

Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit im Justizvollzug am Beispiel des Konzepts Risikoorien- tierter Sanktionenvollzug (ROS)

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Cornelia Koller
aus Zürich

Martastrasse 132
8003 Zürich

Zürich, 10. Oktober 2009

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Management Summary

Die Kantone sind aufgrund ihrer weitgehenden Autonomie berechtigt, die ihnen zufallenden Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen zu erfüllen. Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) ermächtigt sie explizit, miteinander Verträge abzuschliessen und gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen und gemäss dem im Rahmen der Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in die Bundesverfassung aufgenommenen Art. 48a können sie in einzelnen Politikbereichen, darunter auch der Straf- und Massnahmenvollzug, gar zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden, denn durch kooperatives Zusammenwirken lassen sich Skaleneffekte erzielen und Aufgaben effektiver und effizienter erfüllen.

Im Bereich Justizvollzug haben die Kantone schon früh erkannt, dass 26 Wege nicht zum Ziel führen und sich in einem Geflecht interkantonaler Zusammenarbeitsformen organisiert, insbesondere zum Zweck der gemeinsamen Planung und Nutzung von Vollzugsinstitutionen, der Rechtsvereinheitlichung und der gegenseitigen fachlichen Unterstützung, denn den kantonalen Justizvollzugsbehörden ist gemeinsam, dass sie sich in einem gesellschaftlich-politisch exponierten und rechtlich sensiblen Bereich bewegen und letzten Endes alle vor demselben Dilemma stehen, nämlich die zunehmend lauter werdende Forderung der Gesellschaft nach absoluter Sicherheit und zugleich den bundesstrafgesetzlichen Auftrag der Resozialisierung zu erfüllen.

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden wurde im Amt für Justizvollzug, basierend auf wissenschaftlichen Wirksamkeitsprinzipien, das Konzept Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) erarbeitet. Es soll im Rahmen eines Modellversuchs mit Beteiligung drei weiterer Kantone vorerst für die Dauer von drei Jahren erprobt werden. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt liegen Interessenserklärungen diverser anderer Kantone an ROS vor. Damit eröffnet sich ein weiteres Anwendungsfeld der interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug.

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, welche Organisationsformen der interkantonalen Zusammenarbeit für das Konzept ROS in Frage kommen, denn im Schweizerischen Rechtsstaat steht auch die interkantonale Zusammenarbeit nicht im rechtsfreien Raum. Die Formen und Instrumente der Zusammenarbeit im Bundesstaat sind jedoch ausserordentlich vielseitig und reichen vom informellen Austausch über einfache Verträge bis hin zu multilateralen Konkordaten mit eigenen Organisationen oder der Errichtung gemeinsamer Trägerschaften des öffentlichen oder des privaten Rechts. Die Verfasserin kommt zum Schluss, dass sich für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS sowohl die Kooperationsform Leistungskauf als auch die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft des Privatrechts, insbesondere in der Rechtsform der Aktiengesellschaft (AG) eignet, dass aber auch das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat als gemeinsame Trägerschaft in Frage kommt und ROS allenfalls sogar zur Gründung eines „Supra-Strafvollzugskonkordats“ führen könnte.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	VII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit	2
1.3 Methodisches Vorgehen	2
1.4 Aufbau der Arbeit	2
2 Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit	4
2.1 Föderalistische Struktur des schweizerischen Bundesstaates.....	4
2.2 Kantonale Autonomie	5
2.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
2.2.2 Schranken der kantonalen Autonomie.....	6
2.3 Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	7
2.3.1 Vier Grundpfeiler der NFA.....	7
2.3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG).....	8
2.3.3 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)	8
2.3.3.1 Ausgangslage	8
2.3.3.2 IRV vom 24. Juni 2005.....	9
3 Interkantonale Zusammenarbeit im Kontext von New Public Management (NPM).....	10
3.1 Ausgangslage	10
3.2 Kernelemente von NPM	11
3.2.1 Im Allgemeinen.....	11
3.2.2 Auslagerung, Ausgliederung, Dezentralisierung und Privatisierung	12
4 Organisationsformen interkantonomer Zusammenarbeit.....	15
4.1 Kooperationstypen	15
4.1.1 Vertragliche Zusammenarbeit	15
4.1.1.1 Privatrechtliche und öffentlichrechtliche Verträge	15
4.1.1.2 Rechsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge	16

4.1.1.3	Organisatorische und nichtorganisatorische Verträge.....	17
4.1.1.4	Bilaterale und multilaterale Verträge.....	18
4.1.2	Nichtvertragliche Zusammenarbeit.....	18
4.2	Kooperationsformen.....	19
4.2.1	Leistungskauf.....	19
4.2.2	Gemeinsame Trägerschaft des Privatrechts.....	19
4.2.2.1	Aktiengesellschaft (AG) (Art. 620 ff. und 762 OR).....	22
4.2.2.2	Genossenschaft (Art. 828 ff. und 926 ff. OR).....	22
4.2.2.3	Verein (Art. 60 ff. ZGB).....	23
4.2.2.4	Stiftung (Art. 80 ff. ZGB).....	24
4.2.3	Gemeinsame Trägerschaft des öffentlichen Rechts.....	24
4.2.3.1	Öffentlichrechtliche Körperschaft.....	25
4.2.3.2	Öffentlichrechtliche Anstalt.....	26
4.2.3.3	Öffentlichrechtliche Stiftung.....	26
5	Organisationsformen interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug.....	27
5.1	Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug.....	27
5.1.1	Justizvollzug als kantonale Kompetenz.....	27
5.1.2	26 Wege führen (nicht) zum Ziel.....	28
5.2	Kooperationsformen im Justizvollzug – Schweizerische Justizvollzugslandschaft.....	30
5.2.1	Strafvollzugskonkordate.....	30
5.2.1.1	Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz.....	30
5.2.1.2	Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz.....	31
5.2.1.3	Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz.....	32
5.2.2	Konkordatsübergreifende Kooperationsformen.....	33
5.2.2.1	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).....	33
5.2.2.2	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).....	33
5.2.2.3	Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ).....	34
5.2.2.4	Weitere konkordatsübergreifende Kooperationsformen.....	34
6	Risikoorientierter Sanktionenvollzug.....	35
6.1	Vollzugsziele des StGB.....	35
6.2	Justizvollzug als politische Bewährungsprobe.....	36
6.3	Konzept Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS).....	38

6.3.1	Arbeitsprozesse und Instrumentarium von ROS.....	40
6.3.1.1	Intake	40
6.3.1.2	Assesement.....	41
6.3.1.3	Interventionsplanung	42
6.3.1.4	Vollzug und Interventionsdurchführung	42
6.4	Projekt Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)	42
6.4.1	Teilprojekte.....	43
6.4.2	Begleitmassnahmen.....	43
6.5	Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS).....	43
7	Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit für das Konzept ROS.....	45
7.1	Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit für die einzelnen Module von ROS	46
7.1.1	Modul 1: Risikoerfassung.....	46
7.1.1.1	Fall-Screening (FAST)	46
7.1.1.2	Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung (FOTRES etc.)	47
7.1.2	Modul 2: Bedarfsassessment.....	47
7.1.3	Modul 3: Interventionsplanung	48
7.1.4	Modul 4: Interventionsprogramme.....	48
7.1.5	Begleitmassnahmen.....	49
7.1.6	Zusammenfassende Würdigung	49
7.2	Kooperationsformen für das Konzept ROS.....	50
7.2.1	Leistungskauf: Kanton Zürich als Leistungserbringer	50
7.2.2	Gemeinsame Trägerschaft des Privatrechts.....	51
7.2.2.1	Aktiengesellschaft (AG) (Art. 620 ff. OR).....	51
7.2.2.2	Genossenschaft (Art. 828 ff. OR).....	51
7.2.2.3	Verein (Art. 60 ff. ZGB).....	52
7.2.2.4	Stiftung (Art. 80 ff. ZGB).....	52
7.2.3	Gemeinsame Trägerschaft des öffentlichen Rechts	52
7.2.4	Leistungserbringung durch bestehende Kooperationsformen	53
7.2.4.1	Strafvollzugskonkordate und ihre Kommissionen	53
7.2.4.2	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	54
7.2.4.3	Schweizerisches Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal (SAZ).....	54

7.2.5	Exkurs: Innerkantonale Auslagerung – make oder buy	55
7.2.6	Zusammenfassende Würdigung	55
7.3	Leistungskauf versus gemeinsame Trägerschaft	55
8	Abschliessende Würdigung.....	57
	Literaturverzeichnis	58
	Quellenverzeichnis	60
	Allgemeine Quellen.....	60
	Rechtsquellen	61
	Selbstständigkeitserklärung	63
	Über die Autorin.....	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erfüllung staatlicher Aufgaben – make or buy	13
Abbildung 2: Rechtsformen kantonaler Dezentralisierung und Privatisierung.....	21
Abbildung 3: Arbeitsprozesse und Instrumentarium von ROS	41

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AT StGB	Allgemeiner Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Stand 1. April 2009), SR 311.0
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich
bzw.	Beziehungsweise
d.h.	Das heisst
etc.	Et cetera
FiLAG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (Stand 1. Januar 2008), SR 613.2
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FOTRES	Forensisch Operationalisiertes Therapie-Evaluations-System
IKV	Interkantonale Vertragskommission
IRV	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005, LS 615
i.S.v.	Im Sinne von
i.V.m.	In Verbindung mit
JuV	Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich
JVV	Justizvollzugsverordnung des Kantons Zürich vom 6. Dezember 2006, LS 331.1
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LSMG	Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (Stand 1. Januar 2008), SR 341
LSMV	Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 21. November 2007 (Stand 1. Januar 2008), SR 341.1
NFA	Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NPM	New Public Management
OR	Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Stand 1. August 2008), SR 220
ROS	Risikoorientierter Sanktionenvollzug
SAZ	Schweizerisches Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal
sog.	sogenannt
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand 1. April 2009), SR 311.0
StJVG	Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 1. Januar 2007, LS 331
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, LS 172.11
V-StGB-MStG	Verordnung vom 19. September 2006 zum Strafgesetzbuch und zum Militärstraf-

	gesetz, SR 311.01
wif!	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Zürich
z.B.	Zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand 5. Dezember 2008), SR 210
Ziff.	Ziffer
z.T.	Zum Teil

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Gemäss Art. 75 des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen, revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT StGB) kommt dem Strafvollzug die Aufgabe zu, die Fähigkeit straffälliger Personen, künftig deliktfrei zu leben zu fördern. Um diesem Auftrag und auch der zunehmenden Forderung von Politik und Gesellschaft nach Schutz und Sicherheit gerecht zu werden, wurde im Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV) unter dem Titel Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) ein auf wissenschaftlichen Wirksamkeitsprinzipien fundiertes Instrument, bestehend aus den vier Teilbereichen (1) Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung, (2) individualisierte Erfassung des Interventionsbedarfs, (3) integrierte Planung von Interventionen im Sanktionenvollzug sowie (4) risikomindernde Interventionen und Wirksamkeitsmessung entwickelt. Die Umsetzung in die Praxis erfolgt voraussichtlich vorerst im Rahmen eines Modellversuches befristet auf drei Jahre ab Mai 2010. Sie ist verbunden mit umfangreichen Schulungen der Mitarbeitenden und der Anpassung personeller und organisatorischer Strukturen im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses.

Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnet sich ab, dass sich - nebst dem Kanton Zürich - drei weitere Kantone (St. Gallen, Thurgau und Luzern) am Modellversuch beteiligen, wobei vorgesehen ist, dass diese drei Kantone im Stadium des Modellversuchs die im Rahmen des Konzepts ROS zu erbringenden Leistungen beim JuV als Leistungserbringer beziehen. Bereits haben aber auch schon andere Kantone ihr Interesse angemeldet, mittelfristig mit ROS zu arbeiten bzw. einzelne der vier Teilbereiche ihrem Sanktionenvollzug zugrunde zu legen. Vor allem kleinere Kantone erreichen jedoch die für die innerkantonale Anwendung des umfangreichen und hoch fachspezifischen Konzepts erforderliche kritische Grösse nicht und es fehlen ihnen die für die eigenständige Leistungserbringung nötigen finanziellen und personellen Ressourcen sowie das fachliche Know-how. Es besteht daher in diesen Kantonen ein Bedarf, mindestens für einzelne Teilleistungen von ROS auf kantonsexterne bzw. -übergreifende Leistungserbringer zurückgreifen zu können. Dies kann aber auch für die grösseren Kantone, die grundsätzlich über ausreichende Ressourcen verfügen, von Interesse sein, denn sie können - erbringen sie nicht alle ROS-Leistungen je einzeln kantonsintern - von Skaleneffekten und vom bereits vorhandenen Know-how profitieren. Somit ist interkantonale Zusammenarbeit gefragt. Wie aber soll diese interkantonale Zusammenarbeit organisiert werden? Welche Organisationsformen stehen den Kantonen zum Zweck der interkantonalen Zusammenarbeit für ROS zur Verfügung?

Interkantonale Zusammenarbeit steht nicht im rechtsfreien Raum. Die Formen und Instrumente der Zusammenarbeit im Bundesstaat sind jedoch ausserordentlich vielseitig und lassen sich kaum in ein System einordnen (vgl. Häfelin 1969: 577). Interkantonale Zusammenarbeit reicht vom informellen Austausch zwischen Verwaltungsmitarbeitenden über einfache Verträge bis hin zu multilateralen Konkordaten mit eigenen Organisationen oder zur Errichtung

gemeinsamer Trägerschaften des öffentlichen oder des privaten Rechts. Auch im Bereich Justizvollzug finden sich die unterschiedlichsten interkantonalen Kooperationsformen, vom einfachen Fachaustausch über die drei Strafvollzugskonkordate bis hin zu der als Verein organisierten Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Aber eignet sich eine der bestehenden Kooperationsformen für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS?

1.2 Zielsetzung der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, welcher Organisationsformen sich die Kantone zum Zweck der interkantonalen Zusammenarbeit bedienen können, welche interkantonalen Kooperationsformen den Kantonen im Allgemeinen zur Verfügung stehen und welche interkantonalen Kooperationsformen im Justizvollzug im Speziellen institutionalisiert sind, mit dem Ziel, mögliche Organisationsformen der interkantonalen Zusammenarbeit für das Konzept ROS aufzuzeigen. In diesem Sinne soll die Arbeit eine Basis liefern für den anstehenden Dialog bezüglich der interkantonalen Zusammenarbeit für ROS. Zu diesem Zweck ist auch das Konzept ROS, sein Aufbau und seine Zielsetzung darzustellen und zu untersuchen, ob ROS überhaupt für interkantonale Zusammenarbeit geeignet ist bzw. für welche seiner Teilleistungen interkantonale Zusammenarbeit in Frage kommt und welche Teilleistungen je innerkantonal zu erstellen sind. Darüber hinaus wird anhand des Justizvollzugs aufgezeigt, welche rechtlichen und politischen Probleme sich ergeben, wenn die Regelung eines Politikbereichs den Kantonen überlassen wird und wie die Kantone im Bereich Justizvollzug versuchen, dieser Probleme durch interkantonale Zusammenarbeit Herr zu werden.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit bedient sich der analytischen Strategie. Im Vordergrund steht die Methode der systematischen Literatur- und Dokumentenanalyse, auf deren Grundlage Vorschläge für mögliche Organisationsformen der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich ROS erarbeitet werden.

1.4 Aufbau der Arbeit

In einem einleitenden Teil wird der konzeptionelle Rahmen - die föderalistische Struktur der Schweiz, die kantonale Organisationsautonomie, die Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit - dargestellt und die zunehmende Bedeutung interkantonomer Zusammenarbeit anhand der Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie im Kontext von New Public Management (NPM) aufgezeigt, bevor im Sinne einer Auslegeordnung die möglichen Typen und Formen interkantonomer Zusammenarbeit im Allgemeinen dargestellt werden. Sodann wird untersucht, welche interkantonomer Kooperationsformen im Bereich Justizvollzug institutionalisiert sind und welche Bedeutung der interkantonomer Zusammenarbeit im Justizvollzug, einem nach wie vor in den kantonalen Kompetenzbereich fallenden Politikbereich, zukommt. In diesem Zusammenhang wird auch aufgezeigt, mit welchen Schwierigkeiten die kantonalen

Justizvollzugsbehörden zu kämpfen haben angesichts der zunehmenden Forderung der Gesellschaft nach absoluter Sicherheit und „null Toleranz“ und in welchem Kontext das Konzept ROS zu diesen Forderungen steht. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Übersicht über den Aufbau von ROS und die damit verfolgten Ziele, bevor die einzelnen ROS-Module auf ihre Eignung zur interkantonalen Zusammenarbeit untersucht werden. Schliesslich wird aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse dargestellt, welche Kooperationsformen für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS in Frage kommen.

2 Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wird auch als horizontaler kooperativer Föderalismus bezeichnet (im Gegensatz zum vertikalen kooperativen Föderalismus, bei dem es um das Zusammenwirken von Bund und Kantonen geht). Diese Terminologie verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des föderalistischen Staates und den Möglichkeiten der Zusammenarbeit der verschiedenen Staatsebenen. Die Zusammenarbeit steht jedoch im schweizerischen Rechtsstaat - wie das staatliche Handeln überhaupt - nicht im rechtsfreien Raum. In diesem Kapitel wird daher einleitend das schweizerische Staatsverständnis und die Struktur des schweizerischen Bundesstaates in staats- und verfassungsrechtlichem Kontext, insbesondere die Rechtsstellung der Kanton als Gliedstaaten dargestellt. Sodann wird auf die aktuelle Föderalismusreform, insbesondere die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen (NFA) und auf die in diesem Zusammenhang geschaffenen Rechtsgrundlagen eingegangen.

2.1 Föderalistische Struktur des schweizerischen Bundesstaates

Der Bundesstaat kann als eine Verbindung mehrerer Staaten zu einem Gesamtstaat, als ein aus Gliedstaaten zusammengesetzter, souveräner Staat bezeichnet werden. Dabei ist dem Bundesstaat eigen, dass die staatlichen Kompetenzen zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat in einer gesamtstaatlichen Verfassung aufgeteilt werden, in der Weise, dass innerhalb des Territoriums die nötige Homogenität und Ordnung von Gliedstaaten und Gesamtstaat gewährleistet ist. So entscheidet der Gesamtstaat über diejenigen Fragen, welche für Einheit und Bestand des Ganzen von Bedeutung sind, während die Gliedstaaten juristische Personen mit eigenem Aufgabenbereich sind, denen bestimmte Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten im Gesamtstaat eingeräumt werden (vgl. Haller/Kölz 2004: 148 f.). In diesem Sinne zeichnet sich der Bundesstaat durch seine innere föderalistische Gliederung aus (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: 279). Unter Föderalismus wird dabei im deutschen Sprachraum „die Stärkung der Glieder eines staatlichen Gemeinwesens“ (Haller/Kölz 2004: 154) verstanden, als Abgrenzung zum Unitarismus oder Zentralismus, der das politische Schwergewicht auf den Gesamtstaat legt. Im Sinne dieser Definition betonen modernere Bundesstaatstheorien das funktionale Zusammenwirken von Bund und Gliedstaaten bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben und damit den kooperativen Föderalismus. Nicht die Kompetenzaufteilung an sich kennzeichnet den Bundesstaat. Entscheidend soll vielmehr sein, nach welchen inneren Kriterien die Rechtssphären der Gliedstaaten und des Gesamtstaates unterschieden werden und wie sich die Gliedstaaten als Ganzes in den Bundesstaat eingliedern (vgl. Haller/Kölz 2005: 148).

In der schweizerischen Bundesverfassung findet sich keine explizite Bezeichnung der Schweiz als Bundesstaat. Ungeachtet dessen ist die Schweiz zweifellos als rechtsstaatlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat zu verstehen (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: 279). Die schweizerische Verfassungsordnung kennt denn auch vier tragende Grundelemente: Das

rechtsstaatliche, das demokratische, das sozialstaatliche und das föderalistische Element. Dabei handelt es sich nicht um verfassungsmässige Rechte der Individuen, sondern um Leitprinzipien, die den einzelnen, konkreten Verfassungsnormen zu Grunde liegen (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: 51 f.). Dem föderalistischen Element kommt in Bezug auf die anderen drei Leitprinzipien übergreifende Wirkung zu, indem „Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat allesamt im föderativen Aufbau sich stützen und wechselseitig realisierbar halten“ (Eichenberger 1990: 49). In der neuen Bundesverfassung kommt dem bundesstaatlichen Element denn auch eine verstärkte Bedeutung zu (vgl. Lienhard 2005: 132). Insbesondere wird dem Verhältnis von Bund und Kantonen in Art. 42 - 53 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ein eigenes Kapitel gewidmet, in welchem auch die Grundsätze des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen und des Finanzausgleichs festgehalten sind, unter starker Betonung des partnerschaftlichen Zusammenwirkens der Kantone unter sich und mit dem Bund. Darüber hinaus wird für die Aufgabenverteilung das Enumerations- und neu auch das Subsidiaritätsprinzip vorgeschrieben (vgl. Art. 3, 42 f. sowie 5a BV). Besonderes Letzteres wird häufig mit dem Föderalismus verbunden (vgl. Haller/Kölz 2004: 155). Dadurch bekennt sich die Bundesverfassung deutlich zum System der Nicht-Zentralisation und damit zum föderalistischen Bundesstaat Schweiz.

2.2 Kantonale Autonomie

2.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Den Gliedstaaten des Bundesstaates kommt in einem bestimmten Rahmen selbstständige Entscheidungsbefugnis zu. Diese Autonomie gehört geradezu zum Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Verfassungsordnung (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: 282). Der typische schweizerische Föderalismus räumt den Gliedstaaten, den Kantonen, eine substantielle Autonomie in Bezug auf die Bestimmung und Ausführung ihrer Aufgaben (sog. Aufgabenautonomie), die Bestimmung, Erhebung und Verwendung ihrer Einnahmen, verbunden mit der Verantwortung für die Finanzierung ihrer Aufgaben (sog. Finanzautonomie) und in Bezug auf ihre Organisation und ihre politischen Verfahren (insbesondere Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren) ein (sog. Organisationsautonomie) (vgl. Schweizer/Küpfer 2008: 950 ff.).

In der Bundesverfassung finden diese Aspekte der kantonalen Autonomie an verschiedener Stelle ihren Niederschlag: Art. 3 BV garantiert den Kantonen Souveränität, soweit diese nicht durch die Bundesverfassung selber eingeschränkt ist, Art. 43 BV überlässt es den Kantonen zu bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen, in Art. 46 BV wird den Kantonen grösstmögliche Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung von Bundesrecht zugesichert (sog. Vollzugsföderalismus) und Art. 47 BV hält fest, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren und ihre Organisationsautonomie zu beachten hat. Allein aus dieser weit gefassten kantonalen Autonomie ergibt sich, dass es den Kantonen auch zusteht, ihnen zustehende Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu erfüllen. Die neue Bundesverfassung geht indessen noch weiter, indem sie die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Kantone unter sich - ebenso wie die Zusammenarbeit und Unterstützung von Bund und Kantonen - zur Pflicht macht (sog. Partnerschaftsartikel, Art. 44

BV). In Art. 48 Abs. 1 BV wird den Kantonen sodann explizit das Recht eingeräumt, miteinander Verträge abzuschliessen und gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Aufgrund der kantonalen Aufgabenautonomie käme den Kantonen dieses Recht allerdings - wie bereits dargetan - auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Bundesverfassung zu. Insofern hat Art. 48 Abs. 1 BV lediglich deklaratorischen Charakter (vgl. Tschannen 2004: 350).

