

## **6. Freiburger Strafvollzugstage**

### **Ist das Ziel der Resozialisierung noch zeitgemäss?**

#### **Föderalismus, Finanzausgleich und Bestrebungen zur Resozialisierung der Insassen: Die Quadratur des Kreises**

#### **Politischer Input von Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern, Präsident Neunerausschuss**

##### **Zum Föderalismus**

###### *Begriffsklärung*

In der Schweiz gehören Föderalismus und Subsidiarität zu den Grundprinzipien des Bundesstaates seit seiner Gründung 1848.

Hauptgedanke des Föderalismus ist, wenn möglich, Verantwortung an kleinere Strukturen zu übertragen, wo die Nähe zu den Betroffenen grösser ist: Vom Bund an die Kantone, von den Kantonen an die Gemeinden. Aufgaben hingegen, welche die kleinen Strukturen überfordern würden oder zu Interessenskonflikten führen könnten, werden oft an die nächst höhere Struktur weitergegeben.

>Kantönligeist< dem gegenüber bezeichnet eine als übertrieben empfundene Differenzierung der Identität, Mentalität und Politik zwischen den 26 Schweizer Kantonen. Dieser Begriff wird aber auch außerhalb der Schweiz, vor allem in Österreich und Deutschland, als Synonym für engstirnigen Lokalpatriotismus und Kirchturmpolitik verwendet.

Im Bereich Justizvollzug spielen die Gemeinden im schweizerischen Föderalismus keine Rolle. Und der Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Konkordat und Bund wende ich mich unter dem Kapitel „Neuer Finanzausgleich NFA“ zu.

Vernetzung, vernetztes Denken und Handeln hat auf der Basis der Soziologie einen durch und durch föderalistischen Hintergrund. In der Soziologie hat eine gut „vernetzte“ Person bekanntlich ein Geflecht von Beziehungen zu anderen Personen, zu anderen Organisationen, die ihr unter anderem helfen, rasch an Informationen, Wissen, Können und Kompetenzen zu gelangen, um Herausforderungen im eigenen Aufgabenbereich besser zu meistern. Ausdruck also auch des der genossenschaftlichen Organisationsstruktur eigenen Gedankens also des „Einer für alle und alle für einen“.

Vernetzung muss im Aufgabenbereich Justizvollzug ganz besonders gepflegt werden. Im kleinräumig, eben föderalistisch organisierten, aber vielfältig und im Schnittstellenbereich verschiedener Disziplinen und Fakultäten operierenden Aufgabenbereich Justizvollzug kann sich Engstirnigkeit, Lokalpatriotismus und Kirchturmpolitik ganz besonders fatal auswirken. Gerade aber diese Vielfältigkeit in der Aufgabenerfüllung ist es wiederum, welche der gelebten Vernetzung ein unheimlich starkes Potential für eine professionelle Performance verleiht.

Eigentlich schwebt mir als Vision nicht nur die einzelne Vollzugseinrichtung als vernetzte und von sich lernende Organisation vor. Der Gedanke, die Vision ist für

mich durchaus auch übertragbar auf ganze kantonale Vollzugssysteme, auf konkordantlichen Informations-, Wissens- und Knowhowtransfer. Und wenn wir uns im Justizvollzug vom althergebrachten und historisch gewachsenen Partikularismus lösen können, den Blick öffnen für Systeme und Strukturen in anderen Ländern, schaffen wir sogar den Sprung zur Erkenntnis, dass Justizvollzug in der Schweiz doch eigentlich in weiten Teilen und insbesondere in wesentlichen Teilen vernetzt geplant, gemeinsam entschieden, jedenfalls standardisiert umgesetzt und nach vergleichbaren Kriterien überprüft werden könnte.

Ich unterstütze deshalb alle Bemühungen in dieser Richtung und stelle sie als kantonaler Polizeidirektor und in meiner Tätigkeit im Konkordat und Neunerausschuss auch mit Befriedigung fest. Es macht Freude feststellen zu dürfen, dass diesem auch im neuen StGB verankerten Gedankengut der Vernetzung in den Kantonen und auch speziell am SAZ in Fribourg bereits nachhaltig gefolgt wird.

So legt beispielsweise das SAZ mit seinem Aus- und Weiterbildungsprogramm auf allen Stufen bis hin zu Seminarien und den aktuellen Strafvollzugstagen ein leuchtendes und nachhaltiges Zeugnis dafür ab.

