere erwünschte Nebenziele erreichen bzw. negative Effekte vermeiden lassen.

## **2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN**

Der Bund kann seit 1987 aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug an die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzepte im Straf- und Massnahmenvollzug und in der Jugendhilfe für maximal 5 Jahre bis zu 80 Prozent an die anerkannten Kosten Beiträge leisten. Aufgrund der Finanzknappheit unterliegen diese Beiträge zur Zeit der linearen Kürzung von 10 Prozent. Die aus solchen Modellversuchen gewonnenen Erfahrungen sollen dazu beitragen, Anstösse und Grundlagen für die Weiterentwicklung des Straf- und Massnahmenvollzuges zu liefern. Die Modellversuche dienen letztlich auch als Grundlage für die neue Ausgestaltung des Sanktionensystems. Von einzelnen abgeschlossenen Modellversuchen sind die Resul-

tate bereits in die Revisionsarbeiten des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches, die zur Zeit im Gange sind, eingeflossen.

## **3. MODELLVERSUCHE IM SINNE DES GESETZES**

Nicht jede Neuerung ist ein Modellversuch. Eine Idee oder die Erprobung eines Konzeptes muss innovativ sein, d.h. eine Neuerung beinhalten, die in vollzugs-, kriminal- oder sozialpolitischer Hinsicht von Bedeutung ist. Ein Modell liegt dann vor, wenn für die Schweiz oder für eine Sprachregion neuartige Konzepte oder Methoden, Verfahrensweisen, Betreuungsformen und anderes eingeführt werden, die in ähnlicher Form auch auf einen anderen Ort, auf eine andere Trägerschaft und / oder eine andere Person übertragbar sind. Um dies zu prüfen, ist jeder Modellversuch wissenschaftlich auszuwerten.

Da die Subventionsbehörde für sich nicht in Anspruch nehmen kann, über alle Neuerungen im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges im Bilde zu sein, wurde Ende Februar 1987 ein Fachausschuss für die Begutachtung von Gesuchen für Beiträge an Modellversuche eingesetzt. Dieses Gremium - zusammengesetzt aus 11 Fachleuten aus den Bereichen der Sozialwissenschaft, der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit, aber auch der Kriminologie und Jurisprudenz - prüft die Modellwürdigkeit des Versuches, die Zweckmässigkeit des Auswertungskonzeptes, den Kostenvoranschlag (Ausgewogenheit des Kosten-Nutzen-Verhältnisses) und stellt danach

dem Bundesamt für Justiz Antrag, ob und wenn ja, in welchem Umfang, der Bund einen Versuch unterstützen soll.

Das Bundesamt für Justiz und der Fachausschuss begleiten und überwachen den bewilligten Modellversuch während seiner Versuchszeit, sei dies durch regelmässige Gespräche und Besuche einzelner Fachausschussmitglieder, sei dies durch die Diskussion der Zwischenberichte, resp. des Schlussberichtes. Gleichzeitig überprüfen sie, ob die gesteckten Ziele erreicht worden sind und wenn nicht, warum nicht.

#### **4. BUNDESSUBVENTIONEN SEIT INKRAFTTRETEN DES GESETZES**

Seit 1987 hat der Bund an 22 Modellversuche insgesamt rund 20 Mio. Franken zugesichert und deren 13.6 Mio. Franken auch ausbezahlt. Davon entfielen an die Modellversuche in der alten Strafanstalt Regensdorf rund 1.36 Mio. Franken. Alleine für bauliche Veränderungen wurden rund 865'000.-- Franken bezahlt. Ein Beitrag, der den Boden für die Realisierung des Modellversuches bildete. Denn ohne das Einziehen der Zwischenböden in den Zellenflügeln hätte der Gruppenvollzug in der alten Strafanstalt gar nicht erprobt werden können. In diesen zehn Jahren standen mehrheitlich Modellversuche im Erwachsenenbereich im Vordergrund. Hier war der Nachholbedarf am Ausprobieren neuer Betreuungsformen und Behandlungsmodelle grösser als im Bereich der Jugendhilfe. In den Erziehungseinrichtungen für Kinder und Ju-

gendliche war generell der Professionalisierungsgrad der Konzeptualisierungen schon immer grösser als dies im Erwachsenenbereich der Fall war. Dies betrifft auch die Flexibilität in der Anwendung verschiedener Konzepte. So standen denn anfänglich im Jugendbereich Modellversuche mit erlebnispädagogischem Inhalt im Vordergrund, oder Behandlungs- und Betreuungsformen für eine besondere Klientel. Auch ist es möglich, nur die Kosten der wissenschaftlichen Auswertung eines Versuches mitzufinanzieren.

Im Erwachsenenbereich standen die Erprobung neuer Betreuungsprogramme im Vordergrund, die für eine bestimmte Klientel vorgesehen waren oder noch sind, z.B. für leistungsschwächere Insassen, für Insassen mit Suchtproblematik und ähnliches mehr.

#### **5. STELLENWERT DER REGENSDORFER VERSUCHE BEIM BUND**

Welchen Stellenwert haben die Regensdorfer Modellversuche für den Bund? Wie bereits Herr Direktor Meier dargelegt hat, ging es bei den Modellversuchen in der alten Strafanstalt Regensdorf um das Ausprobieren des Vollzugskonzeptes, wie es dann einmal in den neuen Strukturen zum Tragen kommen sollte.

Am Anfang des Neubauprojektes stand die Idee der Gruppe als Lebensraum für die Insassen. Diese Idee war im offenen Vollzug zwar bereits bekannt, doch in geschlossenen Einrichtungen herrschte die Vereinzelung der Individuen vor, d.h. essen und leben in Einzel-

haft in der Zelle, unterbrochen durch die Arbeit in den Werkstätten, einzelne Freizeitaktivitäten und den täglichen Spaziergang. Rückfällige Straftäter wurden grundsätzlich als gefährlicher, aggressiver und deshalb schwieriger in der Betreuung eingestuft.

Für die neue Strafanstalt wurde die Idee, auch Rückfalltäter in der Gruppe ihre Strafe verbüßen zu lassen, zur Leitlinie für die Projektierungsarbeiten und diese Grundidee bestimmte den Neubau in seiner heutigen Form. Gleichzeitig mit dem Neubauprojekt wurden vom Zürcher Parlament und dem Stimmvolk auch die zusätzlichen Stellen für den Betrieb bewilligt - auch dies eine Novität für die damalige Zeit - was noch heute von der Weitsicht der damaligen Projektverantwortlichen und der politisch Verantwortlichen zeugt. Bereits während der Bauarbeiten wurde die Idee des Gruppenvollzuges konsequent in struktureller, konzeptioneller und personeller Hinsicht umgesetzt.

Bei dieser Umsetzung mitzuhelfen, war deshalb für die Mehrheit der Mitglieder des Fachausschusses bei der Bearbeitung des Gesuches der Justizdirektion des Kantons Zürich im Jahre 1988 eine selbstverständliche Notwendigkeit. Der Fachausschuss beantragte deshalb dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, dem Gesuch der Justizdirektion zu entsprechen. Nur ein Mitglied machte damals geltend, dass mit der Beteiligung an den Betriebskosten durch den Bund eigentlich die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage gestellt werde. Doch fand er für seine Ansicht keine Unterstützung. Denn

Zweck der Beiträge an Modellversuche ist nicht das Verwischen oder sogar die Auflösung dieser Kompetenzverteilung, sondern das Betonen der Zuständigkeit für eine gemeinsame Sache.

Die guten Resultate der Modellversuche geben dem Fachausschuss und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Nachhinein Recht.

Dank der Regensdorfer Modellversuche wissen wir heute, dass auch in geschlossenen Institutionen der Gruppenvollzug verwirklicht und gelebt werden kann. Damit ist ein Vollzugsregime gemeint, das einerseits durch das Gewähren vieler neuer Freiräume und andererseits durch die Übernahme von mehr Selbstverantwortung geprägt ist.

Der Gruppenvollzug schafft wie keine andere Betreuungsform die Möglichkeit, ein Lernfeld zum Einüben sozialer Kompetenzen zu sein. Damit trägt diese Vollzugsform zur Wiedereingliederung der straffällig Gewordenen in die Gesellschaft im Sinne des Strafgesetzbuches bei.

Darin liegt denn auch die Chance des Vollzugskonzeptes der Strafanstalt Pöschwies; stellt doch die grösste der Schweizer Anstalten eigentlich eine Vielfalt kleiner, zum Teil hoch spezialisierter Anstalten dar. Damit wird sie den unterschiedlichsten Bedürfnissen der Insassen gerecht. Die Vollzugskonzepte variieren je nach Klientel, für welche sie bestimmt sind. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass mehr Insassen davon auch für ihre

persönliche Entwicklung profitieren können und dies auch wollen. Und damit wiederum erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Gesellschaft vor neuen Straftaten ehemaliger Insassen eher verschont bleibt. Eine solchermaßen in Einheiten aufgeteilte Einrichtung bleibt in betrieblicher und personeller Hinsicht noch führbar. Wie bei einem römischen Brunnen, wo das Wasser über die einzelnen Kaskaden rinnt, so ist durch diese Organisationsstruktur sichergestellt, dass die Leitideen und die Art und Weise wie diese umgesetzt werden sollen, von der Direktion über die verschiedenen Stufen in die verschiedenen Einheiten fließen. Dadurch kann ein Führungsstil praktiziert werden, der auch den hier arbeitenden Menschen Freiräume für die eigene Entfaltung und die Wahrnehmung von Verantwortung lässt.