2.2.2 Schranken der kantonalen Autonomie

Die Zusammenarbeitsfreiheit der Kantone und damit die kantonale Autonomie findet aber auch ihre Schranken: So verbietet Art. 48 Abs. 3 BV den Kantonen, Verträge zu schliessen, die dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen. Die Kantone sind denn auch verpflichtet, Verträge dem Bund zur Kenntnis zu bringen. Das Verbot politischer Verträge und Bündnisse zwischen den Kantonen, welches die alte Bundesverfassung noch explizit erwähnte, wurde dagegen in der neuen Bundesverfassung von 1999 ebenso fallen gelassen wie die Genehmigungspflicht kantonalen Verträge. Allerdings müssen kantonale Verträge, die das föderalistische Gleichgewicht innerhalb des Bundesstaates gefährden könnten, im Sinne von Art. 44 BV als unzulässig gelten (vgl. Knapp/Schweizer 2008: 849 f.). Eine weitere Schranke ergibt sich aus Art. 48a BV, gemäss welchem der Bund auf Antrag interessierter Kantone unter gewissen Voraussetzungen interkantonale Verträge, die bestimmte Aufgabengebiete betreffen, allgemein verbindlich erklären bzw. Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Allerdings statuiert diese Verfassungsbestimmung keine Pflicht der Kantone, bestimmte Zusammenarbeitsverträge mit bestimmten Inhalten abzuschliessen (vgl. Biaggini 2007: 24 ff.). In diesem Zusammenhang erscheint auch Art. 48 Abs. 5 BV erwähnenswert, welcher zwar dem interkantonalen Recht - anders als ursprünglich vom Bundesrat vorgesehen (vgl. Botschaft NFA 2002: 2463) - keinen absoluten Vorrang gegenüber dem kantonalen Recht einräumt, immerhin aber die Beachtung des interkantonalen Rechts durch die Kantone zum verfassungsmässigen Grundsatz erhebt.

Weitere Schranken ergeben sich aus der allgemeinen Verfassungsordnung, etwa aus dem bereits erwähnten Prinzip der Bundestreue (Art. 44 BV), dem Demokratieprinzip (Art. 51 BV), der Kompetenzverteilung (Art. 3 BV) oder der Bestandesgarantie (Art. 53 BV) (vgl. Zehnder 2007: 13). Insgesamt kann indessen festgehalten werden, dass der kantonalen Autonomie wenig Schranken gesetzt sind. Im internationalen Vergleich gilt der schweizerische denn auch als ein symmetrischer Föderalismus, denn er geht nicht von der hierarchischen Unterordnung unter den Zentralstaat aus, sondern von der Eigenstaatlichkeit von Bund und Kantonen. Im Vordergrund steht nicht eine politische, sondern eine übergeordnete rechtliche Kontrolle des Bundes. Die Aufsichtsfunktion des Bundes umfasst insbesondere die Einhaltung von Verfassungsgrundsätzen und Verfassungsrecht des Bundes durch die Kantone und Gemeinden (vgl. Linder 2005: 145).

2.3 Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

2.3.1 Vier Grundpfeiler der NFA

Eine neuere Grundlage sowohl für die Zusammenarbeit der Kantone unter sich als auch für die von Bund und einem bzw. mehreren Kantonen begründet die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der NFA-Beschluss vom 3. Oktober 2003, welcher in der Abstimmung vom 28. November 2008 von Volk und Ständen mit deutlichem Mehr angenommen wurde (Ja-Stimmenanteil von 64,4 % und 18 5/2 Ständen), ist Teil der aktuellen Föderalismusreform, im Anschluss an die im Jahr 1999 erfolgte Revision der Bundesverfassung. Die NFA strebt die Stärkung der föderalen Struktur der Schweiz an. Sie beruht auf folgenden vier Pfeilern (vgl. Schweizer 2008: 817 ff.; Ladner 2008: 1 f.):

1. Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen;
2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen (Optimierung des Verbunds);
3. Ausgebaute interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleich;
4. Finanzausgleich als Ressourcenausgleich (Finanzausgleich im engeren Sinn).

In erster Linie soll demnach eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen wie auch von deren Finanzierung erfolgen (1.). Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dient dabei das bereits erwähnte Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. 1 BV, das heisst, die Aufgabenzuweisung hat stets an die kleinstmögliche Einheit zu erfolgen. Dadurch wird der zunehmenden Zentralisierung Einhalt geboten und die Position der Kantone gestärkt, indem sie mehr Eigenverantwortung und auch mehr freie finanzielle Mittel erhalten (vgl. Nuspliger 2008a).

Die konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips verlangt indessen nach vermehrter interkantonaler Zusammenarbeit (3.). In Anbetracht der Heterogenität der Kantone in Bezug auf Finanzkraft und Grösse zwingt sich die horizontale Zusammenarbeit geradezu auf. Insbesondere lassen sich durch Grössenvorteile Skaleneffekte erzielen. Gleichzeitig kann mit der horizontalen Zusammenarbeit auch die fiskalische Äquivalenz, d.h. die Übereinstimmung von Nutzniessern sowie Entscheidungs- und Kostenträgern, verbessert werden, indem durch vertragliche Regelungen Spillover-Effekten und Trittbrettfahrertum begegnet werden kann (vgl. Schweizer 2008: 819). Dasselbe gilt bezüglich der institutionellen Kongruenz (vgl. Art. 43a Abs. 3 BV), denn wer zahlen muss, soll auch mitreden können. Die NFA geht daher noch einen Schritt weiter als Art. 48 BV, indem sie den Bund verpflichtet, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu fördern (vgl. Art. 135 Abs. 2 lit. d BV), mit dem Ziel, dass eine Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen sichergestellt ist, öffentliche Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen wirtschaftlich erfüllt werden und kantonsübergreifende Leistungen bei gerechtem Ausgleich und angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone erbracht werden (vgl. Art. 11 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG), SR 613.2). Noch einen Schritt weiter geht die

NFA mit Art. 48a BV, indem sie für bestimmte, abschliessend enumerierte Aufgabenbereiche gar ein Zwangselement für die interkantonale Zusammenarbeit einführt. Dem Bund wird die Kompetenz eingeräumt, von den Kantonen abgeschlossene Verträge allgemeinverbindlich zu erklären oder Kantone zum Beitritt definitiv ausgehandelter Verträge zu verpflichten (vgl. Art. 14 f. FiLaG). Bei den in Art. 48a Abs. 1 lit. a-i BV aufgezählten Politikbereichen handelt es sich durchwegs um besonders kostenintensive Aufgaben, worunter auch der Straf- und Massnahmenvollzug fällt (vgl. Art. 48a Abs. 1 lit. a BV).

Ist eine Entflechtung der Aufgaben nicht möglich bzw. nicht zweckmässig, ist die Zusammenarbeit zu optimieren (2.). Bei diesen Verbundaufgaben übernehmen die Kantone die operative Verantwortung, während die strategische Führung beim Bund liegt, unter gleichzeitiger Einräumung grosser kantonaler Handlungsspielräume. Anstelle der herkömmlichen Subventionen richtet der Bund Globalbeiträge und an Mehrjahresprogrammen ausgerichtete Subventionen aus, welche sich an den Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome/Impact) anstatt wie bisher an den aufgewendeten Mitteln (Input) orientieren (vgl. Schweizer 2008: 819).

Der Finanzausgleich im engeren Sinne (4.) schliesslich beinhaltet zwei Instrumente: den Ressourcen- und den Lastenausgleich. Ersterer bezweckt, basierend auf einem neuen Index zur Erfassung des kantonalen finanziellen Ressourcen- bzw. Steuerpotenzials, den finanziellen Ausgleich zwischen ressourcenstarken und -schwachen Kantonen. Letztere erhalten von Ersteren wie auch vom Bund finanzielle Mittel (vgl. Art. 3 ff. FiLaG). Mit dem bundesstaatlichen Lastenausgleich werden dagegen unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone geografisch-topografischer (vgl. Art. 7 FiLaG) und soziodemografischer Art (vgl. Art. 8 FiLaG) abgegolten.

2.3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG)

Gemäss Art. 135 Abs. 1 BV hat der Bund Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen zu erlassen; Art. 48a Abs. 3 BV verpflichtet ihn, die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht von Verträgen in einem Gesetz zu regeln. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Verpflichtung mit dem Erlass des bereits erwähnten Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes, FiLaG, nachgekommen. Gemäss Art. 14 FiLaG kann ein interkantonaler Vertrag allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn er einen Politikbereich aus dem Katalog von Art. 48a Abs. 1 BV betrifft und mindestens 18 Kantone einen entsprechenden Antrag stellen. Dagegen kann die Bundesversammlung bereits auf Antrag mindestens der Hälfte der an einem Vertrag beteiligten Kantone die übrigen Kantone zur Beteiligung verpflichten (vgl. Art. 15 FiLaG).

2.3.3 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)

2.3.3.1 Ausgangslage

Die interkantonale Zusammenarbeit gestaltete sich bis anhin sehr unterschiedlich und wenig systematisch. In der Regel wurden für jedes Projekt eine neue Projektorganisation bestehend

aus Vertretern der beteiligten Kantone gebildet (vgl. Zehnder 2007: 50). Ein weiterer problematischer Aspekt der interkantonalen Zusammenarbeit ist, dass die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und die Festlegung des Vertragsgegenstandes grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Exekutive im Bereich der Aussenbeziehungen fällt (vgl. für den Kanton Zürich Art. 69 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV), LS 101). Die Exekutive ist es, die - unter Einbezug der Verwaltung - Verhandlungen führt, und zwar hinter verschlossenen Türen. Dem eigentlichen Gesetzgeber, dem Parlament, wird schliesslich ein fertiges Produkt vorgesetzt, das es nur noch verwerfen oder annehmen kann. Damit sind es faktisch die Regierung und die Verwaltung, die Recht setzen, unter Umgehung von Parlament und Volk. Zu Recht muss sich daher die interkantonale Zusammenarbeit gemeinhin den Vorwurf des Demokratiedefizits gefallen lassen (vgl. Zehnder 2007: 14). Denn das Parlament verhandelt im Gegensatz zu den übrigen Entscheidungsorganen öffentlich (vgl. etwa für den Kanton Zürich Art. 53 KV), wodurch sich seine Mitglieder einer ständigen Kontrolle der Öffentlichkeit aussetzen. Die parlamentarische Legitimität und das Demokratiedefizit kann auch durch die Volkswahl der Exekutivmitglieder nicht ersetzt werden (vgl. Nuspliger 2008b: 3). Eine „Rückeroberung des parlamentarischen Terrains“ (Linder 2005: 223) ist daher aus demokratietheoretischer Sicht zu begrüssen.

2.3.3.2 IRV vom 24. Juni 2005

Um den beschriebenen Defiziten (Demokratieversagen und fehlende Systematik) zu begegnen hat der Bundesgesetzgeber in Art. 11 FiLaG die Kantone beauftragt, eine interkantonale Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) zu erarbeiten. Darin sind unter anderem die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs, die zuständigen Organe und die Mitwirkung des Parlaments bei der Zusammenarbeit festzulegen (vgl. Art. 11 lit. a-g FiLaG). Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist diesem Auftrag nachgekommen: Die IRV vom 24. Juni 2005 ist am 1. November in Kraft getreten, nachdem ihr sämtliche 26 Kantone beigetreten sind (vgl. für den Kanton Zürich: Gesetz über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, LS 615). Die IRV regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48 Abs. 1 BV (Art. 1 Abs. 1 und 2 IRV). Sie bezweckt gemäss Art. 2 Abs. 1 IRV in erster Linie eine „bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung“ und verpflichtet die Kantone, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss zu beachten (Art. 3 IRV). Geregelt werden zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, nämlich die gemeinsame Trägerschaft und der Leistungskauf (Art. 9 ff. IRV). Hinsichtlich des Lastenausgleichs wird die Pflicht zu einer transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Ermittlung der Abgeltung statuiert (Art. 25 IRV). Als demokratisches Element verpflichten sich die Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente „rechtzeitig und umfassend“ über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren (Art. 4 IRV). Entsprechende Bestimmungen finden sich denn auch in den neueren Kantonsverfassungen. So sieht beispielsweise die Kantonsverfassung des Kantons Zürich in Art. 69 Abs. 2 die „laufende und umfassende“ Information der zuständigen Kommission des Kantonsrates über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit vor.

3 Interkantonale Zusammenarbeit im Kontext von New Public Management (NPM)

Seit Beginn der 1990er Jahre laufen im Bund sowie in zahlreichen Kantonen und Gemeinden, anknüpfend an ausländische Vorbilder, Reformprojekte unter dem Oberbegriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ oder „New Public Management“ (NPM). Auch wenn die einzelnen NPM-Projekte eine unterschiedliche Ausgestaltung und Intensität sowie verschiedene Bezeichnungen erfahren (z.B. FLAG-Ämter auf Bundesebene, wif! Im Kanton Zürich oder die Gemeindereorganisation PRIMO in der Gemeinde Riehen), ist ihre Entstehung vor demselben Hintergrund zu sehen. Die Optimierung der Zusammenarbeit der verschiedenen Gemeinwesen steht zwar nicht im Vordergrund der NPM-Reformen, welche in erster Linie für die Zentralverwaltung entwickelt wurden; indessen sind teilweise gemeinsame Zielsetzungen nicht zu übersehen (vgl. Lienhard 2005: 417). Darauf ist im Folgenden einzugehen.

3.1 Ausgangslage

Das Modell der Bürokratie, welches sich unter anderem durch regelgebundene Amtsführung, Amtshierarchie und Instanzenzug, Schriftlichkeit und Aktenmässigkeit, klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsverteilung, Beamtentum, hohen Verwaltungsaufwand und Kontrolle und somit durch Regel, Zweck, Mittel und sachliche Unpersönlichkeit auszeichnet (vgl. Lienhard 2005: 10; Thom/Ritz 2006: 4), wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts von Max Weber noch als reinste Form der legalen Herrschaft bezeichnet. Zunehmend sah und sieht sich das Bürokratiemodell jedoch der Kritik ausgesetzt. Veränderte Umweltfaktoren, insbesondere die gesellschaftliche Tendenz zu Mobilität und Flexibilität, zu Pluralisierung und Individualisierung, stellen veränderte Anforderungen an den Staat, welcher sich in seiner bürokratischen Ausprägung als nicht genügend anpassungsfähig erweist und daher an Krisenerscheinungen leidet: Überbeanspruchung staatlicher Leistungen und falscher Einsatz des staatlichen Leistungsapparates bei der Erfüllung der ständig umfangreicher und komplexer werdenden Aufgaben führen zur sog. Leistungskrise, welche durch zunehmende Staatsverschuldung und Finanzhaushaltsdefizite noch zusätzlich verschärft wird. Globalisierung, Internationalisierung und grenzüberschreitende Entwicklungen von Gesellschaft, Wirtschaft und Technologie haben vermehrte Interdependenzen und damit geänderte Kooperationserfordernisse zur Folge (sog. Interdependenzkrise). Schliesslich wird die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und damit die Legitimationsgrundlage der legalen Autorität zunehmend in Frage gestellt (sog. Legitimitätskrise), denn der Staat legitimiert sich nicht durch das blosses Tätigwerden der Verwaltung, sondern durch seine Wirkung (vgl. Lienhard 2005: 7 ff., Schedler/Proeller 2006: 71, Thom/Ritz 2006: 8). In diesem Sinne wird der Bürokratiebegriff heute im allgemeinen abwertend für die negativen Merkmale der Verwaltung verwendet (vgl. Schedler/Proeller 2006: 16) und mit Staats- bzw. Bürokratieversagen gleichgesetzt. Gefordert wird einerseits staatliche Effizienz, d.h. die Erzielung des grösstmöglichen Outputs bei gegebenem Input, andererseits Effektivität, worunter das Verhältnis von Zielvorgabe zu Zielerreichung verstanden wird (vgl. Lienhard et. al. 2003: 9 f.), aber auch Transparenz, vermehrte Bürger- bzw.

Kundenorientierung der Verwaltung sowie die Trennung der Steuerung im politisch-strategischen Bereich von der Führung im operativen Bereich (vgl. Lienhard 2005: 27 ff.). Hier setzen die NPM-Reformen an.

3.2 Kernelemente von NPM

3.2.1 Im Allgemeinen

Zentrales Element von NPM ist der Wechsel von der traditionellen Input- zur Ergebnisorientierung. Ausrichtungsmassstab des Verwaltungshandelns sollen nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionskosten, sondern die erbrachten Leistungen bzw. Produkte oder die durch die Leistungen erreichten Wirkungen sein (vgl. Schedler/Proeller 2006: 71). Damit sollen Anreize für effizientes und effektives Verhalten gesetzt werden (vgl. im Gegensatz dazu die negativen Anreize der Inputsteuerung, welche nicht selten zum sprichwörtlichen „Dezemberfieber“ führen, nämlich dem Ausgeben verbliebener Budgetmittel Ende Jahr mit dem einzigen Zweck, eine Budgetkürzung für das Folgejahr zu verhindern). Die Steuerung muss daher in erster Linie über Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen, mit der Konsequenz, dass die Verwaltung ihre Leistungen und Wirkungen zu messen und in Indikatoren zu operationalisieren hat (vgl. Lienhard 2005: 27).

Das gleiche Ziel wird mit dem Wechsel von der konditionalen zur finalen Rechtsetzung und damit der klaren Trennung der operativen von der strategischen Ebene angestrebt. Die politische Steuerung soll sich auf die Strategie konzentrieren, während der Verwaltung im operativen Bereich mehr Handlungsspielraum eingeräumt wird. Ergänzt wird die finale Rechtsetzung durch Leistungsaufträge verbunden mit Globalbudgets. Dadurch werden staatliche Leistungsfähigkeit und Flexibilität erhöht (Lienhard 2005: 28 ff.).

In diesem Sinne rückt die Dezentralisierung in den Vordergrund von NPM. Sie kann geradezu als konstitutiver Bestandteil von NPM bezeichnet werden (vgl. Lienhard 2005: 55). Denn wirkungsorientierte Verwaltungsführung zeichnet sich aus durch eine dezentralisierte Verwaltungsorganisation bei gleichzeitiger Schaffung weitgehender Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der dezentralen Einheiten mit eigenen Führungs- und Entscheidungsstrukturen. Damit rückt die Verwaltungsorganisation in die Nähe der Konzern- bzw. Holdingstrukturen der Privatwirtschaft (vgl. Lienhard 2005: 29 f.; Schedler/Proeller 2006: 87 ff.). Die Regierung bzw. Verwaltung soll entscheiden können, ob Leistungen verwaltungsintern oder -extern zu erbringen sind. Effizienz- und Effektivitätsgewinne, erhöhte Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit, Transparenz und Zurechenbarkeit von Leistungen und Kosten bzw. Kongruenz von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung lassen sich grundsätzlich besser erreichen, wenn die Aufgabenerfüllung durch dezentrale Verwaltungseinheiten, allenfalls sogar durch ausserhalb der Verwaltung stehende Dritte erbracht wird (vgl. Lienhard 2005: 31).

Schliesslich soll unter anderem dem Effizienz- und Effektivitätsgedanken durch den vermehrten Einbezug aller Gesellschaftsgruppen in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Rechnung getragen werden. Nach dem Modell des Gewährleistungsstaates soll der Staat seine Leis-

tungstiefe auf staatliche Kernaufgaben beschränken und im Übrigen als Moderator und Koordinator die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme der Zivilgesellschaften und die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure zur Erreichung gemeinsamer Ziele fördern (vgl. Lienhard 2005: 27 ff.; Thom/Ritz 2006: 32 ff.).

Damit wird offensichtlich, dass NPM nicht nur Raum schafft für die interkantonale Zusammenarbeit, sondern diese geradezu fördert. Soll der Staat ökonomischen Prinzipien folgend agieren, darf er vor kooperativem Zusammenwirken, beispielsweise vor der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur, nicht Halt machen, sofern sich dadurch eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung erwarten lässt (vgl. Brunner 2000: 81). Darüber hinaus findet sich in der interkantonalen Zusammenarbeit das NPM-Element der Herauslösung der öffentlichen Aufgabenerfüllung aus der Zentralverwaltung und damit der Ausgliederung und Auslagerung. Dies zumindest dann, wenn die Zusammenarbeit über die reine Leistungserbringung eines Kantons zugunsten eines anderen Kantons auf vertraglicher Basis hinausgeht und die Kantone zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung eine gemeinsame Trägerschaft schaffen (vgl. Kapitel 4.2.2 f.). Denn der interkantonal gemeinsamen Trägerschaft ist die Herauslösung der Leistungserbringung aus der Zentralverwaltung eines Kantons gerade wesensimmanent. Auch wenn zwischen „Auslagerungen“ im Rahmen von kantonsinternen NPM-Verwaltungsreformen und solchen in Zusammenhang mit interkantonaler Zusammenarbeit Unterschiede bezüglich der Voraussetzungen zur Gründung einer gemeinsamen Trägerschaft, der Wahl der geeigneten Form, der inhaltlichen Ausgestaltung und auch der Motive auszumachen sind (vgl. Zehnder 2007: 72 ff.), so führen letztendlich doch beide zur Dezentralisierung staatlicher Leistungserbringung. Aufgrund der erwähnten Unterschiede werden die in Zusammenhang mit interkantonaler Zusammenarbeit errichteten gemeinsamen Trägerschaften auch als „Auslagerungen eigener Ausprägung“ bzw. „Organisationsprivatisierungen eigener Ausprägung“ qualifiziert (vgl. Zehnder 2007: 71 ff.). Augenscheinlich wird der Zusammenhang von NPM und staatlicher Kooperation sodann in der NFA, welche bei Verbundaufgaben ebenfalls die Trennung von strategischer Führung und operativer Verantwortung und - entsprechend der Globalbudgetierung des NPM - die Ablösung der herkömmlichen Subventionierung durch auf Leistungen und Wirkungen ausgerichtete Globalbeiträge vorsieht. Schliesslich hat das Effizienzprinzip des NPM im Rahmen des NFA-Beschlusses sogar Eingang in die Bundesverfassung gefunden (vgl. Art. 43a BV).

3.2.2 Auslagerung, Ausgliederung, Dezentralisierung und Privatisierung

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Organisationseinheiten ausserhalb der Zentralverwaltung bildet ein Kernelement von NPM (vgl. Kapitel 3.2.1). Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die Aufgabenerfüllung durch den Staat nötig und sinnvoll ist. In betriebswirtschaftlicher Terminologie wird von „make or buy“ gesprochen (vgl. Lienhard 2002: 1165). Wird diese Frage bejaht, stellt sich weiter die Frage, ob die bisherige Art der Aufgabenerfüllung optimal ist. Ist dem nicht so, kommt eine Ausgliederung der Aufgabe auf eine Verwaltungseinheit ausserhalb der Zentralverwaltung in Frage (vgl. Abbildung 1). Anstelle der Zentralverwaltung wird eine dezentrale Einheit mit der Aufgabenerfüllung betraut. Die Aufgabenerfüllung obliegt aber weiterhin dem Staat. Diese Form der Ausgliederung wird

gemeinhin als Dezentralisierung bezeichnet (vgl. Jaag 2000: 25 f., Lienhard 2005: 391 ff.). Je nach Rechtsform dieser ausgegliederten Einheit wird in der Literatur weiter unterschieden zwischen Dezentralisierung einerseits und Organisationsprivatisierung (auch formelle oder unechte Privatisierung, vgl. Thom/Ritz 2006: 232 f.) bzw. öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform andererseits (vgl. Jaag 2000: 28 ff.). Erstere bedeutet die Wahl einer Rechtsform des öffentlichen Rechts, insbesondere der (selbstständigen oder unselbstständigen) öffentlichrechtlichen Anstalt oder Stiftung oder der öffentlichrechtlichen Körperschaft (vgl. Kapitel 4.2.3), während bei der Organisationsprivatisierung die Aufgabenerfüllung auf eine Organisation in Privatrechtsform übertragen wird. Als solche kommen die Gesellschaftsformen des Bundeszivilrechts (Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), SR 210 und Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR), SR 220), in erster Linie die Aktiengesellschaft (AG), die Genossenschaft, der Verein und die Stiftung in Betracht (vgl. Kapitel 4.2.2).