Ich weiss aber auch, dass in fachlichen Vollzugsgremien beispielsweise der standardisierte Vollzugsplan erarbeitet wurde und nun vielerorts zur Anwendung kommt. Das neue StGB legt ja darauf expliziten Wert. Die Verwendung von erprobten, gemeinsam erarbeiteten und auf vielseitiger Erfahrung beruhender Instrumente und Prozesse empfinde ich stets als Bereicherung und Erleichterung für mein daily business, nie als Autonomie- oder Kompetenzverlust. Es setzt mir Zeit und Energie frei für andere Anliegen, die ich vielleicht zum Nutzen anderer „vor-bereiten“ kann.

Vernetzung braucht, wie beispielsweise längerfristige Projekte auch, eigene Strukturen, in welchen sie sich geordnet und gebündelt entfalten kann. Das ist wichtig.

Allerdings, und da möchte ich nun von den Vollzugsfachleuten richtig verstanden werden: Allerdings plädiere ich damit keineswegs für noch mehr Organisationen, Vereinigungen und Zusammenschlüsse im Aufgabenfeld Vollzug. Mir scheint im Gegenteil eine Vielzahl um nicht zu sagen eine Unzahl von Vereinigungen und Zusammenschlüssen bereits zu bestehen. Eine ernsthafte Reflexion darüber, wie hoch deren Effizienz, Effektivität und Notwendigkeit einzustufen ist – und zwar aus einer übergeordneten Optik - dürfte jedenfalls nicht zum Schaden gereichen. Zu viele Köche verderben den Brei, besagt ein geflügeltes Wort. Und möglicherweise verhält es sich bei den Vollzugsgremien ähnlich wie bei Reglementen und Weisungen in der Verwaltung: Periodisch muss man sie einer heilsamen Überprüfung auf ihre Daseinsberechtigung unterziehen, zumindest aber auf Neuformulierung und Anpassung an veränderte Gegebenheiten und Verhältnisse überprüft werden.

### *Quadratur des Kreises?*

Ich bin Optimist und sage immer „Die Hoffnung stirbt zuletzt“

Also: Nein; Die Devise heisst: Das Machbare tun! Und das Machbare tun, heisst im Zusammenhang mit Föderalismus und Justizvollzug auch: Sinnvolle Vernetzung in zweckdienlichen Strukturen, Lernen vom Kollegen, Benchmarking zulassen

## Vom Föderalismus nun zum Finanzausgleich

### *Ausgangslage vor Einführung des NFA*

Vergegenwärtigen wir uns ganz kurz die föderalistische Situation im Bereich Justizvollzugsrecht und Justizvollzug in der Schweiz mit Bezug auf den NFA:

Bereits vor Einführung des NFA lag die Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts gemäss Art. 123 BV beim Bund. Er hatte jedoch im Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs keine umfassenden Kompetenzen; vielmehr waren bereits damals Bau und Betrieb der Vollzugseinrichtungen Sache der Kantone. Sie entschieden darüber, ob und welche Anstalten wo gebaut und betrieben werden. Mit seiner Subventionspraxis bezüglich Bau und Betrieb konnte der Bund jedoch lenkend einwirken.

Die strafvollzugsrelevanten Rechtsnormen waren damals weit verstreut und fanden sich auf Bundesebene hauptsächlich im StGB und im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug. Übergeordnet existierten die Strafvollzugsgrundsätze aus internationalen Übereinkommen. Wo auf kantonaler Ebene keine Vollzugsgesetze existierten, wurde der Vollzug durchgeführt basierend auf Richtlinien, bestenfalls auf Regierungsverordnungen.

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit bestanden und bestehen bekanntlich die drei Vollzugskonkordate, welchen alle Kantone angehören. Die Konkordate arbeiteten (wie heute) mit Richtlinien und Beschlüssen, welche für die Kanton meist nicht rechtsverbindlichen Charakter haben, sondern hinsichtlich des Zwangs die Intensität von Empfehlungen aufweisen. Interkonkordatliche Regelungen bestanden nicht; es existierte eine minimale Zusammenarbeit über die Konkordatsgrenzen hinweg; gesamtschweizerische Regelungen waren lediglich in Ansätzen vorhanden.