Natürlich ist die Führungsstärke des Direktors und seiner engsten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausschlaggebend - auch dies ein Resultat der Auswertung des Modellversuches -, doch die Stärke alleine hätte den erfolgreichen Abschluss des Versuches nicht sichergestellt. Auch der Kopf an der Spitze braucht Menschen, die sich motivieren, sich anstecken lassen vom Optimismus und der Begeisterung für die gemeinsame Aufgabe. Dass sich immer wieder Menschen gewinnen lassen, sich für diese anspruchsvolle Aufgabe zu engagieren - auch das hat die Auswertung des Modellversuches gezeigt - ist möglich. Viele neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der "Umbauphase" im übertragenen Sinne hinzugekommen; sie haben den Einstieg in eine neue Vollzugsphilosophie gewagt. Gleichzeitig

haben aber noch mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Umbruch von der alten in die neue Philosophie miterlebt und sind heute fähig und auch willens, diese im Vollzugsalltag umzusetzen. Nur wenige Mitarbeiter konnten sich mit dem neuen Vollzug nicht identifizieren.

Und um einen neuen Vollzug handelt es sich heute. Die Strafanstalt Pöschwies setzt mit ihrer baulichen Ausgestaltung, mit ihrem strukturellen Aufbau, mit ihrem gut durchdachten betrieblichen, personellen und sozialpädagogisch ausgerichteten Konzept neue Massstäbe im geschlossenen Freiheitsentzug in der Schweiz - wenn nicht sogar in Europa. Und diese Massstäbe sind auch auf andere Einrichtungen übertragbar. Sicher besteht in der Schweiz nur noch vereinzelt die Chance, von Grund auf eine neue Vollzugseinrichtung zu planen und zu bauen. Doch die Ideen des neuen Vollzuges benötigen nicht zwingend neue Mauern. Denn bereits im Altbau wurde in Ansätzen gelebt, was sich jetzt im Neubau als richtig und gut bestätigt.

*Quelle: Ausführungen von Frau Dr. Priska Schürmann, Sektionschefin im Bundesamt für Justiz (gekürzte Fassung)*

# **INFORMATIONEN ÜBER DIE BEARBEITUNG DER GESCHÄFTE DER SEKTION STRAF- UND MASSNAHMENVOLLZUG DES BUNDESAMTES FÜR JUSTIZ IM JAHRE 1996**

## **1. ANERKENNUNG SUBVENTIONSBE- RECHTIGTER ERZIEHUNGSEINRICHTUNGEN**

In einer Zeit, in welcher die finanzielle und ökonomische Situation die Zügel fest in der Hand hat und die Strukturen und das Leben unserer Gesellschaft beeinflusst, ist es nicht erstaunlich, dass auch der Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges darunter zu leiden hat. In der Praxis wird kaum mehr über die nötigen Mittel nachgedacht, um den Bedürfnissen der sich in Schwierigkeiten befindenden Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen nachkommen zu können. Die Frage ist mehr und mehr, wie den vielfältigen Bedürfnissen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln noch entsprochen werden kann. Diese Sachlage ist nicht nur negativ: sie erzeugt auch Kreativität, Flexibilität und Offenheit bei der Suche nach neuen Formen der Zusammenarbeit mit den Behörden der Kantone und des Bundes auf diesem Gebiet.

In der Absicht, zielgerichtet und in effizienter Art und Weise zu arbeiten - von der Einreichung des Anerkennungsgesuches an bis zu Änderungen und Ausweitungen des Konzeptes der Einrichtung -, wurde der Bund mehrmals von den Verantwortlichen der Einrichtun-

gen und den kantonalen Verbindungsstellen um Unterstützung angegangen.

Die zuständigen kantonalen Behörden bemühen sich, gewisse noch nicht anerkannte Einrichtungen auf das Niveau der vom Bund an deren Anerkennung gestellten Anforderungen heranzuführen. Die substantielle Hilfe, welche die Betriebsbeiträge für die Einrichtungen darstellen, erlaubt es ihnen, einen für die Einweisungsbehörde noch erschwinglichen Tagessatz zu haben, was eine angemessene Belegungsquote garantiert und was das Defizit zu Lasten der Kantone in einem gerade noch akzeptablen Rahmen hält.

1996 gingen drei neue Anerkennungsgesuche - alle aus dem Kanton Bern - beim Bund ein. Nur eine dieser drei Einrichtungen erfüllt im Moment die geforderten Bedingungen und wird die Anerkennung als subventionsberechtigtes Erziehungsheim erhalten. Von den acht Einrichtungen, deren Anerkennungsgesuche 1994 und 1995 beim Bund eingereicht worden waren (vier aus der deutschen Schweiz, zwei aus der Romandie und zwei aus dem Tessin), konnte 1996 lediglich eine Westschweizer Einrichtung anerkannt werden. Bei den anderen war das Anerkennungsverfahren - in Erwartung der Erfüllung der Anerkennungsbedingungen bzw. der Entscheidung der Kantone bezüglich der Zahl des erzieherisch tätigen Personals - Ende 1996 noch hängig. Die letzten Informationen über diese noch hängigen Verfahren legen dar, dass eine Anerkennung im Laufe des Jahres 1997 erfolgen könnte.

Mit 174 Einrichtungen (davon 5 Arbeitserziehungsanstalten) im Jahre 1996 entspricht die Zahl der anerkannten Einrichtungen derjenigen von 1995.

## 2. BETRIEBSBEITRÄGE

1996 wurden an 174 Institutionen Betriebsbeiträge in der Höhe von total 69'748'914 Franken ausgerichtet. Einer anerkannten Institution konnte kein Beitrag zugesprochen werden, weil der Anteil der Aufenthaltstage von BJ-Klient(en)-/innen unter der vom Gesetz vorgeschriebenen Mindestgrenze von 10% lag (Bagatellsubvention).

Gesamthaft standen im 1996 für Betriebsbeiträge 75 Mio. Franken zur Verfügung. Dieser Kredit wurde nicht ausgeschöpft. Die Minderbeanspruchung in der Höhe von 5'251'086 Mio. Franken ist insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen:

1. Die Einsparungen der Kantone im Bereich der Lohnzahlungen (Budgetkürzungen, kein oder gekürzter Teuerungsausgleich für das Personal, u.ä.m.) haben sich direkt auf die Ausgaben des Bundes für Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen ausgewirkt.
2. Es wurden zehn Neuanerkennungen budgetiert, deren Gesuche schon in den Vorjahren in Aussicht gestellt worden sind. Von diesen konnte aber lediglich eines bewilligt werden. Die anderen mussten

wegen Unvollständigkeit oder nicht erfüllten Bedingungen zurückgestellt werden.

Die Ausgabenpolitik des Bundes zeigte im 1996 nachhaltige Auswirkungen auf die Tätigkeiten im Bereich Betriebsbeiträge. Noch nie wurden so viele Budgetüberprüfungen vorgenommen, unzählige Hochrechnungen erstellt und überlegt, wo und wie nochmals gekürzt werden könnte. Der Sparwille des Bundesrates wurde sehr ernst genommen und entsprechende Kürzungsangebote unterbreitet, was von der Direktion lobend verdankt wurde.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung schloss die im Vorjahr begonnene Ueberprüfung der Bundessubventionen ab und stellte auch im Bereich der Betriebsbeiträge als Fazit fest, dass die Einführung einer Pauschale geprüft werden sollte. Die Eidgenössische Finanzkontrolle führte eine detaillierte Revision durch, stellte die ordnungsgemässe Führung des Bereiches fest und gab Empfehlungen für die Optimierung einzelner Verfahrensschritte ab.

1996 wurde mit der Erarbeitung eines Modells für die Pauschalierung der Betriebsbeiträge begonnen. Dank eines von der zuständigen Bereichsleiterin erstellten Simulationsprogrammes konnten viele Möglichkeiten ausgetestet werden. Bis Ende Jahr konnte aber noch keine Lösung gefunden werden.

### **3. BAUBEITRÄGE**

#### **3.1 Straf- und Massnahmenvollzug**

Die schwierige finanzielle Situation der öffentlichen Hand führte dazu, dass wiederum verschiedene grössere Bauvorhaben sistiert oder nicht planmässig abgewickelt werden konnten. Dennoch wurden 73 Projekte, welche sich auf verschiedenen Bearbeitungsstufen befinden (Raumprogramm, Vorprojekt, Projekt, Schlussabrechnung), bearbeitet. Die für 1996 bewilligten Kredite wurden vollständig beansprucht. An 34 Projekte wurden insgesamt 20 Mio. Franken zugesichert und 26,5 Mio. Franken ausbezahlt. Der Nettoverpflichtungsstand beträgt per Ende 1996 rund 71,1 Mio. Franken.

