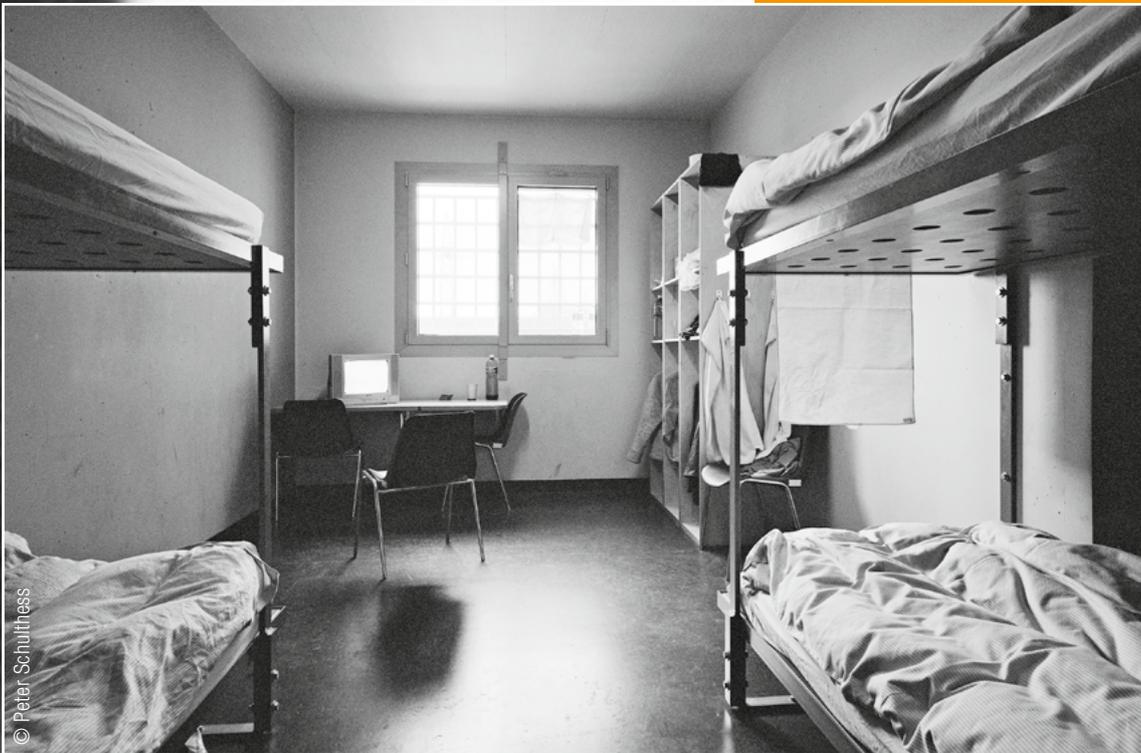


Informationen
zum Straf- und
Massnahmenvollzug

1/2012

info bulletin bulletin info

Fokus:
Plätze gesucht



© Peter Schulthess



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug

Inhalt

Fokus:
Plätze gesucht 3

Modellversuche:
In allen Institutionen sind die Jugendlichen besonders schwierig 22

Panorama:
Kurzinformationen 25
Veranstaltungshinweise 26
Neuerscheinungen 27

Carte blanche:
Andere Philosophie, andere Architektur 28



Walter Troxler
Chef Fachbereich
Straf- und Massnahmenvollzug

Rund 3'000 verurteilte Personen sitzen in unserem Land im Strafvollzug ein. International gesehen ist dies eine eher kleine Population. Diese stark heterogene Gruppe erfordert

aber eine breite Palette an Angeboten und Settings: von Schulung und Berufsausbildung über Therapie bis zur psychiatrischen Betreuung; zudem braucht es ein angepasstes Regime bezüglich Offenheit oder Geschlossenheit, erhöhter Sicherheit oder Hochsicherheit.

Für die Platzierung dieser 3'000 Straftäterinnen und Straftäter stehen den 26 Vollzugsbehörden mehr als hundert Einrichtungen zur Verfügung: Strafanstalten, Massnahmenzentren und Gefängnisse. Anders gesagt: Statt eines einheitlichen Strafvollzugsystems kennen wir nicht weniger als 26 Systeme! Diese sind zwar mehr oder weniger präzise aufeinander abgestimmt, aber eine klare, sinnvolle Steuerung dieser einzelnen Systeme ist kaum möglich.

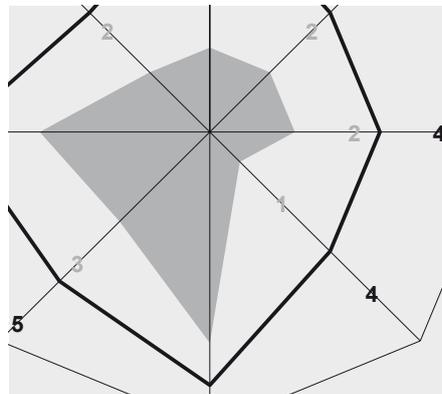
Freilich gäbe es gewisse Aussichten: Würden sich etwa die Kantone für eine weit intensivere Zusammenarbeit entscheiden, könnten sie beispielsweise eine gemeinsame Einweisungsstelle einrichten. So würde eher dafür gesorgt, dass alle Verurteilten an einem adäquaten Platz untergebracht werden können. Eine solche Stelle könnte zudem aufgrund konkreter Grundlagen den künftigen Bedarf nachweisen und so zu einem effizienten Mitteleinsatz aller Kantone beitragen.



© MZU Utikon

Mehr Plätze

In vielen Vollzugseinrichtungen fehlen Plätze. Zwar sind einige Institutionen für den Freiheitsentzug im Bau, doch es bräuhete dauerhafte Lösungen. Schon lange versuchen die drei Vollzugskonkordate eine geschickte Vollzugplanung zu erreichen. Seit 2012 führen sie eine gemeinsame rollende Planung durch und streben eine optimale Zusammenarbeit an.



Erfolgreich

Der Modellversuch MAZ ist beendet. Dabei beteiligten sich 64 anerkannte Jugendeinrichtungen und fast 600 Klienten. Mit diesem Versuch konnten vertiefte, zuverlässige Daten über stationär platzierte Kinder und Jugendliche gewonnen werden. Eines der Ergebnisse besteht darin, dass in allen Institutionen die Jugendlichen besonders belastet sind.



© EAP Bellechasse

Gefängnis bleibt Gefängnis

Für einen Architekten ist die Errichtung eines Gefängnisses eine besondere Aufgabe. So hat Marcel Aebischer beim Neubau des Freiburger EAP Bellechasse nicht nur ästhetische und technische Überlegungen angestellt. Sicherheit, Arbeitsplätze, Licht- und Aussichtsverhältnisse sind für ihn ebenso wichtig. Und es darf ihn nicht kalt lassen, dass hier Menschen leben.

Grosser Optimierungsbedarf bei der Planung

Das schweizerische Strafvollzugssystem ist schwer steuerbar

Die drei Strafvollzugskonkordate fordern im neuen Bericht «Anstaltsplanung 2011» zusätzliche Vollzugsplätze. Das steht im Gegensatz zu den seit vielen Jahrzehnten sehr stabilen Platzzahlen und hat vielfältige Gründe. Unter anderem erfordert eine stark veränderte Klientel neue Angebote. Da man nicht nur auf die schnelle neue Plätze bauen kann, braucht es wohl kurzfristige Lösungen, vor allem jedoch eine bessere, schweizweite Planung. Dieser Fokus «Plätze gesucht» widmet sich ausführlich diesen Fragen.

Spektakuläre Bilder von überbelegten Schweizer Gefängnissen und Strafanstalten sind glücklicherweise nur ein kleiner Teil der Vollzugswirklichkeit. Aber es scheint dennoch eine Tatsache zu sein, dass Vollzugsplätze rar sind. Leitende der Strafanstalten, aber auch die kantonalen Justizvollzugsämter und ebenso die drei Vollzugskonkordate beschäftigen sich mit diesem Thema intensiv.

Flache Kurve

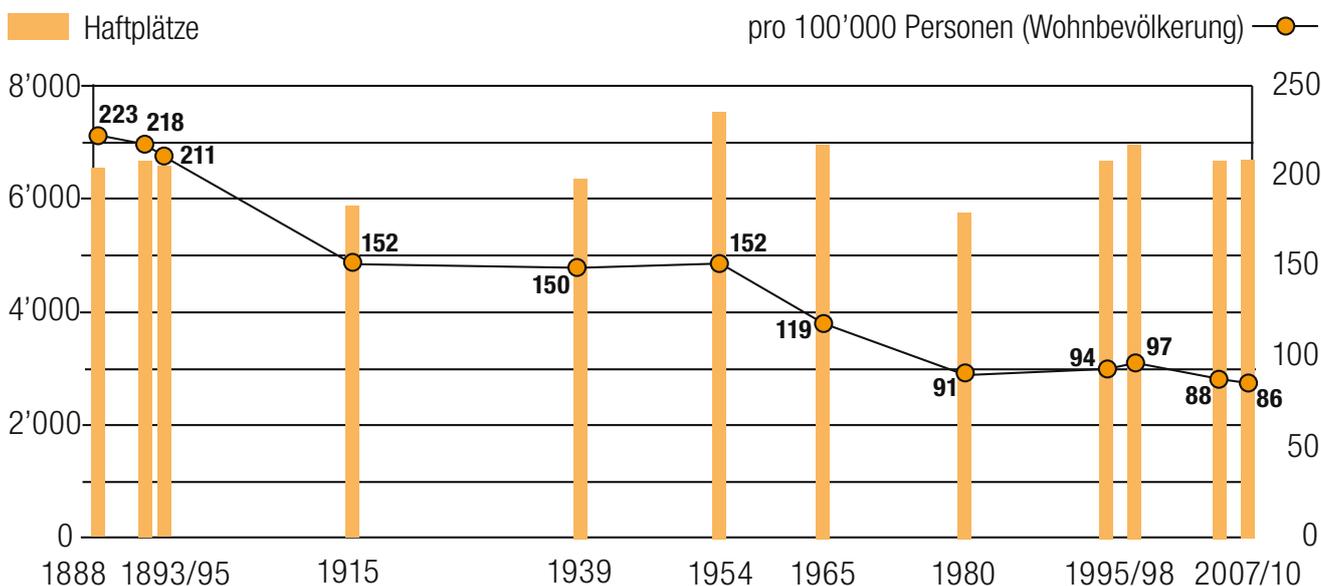
Das Ausmass des Platzmangels ist allerdings nicht ganz klar einzuschätzen. Konsultiert man die Daten des Bundesamtes für Statistik (vgl. Grafik), fällt auf, dass die Anzahl der Haftplätze seit gut 120 Jahren ziemlich stabil ist. Anders gesagt: Es handelt sich um die etwa gleichen 6'000 bis 7'000 Plätze, die es schon 1888 gab und heute noch gibt. Die Grafik des Platzangebots zeigt somit seit vielen Jahren eine flache Kurve. Bemerkenswert ist, dass in der gleichen Zeit die Wohnbevölkerung der Schweiz massiv zugenommen hat. Allein in den letzten 30 Jahren wuchs die Bevölkerung unseres Landes um knapp 1 Million! Es lohnt sich aber näher hinzuschauen, warum gerade heute eine starke Nachfrage nach zusätzlichen Vollzugsplätzen besteht.

«Dieses System ist nur schwer zu steuern»

Wir stellen fest

Das Platzangebot schwankt über die letzten 12 Jahre zwischen 6'365 und 6'683 Plätzen. Bei der Belegungsrate aller Inhaftierten liegen die Schwankungen zwischen 77,5 % und 92,5 %. Der mittlere Bestand aller verurteilten Gefangenen variiert zwischen 2'985 und 3'918 Inhaftierten. Die Eckwerte bei der mittleren Aufenthaltsdauer seit 1999 liegen zwischen maximal 203 und minimal 142 Tagen. Und trotzdem ist die Nachfrage nach Plätzen ein Dauerthema. In einer Erhebung zur Evaluation der Wirksamkeit des revidierten Strafrechts im Jahr 2011 waren drei Viertel der befragten Fachleute der Ansicht, dass es zu wenig Plätze für verurteilte Straftäter nach Art. 64 (Verwahrung) oder Art. 59 StGB (stationäre therapeutische Massnahme) gibt. Und der Bericht «Anstaltsplanung 2011» der

Platzangebot in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs in der Schweiz





© JVA Solothurn

Im Bau: Die neue Justizvollzugsanstalt Solothurn. Der Spatenstich fand im September 2011 statt. Hier die provisorische Baupiste; im Hintergrund das aktuelle Therapiezentrum Im Schache.

drei Strafvollzugskonkordate geht von einem zusätzlichen Bedarf von 450 Plätzen für den geschlossenen Strafvollzug sowie von 200 Plätzen für den geschlossenen Massnahmenvollzug aus. Im offenen Vollzug sind ausreichend Plätze vorhanden.

Die öffentliche Sicherheit ist nicht gefährdet

Obschon bei einzelnen Vollzugseinrichtungen so genannte «Wartelisten» vorliegen, können wir festhalten, dass in der Schweiz bezüglich Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit kein Notstand herrscht. Alle Straftäter, die eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen, ob angeklagt oder verurteilt, sind hinter «Schloss und Riegel». Dies wird von den zuständigen Vollzugsbehörden der Kantone bestätigt.

Komplexes System

Wie lässt es sich erklären, dass trotz relativ hoher Stabilität beim Platzangebot, bei den Verurteilungen und der Haftdauer in Fachkreisen ein akuter Platzmangel festgestellt wird? Der Straf- und Massnahmenvollzug ist über all die Jahre einem ständigen Wandel unterworfen. Dieser bezieht sich sowohl auf die Inhaftierten wie auf die Anforderungen

der Gesellschaft: Auf Seite der Inhaftierten stehen der sehr hohe Anteil an ausländischen Gefangenen – die Quote beträgt zurzeit rund 72 Prozent

– und die grosse, stetig wachsende Zahl an psychisch Auffälligen im Vordergrund. Auf gesellschaftlicher Seite stellt die begründete Forderung zum Schutz der Bevölkerung, jedoch ultimativ verlangt als «Null-Risiko», den Strafvollzug vor zusätzlichen Herausforderungen. So steht heute insbesondere die Frage im Vordergrund, ob die «richtigen Insassen» auch am «richtigen Ort» untergebracht sind? Und hier zeigen sich offensichtlich eine Reihe planerische Herausforderungen. Für die erforderliche Planung sind zwar Inventare vorhanden. Jedoch fehlt bislang eine eigentliche, schweizweite Planung, die alle erforderlichen Daten umfasst und auswertet.