### *Welches waren die Hauptanliegen des NFA?*

- Hauptanliegen: Beseitigung von Kostentreibern (wegen des Föderalismus)
- Optimierung des Zusammenspiels (Kompetenzentflechtung) zwischen Bund und Kantonen mit Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen
- Stufengerechte Zuweisung von Aufgaben und damit
- neue Qualität des Föderalismus
- Vereinigung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Finanzierung in einer Hand

Interessant sind die Kriterien für die neue Aufgabenzuweisung gerade im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs. Dass dieses Aufgabenfeld keine rein kantonale Aufgabe sein konnte – und auch künftig nie sein darf – versteht sich von selbst. Spannend ist aber die Differenzierung gemäss NFA zwischen reiner Zuweisung an den Bund einerseits und Deklaration als Verbundaufgabe der Kantone mit dem Bund zusammen:

### *5 Kriterien für die reine Bundsaufgabe (nach NFA):*

- Nutzen ist landesweit gleichmässig
- Bestehende Unterschiede in der Wohlfahrtverteilung werden abgebaut
- Landesweit einheitliche Regeln und Standards sind nötig
- Der Zusammenhalt im Bundesstaat (Kohäsion) wird gefördert
- Internationale Verpflichtungen müssen eingehalten werden

Ich meine prima vista aber auch bei intensiverer Betrachtung: In drei bis vier Kriterien erfüllt unser Aufgabenfeld eindeutig die Kriterien als reine Bundesaufgabe! In einem Bericht des eidg. Finanzdepartements aus dem Jahre 1996 ist sodann zudem zu lesen: „Wenn die Aufgabenerfüllung keine regionalen Differenzierungen zulässt, ist die Aufgabe der ausschliesslichen Verantwortung des Bundes zu überlassen. Soll eine Aufgabe trotz einer materiellen Einflussnahme des Bundes regional unterschiedlich gelöst werden, müssen sich Bund und Kantone auch weiterhin in die Zuständigkeit teilen, und die Aufgabe bleibt eine sog. Verbundaufgabe.“

Erstaunlicherweise wurde für die Aufgabe Straf- und Massnahmenvollzug damals aber nicht aus eine reine Bundesaufgabe plädiert; auch nicht aus eine Verbundaufgabe der Kantone mit dem Bund. Unser Aufgabenfeld sollte möglichst vollständig in die Zuständigkeit der Kantone verweisen werden nach damaliger Meinung des eidg. Finanzdepartements!

Kriterien für eine kantonale Aufgaben lauteten etwa:

- Der entstehende Nutzen ist auf das Kantonsgebiet beschränkt
- Die Kantone haben eine besondere Nähe zur Aufgabe und die Möglichkeit, sie eigenständig zu lösen
- Es ist von Vorteil, mit den jeweiligen personellen und räumlichen Verhältnissen vertraut zu sein.

Es sei, quasi ehrenrettend, für das Finanzdepartements des Bundes angemerkt, dass es für die kantonale Aufgabe immerhin eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich empfohlen hat.

Die Neuregelung des NFA hat glücklicherweise letztlich dann tatsächlich auch eine andere Wende genommen:

*Heutige Regelung gemäss NFA:*

Auf eine umfassende Rechtsetzung im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug auf Bundesebene wurde– wegen Unverkraftbarkeit für die Kantone und den Bund neben der StGB-Revision und der neuen Strafprozessordnung – verzichtet. Man wollte auch das als Folge des NFA unbedingt erforderliche Rechtssetzungswerk nicht mit einer zusätzlichen grossen Rechtsetzungsreform belasten. Den bestehenden Konkordaten wurde in der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung des NFA 2005 Funktionstüchtigkeit attestiert und für eine zweckmässige föderalistische Aufgabenerfüllung im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug wurden gute Voraussetzungen festgestellt. Es wurden aber in Form von Forderungen auch ganz klare Eckpfeiler eingeschlagen:

*Im NFA für den Justizvollzug statuierte Forderungen an Bund und Kantone:*

- Sicherstellung eines gesamtschweizerisch einheitlichen Vollzugs
- Sicherstellung eines bundesrechtskonformen Vollzugs
- Sicherstellung einer verbindlichen Bauplanung
- Pauschalierung des Subventionswesens im Bereich der Bauten
- Pauschalabgeltung und Leistungsvereinbarungen im Jugendvollzug
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die finanzielle Unterstützung des SAZ durch den Bund
- Auf der interkantonalen Ebene (Konkordate) wurde eine Stärkung verlangt mit dem Ziel einer verbindlicheren Form der Zusammenarbeit.