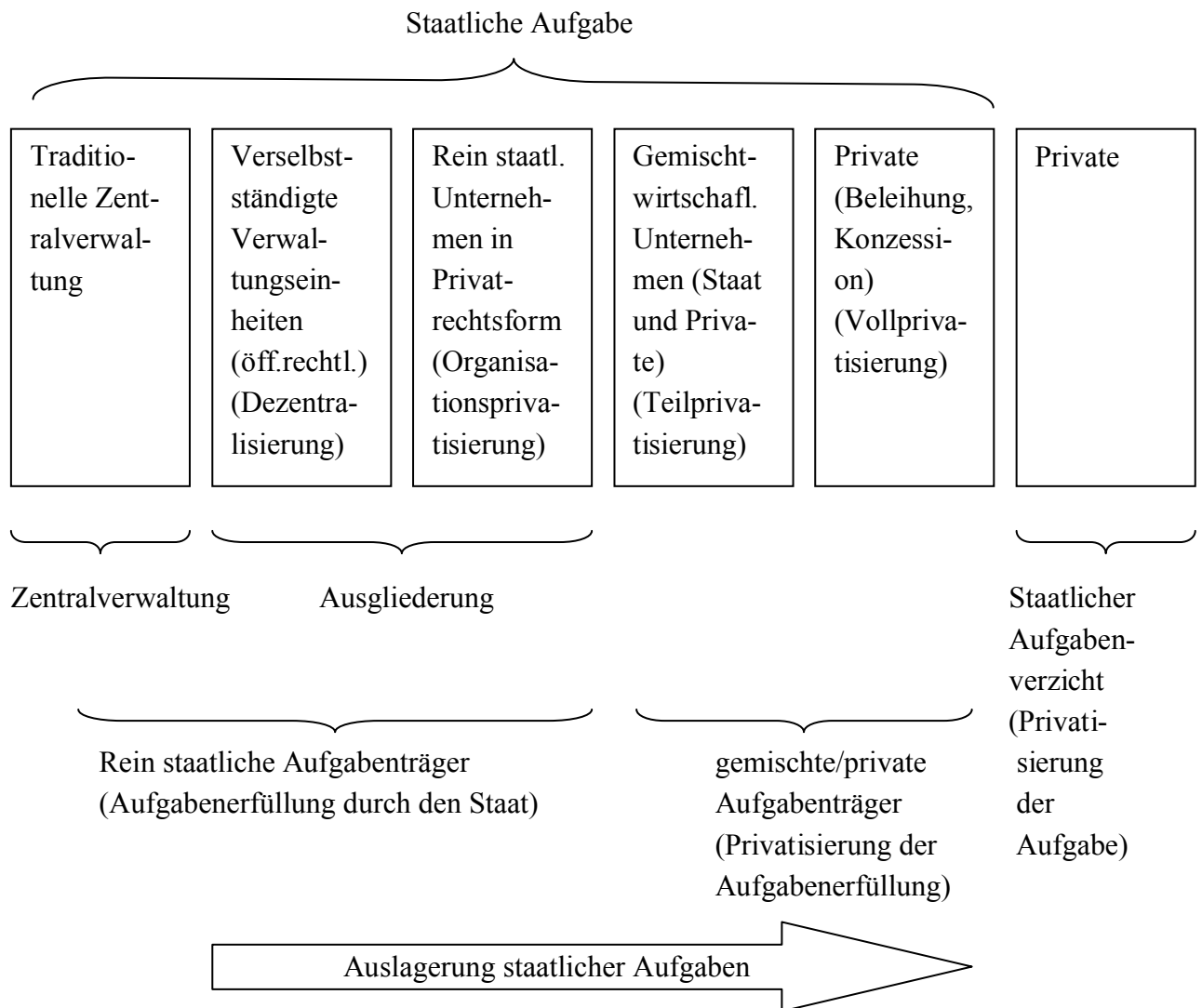


Abbildung 1: Erfüllung staatlicher Aufgaben – make or buy (in Anlehnung an Biaggini 2002: 146)

Muss die Frage dagegen verneint werden, kommt eine weitergehende Auslagerung auf ausserhalb der Verwaltung stehende Dritte in Betracht. Diese Aufgabenübertragungsform wird gemeinhin als Auslagerung oder Contracting Out bzw. als Teilprivatisierung bezeichnet (vgl. Lienhard 2000: 1166). Beim Contracting Out werden private Dritte als Erfüllungsgehilfen auf vertraglicher Ebene in die Aufgabenerfüllung eingebunden, die Steuerungsverantwortung verbleibt aber grundsätzlich beim öffentlichen Auftraggeber, denn ausgelagert wird nur die Aufgabenerfüllung an sich. Gemäss uneinheitlicher Terminologie muss es sich bei der ausgelagerten Aufgabe um eine Tätigkeit im Rahmen der Leistungserstellung für die Bürger handeln, während bei der Auslagerung von Leistungen für den Eigenbedarf der Verwaltung bisweilen von „Outsourcing“ gesprochen wird (vgl. Thom/Ritz 2006: 233 ff.). In der Literatur werden neben dieser sog. (Aufgaben-)Erfüllungsprivatisierung die sog. Finanzierungsprivatisierung, d.h. die Überwälzung von Kosten auf Private und die sog. Vermögensprivatisierung, d.h. die Veräusserung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen an Private erwähnt (vgl. Lienhard 2005: 56). Trägerschaft und Leitung des Unternehmens, welches mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut wird, kann von Staat und Privaten gemeinsam wahrgenommen werden. In diesem Fall handelt es sich um eine sog. Teilprivatisierung. Als Rechtsform kommen dieselben Gesellschaftsformen des Bundesprivatrechts wie bei der Organisationsprivatisierung in Betracht. Beteiligt sich der Staat indessen nicht an der Unternehmung oder ist seine Beteiligung lediglich finanzieller Natur, so handelt es sich um eine sog. Vollprivatisierung, für welche wiederum die Rechtsformen des Bundeszivilrechts offen stehen (vgl. Jaag 2000: 30 ff., insbes. FN 36). Davon zu unterscheiden ist der Aufgabenverzicht des Staates. Während die private Trägerschaft bei der Vollprivatisierung regelmässig unter staatlicher Aufsicht steht, ist unter Aufgabenverzicht der vollumfängliche Rückzug des Staates aus einem Aufgabenbereich zu verstehen (vgl. Jaag 2000: 33).

Anschaulich dargestellt werden diese verschiedenen Organisationsformen der Aufgabenerfüllung im sog. Vier-Kreis-Modell des Projekts FLAG des Bundes: Im innersten Kreis findet sich die Zentralverwaltung, welche im Wesentlichen Koordinations- und Steuerungsleistungen erbringt. Im zweiten Kreis sind die sog. FLAG-Ämter, welche zwar zur Zentralverwaltung gehören, aber mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt werden. Die FLAG-Ämter verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind sowohl in die Departementstruktur als auch in die Verwaltungsrechnung integriert. Der dritte Kreis umfasst sodann die öffentlichrechtlichen Anstalten, welche in der Regel eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und auf eigene Rechnung arbeiten, während sich im vierten Kreis die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten spezialgesetzlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen befinden. An deren Unternehmenskapital ist der Bund in der Regel beteiligt. In Erweiterung dieses Kreismodells könnten in einem fünften Kreis die nicht vom Gemeinwesen errichteten privatrechtlichen Organisationsformen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Erfüllungsprivatisierung) und in einem sechsten Kreis diejenigen Privaten, welche im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten ausüben und dafür Finanzhilfe erhalten, ohne selbst eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen (z.B. Ausbildung), angegliedert werden. In einem siebten Kreis könnten die Privaten, die bloss rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind, angesiedelt werden (vgl. Lienhard 2002: 1165 f.).

4 Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit steht - wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln aufgezeigt - nicht im rechtsfreien Raum. Die Formen und Instrumente der Zusammenarbeit im Bundesstaat sind jedoch ausserordentlich vielseitig und lassen sich nicht in ein System eingliedern (vgl. Häfelin 1969: 577). Immerhin können in rechtlicher Hinsicht nach der Struktur der Zusammenarbeit verschiedene Kooperationstypen unterschieden werden und stehen für die interkantonale Zusammenarbeit verschiedene Rechtsformen zur Verfügung. Diese Kooperationstypen einerseits und Kooperationsformen andererseits werden im Folgenden dargestellt.

4.1 Kooperationstypen

Grundsätzlich können folgende Typen interkantonaler Zusammenarbeit unterschieden werden: Einerseits ist nach der Rechtsform bzw. Verbindlichkeit die vertragliche von der nichtvertraglichen, allenfalls sogar informellen Kooperation abzugrenzen. Andererseits kann nach dem Organisationsgrad bzw. der Organisationsform zwischen vertraglicher Zusammenarbeit und partnerschaftlicher Leistungserbringung durch gemeinsame Organisationen bzw. Einrichtungen unterschieden werden (vgl. Brunner 2000: 107).

4.1.1 Vertragliche Zusammenarbeit

Dass die Kantone grundsätzlich berechtigt sind, untereinander Verträge abzuschliessen, wurde bereits ausgeführt. Das Vertragsabschlussrecht der Kantone betrifft dabei sowohl die vom Bund delegierten als auch die eigenen Aufgaben. Es umfasst alle Staatsfunktionen, also sowohl Rechtsetzung als auch Justiz und Verwaltung (vgl. Abderhalden 2008: 885 f.). Hinsichtlich der Rechtsnatur derartiger Verträge wird zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Verträgen, zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen sowie zwischen organisatorischen und nichtorganisatorischen Verträgen unterschieden (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 221 ff.).

4.1.1.1 Privatrechtliche und öffentlichrechtliche Verträge

Der Staat kann in beschränktem Umfang als Privatrechtssubjekt auftreten und sich als solches privatrechtlicher Handlungsformen bedienen. Vor dem Hintergrund des Vorrangs des öffentlichen Rechts stellen privatrechtliche Verträge der Gemeinwesen allerdings eine Ausnahme dar (vgl. Lienhard 2005: 456). Sie werden insbesondere im Bereich der sog. administrativen Hilfstätigkeiten bzw. der Bedarfsverwaltung, d.h. derjenigen Tätigkeiten des Gemeinwesens, durch die es die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Sachgüter und Leistungen wie beispielsweise Büromaterial beschafft, die also nur mittelbar der Verfolgung öffentlicher Interessen dienen sowie bei Handlungen der Verwaltungsbehörden, welche das Finanzvermögen betreffen und schliesslich in Zusammenhang mit privatwirtschaftlicher Staats-tätigkeit als zulässig erachtet (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 57 f.).

Den privatrechtlichen Verträgen i.S.v. Art. 1 ff. Obligationenrecht (OR) sind die öffentlichrechtlichen Verträge gegenüberzustellen. Als öffentlichrechtliche Verträge geltend diejenigen übereinstimmenden Willenserklärungen von zwei oder mehr Rechtssubjekten, die die Regelung eines konkreten Verwaltungsrechtsverhältnisses, vor allem in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, zum Gegenstand haben. Dabei muss mindestens eines der am Vertrag beteiligten Rechtssubjekte Träger von Hoheitsrechten sein bzw. im Rahmen der Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe handeln. Trifft dies auf alle Vertragsparteien zu, spricht man von koordinationsrechtlichen, ansonsten von subordinationsrechtlichen Verträgen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 223). Koordinationsrechtliche Verwaltungsverträge können zwischen Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) und/oder öffentlichrechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen geschlossen werden. Öffentlichrechtliche Verträge zwischen Kantonen werden dabei häufig als Konkordate, Verkommnisse oder auch Vereinbarungen bezeichnet (vgl. Brunner 2000: 107; Lienhard 2005: 417). In der neuen Bundesverfassung ist der Konkordatsbegriff indessen zugunsten der Bezeichnung „interkantonale Verträge“ weggefallen. Der öffentlichrechtliche Vertrag wird in der Literatur bisweilen zu Recht als hybrider Vertrag bezeichnet, denn von der Struktur her lehnt er sich an den privatrechtlichen Vertrag gemäss Art. 1 ff. Obligationenrecht (OR) an. Andererseits kommt den Gemeinwesen, die sich naturgemäss nicht auf dem Terrain des Privatrechts bewegen, gerade nicht viel Vertragsfreiheit zu, sodass sie eingebunden bleiben in die Verwirklichung der Gesetze und des öffentlichen Interessens. Entsprechend der Vertragsfreiheit des Obligationenrechts gilt auch für öffentlichrechtliche Verträge grundsätzlich die Vertragsfreiheit. Indessen existiert für letztere keine eigene Dogmatik, sodass sich in der Praxis immer wieder verschiedene Auslegungsprobleme stellen (vgl. Waldmann 2007: 2 ff.).

Ob ein Vertrag als öffentlich- oder als privatrechtlich zu qualifizieren ist, ergibt sich nach herrschender Lehre und Praxis in erster Linie daraus, ob der Gesetzgeber die Rechtsnatur festgelegt hat. Fehlt es an einer gesetzlichen Regelung, ist die Rechtsnatur im Einzelfall zu bestimmen. Dabei ist weder entscheidend, ob ein Verwaltungsrechtsträger am Vertrag beteiligt ist noch spielt die Bezeichnung des Vertrags eine Rolle. Es kommt einzig darauf an, ob der Zweck des Vertrages in einem direkten, unmittelbaren Zusammenhang mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben steht und sich der Vertragsgegenstand auf Fragen bezieht, die im öffentlichen Recht geregelt werden. Dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind daher im Allgemeinen etwa Verträge zwischen Verwaltungsträgern über die gemeinsame Aufgabenerfüllung oder solche, mit denen sich Private zur Besorgung von Verwaltungsaufgaben oder von Aufgaben im öffentlichen Interesse verpflichten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 228 f.; Waldmann 2007: 6 ff.).

4.1.1.2 Rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge

In der Literatur wird bezüglich interkantonalen Verträgen regelmässig zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Verträgen unterschieden (vgl. statt vieler: Häfelin/Haller/Keller 2008: 267 f). Erstere dienen der interkantonalen Rechtsvereinheitlichung, indem mittels Vereinbarung verschiedener Kantone betreffend einen in den kantonalen Kompetenzbereich fallenden Sachverhalt eine inhaltlich übereinstimmende, generell-abstrakte Regelung getroffen

wird. Unmittelbar rechtsetzende Verträgen berechtigen und verpflichten Private und rechtsanwendende Behörden der beteiligten Kantone direkt, ohne dass eine Transformation ins innerkantonale Recht erforderlich wäre. Mittelbar rechtsetzenden Verträgen dagegen verpflichten die beteiligten Kantone, ihr innerkantonales Recht nach den Bestimmungen des Vertrages zu gestalten. Im Gegensatz zu den rechtsetzenden Verträgen begründen rechtsgeschäftliche ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den am Vertrag beteiligten Rechtssubjekten, indem sie auf vertragliche Weise gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben. In der Regel handelt es sich dabei um Verwaltungsgeschäfte. Die Grenzziehung ist indessen nicht absolut. So sind in der Praxis Mischformen sowohl zwischen mittelbar und unmittelbar rechtsetzenden als auch zwischen rechtsetzenden und rechtsanwendenden Verträgen anzutreffen (vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: 267 ff.). Bei rechtsanwendenden Verträgen werden Elemente des Leistungsauftrags verwendet, während bei rechtsetzenden Verträgen die für die wirkungsorientierte Gesetzgebung geltenden Grundsätze sinngemäss anwendbar sind (vgl. Lienhard 2005: 418).

4.1.1.3 Organisatorische und nichtorganisatorische Verträge

Den Kantonen steht es aufgrund Art. 48 Abs. 1 BV nicht nur zu, sich für die Erfüllung ihrer Aufgaben interkantonaler Verträge zu bedienen, sondern auch, gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Von gemeinsamen Organisationen oder interkantonalen Institutionen wird dabei gesprochen, wenn interkantonale Vereinbarungen organisationsrechtliche Normen enthalten und damit die Gründung interkantionaler Organe bewirken (vgl. Abderhalden 2008: 886). Zu den organisatorischen Verträgen sind etwa die interkantonalen Regierungskonferenzen, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und in der Regel die Konkordate der Kantone zu zählen, da diese zumeist über Kommissionsstrukturen und Sekretariate verfügen (vgl. Kapitel 5.2). In den Organen manifestiert sich eine kantonale Einheit, sodass von einem „Verband der Konkordatskantone“ (Häfelin 1969: 646) gesprochen werden kann. Ergibt sich diese Verbandsstruktur aus den Konkordatsvereinbarungen oder aus der Art der Tätigkeit der Konkordatsorgane, stellen solche Kantonsverbände öffentlichrechtliche Körperschaften dar (Häfelin 1996: 646 f.). Dagegen handelt es sich bei den Konferenzen grundsätzlich nicht um öffentlichrechtliche Körperschaften, da ihnen keine hoheitliche Gewalt und Autonomie zukommt (vgl. Brunner 2000: 114 f.) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) etwa ist gar in die Rechtsform eines privatrechtlichen Vereins gekleidet (vgl. Kapitel 5.2.2.2).

Die Kantone können durch öffentlichrechtliche Verträge auch andere Trägerschaften errichten, etwa Anstalten oder Aktiengesellschaften des öffentlichen oder privaten Rechts. Soweit es sich dabei um öffentlichrechtliche Institution handelt ist der interkantonale Vertrag gerade die Grundlage dieser Institution. Er tritt in diesem Sinne an die Stelle der innerkantonale für die Errichtung solcher Institutionen notwendigen gesetzlichen Grundlage (vgl. Zehnder 2007: 88f.). Dagegen kommen gemeinsame Trägerschaften in privatrechtlicher Form grundsätzlich ohne öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen den Trägerkantonen aus, denn privatrechtliche Institutionen entstehen allein entsprechend dem Bundesprivatrecht und können mittels interkantonaler Verträge nicht verändert werden (vgl. Zehnder 2007: 79 f.).

Umstritten ist in der Literatur die Zuordnung von Verträgen, welche lediglich die Erbringung einer Leistung eines Kantons zugunsten anderer Kantone zum Gegenstand haben, ohne dass sie zur Schaffung gemeinsamer Organisationen oder Einrichtungen führen würden (sog. Leistungskauf, vgl. Zehnder 2007: 64 ff.). Letztendlich hängt die Qualifizierung davon ab, ob nur diejenigen Verträge als organisatorisch bezeichnet werden, welche zur Schaffung interkantonalen Organe führen (in diesem Sinne wohl Abderhalden 2008: 886), oder ob darunter in einem weiteren Sinne auch Verträge zu zählen sind, welche die Erfüllung einer kantonalen Aufgabe interkantonal organisieren, ohne interkantonale Organe zu errichten (so etwa Zehnder 2007: 64 ff., der diese Frage allerdings insofern relativiert, als die Unterscheidung letztendlich keine direkten rechtlichen Folgen aufweise).

4.1.1.4 Bilaterale und multilaterale Verträge

Eine weitere Unterscheidung betrifft die Anzahl der an einem (öffentlich- oder privatrechtlichen) Vertrag beteiligten Parteien. Von bilateralen Verträgen spricht man dabei, wenn sich lediglich zwei Vertragsparteien gegenüberstehen. Dagegen handelt es sich beim Vertragsabschluss von drei und mehr Parteien um einen multilateralen Vertrag (vgl. Häfelin 1969: 579). Grundsätzlich kann ein Vertrag zwischen beliebig vielen Parteien geschlossen werden.

4.1.2 Nichtvertragliche Zusammenarbeit

Aus dem Recht der Kantone, Verträge abzuschliessen, lässt sich nicht etwa ableiten, dass sie sich bei ihrer Zusammenarbeit immer des formellen Vertrags bedienen müssten. Es bleibt den Kantonen grundsätzlich frei gestellt, ob sie ihre Zusammenarbeit verbindlich regeln oder auf vertragsloser, allenfalls sogar informeller Basis zusammenarbeiten wollen. Indessen gilt, dass die vertragliche Regelung umso angezeigter ist, je verbindlicher die Zusammenarbeit sein soll (vgl. Zehnder 2007: 61). In der Praxis kommt der nichtvertraglichen Zusammenarbeit denn auch nach wie vor grosse Bedeutung zu. Insbesondere kann sie unter Umständen die Behandlung politisch heikler Fragen erleichtern und die Lösung von Einzelproblemen vereinfachen (vgl. Brunner 2000: 110). Als Formen der nichtvertraglichen Zusammenarbeit sind etwa Netzwerke zu erwähnen, worunter in diesem Zusammenhang Kommunikationsbeziehungen zwischen Individuen zu verstehen sind (vgl. zum Netzwerkbegriff Thom/Ritz 2006: 20 f.), aber auch Arbeitsgruppen, wie sie beispielsweise die KdK kennt. Letztere werden in der Regel themenorientiert geschaffen und bezwecken, spezifische Probleme zu bearbeiten bzw. zu lösen oder Erfahrungen auszutauschen (vgl. Brunner 2000: 113). Oftmals bestehen aber auch förmliche Organisationen ohne Vertragsform, so etwa zahlreichen Konferenzen auf allen Stufen der Regierung und Verwaltung. In der Literatur wird überdies auf die „konsultative Zusammenarbeit“, die informelle Informationsbeschaffung bei entsprechenden Amtstellen anderer Kantone oder der Fachverwaltung des Bundes als Form der nichtvertraglichen Kooperation hingewiesen, welche sich besonders dann ergibt, wenn die Kantone Bundesrecht zu vollziehen haben und ungewöhnliche Vollzugssituationen erstmals eintreten (vgl. Brunner 2000: 111 ff.).

4.2 Kooperationsformen

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die Zusammenarbeitsformen nach ihrer rechtlichen Typologie unterschieden wurden, wird im Folgenden detailliert dargestellt, welcher Kooperationsformen sich die Kantone bei der interkantonalen Zusammenarbeit bedienen können bzw. dürfen. Dabei ist entsprechend der Terminologie der IRV zwischen Leistungskauf einerseits und gemeinsamer Trägerschaft andererseits zu unterscheiden. Es handelt sich dabei um zwei Grundtypen: Während beim Leistungskauf die Zusammenarbeit dahin geht, dass ein Kanton bzw. seine Einrichtungen eine Leistung nicht nur für sich sondern auch für einen oder mehrere andere Kantone erbringen, erbringen bei der gemeinsamen Trägerschaft zwei oder mehr Kantone eine Aufgabe gemeinschaftlich, partnerschaftlich (vgl. Zehnder 2007: 64).

4.2.1 Leistungskauf

Im Kontext der interkantonalen Zusammenarbeit bedeutet Leistungskauf, dass ein Kanton beabsichtigt, auf die eigene Erbringung einer Leistung oder eines Dienstes zu verzichten und diese bei einem anderen Kanton einzukaufen. Beim Leistungskauf handelt es sich demnach um ein vertragliches Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Kantonen und damit um einen öffentlichrechtlichen Vertrag. Das Anwendungsfeld für Leistungskäufe ist nahezu unermesslich. Sie können etwa die ausserkantonale Übernahme von Polizeiaufgaben, die Aufnahme ausserkantonaler Strafgefangener in Nicht-Konkordatsanstalten, die Heilmittelkontrolle oder das Zivilstandswesen betreffen (vgl. Zentralschweizer Regierungskonferenz 2009). Wie vorne dargelegt können derartige Verträge entsprechend dem Grundsatz der Vertragsfreiheit nahezu beliebig ausgestaltet werden. Fällt der Leistungskauf in den Anwendungsbereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, sind dagegen die Grundsätze der IRV zu beachten: Insbesondere hat der Leistungskauf mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch zu erfolgen, dem Leistungskäufer ist ein mindestens partielles Mitspracherecht einzuräumen, die Leistungen müssen Nachfragenden aus den Vertragskantonen grundsätzlich gleichberechtigt zur Verfügung gestellt werden und der Leistungserbringer hat den Leistungskäufer periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren (vgl. Art. 21 ff. IRV).