Im schweizerischen Strafvollzugssystem sind aufgrund der föderalen Struktur viele Gremien und Instanzen involviert. Dies hat zur Folge, dass dieses System sehr schwer zu steuern ist. Und streng genommen müssen wir von drei Systemen, nämlich denjenigen der Konkordate, oder gar von 26 Vollzugssystemen ausgehen! Werden Bedürfnisse der Klientel und diejenigen der Gesell-

schaft komplexer, werden auch die Ansprüche an die Gefängnisse und Anstalten, aber auch an die Vollzugsverantwortlichen

zwangsläufig grösser. Zudem ist die Macht der Strafvollzugskonkordate beschränkt: Die Konkordate können zwar festlegen, welcher

Kanton welche Institutionen zu führen hat. Bei der Realisierung sind die Konkordate jedoch in jedem Fall angewiesen auf die Beschlüsse der einzelnen Kantone.

Die Anforderungen des Bundes an die Planung

Der Bund unterstützt die Kantone beim Bau von Anstalten mit finanziellen Beiträgen. Damit verbindet er auch die Sicherstellung einer verbindlichen Bauplanung innerhalb der Kantone und der Konkordate. Beiträge können nur ausgerichtet werden, wenn der Bedarf durch entsprechende Planungsunterlagen nachgewiesen werden kann. Und dieser Bedarfsnachweis muss Angaben enthalten über die Entwicklung des Platzbedarfs und den Auslastungsgrad der einzelnen Einrichtungen während der vergangenen fünf Jahre. Das gegenwärtige Platzangebot muss dargestellt werden. Angaben über den inter-

«Ein Hoffnungsschimmer zeigt die Anstaltsplanung 2011»

kantonalen Austausch von Platzierten wie über die zukünftige Entwicklung des Platzbedarfs müssen ebenso vorhanden sein.

Kurzfristige Massnahmen

Eine Platzknappheit in den einzelnen Vollzugseinrichtungen kann verschiedene Gründe haben. So stieg beispielsweise die Anzahl der therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB nach der Überprüfung der altrechtlich Verwahrten stark an. Dies erfordert nebst entsprechenden Behandlungsangeboten auch zusätzliche bauliche Massnahmen. Können aufgrund finanzieller Knappheit geplante Einrichtungen nicht wie vorgesehen erstellt werden, führt dies auch zu Engpässen bei der Platzierung. Ist ein plötzlicher Anstieg von Migranten zu verzeichnen, insbesondere von jungen Männern aus Krisengebieten, kann dies Auswirkungen auf die Belegung der Gefängnisse haben.

Zudem hat sich die Klientel der Vollzugseinrichtungen in den letzten Jahren verändert, was auch zu strukturellen Umbildungen führt. So müssen beispielsweise für die wachsende Zahl psychisch auffälliger Insassen spezielle Betreuungs- und Behandlungsangebote geschaffen werden. Fehlen Zellen, behelfen sich Verantwortliche des Freiheitsentzugs mit

kurzfristigen Massnahmen wie etwa Doppelbelegungen. Möglich sind auch die Versetzung von Insassen in den offenen Vollzug oder die bedingte Entlassung. Freilich wird gerade die bedingte Entlassung von den zuständigen Behörden aus Sicherheitsgründen zunehmend seltener auf den frühest möglichen Zeitpunkt gewährt. Dies führt mit dazu, dass Verurteilte länger im Vollzug verbleiben, was nicht selten zu einem zusätzlichen «Zellenstau» führt.

Langfristige Lösungen

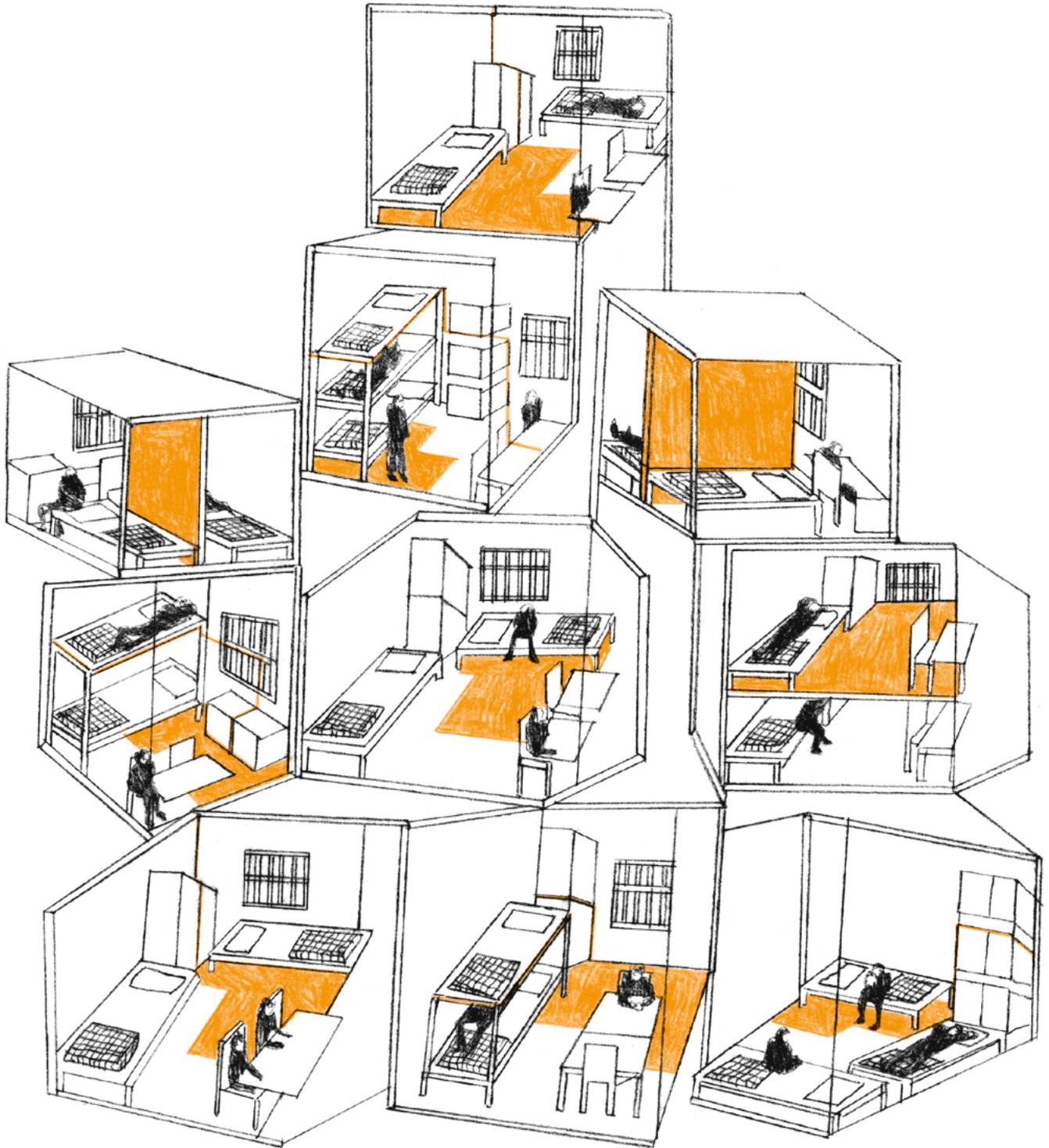
In dieser angespannten Lage werden langfristige Lösungen verlangt, und zwar kurz und bündig formuliert: «neue Plätze». Es gibt in der Tat schon etliche Um- oder Neubauten, die derzeit verwirklicht werden, etwa «Cura-bilis» in Genf oder «Im Schache» im Kanton Solothurn. Aber es bleiben noch weitere Forderungen. Seit Jahren bemühen sich die drei Strafvollzugskonkordate, die Vollzugplätze möglichst geschickt zu planen, allerdings meist nur im eigenen Konkordat. Ein Hoffnungsschimmer ist die Anstaltsplanung 2011. Alle drei Strafvollzugskonkordate haben vereinbart, eine gemeinsame, ständige Arbeitsgruppe für eine rollende Planung einzusetzen, um eine Optimierung der Zusammenarbeit zu erzielen. Dies wird zwar

nicht alle Probleme lösen, doch zeichnet sich erstmals eine Art schweizweite Planung ab. Und das ist ein bemerkenswerter Schritt in die richtige Richtung. Weitere müssen folgen: Wir denken beispielsweise an die regelmässige Abgleichung aller wichtigen Grundlagen vor Entscheidungen zur Errichtung neuer Einrichtungen. Sinnvoll ist zudem eine regelmässige Überprüfung aller Platzierungen. So soll beispielsweise nachgewiesen werden können, welche Klientel in welcher Anzahl nicht in adäquaten Settings untergebracht ist. Zudem ist eine regelmässige Überprüfung der umgesetzten Massnahmen bezüglich ihrer Wirkung unerlässlich. Das Bundesamt für Justiz misst bei der Bearbeitung der Gesuche um Baubeiträge den planerischen Grundlagen eine hohe Bedeutung zu. Damit werden letztlich auch die Bemühungen der Konkordate zusätzlich unterstützt.

(Red.)

Im Bau

Um neue Zellen zu schaffen, werden derzeit einige Strafanstalten um- oder neugebaut. Die Beiträge unseres Hauptthemas werden mit Fotos von Einrichtungen, die im Bau stehen, illustriert.



© Illustration: Paula Troxler

Die Vollzugsplanung steckt voller Tücken

Mehr Haftplätze sind erforderlich

Die Planung von Vollzugsplätzen ist eine heikle Kunst. So kämpfen zahlreiche Vollzugsverantwortliche mit einem Manko von Haftplätzen. Selbst kurzzeitige Doppelbelegungen können das Platzproblem nicht auf Dauer lösen. Darum wünschen sich manche Vollzugsspezialisten nicht nur zusätzliche Haftplätze, sondern auch eine schweizweite Planung.

Peter Ullrich

Die Planung ist generell ein diffiziler Vorgang. Geht es um Plätze von Vollzugseinrichtungen, muss man bedenken, dass ganz verschiedene Akteure mitspielen. So heben die vier Vollzugsfachleute, die für diesen Beitrag befragt wurden, die kantonalen Behörden hervor:

Parlament, Regierung, diverse Ämter, besonders jene der Finanzen und des Justizvollzugs. Der Direktor der Tessiner Strafanstalt «La Stampa», Fabrizio Comandini, ergänzt noch die Leitenden der Strafanstalten und auch die Staatsanwaltschaft sowie das Zwangsmassnahmengericht. Marcel Ruf, Direktor der JVA Lenzburg, erwähnt seinerseits zusätzlich das Migrationsamt sowie die Polizei.

Neben dem StGB, führt Sylvie Bula, die Leiterin des Waadtländer Vollzugsamtes, das

«Beim Bau von Gefängnissen sind so oder so keine Blumensträusse zu gewinnen»

Nötiger Ausbau von Haftplätzen

«Die Bevölkerung in der Schweiz hat im Zeitraum von 1990 bis 2010 um 16 % zugenommen, die Anzahl der Vollzugsplätze stagnierte jedoch im selben Zeitraum. Die Zahl der Verurteilungen blieb dabei weitgehend stabil. Dies zeigt, dass die Kriminalität im Verhältnis zur Bevölkerung nicht zunimmt.»

(Marcel Ruf)

Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes im Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) auf, besonders wegen der Standards im Baubereich. Laut ihrem Zürcher Amtskollegen Thomas Manhart ist bei entsprechenden Vorhaben auf fachlicher Ebene das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat früh einzubeziehen, aber ebenso das Bundesamt für Justiz (BJ). Neben den politischen Akteuren kommen nach Manhart «auch die Medien ins Spiel», was man nicht vergessen darf.

Die Planung bleibt nicht stehen

Unsere vier Fachpersonen sind sich bewusst, dass die Planung sich immer wieder ändert, sei es aus rechtlichen, finanziellen oder politischen Gründen.

Aber zu den besonders wichtigen Faktoren gehöre die Schwankung der Inhaftierungszahl, kehrt Fabrizio Comandini hervor.

Und er fügt bei: «Sehr wichtig ist auch die gesellschaftliche Wahrnehmung der Delinquenz»; es dürfe aber auch nicht vergessen werden, dass sein Kanton an der Grenze zum Süden liegt. In ähnlichem Zusammenhang erinnern Sylvie Bula und Thomas Manhart daran, man dürfe die demografische Entwicklung und die Migrationsflüsse nicht unterschätzen. Diese zwei Justizvollzugsfachleute sprechen ausdrücklich von den diversen «Standards» für den Vollzug – namentlich jene des Bundes, der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter (CPT) und den Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) –, die zu erheblichen Änderungen der Planung führen können. Sehr häufig sei auch der Gebäudezustand Auslöser bei Sanierungen oder Ersatzbauten, erklärt Thomas Manhart. Bei der Planung dürfe man ganz allgemein «im Zeitalter der Digitalisierung den Einfluss der Medien nicht unterschätzen», warnt Marcel Ruf.



Sylvie Bula, Leiterin Dienst des Strafvollzugs des Kantons Waadt.



Thomas Manhart, Dr. iur., Leiter Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich.



Fabrizio Comandini, Direktor der Strafanstalt «La Stampa», Lugano.



Marcel Ruf, Direktor der Justizvollzugsanstalt Lenzburg.



Im Bau: Massnahmenzentrum Uitikon (MZU). Der Neubau wird 2014 beendet sein. Hier: eine neue Arrestzelle.

Matratzen auf dem Boden

«Im Tessin haben wir in Einzelzellen zwei Betten übereinander gestellt. In ausserordentlichen Fällen mussten wir sogar Matratzen auf den Boden legen. Solche Spitzentage bieten freilich grosse Probleme bei der Betreuung.»

(Fabrizio Comandini)

Repression und Kuschevollzug

«Die Politik ist wichtig und kaum berechenbar. Die Diskussion bewegt sich stets im Spannungsfeld zwischen Hochsicherheitstrakt und Hotelbetrieb, zu grosser Repression und Kuschevollzug. Einig sind sich alle Akteure meist darin, dass Justizvollzugsbauten zu teuer sind.»

(Thomas Manhart)

Welches sind die Planungsmethoden? Bei diesem Prozess zählt der Tessiner Gefängnisdirektor vor allem auf die Erfahrung und die Kompetenz derer, die schon ihre Strukturen geplant haben. Ausserdem schätzt er die Kontakte mit Vertretern der anderen Vollzugskonkordate. In Zürich führt das Amt für Justizvollzug ein Planungspapier mit verschiedenen Statistiken, und es wird jährlich aktualisiert.

«Diese Angaben helfen, den künftigen Bedarf zu prognostizieren», so Thomas Manhart. Aus der Sicht der Lenzburger Strafanstalt verweist Marcel Ruf auf die Anstaltsplanung des Konkordats (Nordwest- und Innerschweiz); die 2011 auf die ganze Schweiz ausgedehnt worden ist (s. S. 10).

Im Waadtland spricht Sylvie Bula von einer Analyse der Trends: «Diese gelingt nur dann, wenn sich die Akteure des Vollzugsbereichs mit den zuständigen kantonalen Partnern zusammmentun».