*Wenn ich mir hierzu eine Würdigung als kantonaler Polizeidirektor erlauben darf, dann ist es diese:*

Vielleicht ist es ja gut, dass man den berühmten „Karren“ nicht noch überladen hat mit einer umfassenden Rechtssetzungsreform zum materiellen und formellen Vollzugsrechts auf Bundesebene. Man hat damit sicher erfolgreich verhindert, einem anderen national wichtigen Reformprojekt unverhofft einen Hemmschuh oder wo möglich gar einen Prellbock zu verpassen. Ich meine aber: Aufgeschoben ist nicht aufgehoben! Die sachlich massgeblichen Kriterien für die Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Kantone stimmen für mich. Auch der Forderungskatalog in der zitierten Botschaft stimmt für mich.

Aber ich stelle mir ernsthaft die Frage, ob wir dies mit unserem bisher gelebten und zugegebenermassen stets weiterentwickelten Föderalismusverständnis unter den Kantonen zeitgerecht schaffen werden. Ich frage mich, ob wir mit unserem Föderalismusverständnis unter den Kantonen mit einem bestenfalls konsensual politisch als machbar errungenen Kompromiss auch die erforderliche Qualität und Verbindlichkeit erreichen können; diese Qualität und Verbindlichkeit in meines Erachtens wichtigen Kernbereichen dieser eigentlich nationalen Aufgabe des Justizvollzug erreichen können.

#### *Das Beispiel Kostgeldpolitik*

Zur Illustration schildere ich im folgenden die Bemühungen im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz im Bereich der Kostgeldpolitik. Ich will damit in keiner Weise die Arbeit der eingesetzten Arbeitsgruppe oder gar die Verantwortlichkeit der involvierten politischen Entscheidungsträger – meiner Kolleginnen und Kollegen also - kritisieren oder abschätzen; das sei völlig fern von mir. Die Kostgeldfrage aber scheint mir das Paradebeispiel für die Nagelprobe zu sein, wie weit her es ist mit unserem Föderalismus und dem Bekenntnis zu einem gerechten Finanzausgleich unter den Kantonen. Und unter einem gerechten Lastenausgleich verstehe ich die leistungsgerechte Entschädigung für die kantonsübergreifende Aufgabenerfüllung des einen Kantons für den anderen nach einem harmonisierten Rechnungsmodell. Man müsste eigentlich meinen, dass die Berechnung des Wertes dieser Leistung nach Grundsätzen einer Vollkostenrechnung unbestritten sein sollte. Dazu weiter unten mehr.

Bekanntlich legen die Konkordate für ihre Kantone in so genannten Kostgeldlisten pro Vollzugskategorie die Kostgeldansätze jährlich neu fest. Die Konkordatskantone erklären sich bereit, diese Kostgeldansätze gegenseitig zu anerkennen. Konkordatsübergreifend gilt für das Kostgeld das Standortprinzip: Findet der Vollzug beispielsweise in Bellechasse hier im Kanton Fribourg statt, anerkennen alle Kantone die Kostgeldansätze des Westschweizerkonkordates.

Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, welches zu präsidieren ich im Moment die Ehre habe, wurde im Jahr 2004 eine Arbeitsgruppe „Kostgeldpolitik“ eingesetzt. Wir werden in den nächsten Tagen über die rund vierjährige Arbeit und die abschliessenden Vorschläge dieser Arbeitsgruppe anlässlich der Konkordatskonferenz befinden können. Nicht zuletzt auf Druck meines Kantons wurden das bisherige Modell und insbesondere auch die Höhe des so genannten Standortvorteils in Frage gestellt. Als Standortvorteil wird - kurz gesagt – begrifflich derjenige finanzielle Vorteil bezeichnet, welcher dem Standortkanton durch den Betrieb einer Vollzugseinrichtung entsteht, namentlich durch das Angebot von Arbeitsplätzen, Aufträge für das lokale Gewerbe etc.). Die Konkordatskonferenz bezifferte diesen Vorteil im Jahre 1991 auf 25%. Das heisst, dass mit dem Kostgeld

lediglich 75% der Aufwendungen der Vollzugseinrichtung abgedeckt wurden. Im Jahre 1996 wurde der Standortvorteil auf 15% heruntergestuft. Die Berechnungsgrundlagen beider Kalkulationen habe ich nicht extra aus den Archiven herausgesucht. Tatsache ist, dass die nun eingesetzte Arbeitsgruppe in Anwendung der Grundsätze des NFA heute zu einem anrechenbaren Standortvorteil von gerade noch 5% gelangt. Weiche Faktoren, die sich ergeben aus den negativen Emissionen, und das erhöhte Sicherheitsbedürfnis der umliegenden Wohnbevölkerung oder ähnliches wurden dabei vernachlässigt. Allein schon diese massive Korrektur zur Annäherung an anerkannte Grundsätze eines Lastenausgleichs nach heutiger Rechnungsführung der öffentlichen Hand gibt Einblick in die Heimtücken des Föderalismus ohne Lenkungseingriffe durch den Bund.