4.2.2 Gemeinsame Trägerschaft des Privatrechts

Interkantonale Zusammenarbeit kann auch derart ausgestaltet werden, dass zwei oder mehr Kantone eine Leistung gemeinsam erbringen, indem sie eine gemeinsame Organisation oder Einrichtung gründen, welche die Leistung erstellt. Da die Kantone - wie bereits erwähnt - grundsätzlich auch Träger des Privatrechts sind, steht es ihnen auch zu, sich privatrechtlicher Rechtsformen zu bedienen. Allerdings sind sie dabei - wie Private auch - an die bundeszivilrechtlichen Vorgaben des ZGB und OR gebunden. Dieses sieht nicht nur eine geschlossene Zahl privatrechtlicher Organisationsformen vor (sog. Numerus clausus), sondern bestimmt auch weitgehend deren inhaltliche Ausgestaltung. Es steht den Kantonen nicht zu, abweichendes Recht zu setzen, das dem Bundeszivilrecht widerspricht (vgl. Hauser 2002: 48 f.).

Der Bundesgesetzgeber sieht acht privatrechtliche Gesellschaftsformen vor. Die Einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR), die Kollektivgesellschaft (Art. 552 ff. OR) und die Kommanditgesellschaft (Art. 594 ff. OR) sind den Rechtsgemeinschaften zuzurechnen. Rechtsgemeinschaften besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind ein Zusammenschluss von Personen, die auch Rechtsträger sind. Dagegen sind die Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR, die Kommanditaktiengesellschaft gemäss Art. 764 ff. OR, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung gemäss Art. 772 ff. OR, die Genossenschaft gemäss Art. 828 ff. OR und der Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB als Körperschaften zu qualifizieren. Ihnen kommt als juristische Personen eigene Rechtspersönlichkeit zu und sie sind entsprechend vom Bestand der Mitglieder unabhängig (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 44f.). Von den Körperschaften und den Rechtsgemeinschaften zu unterscheiden ist die Stiftung gemäss Art. 80 ff. ZGB. Auch sie ist eine juristische Person, besteht indessen nicht aus einem Personenverband sondern einem Zweckvermögen. Die Stiftung ist daher den Anstalten zuzurechnen (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 58 f.).

Die Errichtung einer Trägerschaft des Privatrechts allein sagt indessen noch nichts aus über Art und Umfang der Beteiligungsverhältnisse (vgl. Abbildung 2). Es gibt privatrechtliche Trägerschaften, die vollumfänglich einer staatlichen Trägerschaft zugeordnet werden können (sog. öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform oder Organisationsprivatisierungen). In diesen Fällen gliedert der Staat eine Aufgabe aus, die bis anhin von der Zentralverwaltung wahrgenommen wurde, behält aber das Aktienkapital zu 100%. Die Zielsetzung bleibt in der Regel dieselbe, aber in organisatorischer Hinsicht und bezüglich der Anstellungsverhältnisse besteht grössere Freiheit. Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform sind meistens als AG ausgestaltet, seltener als Genossenschaften (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 17). Möglich sind aber auch die Rechtsform des Vereins oder der Stiftung (vgl. Jaag 2000: 27). Der Staat kann sich sodann an der Unternehmerschaft und/oder Unternehmenskontrolle einer privatrechtlichen Trägerschaft beteiligen. In diesem Fall wird von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im weiteren Sinn gesprochen, im Gegensatz zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im engeren Sinn, worunter die gesetzlich besonders geregelte gemischtwirtschaftliche AG und Genossenschaft i.S.v. Art. 762 und 926 OR zu verstehen ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 316; Jaag 2000: 30 f.). Für die Form gemischtwirtschaftlicher Unternehmen eignen sich die AG, die Genossenschaft, Vereine und Stiftungen. Natürlichen Personen vorbehalten ist dagegen die Kollektivgesellschaft (Art. 552 Abs. 1 OR), die Mitgliedschaft als Komplementär in der Kommanditgesellschaft (Art. 594 Abs. 2 OR) sowie des unbeschränkt haftenden Aktionärs in der Kommandit-AG (Art. 764 Abs. 1 i.V.m. 552. Abs. 1 OR).

Träger Rechtsform	Staat	Staat und Private (gemischtwirtschaftl. Unternehmen im weite- ren Sinn)	Private
Öffentlich- rechtlich	Dezentralisierung -Öffentlichrechtl. Anstalt -Öffentlichrechtl. Körperschaft -Öffentlichrechtl. Stiftung	Teilprivatisierung -Spezialgesetzliche AG (Art. 763 OR)	
Privat- rechtlich	Organisationsprivati- sierung -AG -Genossenschaft -Verein -Stiftung	Teilprivatisierung - AG (Art. 620 ff. und 762 OR) - Genossenschaft (Art. 828 ff. und 926 OR) - Verein - Stiftung	Vollprivatisierung -AG -Genossenschaft -Verein -Stiftung -GmbH -Kollektivgesellschaft -Kommanditgesellschaft -Kommandit-AG -Natürliche Personen

Abbildung 2: Rechtsformen kantonalen Dezentralisierung und Privatisierung (in Anlehnung an Jaag 2000: 27).

Gemeinsame Trägerschaften in Privatrechtsform können grundsätzlich ohne öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Trägerkantonen errichtet werden, denn ihre Entstehung richtet sich allein nach den einschlägigen Bestimmungen des Zivilrechts (vgl. Kapitel 4.1.1.3). Allerdings haben die Kantone die Möglichkeit, mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag einen Trägerverband zu gründen, welcher die Rechte der Kantone gegenüber der Gesellschaft wahrnimmt. In diesem Vertrag können sich die Kantone verpflichten, eine gemeinsame privatrechtliche Trägerschaft zu gründen und die Organisation und die Übertragung der Aufgabenerfüllung festlegen (vgl. Zehnder 2007: 79 f.). Im Anwendungsbereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein öffentlicher Vertrag zwischen den Trägerkantonen unumgänglich. Zudem sind diesfalls die Bestimmungen der IRV zu beachten (vgl. Art. 10 ff. IRV).

Schliesslich können privatrechtliche Trägerschaften auch ausschliesslich in privater Hand sein. Erfüllen solche Trägerschaften öffentliche Aufgaben, unterstehen sie der staatlichen Aufsicht und sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit wie die Verwaltung selbst an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). In der Literatur wird allerdings darauf hingewiesen, dass es sich bei der Vollprivatisierung ebensowenig um eine gemeinsame Trägerschaft han-

deln kann wie bei der Errichtung einer Einrichtung nur eines Kantons, denn die gemeinsame Trägerschaft setzt eine massgebliche Beherrschung der Kantone voraus (vgl. Zehnder 2007: 78 f.).

4.2.2.1 Aktiengesellschaft (AG) (Art. 620 ff. und 762 OR)

Die AG gemäss Art. 620 ff. OR charakterisiert sich als kapitalbezogene Gesellschaft des Privatrechts, welche in der Regel - aber nicht zwingend - wirtschaftliche Zwecke verfolgt und ein kaufmännisches Unternehmen betreibt (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 400). Sie verfügt über ein zum voraus festgelegtes Grundkapital von mindestens Fr. 100'000.-- (Mindesteinlage von Fr. 50'000.--) das in Teilsommen zerlegt ist. Diese kapitalbezogene Struktur bestimmt einerseits die Ausgestaltung der Mitgliedschaft, andererseits die Gesellschaft in ihrem Ganzen Wesen. Die AG ist in diesem Sinne der eigentliche Prototyp der Kapitalgesellschaften (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 397 f.). Dementsprechend ist die Haftung der Gesellschaft gemäss zwingender gesetzlicher Ordnung auf ihr Gesellschaftsvermögen beschränkt (Art. 680 OR).

Als Organe sind zwingend die Generalversammlung, der Verwaltungsrat sowie - mit gewissen Ausnahmen - die Revisionsstelle vorgesehen, wobei nach dem Grundsatz des Paritätsprinzips jedem Organ bestimmte unentziehbare Aufgaben zukommen (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 481). Die Generalversammlung ist das höchste Organ (Art. 698 Abs. 1 OR), in dem Sinne, als ihr die wichtigsten Kompetenzen unübertragbar zugeordnet sind, insbesondere die Wahl der Organe, die Festsetzung und Änderung der Statuten und damit die Festsetzung des Zwecks der AG sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Reingewinns. Der Verwaltungsrat ist gemäss dispositivem Gesetzesrecht das geschäftsführende Organ der AG und vertritt diese gegen Aussen (Art. 716 Abs. 2 und 718 Abs. 1 OR). Ein Recht auf Vertretung im Verwaltungsrat kommt den Aktionären grundsätzlich nicht zu. Das revidierte Aktienrecht hat sogar das Erfordernis der Aktionärseseigenschaft für Verwaltungsräte ersatzlos gestrichen (vgl. Art. 707 OR). Juristische Personen, also etwa Kantone, können ihre Vertreter in den Verwaltungsrat wählen lassen (Art. 707 Abs. 3 OR). Der Einfluss der Kantone kann bei AG's, an denen ein öffentliches Interesse besteht, noch verstärkt werden durch die statutarische Einräumung des Rechts, kantonale Vertreter in den Verwaltungsrat bzw. die Revisionsstelle abzuordnen, auch wenn der Kanton selber nicht Aktionär ist. Dem Gemeinwesen steht diesfalls gegenüber dem abgeordneten Verwaltungsratsmitglied ein Weisungsrecht zu (Hauser 2002: 58). Entsprechend haftet für die vom Gemeinwesen delegierten Vertreter primär das entsendende Gemeinwesen (vgl. Art. 762 OR).

4.2.2.2 Genossenschaft (Art. 828 ff. und 926 ff. OR)

Gemäss der Legaldefinition von Art. 828 OR ist die Genossenschaft „eine als Körperschaft organisierte Verbindung einer nicht geschlossenen Zahl von Personen oder Handelsgesellschaften, die in der Hauptsache die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe bezweckt.“ Wie bei der AG handelt es sich demnach auch bei der Genossenschaft um eine Körperschaft, somit um eine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit mit typischerweise wirtschaftlicher Zielsetzung. In-

dessen tritt bei ihr - im Gegensatz zur AG - das personale Element in den Vordergrund. Im Zentrum steht die persönliche Mitwirkung der Gesellschafter, nicht die Kapitaleinlage. Der Gesellschaftszweck soll zur Hauptsache in gemeinsamer Selbsthilfe, unter persönlicher Mitwirkung der Gesellschafter, erreicht werden. Es kommt daher auf die Persönlichkeit des Mitgliedes, seine Fähigkeiten, seine Bedürfnisse, seinen Beruf an (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 601 ff.). Was die in der Legaldefinition enthaltene wirtschaftliche Zwecksetzung betrifft, ist festzuhalten, dass in der Praxis auch Genossenschaften mit ausschliesslich gemeinnützigem Zweck zugelassen sind. Anders als bei der AG kommen die wirtschaftlichen Vorteile des genossenschaftlichen Handelns den Genossenschaftern nicht bloss mittelbar in Form einer Dividende zugute, sondern werden damit ganz konkrete wirtschaftliche Bedürfnisse der Gesellschafter, beispielsweise günstige Einkaufsmöglichkeiten oder Wohnungen, befriedigt. Ebenfalls im Gegensatz zur AG besteht bei der Genossenschaft das sog. Prinzip der offenen Türe, das Verbot der Beschränkung der Mitgliederzahl (und damit der Begrenzung des Grundkapitals, sofern denn überhaupt eines vorhanden ist) sowie der übermässigen Eintrittserschwerung.

Für ihre Verbindlichkeiten haftet gemäss dispositiver Gesetzesordnung ausschliesslich das Genossenschaftsvermögen (Art. 868 OR), wobei statuarisch eine persönliche Haftung der Genossenschafter eingeführt werden kann (Art. 869 und 870 OR).

Als Organe sieht das Gesetz zwingend eine Generalversammlung vor, die - gleich der AG - als oberstes Organ bezeichnet wird und der unübertragbare Kompetenzen zukommen (Art. 879 OR). In der Generalversammlung gilt gemäss Art. 885 das Kopfstimmrecht und gemäss dispositiver Regelung das absolute Mehr (Art. 888 OR). Zweites zwingendes Organ ist die Verwaltung, welche aus mindestens drei Mitgliedern zu bestehen hat, davon die Mehrheit Genossenschafter (Art. 894 ff. OR).

Analog der AG (vgl. Kapitel 4.2.2.1) sieht Art. 926 OR für Genossenschaften, die im Interesse des Gemeinwesens liegende Aufgaben erfüllen, die Möglichkeit vor, statutarisch das Recht einzuräumen, eigene Vertreter in die Verwaltung oder Revisionsstelle abzuordnen. Ein erhöhtes Stimmrecht kann dem Gemeinwesen dagegen nicht eingeräumt werden (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 624).

4.2.2.3 Verein (Art. 60 ff. ZGB)

Der Verein ist eine personenbezogene Körperschaft zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher, beispielsweise politischer, religiöser, wissenschaftlicher, künstlerischer, wohltätiger oder geselliger Zwecke, die ein kaufmännisches Unternehmen betreiben kann (vgl. Art. 60 Abs. 1 ZGB). Die Tätigkeit des Vereins darf mithin nicht darauf ausgerichtet sein, den Mitgliedern Vermögensvorteile zu verschaffen. Andernfalls ist gemäss Verweis in Art. 59 Abs. 2 ZGB eine Gesellschaftsform des OR zu verwenden. Zulässig ist indessen das Betreiben eines nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes durch einen Verein mit ideellem Zweck, sofern dieses nicht in den Dienst wirtschaftlicher Zwecke gestellt wird sondern Mittel zur Verfolgung des idealen Zieles bleibt. In der Praxis werden darüber hinaus Vereine, die neben ideellen auch wirtschaftliche Zwecke verfolgen und bisweilen sogar solche mit rein wirtschaftlicher Zwecksetzung zugelassen, sofern sie kein kaufmännisches Unternehmen betreiben. Da der Verein somit grundsätzlich dem Wirtschaftsleben verschlossen ist, sieht das ZGB - in Anleh-

nung an die verfassungsmässig garantierte Vereinsfreiheit (vgl. Art. 23 BV) - eine äusserst freiheitliche, weitgehend dispositive Ordnung vor.

Für die Vereinschulden haftet, vorbehaltlich einer anderen statutarischen Ordnung, ausschliesslich das Körperschaftsvermögen (Art. 75a ZGB).

Als Organe sind zwingend die Vereinsversammlung, der Vorstand sowie unter gewissen Voraussetzungen die Revisionsstelle vorgesehen. Statutarisch können weitere Organe bestellt werden. Die Vereinsversammlung gilt - entsprechend dem demokratischen Grundgedanken des Vereins - als oberstes Organ, zu dessen Gunsten eine Kompetenzvermutung besteht (Art. 64 Abs. 1 und 65 Abs. 1 ZGB). Die Vereinsmitglieder haben die gleichen Rechte und Pflichten, insbesondere ist gemäss dispositiver Gesetzesbestimmung (Art. 67 ZGB) das Kopfstimmrecht vorgesehen. Eine abweichende Ordnung bis hin zum Entzug des Stimmrechts ist möglich, sofern sie sachlich gerechtfertigt und nicht willkürlich ist. Die Vereinsmitgliedschaft ist nicht übertragbar. Der Vorstand führt als Exekutivorgan des Vereins die laufenden Geschäfte und hat die Vertretung nach Aussen inne (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 629 ff.).

4.2.2.4 Stiftung (Art. 80 ff. ZGB)

„Unter einer Stiftung i.S.v. Art. 80 ff. ZGB versteht man ein Vermögen, das von einer Person zu einem von ihr festgesetzten, dauernden Zweck in der Weise verselbstständigt wird, dass das Vermögen aus dem Rechtskreis des Stifters ausgeschieden und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird“ (Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 58). Auch bei der Stiftung handelt es sich um eine juristische Person, hingegen wird sie nicht den Körperschaften sondern vielmehr den Anstalten zugerechnet. In diesem Sinne hat die Stiftung keine Mitglieder, welche souverän über Fortbestand und Zweck der juristischen Person entscheiden können, sondern nur dienende Verwaltungsorgane, die den vom Stifter vorgegebenen Willen mit den vorhandenen Vermögensmitteln auszuführen haben (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 58 ff.). Finanziert wird die Stiftung durch die Einlage des/der Stifter sowie durch Gebühren oder Abgeltungen. Der Stiftungszweck privatrechtlicher Stiftungen kann sowohl öffentlicher als auch privater Natur sein (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 320).

Die Organe der Stiftung sind in der Regel der Stiftungsrat und die Verwaltung (Direktion). Weitere Organe und die Art der Verwaltung sind gemäss Art. 83 ZGB durch die Stiftungsurkunde festzulegen. Zudem unterstehen Stiftungen der allgemeinen Stiftungsaufsicht durch das Gemeinwesen, welches für eine zweckgemässe Verwendung des Stiftungsvermögens zu sorgen hat (vgl. Hauser 2002: 61 f.).

4.2.3 Gemeinsame Trägerschaft des öffentlichen Rechts

Als öffentlichrechtliche Körperschaften haben die Kantone die Möglichkeit, gemeinsame Trägerschaften des öffentlichen Rechts zu errichten. Gemäss Art. 59 Abs. 1 ZGB bleibt für öffentlichrechtliche (und kirchliche) Körperschaften und Anstalten ausdrücklich das öffentliche Recht des Bundes und der Kantone vorbehalten. Es handelt sich dabei um einen unechten Vorbehalt, ist doch bereits in Art. 6 Abs. 1 ZGB der Grundsatz festgehalten, dass das Bundesprivatrecht die öffentlichrechtlichen Befugnisse der Kantone nicht beeinträchtigen darf (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 652). Das Bundeszivilrecht beschränkt die Kantone aber nicht

in ihrer Befugnis, andere öffentliche Institutionen als Körperschaften und Anstalten zu bilden. Im öffentlichen Recht besteht - im Gegensatz zum Privatrecht - kein Numerus clausus der Organisationsformen (vgl. Hauser 2002: 31 f.). Das kantonale öffentliche Recht darf jedoch nicht gegen Sinn und Geist des Zivilrechts verstossen, denn das bundesrechtliche Gesellschaftsrecht ist grundsätzlich abschliessend, weshalb die Kantone es nicht nachahmen, umformen oder kombinieren dürfen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 315).

In der Praxis haben sich trotz des fehlenden Numerus clausus verschiedene Grundtypen öffentlichrechtlicher Institution herausgebildet: die öffentlichrechtliche Anstalt, Körperschaft, und Stiftung sowie die spezialrechtliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 763 OR.

Im Gegensatz zu den gemeinsamen Trägerschaften des Privatrechts bedarf es für die Errichtung gemeinsamer Trägerschaften des öffentlichen Rechts immer eines Vertrages zwischen den Kantonen, denn die öffentlichrechtlichen Organisationen beruhen immer auf einem Rechtssatz (vgl. Kapitel 4.1.1.3). Der Vertrag ist einerseits Grundlage für die gemeinsam zu errichtende Trägerschaft und andererseits für die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf diese Trägerschaft. In ihm sind die öffentlichrechtlichen Aufgaben, welche die Trägerschaft zu erfüllen hat und die Kompetenzen, welche die Kantone ihr übertragen, festzulegen.

4.2.3.1 Öffentlichrechtliche Körperschaft

Öffentlichrechtliche Körperschaften werden definiert als mitgliedschaftlich verfasste, auf öffentlichem Recht beruhende und mit Hoheitsgewalt ausgestattete Verwaltungsträger, welche selbstständig öffentliche Aufgaben erfüllen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 280). Die öffentlichrechtliche Körperschaft ist damit eine juristische Person und als solche selbstständige Trägerin von Rechten und Pflichten. Grundlage der körperschaftlichen Organisation bilden die mehr oder weniger umfassenden Mitgliedschaftsrechte, welche von Verwaltungsbehörden und Betroffenen gemeinsam wahrgenommen werden. Mitglieder können dabei sowohl natürliche als auch andere juristische Personen sein. Öffentlichrechtliche Körperschaften sollen die ihnen übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung mit einer gewissen Unabhängigkeit erfüllen können, weshalb sie über Autonomie - allerdings in unterschiedlichem Ausmass - verfügen. Sie können sowohl hoheitliche als auch nichthoheitliche Verwaltungstätigkeiten ausüben, das heisst, sie können auch in Form des Privatrechts handeln.

Die Organisation einer öffentlichrechtlichen Körperschaft wird entsprechend Art. 59 Abs. 1 ZGB durch das öffentliche Recht geregelt. In der Praxis erfolgt sie meistens nach dem Vorbild der Genossenschaft oder des Vereins (vgl. Kapitel 4.2.2.2 und 4.2.2.3). Die entsprechenden Rechtsnormen des Bundeszivilrechts sind zwar grundsätzlich nicht massgeblich, werden indessen als subsidiäres öffentliches Recht herangezogen, wenn besondere öffentlichrechtliche Regelungen fehlen. Je nach Grad der Autonomie der öffentlichrechtlichen Körperschaft, das heisst dem Ausmass der Entscheidungsfreiheit und der administrativen Selbstständigkeit, kann deren Organisation detailliert durch Gesetz oder aber durch den Verband selber geregelt werden. Entsprechend der eingeräumten Autonomie ist auch der Umfang der staatlichen Aufsicht und Kontrolle unterschiedlich auszugestalten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 280 ff.).

4.2.3.2 Öffentlichrechtliche Anstalt

Die öffentlichrechtliche Anstalt ist „eine Verwaltungseinheit, zu der ein Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst ist und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltsbenützern zur Verfügung steht“ (Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 283). Im Unterschied zur öffentlichrechtlichen Körperschaft fehlt der öffentlichrechtlichen Anstalt der körperschaftliche Aufbau. Sie hat keine Mitglieder sondern lediglich Benutzer, welche die Anstalt - sofern ihnen nicht gesetzlich gewisse Mitwirkungsrechte eingeräumt werden - passiv für die Erfüllung von bestimmten Bedürfnissen in Anspruch nehmen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 284 ff.).

In der Praxis finden sich zwei Ausgestaltungsformen öffentlichrechtlicher Anstalten: Die selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Bei der Ausgestaltung der Organisation kommt dem Gemeinwesen ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Wird ihr eine klare Organisations- und Budgetkompetenz und ein Leistungsauftrag gegeben, kann sie weitgehend wie ein privatrechtlicher Rechtsträger tätig sein (vgl. Hauser 2002: 37). Dagegen ist die unselbstständige öffentlichrechtliche Anstalt eine Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist weder rechtsfähig noch verfügt sie über ein eigenes Vermögen. Letzteres ist vielmehr Bestandteil der staatlichen Trägerschaft.

Grundsätzlich unabhängig von der rechtlichen Selbstständigkeit ist die Ausgestaltung der Autonomie der Organisation. So können sowohl selbstständige als auch unselbstständige Anstalten autonom ausgestaltet werden, was sich insbesondere niederschlägt in der Kompetenz der Regelung organisatorischer Fragen und der Beziehung zwischen Anstalt und Benutzern im Rahmen von Anstaltsverordnungen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 284).

4.2.3.3 Öffentlichrechtliche Stiftung

Die öffentlichrechtliche Stiftung ist eine dem öffentlichen Recht unterstellte, in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestaltete Verwaltungseinheit, die durch einen Stiftungsakt begründet wird und mit ihrem Stiftungsvermögen eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Gleich den Stiftungen des Privatrechts i.S.v. Art. 80 ff. ZGB (vgl. Kapitel 4.2.2.4) sind somit auch die öffentlichrechtlichen Stiftungen ein Stück verselbstständigtes Vermögen, allerdings des Vermögens des Gemeinwesens. Stifter einer öffentlichrechtlichen Stiftung können natürliche oder juristische Personen sowohl des privaten als auch des öffentlichen Rechts sein. Von den öffentlichrechtlichen Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu unterscheiden sind die auch in privatrechtlicher Form erscheinenden unselbstständigen Stiftungen, die sog. Fonds, deren Vermögen analog den unselbstständigen Anstalten dem Gemeinwesen zuzurechnen ist (vgl. Hauser 2002: 44 f.).