Politik: die entscheidende Kraft

Die Meinung von Vertretern der Politik sei für eine Konkretisierung der Planung grundlegend, so bringt Fabrizio Comandini seine Aussage auf den Punkt. Und noch deutlicher sagt es Marcel Ruf: «Die Politik ist die wichtigste Kraft, welche ein Projekt vorwärts treiben aber auch verzögern kann». Beim Bau von Gefängnissen, seien so oder so «keine Blumensträusse zu gewinnen», vermerkt Ruf maliziös. Ohnehin sei die Politik «kaum berechenbar», wie Thomas Manhart einräumt (vgl. Kasten «Repression und Kuschevollzug»).

«Die Politik ist kaum berechenbar»

Lösungen gesucht

Wir wollten von unseren vier Spezialisten wissen, wie sie die Platznot konkret lösen. Sylvie Bula schildert, im Kanton Waadt seien

die bestehenden Einrichtungen optimiert worden. Darüber hinaus bliebe nur noch eine Lösung: der Bau neuer Plätze (vgl. Kasten «Standards und Platznot»). Im Kanton Zürich zeichnet Thomas Manhart ein ähnliches Bild: In Frage kämen kurzfristig nur Doppel- und Mehrfachbelegungen. Nicht verantwortbar wären beispielsweise die Versetzung von Insassen mit fraglichen Konsequenzen, eine vorzeitige Entlassung aus der Sicherheitshaft oder die Gewährung der bedingten Entlassung trotz ungünstiger Prognose. Mittel- und langfristig gibt es für Manhart nur ein Fazit: «neue Plätze». Mit dem Einsatz neuer Vollzugsformen sowie mit dem Bau zusätzlicher Haftplätze könne man die Platznot lösen, erklärt Direktor Marcel Ruf.

Schwer planbar

«Unser Planungsinstrument funktioniert soweit gut», sagt Thomas Manhart. Schwieriger sei, dass sich die Planung und Realisierung meist über etliche Jahre erstreckt. Die Folge: Die ursprünglichen Planungsannahmen können sich wieder ändern! Deshalb sei es von grosser Bedeutung, «dass die Bauprojekte bis zu einem gewissen Grad multifunktional sind», gibt Manhart zu bedenken. Unter ihren Erwartungen oder Anforderungen postuliert Sylvie Bula eine bessere Antizipation und Evaluation des Bedarfs künftiger Vollzugsplätze, um zusätzliche Einrichtungen schweizweit einschätzen zu können. Quasi als Schiedsrichter sollten, so Bula, der «Neunerausschuss» oder zumindest die Konkordate fungieren. Auch Fabrizio Comandini hofft auf eine schweizweite Planung, die zu Einsparungen und besserer Betreuung



Im Bau: Massnahmenzentrum Uitikon (MZU). Alle Bauarbeiten finden bei laufendem Betrieb statt. Hier: Liftschacht.

führen würde, besonders bei Ausländern, die keine enge Beziehung zur Schweiz haben. Auf der kantonalen Ebene sei es wünschenswert, betont Comandini, eine genügende Anzahl von Plätzen mit flexibler Struktur vorzusehen.

«Wir haben uns letztes Jahr intensiv mit Planungsinstrumenten beschäftigt, mussten aber feststellen, dass keines davon genügend aussagekräftig ist», kommt Marcel Ruf zum Schluss.

Standards und Platznot

«Im Strafvollzug halten wir die Standards (z. B. Einzelzellen, Arbeitsplätze) ein. Das kann zu einer Warteschlange führen, was sich in der Überbelegung in den Untersuchungsgefängnissen niederschlägt, trotz des Einsatzes von alternativen Sanktionen. Ein regelmässiger Dialog mit den verschiedenen Akteuren des Vollzugsbereiches ermöglicht uns auf konzentrierte Art die täglichen Probleme bei Platznot zu lösen.»
(Sylvie Bula)

Es braucht Hunderte von zusätzlichen Haftplätzen

Prognosen der «Anstaltsplanung 2011»

Infolge des Trends zur vermehrten Anordnung stationärer Massnahmen, des gestiegenen Sicherheitsbedürfnisses der Öffentlichkeit und der restriktiven Entlassungspolitik der Vollzugsbehörden müssen Hunderte von zusätzlichen Haftplätzen geschaffen werden. Dieses Fazit zieht eine vom Strafvollzugskordat der Nordwest- und Innerschweiz eingesetzte Arbeitsgruppe in ihrem Bericht «Anstaltsplanung 2011». Um künftig ein ausreichendes Platzangebot sicherzustellen, haben die drei Strafvollzugskordate eine ständige Arbeitsgruppe eingesetzt, welche für eine rollende Planung und die Optimierung ihrer Zusammenarbeit verantwortlich ist.

Folco Galli

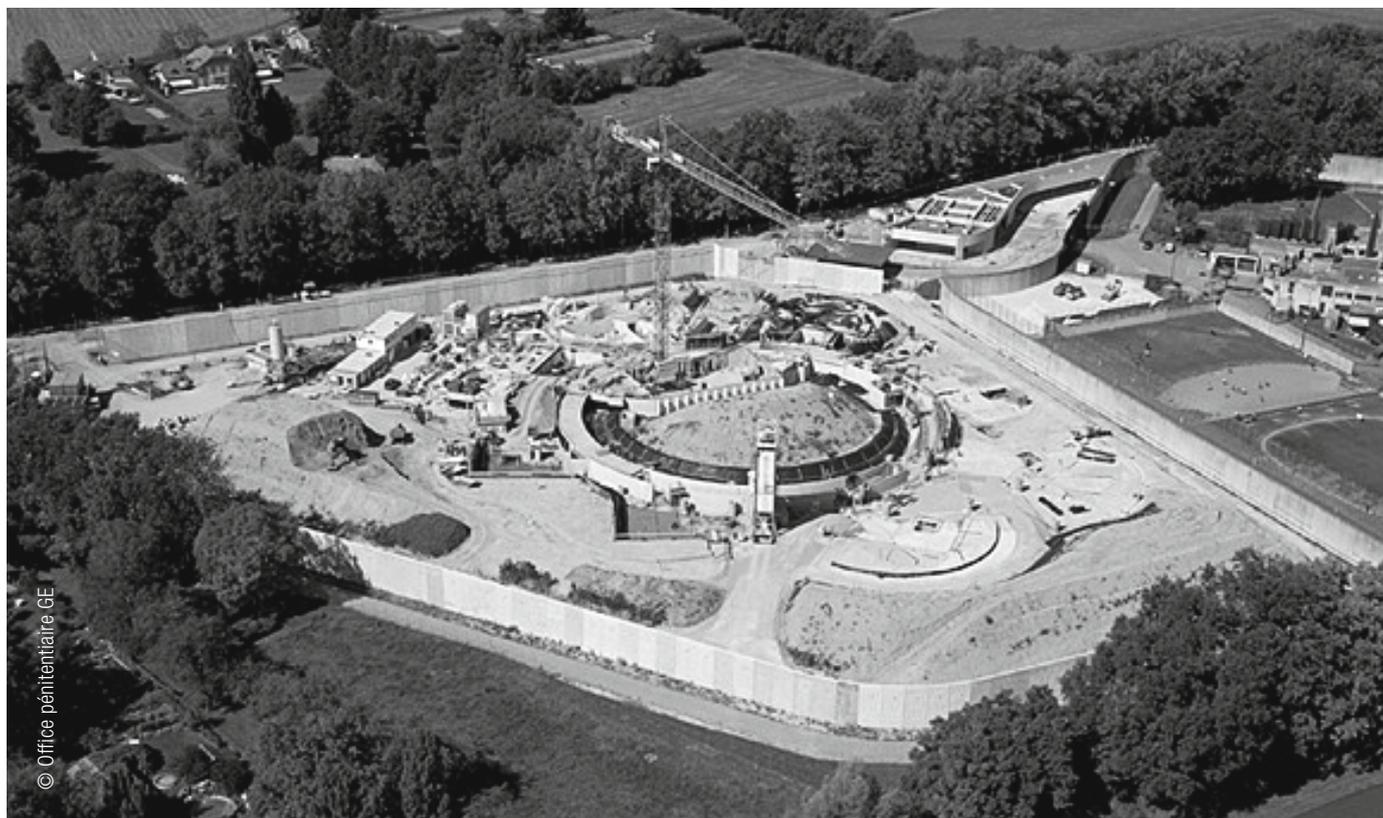
Die Arbeitsgruppe, welche die Situation in der ganzen Schweiz untersucht hat, sieht gegenüber der Anstaltsplanung aus dem Jahre 2006 einen deutlich erhöhten Platzbedarf vor allem im geschlossenen Strafvollzug (400 bis 440) sowie im geschlossenen Massnahmenvollzug (180 bis 200) voraus. Für Verwahrte, die ihre Freiheitsstrafe verbüsst haben, aber aufgrund einer schlechten Prognose nicht entlassen werden können, sollten besondere Abteilungen oder eine besondere Anstalt geschaffen werden. Die Arbeitsgruppe rechnet zudem im Bereich Jugendvollzug (rund 100) sowie Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (über 100) mit weiteren erforderlichen Haftplätzen. Hingegen kommt sie zum

«In der Praxis gilt das Nullrisiko»

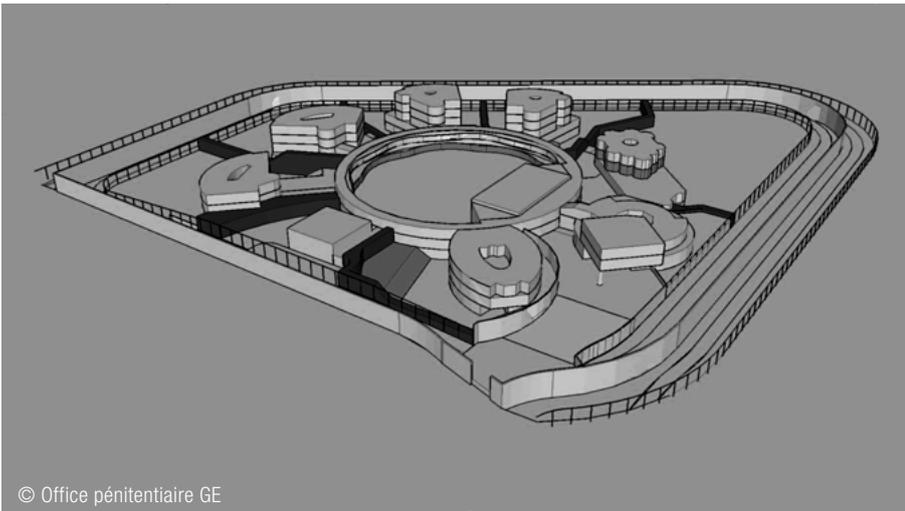
Schluss, dass das Platzangebot im offenen Strafvollzug und weitgehend auch im offenen Massnahmenvollzug genügt. Auch für die Untersuchungs- und Sicherungshaft sind genügend Plätze vorhanden, sofern in den anderen Vollzugskategorien ein bedarfsgerechtes Angebot vorhanden ist und die Einrichtungen für die Untersuchungshaft nicht als Auffangbecken für andere Haftarten gebraucht wird.

Bestehendes Angebot

Im offenen Strafvollzug waren im Jahr 2011 gesamtschweizerisch genügend Plätze vorhanden. Plätze fehlten dagegen im geschlos-



Im Bau: CURABILIS, die neue Genfer Anstalt. Der Neubau wird etappenweise 2013–2015 bezugsbereit sein. Hier: Flugaufnahme der Baustelle; rechts im Bild ein Teil von Champ-Dollon.



© Office pénitentiaire GE

Im Bau: CURABILIS, die neue Genfer Anstalt. Der Neubau wird 92 Plätze bieten.
Hier: eine 3-D-Darstellung von CURABILIS.

senen Strafvollzug: Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz warteten über 50 verurteilte Personen auf ihren Strafantritt in den geschlossenen Anstalten Bostadel, Lenzburg oder Thorberg. Im Ostschweizer Konkordat befanden sich gar rund 120 Personen auf der Warteliste der Justizvollzugsanstalt Pöschwies; die Wartefristen für den Strafantritt betragen acht bis neun Monate. Im Konkordat der lateinischen Schweiz betrug die Wartezeit bis zum Eintritt in eine geschlossene Strafanstalt bis zu zwölf Monate. Im offenen Massnahmenvollzug gab es nur relativ kurze Wartefristen. Hingegen bestand im geschlossenen Massnahmenvollzug ein erhebliches Platzmanko. In allen drei Konkordaten fehlten zudem Plätze für den gesetzeskonformen Vollzug von Freiheitsstrafen an Jugendlichen sowie für die ausländerrrechtlichen Haftarten.

«Soll eine gefangene Person auf die Rückkehr in ihr Heimatland oder auf den Verbleib in der Schweiz vorbereitet werden?»

Fehlende Haftplätze trotz Rückgang der Freiheitsstrafen

Als Folge des neuen Sanktionenrechts, das Freiheitsstrafen von weniger als sechs Monaten durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit ersetzt hat, sind die Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen seit 2007 auf rund ein Drittel zurückgegangen. Wie lässt sich aufgrund dieser Entwicklung die steigende Nachfrage nach Haftplätzen mit teilweise langen Wartefristen erklären? Bedeutsamer als die

Anzahl Strafurteile ist die Dauer der insgesamt ausgesprochenen Strafen, die seit dem Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts nur geringfügig abgenommen hat. Weiter liegt die Vermutung nahe, dass heute aufgrund eines vermehrten Sicherheitsdenkens – auch bei guter Führung – weniger häufig eine bedingte Entlassung nach zwei Dritteln der Strafverbüsung erfolgt.

Massive Zunahme der stationären Massnahmen

Bei den stationären therapeutischen Massnahmen setzte bereits unter dem alten Recht eine klar steigende Tendenz ein: Die Zahl der Urteile nahm von 30 bis 40 in den 90er Jahren auf 92 im Jahr 2005 und auf 113 im Jahr 2010 zu. Mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts kam die Tendenz hinzu, der stationären Massnahme nach Art. 59 StGB (Stationäre therapeutische Massnahmen) gegenüber der Verwahrung nach Art. 64 StGB den Vorzug zu geben. Besonders auffällig ist zudem, dass in der Deutschschweiz von 2007 bis 2010 insgesamt 333 Personen zu einer stationären Massnahme verurteilt worden sind, aber im gleichen Zeitraum lediglich 88 Personen entlassen worden sind. Damit haben sich die stationären Massnahmen in den letzten vier Jahren um 245 erhöht.