Im Übrigen ist dies keine Partikularität des Nordost- und Innerschweizer Konkordates: Abklärungen, die bereits auf das Jahr 2002 zurückgehen und Diskussionen im Neunerausschuss haben ergeben, dass im damaligen Zeitpunkt weder im Konkordat der Ostschweiz noch in demjenigen der lateinischen Schweiz eine systematische Kostgeldgestaltung Praxis war. Kostendeckend waren die Kostgelder nirgends; nirgends wurde der Preis weder nach betriebs- noch nach volkswirtschaftlichen Grundlagen bemessen, sondern politisch ausgehandelt. Und politisch ausgehandelt heisst im Widerstreit zwischen den Interessenlagen von Standortkantonen und Nicht-Standortkantonen so viel wie: Im goldenen Schnitt der Summe aller Schmerzgrenzen der beteiligten Kantone (unter Berücksichtigung der zeitlichen Distanz zu den nächsten Wiederwahlen)!. Zu Zeiten, als man in Staatsrechnungen noch Goodwill, Prestige und kantonsübergreifendes Ansehen stolz als Aktivposten führte, mag dies nicht weiter hinterfragt worden sein. Ich für meinen Kanton muss aber feststellen, dass in Zeiten, wo man den kränkelnden Berner Bär als vom kraftprotzigen Zürileu im Leiterwagen gezogen karikiert, ein derart definierter politischer Preis nicht mehr einfach tatenlos hingenommen werden kann.

Zurück zur eingesetzten Arbeitsgruppe Kostgeldpolitik:

**Sie hat sich ihre Aufgabe wahrlich nicht leicht gemacht. So hat sie Alternativmodelle, wie die individuelle Abrechnung pro Vollzugseinrichtung geprüft (Modell bekannt aus dem Heimbereich), oder die Festlegung von Vollzugspauschalen pro Gefangenen tag für bereitgestellte Vollzugsplätze, oder sog. Mischmodelle mit Pauschalen und individueller Abgeltung von Zusatzleistungen. Letztlich ist die Arbeitsgruppe zum Schluss gekommen, dass das bisherige Modell in den Grundzügen so schlecht doch nicht und deshalb, mit wesentlichen Modifikationen allerdings, bei zu behalten sei.**

Kurz zu den Modifikationen, welche im Rahmen dieses Aufsatzes zu Föderalismus und NFA im Vollzugsbereich von Bedeutung sind:

*Die harmonisierte Erhebung der Rechnungslegungen in den Kantonen:*

Gestützt auf das Zahlenmaterial aus den Jahren 1998 bis 2005 zu den Kostenerhebungen in den Konkordatsinstitutionen hat man erkannt, dass für diesen Zeitraum der volkswirtschaftliche Nutzen die jährlich durchschnittlichen Defizite nur gerade zu 32% zu decken vermochte. Allein schon daraus hätte eine Kostgelderhöhung von durchschnittlich CHF 25.00 pro Tag und Haftplatz resultiert.

Die Auseinandersetzung mit diesem Zahlenmaterial förderte zunehmend Zweifel an der Verlässlichkeit der jeweils erhobenen Daten zu Aufwand und Ertrag an den Tag; als derart unterschiedlich entpuppten sich die Rechnungsregungen und

die darauf basierenden Meldungen an aus den Konkordatskantonen an das Konkordatssekretariat.

*Was ist grundsätzlich neu bei unserer Erhebung ab 2007:*

- Die Vollzugseinrichtungen verfügen über einen ausführlichen praxisbezogenen Kommentar zum neuen Erhebungsinstrument.
- Die Erhebung erfolgt nach Regeln des HRM und darf deshalb als betriebswirtschaftlich korrekt bezeichnet werden.
- Die Kostenwahrheit wurde wesentlich optimiert.
- Aufwand und Ertrag werden überall in buchhalterisch anerkannter Weise aufgegliedert.
- Informatikkosten werden pro Arbeitsstelle pauschaliert.
- Overhead- und Querschnittskosten werden pauschaliert nach Arbeitsplätzen bzw. Vollzugsplätzen.
- Die Kapitalkosten (Verzinsung und Amortisation) werden pro Vollzugsplatz pauschaliert.