Das Arbeitsvolumen hat sich auch im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr erhöht. Die Ursachen sind einerseits bei den Projekten für zusätzliche Haftplätze zum Vollzug der Zwangsmassnahmen zu suchen und andererseits auf die schwierige Finanzlage zurückzuführen. Letzteres führte insbesondere zu einer Erhöhung des Bearbeitungsaufwandes des einzelnen Projektes (Optimierung des Raumprogrammes und damit Kostenreduktion) und zu einer Vergrößerung des Aufwandes für die Finanzplanung.

Der Schwerpunkt der Projektbearbeitung lag wiederum im Bereich der Phasen Raumprogramm und Vorprojekt. So konnten aufgrund der engen Zusammenarbeit mit den Gesuchstellern die Raumprogramme verschiedener Projekte bereinigt und optimiert werden. Die

dabei erzielten Einsparungen dürften schätzungsweise mehrere Millionen Franken betragen. Genaue Zahlen lassen sich leider kaum ermitteln, da in dieser frühen Phase der Projektbearbeitung meistens noch keine konkreten Zahlen vorliegen. Die Einsparungen bei der umbauten Fläche liegen erfahrungsgemäss oft bei über 20% der ursprünglich projektierten Fläche.

Eine weitere Projektoptimierung wird mit dem im letzten Jahr eingeführten Konzeptrester erzielt. Das ebenfalls im letzten Jahr entwickelte Richtraumprogramm wurde in ein Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges integriert. Dieses enthält nun nebst dem Richtraumprogramm auch Hinweise bezüglich der optimalen Vernetzung der Bereiche Bau, Personal, Insassen und Betrieb und erlaubt somit, die geplanten Investitionen in Zusammenhang mit den daraus entstehenden Betriebskosten zu sehen.

Im Herbst 1996 wurde die Entwicklung eines neuen Bemessungssystemes diskutiert. Mit einer Pauschale pro Platz soll einerseits ein grösserer Anreiz für kostengünstiges Bauen geschaffen und andererseits der Verfahrensaufwand stark vermindert werden. Der Entscheid, das Projekt durchzuführen fiel Mitte Dezember und die Entwicklung dieses Modells wird uns vor allem 1997 stark beanspruchen.

#### **3.2 Zwangsmassnahmen**

Im April 96 wurden die Kantone im Rahmen einer Bedarfsumfrage aufgefordert, ihre Gesuche um Baubeiträge für die Zwangsmassnah-

men bis Ende September 96 einzureichen. Darauf haben 11 Kantone ihre Gesuche eingereicht. Nach Auswertung der eingegangenen Unterlagen ist mit der Realisierung von rund 280 Plätzen für die Zwangsmassnahmen zu rechnen. Die approximative Subventionssumme beläuft sich auf rund 43 Mio. Franken. Der für die Zwangsmassnahmen bewilligte Kredit von 45 Mio. Franken sollte deshalb knapp ausreichen. Allerdings nur dann, wenn die gemachten Kostenangaben (z.T. nur Schätzungen) strikte eingehalten werden.

1996 wurden zwei Einrichtungen (Flughafengefängnis Kloten 2 und Amtshaus Aarau) in Betrieb genommen. Dafür wurden insgesamt 21,2 Mio. Franken zugesichert und 16,9 Mio. Franken ausbezahlt. Bei 5 weiteren Projekten sind die Projektierungsarbeiten soweit fortgeschritten, dass mit den Zusicherungen in der ersten Hälfte 97 gerechnet werden kann.

#### 4. MODELLVERSUCHE (MV)

Im Rahmen der Überprüfung der Praktikabilität der gemeinnützigen Arbeit (GA) nach der alten Verordnung 3 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (VStGB 3) wurden vier MV mit verschiedenen Versuchsanlagen Ende 1995 abgeschlossen:

- "Travail d'intérêt général dans le canton des Vaud". Der Schlussbericht ist zur Prüfung im Fachausschuss für die Begutachtung von Modellversuchen (FAS).

- "GA im Kanton Luzern". Der Schlussbericht sowie ein Ergänzungsbericht liegen vor.
- "Eidgenössische Auswertung der GA in acht Kantonen". Der überarbeitete Schlussbericht wird vom FAS im Frühjahr 97 noch geprüft werden.
- "GA für dissoziale Arbeitslose im Kanton Zürich (GA ZH I)". Der Versuch ist beendet. Eine Nachuntersuchung ist seit 1996 im Gange.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Eidgenössische Erhebung zur Durchführung der GA unter revidierter VStGB 3 angelaufen ist. Bis zum jetzigen Zeitpunkt (Ende 96) nehmen 17 Kantone an der Untersuchung teil. Ein erster Zwischenbericht wird voraussichtlich Mitte 97 erscheinen.

Zwei weitere Modellversuche sind im Verlaufe des letzten Jahres planmässig abgeschlossen worden; die Schlussberichte sind noch in Erarbeitung:

- "Zusatzprogramm für Leistungsschwache" der Strafanstalt Saxerriet.
- "Drogenabteilung für Jugendliche im Massnahmenvollzug" des kantonalen Jugendheimes Aarburg.

Von drei neuen Gesuchen konnte eines bewilligt werden. Mit dem MV "Rimeille F.M." des Maison des Jeunes in Lausanne soll ein bedürfnisgerechtes Betreuungs- und Behand-



lungssystem nach modularem Aufbau überprüft werden. Ein weiteres Gesuch der AEA Uitikon "Opfer-Täter-Annäherung" musste abgelehnt werden, weil es sich bei der geplanten einjährigen Evaluation um die Finanzierung einer Diplomarbeit eines Absolventen der Schule für Soziale Arbeit handelte. Ein weiteres Gesuch der Jugendstätte Bellevue "Umweltbezogene Ausbildung für arbeitslose weibliche Jugendliche" nahm der FAS für MV zwar mit Interesse zur Kenntnis, wurde aber aufgrund einiger Lücken und Unklarheiten zur Überarbeitung zurückgegeben.

Der Kredit für MV von 3,6 Mio. Franken wurde lediglich mit Fr. 1'955'686.50 beansprucht. Die Zahlungen betrafen früher bewilligte Versuche, resp. Versuchsverlängerungen, welche höhere Kosten auslösten. An die Auswertungskosten des neuen Gesuchs "Rimeille F.M." wurden für vier Jahre insgesamt Fr. 244'800.-- zugesprochen. Rund 1,64 Mio. Franken des Kredits wurden nicht beansprucht. Die Gründe hierfür sind grösstenteils darauf zurückzuführen, dass einerseits ein Gesuch noch hängig ist bzw. eines abgelehnt werden musste, und dass andererseits an die Auswertungskosten der angelaufenen Versuche "Rimeille F.M." und "Eidgenössische Auswertung der GA" für das Jahr 1996 keine Beiträge ausbezahlt wurden.

In Zusammenarbeit mit dem FAS wurde im Merkblatt zur Durchführung von MV ein spezifisches Kapitel integriert, welches die Anforderungen an die systematische Auswertung eines MV detailliert umschreibt. Damit soll erreicht werden, dass einerseits den Minimalan-

forderungen wissenschaftlicher Standards Rechnung getragen werden und andererseits am Ende eines Versuchs aussagekräftigere Schlussberichte vorliegen. Der FAS musste sich auch vom langjährigen Mitglied, Frau R. Hutmacher, verabschieden. Mit ihrem Rücktritt als Secrétaire Générale der ASTURAL ist sie auch als Mitglied des FAS Ende Jahr in den wohlverdienten Ruhestand getreten.

## 5. EINFACHE ANFRAGE VOGEL

Beunruhigt durch das Projekt "Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen" reichte Nationalrat Vogel im Berichtsjahr am 1. Oktober 1996 eine Einfache Anfrage zum "Straf- und Massnahmenvollzug gegenüber Minderjährigen" an den Bundesrat ein und bat diesen um Beantwortung folgender Fragen:

1. Müssen sich die Vollzugsbedingungen bei Massnahmen gegenüber Minderjährigen nicht von denjenigen unterscheiden, die für Erwachsene gelten, damit ihre Chancen für eine Wiedereingliederung grösser sind?
2. Wie wird man sicherstellen, dass der Vollzug, insbesondere bei Minderjährigen, überall in der Schweiz die gleiche Qualität aufweist?
3. Wie will man die (unerlässliche) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen durchsetzen, wenn der Bund gerade in diesem

Bereich auf die Kompetenzen verzichten sollte, die er gegenwärtig ausübt?

4. Sollten beim angestrebten finanziellen Ziel nicht auch die sozialen Kosten berücksichtigt werden, die bei einer schlechten Umsetzung der Massnahmen für Minderjährige entstehen können?