Eine heterogene Klientel

Die zu einer stationären Massnahme Verurteilten setzen sich aus verschiedenen Gruppen zusammen:

- Als Folge der «Hypersicherung» werden teilweise Verurteilte in geschlossenen Einrichtungen behandelt, obwohl keine Gefahr besteht, dass sie fliehen oder weitere Straftaten begehen könnten. So gibt es etwa Fälle von psychisch auffälligen Personen mit geringen Anlasstaten, die hinter hohen Mauern landen, wo nicht die intensive therapeutische Behandlung, sondern die unbegrenzte Unterbringung (sog. kleine Verwahrung) im Vordergrund steht.
- In geschlossenen Einrichtungen befinden sich viele Verurteilte, die nach altem Recht verwahrt worden sind und deren Verwahrung nach Inkrafttreten des neuen Rechts in eine stationäre Massnahme umgewandelt worden ist. Diese Personen weisen ein hohes Rückfallrisiko auf und sind kaum beeinflussbar. Die therapeutische Behandlung erfordert enorme Ressourcen und vermag das Rückfallrisiko nur geringfügig zu vermindern.
- Weiter gibt es Gefangene, die zu einer Freiheitsstrafe mit vollzugsbegleitender Massnahme nach Art. 63 StGB (Ambulante Behandlung) verurteilt worden sind. Nach langjähriger, erfolgloser Therapie erfolgt dann eine Umwandlung in eine stationäre Massnahme, weil der Gefangene nicht entlassen werden kann. Auch diese Inhaftierten erfordern einen erhöhten Ressourcenbedarf.
- Zur heterogenen Klientel zählen ferner Inhaftierte, die einer Therapie nicht zugänglich sind. Dies sind namentlich jüngere Männer, die schwerste Delikte begangen haben, psychisch stark gestört und kaum beeinflussbar sind. Zu diesen «verkappten» Verwahrten gehören auch bildungsferne Inhaftierte, die weder geständig sind noch Einsicht in ihr Fehlverhalten zeigen.
- Schliesslich gibt es die «echten 59-er» im Sinne der Rechtsprechung: Gemäss Bundesgericht soll eine stationäre Massnahme dann ausgesprochen werden, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass damit über die Dauer von fünf Jahren die Gefahr der Begehung weiterer schwerer Straftaten, die mit der psychischen Störung in Zusammenhang stehen, deutlich verringert wird.

Viele heutige 59-er dürften in Zukunft zu Verwarhten werden. Es ist zu erwarten, dass spätestens nach zweimal fünf Jahren stationärer Behandlung die Gerichte ab 2017 die ersten Inhaftierten in die Verwahrung zurückversetzen oder erstmals verwahren werden.

U-Haft für Jugendliche: dringender Handlungsbedarf

Jugendliche müssen gemäss dem neuen Jugendstrafrecht in einer besonderen Einrichtung oder in einer besonderen Abteilung einer Haftanstalt getrennt von den Erwachsenen untergebracht und in geeigneter Weise betreut werden. Die vorhandenen Einrichtungen genügen vor allem im Fall der Untersuchungshaft nicht den gesetzlichen Anforderungen; hier besteht dringender Handlungsbedarf. Beim Freiheitsentzug gibt die gesetzlich vorgesehene Übergangsfrist von zehn Jahren etwas mehr Freiraum.

Ungewissheit über den Aufenthaltsstatus

Die Migrationsbehörden entscheiden heute nicht immer frühzeitig, ob eine verurteilte Person weggewiesen wird oder ob sie in der Schweiz bleiben kann; zudem dauern Beschwerdeverfahren gegen Wegweisungsverfügungen lange. Fehlende rechtskräftige Wegweisungsentscheide verunmöglichen oft die bedingte Entlassung nach Verbüsung von zwei Dritteln der Strafe und haben einen erhöhten Bedarf an Vollzugsplätzen zur Folge. Die Ungewissheit über den Aufenthaltsstatus erschwert zudem die Vollzugsplanung: Soll die gefangene Person auf die Rückkehr in ihr Heimatland oder auf den Verbleib in der Schweiz vorbereitet werden?

Restriktive Entlassungspolitik

Infolge des gestiegenen Sicherheitsbedürfnisses der Öffentlichkeit ziehen die Vollzugsbehörden den geschlossenen Vollzug einer offenen Unterbringung der Gefangenen vor und lockern den Vollzug nur verzögert und zurückhaltend. Eine Erhebung in zehn Kantonen zeigt, dass die bedingte Entlassung heute vermehrt nicht mehr bereits nach Verbüsung von zwei Dritteln der Strafe gewährt wird, sondern erst später oder überhaupt nicht. Verwarhte werden praktisch nicht mehr entlassen und blockieren so über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte geschlossene Plätze. Diese Personen benötigen mit zunehmendem Alter und/oder auftretenden Krankheiten nicht die hohe Sicherheit einer geschlossenen Anstalt. Sie können aber wegen der – durch die Perspektivlosigkeit bedingten – latenten Fluchtgefahr nicht in eine offene Anstalt eingewiesen werden. Die in den letz-

ten Jahren zunehmend restriktive Entlassungspolitik ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine wesentliche Ursache für die Platznot im Straf- und Massnahmenvollzug.

Diese restriktive Politik ist auch auf den zunehmenden medialen Druck zurückzuführen: Die Verantwortlichen des Straf- und Massnahmenvollzugs wollen den Medien keinen Anlass für eine negative Berichterstattung geben. So werden etwa Gefangenen mit «heikler» Anlasstat selbst bei geringem Rückfallrisiko Urlaube oder die bedingte Entlassung verwehrt. «In der Praxis gilt das Nullrisiko», lautet der Befund der Arbeitsgruppe. Diese Situation wird sich nach ihrer Ansicht in den kommenden Jahren weiter verschärfen: Das ganze System werde alles unternehmen, um Risiken und damit allfällige negative Medienberichte zu vermeiden und dabei allenfalls die Verhältnismässigkeit und bewährte Vollzugsprinzipien opfern.

Anzahl Haftplätze

Alle drei Konkordate wiesen für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für die Untersuchungshaft eine ähnliche Gesamtzahl an Haftplätzen auf:

| Konkordat | Einwohnerzahl | Haftplätze | Haftplätze pro 10'000 Einwohner |
|----------------------------|---------------|------------|---------------------------------|
| Nordwest- und Innerschweiz | 3'055'000 | 2'210 | 7,25 |
| Ostschweiz | 2'476'000 | 2'000 | 8,06 |
| Westschweiz und Tessin | 2'338'000 | 2'087 | 8,92 |

Die ständige Arbeitsgruppe «Planung»: Eine Art Seismograph

«Sachverstand und Erfahrung der Vollzugspraktiker optimal nutzen»

Der neue Planungsbericht 2011 (vgl. S. 10) bringt den Strafvollzugskonkordaten ein besseres Instrument, um den Bedarf an Vollzugsplätzen zu evaluieren und zu steuern. Was bedeutet das ganz konkret? Zwei Konkordatssekretäre äussern sich zu ihren Erwartungen, aber auch zu den Grenzen des neuen Systems.

Die Fragen stellte Peter Ullrich

info bulletin: Laut der verabschiedeten Anstaltsplanung 2011 wird künftig eine rollende Planung durchgeführt. Was erhoffen Sie sich ganz konkret vom neuen System?

Robert Frauchiger

(RF): Die ständige Arbeitsgruppe soll als eine Art «Seismograph» fungieren, um die Entwicklungen fortlaufend zu erfassen und um bei der rollenden Planung möglichst zeitnah reagieren zu können.

Joe Keel (JK): Wir möchten, dass die konkordatsübergreifende Arbeitsgruppe Planungsgrundlagen schafft und neue Entwicklungen aktuell verarbeitet. Damit erhalten die

«Die wirklichen Hürden bestehen in der Umsetzung»

Zu langer Zeithorizont

«Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz wurde 1997 eine auf zehn Jahre angelegte Anstaltsplanung gemacht. Bereits dieser Zeithorizont erwies sich als zu lang. 2006 erfolgte eine vollständige Revision. Man nahm jetzt bis zur nächsten Überprüfung einen Zeithorizont bis 2013 in Aussicht. Doch bereits 2010 drängte sich eine erneute gründliche Überarbeitung auf. Im Laufe dieser knapp einjährigen Arbeit wurde festgestellt, dass viele Planungsgrundlagen fehlten und mühsam erhoben werden mussten.»

(Robert Frauchiger)

Konkordate und Kantone die für die Planungen nötigen Informationen und Unterlagen und können sich untereinander besser koordinieren. Es bleibt aber dabei: Letztlich müssen die politisch Verantwortlichen der Kantone die Planungen genehmigen und die nötigen Mittel bewilligen.

Planung ist das eine, Umsetzung das andere

Welche Hauptprobleme werden bei der künftigen Planung zu lösen sein?

RF: Die Planung muss ja in einem etwas übergeordneten Rahmen angesetzt werden. Doch die wirklichen Hürden bestehen bei der Umsetzung. Bei der heutigen Struktur

braucht es mindestens einen Kanton, der ein als notwendig erachtetes Projekt realisiert. Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs haben keine Lobby und versprechen auf der politischen Ebene keinen Prestigegewinn. Umsetzungsprozesse sind daher mühsam.

JK: Das Hauptproblem ist die Langwierigkeit der Planungsprozesse. Selbst wenn Trends und neue Bedürfnisse rechtzeitig erkannt werden, dauert es bis zur Verwirklichung eines Projekts häufig Jahre. Es braucht daher viel Durchhaltevermögen, aber ebenso Flexibilität, um ein Vorhaben zu realisieren.

Angst vor Rückfällen

Inhaftierte werden seit einiger Zeit eher später entlassen, was auch zum Platzmangel beiträgt. Welches sind die Gründe, und vor allem: Kann die neue Planung diese Tendenz auffangen?

JK: Die Erwartungen von Politik und Gesellschaft, dass es nie zu Rückfällen während oder nach dem Vollzug kommt, sind sicher



Robert Frauchiger, Rechtsanwalt, Wohlen AG, Sekretär des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.



Joe Keel, lic.iur., Rechtsanwalt, Leiter des Amtes für Justizvollzug des Kantons St. Gallen, Co-Sekretär des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats. Er hat seine Antworten in Zusammenarbeit mit dem Sekretär Florian Funk vorbereitet.

überzogen. Dies führt dazu, dass mit Vollzugsöffnungen tendenziell später begonnen wird und dass man sich im Zweifel gegen eine vorzeitige Entlassung entscheidet. Vergessen wir auch nicht, dass bei vielen Gefangenen die Frage der vorzeitigen Entlassung mit der ausländerrechtlichen Ausschaffung verknüpft ist. Die bedingte Entlassung kann solange nicht vollzogen werden, als die Ausschaffung nicht durchgeführt werden kann, beispielsweise wegen unklarer Identität, fehlender Papiere oder Kooperationsverweigerung der Gefangenen. Daran wird das neue Planungsgefäss nichts ändern können!



Im Bau: Regionalgefängnis Burgdorf. Die neue Einrichtung bietet 110 Haftplätze und wurde im letzten Frühjahr eröffnet. Hier: Kurz vor der Eröffnung.

RF: Ergänzend zu den Aussagen meines Kollegen Keel, muss ich feststellen, dass der vom Gesetz vorgesehene Stufenvollzug immer weniger funktioniert. Das hängt sicher mit der erwähnten Angst vor Rückfällen zusammen. Hinzu kommt, dass immer mehr Ausländer nach einer strafrechtlichen Sanktion mit dem Verlust ihres Aufenthaltsrechts rechnen müssen. So haben sie nichts mehr zu verlieren und gelten daher als fluchtgefährlich, was eine Versetzung in ein offeneres Regime vor Strafende verunmöglicht.

«Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs haben keine Lobby»

und die Erfahrungen der Vollzugspraktiker optimal zu nutzen und in die Planungsprozesse einfließen zu lassen. Dazu kommt eine systematischere und kontinuierlichere Datenerhebung.

JK: Den Belegungsstatistiken der einzelnen Vollzugseinrichtungen kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Durch die kantonsübergreifende Erfassung der monatlichen Belegungen können Entwicklungen und Tendenzen in den einzelnen Vollzugskategorien ausgemacht und der Bedarf an entsprechenden Kapazitäten besser belegt werden. Selbst wenn man einen künftigen Platzbedarf jedoch genau berechnen könnte, bleibt es letztlich ein politischer Entscheid, ob und wie viele Vollzugsplätze tatsächlich realisiert werden.

Hoffnung auf schnellere Entscheide

Wie gehen die politischen Akteure mit der neuen Planung um?

RF: Sicherheit ist zwar politisch ein hoch gehandeltes Gut. Wenn es aber um die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel

geht, tritt diese Attraktivität verständlicherweise bald hinter andere Bedürfnisse zurück. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass die angestrebte verbesserte Grundlagenarbeit den politisch Verantwortlichen auch bessere Karten in die Hand gibt, um notwendige Projekte innert nützlicher Frist durchzusetzen.

JK: Herrn Frauchiger kann ich nur unterstützen. Allerdings dürften die öffentlichen Mittel begrenzt bleiben, und der Bau und Betrieb von Vollzugsplätzen steht auch in Zukunft immer in Konkurrenz zu anderen öffentlichen staatlichen Aufgaben, wie etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, öffentlicher Verkehr.

Wissenschaftliche Methoden ungeeignet

Ein guter Planer hat oft eine gute «Nase». Über welche «klassischen» Planungsinstrumente verfügen Sie, um das künftige Platzangebot zu evaluieren?

RF: Es ist eine der wesentlichen Erkenntnisse der Planungsarbeiten 2011, dass die Einflussfaktoren, welche den Bedarf an Vollzugsplätzen letztlich bestimmen, äusserst vielfältig aber wenig erforscht sind. «Wissenschaftliche Modelle» bieten sich als Planungsinstrumente nicht an. Ziel muss es sein, den Sachverstand

Veränderungsprozesse brauchen Zeit

«Die Vollzugsarbeit wurde in den letzten Jahren individualisiert und verfeinert. Risiken werden besser erkannt und bearbeitet. Soll die Legalprognose verbessert werden, müssen die Gefangenen die Ursachen für ihre Straftaten erkennen, problematische Einstellungen verändern und neue Handlungsmuster erlernen und trainieren. Solche Veränderungsprozesse benötigen Zeit.»

(Joe Keel)

Das Platzproblem ist noch nicht gelöst

Derzeit befinden sich einige grössere Vollzugseinrichtungen im Bau. Wenn sie demnächst vollendet sind, wird das Platzproblem zumindest vorderhand gelöst sein, nicht wahr?

RF: Natürlich erwartet man punktuell Entlastungen – etwa von den 30 in der JVA Solothurn geplanten zusätzlichen Plätzen für den geschlossenen Massnahmenvollzug. Aber dass man das Platzproblem gelöst bezeichnen könnte, wird eine Illusion bleiben. Ein immer schnellerer Rhythmus von sich verändernden Bedürfnissen und die strukturell bedingten langen Reaktionszeiten werden immer eine gewisse Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage bestehen lassen.

JK: Gewiss: Die Situation verbessert sich in einzelnen Bereichen oder Regionen. Von einer Lösung aller Platzprobleme kann freilich keine Rede sein. Im Ostschweizer



Im Bau: Regionalgefängnis Burgdorf. Das neue Gefängnis verfügt über Einer-, Zweier- und Dreierzellen. Hier: eine möblierte Zelle.

Konkordat sind sodann verschiedene grössere Projekte erst in der Planungs- und noch nicht in der Realisierungsphase.