*Was ergibt die neue Rechnung?*

Erstaunliches!

Der Deckungsgrad fällt nochmals und zwar durchschnittlich um 10 % schlechter aus.

Die Rechnung nach neuer Kostenerhebung ergibt lediglich noch einen Anteil von 15% am Defizit durch den volkswirtschaftlichen Nutzen.

An Stelle einer durchschnittlichen Anhebung der Kostgeldansätze um CHF 25.00 ergibt sich nun eine solche von CHF 67.00.

Das heisst im Klartext nichts anderes, als dass die Standortkantone bisher gegenüber den Nicht-Standortkantonen im Konkordat pro Vollzugsplatz und Tag massive interkantonale Quersubventionierungen geleistet haben. Solche Budgets und Rechnungslegungen stossen übel auf bei Regierung und Parlament im eigenen Kanton.

Der Bau und der Betrieb einer Vollzugseinrichtung für eine kantonsübergreifende Aufgabenerfüllung lohnen sich nicht. Vollzugsplätze werden abgebaut und fehlen insgesamt.

Die Nicht-Standortkantone sehen sich mit massiven Kostensteigerungen für ihre „Out-placements“ konfrontiert. Einweisungsbehörden geraten angesichts des Kostendrucks in den Clinch nicht mehr nach fallbezogen zutreffenden Leistungskriterien einzuweisen, sondern auf kostenorientierte Billigkeitsargumente umzustellen. Das führt zu unprofessionellen Falscheinweisungen. Qualitativ hoch stehender und deshalb teurer Vollzug wird noch teurer, weil dort die Auslastungsgrade in den Keller fallen, wie aktuell weltweit die Börsenkurse.

Die Spirale des Schneckenhauseffekts beginnt sich zu drehen: Jeder Kanton schaut für sich und betreibt für seinen Bedarf (zwar auch) unrentable Kleinheiten von Anstalten mit multifunktionalen Allround-Spezial-Abteilungen!

Ich möchte den Bogen nun auch noch über mein Konkordat hinaus spannen:

Für gleiche Vollzugskategorien klafft die Kostenschere schon heute auseinander. Es ist ein offenes Geheimnis, dass im lateinischen Konkordat die Kostgeldansätze - da nicht nach einem harmonisierten Rechnungsmodell auf Vollkostenbasis

berechnet – tiefer liegen als in den beiden weiteren Konkordaten. Das bekommen einzelne Vollzugseinrichtungen dort bereits heute in Form eines Einweisungsschwundes unverschuldet zu verspüren.  
Bei jeder Anhebung der Kostgelder lediglich im einen oder anderen Konkordat aggraviert die beschriebene Problematik aufs Neue.

*Welches sollte also die zukunftsorientierte Stossrichtung heute sein?*

Die wirtschaftlich korrekte und zielführende Lösung liegt ganz offensichtlich auf der Hand: Die Kostgelder müssen in nächster Zukunft schweizweit harmonisiert und auf ein Niveau geführt werden, welches möglichst nahe an einer Vollkostenrechnung nach Grundsätzen des NFA zu liegen kommt.

*Wie lautet die dazu korrekte, politisch zielführende Lösung?*

Ich vertrete die klare Auffassung, dass die wirtschaftliche auch die politische Stossrichtung sein muss, wollen wir am föderalistischen System festhalten. Wollen wir uns auch in Zukunft vom Bund das Attest der Funktionstüchtigkeit geben lassen für eine zweckmässige föderalistische Aufgabenerfüllung im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug, müssen wir gemeinsam und auf allen Ebenen dieses heisse Eisen anpacken und es uns nicht entgleiten lassen.  
Ich begrüsse deshalb sehr die Bemühungen des SAZ, in nächster Zeit die fachverantwortlichen Amtsvorstehenden aller Kantone in einem Seminar zu dieser brennenden Fragestellung sensibilisieren zu wollen. Ich versichere Ihnen gleichzeitig auch meine Einflussnahme in dieser Richtung in politischen Gremien meines Politikbereiches auf interkantonalem Parkett.

*Quadratur des Kreises?*

Ich bin Optimist und sage immer „Die Hoffnung stirbt zuletzt“  
Also: Nein; Die Devise lautet: Das Machbare tun, vernetzt auf allen Ebenen; politisch, strategisch und operativ!