5 Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit im Justizvollzug

Im vorhergehenden Kapitel wurden die möglichen Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit aufgezeigt. Ziel dieses Kapitels ist es, die im Bereich des Justizvollzugs institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit darzustellen und diese den Kooperationstypen bzw. -formen zuzuordnen. Dabei zeigt sich, dass der interkantonalen Zusammenarbeit in der „schweizerischen Justizvollzugslandschaft“ eine bedeutende und traditionsreiche Rolle zukommt. Warum dies so ist wird im Folgenden einleitend dargelegt.

5.1 Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug

5.1.1 Justizvollzug als kantonale Kompetenz

Gemäss Art. 123 Abs. 2 BV fällt der Straf- und Massnahmenvollzug in die Kompetenz der Kantone „soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht“. Art. 123 Abs. 3 BV räumt dem Bund sodann die Kompetenz ein, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs umfassende Vorschriften zu erlassen. Mit dieser „Kann-Vorschrift“, die dem Bund eine konkurrierende, nachträglich derogatorische Kompetenz zum Erlass von Strafvollzugsgrundsätzen einräumt, wäre der Grundstein für einen Systemwechsel vom kantonalen zu einem Bundesvollzugsrecht eigentlich gelegt (vgl. Vest 2008: 1911 f.). Der Bundesgesetzgeber hat es jedoch bis anhin unterlassen, detaillierte und einheitliche Vollzugsvorschriften zu erlassen. Der am 1. Januar 2007 in Kraft getretene revidierte Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches (AT StGB, SR 311.0) enthält zwar erstmals relativ umfassende Regelungen über den Vollzug von Strafen und Massnahmen, stellt aber keine umfassende Normierung des Justizvollzugs dar. Das Fehlen eines eigentlichen Bundesjustizvollzugsrechts wird seitens des Bundesrates damit begründet, dass es für die Kantone angesichts der anstehenden Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen sowie der Revision des Sanktionenrechts des Strafgesetzbuches nicht verkraftbar sei, ein neues Rahmengesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug umzusetzen. Die Kantone würden denn auch der Schaffung eines Bundesvollzugsgesetzes mehrheitlich ablehnend gegenüber stehen (vgl. Botschaft NFA 2005: 6094 f.).

Dem „Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen“ ist einerseits der vierte Titel des StGB (Art. 74 – 92 StGB) gewidmet. Weitere Vollzugsregeln finden sich verstreut im dritten Titel („Strafen und Massnahmen“, Art 34 ff.), im siebten Titel („Straf- und Massnahmenvollzug, Bewährungshilfe, Anstalten und Einrichtungen“) sowie in der Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz vom 29. September 2006 (V-StGB-MStG; SR 311.01). Abgesehen von dieser Verordnung, welche in erster Linie kantonale und interkantonale Kollisionsregeln aufstellt und somit eher vollzugstechnischer Natur ist, beschränkt sich der Bundesgesetzgeber im Wesentlichen auf die Regelung der verschiedenen Vollzugsorte bzw. Vollzugstufen (geschlossener und offener Vollzug, Wohn- und Arbeitsexternat, Urlaub, vgl. Art. 76 - 77a StGB), Vollzugsformen (Normalvollzug, Halbgefängnis-

schaft, Tageweiser Vollzug, modifizierter Vollzug (vgl. Art. 77b - 80 StGB), die grundlegenden Rechte und Pflichten der Gefangenen während des Vollzugs (vgl. Art. 81 ff. StGB) sowie die bedingte Entlassung und ihre Folgen (vgl. Art. 86 ff. StGB). Geregelt werden allerdings auch hier nur die Grundzüge. Den Kantonen wird in weiten Bereichen grosser Ermessensspielraum eingeräumt. So wird beispielsweise die Wahl des Vollzugsortes bzw. die Gewährung von Vollzugsöffnungen regelmässig vom Fehlen von Flucht- und Wiederholungsgefahr abhängig gemacht und die Gewährung von Vollzugsöffnungen bei Gefangenen, die ein Verbrechen gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB begangen haben, bedarf einer Beurteilung durch eine Fachkommission, „sofern die Vollzugsbehörde die Frage der Gemeingefährlichkeit nicht eindeutig beantworten kann“ (vgl. Art. 75a Abs. 1 StGB). Die Konkretisierung dieser Begriffe bzw. die Art und Weise, wie die entsprechenden Einschätzungen erfolgen ist Sache der kantonalen Vollzugsbehörden bzw. der Gerichts- und Verwaltungsbehörden im Rechtsmittelverfahren. Hinzu kommt erschwerend, dass der Bundesgesetzgeber von den Kantonen seit neuestem einen einheitlichen Vollzug strafrechtlicher Sanktionen verlangt (vgl. Art. 372 Abs. 3 StGB). Der Bundesrat hält dazu allerdings fest, es sei Sache der Kantone festzulegen, wie weit diese Einheitlichkeit gehen solle. Im Minimum seien jedoch die materiellen Grundsätze gemäss übergeordnetem Recht (Völkerrecht, Bundesrecht, Praxis des Bundesgerichts) einheitlich zu vollziehen (vgl. Botschaft NFA 2005: 6095).

5.1.2 26 Wege führen (nicht) zum Ziel

Fallen Politikbereiche in die kantonale Kompetenz, führt dies in der Regel zu 26 verschiedenen kantonalen Erlassen, welche den Gegenstand auf gewohnt föderalistische Art in sehr unterschiedlichem Detaillierungsgrad und auch in materieller Hinsicht wenig homogen regeln. Aufgrund der Organisationsautonomie der Kantone (vgl. Kapitel 2.2) erfolgt die Aufgabenerfüllung zudem auch in organisatorischer Hinsicht zumeist auf äusserst unterschiedliche Weise. Dies gilt grundsätzlich auch für den Justizvollzug. So finden sich etwa im Kanton Zürich Vollzugsbestimmungen im Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 1. Januar 2007 ((StJVG) LS 331) und der gestützt darauf erlassenen Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JV, LS 331.1), welche nicht weniger als 170 Paragraphen aufweist, während beispielsweise die Verordnung zum Vollzug von Strafen und Massnahmen des Kantons Appenzell Ausserrhoden gerade 15 Artikel umfasst. Nicht anders verhält es sich in organisatorischer Hinsicht: Als Folge der kantonalen Organisationsautonomie sind im Bundesstaat Schweiz die unterschiedlichsten Behördenorganisationen mit dem Justizvollzug betraut. Während im Kanton Zürich seit dem Jahr 1999 alle mit dem Vollzug von Sanktionen des Erwachsenenstrafrechts betrauten Dienststellen, inklusive dem Psychiatrisch-Psychologischen Dienst und den kantonalen Vollzugsinstitutionen im Amt für Justizvollzug der Direktion und des Innern integriert sind, ist beispielsweise im Kanton Aargau der Straf- und Massnahmenvollzug dem Departement für Volkswirtschaft und Inneres angegliedert, für den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen sind die Bezirksämter zuständig und die Bewährungshilfe ist gar als privatrechtlicher Verein nicht in die Verwaltung integriert.

Dass der kantonale Alleingang im Bereich Justizvollzug nicht zielführend ist, zeigte sich indessen schon früh. Man erkannte die Notwendigkeit zur interkantonalen Zusammenarbeit

(vgl. Brunner 2000: 208 ff.). Denn die Justiz- (und Polizei-)arbeit erfordert einerseits grosse logistisch-infrastrukturelle Aufwendungen, andererseits macht die Kriminalität vor Landes- bzw. Kantongrenzen keinen halt, sodass Kooperation, beispielsweise in Form von Rechtshilfe, unumgänglich ist, soll eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung erfolgen. Diese Ausgangslage hat zu einem „Geflecht von Zusammenarbeitsinstitutionen“ (Brunner 2000: 209) geführt, welches seit dem 20. Jahrhundert laufend vertieft wurde.

Im Vordergrund der interkantonalen Zusammenarbeit standen und stehen dabei Planung und Betrieb von Strafanstalten und Vollzugsinstitutionen. Der Gesetzgeber sieht verschiedene Anstaltstypen vor, beispielsweise offene und geschlossene Strafanstalten, die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat (vgl. Art. 377 StGB). Dass alle 26 Kantone und Halbkantone das ganze Sortiment von Anstaltstypen bereitstellen, ist aber weder möglich noch sinnvoll. Die Einräumung vertraglicher Mitbenutzungsrechte an Anstalten und Einrichtungen anderer Kantone drängt sich daher geradezu auf. In diesem Sinne wird in Art. 378 StGB unter dem Titel „Zusammenarbeit der Kantone“ sogar explizit das (allerdings gemäss Art. 48 BV ohnehin bestehende, vgl. Kapitel 2.2.1) Recht der Kantone, Vollzugsinstitutionen gemeinsam zu betreiben oder sich vertragliche Mitbenutzungsrechte zu sichern, erwähnt. Art. 378 Abs. 2 StGB macht es den Kantonen sogar zur Pflicht, bei der Zuteilung Gefangener zusammenzuarbeiten und einander über die Besonderheiten ihrer Institutionen zu orientieren. Der Strafvollzug stellt in diesem Sinne ein „klassisches Beispiel für Grössen- und Skaleneffekte“ dar (Brunner 2000: 213).

Darüber hinaus wurde bereits früh die Notwendigkeit einer möglichst weitgehenden Rechtsvereinheitlichung erkannt. Gerade das Mitbenutzungsrecht der Kantone an den sog. Konkordatsanstalten führt zu einer interkantonalen Durchmischung: In ein und derselben Institution sitzen Gefangene verschiedener Kantone ein. Die Gleichbehandlung der verschiedenen Gefangenen drängt sich in diesen Fällen aus Gründen der Rechtsgleichheit, aber auch aus reinen institutionellen Praktikabilitätsgründen auf. Hinzu kommt, dass die Vollzugszuständigkeit während andauerndem Strafvollzug von einem Kanton auf einen anderen übergehen kann (vgl. z.B. Art. 14 lit. a V-StGB-MStG), was bei unterschiedlichen kantonalen Regelungen zu geradezu absurden Resultaten führen könnte, indem etwa ein sich bereits im gelockerten Regime befindender Gefangener bei einem Wechsel der Vollzugszuständigkeit in ein strengeres Regime zurückversetzt werden müsste, einzig deshalb, weil er gemäss neu zur Anwendung gelangendem kantonalem Recht die (zeitlichen) Voraussetzungen für Ersteres noch nicht erfüllt.

Schliesslich bedingt die effektive, effiziente und professionelle Aufgabenerfüllung der mit dem Justizvollzug betrauten Amtstellen und Behörden ganz grundsätzlich den gegenseitigen Wissenstransfer und Fachaustausch. Denn so unterschiedlich die kantonale Behördenorganisation auch sein mag, haben die Vollzugsbehörden letzten Endes alle denselben Auftrag zu erfüllen: Den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen. Sie bewegen sich dabei alle in einem rechtlich und gesellschaftlich sensiblen und zunehmend exponierten Bereich (vgl. Kapitel 6.2) und macht ein negativer Vorfall im Justizvollzug Schlagzeigen, macht der Ruf nach mehr Sicher-

heit regelmässig nicht vor den Kantonsgrenzen halt. Gegenseitige Hilfe und Unterstützung ist daher im Interesse aller. Dies umso mehr, als die Vollzugsbehörden eine Funktion ausüben, für die es weder eine eigentliche schulische noch eine berufliche Ausbildung gibt und deren Grundlagen selbst in juristischer Hinsicht wenig Beachtung finden. Somit sitzen alle mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen betrauten Behörden gewissermassen im selben Boot.

5.2 Kooperationsformen im Justizvollzug – Schweizerische Justizvollzugslandschaft

5.2.1 Strafvollzugskonkordate

Die Kantone haben sich aufgrund dieser Ausgangslage (vgl. Kapitel 5.1.2) im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges flächendeckend zu drei Konkordaten zusammengeschlossen: Dem Ostschweizer Strafvollzugskonkordat gehören die beiden Appenzeller Halbkantone, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zürich an. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Solothurn, Uri und Zug bilden das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz, und schliesslich besteht das Concordat Latin, zu dem die Kantone Fribourg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Wallis und Tessin zählen. Diese drei Konkordate sind als interkantonale Verträge organisatorischer Art zu qualifizieren, denn sie verfügen - wie sogleich gezeigt wird - über umfangreiche Kommissionsstrukturen.

5.2.1.1 Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz

Das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat wurde bereits im Jahre 1956 geschlossen. Der Kanton Zürich trat indessen erst im Jahre 1976 bei. Das Konkordat wurde am 29. Oktober 2004 letztmals erneuert. Gemäss Ingress der Konkordatsvereinbarung hat es die Verteilung und Koordination der Aufgaben bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen, die Ermöglichung eines grundrechtskonformen, effizienten und kostengünstigen Vollzugs sowie die Vereinheitlichung des Vollzugs mit dem Zweck, die Vollzugsziele bestmöglich zu erreichen, zum Ziel. In diesem Sinne werden die Vollzugsaufgaben unter den Konkordatskantonen aufgeteilt und namentlich festgelegt, welche Vollzugsinstitutionen für den gemeinsamen Vollzug bereitzustellen, auszubauen und zu führen sind. Andererseits verpflichten sich die Kantone, die von ihnen zu vollziehenden Sanktionen grundsätzlich in den Konkordatsanstalten zu vollziehen (Konkordatsvereinbarung OSK, Art. 9).

Oberstes Organ des Konkordats ist die Strafvollzugskommission (Art. 2 Konkordatsvereinbarung OSK), bestehend aus je einem Vertreter der Regierungen der beteiligten Kantone. Ihr kommen weit reichende Kompetenzen zu, etwa die Bestimmung der Konkordatsanstalten sowie die Festlegung von deren Kostgeld, die Bestellung der Organe und die Abgabe von Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen des Bundes und internationalen Verträgen internationaler Organisationen sowie das Aufsichtsrecht über die Anwendung und Auslegung des Konkordats und die Entscheidkompetenz bei Streitigkeiten. Darüber hinaus steht ihr die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien zur Zusammenarbeit im Vollzugsbereich und zur Ausgestal-

tung des Vollzugs zu, welche mit Zustimmung aller Beteiligten verbindlich erklärt werden können. Insgesamt sind derzeit 13 Richtlinien in Kraft, welchen allen Verbindlichkeit zukommt.

Die Strafvollzugskommission bestellt das Konkordatssekretariat sowie als vollziehendes Organ die Zentralstelle, bestehend aus dem Konkordatssekretariat sowie Vertretern der verschiedenen Fachkonferenzen (Art. 3 ff. Konkordatsvereinbarung OSK). Derzeit wird das Konkordatssekretariat von zwei Co-Sekretären im Nebenamt geführt, welche in ihrer Haupttätigkeit in den Ämtern der Kantone Zürich und St. Gallen tätig sind. Es wird finanziell durch einen jährlichen Beitrag der Konkordatskantone im Verhältnis der Einwohnerzahl gemäss der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung getragen.

Sodann bestehen zum Zweck des Fach- und Informationsaustausches sowie der Früherkennung von Entwicklungen und Tendenzen in den jeweiligen Fachbereichen die Fachkonferenzen der Anstaltsleiter, der Einweisungs- und Vollzugsbehörden und der Bewährungshilfe (Art. 5 Konkordatsvereinbarung OSK). Die Fachkonferenzen, denen die Leiterinnen und Leiter der Einweisungs- und Vollzugsbehörden der Konkordatskantone bzw. die Direktoren der Konkordatsanstalten angehören, tagen regelmässig mindestens zweimal im Jahr, unter Einbezug des Konkordatssekretariats (vgl. Reglement OSK).

Schliesslich bestellt die Strafvollzugskommission die im revidierten Strafrecht (Art. 62d Abs. 2 StGB) vorgesehene Fachkommission für die Überprüfung der Gemeingefährlichkeit, welcher auf Antrag beratene Funktion bei geplanten Vollzugentscheiden zukommt. (Art. 6 Konkordatsvereinbarung OSK). Für die Entschädigung der Fachkommissionsmitglieder ist der Kanton zuständig, in welchem sie ihre Hauptfunktion ausüben. Das dem Amt für Justizvollzug angegliederte Fachkommissionssekretariat wird nach dem Verursacherprinzip mittels erhobener Fallpauschalen pro Fallvorlage finanziert (vgl. Gebührenordnung OSK)

5.2.1.2 Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Das Nordwest- und Innerschweizerische Strafvollzugskonkordat wurde im Jahre 1959 gegründet und am 5. Mai 2006 erneuert. Gemäss Ingress der Konkordatsvereinbarung (Konkordatsvereinbarung NWI) sowie dem Reglement des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz vom 24. April 2008 (Reglement NWI) hat es zum Ziel, Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich und kostengünstig zu vollziehen, Vollzugsplätze in bedarfsgerechter Anzahl gemeinsam zu planen und die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen zu verteilen und zu koordinieren. Auch diese Konkordatsvereinbarung beinhaltet eine Liste der verschiedenen Anstaltstypen, welche als Konkordatsinstitutionen zu betreiben sind und verpflichtet im Gegenzug die Kantone, die von ihnen zu vollziehenden Sanktionen grundsätzlich in den Konkordatsanstalten zu vollziehen (Art. 13 Konkordatsvereinbarung NWI).

Oberstes Organ des Konkordats ist die Konkordatskonferenz, bestehend aus je einem Regierungsmitglied der beteiligten Kantone (Art. 3 Konkordatsvereinbarung NWI), welche über

ähnlich weit reichende Kompetenzen wie die Strafvollzugskommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats verfügt. Für das Streitbeilegungsverfahren wird indessen in Abweichung zur Ostschweiz auf die IRV verwiesen und damit die Zuständigkeit des Präsidenten der KdK und der Interkantonalen Vertragskommission (IKV) begründet (Art. 21 Konkordatsvereinbarung NWI). Die Konkordatskonferenz ist auch zuständig für die Wahl des Konkordatssekretärs. Derzeit wird das Sekretariat von einer ausserhalb der Verwaltung stehenden Privatperson mit 50 Stellenprozent geführt.

Auch das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz sieht die Fachkonferenzen der Einweisungs- und Vollzugsbehörden, der Vollzugsinstitutionen und der Bewährungshilfe vor. Die Fachkonferenzen finden im Vergleich zur Ostschweiz jedoch in einem weit grösseren Kreis statt. Insbesondere diejenige der Einweisungs- und Vollzugsbehörden beschränkt sich nicht auf deren Leiter. Im Weiteren bestehen die ständigen Arbeitsgruppen Koordination und Planung (Art. 8 Konkordatsvereinbarung NWI), denen in erster Linie die Aufgabe der Koordination und Analyse kantonsübergreifender Entwicklungen im Fachbereich zukommt. Der Arbeitsgruppe gehören unter anderem Vertreter der drei Fachkonferenzen an.

Schliesslich hat auch im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz die Konkordatskonferenz die Fachkommission gemäss Art. 62d Abs. 2 StGB zu bestellen. Eine interkantonale Fachkommission wurde aber erst in Zusammenhang mit der Revision des AT StGB geschaffen. Entsprechend ist sie weitgehend dem Modell des Ostschweizer Konkordats nachgebildet (vgl. Reglement für die konkordatliche Fachkommission (KoFako) vom 27. März 2009).

5.2.1.3 Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz

Das Concordat Latin über den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und jungen Erwachsenen wurde im Jahr 1966 geschlossen und am 10. April 2006 letztmals erneuert. Es ist eine Vereinbarung der übergeordneten Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz. Die umfangreiche Konkordatsvereinbarung regelt den Vollzug von Freiheitsstrafen, Verwahrungen und stationären Massnahmen sowie den vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug. Es basiert auf dem Grundgedanken, dass von den zuständigen Behörden neue Strukturen und geeignete Anstalten für den Vollzug zur Verfügung gestellt werden müssen, dass die Bedingungen des Vollzugs und der damit verbundenen Entscheide im Sinne der interkantonalen Zusammenarbeit zu harmonisieren sind und dass die interkantonale Zusammenarbeit Wirtschaftlichkeit, Qualitätssicherung und öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten hat. Auch das Concordat Latin bezeichnet Konkordatsanstalten, welche verpflichtet sind, die Verurteilten der Vertragskantone aufzunehmen und auferlegt Letzteren die Pflicht, ihre Gefangenen in die Konkordatsanstalten einzuweisen (Art. 14 ff. Konkordatsvereinbarung) wobei der Kanton Tessin eine Sonderstellung einnimmt (vgl. Art. 30 f. Konkordatsvereinbarung). Darüber hinaus umfasst es Bereiche des Vollzugs, welche bei den beiden deutschsprachigen Konkordaten ihren Niederschlag in den Richtlinien finden.

Als Organe sind die Konferenz der für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen kantonalen Behörden der lateinischen Schweiz (Konferenz), das Sekretariat der Konferenz,

die Konkordatskommission und die Kommission der Bewährungshilfe vorgesehen (Art. 2 Konkordatsvereinbarung). Die Konferenz, welche sich aus je einem Vertreter der französischsprachigen Schweiz zusammensetzt (der Kanton Tessin nimmt dagegen nur mit beratender Stimme Teil) ist das höchste Organ des Konkordats. Ihre Befugnisse entsprechen inhaltlich weitgehend denjenigen der anderen beiden Konkordate. Analog der Ostschweiz ist sie einzige Instanz bei Streitigkeiten (vgl. Art. 3 f. und 32 Konkordatsvereinbarung). Die Konkordatskommissionen entsprechen den Fachkonferenzen der Einweisungs- und Vollzugsbehörden und der Bewährungshilfe der beiden deutschsprachigen Konkordate (vgl. Art. 7 ff. Konkordatsvereinbarung).

5.2.2 Konkordatsübergreifende Kooperationsformen

5.2.2.1 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist ein vertraglicher Zusammenschluss der Regierungen sämtlicher Kantone. Sie ist demnach keine speziell mit der interkantonalen Zusammenarbeit im Justizvollzug betraute Organisation. Dennoch verdient sie an dieser Stelle Erwähnung, denn die KdK hat zum grundlegenden Zweck, die Zusammenarbeit unter den Kantonen zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination der Kantone sicherzustellen, insbesondere betreffend der Erneuerung und Erweiterung des Föderalismus, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone und der Willensbildung und Entscheidvorbereitung im Bund (vgl. Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 (Vereinbarung)). Für den in den kantonalen Zuständigkeitsbereich fallenden Justizvollzug kommt der KdK daher eine grundsätzliche Bedeutung zu.

Die KdK verfügt über eine Plenarkonferenz, einen leitenden Ausschuss als oberstes Exekutivorgan und ein ständiges Sekretariat als Organe (Art 5 ff. Vereinbarung). Auch bei ihr handelt es sich demnach um einen organisatorischen Vertrag (vgl. Kapitel 4.1.1.3).

5.2.2.2 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist ihrer Rechtsform nach ein privatrechtlicher Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB. Die Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen sind *ispo iure* Mitglieder der KKJPD (vgl. Art. 2 Statuten KKJPD). Der Zweck des Vereins besteht gemäss Art. 1 Abs. 2 der Vereinsstatuten in der Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit anderen wichtigen Organisationen aus dem Gebiet des Justiz- und Polizeiwesens. Organe der KKJPD sind die Plenarversammlung, der Vorstand, die ständigen Kommissionen und die Kontrollstelle (Art. 4 Statuten KKJPD). Eine der ständigen Kommissionen ist diejenige für Strafvollzug und Anstaltswesen, der sog. Neunerausschuss, bestehend aus 6 Justizdirektoren bzw. -direktorinnen und den Sekretären der Strafvollzugskonkordate. Der Neunerausschuss dient als Koordinationsorgan zwischen den Kantonen und den Konkordaten (vgl. Abderhalden 2008: 902).