«Die Grund- und Menschenrechte (...) verbieten zu Recht ein lebenslängliches Wegsperrn eines Straftäters im Voraus ohne Perspektive»

Giusep Nay, früherer Bundesrichter («Sonntag», Heft 14, 29.3.2012)

WORTWÖRTLICH

Eine Leidensgeschichte – hoffentlich mit Happy End

Gesamtschweizerische Planung in der stationären Jugendhilfe

Seit 1987 bestehen in der Schweiz Bestrebungen, eine nationale Planung in der stationären Jugendhilfe zu realisieren. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) rügt in ihrem diesjährigen Evaluationsbericht, dass diese Planung immer noch unzureichend ist. Warum sind diese jahrzehntelangen Bestrebungen von keinem Erfolg gekrönt? Die Autorin versucht die Hürden zu identifizieren und Voraussetzungen für das Gelingen zu benennen.

Beatrice Kalbermatter

Der Bund subventioniert von Gesetzes wegen Erziehungseinrichtungen, welche Kinder und Jugendliche aufnehmen, die aufgrund von psychischen und oder sozialen Problemen nicht mehr in ihrem Herkunftsmilieu leben können. Die Problematik dieser Jugendlichen stellt zu hohe Anforderungen an eine ambulante Behandlung und macht deshalb eine intensive stationäre Behandlung nötig. Die zuständige Subventionsbehörde ist das Bundesamt für Justiz (BJ).

Der Bund hat Voraussetzungen für die Ausrichtung der Beiträge erlassen. Es sind dies Standards, die vor allem die Betreuungsqualität verbessern und garantieren sollen. Vorausgesetzt werden beispielsweise ein Mindestanteil an geschultem Personal, ein pädagogisches Konzept und eine schriftliche

Hausordnung. Zusätzlich verlangt der Bund von den Kantonen eine Planung, die den Bedarf der Einrichtungen nachweist.

Eine ernsthafte Rüge: die fehlende Planung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) überprüft jeweils die Ämter der Bundesverwaltung, wie diese mit den Bundesgeldern umgehen. Die EFK hat sich in einer zweijährigen Studie (s. Kasten «Evaluationsbericht») mit den Qualitätsstandards und der Bedarfsplanung des BJ befasst und die Rolle des Bundes bei der Sicherung der Qualität untersucht: Die Standards zur Prüfung der Qualität werden von der EFK als geeignet beurteilt. Diese haben klar zur Qualitätsförderung in der stationären Jugendhilfe beigetragen. Ebenfalls

wird der diesbezügliche Überprüfungsprozess positiv beurteilt: der Prozess sei gut strukturiert,

partizipativ angelegt und werde von den Beteiligten akzeptiert. Handlungsbedarf besteht im Beseitigen von Doppelspurigkeiten im Verfahren und in der Standardisierung des Informationsaustausches zwischen Bund und Kantonen.

Als unbefriedigend wird die Situation von der EFK jedoch rund um die Bedarfsplanung eingeschätzt: Die Evaluatoren stellen fest, dass die Ziele bezüglich Inhalt und Bedarfsbeurteilung noch nicht erreicht sind.

«Der Bereich der Jugendhilfe ist vielgestaltig»

Evaluationsbericht der EFK (original französisch)

Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF): Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives pour mineurs et jeunes adultes. Evaluation du rôle de la Confédération. Berne 2012. Deutsche Zusammenfassung. www.cdf.admin.ch

Planung – eine Geschichte ohne Ende

Aus dem erwähnten Bericht geht hervor, dass die Anforderung einer kantonalen Planung als Voraussetzung für die Anerkennung von Institutionen seit 1987 existiert. Trotz diverser Anläufe verfügten bis ins Jahr 2002 die meisten Kantone über keine entsprechenden Unterlagen. Seither gibt das BJ die



Beatrice Kalbermatter, lic.phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz.

und Angebotsplanung der Jugendhilfe befas- sen. Alle sind kantonal oder regional begrenzt und fokussieren auf Teilbereiche der Jugendhilfe. Trotzdem müssten wir ein- iges lernen:

- Eine Planung, die nicht über eine Analyse des Bestandes hinausgeht, hinkt den aktu- ellen gesellschaftlichen Entwicklungen nach und wird vielmehr von der Nutzung des Angebotes als durch die effektive Nachfrage gesteuert.
- Eine Planung, die auf einen Kanton oder eine Region beschränkt bleibt, ist zu knapp, da die Platzierung von Minderjäh- rigen nicht an der Kantonsgrenze halt macht.
- Eine Planung, die nur Teilbereiche der Jugendhilfe erfasst, verkennt die vielen Akteure, Angebote und Schnittstellen, die in diesem komplexen und höchst dynamischen System zu finden sind.

Interessiert an einer guten Planung

Neben dem Bund sind es vorab die Kantone, die für die Steuerung und Planung der Ju- gendhilfe und deren Effizienz zuständig sind. Als Verbundorgan hat die IVSE in ihrer supra- kantonalen Vereinbarung eine gemeinsame Planung vorgesehen. Die Institutionen und ihre Trägerschaften möchten sich bei der Entwicklung ihrer Angebote auf eine Planung abstützen können. Auch die einweisenden Behörden haben Interesse, über ein adä- quates und effizientes Angebot zu verfügen und die Angebotsentwicklung im Sinne der Nachfrage beeinflussen zu können. Nicht zu- letzt sind da die Kinder, Jugendlichen und ihre Eltern, die das grösste Interesse haben, ein differenziertes, effizientes und adäquates Angebot vor zu finden.



Einige Konzepte von Jugendheimen, die im BJ geprüft werden.

Ein praktisches Fallbeispiel

Eine, frei erfundene, Institution mit 32 Plätzen bietet ein hoch strukturiertes sozi- alpädagogisches Angebot mit interner Schule an. Zielklientel sind Kinder und Jugendliche zwischen 7 und 16 Jahren, sozial auffällig, ohne tragfähiges soziales Netz, traumatisiert durch physische und/ oder psychische Übergriffe, mit mehrfa- chen Abbrüchen in der öffentlichen Schule. Entsprechend den Bedürfnissen bietet die Institution eine 365-tägige Betreuung an. Dennoch wenden sich in unserem Beispiel zunehmend Platzie- rende mit Eltern an die Institution, die eine ganz klare Betreuung während der Woche suchen. Ein Verbleib in der Institu- tion ausserhalb der Woche und während den Schulferien ist für die Eltern nicht denkbar. Sie verfügen über Erziehungs- kompetenzen, sind aber überfordert und benötigen dringend Entlastung. Unsere fiktive Institution nimmt diese Kinder auf, obwohl das Profil «Kind» nicht zum Profil «Institution» passt. Begründet wird, dass die Eltern und insbesondere die platzie- rende Instanz diese Indikation gestellt haben. Diese Aufnahmepolitik führt rein fiktiv dazu, dass diese Institution an den Wochenenden schliesslich von 32 mög- lichen nur noch drei Kinder zu betreuen hat. Ausserdem findet die Institution ge- nügend sozialpädagogisch ausgebildetes Personal. Auch ist die Fluktuation sehr tief, da wenig Wochenenden und Ferien abgedeckt werden müssen und mit den platzierten Kindern und Jugendlichen relativ rasch grosse Fortschritte erreicht werden.

In der entsprechenden Bestandesauf- nahme des Kantons figurieren 32 vollbe- treute Plätze, die denn auch zu 100 % ausgelastet sind. Die Bestandesanalyse zeigt zudem, dass diese Institution ausge- sprochen tragfähig ist, da es zu keinen Abbrüchen kommt. Die Einrichtung ist zudem sehr erfolgreich, da die meisten Kinder ihren Schulabschluss schaffen und anschliessend wieder in die Familie integri- ert werden können. Die hohe Auslas- tung und die grosse Warteliste verführen zu der Annahme, dass derartige Angebote fehlen bzw. Platzzahlerhöhungen durch- aus angezeigt sind.

(Fortsetzung auf Seite 19)

(Fortsetzung von Seite 18)

Die Personalpolitik in dieser Institution scheint zudem optimal, und das Personal weist einen hohen Zufriedenheitsfaktor aus.

Wird dieser Einzelfall jedoch qualitativ analysiert, sind die Indikationsstellungen unbefriedigend, die Aufnahmepolitik zu wenig kritisch, das Leistungsangebot überdimensioniert und folglich zu teuer. Wahrscheinlich sind einige wenige Kinder am richtigen Ort, die anderen werden jedoch «überbetreut».

Das Fallbeispiel ist überzeichnet. In Bezug auf die Planung zeigt es jedoch die Grenzen einer Planung auf, wenn die Qualität der Jugendhilfe und die Abstimmung der einzelnen Systeme mangelhaft sind.

Neue Organisation als Chance

Auf Januar 2013 tritt das neue Erwachsenen- und Kinderschutzrecht in Kraft. Für die ausführenden Behörden wurden im Gesetz organisatorische Rahmenbedingungen festgelegt. Die Behörde des Erwachsenen- und Kinderschutzes muss neu eine interdisziplinäre Fachbehörde sein. Viele Kantone haben im Zuge dieser rechtlichen Änderungen ihre Organisation professionalisiert und regionalisiert. In einigen Kantonen bestehen Bestrebungen, die Jugendhilfe an ein einzelnes Departement zu knüpfen oder wenigstens ein federführendes Departement zu bestimmen, damit alle Daten zentral verwaltet werden könnten.

Das BJ hat zudem in den letzten Jahren verlangt, dass die Institutionen ihre Aufnahmekriterien klarer deklarieren und auch geprüft,

ob die platzierte Klientel diesen Kriterien entspricht. Die Kantone sind sich der Problematik der undifferenzierten Indikationsstellung zunehmend bewusst. Es gibt bereits Kantone, insbesondere in der Westschweiz, die über eine zentrale Platzierungsinstanz verfügen, andere arbeiten an einer interdisziplinären Instanz der Platzierungsprüfung. Wieder andere Kantone planen, über zentrale Weiterbildungen eine qualifizierte Platzierungspraxis zu erhalten.

So ist einerseits ein Qualitätssprung in der Indikationsstellung absehbar, andererseits wird die systematische Datenerfassung einfacher.

Positive Effekte

Mit dem Inkrafttreten der Neuen Ausgestaltung des Finanzausgleiches (NFA) und den damit einhergehenden Leistungsvereinbarungen hat der Bund einen zusätzlichen Steuerungsauftrag erhalten. Ohne verlässliche überregionale Planungsdaten kann dieser Steuerungsauftrag nicht ausgeführt werden. Auch auf Kantonsebene wird vermehrt über Leistungsvereinbarungen und Lastenausgleich finanziert. Eine verlässliche Planung und Beurteilung der Leistungen und des Mitteleinsatzes führt auch hier nur über die Erhebung und Analyse von Planungsdaten. Pauschalisierte Finanzierungssysteme können demnach elementar zur «Gesundung» von Systemen beitragen.

Wie weiter?

Für den Bund gilt es, die Planung in der stationären Jugendhilfe durch die Erarbeitung und Einführung eines zentralen Steuerungsinstrumentes zur Umsetzung einer bedarfsgerechten und effizienten Kinder- und Jugendhilfe zu fördern. Aufgrund differenzierter Planungsdaten

Ein erster Schritt: Machbarkeitsstudie

Das BJ hat in der Stellungnahme zur Empfehlung der EFK festgehalten, dass bis Ende 2014 eine Machbarkeitsstudie erarbeitet werden soll, die sich mit einer nationalen Planung befasst. Diese Studie wird auf folgende Fragen Antworten finden müssen:

- Welches sind die wichtigsten Akteure und wie stehen diese zum Vorhaben einer nationalen Planung?
- Welches Wissen ist bereits vorhanden, wo und in welcher Form?
- Wer erfasst bereits Daten, wer wertet diese aus?
- Welche Bereiche der Jugendhilfeplanung sollen erfasst werden?
- Wie kann das Angebot am besten erfasst werden?
- Wie wird der Bedarf am besten erhoben?
- Welche Bewertungsinstrumente eignen sich?
- Welche IT-Lösungen bieten sich an?

Für diese Studie ist das BJ in erster Linie auf die Mitarbeit der Kantone angewiesen. Verschiedene Vertreter der Kantone haben in letzter Zeit immer wieder ihr grosses Interesse signalisiert: Die Voraussetzungen für ein Happy End sind vorhanden.

kann entschieden werden, welche Leistungen vom BJ weiterhin unterstützt werden.

Die Kantone können aufgrund der Planung steuern, mit welchen Angeboten eine definierte Qualität und Quantität an Leistungen bereit gestellt werden soll und wie viel diese Leistungen den Kanton kosten dürfen.

Die Schweiz ist auf ein zentrales und wirkungsvolles Planungsinstrument angewiesen, welches als Plattform für Vernetzung und Zusammenarbeit dient. Dieses Instrument muss einfach zu bedienen sein. Es soll zudem einengende Strukturen überwinden und alle Interessengruppen einbeziehen.

«Ohne verlässliche überregionale Planungsdaten ist eine Steuerung nicht möglich»

«...so relativiert dies die scheinbar lähmende Kraft des Sparens»

Vollzugsnot aus etwas anderem Blickpunkt

Andreas Werren ist seit einigen Jahren nicht mehr im praktischen «Geschäft» des Vollzugs tätig. Aber er beobachtet die Entwicklungen auf diesem Bereich immer noch aus einer kritischen Perspektive. Er äussert sich hier zu einigen Aspekten der Platznot in den Strafanstalten.

Die Fragen stellte Peter Ullrich

info bulletin: In der Öffentlichkeit herrscht die Meinung vor, dass «die Gefängnisse überfüllt» seien. Können Sie diese pauschale Einschätzung teilen?

Andreas Werren:

Da ich seit einigen Jahren nicht mehr im Vollzugssystem arbeite, beruht mein Bild vorab auf diversen Informationen sowie auf Gesprächen mit einzelnen

Vollzugsfachleuten. Aber auf Ihre konkrete Frage: Ja, ich teile diese Einschätzung grundsätzlich. Das Belegungsthema ist allerdings nicht neu, sondern tritt seit mindestens 20 Jahren regelmässig auf, oder es ist phasenweise gar ein «Dauerbrenner».

Liegt die Belegungsproblematik am Mangel von Plätzen, oder ist es eher die Klientel, welche sich verändert hat?

Es gibt wohl nicht nur eine einzige Ursache. Meist ist es eine komplexe Mischung verschiedener Gründe: Einerseits mögen sie bei der Klientel liegen, andererseits auch beim Verhalten und den Möglichkeiten der Untersuchungs- und Urteilsbehörden. Zudem spielen sicher auch die in den letzten 10–15 Jahren gestiegenen Sicherheitsansprüche an die

«Die Gewährleistung von Sicherheit ist nicht nur eine politische Position»



Andreas Werren, lic.iur., ist Mitglied der Beratergruppe für Unternehmensentwicklung BGU, Winterthur. Bis vor 2004 war er Leiter des Amtes für Justizvollzug im Kanton Zürich.

