

DOMINIK LEHNER

Mitglied Arbeitsgruppe PC-CP, Leiter Strafvollzug Kanton Basel-Stadt, Präsident KoFako

Seit bald zwei Jahren sind Sie Mitglied der Arbeitsgruppe des Council for Penological Co-operation (PC-CP), ein Expertengremium des Europarats. Welches Ziel verfolgt diese Arbeitsgruppe?

Es handelt sich um eine neunköpfige Arbeitsgruppe von Strafvollzugsexperten, die für den Council for Penological Co-operation (PC-CP), dem europäischen Rat für Strafvollzug, die Vorbereitungsarbeit leistet. Der Europarat, mit Sitz in Strassburg, ist institutionell nicht mit der Europäischen Union mit Sitz in Brüssel verbunden. Anders als die Europäische Union, bei welcher der gemeinsame Wirtschaftsraum im Zentrum steht, widmet sich der Europarat stark dem sozialen Fortschritt und damit verbunden den Menschenrechten. Die PC-CP trifft sich einmal pro Jahr anlässlich einer Jahreskonferenz. Die Arbeitsgruppe bereitet die jährliche Konferenz der Generaldirektoren des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe vor. Unsere Hauptaufgabe liegt aber in der Legiferierung. Wir erarbeiten Entwürfe für Empfehlungen und Richtlinien des Europarats. Im Allgemeinen bekannt, jedenfalls hoffe ich das, sind die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und die Regeln über die Bewährungshilfe, aber es gibt viele weitere. Die Aufträge kommen manchmal vom Ministerrat, wo jede Nation mit dem Aussenminister vertreten ist; wir können aber auch selber Themen einbringen. Der Aufgabenbereich der PC-CP ist in den Terms of Reference festgehalten. Auf der Website des Europarats findet man übrigens alle Sitzungsprotokolle der PC-CP Working Group und die Unterlagen der Jahreskonferenzen der PC-CP.

Wie sind Sie Mitglied der PC-CP Working Group geworden?

Ich kam mit dem Europarat zunächst in der Rolle eines Beraters in Kontakt. Zusammen mit einem englischen Spezialisten wurde ich gebeten, an einem Entwurf für Empfehlungen über Electronic Monitoring (EM) mitzuarbeiten. Dieser Prozess dauerte zwei Jahre. Ich lernte dabei, wie man Empfehlungen formuliert und erhielt Einblick in die Abläufe des Europarats. Das war eine tolle Erfahrung. Zudem lernte ich in Strassburg viele interessante Menschen kennen. Die europäischen Empfehlungen zu Electronic Monitoring (CM/Rec(2014)4) wurden dann Anfang 2014 verabschiedet und erfuhren viel Lob, was man nicht von allen Empfehlungen sagen kann. Die im gleichen Jahr verabschiedete Empfehlung über den Umgang mit gefährlichen Straftätern zum Beispiel war von Anfang an heftiger Kritik ausgesetzt.

Als Walter Troxler (damals Leiter des Bereichs Straf- und Massnahmenvollzug im Bundesamt für Justiz) mich vor zwei Jahren anfragte, ob ich als Mitglied der Arbeitsgruppe kandidieren wolle, wusste ich bereits, auf was ich mich einlassen würde und stellte mich zur Verfügung. Und dann wurde ich tatsächlich von den 47 Ländervertretern gewählt. Ausschlaggebend für meine Wahl war wahrscheinlich, dass man mich bereits kannte und dass ich – wie das häufig der Fall ist bei

Schweizer Justizvollzugspraktikern – ein breites Spektrum des Strafvollzugs abdecke. Ich war 15 Jahre in der Aufsichtskommission der IKS Bostadel und 10 Jahre in der Opferhilfe tätig. Seit 2009 bin ich Präsident der KoFako (Konkordatliche Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern) und schon seit 22 Jahren leite ich eine Einweisungsbehörde. Wichtig bei solchen Aufgaben sind natürlich auch Sprachkenntnisse. Fließend Französisch oder, noch besser, fließend Englisch gilt als must.

Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarats (European Prison Rules) sind allgemein bekannt. Auch die jüngeren Empfehlungen zur Bewährungshilfe, die European Probation Rules, sind inzwischen wohlbekannt. Wieso beschäftigt sich der Europarat eigentlich so intensiv mit Strafvollzugsfragen?

Das hat eine lange Tradition. Auf dem ersten Kongress der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger wurden 1955 in Genf die Mindestgrundsätze über die Behandlung von Gefangenen beschlossen. Solche Regeln müssen kontinuierlich an die neuen Verhältnisse angepasst werden und diese Aufgabe hat der Europarat übernommen. Er nennt sich selbst die grösste Menschenrechtsorganisation in Europa und da der Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen per se immer Grund- und Menschenrechtsfragen tangiert, hat der Europarat eigens zu diesem Zweck die PC-CP eingerichtet. Die Auseinandersetzung mit dem Freiheitsentzug und das Bemühen in diesem Bereich Standards zu setzen, welche die Mitgliederstaaten des Europarats in ihre Gesetzgebung einfließen lassen, ist deshalb ein zentrales Anliegen. Die Problematik der Überbelegung europäischer Gefängnisse ist beispielsweise ein Dauerthema und dessen Bekämpfung ist explizit in den Terms of Reference der PC-CP erwähnt.