*Antwort des Bundesrates:*

Der neue Finanzausgleich fusst nicht nur auf einem funktionierenden interkantonalen Lasten-, sondern auch auf einem Ressourcenausgleich, der die finanzschwachen Kantone in die Lage versetzen soll, ihre Aufgaben - auch die neuen - eigenverantwortlich zu finanzieren. Der Ressourcenausgleich ist damit Voraussetzung für eine Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Die Kantone erhalten mehr Kompetenzen und Verantwortung - und die zur Aufgabenerfüllung nötigen Gelder.

Das neue Modell des Finanzausgleiches geht auch von einer optimalen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen aus, wobei entsprechende Instrumente wie der Kontraktzwang für die Erreichung dieser Zusammenarbeit vorgesehen sind. Was den Straf- und Massnahmenvollzug für Erwachsene anbelangt, ist es dem einzelnen Kanton nicht möglich, sämtliche im Strafgesetzbuch (StGB) vorgesehenen Vollzugseinrichtungen alleine zur Verfügung zu stellen. Das StGB sieht deshalb in Artikel 382 vor, dass die Kantone über die gemeinsame Errichtung Vereinbarungen treffen können. Dies geschieht im Erwachsenenbereich zum Teil im Rahmen der Strafvoll-

zugskonkordate. Im Jugendbereich fehlt jedoch ein ähnliches Organ.

*Zu Frage 1:*

Die Eigenart der heranwachsenden Menschen verlangt eine besondere strafrechtliche Behandlung. Im Jugendstrafrecht steht deshalb der Täter im Vordergrund und nicht die Tat, wie dies im Erwachsenenstrafrecht der Fall ist. Der Erziehungs- und Fürsorgegedanke steht im Zentrum. Bei der Begehung eines Deliktes durch einen Minderjährigen wird abgeklärt, ob er erziehungsbedürftig ist oder ob eine Strafe als Reaktion auf sein deliktisches Verhalten angemessen ist.

Auf diesen Erkenntnissen fusst auch unser Jugendstrafrecht. Dem Jugendrichter stellt das Jugendstrafrecht vielfältige Massnahmen von unterschiedlicher Intensität zur Verfügung, um den erzieherischen Bedürfnissen des Jugendlichen gerecht zu werden. Für den Vollzug stationärer Erziehungsmassnahmen sind dies spezialisierte, nur dem Jugendmassnahmenvollzug reservierte Einrichtungen, die zum grössten Teil auch vom Bund anerkannt und finanziell unterstützt werden. Eine Subventionierung durch den Bund setzt jedoch die Erfüllung gewisser Voraussetzungen voraus, u.a. ein schriftlich ausformuliertes pädagogisch-therapeutisches Konzept, qualitativ gut ausgebildetes und in genügendem Ausmass vorhandenes Personal für die Bereiche der Erziehung, Schule und beruflichen Ausbildung sowie therapeutische Interventionen. Dabei geht es nicht darum, dass alle vom Bund anerkannten Erziehungseinrichtungen das gleiche, sondern ein

auf die jeweilige Klientel abgestimmtes pädagogisch-therapeutisches Konzept anbieten. Mit der Subventionierung der Betriebe von Erziehungsheimen nimmt der Bund einen grösseren Einfluss auf den Vollzugsalltag wahr als dies im Erwachsenenbereich möglich ist, wo sich der Bund auf die Baubeiträge beschränkt.

*Zu Frage 2:*

Gemäss Artikel 64bis BV ist der Straf- und Massnahmenvollzug Sache der Kantone. Diese sind wie oben bereits ausgeführt verpflichtet, die für den Vollzug notwendigen Anstalten bereitzustellen. Der Bund ist nach Artikel 64bis Absatz 3 BV aber befugt, den Kantonen zur Errichtung von Vollzugseinrichtungen Beiträge zu gewähren und sich an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder zu beteiligen.

Gestützt auf einen Bundesratsbeschluss vom 10. Juli 1945 richtete der Bund Bau-beiträge und Beiträge an den Betrieb von Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche aus. Ab 1966 erfolgten diese Zahlungen gestützt auf das Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten. Seit dem 1. Januar 1987 finden sich die entsprechenden Rechtsgrundlagen im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug. Solche Beiträge wurden unter der Bedingung gesprochen, dass die entsprechenden Einrichtungen den Anforderungen in Bezug auf die Einhaltung gewisser elementarer vollzugsrechtlicher und konzeptioneller Standards entsprechen. Dank diesen Anforderungen des Bundes konnte

landesweit ein - auch im internationalen Vergleich - beachtlicher Qualitätsstandard erreicht werden. Zudem verlangt der Bund, dass der Bedarf für die anzuerkennende Einrichtung in einer kantonalen oder interkantonalen Planung aus-gewiesen ist. Damit hat er eine vom Parlament im Rahmen des ersten Paketes der Aufgabenteilung aus den frühen 80-er Jahren geforderte Steuerungs- und Koordinationsaufgabe übernommen.

Bei einem Wegfall der Bundessubventionen müsste ein interkantonales Organ geschaffen werden, welches die Planungsaufgaben wahrnehmen sowie eine Qualitätssicherung gewährleisten würde. Ein solches Organ fehlt im Jugendvollzug vollständig. Anders verhält es sich im Erwachsenenvollzug, in welchem die drei Strafvollzugskonkordate zumindest für die Planung entsprechende Empfehlungen verabschieden, den einzelnen Kantonen allerdings freie Hand bezüglich der Realisierung dieser Empfehlungen sowie der Vollzugskonzepte lassen. Bisher basierte die interkantonale Zusammenarbeit im Jugendvollzug lediglich auf der 1987 in Kraft getretenen "Interkantonalen Heimvereinbarung". Diese regelt aber nur die Zahlungsmodalitäten für ausserkantonale platzierte Kinder und Jugendliche. Zur Zeit soll die Heimvereinbarung revidiert werden; aufgrund der angespannten finanziellen Situation in den einzelnen Kantonen entsteht jedoch Widerstand gegen weitergehende verpflichtende Vereinbarungen. Es ist deshalb ungewiss, ob die Revision zu einem Abschluss gebracht werden kann. Zudem ist eine Erweiterung des Aufgabenkataloges, wie Qualitätssicherung, für die Heimvereinbarung nicht vorgesehen. Die Vertiefungsarbeiten am neuen Finanz-

ausgleich werden auch im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges generell aufzeigen müssen, ob es machbar ist, eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich so auszugestalten, dass dem Postulat nach einem funktionierenden und rechtsstaatlich einwandfreien Vollzug entsprochen werden kann. Ohne die Vertiefungsarbeiten vorwegnehmen zu können, wäre denkbar, dass bei einer allfälligen Kantonalisierung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges der Bund hinsichtlich Planung und Qualitätssicherung Leitplanken setzt.

*Zu Frage 3:*

Die Schweiz ist auf internationaler Ebene in Sachen Strafvollzug verschiedene Verpflichtungen eingegangen, so z. B. mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und den entsprechenden Konventionen der UNO, dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Zudem steht die Ratifizierung der Konvention für die Rechte des Kindes bevor. Diese Übereinkommen ändern zwar nichts an der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Doch ist der Bund gegenüber den Vertragsparteien für die Einhaltung und Durchsetzung der Konventionen verantwortlich. Die Kantone wären nach neuem Modell gezwungen, Rechenschaftsberichte (wie z.B. für die Antifolterkommission) zuhanden des Bundesrates für die Genehmigung und Weiterleitung an die internationalen Gremien zu erarbeiten. Dies setzt nicht nur den Aufbau der entsprechenden rechtsstaatlichen Organi-

sationsstruktur, sondern auch ein kompetentes Vollzugsorgan voraus. Der Bund muss daher im Hinblick auf die Durchsetzung dieser Verträge eine Steuerungsfunktion übernehmen. Ebenso muss dafür gesorgt werden, dass landesweit grundlegende Vollzugsstandards, die von den genannten Konventionen, aber auch von der nationalen Gesetzgebung oder der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt werden, auch wirklich durchgesetzt werden. Bis anhin erfolgte die Steuerung über Auflagen bei der Subventionierung von Bau- und Betriebsbeiträgen mittels Auflagen. Die Neuordnung des Finanzausgleichs sieht vor, dass diese Steuerung durch die Kantone wahrgenommen wird, die sich für diese Aufgabe in einem Konkordat zusammenschliessen sollen. Ob ein solches normsetzendes Konkordat je zustande kommt - in einzelnen Kantonen müsste das Volk darüber entscheiden - ist indes ungewiss.

*Zu Frage 4:*

Das Modell der Neuordnung des Finanzausgleichs geht davon aus, dass durch Synergieeffekte Einsparungen erzielt werden sollen. Bei einem Rückzug des Bundes aus dem Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges wird es Aufgabe der Kantone sein, eine Ersatzlösung zu finden. Bis jetzt ist der Bund immer davon ausgegangen, dass durch eine hohe Qualität bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen, die mit dem Strafbuch in Konflikt geraten oder in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind, in rund 70 Prozent der Fälle sichergestellt werden kann, dass später keine Folgekosten entstehen werden. Diese in die Gesellschaft integrierten

Minderjährigen werden später die volkswirtschaftliche Rechnung nicht durch Aufenthalte in Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten oder psychiatrischen Kliniken belasten. Mit Blick darauf sind die zum Teil hohen finanziellen Aufwendungen im Jugendalter gerechtfertigt. Die Vertiefungsarbeiten am neuen Finanzausgleichsmodell werden sich selbstredend auch der Frage annehmen, ob und inwieweit ein Rückzug des Bundes negative Auswirkungen im Bereich der Resozialisierung jugendlicher Straftäter haben könnte.