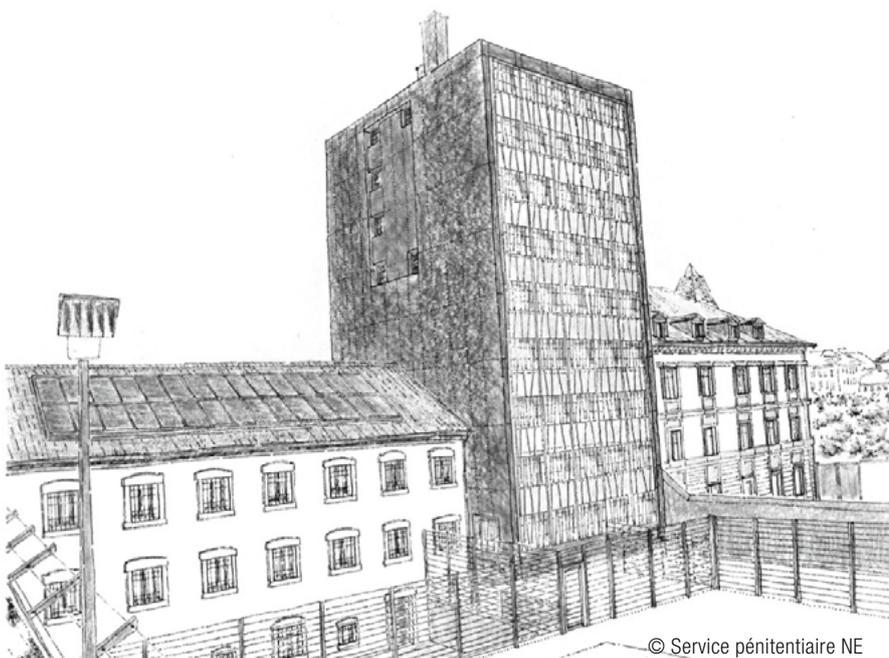
Justiz und den Justizvollzug eine Rolle. Und schliesslich darf auch der Einfluss der sich verändernden Gesetzgebung nicht ausser Acht gelassen werden.

Planung ist offensichtlich auch bei den Vollzugsplätzen eine Kunst. Wie müsste aus Ihrer Sicht eine optimale Planung aussehen?

Man könnte zwar die Belegungssituation auf eine ungenügende Planung zurückführen. Aber ich erachte die Planung grundsätzlich nicht als schlecht. In den Konkordaten wird, soweit ich weiss, die Platzplanung recht intensiv und reflektiert betrieben. Was jedoch fehlt, ist eine gesamtschweizerisch abgestimmte Planung und Koordination. Planung bedeutet ja immer, dass man Annahmen über eine unbekanntere Zukunft treffen muss. Da aber weder die Kriminalitätsentwicklung oder die Migrationsbewegungen noch gesellschaftliche Veränderungen und Bedürfnisse mit Sicherheit voraussagen können, ist jegliche Planung naturgemäss mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Zurzeit sind in der Schweiz mehrere Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug in Planung oder im Bau. Ist das für Sie ein Zeichen der Hoffnung oder eher ein bedenkliches Symptom?

Ich kann mich nicht an eine Zeit erinnern, in welcher gar nichts gebaut wurde. Ja, es ist



© Service pénitentiaire NE

Im Bau: Gefängnis von La Chaux-de-Fonds. Diese Einrichtung, «La Promenade», wird derzeit neu strukturiert und umgebaut. Hier: eine Zeichnung des Komplexes «La Promenade».



Im Bau: Gefängnis von La Chaux-de-Fonds. In der «Promenade» werden, wie schon vorher, alle Arten des Freiheitsentzuges durchgeführt. Hier: Montagearbeiten im Rahmen des Umbaus.

nur mässig erfreulich, wenn man immer mehr Haftplätze benötigt – die umgekehrte Entwicklung wäre angenehmer. Wenn man aber den Zuwachs an Plätzen für den Freiheitsentzug mit dem Bevölkerungswachstum vergleichen würde, relativiert sich das Ganze.

Neuer AT StGB und die Haftplätze

Man hoffte mit der Einführung des neuen AT StGB, dass ein guter Teil der Zellen in den Vollzugseinrichtungen nicht mehr benötigt würde. Dieser Wunsch hat sich freilich vorderhand nicht verwirklicht. Was ist wohl falsch gelaufen?

Diese Revision bzw. die mit ihr verbundene Absicht einer Reduktion von Haftplätzen ging von verschiedenen falschen Annahmen aus und blendete die Wirklichkeit in den Anstalten und Gefängnissen weitgehend aus. Eine Realität war und ist der hohe Anteil an Ausländern im Freiheitsentzug, für welche Geldstrafe oder Gemeinnützige Arbeit gar nicht in Frage kommen können; die Absicht, die kurze Freiheitsstrafe zu eliminieren,

musste bereits an diesem Umstand scheitern. Nicht zu vergessen ist auch das erhöhte Sicherheitsbedürfnis, was ja bekanntlich noch zu diversen Anpassungen in der Endphase der Revisionsarbeiten führte. Es hilft wenig, die kurzen Strafen eindämmen zu wollen, wenn die langen Sanktionen – vorab die Verwahrung – zu «Staus» führen. So hat sich etwa die Zahl der Verwahrten in Pöschwies seit Beginn der 90er-Jahre rund verzweifacht, nicht weil so viel mehr angeordnet werden, sondern weil eine Entlassung aus einer Verwahrung kaum mehr möglich ist. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich bei den stationären Massnahmen nach Art. 59 StGB beobachten.

Die Gemeinnützige Arbeit (GA) wurde im Rahmen der Revision als Neuheit eingeführt; dabei gab es sie schon längst in fast allen Kantonen, allerdings als alternative Vollzugsform. Wie die Erfahrung zeigte, führte

die GA in keinem Kanton zu einer Reduktion der Haftplätze; sie bremste nur den Zuwachs an neuen Plätzen. Diese Erfahrung wurde nicht weiter überprüft, oder sie wurde ignoriert. Die Idee der Anhebung der Grenze der bedingten Freiheitsstrafe – also von 18 auf 24 Monate – oder sonstige weitere Möglichkeiten bedingter Sanktionen, würden zu weniger Hafttagen führen, ist ebenfalls ein Irrtum. Die Erhöhung des Volumens bedingter Sanktionen führt auch zu mehr Widerrufungen, und diese sind oft noch mit einer weiteren Sanktion verbunden. Sodann sprechen die Gerichte bei einer höheren Schwelle für eine bedingte Sanktion tendenziell leicht höhere Sanktionen aus, und zwar mit den entsprechenden Folgen im Falle von Widerrufungen. Ähnliche Mechanismen gelten auch für die teilbedingte Freiheitsstrafe. Wenn solche Änderungen der Sanktionen strafrechtspolitisch motiviert sind, ist das durchaus korrekt. Aber wenn sie als Möglichkeit zur Reduktion von Haftplätzen angepriesen werden, dann ist Vorsicht geboten.

Mehr Sicherheit und mehr Sparen sind zwei politische Positionen. Wie vertragen sich die beiden Sichtweisen hinsichtlich der Vollzugsplätze?

Die Gewährleistung von Sicherheit und sorgsamem Umgehen mit Ressourcen sind nicht nur politische Positionen. Gewiss hätten alle

gerne mehr Geld und Personal sowie noch bessere Infrastrukturen, doch der politische Spardruck setzt dem Grenzen. Aber ob das auch immer zu besseren Resultaten, sprich: noch besserer Si-

cherheit, führen würde, bleibe dahingestellt. Betrachtet man, was bei uns in den letzten zehn, zwanzig Jahren – trotz teilweise Spardruck – alles gebaut wurde und noch im Bau oder in Planung steht, oder welche Innovationen aller Art im Vollzugsbereich entstanden sind, so relativiert dies die scheinbar lähmende Kraft des Sparens.

«Es hilft wenig, die kurzen Strafen eindämmen zu wollen, wenn die langen Sanktionen zu «Staus» führen»

In allen Institutionen sind die Jugendlichen besonders schwierig

MAZ. ist erfolgreich beendet

Der Modellversuch Abklärung und Zielerreichung in stationären Massnahmen (MAZ.) wurde erfolgreich abgeschlossen. In Erziehungseinrichtungen, die vom Bundesamt für Justiz (BJ) anerkannt sind, wurden standardisierte Verfahren zur diagnostischen Abklärung der Heranwachsenden und zur Dokumentation des pädagogischen Verlaufs entwickelt, erprobt und evaluiert.

Natascha Mathis

MAZ. ist der erste Modellversuch im Bereich der stationären Jugendhilfe, welcher drei Sprachregionen der Schweiz umfasst. So können heute repräsentative Aussagen über die gesamte Schweiz gemacht werden. Eine einheitliche Datenbank stellt zudem eine ideale Basis für künftige Untersuchungen dar. Es beteiligten sich 64 Institutionen, was mehr als einem Drittel der «BJ-Erziehungseinrichtungen» entspricht. Dank dem grossen Engagement der Verantwortlichen in den In-

stitutionen konnten 592 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene für die Teilnahme gewonnen werden. Davon sind 32 Prozent weiblich und 68 Prozent männlich.

Vielfalt der eingesetzten Verfahren

Besonders interessant am Untersuchungskonzept ist die Kombination von verschiedenen Verfahren zur Selbst- und Fremdbeurteilung. Die Heranwachsenden beantworteten in strukturierten Interviews sehr persönliche Fragen. Am Computer füllten sie zu zwei Messzeitpunkten zahlreiche Fragebögen aus.

Weiter beurteilten sie ihre sozialen Kompetenzen und formulierten mit Unterstützung ihrer Bezugspersonen individuelle Ziele. Ein Jahr

später bewerteten sie das Ausmass ihrer Zielerreichung. Die aktive Beteiligung der Heranwachsenden ist eine Besonderheit dieses Modellversuchs. Das Gelingen war auch massgeblich von der Unterstützung der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in den

«Selbstgesetzte Ziele werden besser erreicht»



Natascha Mathis, lic. phil. hum., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz.

CBCL-Gesamtwert zu t1 (N=421)

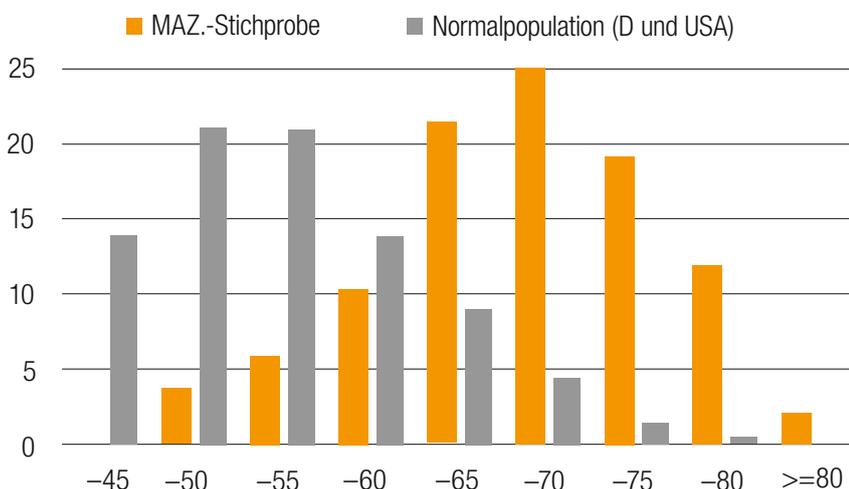


Tabelle 1: Ausgeprägte psychische Belastung

Institutionen abhängig. Sie leisteten bei den Jugendlichen unverzichtbare Motivationsarbeit und waren darüber hinaus selbst gefordert mit Ausfüllen der diversen Erhebungsbögen.

Wir gehen davon aus, dass die Fülle der erhobenen Daten in Bezug auf diese Population europaweit einmalig ist.

Ergebnisse

Die eingesetzten Verfahren zur vertieften Diagnostik und Zielerreichung haben sich sehr gut bewährt. Sie halten wissenschaftlichen und praktischen Anforderungen stand und liefern aufschlussreiche Informationen: Der Unterschied von der MAZ.-Stichprobe zur Gesamtpopulation ist durchweg markant.

Die Grafik (Tabelle 1) veranschaulicht eindrücklich die Verteilung in Bezug auf die psychische Belastung. Die untersuchte Klientel (orange) befindet sich mehrheitlich im klinisch auffälligen Bereich, ein Drittel davon ist sogar hochauffällig. In der Durchschnittspopulation (grau) sind das nur ganz Wenige.

Viele Risikofaktoren betreffen das familiäre Umfeld: Psychische Auffälligkeiten der Mütter und Suchterkrankungen bei einem Elternteil wurden besonders häufig verzeichnet. Als

weitere kritische Lebensereignisse zeigen sich frühe und wiederholte Traumatisierungen, Schulabbrüche sowie mehrfache Fremdplatzierungen.

Die Analyse der erlebten Traumata präsentiert ein bedenkliches Bild: 80 Prozent der Heranwachsenden berichten von traumatischen Erfahrungen, wovon die Hälfte drei und mehr solche Erlebnisse angibt. Genannt wurden vor allem körperliche Misshandlung und sexueller Missbrauch. Viele der Befragten waren auch Zeuge von häuslicher Gewalt. Mit MAZ. wurden auch Beziehungsabbrüche durch frühere Fremdplatzierungen ermittelt. Die Hälfte der über 16 Jährigen war vor der aktuellen Massnahme mindestens einmal fremdplatziert und etwa ein Drittel weist zwei oder mehr Platzierungen auf.

Die psychologisch-psychiatrische Abklärung (s. Tabelle 2) deckt auf, dass dreiviertel der Heranwachsenden unter mindestens einer psychischen Störung leiden. Bei Gleichaltrigen der Gesamtpopulation verhält es sich genau umgekehrt, da erfüllt etwa ein Viertel die Diagnosekriterien. Bei den untersuchten Jugendlichen zeigt sich das gesamte Spektrum möglicher Psychopathologien. Besonders häufig sind Verhaltens- und emotionale Störungen mit Beginn in der Kindheit wie Störungen des Sozialverhaltens,

«Bei Mädchen wird die Anzahl begangener Delikte eher unterschätzt»

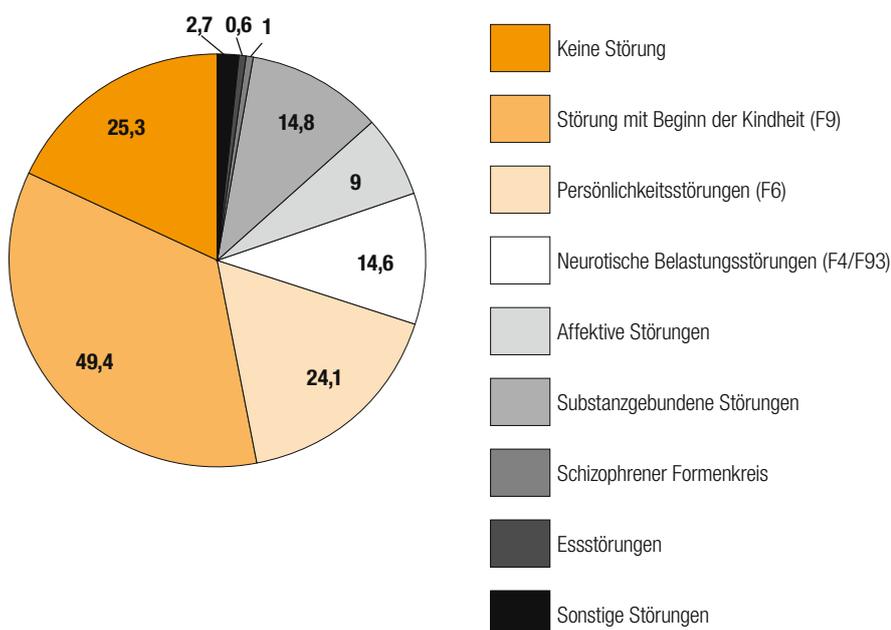


Tabelle 2: Häufigkeit der diagnostizierten Störungen

MAZ.: Worum es geht

Erstmals wurde gesamtschweizerisch untersucht, welche Risikofaktoren die Entwicklung der stationär platzierten Kinder und Jugendlichen belasten und wo sie am meisten pädagogischen Unterstützungsbedarf haben. Weiter wurde ihre Entwicklung hinsichtlich psychosozialer Belastung, Befindlichkeit und Zielerreichung dokumentiert. Schliesslich wurden auch Zusammenhänge zwischen Risikofaktoren und dem Verlauf identifiziert.