5.2.2.3 Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ)

Das Schweizerische Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal (SAZ) mit Sitz in Bern wurde im Jahr 1977 gegründet. Es trägt die Rechtsform einer Stiftung gemäss Art. 80 ff. ZGB. Träger der Stiftung SAZ ist die KKJPD. Die Stiftung hat zum Zweck, den im Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen tätigen Personen die erforderliche berufliche Aus- und Weiterbildung in theoretischer und praktischer Hinsicht zu vermitteln (Art. 1 Stiftungsurkunde SAZ). Eine anerkannte Grundausbildung mit Berufsprüfung als Fachmann bzw. Fachfrau für Justizvollzug existiert allerdings erst seit dem Jahr 2002 und richtet sich ausschliesslich an das Betreuungs- bzw. Aufsichtspersonal der Vollzugsinstitutionen. Für die Einweisungs- und Vollzugsbehörden existiert dagegen nach wie vor weder eine umfassende Grundausbildung noch eine Berufsprüfung, sodass das Personal dieser Behörden weitestgehend „on the job“ ausgebildet wird (vgl. Kapitel 5.1.2). Immerhin hat es die Möglichkeit, einzelne Module der vom SAZ angebotenen Ausbildung zu besuchen. Darüber hinaus bietet das SAZ regelmässig themenbezogene Fachtagungen und kurze Weiterbildungen für die Leiterinnen und Leiter der Vollzugsbehörden bzw. der Bewährungshilfe wie auch für deren Mitarbeitenden an und bildet so eine bewährte interkantonale bzw. interkonkordatliche Austausch-, Vernetzungs- und Weiterbildungsplattform.

Organe der SAZ sind einmal der Schulrat, welcher sich aus Vertretern der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, des Bundes, der Anstaltsdirektoren, des Anstaltspersonals sowie der Wissenschaft zusammensetzt. Der Schulrat hat zur Aufgabe, Leitlinien und Ziele der Grundausbildung und der Fortbildung zu formulieren. Diese werden vom Schulausschuss, welcher ebenfalls von einem Regierungsrat präsiert wird, konkretisiert. Schliesslich verfügt das SAZ über eine Direktion.

Finanziert wird das SAZ durch die Kantone, welche einen Beitrag entsprechend den jährlichen Aufenthaltstagen und Insassen ihrer Vollzugsinstitutionen leisten. Auf Gesuch hin kann das Bundesamt für Justiz zudem Beiträge leisten (vgl. Art. 24 der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, LSMV; SR 341.1).

5.2.2.4 Weitere konkordatsübergreifende Kooperationsformen

Interkantonale Zusammenarbeit über die Konkordatsgrenzen hinaus findet auf vertraglicher Basis bezogen auf einzelne Leistungen statt. So erbringen die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des Kantons Zürich etwa Leistungen im Bereich der Lernprogramme für andere Kantone und der Psychiatrisch Psychologische Dienst des JuV Zürich erstellt Gutachten und Gefährlichkeitsbeurteilungen für andere Kantone. In neuester Zeit, insbesondere seit in Kraft treten des revidierten AT StGB, zeichnen sich sodann vermehrt die Tendenz zur vertragslosen Zusammenarbeit in fachspezifischen Bereichen ab. Zu erwähnen ist etwa die im Jahr 2008 ins Leben gerufene Konferenz der Gemeinnützigen Arbeit, welche die Abstimmung der kantonalen Vollzugspraxen und den Erfahrungsaustausch betreffend die seit dem 1. Januar 2007 als Sanktion ins StGB aufgenommene Sanktion der Gemeinnützigen Arbeit zum Ziel hat. Darüber hinaus finden regelmässig Konferenzen der kantonalen Leitungen der Justizvollzugsämter der grösseren deutschsprachigen Kantone statt, insbesondere zwischen Bern und Zürich.

6 Risikoorientierter Sanktionenvollzug

Die Kantone bzw. die mit dem Justizvollzug beauftragten Behörden und Organisationen haben alle ein und denselben Auftrag, nämlich strafrechtliche Sanktionen entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben zu vollziehen. Dabei kommt ihnen - wie im letzten Kapitel dargelegt - ein grosser Ermessensspielraum zu. Der Bundesgesetzgeber überlässt den Kantonen nicht nur die konkrete Ausgestaltung des Vollzugs, er legt auch die Ziele des Sanktionenvollzugs nur in allgemeinen, teilweise sogar widersprüchlichen Grundzügen fest. In diesem Kapitel werden die Vollzugsziele des StGB und die sich daraus ergebenden Konflikte und Kontroversen dargestellt. Sodann wird aufgezeigt, in welches Dilemma diese Zielkonflikte die kantonalen Vollzugsbehörden führen, bevor das vom Kanton Zürich auf dieser Grundlage erarbeitete Konzept „Risikoorientierter Sanktionenvollzug“ (ROS) erläutert wird, mit welchem ein neuer Weg im Sanktionenvollzug beschritten wird.

6.1 Vollzugsziele des StGB

Der Bundesgesetzgeber stellt für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen in den Artikeln 74 und 75 StGB Grundsätze auf. Danach ist die „Menschenwürde des Gefangenen oder des Eingewiesenen zu achten. Seine Rechte dürfen nur so weit eingeschränkt werden, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern“ (Art. 74 StGB). Und gemäss Art. 75 StGB hat der Strafvollzug „das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben“. Insgesamt werden in Art. 75 StGB vier Vollzugsziele festgelegt, welche es bei der Ausgestaltung des Strafvollzugs zu berücksichtigen gilt. So soll der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich entsprechen (Normalisierungsprinzip), die Betreuung der Gefangenen gewährleisten (Betreuungsprinzip), den schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges entgegenwirken (Entgegenwirkungsprinzip) und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessene Rechnung tragen (Sicherungsprinzip) (vgl. Brägger 2007b: 1506 f.). Diese Grundsätze haben als übergeordnete Ziele zu gelten, an denen sich der individuelle Vollzugsplan (vgl. Art. 75 Abs. 3 StGB) und damit die Leistungen und Entscheide aller am Sanktionenvollzug beteiligten Akteure auszurichten haben. Für den Kanton Zürich finden sich diese Vollzugsgrundsätze zudem explizit im StJVG wieder, welches in § 20 Abs. 1 als Ziel des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen die Vermeidung von Rückfällen und die Unterstützung der Verurteilten bei der Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Führung eines straffreien Lebens bezeichnet. In diesem Sinne ist der Vollzug von Freiheitsstrafen auf die schrittweise Rückkehr in die Lebensumstände in Freiheit auszurichten, wobei Massnahmen namentlich zum Schutz der Allgemeinheit vorbehalten bleiben (§ 20 Abs. 2 StJVG). Gemäss Abs. 3 von § 20 StJVG hat die verurteilte Person die Pflicht, bei der Erreichung dieser Vollzugsziele mitzuwirken.

In den Grundsätzen von Art. 74 und 75 StGB ist „ein klares Bekenntnis für einen auf Humanität und Wiedereingliederung ausgerichteten Strafvollzug“ (Brägger 2007a: 73) zu sehen. Der

Strafvollzug hat sich an der Spezialprävention, der Resozialisierung der Straftäter bzw. deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft auszurichten. Auch wenn es der Gesetzgeber unterlassen hat, bei der kumulativen Aufzählung der Vollzugsziele eine Prioritätensetzung vorzunehmen, hat die Resozialisierung ohne Weiteres als Hauptziel des Strafvollzugs zu gelten (vgl. Brägger 2007b: 1504). Soll bzw. darf sich der Strafvollzug nicht darauf beschränken, Straftäter „wegzusperren“ mit dem einzigen Ziel, die Sicherheit der Gesellschaft (vorübergehend) zu erhöhen, muss er darauf abzielen, Straftäter von der Begehung weiterer Delikte abzuhalten. Der Gesetzgeber lässt allerdings offen, auf welche Weise dies zu geschehen hat. Die Frage, welche Resozialisierungsmassnahmen wirksam sind, ist dementsprechend nicht nur Gegenstand diverser Untersuchungen (vgl. etwa die Untersuchung von Besozzi (1998/1999) oder Endras et. al. (2007), sondern auch kontroverser Diskussionen (vgl. Brägger 2007a: 74 f.). Der Justizvollzug in seiner traditionellen Form legt dabei das Schwergewicht auf die soziale Integration bzw. Reintegration und bemüht sich in erster Linie um berufliche und schulische Förderungsmassnahmen. Demgegenüber sieht die neuerer Forensik zumindest bei Gewalt- und Sexualstraftätern gezielte Therapien als einzig wirkungsvolle Resozialisierungsmöglichkeit. Denn neuere Untersuchungen haben ergeben, dass Prädiktoren wie soziale Herkunft, berufliche Leistung oder Bildungsstand jedenfalls für kriminelles Verhalten im Gewalt- und Sexualbereich eine unbedeutendere Rolle spielen als antisoziale und prokriminelle Einstellungen, schlecht angepasste Verhaltensgewohnheiten oder Persönlichkeitseigenschaften. Diese Erkenntnis darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel der Resozialisierung je nach persönlichen Ressourcen und Defiziten, Art der Delinquenz und letzten Endes auch der bei endlichen Freiheitsstrafen überhaupt zur Verfügung stehenden Zeit unterschiedlicher Interventionen bedarf bzw. überhaupt möglich sind. Es mag zwar zutreffend sein, dass es, wenn ein Psychopath im Strafvollzug eine Schreinerlehre macht, nicht einen Psychopathen weniger gibt, sondern lediglich einen Psychopathen mit Schreinerlehre (Brägger 2007a: 74). Dieselbe Schreinerlehre kann aber beispielsweise bei einem jugendlichen Dieb ohne Ausbildung durchaus resozialisierende Wirkung haben (vgl. Koller 2008: 26 f.). Für die Resozialisierung ist es in erster Linie wichtig, dass die Zeit im Strafvollzug nicht als womöglich willkommenes „time out“ genutzt wird, sondern der Arbeit am und mit dem Gefangenen dient (Besozzi 1998/1999: 122 ff.).

6.2 Justizvollzug als politische Bewährungsprobe

Der Justizvollzug und das Strafsystem überhaupt bewegen sich nicht nur in rechtlicher, sondern auch in gesellschaftlich-politischer Hinsicht in einem sensiblen und zunehmend kontroversen Umfeld. Dem gesetzlichen Auftrag der Spezialprävention steht - zunehmend kompromissloser - der Ruf der Gesellschaft nach umfassendem Schutz und Sicherheit gegenüber, was sich in der Forderung nach mehr Generalprävention und Repression im gesamten Justizsystem bis hin zur „Null-Toleranz“ niederschlägt (vgl. Lehner 2008: 14). Diese Tendenz manifestierte sich exemplarisch in der Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ (Verwahrungsinitiative) vom 8. Februar 2004, welche mit einem Volksmehr von 56,2% gegenüber 43,8% Nein-Stimmen (Total Stimmbeteiligung 45,53%) sowie einem deutlichen Ständemehr angenommen wurde (vgl.

Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmungen). Dies nota bene, obwohl die rechtskonforme Umsetzung der Initiative von Fachkreisen bereits vor der Abstimmung in Frage gestellt wurde, da die lebenslange Verwahrung ohne regelmässige Haftprüfung nach allgemeiner Auffassung der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht. Die Forderung nach einer „härteren Gangart“ wird auch in gewissen politischen Kreisen und nicht zuletzt in der Tagespresse zunehmen lauter, wo bisweilen bereits von „Kuscheljustiz“ und „Kuschelvollzug“ die Rede ist. Vorfälle während des Strafvollzugs, ja selbst die Begehung erneuter Straftaten bereits aus dem Strafvollzug entlassener Straftäter werfen regelmässig hohe Wellen, lassen den Ruf nach Rücktritten der politisch Verantwortlichen laut werden und erschüttern die zuständigen Justizvollzugsämter, nicht selten sogar über die Kantonsgrenzen hinweg, bis tief in ihre Grundfeste. Die Angst der Verantwortlichen vor negativen Schlagzeilen in den Medien wächst. Der Justizvollzug wird für Verwaltung und Politik zum Spiesrutenlauf.

Ungeachtet dessen muss gelten, dass der Sanktionenvollzug als Verwaltungsaufgabe uneingeschränkt dem Legalitätsprinzip zu folgen hat. Eine Beschränkung des Strafvollzugs auf das Sicherungsprinzip hat nur dort Platz, wo die demokratisch legitimierte urteilende Instanz den Sicherungszweck in den Vordergrund stellt und anstelle einer endlichen Freiheitsstrafe eine lebenslängliche, eine Verwahrung oder wenigstens eine freiheitsentziehende Massnahme ausfällt. In allen anderen Fällen ist grundsätzlich dem gesetzgeberischen Willen folgend dem Resozialisierungsgedanken Rechnung zu tragen und mit dem Gefangenen auf ein möglichst straffreies Leben in Freiheit hinzuarbeiten, ihn im Sinne des gesetzlich vorgesehenen Stufenvollzuges schrittweise an das Leben in Freiheit heranzuführen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil er spätestens nach Verbüßung seiner endlichen Freiheitsstrafe genau dort wieder sein wird - vorbereitet oder nicht. Das soll indessen nicht bedeuten, dass dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis keine Rechnung zu tragen wäre. Der Sicherungsgedanke muss vielmehr in den so ausgestalteten Vollzug bestmöglich integriert werden. Unabdingbare Voraussetzung dazu ist es indessen, dass Risikopotentiale der einzelnen Gefangenen überhaupt erst erkannt werden und dass im Sinne einer gezielten Ressourcenallokation an diesen gearbeitet wird. Erst wenn gezielte Interventionen beim einzelnen Gefangenen während des Vollzugs versagen, wenn das Risikopotential eines Gefangenen nicht mit einiger Gewissheit auf ein gesellschaftlich vertret- und verantwortbares Mass gesenkt werden kann, müssen sich die staatlich legitimierten Rechtsprechungsorgane mit der Frage nach einer Änderung der Sanktion befassen. Der Gesetzgeber räumt den Vollzugsbehörden zu diesem Zweck neu das Recht bzw. die Pflicht ein, beim Gericht die Umwandlung einer endlichen Strafe oder einer Massnahme in eine stationäre Massnahme oder gar eine Verwahrung zu beantragen, sofern sich vor oder während des Vollzugs ergibt, dass die Voraussetzungen für eine solche sichernde Sanktion erfüllt sind (vgl. Art. 65 StGB).

Hier setzt das vom Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich erarbeitete Konzept „Risikoorientierter Sanktionenvollzug“, kurz „ROS“, an. Es basiert auf der Legislaturplanung des Regierungsrates (vgl. Legislaturziele 2007-2011: Ziel Nr. 16), wonach die objektive und subjektive Sicherheit durch verstärkte Bekämpfung von Gewaltdelikten und eine vernetzte Gewaltprävention zu fördern ist, und zwar unter anderem durch eine verstärkte Gewalt- und Rück-

fallprävention im Rahmen des Justizvollzugs, welcher seine diesbezügliche Bemühungen - unterstützt durch Projekte und Programme - weiter verstärken und auf ihre Wirkungen hin evaluieren soll (vgl. Legislaturziele 2007-2011: Massnahme 16.5). Eine Übersicht über das Konzept ROS gibt das folgende Kapitel.

6.3 Konzept Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)

Mit dem Konzept ROS wird konsequent im Sinne des gesetzlichen Auftrags der Spezialprävention das Ziel verfolgt, die Wahrscheinlichkeit von Vorfällen während des Sanktionenvollzugs zu reduzieren und das Rückfallrisiko verurteilter Straftäter generell zu senken. Das Konzept ROS basiert auf empirischen Befunden der kriminologischen und forensischen Wirksamkeitsforschung im Bereich der Rückfallprävention. Dabei hat sich gezeigt, dass derzeit kein einzelner Interventionsansatz herausragende Ergebnisse bei der Reduktion von Rückfällen über alle Deliktgruppen hinweg garantieren und gewissermassen als universell einsetzbares Instrumentarium eingesetzt werden kann. Vielmehr lassen sich eine Reihe von Interventionsprinzipien formulieren, die erfolgreiche Interventionsprogramme kennzeichnen. Als empirisch erwiesene Wirkfaktoren gelten eine explizite theoretische Fundierung der Interventionsmethode (Theoretical Soundness), die Planung der Interventionen in Abhängigkeit vom individuellen Rückfallrisiko (Risk Principle) auf Basis einer systematischen Risikoeinschätzung (Risk Assessment), die Fokussierung auf kriminogene Auslösfaktoren (Needs Principle) auf Basis einer systematischen Bedarfseinschätzung (Assessment of criminogenic needs), die strukturierte Durchführung von Interventionen zur Beeinflussung dynamischer Auslösfaktoren, der Einsatz kognitiv-verhaltensorientierter Interventionsmethoden (Cognitive behavioral approach), die Orientierung an der individuellen Ansprechbarkeit der Probanden und deren persönlichen Lernstilen (Responsivity) sowie die Sicherung einer konsistenten Durchführung der Programme (Programme Integrity) (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2008: 4 ff.). Aus diesen empirisch fundierten Wirksamkeitsprinzipien werden mit dem Ziel der Rückfallprävention im Sinne von Art. 75 StGB für die Praxis im Sanktionenvollzug folgende Anforderungen abgeleitet:

- Das Rückfallrisiko von Straftätern muss systematisch und standardisiert beurteilt werden, um die weiteren Interventionen auf das Ergebnis dieser Risikobewertung abstimmen zu können;
- Es muss ein System differenzierter Interventionsstufen entwickelt werden, das den Anforderungen der verschiedenen Risikoklassen gerecht wird;
- Der individuelle Interventionsbedarf muss systematisch und standardisiert beurteilt werden, um die Interventionen inhaltlich zu planen und für den Einzelfall bedarfsgerecht gestalten zu können;
- Sowohl die Risiko- als auch die Bedarfsbeurteilung muss sich inhaltlich an den empirisch bestätigten Risiko- und Bedarfsfaktoren orientieren;
- Die Durchführung von Interventionen muss zielorientiert und strukturiert erfolgen, auf Basis eines Interventionsplans, der Ziele, Teilziele, Prozessschritte und Methoden umfasst;

- Die Interventionsplanung basiert auf einer theoriegestützten, individuellen Fallkonzeption, welche die Ergebnisse der Risiko- und Bedarfsbeurteilung (Risk-/Needs-Assessment) aufgreift und zu einem individuellen Verständnis des kriminellen Verhaltens führt;
- Die Interventionen sollen auf der Basis kognitiv-verhaltensorientierter Prinzipien in Form standardisierter, multimodaler und kompetenzorientierter Programme und in einem möglichst alltagsbezogenen, den Transfer fördernden Setting unter Berücksichtigung des individuellen Lernstils, des Unterstützungsbedarfs und der verfügbaren Ressourcen der jeweiligen Straftäter stattfinden;
- Die Qualität der Durchführung muss durch geeignete Massnahmen sichergestellt und ihre Wirksamkeit durch geeignete Messverfahren und Follow-Up-Sitzungen erhoben werden.

Diese Wirksamkeitsprinzipien lassen sich in der Praxis drei grossen Aufgabenbereichen zuordnen: Der Ermittlung des individuellen Interventionsbedarfs einer Person im Rahmen eines Risiko-Bedarfs-Assessments, der Umsetzung des ermittelten Bedarfs in einen Interventions- bzw. Vollzugsplan und der Durchführung der geplanten Interventionen und der Überprüfung ihrer Wirksamkeit im konkreten Einzelfall.

Die gegenwärtige Praxis der Strafjustiz und des Sanktionenvollzugs im Kanton Zürich und in den anderen Kantonen stellt sich im Hinblick auf die Umsetzung dieser empirisch begründeten Anforderungen sehr uneinheitlich dar. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass nur eine sehr eingeschränkt systematische Risiko- und Bedarfsbeurteilung besteht. Im Kanton Zürich erfolgt eine standardisierte Begutachtung gemäss einer Weisung der Amtsleitung nur bei Straftätern mit einem sog. Anlassdelikt im Sinne von Art. 64 Abs. 1 StGB, die zusätzlich bestimmte formale Kriterien erfüllen, insbesondere bei Urteileingang noch eine Reststrafe von mindestens zwei Jahren zu verbüssen haben. Entsprechend werden im Kanton Zürich bei Weitem nicht alle Gewalt- und Sexualstraftäter begutachtet. Die Einschätzung der Wiederholungs- und Gemeingefahr wird in vielen Fällen dem (weitgehend impliziten) Erfahrungswissen der Fallverantwortlichen, dem „Bauchgefühl“ überlassen. Nicht anders präsentiert sich die Lage in den anderen Kantonen.

Mit ROS wurden die Arbeitsprozesse und -mittel entwickelt, die nötig sind, um die Anforderungen der Spezialprävention auf einem deutlich über dem aktuellen Stand der Praxis liegenden fachlichen Niveau hinsichtlich der Orientierung an individuellen Rückfallrisiken der Klienten zu erfüllen. Rückfallrisiken und Interventionsbedarf sollen bereits bei Vollzugsbeginn bzw. so früh als möglich in Form standardisierter Prozesse ermittelt werden, um alle mit dem Sanktionenvollzug einhergehenden Fragen gezielt in Kooperation mit den Vollzugseinrichtungen bzw. Arbeitspartnern bearbeiten zu können. Diese kooperative Form der Fallbearbeitung liefert die Grundlage für die zu erstellenden Vollzugs-, Massnahme- und Therapiepläne. Die gewonnenen Informationen bilden sodann Grundlage für die Wahl der Vollzugsinstitution. Sie sind darüber hinaus - zusammen mit den Berichten dieser Institutionen - Basis für Entscheidungen hinsichtlich Vollzugsöffnungen, bedingte Entlassung sowie Anträge auf Änderung der Sanktion gemäss Art. 65 StGB (vgl. Kapitel 6.2). Darüber hinaus wird im Rahmen

von ROS auch die Bewertung von Risiken während des Vollzugsverlaufs standardisiert mittels kriteriengestützter Instrumente und Arbeitsvorgänge.

ROS wird in diesem Sinne definiert als „standardisierte, auf wissenschaftlich fundierten Prinzipien basierende Arbeitsprozesse und -instrumente, mit welchen die Durchführung von Freiheitsstrafen, Massnahmen, Bewährungshilfe und Weisungskontrolle im hoch arbeitsteiligen Feld des Sanktionenvollzugs über interdisziplinäre und interinstitutionelle Grenzen hinweg im Sinne eines integrierten Risikomanagements so gestaltet werden kann, dass der individuellen Ausprägung von Rückfallrisiko und Veränderungsbedarf der Insassen und Klienten entsprochen wird, um so dem übergeordneten Ziel der Rückfallprävention gerecht zu werden“ (Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009a: 9).

6.3.1 Arbeitsprozesse und Instrumentarium von ROS

Um die oben beschriebenen Aufgaben beim Vollzug von Freiheitsstrafen, ambulanten und stationären Massnahmen sowie bei der Durchführung von Weisungskontrolle und Bewährungshilfe erfüllen zu können, werden im Rahmen von ROS folgende Funktionsbereiche entwickelt und etabliert: Fallaufnahme und Triage, Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung, Bedarfs-Assesment, Interventionsplanung, Interventionsdurchführung sowie Verlaufs- und Ergebnismessung. Diese lassen sich in die vier Arbeitsprozesse Intake, Assesment, Planung sowie Sanktionenvollzug bzw. Interventionen einteilen (vgl. Abbildung 3).