## **6. BESUCH DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT) VOM 11. - 23. FEBRUAR 1996 IN DER SCHWEIZ**

Im Rahmen der regelmässigen Kontrollen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat eine Delegation des Ausschusses vom 11. - 23. Februar 1996 zum zweiten Mal nach 1991 die Schweiz besucht. Der CPT will durch die Schaffung eines "cordon sanitaire" einen gesamteuropäischen Standard im Bereich des Freiheitsentzuges entwickeln und sicherstellen. Zu diesem Zweck gibt er in seinen Besuchsberichten entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung der Stellung inhaftierter Personen ab.

Die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug stellt einen von zwei offiziellen Schweizer

Verbindungsleuten ("agents de liaison") zum CPT-Sekretariat in Strassburg. Das Know-how im Umgang mit dem CPT, welches sich in dieser Sektion in den letzten Jahren - und insbesondere durch die Arbeiten im Zusammenhang mit dem ersten Besuch des CPT 1991 in der Schweiz - angesammelt hatte, kam denn auch bei den vielfältigen und umfangreichen Arbeiten rund um den diesjährigen Besuch des CPT voll zum Tragen. Zu erwähnen sind hier vor allem die Beantwortung materieller Anfragen des CPT zu den Folgearbeiten der Schweiz im Anschluss an den 1991er Besuch, die administrativen Vorbereitungsarbeiten in enger Zusammenarbeit mit dem CPT und den Kantonen im Vorfeld des 1996er Besuches, die Organisation eines amtsinternen Pikett-Dienstes für die Dauer des Besuches, die Organisation zweier Treffen mit dem Departementsvorsteher, Amtsdirektoren, Regierungsräten und der CPT-Besuchsdelegation. Im Anschluss an den Besuch folgten die Arbeiten am Protokoll der Schlussitzung sowie das Zusammentragen der vom CPT gewünschten Zusatzinformationen aus den besuchten Kantonen und zuständigen Bundesämtern. Der bis zu seiner offiziellen Publikation durch den CPT noch vertrauliche Bericht liegt seit Oktober 1996 vor. Bis im Mai 1997 wird die Stellungnahme des Bundesrates bzw. der besuchten Kantone im Sinne eines Zwischenberichtes dem CPT zugestellt werden.

## **7. VIERTELJAHRESSCHRIFT "INFORMATIONEN ÜBER DEN STRAF- UND MASSNAHMENVOLLZUG (INFO-BULLETIN)**

Der Adressatenkreis des Info-Bulletins umfasste Ende 1996 rund 590 Adressen im Inland und rund 35 im Ausland. Sämtliche dem Bundesamt für Justiz bekannten Einrichtungen in den Bereichen Polizeihaft, Untersuchungshaft sowie Straf- und Massnahmenvollzug und sämtliche für diese Bereiche zuständigen kantonalen Direktionen und Departemente werden - neben anderen interessierten Kreisen - mit dem Info-Bulletin beliefert.

Der 21. Jahrgang des Info-Bulletins vermittelte in insgesamt 44 Beiträgen auf rund 160 Seiten Informationen und Wissenswertes über den Straf- und Massnahmenvollzug im In- und Ausland. Themenschwerpunkte waren auch dieses Jahr Berichte über Tagungen und Kongresse, Zusammenfassungen verschiedenster Fachpublikationen, Überblicke über die einschlägige kantonale und eidgenössische Gesetzgebung sowie über die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Zudem bietet das Info-Bulletin seit einiger Zeit in der Rubrik "Forum - Marktplatz der Meinungen" den im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges tätigen Personen und Organisationen eine Plattform zum Austausch von Ansichten und Meinungen. Leider hält sich die Zahl der bisher eingegangenen Beiträge noch in recht bescheidenem Rahmen.

Was das etwas antiquierte Erscheinungsbild des Info-Bulletins anbelangt, so ist ein "Facelifting" in Planung. Weiter soll das Info-Bulletin in naher Zukunft auch auf dem Internet abrufbar sein. Somit kann der Adressatenkreis um ein Vielfaches vergrössert werden.

## **8. AUFGABENNEUVERTEILUNG**

Im Bereich des Projektes der Aufgabenneuverteilung ist insofern eine Vorentscheidung gefallen, als der Bundesrat für die Vertiefungsarbeiten die Projektorganisation aufgefördert hat, Vor- und Nachteile eines Rückzuges des Bundes aus dem Straf- und Massnahmenvollzug genau zu prüfen. Die Arbeitsgruppe wurde zudem erweitert. Als Vertreter des EJPD amtiert Dr. Peter Müller, Vizedirektor im Bundesamt für Justiz.

## **ANGEZEIGTE DELIKTE ERSTMALS WIEDER LEICHT ANGESTIEGEN - BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN VERÖFFENTLICHT POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK 1996**

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 1996 weist seit 1992 erstmals wieder eine leichte Zunahme der Gesamtkriminalität aus: Im letzten Jahr wurden insgesamt 313'391 angezeigte Delikte erfasst, was gegenüber dem Vorjahr einem Zuwachs von 8'754 Straftaten bzw. 2,87% entspricht. Ein Anstieg ist insbesondere bei den Vermögensdelikten sowie bei den Delikten gegen Leib und Leben festzustellen. Die Polizei ermittelte 56'255 Täterin-

nen und Täter, was im Jahresvergleich eine minime Erhöhung von 0,2% ausmacht.

Die Gesamtzahl der von den kantonalen und z.T. städtischen Polizeikommandi in ausgewählten Deliktsbereichen gemeldeten Anzeigen setzt sich aus 289'246 vollendeten und 24'145 versuchten Verbrechen oder Vergehen zusammen. Dies entspricht 4'423 polizeilichen Anzeigen pro 100'000 Einwohner (110 mehr im Vergleich zum Vorjahr).

Bei den Diebstählen ist - mit Ausnahme der Fahrzeugdiebstähle - eine zunehmende Tendenz zu erkennen. Sie machen mit 91,56% der Gesamtkriminalität den Hauptanteil der Verzeigungen aus. Die übrigen Vergehen oder Verbrechen gegen das Eigentum und Vermögen belaufen sich auf 4,28%, die Delikte gegen Leib und Leben auf 1,39% und die strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität auf 1,0% der angezeigten Straftaten.

#### **ANTEIL DER FRAUEN RÜCKLÄUFIG - ANSTIEG DES AUSLÄNDERANTEILS**

Die sogenannte Kriminalitätsbelastungszahl beträgt 794 ermittelte Tatverdächtige auf 100'000 Einwohner. Die Gesamtzahl der ermittelten Täterschaft setzt sich aus 85,6% männlichen und 14,4% weiblichen Rechtsbrecher/innen zusammen. Die weibliche Delinquenz hat somit im Jahresvergleich wiederum abgenommen, nämlich um 1,2%. Der Anteil der Minderjährigen ist mit 21,7% ebenfalls rückläufig; allerdings sind 1996 minderjährige Straftäter/innen neu bis und mit zurückgeleg-

tem 17. Altersjahr (vormals 19. Altersjahr) erfasst worden. Mit 49,8% ist der Ausländeranteil gegenüber dem Vorjahr um 2,5% erneut angestiegen und weist damit einen neuen Höchststand seit dem 15jährigen Bestehen der PKS aus. Von den 28'036 angezeigten Ausländern hatten 76,4% in der Schweiz und 23,6% im Ausland ihren Wohnsitz.

#### **Zunahmen 1996 gegenüber 1995**

	<b>Total Fälle 1996</b>	<b>Zunahme gegenüber 1995 in %</b>
Vorsätzliche Tötungsdelikte	199	22,8%
Körperverletzung	4'151	11,5%
Diebstahl (ohne Einbruch-, Entreiss- und Fahrzeugdiebstähle)	127'288	4,1%
Einbruchdiebstahl	74'321	10,9%
Entreissdiebstahl	1'538	5,3%
Raub	2'238	20,6%
Erpressung	253	21,6%
Drohung (ohne Bombendrohung)	2'854	12,9%
Nötigung	712	20,7%
Freiheitsberaubung und Entführung	169	19,9%
Vergewaltigung	344	14,3%
Andere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	2'798	1,8%
Brandstiftung	1'232	1,3%

Augenfällig sind die hohen prozentmässigen Zunahmen in den Deliktsbereichen vorsätzliche Tötungsdelikte, Erpressung, Nötigung, Raub, Freiheitsberaubung und Entführung, Vergewaltigung, Drohung (ohne Bombendrohung), Körperverletzung und Einbruchdieb-

stahl. Diese Zahlen lassen - wenn auch in unterschiedlichem Ausmass - auf eine zunehmende Bereitschaft schliessen, Gewalt zur Lösung von Problemen und Konflikten anzuwenden.