Aufmerksamkeitsdefizit-/ Hyperaktivitätsstörung (ADHS) und übermässige Trennungsangst. Bei einem Viertel der Jugendlichen wurde eine Persönlichkeitsstörung diagnostiziert.

Die beobachteten Geschlechtsunterschiede sind statistisch signifikant. Jungen leiden häufiger unter externalisierenden Verhaltensstörungen wie ADHS, oppositionelles und aggressiv-dissoziales Verhalten, während Mädchen vermehrt unter Angst- und Belastungsstörungen leiden.

Besonders problematisch ist das Auftreten von mehr als einer diagnostizierbaren Störung. Eine sogenannte Komorbidität wurde bei immerhin knapp der Hälfte der Heranwachsenden festgestellt. Die Komplexität dieser Störungsbilder erschwert die Behandlung erheblich.

Mit MAZ. wurde zudem ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Migrationshintergrund der Jugendlichen und der Rechtsgrundlage ihrer Platzierung nachgewiesen. Heranwachsende, welche nicht in der Schweiz geboren wurden, werden häufiger jugendstrafrechtlich platziert als in der Schweiz geborene. Dies obschon ihre begangenen Delikte weder zahlreicher noch schwerer waren. Auch das Geschlecht hat einen grossen Einfluss: Jungen werden dreimal häufiger strafrechtlich platziert und verüben eher schwerere Delikte als Mädchen. Bei weiblichen Jugendlichen wird die Anzahl begangener Delikte tendenziell unterschätzt und in Dreiviertel der Fälle werden zivilrechtliche Massnahmen angeordnet.

Positive Veränderung

Die Wiederholung der Datenerhebung bildet die Entwicklung ab. Die psychische Belastung ist auch beim zweiten Messzeitpunkt

deutlich höher als bei der Durchschnittspopulation. Gleichwohl zeigen die Verläufe zu meist eine Verbesserung. So geben die Jugendlichen an, weniger soziale Probleme zu haben und weniger an Suizid zu denken. Aus Sicht der Erwachsenen nehmen vor allem körperliche Beschwerden sowie ängstlich-depressive und schizoid-zwanghafte Symptome ab.

Ihre sozialen Kompetenzen entwickeln die Jugendlichen vor allem in Bezug auf ihre Kommunikations- sowie Konfliktfähigkeit und im Umgang mit ihren Gefühlen. Die Hälfte erreicht in mehreren Zielen eine Verbesserung. Bei den selbstgesetzten Zielen gelingt es der Mehrheit Fortschritte zu machen. Demgegenüber ist bei einem kleinen Prozentsatz in keinem der individuellen Ziele eine Verbesserung festzustellen.

Stationäre Massnahmen wirken – aber nicht bei allen gleich gut

In den meisten Fällen hat die intensive sozialpädagogische Begleitung einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Jugendlichen: Je auffälliger die Ursprungswerte der psychosozialen Belastungen sind, umso deutlichere Verbesserungen werden festgestellt. Handelt es sich bei der aktuellen Platzierung um die erste Fremdunterbringung, geht dies mit einer grösseren Symptomreduktion einher. Zudem erhöht die Dauer der aktuellen Massnahme die Wahrscheinlichkeit die Zielerreichung. Von besonderem Interesse ist die Frage, welche Jugendlichen nicht zufriedenstellend erreicht werden. Antworten darauf liefern Zusammenhänge zwischen bestimmten Risikokonstellationen mit ungünstigen Verlaufsmustern (s. Kasten «Besondere Merkmale...»).

Schlussfolgerungen

Dank diesem Modellversuch verfügen wir erstmals über detaillierte Informationen zu den Risikofaktoren und Entwicklungsverläufen der Jugendlichen in den vom BJ anerkannten Institutionen. Die Ergebnisse sind deshalb so bedeutsam, weil sie auf einer

einmalig grossen Stichprobe über drei Sprachregionen hinweg basieren. Gleichzeitig rechtfertigen die Resultate den Bedarf nach differenzierten Abklärungen und regelmässigen Verlaufsbeurteilungen im stationären Setting.

Viele Herausforderungen in der Arbeit mit den Jugendlichen wurden erstmals wissenschaftlich belegt: In Gesprächen mit Verantwortlichen in den Erziehungseinrichtungen werden wir häufig mit der Aussage konfrontiert, dass gerade ihre Institution die «schwierigsten» Jugendlichen aufnehme und begleite. Diese Vermutung bestätigt sich mit den vorliegenden Ergebnissen, welche institutionsübergreifend ein je ähnliches Bild zeichnen: Die Heranwachsenden sind psychosozial extrem stark belastet und psychische Erkrankungen sind eher die Regel als die Ausnahme. Diese Fakten erhärten den sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf auf verschiedensten Ebenen, verdeutlichen die vielschichtigen Herausforderungen an die Fachpersonen und sind von grundlegender Relevanz für künftige Entwicklungen im Bereich der stationären Massnahmen.

Erfreulich an diesem Modellversuch ist der Nachweis, dass Erziehung im stationären Setting wirkt. Es wird aber auch aufgezeigt, dass sich die Entwicklungsverläufe einiger Jugendlichen trotz intensiver Bemühungen verschlechtern. Genau hier gilt es hinzuschauen und anzusetzen: Es müssen differenzielle Indikatoren identifiziert und adäquate Antworten auf den spezifischen Bedarf dieser Klientel gefunden werden.

Ein zentraler Ansatzpunkt ist die intensivere und standardisierte Kooperation zwischen der Sozialpädagogik und der Kinder- und Jugendpsychiatrie. Eine Möglichkeit dazu bietet die neue Plattform EQUALS (www.equals.ch). Diese stellt die in MAZ eingeführten Instrumente und den fachlichen Support interessierten Institutionen weiterhin zur Verfügung. Das eigens zu diesem Zweck gegründete Netzwerk bestätigt den Erfolg des Modellversuchs und sichert dessen Nachhaltigkeit auch in Zukunft.

Besondere Merkmale der Jugendlichen mit problematischen Entwicklungen

Kinder und Jugendliche mit unterschiedlichen interpersonellen Traumata-Erfahrungen durch bekannte Personen, mit wiederholten Beziehungsabbrüchen und gescheiterten Fremdplatzierungen in der Vorgeschichte weisen ein deutlich höheres Risiko für weitere Beziehungsabbrüche auf.

Ungünstig sind auch die Prognosen für Heranwachsende mit komplexen psychischen Erkrankungen. Die kumulative Wirkung von Doppel- und Mehrfachdiagnosen verstärkt eindeutig die Wahrscheinlichkeit für weitere Entwicklungsstörungen. Dieser Gruppe wird eine enge Kooperation zwischen sozialpädagogischer Begleitung und psychologisch-psychiatrischer Unterstützung am ehesten gerecht.

Bei Jugendlichen mit einer dissozialen Persönlichkeitsstörung sind negative Entwicklungsverläufe ebenfalls wahrscheinlicher. Typische Merkmale sind Grandiosität, Manipulation, Gefühlskälte, fehlende Empathie, Verantwortungslosigkeit und Impulsivität. Diese Gruppe ist in offenen, sozialpädagogischen Settings oft kaum tragbar, wie auch die Analyse der irregulären Aufenthaltsabbrüche bestätigt.

Kurzinformationen

■ Praktische Umsetzung der SAMW-Richtlinien

Die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) hatte 2002 Richtlinien zur «Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen» geschaffen. Vor kurzem hat sie nun «Hinweise zur praktischen Umsetzung der Richtlinien» entwickelt. Anlass dazu waren die medizinische Betreuung eines Häftlings im Hungerstreik und ein entsprechender Bundesgerichtsentscheid sowie Diskussionen in der Ärzteschaft.

Neben dem «Vorgehen beim Hungerstreik» behandeln die neuen Hinweise etwa die «Verbindlichkeit der Richtlinien», die «Durchführung von Zwangsbehandlungen» oder die «Aufgaben des Arztes im Massnahmenvollzug». Dieses neue Dokument wurde von der Zentralen Ethikkommission der SAMW am 30. Januar 2012 genehmigt.

Quelle: Red.

Link: www.samw.ch/de/Ethik/Richtlinien/Aktuell-gueltige-Richtlinien.html

■ Thorberg. Hinter Gittern

Das Berner Museum für Kommunikation zeigt vom 30. August bis zum 28. Oktober 2012 eine Ausstellung unter dem Titel «Thorberg. Hinter Gittern». Das Museum präsentiert die geschlossene Strafanstalt Thorberg BE mit ihren 180 Verurteilten aus über 40 Nationen. «Es ist ein Spiegel der globalisierten Welt und ihre Abgründe», schreiben die Ausstellungsmacher. Dabei stellen sie mehrere Fragen über die sogenannten «schweren Jungs», etwa zum Schweren, zum Bösen und zum Besseren.

Die Ausstellung begleitet den Dokumentarfilm «Thorberg» von Dieter Fahrer; er kommt im Herbst 2012 in die Kinos.

Quelle: Red.

Link: www.mfk.ch/1201.html

■ Ausstellung in Basel: «schuldig»

Vom 20. September 2012 bis 7. April 2013 findet in der Basler Barfüsserkirche (Historisches Museum) eine Ausstellung statt, die das Thema «schuldig – Verbrechen. Strafen. Menschen» behandelt. Die Schau stellt die verschiedenen Anschauungen über Kriminalität und Kriminelle dar, aber auch die unterschiedlichen Vorstellungen von Schuld, Recht und Gerechtigkeit. Konkret werden 30 historische, aber auch neuere Straffälle illustriert, die sich in der Region Basel zutragen. «Wie bestraft die Gesellschaft zu unterschiedlichen Zeiten?» stellen die Verantwortlichen der Ausstellung diese Frage, und sie geben teils skurrile, doch auch drastische Beispiele.

In der Ausstellung sind mehrere zeitgenössische Filmdokumente sowie drei eigens für die Ausstellung produzierte Filme zu sehen.

Quelle: Red.

Link: www.hmb.ch/sonderausstellungen.html



Veranstaltungshinweise

■ «Alt werden und Sterben hinter Gittern» – eine neue Realität für den Vollzug

Die Zahl älterer Häftlinge steigt in Schweizer Strafanstalten zunehmend. Erklären lässt sich diese Tendenz mit der demografischen Entwicklung. Aber auch das politische Klima trägt dazu bei: Verwahrete werden kaum mehr entlassen und sind oft bis zu ihrem Lebensende eingesperrt. Zudem werden häufiger Langzeitstrafen verfügt, was die Aufenthaltsdauer der über Sechzigjährigen ansteigen lässt.

Wie verfährt man mit alternden Häftlingen? Wie erfahren diese ihren Lebensabend hinter Gittern? Welche Konsequenzen hat diese Entwicklung auf Vollzugskonzepte und das Personal?

Die Tagung der Fachgruppe «Reform im Strafwesen» wirft zunächst einen Blick auf die Veränderungen beim alternden Menschen – in der Freiheit wie im Gefängnis. Danach folgen Erfahrungsberichte aus dem Vollzug in spezialisierten Abteilungen für Senioren. Dem schliessen sich ethische Reflexionen über das Altern und den Tod hinter Gittern an. Und zuletzt stellt die Tagung die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten.



Veranstaltung: Tagung der Fachgruppe «Reform im Strafwesen» zum Thema «Alt werden und Sterben hinter Gittern» in Kooperation mit dem Amt für Justizvollzug im Kanton Zürich und der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Leitung und

Moderation: Prof. em. Dr. Franz Riklin,
Präsident der Fachgruppe «Reform im Strafwesen»
Hans-Peter von Däniken,
Direktor der Paulus-Akademie Zürich

Datum: 20./21. September 2012

Ort: Paulus-Akademie Zürich

Sprachen: Deutsch und Französisch – Simultanübersetzung
in beide Sprachen

Internet: www.paulus-akademie.ch

Neuerscheinungen

■ Johannes Koranyi

Europäische Standards für die Öffnung des Strafvollzugs

Zur Implementierung von Artikel 2 Absatz 1 Satz 1 EMRK im Bereich der Lockerungsgewährung.

Dike Verlag AG, Zürich, 2012

ISBN 978-3-03751-299-9

CHF 128.00



■ Marcel Alexander Niggli, Manon Jendly

Strafsystem und Öffentlichkeit: Zwischen Kuscheljustiz und Scharfrichter / Système pénal et discours publics: entre justice câline et justice répressive

Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (SAK)

Stämpfli Verlag AG, Bern, 2012

ISBN 978-3-7272-8974-3

CHF 62.00



■ Wilhelm Heidemann, Heinrich Greving

Praxisfeld Heimerziehung

Lehrbuch für sozialpädagogische Berufe

Bildungsverlag EINS GmbH, Köln, 2011

ISBN 978-3-427-50555-6

CHF 26.90 / € 19.95 (D) / € 20.60 (A)

■ Kurt Widmer

Hinter Gittern – Die Filme

Aus dem Inhalt:

Mein kleines Zuhause und die Hoffnung: Wohnort Gefängnis / Nie vergessen, wo man arbeitet: Arbeitsplatz Gefängnis / Jeder Tag ohne Schlägerei ist ein guter Tag. Die Welt in der Justizvollzugsanstalt Regensdorf / Ein Mann – eine Zelle, das Recht auf Arbeit und ein striktes Regime / Kriminelle Energie, Männlichkeit, Drogen, Sex und Gewalt: nicht nur, aber auch / Monotonie und Gewöhnung, Fluch und Segen: die immer gleichen Tage.