6.3.1.1 Intake

Dem Intake kommt eine grundlegende Triagierungsfunktion für die Fallzuteilung und Ressourcenallokation zu (vgl. Abbildung 3). Geht ein Vollzugsfall bei den Vollzugsbehörden ein, ist zunächst zu prüfen, welche Abklärungen vorgenommen werden müssen. Zu diesem Zweck ist eine systematische und standardisierte Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung im Rahmen eines Screenings bei Falleingang vorzunehmen. Das Screening wird bei Bedarf - insbesondere bei negativen Vorfällen oder Auffälligkeiten des Verurteilten während des Vollzuges - wiederholt. Im Vordergrund stehen dabei diejenigen Personen, von denen angenommen werden muss, dass sie Straftaten begehen könnten, durch welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität anderer Personen schwer beeinträchtigt wird (vgl. Art. 64 StGB). Es gilt, diese Personen möglichst frühzeitig und mit möglichst grosser Zuverlässigkeit zu identifizieren. Das Fall-Screening erfolgt rein aktengestützt und basiert auf einem als Checkliste ausgestalteten Screening-Tool (FAST). Auf der Grundlage des Strafregisterauszugs und des zu vollziehenden Urteils werden Anlassdelikt und sämtliche Vorstrafen erfasst und in die Kategorien „Allgemeine Delinquenz“ „Sexualdelikte“ und „Gewaltdelikte“ kategorisiert. Zusätzlich werden risikomindernde Faktoren (z.B. fortgeschrittenes Alter) und risikoerhöhende Faktoren (z.B. Verurteilungen durch die Jugendanwaltschaft als Vorstrafen) erfasst. Aus den einzelnen Faktoren resultiert ein Summenscore, der angibt, ob eine vertiefte Risikoabklärung und/oder Bedarfsabklärung indiziert ist.

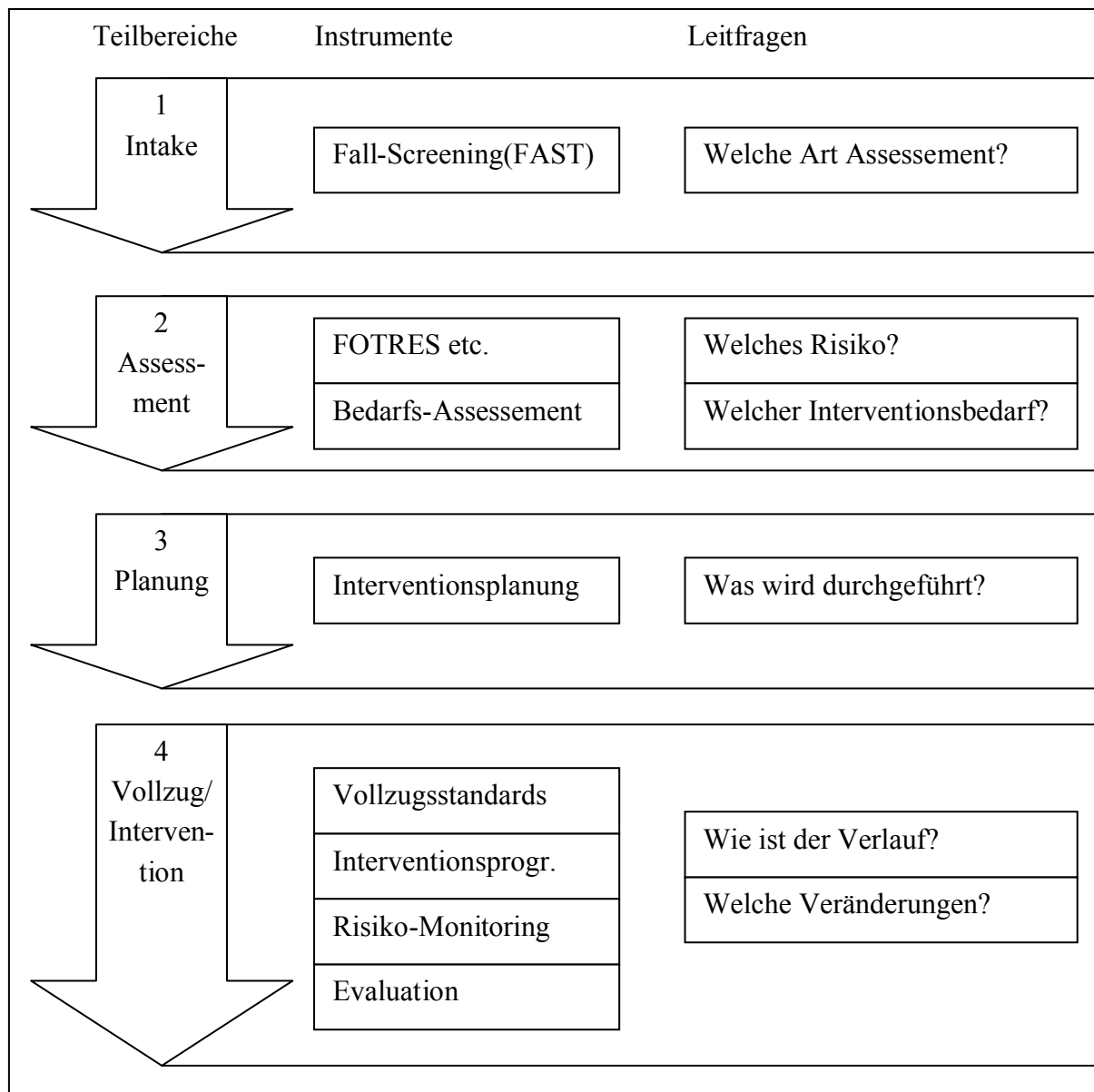


Abbildung 3: Arbeitsprozesse und Instrumentarium von ROS (in Anlehnung an Meyer 2009)

6.3.1.2 Assesement

Ergibt das Risiko-Screening eine Indikation für eine vertiefte Risikoabklärung, so wird gemäss dem Konzept ROS eine Risiko- und Gefährlichkeitsabklärung, in der Regel mit dem bereits etablierten Prognoseinstrument FOTRES (Forensisches Operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System) vorgenommen (vgl. dazu Urbaniok 2007). Bei FOTRES handelt es sich um ein aus rund 700 Kriterien bestehendes, aufwändiges und hoch fachspezifisches Instrument, welches nur von Fachleuten bzw. mit einer entsprechenden FOTRES-Ausbildung angewendet werden kann.

Ergibt das Fall-Screening die Indikation für eine Bedarfsabklärung, stellt ROS Instrumente für ein Bedarfsassesement zur Verfügung. Dieses besteht einerseits aus einem Klienten-

Fragebogen, basierend auf einem persönlichen Interview mit dem Verurteilten, andererseits aus einem Beurteilungsbogen, der gestützt auf das Interview und die Vollzugs- bzw. Gerichtsakten ausgefüllt wird. Den beiden Instrumenten liegen Fragen bzw. Themen zu Grunde, die auf einer Einschätzung der Deliktmotivation („Wollen“) und der Risikosituation („Können“ im Sinne von Gelegenheiten) als Elemente des individuellen Risikos einerseits und der Bewältigungsmotivation („Wollen“) bzw. der Bewältigungskompetenz („Können“ im Sinne von Fertigkeiten) als Elemente der persönlichen Bewältigungskompetenzen basieren. Die beiden Tools führen zur sog. Fallkonzeption, einem Formular, in welchem die wesentlichen personen- und umweltbezogene Risiko- und Schutzfaktoren, die konkreten Risikosituationen und mögliches deliktisches Verhalten sowie die persönlichen, sozialen, materiellen und institutionellen Ressourcen für mindernde Interventionen dargestellt werden.

6.3.1.3 Interventionsplanung

Auf Basis der Fallkonzeption wird schliesslich im Sinne des management by objectives ein individueller Interventionsplan erstellt, der unter Bezugnahme auf die eruierten Problembereiche konkrete Veränderungsziele und die geplanten Interventionen beschreibt. Diesem Modul kommt im Rahmen der Gesamtkonzeption von ROS eine entscheidende integrative Funktion zu. Es verbindet die Arbeitsphase des Assessments mit derjenigen der Intervention und hat dabei die Aufgabe sicherzustellen, dass der im Assessment erkannte Interventionsbedarf im Rahmen des Sanktionenvollzugs auch tatsächlich aufgegriffen wird. Zudem verbindet die Interventionsplanung auf der institutionellen Ebene für den Straf- und Massnahmenvollzug die Funktionen der Einweisungsbehörde und der Vollzugsinstitution und stellt somit den Ort dar, an dem die Auseinandersetzung über einen bedarfsgerechten Sanktionenvollzug zwischen Fachpersonen der verschiedenen Institutionen und Disziplinen stattfindet.

6.3.1.4 Vollzug und Interventionsdurchführung

Die Einschätzung von Rückfallrisiko und Interventionsbedarf alleine sind nicht ausreichend, um der Zielsetzung der Rückfallvermeidung gerecht zu werden. Vielmehr ist auch die Bereitstellung wirksamer risikomindernder Interventionen nötig. Die Umsetzung des Interventionsplans bedingt nebst den garantierten Vollzugsstandards standardisierte Interventionsprogramme für spezifische Problembereiche. Dabei müssen diejenigen Verurteilten mit ausgeprägtem Risiko intensivere Interventionen erhalten als diejenigen mit geringerem Risiko. Um diese Ressourcenallokation zu steuern bedarf es eines Systems differenzierender Interventionsstufen, die in Form von Modulen (als Gruppen- oder Einzelsetting) eingesetzt werden können. Ebenfalls braucht es ein standardisiertes Programm zum Risiko-Monitoring, das die regelmässige Exploration der persönlichen Risikofaktoren eines Verurteilten beinhaltet und gestützt auf das gegebenenfalls eine Wiederholung des Screenings und eine Neubeurteilung von Risiko und Bedarf durchgeführt werden.

6.4 Projekt Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)

Das dargestellte Konzept ROS benötigt zur Umsetzung in die Praxis und zur Erreichung der Ziele eine sorgfältig abgestimmte Projektorganisation, mit der die aufgezeigten Arbeitspro-

zesse und -instrumente entwickelt und implementiert werden können. Der Kerngedanke dabei ist die enge inhaltliche Verzahnung der Arbeitsschritte Risiko-Bedarfs-Assesement, Interventionsplanung und Interventionsdurchführung im stark arbeitsteiligen und interdisziplinären Sanktionenvollzug. Eine Projektorganisation, die sowohl den Zielsetzungen im Bereich der Entwicklung als auch der Implementierung der Arbeitsabläufe und der Instrumente gerecht werden soll, führt zu einer Projektmatrix mit den Ebenen Teilprojekte und Begleitmassnahmen (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009a: 25ff.)

6.4.1 Teilprojekte

Das Projekt ROS ist in die vier Teilprojekte Risikoerfassung, Interventionsbedarf, Sanktionenvollzug und Interventionsprogramme unterteilt. Das Teilprojekt 1 (Risikoerfassung) hat die Entwicklung standardisierter Arbeitsprozesse und -instrumente zur Erfassung und Bewertung des Rückfallrisikos, das Teilprojekt 2 (Interventionsbedarf) die Entwicklung eines integrierten Instrumentes zur Bewertung des Interventionsbedarfs und die Zusammenführung von Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung, Bedarfsbeurteilung und Fallkonzeption in einem Interventionsplan zum Inhalt. Diese beiden Teilprojekte bilden das Risiko-Assesement. Das Teilprojekt 3 (Sanktionenvollzug), welches die Erarbeitung standardisierter Prozesse zur Umsetzung der Ergebnisse aus dem Risiko-Assesement durch eine gemeinsame Interventionsplanung zum Inhalt hat sowie das Teilprojekt 4 (Interventionsprogramme), das die Entwicklung strukturierter Interventionsprogramme sowie das Risiko-Monitoring zum Gegenstand hat, stellen das eigentliche Risikomanagement dar.

6.4.2 Begleitmassnahmen

Die Teilprojekte werden durch fünf flankierende Begleitmassnahmen unterstützt: Schulung und Support der Mitarbeitenden, Entwicklung einer EDV-gestützten Datenerfassung, Anpassung personeller und organisatorischer Strukturen im Rahmen eines Organisationsentwicklungs-Prozesses, systematische Erhebung von Daten im Rahmen des Qualitätsmanagements sowie Durchführung eines Modellversuches.

6.5 Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)

Gemäss Art. 8 ff. des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG; SR 341) kann der Bund Beiträge an die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen im Straf- und Massnahmenvollzug gewähren (sog. Modellversuche), wobei die Leistungen dazu beitragen sollen, die einheitliche Anwendung der Vorschriften und Grundsätze des Straf- und Massnahmenvollzugsrechts sicherzustellen bzw. Grundlagen für Neuerungen auf diesem Gebiet bereitzustellen (vgl. Art. 1 LSMG). Gemäss Art. 21 LSMV können Beiträge insbesondere gewährt werden, wenn die Versuche zum Ziel haben, wesentliche und zur allgemeinen Anwendung bestimmte Grundlagen für Neuerungen im Straf- und Massnahmenvollzug bereitzustellen. Die Dauer eines Modellversuchs beträgt höchstens fünf Jahre (vgl. Art. 8 Abs. 2 LSMG), die Beteiligung des Bundes maximal 80% der anerkannten Projektkosten (vgl. 10 LSMG), wobei das Bundesamt

für Justiz die Beiträge an Bedingungen und Auflagen, die eine zweckmässige Verwendung und eine zuverlässige Auswertung der Versuche sichern, knüpfen kann (Art. 22 LSMV).

Der Kanton Zürich hat am 26. Februar 2009 dem Bundesamt für Justiz ein Beitragsgesuch für den Modellversuch ROS für eine Versuchsdauer von drei Jahren eingereicht. Die Übertragbarkeit des Konzepts kann durch die Beteiligung der Kantone Luzern, St. Gallen und Thurgau, welche eine Mitwirkungserklärung für den Modellversuch ROS abgegeben haben, sichergestellt werden. Seitens der Arbeitspartner konnten mit der Strafanstalt Pöschwies im Kanton Zürich sowie der Justizvollzugsanstalt Realta im Kanton Graubünden bzw. dem Massnahmenzentrum Bitzi in St. Gallen drei Konkordatsanstalten für den Modellversuch gewonnen werden. Darüber hinaus liegen bereits Interessenserklärungen von Justizdirektionen diverser Kantone vor (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009a: Anhang 5). Das eingereichte Projektbudget für den Modellversuch beläuft sich auf total Fr. 7'416'688.--. Es basiert auf den durchschnittlichen Fallzahlen der BVD des Kantons Zürich, welche jährlich rund 3'700 Strafurteile bzw. -mandate zu vollziehen haben. Dabei ist eine Population von ca. 650 Fällen zu erwarten, die einen erhöhten Abklärungs- und Interventionsbedarf ausweisen. Für die beteiligten Kantone wird auf der Basis des Kantons Zürich (100%) ein zusätzliches Kontingent von 25% eingeplant (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4 f).

Der aktuelle Terminplan sieht einen Entscheid des Bundes im Januar 2010 und den Start des Modellversuchs mit Beteiligung der erwähnten Kantone im Mai 2010 vor.

7 Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit für das Konzept ROS

Das Konzept ROS ist ein Produkt der BVD des Kantons Zürich. Es wurde inhouse entwickelt und wird derzeit innerhalb den BVD und mit rein internen Leistungserbringern erprobt. Die Ausgestaltung des Projekts als Modellversuch mit Beteiligung von drei weiteren Kantonen und insbesondere das Interesse zahlreicher anderer Kantone, ihre strafrechtlichen Sanktionen nach ROS-Standards zu vollziehen, verlangt nunmehr aber nach einer Externalisierung des Konzepts. Dabei reicht - soll ROS in anderen Kantone umfassend und fachgerecht implementiert und umgesetzt werden - ein blosser „Verkauf“ des Konzepts als solches nicht aus, denn es sind längst nicht alle Kantone genügend gross bzw. verfügen über ausreichend personelle Ressourcen, um alle Instrumente von ROS selbständig anzuwenden und als Eigenleistungserbringer aufzutreten. Es besteht daher bei diesen Kantonen ein Bedarf, mindestens für einzelne ROS-Instrumente auf kantonsexterne bzw. -übergreifende Leistungserbringer zurückgreifen zu können. Dies kann aber auch für die grösseren Kantone, die grundsätzlich über ausreichende Ressourcen verfügen, von Interesse sein, denn sie können - erbringen sie nicht alle ROS-Leistungen je einzeln kantonsintern - von Skaleneffekten und vom bereits vorhandenen Know-how profitieren.

Bei dieser Ausgangslage ist die Zusammenarbeit der Kantone für das Konzept ROS, die Schaffung eines Kompetenzzentrums für die Leistungserbringung gefragt. Durch interkantonale Zusammenarbeit kann erreicht werden, dass alle Kantone die Möglichkeit haben, unabhängig von ihrer Grösse und ihren Ressourcen den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen an einem zeitgemässen, fachlich fundierten Risikomanagement auszurichten und damit über die befristete Dauer des Modellversuchs hinaus einen weiteren Schritt Richtung des gesetzlichen Auftrags des einheitlichen Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen zu machen (Art. 372 Abs. 3 StGB). Je nach Kooperationsform ermöglicht die interkantonale Zusammenarbeit den Kantonen auch, die Weiterentwicklung einer standardisierten Risikoorientierung im Sanktionenvollzug mitzutragen und mitzugestalten.

Im folgenden Kapitel wird untersucht, wie die interkantonale Zusammenarbeit für das Konzept ROS ausgestaltet werden könnte, welche interkantonalen Kooperationsformen (vgl. Kapitel 4.2) dafür geeignet sind. Dabei darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich ROS aus verschiedenen Teilbereichen und Instrumenten zusammensetzt (vgl. Kapitel 6.3), denen unterschiedliche Bedeutung zukommt und welche in der Anwendung unterschiedliche Anforderungen stellen. Zunächst ist daher zu prüfen, für welche ROS-Leistungen interkantonale Zusammenarbeit überhaupt in Frage kommt bzw. ob es Teilleistungen gibt, welche die Kantone mit Vorteil selbständig erbringen. Dabei wird - nebst fachspezifischen Kriterien - an die Erkenntnisse von Lienhard et. al (2003: 9 ff.) angeknüpft.

7.1 Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit für die einzelnen Module von ROS

Es wurde bereits aufgezeigt (vgl. Kapitel 6.4), dass ROS modular aufgebaut ist. Diese Struktur wurde bewusst gewählt, um den Kantonen zu ermöglichen, diejenigen Elemente zu übernehmen, an denen sie zum gegebenen Zeitpunkt Interesse haben (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2008: 5). Entsprechend diesem Aufbau ist die Frage nach der zweckmässigen Zuständigkeit für die Leistungserstellung für jedes Modul inklusive Begleitmassnahmen je einzeln zu prüfen.

7.1.1 Modul 1: Risikoerfassung

Wie bereits dargestellt (vgl. Kapitel 6.4.1) umfasst das Teilprojekt 1 die Arbeitsphasen Fall-Screening sowie Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung.

7.1.1.1 Fall-Screening (FAST)

Im Rahmen von ROS ist vorgesehen, dass sämtliche Vollzugsfälle - ungeachtet der Delikts- oder Sanktionsart - bei Eingang dem Fall-Screening unterzogen und so „gefiltert“ werden. Bezogen auf die zürcherischen Fallzahlen bedeutet dies rund 3'700, für St. Gallen ca. 715 und für die Kantone Luzern und Thurgau je rund 520 bzw. 558 Fall-Screenings jährlich. Damit wird dieses Instrument gewissermassen zum Massengeschäft. Die Auswertungen des Vortests in den BVD haben für das Fall-Screening einen durchschnittlichen Zeitaufwand von 30 Minuten pro Fall bzw. Proband ergeben (Vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4). Es bewegt sich damit im Rahmen des Tagesgeschäfts in einem zeitlich machbaren Aufwand. Dasselbe gilt betreffend der inhaltlichen Anforderungen. Der Vortest in den BVD hat ergeben, dass das Screening-Instrument FAST für Mitarbeitende der Einweisungs- und Vollzugsbehörden unabhängig von deren fachlicher Ausbildung gestützt auf das entsprechende Manual und nach einem Schulungsaufwand von rund einem halben Tag einigermaßen problemlos angewendet werden kann.

In den BVD des Kantons Zürich wird das Fall-Screening von den Vollzugsverantwortlichen, den für den jeweiligen Fall zuständigen Mitarbeitenden vorgenommen. Einerseits ist die zentralisierte Erbringung dieser Leistung aufgrund des angesichts der Fallzahlen bestehenden hohen Koordinationsaufwands unverhältnismässig (vgl. Lienhard et. al. 2003: 19), andererseits kann dadurch sichergestellt werden, dass sich der bzw. die Vollzugsverantwortliche bei Fall-eingang mit dem Vollzugsfall bzw. dem Klienten auseinandersetzt und dadurch Kenntnisse der wichtigsten Grundinformationen eines jeden Falles hat. Schliesslich lassen sich in Anbetracht der grossen Anzahl durchzuführender Screenings durch eine Zentralisierung kaum Skaleneffekte erzielen. Dieselben Überlegungen gelten auch für die Anwendung des Screening-Tools FAST durch andere Kantone. Hinzu kommt, dass die Frage, bei welchen verurteilten Personen bzw. Sanktionen eine vertiefte Risiko- und/oder Bedarfsabklärung gemacht werden soll, unabhängig vom Resultat des Risiko-Screenings in erster Linie ein politischer Entscheid ist: Der für den Vollzug zuständige Kanton muss letzten Endes über

seine Risikobereitschaft und die Allokation seiner Ressourcen entscheiden. Entsprechend dieser Einschätzung kann die Auslagerung dieser Leistung auch im interkantonalen Verhältnis nicht empfohlen werden. Die interkantonale Zusammenarbeit für das Instrument FAST sollte sich demnach darauf beschränken, den interessierten Kantonen das Screening-Tool zur Verfügung zu stellen und ihre Mitarbeitenden in der Anwendung dieses Instrumentes zu schulen.

7.1.1.2 Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung (FOTRES etc.)

Weit komplexer ist die Anwendung des Prognoseinstruments FOTRES. Der durchschnittliche Zeitaufwand pro Fall bzw. Proband beträgt hier 12 Stunden (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4). Für die Anwendung von FOTRES wird durch die Firma Profecta AG, welche FOTRES entwickelt hat, ein Zertifizierungskurs angeboten. Diese richtet sich an Psychologen mit forensischer Zusatzausbildung. FOTRES-Anwender können eine Lizenz erwerben, welche zur uneingeschränkten Anwendung und zur Benutzung der entsprechenden Software berechtigt. Für die BVD des Kantons Zürich wird von jährlich rund 350 Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilungen bei Falleingang und ca. 100 Beurteilungen aufgrund problematischer Anzeichen im Vollzugsverlauf ausgegangen. Für den Kanton Luzern sind rund 50 solcher Beurteilungen bei Falleingang und 14 während des Vollzugsverlaufs, für den Kanton St. Gallen 68 bzw. 19 und für den Kanton Thurgau 53 bzw. 15 solcher Beurteilungen prognostiziert. Für den Kanton Zürich bedeutet dies einen Bedarf von 179 Stellenprozent (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4).

In den BVD des Kantons Zürich werden die Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilungen in der eigens in Zusammenhang mit ROS geschaffenen Abteilung „Gefährlichkeitsbeurteilung/Triage“, einem der Hauptabteilungsleistung angegliederten Kompetenzzentrum, erstellt.

Angesichts dieser eher geringen Fallzahlen und des vergleichsweise hohen Aufwandes, der mit der Anwendung von FOTRES verbunden ist, erscheint es wenig effizient, dass jede kantonale Justizvollzugsbehörde ihre Mitarbeitenden in FOTRES ausbildet bzw. ein eigenes Kompetenzzentrum für Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilungen schafft. Darüber hinaus fehlt es vor allem in den kleinen Kantonen an entsprechend fachlich qualifiziertem Personal bzw. an personellen Ressourcen überhaupt. Im Bereich der Leistung Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilungen ist interkantonale Zusammenarbeit daher von Interesse. Die Kantone haben denn auch bereits ihr Interesse am Einkauf dieser Leistung kommuniziert.