Bei 116 von 199 Tötungsdelikten blieb es beim Versuch. Es kamen 80 mal Schusswaffen und 52 mal Hieb- und Stichwaffen zum Einsatz. 35% der Opfer waren weiblichen Geschlechts. Eine Rekordzahl weist die PKS 1996 im 15-Jahresvergleich bei der Körperverletzung aus. Als Tatmittel wurden 95 Schusswaffen und 596 Hieb- und Stichwaffen registriert. 31,8% waren weibliche Opfer. Steigende Zahlen bei der Erpressung und Nötigung lassen weiterhin zunehmende Schutzgelderpressungen vermuten. Eine mögliche Erklärung für den Anstieg der strafbaren Handlungen gegen das Vermögen dürfte die schlechte Wirtschaftslage sowie die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt sein.

Beunruhigend ist die Tatsache, dass 63,4% der Opfer von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität unter 16 Jahre alt waren (Vorjahr 60,6%). Nachdem die Frage des sexuellen Missbrauchs von Kindern im vergangenen Jahr breit diskutiert worden war, dürfte sich die Sensibilisierung der Öffentlichkeit in einem aktiveren Anzeigeverhalten ausgewirkt haben.

Auffallend sind die überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteile der ermittelten Ausländer bei folgenden Delikten: Freiheitsberaubung und Entführung 71,6%, Raub 67,4%, Erpressung 64,3%, vorsätzliche Tötungsdelikte

58,7%, Einbruchdiebstahl 56,5%, Vergewaltigung 56,5%, Körperverletzung 53,5%, Diebstahl (ohne Fahrzeuge) 52,3% und Nötigung 47,6%. Der höchste Anteil der Täterinnen ist beim Diebstahl (ohne Fahrzeuge) mit 22,1% zu finden. Ueber dem mittleren Wert liegt die Beteiligung der Minderjährigen beim Raub 41,8%, bei der Erpressung 33,5% bei den Brandstiftungen 30,8%, beim Diebstahl (ohne Fahrzeuge) 27,0% und beim Einbruchdiebstahl 21,1 %.

#### Abnahmen 1996 gegenüber 1995

	<b>Total Fälle 1996</b>	<b>Abnahme gegenüber 1995 in %</b>
Veruntreuung	2'291	0,2%
Fahrzeugdiebstahl	83'782	4,6%
Betrug	8'626	9,4%
Bombendrohung	136	10,5%
Geiselnahme	5	28,6%
Strafbare Vorbereitungshandlungen	25	30,6%
Gewalt & Drohung gegen Behörden	394	6,9%
Geldwäscherei / Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften	34	53,4%

Grössere zahlenmässige Abnahmen waren bei den Fahrzeugdiebstählen und beim Betrug zu verzeichnen. Seit 1982 weist die PKS 1996 einen neuen Tiefststand an Fahrzeugdiebstählen aus. Generell gilt es zu berücksichtigen, dass Veränderungen bei kleinen Zahlen zu grossen Prozentschwankungen führen.

Höchstanteile der Straftäterinnen sind mit 18,4% beim Betrug, gefolgt von 17,4% bei der Veruntreuung, 17,1% bei der Geldwäscherei



und mit 11,7% bei den strafbaren Vorbereitungshandlungen auszumachen. Überdurchschnittliche Täterquoten der Minderjährigen zeigen sich bei den Bombendrohungen 38,9% und beim Fahrzeugdiebstahl (inkl. Entwendung zum Gebrauch) 38,2%. Herausragende Anteile weisen die ausländischen Straftäter mit nachstehenden Prozentzahlen aus:

Geldwäscherei 78,0%, Geiselnahme 66,7%, strafbare Vorbereitungshandlungen 66,2%, und Fahrzeugdiebstahl (inkl. Entwendung zum Gebrauch) 49,0%.

Von den 2'641 aus Untersuchungshaft, Strafvollzug oder strafrechtlich angeordnetem Massnahmenvollzug Entwichenen wurden 80,5% wieder eingebracht. 91,9% der insgesamt 2'829 als vermisst gemeldeten Personen konnten wieder ermittelt werden. 35,6% der Vermissten waren minderjährig.

## **KRIMINALITÄTSENTWICKLUNG 1982 - 1996**

Im Langzeitvergleich (15 Jahre) weist die Gesamtkriminalität eine uneinheitliche Entwicklung auf. Nachdem 1983 ein Höchststand registriert wurde, haben sich die Zahlen bis 1989 - wenn auch nur mit geringfügigen Schwankungen - eher nach unten entwickelt, um dann in den Jahren 1990 und 1991 sprunghaft anzusteigen. Danach bewegte sich die Gesamtzahl ununterbrochen nach unten und erreichte 1995 einen absoluten Tiefstand. Diesem folgte nun 1996 erstmals wieder ein leichter Aufwärtstrend. Ueber die 15jährige Beobachtungsperiode wird eine mittlere jährliche Abnahme der Gesamtkrimi-

nalität von 0,16% ausgewiesen. Im PKS-Anhang werden die Gesamtentwicklung und einige Delikte bzw. Deliktskategorien über die letzten 10 Jahre graphisch wiedergegeben.

## **ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUR PKS**

Die PKS umfasst nur auf ausgewählten Gebieten Anzeigen, die von kantonalen und kommunalen Polizeikörpern an die Gerichtsbehörden erstattet wurden, und zwar bezüglich Art und Anzahl der Straftaten, Tatmittel, ermittelte Täter (Geschlecht, Minderjährige, Ausländer), Opfer sowie Forderungen. Straftaten werden teilweise von der Polizei rechtlich anders qualifiziert als später von den Untersuchungs- und Gerichtsbehörden. Die vorliegende PKS, die auf Erkenntnissen bei Abschluss der polizeilichen Ermittlungen beruht, lässt sich deshalb mit der Statistik "Die Strafurteile in der Schweiz" des Bundesamtes für Statistik nur bedingt vergleichen. Zudem wird die Aussagekraft der PKS gemindert durch das Dunkelfeld der nicht entdeckten oder oft nicht angezeigten Kriminalität.

Aus den gesamtschweizerischen Zahlen können keine Rückschlüsse auf kantonale oder kommunale Verhältnisse gezogen werden, weil die Zu- oder Abnahmen der Straftaten in einzelnen Regionen recht unterschiedlich ausfallen können. Ueber die kantonale bzw. regionale Entwicklung der Kriminalität geben die Polizeikörper Auskunft.

*Quelle: Pressemitteilung des Informationsdienstes des Bundesamtes für Polizeiwesen vom 24.3.1997*

### REVISION DES STRAFGESETZBUCHES (ALLGEMEINER TEIL): KONSENS IN SICHT

Kürzlich hat das Bundesamt für Justiz Hearings durchgeführt, an welchen Experten aus Wissenschaft und Praxis zum Revisionsentwurf betreffend den Allgemeinen Teil und das Dritte Buch des Strafgesetzbuches Stellung nehmen konnten. Die Arbeiten an dieser Vorlage sollen bis Ende dieses Jahres abgeschlossen sein, so dass der Gesetzesentwurf und die Botschaft Anfang 1998 dem Parlament unterbreitet werden können.

Der vom Bundesamt für Justiz gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitete Entwurf wurde von der Mehrheit der Hearingsteilnehmer positiv beurteilt. Namentlich die Vertreter der Strafverfolgungsbehörden, der Justiz sowie der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren waren der Ansicht, der vorgelegte Entwurf sei gegenüber dem Vorentwurf der Expertenkommission wesentlich verbessert worden und trage ihren Anliegen in grösserem Masse Rechnung. Insbesondere werde der Schutz der öffentlichen Sicherheit besser gewährleistet. Demgegenüber war ein Teil der ehemaligen Mitglieder der Expertenkommission über verschiedene Änderungen ihres Vorentwurfs enttäuscht und beklagte deren repressive Tendenz. Einzelne Experten waren der Meinung, die praktische Umsetzung und die Auswirkungen bestimmter gesetzli-

cher Regelungen müssten nochmals vertieft überprüft werden.

Der Bundesrat hatte im Sommer 1993 zwei Vorentwürfe der Expertenkommission zur Revision des Allgemeinen Teils und des Dritten Buches des Strafgesetzbuches sowie des Jugendstrafrechts in die Vernehmlassung geschickt. Der Expertenentwurf für das Erwachsenenstrafrecht sah im Bereich der leichten und mittleren Kriminalität eine Reihe von neuen Sanktionen vor. Im Vordergrund stand dabei die Geldstrafe im Tagessatzsystem, die stärker auf die finanziellen Verhältnisse des Verurteilten abstellt, die gemeinnützige Arbeit sowie das Fahrverbot. Für gefährliche Straftäter wurde eine neue Form der Verwahrung vorgeschlagen. Dieser Ansatz war im Grundsatz nicht bestritten. Viele Detailregelungen wurden indessen als zu täterfreundlich, zu kompliziert oder als Beschränkung der Autonomie der Kantone empfunden. Von vielen Vernehmlassungsteilnehmern wurde eingewendet, der Expertenentwurf trage den Sicherheitsinteressen der Bevölkerung zuwenig Rechnung.