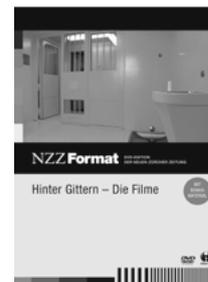
Gesamtlänge: 203 Minuten

Die Sendung wurde am Donnerstag, 01.09.2011 im SF1 ausgestrahlt und kann mit Bonusmaterial als DVD bei NZZ Format, Postfach, CH-8021 Zürich oder auf tvnzzshop.ch/hinter-gittern-die-filme.html bestellt werden.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ)

Artikelnummer: 84146

CHF 39.90 (Kostenfreier Versand in die Schweiz, Deutschland und Österreich)



Andere Philosophie, andere Architektur

Die Vision eines Architekten zum Bau eines Gefängnisses

Der Architekt Marcel Aebischer beschreibt seine Vorstellung von einem Gefängnis, dem Symbol schlechthin für den Freiheitsentzug. Bei der Verwirklichung eines solchen Gebäudes steht die Sicherheit im Zentrum. Der Architekt muss seiner Kreativität und seinem Empfinden aber trotzdem nicht abschwören.

Marcel Aebischer

In unserer Gesellschaft wird der Begriff Gefängnis fast automatisch und klischeehaft mit einer Festung oder einem Militärgebäude assoziiert, typischerweise mit dicken Mauern und einem Stacheldrahtzaun. Dabei geht etwas rasch vergessen, dass in einer Haftanstalt Personen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen im Freiheitsentzug, aber auch Männer und Frauen, die die Inhaftierten während des Strafvollzugs betreuen, zusammen leben müssen. Das Gefängnispersonal muss in erster Linie die Personen beim verbüssen ihrer Strafe begleiten und sicherstellen, dass sie die Regeln für das Zusammenleben einhalten. In Wirklichkeit zeigt sich aber sehr bald, dass dies nicht die einzige Aufgabe der Aufseher ist. Denn sie werden auch zu Vertrauenspersonen und sind oft die einzigen, mit denen die Insassen sprechen können.

«Ein Gefängnis bleibt ein Gefängnis»

Die Inhaftierten beschäftigen

Im Gefängnis sein heisst, in einer besonderen Welt leben. Diese öffentlichen Gebäude sind der Öffentlichkeit gerade nicht zugänglich. Jede Anstalt bestimmt selbst, wie offen sie ist. Das hängt von der Persönlichkeit der Direktion ab, aber auch von den Mitteln zur Betreuung der Inhaftierten und vom Ansatz, der in Bezug auf die Rückkehr in die Gesellschaft verfolgt wird. Es geht darum, das bisschen Freiheit, das den Insassen gelassen wird, zu lenken, insbesondere wenn diese einer Tätigkeit nach-

gehen können. Es geht aber vor allem darum, dass sie die Hoffnung aufrechterhalten, eines Tages einen Platz in der Gesellschaft zu finden. Als ich mich mit diesem Thema beschäftigt habe, ist mir bewusst geworden, wie wichtig es ist, die inhaftierten Personen zu beschäftigen. Denn selbst wenn sie von der Welt abgeschnitten sind, sind sie aktive Menschen. Durch Beschäftigung wird auch verhindert, dass sie mit ihrem Verhalten der gesamten Anstalt schaden.

Dieselbe Funktion, eine andere Architektur

Auch wenn die Sicherheitsnormen eingehalten werden müssen, entstehen aufgrund unterschiedlicher Auffassungen der Rolle des Gefängnisses ganz natürlich Gebäude, welche dieselbe Funktion erfüllen, aber architektonisch anders ausgeprägt sind. Als Beispiele seien hier die wie eine Festung auf einem Hügel erbaute geschlossene Strafanstalt Thorberg im Kanton Bern oder die mit einer besonders dicken Mauer umgebene Strafvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich genannt. Im Gegensatz dazu wurde bei der Strafanstalt Saxerriet im Kanton St. Gallen eher eine pavillonartige, gegen die Aussenwelt geöffnete Struktur bevorzugt.

Den Raum eines Gefängnisses gestalten

Ein Gefängnis drückt einer Landschaft immer einen besonderen Stempel auf, der in der Bevölkerung oft nicht auf grosse Begeisterung stösst. Der Einbezug des Umfelds ist also wesentlich. Das Basismodul einer solchen Anstalt bildet wie in einem Hotel, einem Altersheim oder einem Spital das Zimmer bzw. die Zelle. Wichtig bei der Gestaltung eines solchen Gebäudes ist auch die Frage, wie die Zellen je nach Haftform in Szene gesetzt und wie die Verbindungsräume zu den Gemeinschaftsräu-



Marcel Aebischer ist Partnerarchitekt des Büros Iz&a in Freiburg. Er ist Preisträger des Studienauftrags zum Gefängnis für den vorzeitigen Strafvollzug von Bellechasse (FR).



EAP Bellechasse

men in Bezug gestellt werden sollen. Während sonst architektonische Parcours oder Promenaden die Vorstellung prägen, stehen für die Benutzer eines Gefängnisses die Sicherheit und ein möglichst einfacher und direkter Weg im Vordergrund.

Allen Anstrengungen zum Trotz bleibt ein Gefängnis ein Gefängnis: Es steht für den Freiheitsentzug, wie offen die Anstalt auch ist. Die Bevölkerung erwartet zu Recht, dass die elementaren Sicherheitsgrundsätze respektiert werden. Die Benutzer werden hier mehr als sonst in den architektonischen Prozess einbezogen, von der Planung über die Verwirklichung bis zum Betrieb. Denn auf dem Spiel steht ihre eigene Sicherheit.

Die wenigen Zeichen ihrer Verbindung mit der Aussenwelt, welche die Inhaftierten in ihrer Zelle anbringen dürfen, z. B. Familienfotos, erinnern daran, dass hier Menschen leben, die von allem abgeschnitten sind, und dass einen dies nicht kalt lassen darf. Der Freiheitsentzug ist die schlimmste aller Strafen. Es geht darum, den Insassen auf noch so kleiner Fläche einen Lebensraum zu bieten, der ihre Grundbedürfnisse decken kann. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass sie die meiste Zeit in der Zelle verbringen. Nur auf den Gängen und in den Gemeinschaftsräumen kann mit der Stimmung und der Sicht auf die Landschaft gespielt werden. Meines Erachtens ist es wichtig, wo möglich vom Tageslicht und von der Aussicht zu profitieren. Grundsätzlich gibt es in jeder Haftanstalt einen Spazierhof – der einzige zugängliche Raum im Freien. Es leuchtet wohl ein, dass die Natur als lebensspendende Quelle im Wechsel der Jahreszeiten dort einen Platz haben muss. Der Architekt soll weder ein Urteil über die inhaftierten Personen fällen noch zur Wirksamkeit unseres

Rechtssystems Stellung nehmen, sondern die Anordnung der erforderlichen Räume in die Hand nehmen und ein Instrument bieten, das die Erwartungen der Benutzer erfüllen und sich an die gesellschaftlichen Veränderungen anpassen kann.

Das Beispiel Bellechasse

Die Anstalten von Bellechasse in der Freiburger Region Grosses Moos, abseits der benachbarten Gemeinden, sind wie ein Dorf, das im Lauf der Zeit und entsprechend seinen Bedürfnissen städtischen Charakter angenommen hat. Auf dem dazugehörigen umfangreichen Landwirtschaftsbetrieb werden Acker- und Gemüsebau betrieben und Nutztiere gehalten, in den Ateliers wird handwerklich gearbeitet. In den Anstalten wird ein sogenanntes progressives System angewandt, bei dem die Inhaftierten Verantwortung übernehmen können, indem sie zeigen, wozu sie fähig sind, und mit dem auch Alternativen zum reinen Wegschliessen gefördert werden. Die inhaftierten Personen können eine Ausbildung absolvieren und auf intelligente Weise beschäftigt werden.

«Die Benutzer werden in das Bauprojekt einbezogen»

Beim Entwurf des neuen Gebäudes für den vorzeitigen Strafvollzug musste den Anforderungen an ein solches Gebäude Rechnung getragen werden, mitunter die strengsten Anforderungen in den Anstalten von Bellechasse. Die Insassen dieses Gebäudes dürfen den ihnen zugewiesenen Raum nicht verlassen und nicht in Kontakt mit den anderen Inhaftierten der Anstalten kommen. Das Projekt für den Bau dieser neuen, geschlossenen Einheit

bot uns die Gelegenheit, das Konzept für den Zugang zu den Anstalten zu bereinigen und namentlich die Lieferzufahrt für die gesicherten Werkstätten vom Besuchereingang zu trennen. Der Platz zum Bibera-Kanal hin wird nicht mehr als Lager benutzt und ist nun die Hauptschlagader des gesamten Komplexes, der alle Gebäude von Bellechasse miteinander verbindet. Entlang dieses «öffentlichen Wegs» verläuft die Ringmauer des neuen Gefängnisses, innerhalb welcher die gemeinsamen Einrichtungen untergebracht sind und welche die zur Verfügung stehende Fläche begrenzt. Obwohl der Kreativität durch die Sicherheitsanliegen enge Grenzen gesetzt waren, haben wir den Begriff der «Mauer» aufgenommen und die Mauer um die privaten Teile sowie die Gemeinschaftsbereiche des Gefängnisses farblich und baulich unterschiedlich gestaltet. Diese Kombination bot uns die Möglichkeit, unserem Empfinden Ausdruck zu verleihen, auch wenn ich der Natur gerne

mehr Raum gegeben hätte. Das von aussen sichtbare Wechselspiel wärmerer und kälterer Strukturen widerspiegelt sich auch im Inneren,

womit eine lückenlose Umsetzung des Ansatzes gewährleistet ist.

Wie bei anderen Gebäuden ist es relativ und vom persönlichen Geschmack abhängig, was als schön empfunden wird. Für mich geht es darum, einen Grundgedanken zu fassen und diesen bei der Verwirklichung erkennbar machen zu können. Wenn ich einen Wunsch äussern könnte, wäre es dieser: Wenn doch die Technik einen Ersatz für die Stahlgitter finden könnte – sie sind für mich etwas befremdend «barbarisches».

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf-
und Massnahmenvollzug
Walter Troxler
walter.troxler@bj.admin.ch

Redaktion

Dr. Peter Ullrich
peter.ullrich@bj.admin.ch

Folco Galli
folco.galli@bj.admin.ch

Claude Véronique Tacchini
claudette.tacchini@bj.admin.ch

Charlotte Spindler
Journalistin BR, Zürich

Übersetzung

Raffaella Marra

Administration und Logistik

Andrea Stämpfli
andrea.staempfli@bj.admin.ch

Layout

Zentrum elektronische Medien ZEM, Bern

Druck und Versand

BBL – MediaCenter Bund, Bern

Gestaltung Umschlag

Grafikatelier Thomas Küng, Luzern

Bestellung, Anfragen und Adressänderungen Printversion

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug
CH-3003 Bern
Tel. +41 31 322 41 28, Sekretariat
Fax +41 31 322 78 73
andrea.staempfli@bj.admin.ch

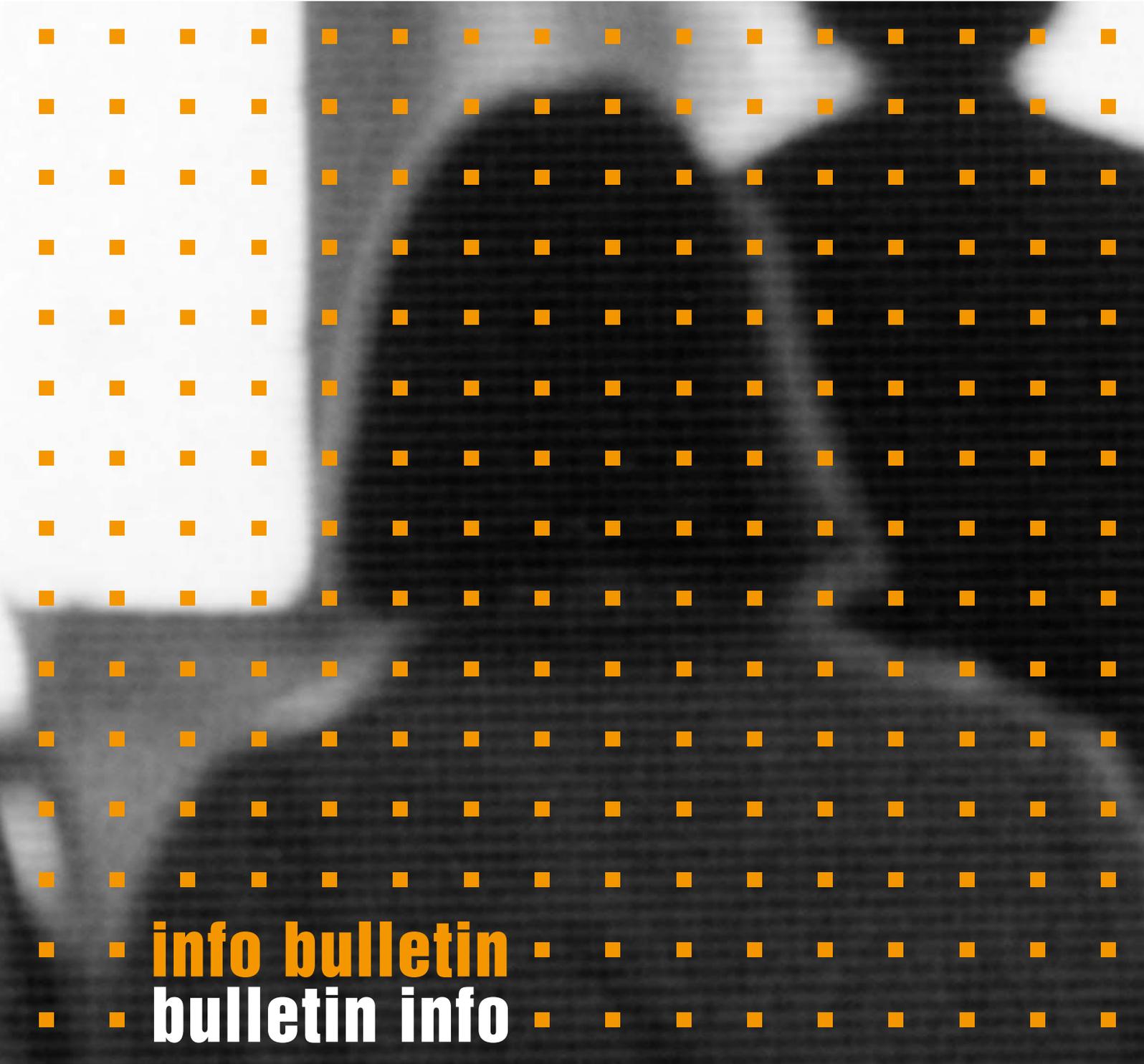
Internetversion

www.bj.admin.ch → Dokumentation → Periodika → Infobulletin

Copyright / Abdruck

© Bundesamt für Justiz
Abdruck unter Quellenangabe erwünscht
mit der Bitte um Zustellung eines Belegexemplars.

37. Jahrgang, 2012 / ISSN 1661-2612



info bulletin
bulletin info