Wie viele Empfehlungen hat der Europarat bereits verabschiedet? Sind diese für die Mitgliedsländer verbindlich?

Was ich hier in der Hand halte, ist das Kompendium; die Sammlung aller Empfehlungen, die der Europarat bisher verabschiedet hat. Ich habe sie nicht gezählt aber es sind viele. Sie haben bereits bedeutende Standards erwähnt, man könnte noch weitere aufzählen. Die europäischen Empfehlungen betreffend dem Jugendstrafvollzug (European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures) oder die Rules on community sanctions and measures sind richtungsweisend.

Es gehört zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe der PC-CP, die bestehenden Empfehlungen laufend auf Redundanzen zu prüfen und zu aktualisieren. In den letzten beiden Jahren haben wir uns dieser Arbeit intensiv gewidmet.

Die erarbeiteten Standards sind und bleiben jedoch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Man nennt dies auch soft law, d.h. sie begründen keine subjektiven Rechte und Pflichten. Sie haben jedoch ein hohes moralisches Gewicht, da sie den gemeinsamen Vorstellungen der 47 Mitgliedstaaten entsprechen. Sind die Empfehlungen einmal verabschiedet, werden sie durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg bei seiner Rechtsprechung referenziert. Die Umsetzung der Empfehlungen in den Mitgliedstaaten bleibt natürlich ein Dauerthema. Die Arbeitsgruppe des PC-CP wird sich in der kommenden Amtsperiode erneut mit der Frage beschäftigen, wie man den Empfehlungen mehr Gehör verschaffen kann.

Das hört sich konstruktiv an. In Bezug auf die Schweiz: Was bringt die Arbeit der Working Group des PC-CP unserem Land?

Es ist allen bewusst, dass die Arbeit des Europarats auf einem sehr hohen Level oder vielleicht eben auf einem tiefen Level erfolgt, je nach dem wie man es formuliert. Die Empfehlungen werden für viele Menschen formuliert, insgesamt über 800 Millionen — zählt man alle Einwohner der 47 Mitgliedländer des Europarats zusammen. Doch daraus folgt auch, dass man beim Abstecken des Rahmens nicht auf die Eigenheiten der Länder eingehen kann. Vor diesem Hintergrund leidet der Grad an Konkretisierung. D.h. der Europarat leistet vor allem Grundlagenarbeit. In der Schweiz ist man bemüht, sämtliche europäischen Standards zu erfüllen. Doch auch in der Schweiz gibt es immer wieder Handlungsbedarf. Auch hier gibt es Herausforderungen wie überbelegte Gefängnisse. Man kann auch die Berichte der Anti-Folter-Kommission des Europarats, der CPT lesen, welche die Schweiz periodisch besucht. Auch die CPT arbeitet selbstverständlich mit den Empfehlungen des Europarats. Gefoltert wird hierzulande nicht, aber die Rechte der Gefangenen werden nicht überall so gewahrt, wie dies zu wünschen wäre.

Natürlich bringe ich als Schweizer auch viele Erkenntnisse aus dem direkten Austausch mit den Vertretern anderer Länder mit nach Hause. Wir können dabei sehr viel lernen und andere von uns. Am wichtigsten erscheint mir jedoch, dass wir als kleines, hochentwickeltes Land im Kollektiv eines gemeinsamen Europas eine aktive Rolle einnehmen, denn nur so können wir mitgestalten.

Nach einer ersten Amtszeit stellen Sie sich für zwei weitere Jahre der Working Group zur Verfügung. Was kommt auf Sie zu? Womit wird sich die Arbeitsgruppe der PC-CP in nächster Zeit beschäftigen?

Im Moment beschäftigen wir uns mit der Formulierung von Empfehlungen zum Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug. Aufgrund der terroristischen Anschläge in Paris im Januar 2015 wurden wir beauftragt Richtlinien zu formulieren. Ob diese noch in diesem Jahr verabschiedet werden, ist noch offen. Dieses Thema hat selbstredend einen stark deklarativen, um nicht zu sagen politischen Charakter. Wie bei der Empfehlung zu Electronic Monitoring werden wir weiterhin darin gefordert sein Antworten auf neuere Entwicklungen des Strafvollzugs zu formulieren. Die starke Zunahme an nicht unmittelbar freiheitsentziehenden Sanktionen, den sogenannten community sanctions and measures wirft neue Fragen auf, u.a. bezüglich datenschutzrechtlichen Aspekten aber auch bezüglich der Risikobeurteilung. All das benötigt immer wieder eine neue normative Rahmung. Das verlangt die Überarbeitung bestehender Empfehlungen des Europarats oder die Ausarbeitung neuer Grundlagen.

Basel, Dezember 2015