Da aber die Einführung einer breiteren und differenzierteren Palette von Sanktionen als solche auf Zustimmung gestossen ist, hat der Bundesrat im Herbst 1995 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, die Vorentwürfe gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu

überarbeiten und die Botschaft an das Parlament vorzubereiten.

Der vom Bundesamt für Justiz vorgelegte Entwurf für das Erwachsenenstrafrecht hat generell eine wirksamere Verbrechenverhütung zum Ziel und soll vor allem auch zu einer Stärkung der öffentlichen Sicherheit beitragen. Namentlich bei den Sanktionen für die schwere Kriminalität werden zahlreiche zusätzliche Sicherheitsschranken vorgesehen. So wird zum Beispiel die neue Form der Verwahrung auf weitere Täter ausgedehnt, die Behandlung von psychisch kranken, gefährlichen Straftätern in einer gesicherten Einrichtung vorgesehen und die Bedingungen für die Entlassung von gefährlichen Straftätern generell verschärft. Im Bereich der kleinen und mittleren Kriminalität, wo insbesondere die teure kurze Freiheitsstrafe soweit möglich

durch ebenso wirksame alternative Strafen ersetzt werden soll, werden diese Strafen besser aufeinander abgestimmt. Dabei wird nach wie vor grosses Gewicht auf Sanktionen wie die Geldstrafe und die gemeinnützige Arbeit gelegt, die den Staat nicht nur finanziell weniger belasten, sondern auch für die Öffentlichkeit einen zusätzlichen Nutzen bringen. Die dadurch frei werdenden finanziellen Mittel könnten zur Verstärkung der Strafverfolgung und zu Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug eingesetzt werden. Schliesslich werden einzelne Regelungen, zum Beispiel bei der Verjährung, vereinfacht und dadurch die Anwendung des Gesetzes erleichtert.

*Quelle: Pressemitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 2. April 1997*

## KURZINFORMATIONEN

### **DIE KONTROLLIERTE OPIATABGABE IN DER STRAFANSTALT OBERSCHÖNGRÜN (KOST) - SCHLUSSBERICHT DER STRAFANSTALT**

Der nachfolgend zusammengefasste Schlussbericht der Strafanstalt kann bei der Projektleitung KOST, Strafanstalt Oberschöngrün, Postfach 712, 4501 Solothurn gegen einen Unkostenbeitrag von Fr. 10.-- bezogen werden. Er fasst die Erfahrungen der Versuchsphase Juli 1995 bis Dezember 1996 zusammen.

#### **1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE**

Die kontrollierte Opiatabgabe in der Strafanstalt Oberschöngrün (KOST) bildet ein Teilprojekt im Rahmen des umgewandelten und ausgeweiteten Versuchsplanes für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln. Sie wird bis Ende 1998 weitergeführt.

Mit dem Projekt KOST sollen vor allen Dingen die psychische und physische Stabilisierung des Drogenkonsumenten (und implizit die Steigerung der Arbeitsfähigkeit) erreicht werden, um dem Auftrag der Resozialisierung gerechter zu werden. Ausserdem soll mit der regelmässigen Abgabe von Heroin die Polytoxikomanie vorübergehend befriedigt sowie die Auseinandersetzung mit der persönlichen Lebenssituation ermöglicht werden. Als ober-

stes Ziel gilt die Steigerung der Motivation, um aus dem Drogenkonsum auszusteigen.

Im Zentrum der wissenschaftlichen Begleitstudie, die vom Institut für Suchtforschung (IFS) in Zürich durchgeführt wird, steht die Klärung der Frage, ob in einer Strafanstalt überhaupt Heroin abgegeben werden kann, ohne dass der Betriebsablauf massiv gestört wird (Machbarkeitsstudie).

#### **2. PROBANDENZAHL**

In der Versuchsperiode wurden insgesamt 36 Aufnahmeverfahren durchgeführt. Davon konnten 16 Probanden ins Projekt KOST aufgenommen werden. 8 Probanden sind bereits entlassen worden und nehmen an externen Programmen teil, wovon 7 in ein anderes Heroinabgabeprojekt übergetreten sind und ein Proband an einem Methadonprogramm teilnimmt.

#### **3. HEROINABGABE**

Die eigentliche Heroinabgabe - dreimal täglich - wird einerseits durch eine von 4 externen Krankenschwestern vorgenommen und andererseits durch Mitarbeiter der Strafanstalt begleitet. Neben der eigentlichen Abgabe des Heroins berät und hilft das Abgabepersonal auch bei der Wundversorgung. Die Dosierun-

gen werden ausschliesslich durch den Anstaltsarzt in Absprache mit den Probanden festgelegt.

Seit 1. Juli 1996 dürfen nur noch Personen in das Projekt aufgenommen werden, die sich bereits in anderen Opiatabgabeprojekten ausserhalb des Strafvollzuges befinden. Im Vergleich zu den Probanden, welche im Projekt KOST erstmals Heroin kontrolliert erhalten haben, zeigte sich, dass diese Probanden schneller in der Gruppe integriert sind, in der Regel arbeitsfähiger sind, sich in der Abgabe äusserst diszipliniert verhalten und ein stärkeres soziales Netz ausserhalb des Strafvollzuges haben. Als eine wichtige Motivation für die Teilnahme am Projekt KOST stellt bei den einzelnen Probanden die physische Schadensbegrenzung dar.

#### **4. RESULTATE**

Bei allen Probanden wird im Arbeitsbereich sowie im Arbeitsverhalten eine positive Entwicklung - bedingt durch die regelmässige und saubere Heroinabgabe - festgestellt. Geschwächte Probanden hatten sich physisch stark verbessert und sind nun vollumfänglich arbeitsfähig. Ebenso zeigte sich in den Gruppengesprächen in Bezug auf das Gesprächsverhalten, dass die Probanden zunehmend differenzierter argumentierten und einander zuhören konnten. Sie wurden in den Gesprächen allmählich persönlicher, offener, selbstkritischer und weniger egozentrisch. Insgesamt 8 Probanden nahmen eine psychologische Einzeltherapie in Anspruch, wobei sie bei

3 im Rahmen einer behördlich angeordneten psychotherapeutischen Massnahme stattfand. Im Freizeitbereich wurden diverse Aktivitäten wie Tischtennis, Billard, Tischfussball oder begleitete Freizeitangebote trotz der flexiblen und probandenorientierten Haltung der Projektleitung nur wenig gesteigert.

#### **5. ERSTE KONSEQUENZEN UND SCHLUSSBEMERKUNGEN**

Vorallem aus Gründen der Distanz der Ausstation Bleichenberg zum Hauptgebäude und der damit verbundenen Mehrbelastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, wurde das Projekt KOST ab Februar 1997 ins Hauptgebäude Oberschöngrün verlegt. Es wird sich zeigen, ob das Projekt KOST wirklich im Normalvollzug integriert werden kann.

Das Projekt kann nach einer Laufzeit von 16 Monaten weitgehend als in den Anstaltsbetrieb und -alltag integriert betrachtet werden, wobei sich der Arbeitsaufwand aufgrund entstandener Automatismen auf ein Niveau eingependelt hat, welches als erträglich bezeichnet wird. Der Erfolg auf verschiedenen Ebenen des Projekts wird als durchwegs gut bezeichnet.

## **"GUIDE À L'INTENTION DES BELGES EM- PRISONNÉS À L'ÉTRANGER" - EINE IN- FORMATIONSBROSCHÜRE FÜR BELGI- SCHE GEFANGENE IM AUSLAND**

Unter dem Titel "Guide à l'intention des Belges emprisonnés à l'étranger" hat das belgische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Aussenhandel und Entwicklungszusammenarbeit eine 16-seitige Informationsbroschüre für im Ausland inhaftierte belgische Staatsangehörige herausgegeben.

Die Broschüre kann - solange vorrätig - beim Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesrain 20, 3003 Bern bezogen werden.

## **ENTLASSENE STRAFGEFANGENE: EIN DRITTEL WIRD ERNEUT EWINGEWIESEN**

Rund die Hälfte der aus dem Strafvollzug entlassenen Schweizerinnen und Schweizer wird innerhalb von sechs Jahren wiederum strafrechtlich verurteilt, ein Drittel wird erneut in eine Strafanstalt eingewiesen. Das zeigt eine Studie, die soeben vom Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht worden ist.

Die vom BFS erstmals auf der Grundlage der Strafurteils- und Strafvollzugsstatistik durchgeführte Langzeituntersuchung zur Rückfälligkeit umfasst alle in den Jahren 1982 bis 1990 aus dem Strafvollzug entlassenen Schweizerinnen und Schweizer. Nicht einbezogen wurden die ausländischen Entlassenen, da nicht bekannt

ist, wie viele von ihnen das Land verlassen haben.