## **Resozialisierung**

*Der Vollzugauftrag*

“Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessene Rechnung zu tragen.“

So lautet bekanntlich der aktuell im StGB formulierte Auftrag der kantonalen Vollzugsbehörde, welcher gemeinhin auch etwa mit dem Begriff „Resozialisieren“ etikettiert wird. Ich will mich nun an dieser Stelle nicht zum Begriff „Resozialisierung“ einer wissenschaftlichen oder vollzugskonzeptuellen Diskussion stellen. Dazu wären andere Kriminalwissenschaftler und Vollzugsexperten unter Ihnen besser berufen. Allein; das ist ja vorliegend auch nicht das Thema.

**Ich verstehe den Begriff ganz einfach als die Möglichkeit und die Aufgabe, positiv auf den Insassen einzuwirken; auf sein künftiges Verhalten in der Gesellschaft und wirksam mit Bezug auf seine Einstellung zu einer geforderten Verhaltensänderung.**



Damit aber ist die Aufgabe noch längst nicht restlos geklärt und umrissen; wir kennen jetzt lediglich den gesetzgeberisch umschriebenen und damit erst mutmasslichen, jedenfalls noch sehr abstrakten Auftrag der Gesellschaft an die Vollzugsinstanzen. Je nach der Art und Intensität, wie die Kriminalität die Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerade real trifft, schwankt und wechselt das Verständnis der Bevölkerung über die Aufgabe des Vollzugs an sich, geschweige denn über die einzusetzenden Mittel. Und dies in einem doch recht breiten Spektrum von Interventionsmöglichkeiten zwischen Sicherung, Erziehung oder Förderung und Behandlung. Dies führt zum nahe liegenden Schluss, dass dieses wechselhafte gesellschaftliche Verständnis nicht Richtschnur für den Vollzug sein kann. Zu launisch und von momentanen Eindrücken geprägt, vermag es keine Basis zu konzeptueller Vollzugstätigkeit abzugeben.

### *Die Null-Risiko-Garantie*

Nach Massgabe dieser Ausführungen verweise ich auch die gelegentlich postulierten Null-Risiko-Forderungen aus der Gesellschaft an den ihnen gebührenden Platz; nämlich auf den Schild des zwar immer Anzustrebenden aber nie ganz Erreichbaren. Als kantonaler Polizeidirektor und damit Mitglied einer Exekutivbehörde betrachte ich Sicherheit auch immer unter dem Aspekt des mit gesundem Menschenverstand vertretbaren Risikos. Der Mensch des 21. Jahrhunderts – insbesondere derjenige im „Abendland“ und insbesondere in der „Neuen Welt“ neigt dazu, sich alles und jedes versichern, garantieren und rückversichern zu lassen. Dabei ist und bleibt gerade der Mensch selbst das grösste Risiko: Für das künftige Verhalten eines Menschen und die dazugehörige Prognose ist einfach die kostengünstige Versicherung mit einer 100%-Garantie immer noch nicht auf dem Markt! Und es wird sie auch nie geben.

Die Null-Risiko-Garantie ist unrealistisch, weil sie als so verstandener Teilauftrag (nämlich: Schutz der Allgemeinheit) schon im Gesetz relativiert formuliert ist und sonst im Widerspruch zu weiteren Teilbereichen des Vollzugauftrages stehen würde. Nämlich zum Auftrag, den Insassen zu befähigen, in einem realitätskonformen Setting „seine Interessen-, Rollen- und Wertkonflikte sozialadäquat auszutragen“, wie es Prof. Andrea Baechtold in seinem Buch zum Strafvollzug umschreibt. Dazu braucht es im Vollzugs-Setting Übungsfelder. Und wo geübt werden soll und darf, kann nicht Kür und Perfektion das Mass der Dinge sein.

Die Null-Risiko- bzw. 100%-Resozialisierungsgarantie ist in meinen Augen auch unrealistisch, weil die Resozialisierungsaufgabe des Vollzugs in der Entwicklung von Straffälligen oft erst einsetzt zu einem Zeitpunkt, in welchem bereits alle anderen Versuche der Einwirkung erfolglos fehlgeschlagen sind. Dass der Vollzug mit seinen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln am Schluss der Einwirkungskette steht, muss und darf beim berechtigten Mass an Erwartungshaltungen der Gesellschaft ebenfalls berücksichtigt werden.

Eines ist mir aber in diesem Zusammenhang noch wichtig:

### *Die Professionalität der Leistungserbringung*

In den von mir genehmigten Leitsätzen meines Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung steht zum Anspruch an das Personal u.a.:

**„Wir fördern unsere Mitarbeitenden und fordern von Ihnen eine professionelle Grundhaltung und Eigenverantwortung“.**

In vorliegendem Zusammenhang bedeutet das, dass die Leistung, die unsere Vollzugsfachleute erbringen können und wollen, stets optimal sein muss. Das stellt hohe Anforderungen an das Vollzugspersonal aller Stufen. Das stellt hohe Anforderungen an die Kader bereits schon im Mitarbeiterrekrutierungs- und Selektionsverfahren.

Gerade auch im Umgang mit den heikelsten Vollzugsfällen hat dies seine besondere Bedeutung. Die Aufgaben der Einweisungs- und Vollzugsbehörden und auch diejenigen der bisherigen kantonalen und der künftigen konkordatlichen Fachkommissionen für die Beurteilung von Gemeingefährlichen Straftätern ist Spannungsfeld von unbedingter Sicherheit und sozialisierendem Übungsfeld äusserst diffizil. Grösste Sorgfalt (und das ist nicht unbedingt identisch mit grösster Zurückhaltung) ist hier absolut geboten und ein berechtigter Anspruch der Gesellschaft. Und weil es sich um gesellschaftlich sensible und kontrovers diskutierte Fragestellungen und Entscheide handelt, halte ich dafür, dass sich die politische Führung im entscheidenden Moment des konkreten Vollzugsfalls jeweils nicht „vornehm“ im Hintergrund halten darf. Unsere Aufgabe auf politischer Ebene ist es meines Erachtens, im heiklen Moment verzahnt mit den Vollzugsspezialisten an der Entscheidungsfindung teil zu nehmen; ich meine mit dieser Teilnahme nicht eine Beschneidung der grundsätzlich delegierten Vollzugskompetenzen, sondern die Begleitung der Entscheidungsfindung mit dem Input aus politischer Optik und damit auch aktive Übernahme der politischen Verantwortung und Rückendeckung.

Zur Professionalität der Leistungserbringung gehört aus der Optik der Gesellschaft sicher berechtigterweise auch die mehr und mehr zum Standard werdende Anamnese zu Vollzugsbeginn, die initiale Risikoanalyse, die individuelle Vollzugsplanung mit der Festlegung und allfällige Modifizierung der realistischen, machbaren Vollzugsziele. Hier wollen und müssen wir ganze Arbeit leisten.

#### *Die zur Verfügung stehenden Ressourcen*

Ich spreche in diesem Zusammenhang nun nicht nochmals die Kostgeldfrage an; dass sie aber in einer sehr direkten Proportionalität zur Leistungserbringung steht ist selbstverständlich. Ich will aber ganz kurz auch einen weiteren sehr direkt wirkenden Aspekt im Ressourcenbereich noch ansprechen, weil ich denke, dass er in naher Zukunft ins Zentrum rücken dürfte:

Ich denke, dass der Vollzug, bei all den genannten hohen Anforderungen und zur Erbringung der definierten anspruchsvollen Leistung nicht nur in der laufenden, sondern auch in der Investitionsrechnung gut alimentiert werden muss.

Ich meine damit die erforderliche räumliche Infrastruktur. Vielerorts muss doch die Vollzugsaufgabe noch in historisch bedingt schützenswerten Objekten, statt in funktionalen Zweckbauten erbracht werden. Dies gilt – auch heute noch - sicher nicht nur für meinen Kanton. Mit der erwähnten Pauschalierung der Baubeiträge durch den Bund und durch die doch sehr restriktive Bezugnahme auf die sog. Musteranstalt bei den Berechnungsgrundsätzen sehen sich die Kantone je länger je mehr konfrontiert mit dem durch den Bund bewusst gesteuerten Zwang und Druck zu reinen Zweckbauten in grossen und modulartig erweiterbaren und punkto Funktionalität flexiblen Einheiten. Gerade in meinem Kanton wird sich die Regierung noch im Dezember dieses Jahres bereits mit einer solchen Fragestellung wegweisend auseinandersetzen.

Ich denke, dass die Zukunft der multifunktionalen Mehrzweckinstitution ganz grossen und modulartig erweiter- bzw. rückbaubaren Stils gehört.

*Quadratur des Kreises?*

Ich bin Optimist und sage immer „Die Hoffnung stirbt zuletzt“

Also: Nein; Die Devise lautet: Das Machbare tun, vernetzt auf allen Ebenen mit dem Fokus: Gesamtschweizerisch!

\*\*\*