Die Rückfallraten sind in den letzten Jahren etwas gesunken; d.h. die Entlassenenjahrgänge 1982 bis 1984 sind innerhalb von sechs Jahren nach Entlassung aus dem Strafvollzug etwas häufiger wiederverurteilt worden als die Entlassenenjahrgänge 1986 bis 1988 (50% bzw. 48%). Kein Unterschied zwischen den Entlassenenjahrgängen besteht hingegen bei der durchschnittlichen Dauer bis zum Rückfall. Die Rückfälle geschehen mehrheitlich innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Strafentlassung; mit wachsendem Zeitabstand zur Entlassung werden sie seltener.

Im internationalen Vergleich sind die für die Schweiz ermittelten Rückfallraten nach Strafvollzug relativ niedrig.

## **UNTERSCHIEDLICHE RÜCKFALLRATEN JE NACH DELIKTART ...**

Der Anteil der Wiederverurteilten beträgt bei den aus dem Strafvollzug Entlassenen insgesamt 48% (diese und die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschliesslich auf den Entlassenenjahrgang 1988, der in der Studie des BFS eingehend analysiert wird). Je nach der Art der begangenen Straftaten, die zu einem Aufenthalt im Strafvollzug geführt haben, unterscheiden sich die Rückfallraten erheblich. Bei denjenigen, die Diebstahl begangen haben (18% aller Entlassenen), sind es 66%, bei denjenigen, die zusätzlich ein Betäubungsmitteldelikt verübt haben (ein Drittel der

Diebstahlsdelinquenten) sogar 74%. Knapp durchschnittlich (46%) ist die Wiederverurteilungsquote bei den strafentlassenen Strassenverkehrsdelinquenten (53% aller Entlassenen); allerdings ist hier die Aufdeckungswahrscheinlichkeit gering, da flächendeckende Verkehrskontrollen fehlen. Deutlich unter dem Durchschnitt (bei 21%) liegt der Anteil der Wiederverurteilten bei denjenigen Strafentlassenen, die gegen das Militärstrafgesetz verstossen haben. Analoge Unterschiede finden sich bei den Wiedereinweisungsraten. Gesamthaft wurden 31% der Entlassenen erneut eingewiesen.

### **... UND NACH ZAHL DER VORSTRAFEN**

Grosse Unterschiede in den Rückfallraten bestehen auch je nach Vorstrafen. Delinquenten, die schon mehr als ein Mal in eine Strafanstalt eingewiesen worden sind, haben eine um 10 Prozentpunkte höhere Wiederverurteilungsrate als die Strafentlassenen insgesamt. Wie weit sich hier auch der Aufenthalt in Strafanstalten auswirkt, kann nicht entschieden werden. Wichtiger sind vermutlich andere Faktoren; so dürfte z.B. ein Straftäter durch eine Freiheitsstrafe umso weniger abgeschreckt werden, je häufiger er eine solche verbüssen muss. Dass die Rückfallraten mit der Anzahl der Vorstrafen steigen, gilt im übrigen für die strafrechtlich Verurteilten überhaupt, also unabhängig davon, ob die Strafe in einer Strafanstalt abgesessen oder ob lediglich eine Busse oder eine bedingte Freiheitsstrafe verhängt worden ist.

Die vom BFS veröffentlichte Studie untersucht auch den Einfluss verschiedener weiterer Merkmale wie Alter, Geschlecht auf die Rückfälligkeit der Strafentlassenen. Mittels eines komplexen statistischen Verfahrens (logistische Regression) wird bestimmt, wie gross der Einfluss der erfassten Merkmale ist. Dabei zeigt sich, dass Geschlecht und Alter, die bei den Erstverurteilungen stark ins Gewicht fallen, bei der Wiederverurteilung entlassener Strafgefangener nur noch von geringem Einfluss sind. Wesentlich wichtiger sind Vorstrafen und vorherige Aufenthalte im Strafvollzug sowie Diebstahls- und Betäubungsmitteldelikte. Gewaltdelinquenz hat dagegen einen schwächeren Einfluss; das Rückfallrisiko ist vor allem bei vorsätzlichen Tötungsdelikten relativ gering, was nicht erstaunt, da es sich hier grossenteils um Beziehungsdelikte handelt. Überhaupt keine Wirkung auf die Wiederverurteilungsquote der Strafentlassenen hat schliesslich die Dauer des Aufenthalts im Strafvollzug.

*Quelle: Pressemitteilung Nr. 42/97 des Informationsdienstes des BFS*

Weitere Auskunft zu diesem Thema erteilt Frau Renate Storz, BFS, Sektion Rechtspflege (Tel. 031 324 83 08).

Die beiden Neuerscheinungen "Rückfallraten. Kriminalstatistische Befunde zu Wiederverurteilungen und Wiedereinweisungen" (Bestellnummer 216-9601) und "Strafrechtliche Verurteilungen und Rückfallraten" (Bestellnummer 217-9600) können direkt beim BFS

für den Preis von Fr. 7.- bzw. Fr. 5.- bestellt werden.

Weitere Pressemitteilungen des Bundesamtes für Statistik sind unter <http://www.admin.ch/bfs> auf dem Internet zu finden.

## **BERICHT DES EUROPÄISCHEN ANTI-FOLTERAUSSCHUSSES CPT ÜBER SEINEN BESUCH 1996 IN DER SCHWEIZ UND STELLUNGNAHME DES BUNDES-RATES VERÖFFENTLICHT**

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat vom 11. - 23. Februar 1996 seinen zweiten periodischen Besuch in der Schweiz abgehalten. Bei dieser Gelegenheit inspizierte er in den Kantonen Bern, Genf, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich rund dreissig Einrichtungen der Polizei- und Untersuchungshaft, des Straf- und Massnahmenvollzuges, der Psychiatrie und des Asylwesens.

In seinem Anfang Oktober 1996 dem Bundesrat zugestellten - und bis zur heutigen Publikation vertraulichen - Bericht legt der CPT seine während des Besuches gemachten Feststellungen dar und formuliert zu Handen der Schweizer Behörden eine Anzahl Empfehlungen, Kommentare und Informationsbegehren. Zu diesen nimmt der Zwischenbericht des Bundesrates nun Stellung. Darin werden namentlich auch die Vernehmlassungen der vom Besuch betroffenen Kantone wiedergegeben.

Der CPT zeigt sich grundsätzlich befriedigt über seinen Besuch in der Schweiz. Er erhielt keinerlei Hinweise, dass in der Schweiz gefoltert wird. Hingegen berichtet er von Fällen, in denen Personen in einzelnen Kantonen durch Angehörige der Polizeikorps schlecht behandelt wurden. Kritische Anmerkungen macht der CPT bezüglich gewisser Praktiken bei der Verhaftung, der Unterbringung von Straftätern mit schweren psychischen Problemen, der Spazier- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Untersuchungsgefängnissen sowie der körperlichen Untersuchungen in dafür ungeeigneten Räumlichkeiten. Vor allem aber werden die Bedingungen, unter welchen die Gefangenen mit der Bahn transportiert werden, vom Ausschuss als sehr problematisch beurteilt. Der CPT wiederholt zudem einige grundsätzliche Forderungen, die er schon in seinem ersten Bericht gestellt hat. Es sind dies insbesondere das Recht einer jeden inhaftierten Person, ab Beginn der Polizeihaft einen Anwalt beiziehen zu dürfen (Anwalt der ersten Stunde), einen Arzt ihrer Wahl zu konsultieren sowie einen Angehörigen oder Dritten über ihre Verhaftung zu benachrichtigen.

Der CPT besuchte 1996 auch einige von ihm bereits 1991 inspizierte Einrichtungen. Dabei konnte er befriedigt feststellen, dass sich die damals beanstandeten materiellen Haftbedingungen verbessert haben.

Über die Umsetzung der Empfehlungen des CPT sowie über weitere, zur Verbesserung der Situation inhaftierter Menschen getroffenen Massnahmen im Bund und in den Kantonen wird das Eidgenössische Justiz- und Poli-



zeidepartement dem CPT Ende Oktober dieses Jahres einen Folgebericht erstatten.

*Quelle: Pressemitteilung des Informations- und Pressedienstes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26. Juni 1997*

Der CPT-Bericht mit dem bundesrätlichen Zwischenbericht (deutsch, französisch oder italienisch) kann direkt bezogen werden beim Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesrain 20, 3003 Bern (Tel. 031/322 40 28 / Fax 031/322 78 73 / e-mail: [franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch](mailto:franz.bloch@mbox.gsejpd.admin.ch)).

## **STRAFVOLLZUGSKONKORDATE - NEUE PRÄSIDENTEN**

Die drei Strafvollzugskonkordate haben im Frühjahr '97 ihre neuen Präsidenten gewählt:

### **Nordwest- und Innerschweizer Konkordat**

Regierungsrat Hans-Peter Uster, Vorsteher der Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Zug.

### **Ostschweizer Konkordat**

Regierungsrat Roland Eberle, Vorsteher des Justizdepartementes des Kantons Thurgau.

### **Westschweizer Konkordat**

Regierungsrat Gérard Ramseyer, Vorsteher des Justiz-, Polizei- und Verkehrsdepartementes des Kantons Genf.