7.1.2 Modul 2: Bedarfsassessment

Auch beim Bedarfsassessment handelt es sich um ein Instrument, welches spezifischer Ressourcen bedarf. Für die Erstellung eines solchen Assessments sind rund sieben Stunden budgetiert. Für den Kanton Zürich wird mit einem Bedarf von ca. 650 Assessments gerechnet, somit einem zusätzlichen Stellenpensum von 181%. für die Kantone Luzern und St. Gallen sind zusätzlich 316 Assessments eingeplant (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4).

In den BVD des Kantons Zürich wird grundsätzlich von einer Leistungserbringung des Bedarfsassessments durch die Vollzugsverantwortlichen ausgegangen. Der Vortest hat indessen erhebliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Instrumente durch die Mitarbeitenden aufgezeigt. Zudem ist die Durchführung der persönlichen Interviews mit Insassen ausserkantonaler Vollzugsinstitutionen mit einem zusätzlichen zeitlichen Mehraufwand verbunden. Interkantonale Zusammenarbeit ist daher auch für diese Leistungserbringung in Betracht zu ziehen.

7.1.3 Modul 3: Interventionsplanung

Anders sieht es betreffend der eigentlichen Interventionsplanung, der Erstellung eines konkreten Interventionskataloges auf Grundlage der Risiko- und Bedarfsbeurteilung zusammen mit der Vollzugsinstitution aus. Hier stehen einerseits spezifische rechtliche bzw. fachliche Kenntnisse des Justizvollzugs im Vordergrund, andererseits fällt die Interventionsplanung in den kompetenzmässigen Kernbereich der Aufgaben und der Verantwortlichkeit der Einweisungs- und Vollzugsbehörden und der Vollzugsinstitutionen. Denn die Interventionsplanung ist das eigentliche Mittel zur Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags des Sanktionenvollzugs. In diesem Sinne hat sie unmittelbare Auswirkung auf die Rechte und Pflichten des Gefangenen bzw. die Vollzugsgestaltung; sie richtet sich direkt an die Person des Gefangenen. Damit kommt der Interventionsplanung strategische Relevanz zu (vgl. Lienhard et. al 2003: 12 f.). Bei der Interventionsplanung handelt es sich demnach um eine Leistung, die von den Vollzugskantonen selbstständig zu erbringen ist. Dagegen spricht auch eine betriebswirtschaftliche Sichtweise nicht: Die Interventionsplanung ist mit rund zwei Stunden Aufwand budgetiert, was im Kanton Zürich auf geplante 650 Fälle einen zusätzlichen Bedarf von 52 Stellenprozent bedeutet (vgl. Bewährungs- und Vollzugsdienste 2009b: 4).

7.1.4 Modul 4: Interventionsprogramme

Das Angebot wirksamer risikomindernder Interventionsprogramme erfordert einerseits spezifische Ressourcen, andererseits ist hier mit einem eher geringen Bedarf zu rechnen. Denn die spezifisch in Zusammenhang mit ROS zu generierenden Interventionen ergänzen nur die gemäss anerkannten Vollzugsstandards in den Vollzugsinstitutionen implementierten Interventionsleistungen, welche in erster Linie durch die Sozialdienste und Therapeuten angeboten werden, wie auch anstaltsspezifische Angebote wie etwa Mal- oder Tiertherapien. Für ROS-spezifische Interventionsprogramme ist daher ein Bedarf von je rund 50 Fällen für Gruppen- bzw. Einzelsettings budgetiert - für die Modellversuchspartner insgesamt ca. 48 Fälle - bei einem durchschnittlichen Aufwand von 20 bzw. 10 Stunden pro Interventionseinheit. Damit entsteht ein Bedarf von rund 64 Stellenprozent für den Kanton Zürich.

Die BVD des Kantons Zürich greifen für diese Leistung auf das interne Kompetenzzentrum Lernprogramme zurück, welches über langjährige Erfahrung mit deliktorientierten Interventionsprogrammen, welche ebenfalls im Rahmen eines Modellversuchs entwickelt wurden, verfügt. Vergleichbare Kompetenzzentren bestehen in den anderen Kantonen nicht. Interkantona-

le Zusammenarbeit wird im Bereich der Lernprogramme denn auch bereits praktiziert (vgl. Kapitel 5.2.2.4). Somit eignet sich auch diese Leistung für interkantonale Kooperation.

7.1.5 Begleitmassnahmen

Das von den BVD des Kantons Zürich entwickelte ROS-Instrumentarium ist hoch fachspezifisch. Entsprechend sind für die Mitarbeitenden, welche mit ROS arbeiten, eingehende Schulungen und zum Zweck der Qualitätssicherung regelmässige Weiterbildungen notwendig. Die Vollzugsverantwortlichen müssen einerseits befähigt werden, einzelne Instrumente selbstständig anzuwenden, andererseits auch in der Lage sein, diejenigen Instrumente, welche sie nicht selber anwenden, verstehen, nachvollziehen und beurteilen zu können. Darüber hinaus ist ein begleitendes Fach- und Prozesscoaching in Form von Fallbesprechungen und Workshops nötig, das die Vollzugsverantwortlichen im Transfer der risikoorientierten Abläufe und Instrumente von der Theorie in die Praxis begleitet. Ebenfalls den Begleitmassnahmen zuzurechnen ist die Ausstattung der ROS-Anwender mit der notwendigen EDV sowie die Einbindung in die weitere Entwicklung auf dem Gebiet des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs und der ROS-Instrumente.

Für die BVD des Kantons Zürich werden diese Begleitmassnahmen durch das Kompetenzzentrum Entwicklung und Projekte, welches ROS entwickelt hat, erbracht. Unter dem Aspekt der Qualitätssicherung und des Anschlusses der Kantone an die Weiterentwicklung von ROS ist interkantonale Zusammenarbeit für die Begleitmassnahmen unabdingbar.

7.1.6 Zusammenfassende Würdigung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass folgende ROS-Module bzw. -Instrumente für interkantonale Zusammenarbeit in Frage kommen:

- Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung
- Bedarfsassessment
- Interventionsprogramme
- Begleitmassnahmen (Schulung, Support, EDV und Forschung/Entwicklung).

Die Leistungen Fall-Screening und Interventionsplanung sind dagegen durch die für den Sanktionenvollzug zuständigen Kantone selber zu erstellen. Erstere vor allem aus betriebswirtschaftlichen Gründen, Letztere namentlich deshalb, weil sie unmittelbare Auswirkung auf die Rechtsstellung der verurteilten Straftäter haben im Rahme des Vollzugsplans haben und als Teil der Eingriffsverwaltung den Kernauftrag der Vollzugsbehörden tangieren.

Dagegen kommt den für die interkantonale Zusammenarbeit geeigneten Leistungen eine stark wettbewerbswirtschaftliche Komponente zu. Es handelt sich um Leistungen, die auch auf dem freien Markt bereitgestellt werden können, teilweise bereits auf dem Markt bereitgestellt werden, gleich etwa therapeutischen Leistungen bzw. Interventionen von privaten Fachpersonen oder dem von der privaten Firma Profecta AG entwickelten und auf den Markt gebrachten Prognoseinstrument FOTRES. Ein hoheitliches Auftreten des Staates ist in Bezug auf diese

ROS-Leistungen nicht erforderlich, ein Subordinationsverhältnis besteht nicht; Anordnungs- oder Zwangsbefugnisse gehen damit nicht einher (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 7 f.). Diese verbleiben bei den staatlichen Vollzugsbehörden, welche die im Rahmen von ROS erbrachten Leistungen lediglich als interne Entscheidungshilfe für die konkrete Ausgestaltung des Vollzugs im Rahmen des Interventionsplans heranziehen bzw. selber Interventionsprogramme (in Konkurrenz zu Privaten) anbieten, letzteres wiederum aufgrund einer hoheitlichen Anordnung der Vollzugsbehörden. Am deutlichsten wird dies im Bereich der Begleitmassnahmen (Schulung, EDV etc.), welche als administrative Hilfstätigkeiten der eigentlichen Bedarfsverwaltung zuzuordnen sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 57 f.).

Damit ist aber noch nicht beantwortet, durch wen diese Leistungen interkantonal zu erbringen sind. Denn für die interkantonale Zusammenarbeit stehen - wie in Kapitel 4.2 dargelegt - verschiedene Kooperationsformen zur Verfügung. Im folgenden Kapitel ist daher zu untersuchen, welche dieser interkantonalen Kooperationsformen für das Konzept ROS in Frage kommen.

7.2 Kooperationsformen für das Konzept ROS

Interkantonale Zusammenarbeit kann in der Form des Leistungskaufs oder der Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft des öffentlichen oder des privaten Rechts erfolgen (vgl. Kapitel 4.2). Entsprechend können Leistungen durch die Zentralverwaltung eines Kantons oder durch dezentrale Organisationen im Rahmen von Auslagerungen erstellt werden (vgl. Kapitel 4.2 und 3.2.2). Und schliesslich bestehen im Bereich Justizvollzug bereits zahlreiche bewährte interkantonale Verträge und Organisationsformen (vgl. Kapitel 5.2). Auf Basis dieser Erkenntnisse wird im Folgenden untersucht, welche Kooperationsformen für diejenigen Leistungen von ROS, für welche interkantonale Zusammenarbeit in Frage kommt (vgl. Kapitel 7.1.) geeignet sind.

7.2.1 Leistungskauf: Kanton Zürich als Leistungserbringer

Beim Leistungskauf handelt es sich in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht um eine vergleichsweise einfach zu bewerkstellende Kooperationsform (vgl. Zehnder 2007:67): Ein Kanton bezieht die Leistungen eines anderen gegen eine Abgeltung (vgl. Kapitel 4.2.2). Bezogen auf ROS bedeutet dies, dass die interessierten Kantone ROS-Leistungen beim Kanton Zürich als Leistungserbringer einkaufen. Die Leistungserstellung und damit die Herrschaft über die Aufgaben bleibt im Amt für Justizvollzug und damit in der Zentralverwaltung. Die für die Leistungserbringung zuständigen Kompetenzzentren der zürcherischen Zentralverwaltung erstellen die Leistungen aber nicht nur für die BVD des Kantons Zürich, sondern auch für die interessierten Kantone. Zu diesem Zweck schliesst der Regierungsrat bzw. die Verwaltung (vgl. § 20 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR) LS 172.11) Leistungsvereinbarungen bzw. -verträge mit den Vertretern der leistungskaufenden Kantonen, in denen namentlich der Inhalt der Leistungen und die Kostenbeteiligung der Leistungskäufer für die bezogenen Leistungen inklusive einem Anteil an die Kosten für Entwicklung und Schulung/Support festgesetzt wer-

den. Die Kooperationsform Leistungskauf ist für die Dauer des Modellversuches ROS vorgesehen. Sie wird auch bereits in Bezug auf andere Leistungen praktiziert. So bestehen etwa Leistungsvereinbarungen des JuV Kanton Zürich mit anderen Kantonen über die Zusammenarbeit im Bereich des Lernprogramms „Partnerschaft ohne Gewalt“. Für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS kommt sie ebenso in Betracht.

7.2.2 Gemeinsame Trägerschaft des Privatrechts

Für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS steht auch die Möglichkeit offen, eine gemeinsame Trägerschaft in Form des Privatrechts zu errichten (vgl. Kapitel 4.2.2). Der Kanton Zürich und die interessierten Kantone errichten gemeinsam ein privatrechtliches Rechtssubjekt, welches mit der Leistungserbringung betraut wird. Die Mitsprache- und Mitwirkungs- bzw. Beteiligungsmöglichkeiten der beteiligten Kantone gestalten sich dabei entsprechend den für die gewählte Rechtsform massgeblichen privatrechtlichen Gesetzesbestimmungen (vgl. Kapitel 4.2.2). Da die gemeinsame Trägerschaft zwingend keiner Zentralverwaltung angehört, handelt es sich bei dieser Form der Leistungserbringung immer um eine Auslagerung (vgl. Zehnder 2007: 71 ff.). Soll die staatliche Beherrschung nicht aufgegeben werden, muss es sich bei der gemeinsamen Trägerschaft um eine Organisationsprivatisierung oder wenigstens eine Teilprivatisierung handeln. Als Gesellschaftsformen kommen daher in erster Linie die AG, die Genossenschaft, der Verein und die Stiftung in Betracht (vgl. Kapitel 4.2.2).

7.2.2.1 Aktiengesellschaft (AG) (Art. 620 ff. OR)

Die AG eignet sich mit ihren vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 547 ff.) für ein breites Spektrum von Unternehmen, insbesondere wettbewerbswirtschaftlicher Art. Sie ermöglicht die Beschaffung privaten Kapitals bis hin zum Börsengang ebenso wie die Kooperation mit Dritten (vgl. Hauser 2002: 56). Andererseits kann sie auch stark persönlichkeitsbezogen ausgestaltet werden, so etwa durch die Erschwerung des Veräusserungsrechts der Aktien in Form von deren Vinkulierung oder Aktionärbindungsverträge (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 549 f.). Die AG eignet sich aufgrund ihrer vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten und insbesondere ihrer Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedürfnisse auch als gemeinsame Trägerschaft für ROS. Als Kapitalgesellschaft ermöglicht sie eine frei ausgestaltbare, unterschiedliche finanzielle Beteiligung der Kantone und allfälliger Privater mit entsprechend unterschiedlicher Stimmkraft in der Generalversammlung. Dank ihrer Kooperationsfähigkeit wäre etwa auch eine Beteiligung bzw. ein Zusammenschluss einer „ROS AG“ mit der Firma Profecta AG (vgl. Kapitel 7.1.1.2) denkbar.

7.2.2.2 Genossenschaft (Art. 828 ff. OR)

Im Gegensatz zur AG, bei welcher die wirtschaftliche Unterstützung der Mitglieder in allgemeiner Art im Vordergrund steht, steht bei der Genossenschaft die unmittelbare Förderung der Genossenschafter durch die wirtschaftliche Tätigkeit der Gesellschaft im Vordergrund. Im Zentrum steht die persönliche Mitwirkung, die Persönlichkeit der Gesellschafter, ihre Fähigkeiten und ihr Beruf (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 601 ff.). Die Rechtsform der Genossenschaft eignet sich, wenn eine Aufgabe in gemeinsamer Selbsthilfe gelöst werden soll

und insbesondere dann, wenn ein starker Bezug zu den Kunden bzw. Benutzern besteht (vgl. Hauser 2002: 59). Dies trifft auf ROS grundsätzlich zu. Somit kommt die Rechtsform der Genossenschaft grundsätzlich ebenfalls in Betracht. Sie hat allerdings den Nachteil, dass aufgrund des Prinzips der gleichen Rechte und Pflichten der Genossenschafter, insbesondere des zwingenden Kopfstimmrechts in der Generalversammlung, die Mitgliedschaft der Kantone nicht differenziert ausgestaltet werden kann, wie dies bei der AG der Fall ist. Alle Genossenschafter haben in der Generalversammlung die gleiche Stimmkraft. Das im Genossenschaftsrecht geltende Prinzip der offenen Türe birgt sodann die Gefahr unliebsamer Mitgliedschaften. In Würdigung dieser Aspekte kann die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft in Genossenschaftsform nicht empfohlen werden.

7.2.2.3 Verein (Art. 60 ff. ZGB)

Der Verein bietet dank seiner flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeiten die passende organisatorische Grundlage für mannigfaltige Aufgaben. Insbesondere eignet er sich für kleinere Verbindungen mit beschränkter Zielsetzung und einem überblickbaren Mitgliederkreis (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 647). In diesem Sinne kann er auch als interkantonal gemeinsame Trägerschaft für ROS ins Auge gefasst werden. Im Gegensatz zur AG kommt die Rechtsform Verein jedoch nur für nicht-wirtschaftliche, ideelle Zwecke in Betracht und eignet sich dementsprechend auch nicht für die Finanzierung durch private Beteiligte (vgl. Hauser 2002: 63). Wird für ROS die Rechtsform des privatrechtlichen Vereins gewählt, bedeutet dies, dass der Vereinszweck in der wissenschaftlichen Tätigkeit, namentlich Forschung/Entwicklung auf dem Gebiet der Risikoorientierung und Rückfallvermeidung sowie Schulung bestehen muss und die übrigen, wirtschaftlichen Leistungen diesem Vereinszweck zu dienen haben (vgl. etwa die Zweckbestimmung des ebenfalls als privatwirtschaftlicher Verein organisierten Instituts für Operschutz und Täterbehandlung, IOT). Eine derartige Ausgestaltung ist zwar möglich, erscheint aber dem Konzept ROS, welches mehrheitlich aus (bedarfs-)wirtschaftlichen Teilleistungen besteht, nicht gerecht zu werden. Die Rechtsform des Vereins erscheint daher weniger geeignet für ROS.

7.2.2.4 Stiftung (Art. 80 ff. ZGB)

Entsprechend ihrer Zweckbestimmung kommt die Rechtsform der Stiftung als gemeinsame Trägerschaft für ROS grundsätzlich in Betracht. Allerdings eignet sich die Stiftungsform nur, wenn eine starke Bindung an den Stiftungszweck und die in der Gründungsurkunde festgelegte Organisation erwünscht ist (vgl. Hauser 2002: 63). Denn die Stiftung ist aufgrund der erschwerten Abänderbarkeit von Stiftungszweck und -organisation und der obligatorischen Aufsicht durch das Gemeinwesen sehr unflexibel und etwa im Gegensatz zur AG und zum Verein nicht in der Lage ist, auf Veränderungen rasch zu reagieren (vgl. aber zur Stiftung SAZ Kapitel nachfolgend).

7.2.3 Gemeinsame Trägerschaft des öffentlichen Rechts

Die Kantone haben die Möglichkeit, zum Zweck der interkantonalen Zusammenarbeit eine gemeinsame Trägerschaft des öffentlichen Rechts zu gründen, wobei in der Praxis - trotz Feh-

lens eines dem Privatrecht entsprechenden Numerus clausus - vor allem die Rechtsformen der öffentlichrechtlichen Körperschaft, Anstalt und Stiftung anzutreffen sind (vgl. Kapitel 4.2.3).

Den öffentlichrechtlichen Rechtsträgern ist gemeinsam, dass sie mit der Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben betraut sind und zu diesem Zweck regelmässig mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet werden (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser 2007: 10 f., Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 280 ff.). Nachdem festgestellt wurde, dass die ROS-Leistungen, welche für die interkantonale Zusammenarbeit in Frage kommen, eine stark wettbewerbswirtschaftliche Ausprägung haben und nicht der hoheitlichen Verwaltungstätigkeit zuzuordnen sind, ist die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft des öffentlichen Rechts wenig geeignet (vgl. aber nachfolgende Kapitel 7.2.4). Insbesondere bedeutet die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft des öffentlichen Rechts gegenüber denjenigen des Privatrechts einen grossen Aufwand bei der Errichtung und bei allfälligen Anpassungen aufgrund veränderter Bedürfnisse, namentlich was den politischen Prozess anbelangt. Aufgrund des Fehlens gesetzlicher Bestimmungen analog dem Privatrecht muss zudem auch der für die Errichtung öffentlichrechtlicher Trägerschaften notwendige Vertrag umfassender und komplexer ausgestaltet werden. Die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft des öffentlichen Rechts eigens für ROS kann daher nicht empfohlen werden.

7.2.4 Leistungserbringung durch bestehende Kooperationsformen

Die Justizvollzugslandschaft der Schweiz ist geprägt von institutionalisierten Kooperationsformen (vgl. Kapitel 5.2). Es stellt sich daher die Frage, ob die interkantonale Zusammenarbeit für ROS in bereits bestehende Strukturen bzw. Institutionen integriert werden, insbesondere das bestehende Vertragswerk genutzt werden kann. Dadurch könnte einerseits der Regellungs- bzw. Errichtungsaufwand minimiert werden, andererseits dürfte eine Einbindung von ROS in die bestehenden Strukturen die Akzeptanz von ROS und der interkantonalen Zusammenarbeit erhöhen.

7.2.4.1 Strafvollzugskonkordate und ihre Kommissionen

Die Strafvollzugskonkordate verfolgen das Ziel, den Sanktionenvollzug zu vereinheitlichen mit dem Zweck, die Vollzugsziele bestmöglich zu erreichen (vgl. Kapitel 5.2.1). Damit decken sie auch den Zweck von ROS ab. Die Strafvollzugskonkordate sind als organisatorische Verträge körperschaftlich organisiert (vgl. Kapitel 4.1.1.3). Sie verfügen über Organe, Sekretariate und Kommissionen (vgl. insbesondere die Fachkommissionen zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit, Kapitel 5.2.1.1 ff.). Dieses bewährte Modell lässt sich auch für ROS nutzbar machen: Entsprechend den Fachkommissionen kann eine „ROS-Kommission“, ein Kompetenzzentrum eingerichtet werden, welches die ROS-Leistungen für die (Konkordats-)kantone erbringt. Das entsprechende Strafvollzugskonkordat ist selber die gemeinsame Trägerschaft. Die Errichtung des Kompetenzzentrums erfolgt durch übereinstimmende Willensäusserung der Konkordatskantone im Rahmen der Konkordatsvereinbarung. Die Mitglieder und die erbrachten Leistungen werden durch einen Sockelbeitrag der Kantone und/oder kostendeckende Gebühren pro Fallvorlage entschädigt. Die Festlegung bzw. Anpassung der Ge-

bühren kann durch Beschluss der Strafvollzugskommission, analog den Kostgeldern bzw. den Gebühren für Gefährlichkeitsbeurteilungen, verbindlich festgelegt werden. Auswahl und Anstellung des Fachpersonals kann durch den Präsidenten der Strafvollzugskommission erfolgen (vgl. die entsprechende Regelung betreffend der Fachkommission im Reglement für die konkordatlichen Fachkommission (KoFako) des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz vom 27. März 2009). Allenfalls könnte das Fachpersonal organisatorisch einer Justizvollzugsbehörde zugeordnet werden entsprechend dem Sekretariat der Ostschweizer Fachkommission.

Eine derartige Ausgestaltung von ROS wäre nicht nur in organisatorischer Hinsicht relativ einfach zu bewerkstelligen, sondern würde auch den Vorteil bieten, dass ROS in die konkordatlichen Steuerungs- und Aufsichtsprozesse eingebunden wäre und nötige Anpassungen bei der Leistungserbringung durch die Konkordatsorgane selbstständig beschlossen werden könnten. Die Einbindung von ROS in die bestehende Konkordatsstruktur erfordert aber einerseits die Zustimmung der Konkordatskantone, andererseits hat sie den Nachteil, dass sie nur (aber immerhin) eine gemeinsame Trägerschaft der am jeweiligen Konkordat beteiligten Kantone begründen kann. Eine über die Konkordatsgrenzen hinaus gehende Beteiligung müsste auf Basis eines Konkordats zwischen den Konkordaten bzw. vertraglicher Regelungen des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats als Trägerschaft mit einzelnen Kantonen der beiden anderen Strafvollzugskonkordate oder sogar der Gründung eines neuen Konkordats erfolgen. Ein solches überkonkordatliches Konstrukt, welches gewissermassen zur Schaffung eines „Supra-Konkordats“ führen würde, ist juristisch machbar, würde aber eine Neuorientierung in der traditionell auf die drei Strafvollzugskonkordate beschränkten Zusammenarbeit bedeuten. Immerhin würde damit an einen ohnehin bestehenden Trend angeknüpft (vgl. Kapitel 5.2.2.4). Ungeachtet dessen kann dieses Modell - die Erweiterung des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats um eine „ROS-Kommission“ - aufgrund der oben genannten Vorteile empfohlen werden.

7.2.4.2 Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Die KKJPD (vgl. Kapitel 5.2.2.2) bietet gegenüber den Strafvollzugskonkordaten den Vorteil, dass ihr die entsprechenden Direktoren aller Kantone angehören. Allerdings handelt es sich um einen Verein der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und damit nicht um ein Konkordat zwischen den Kantonen. Würden die ROS-Leistungen durch den Verein KKJPD erbracht, wäre wiederum ein vertragliches Regelwerk nötig. Im Übrigen kann auf die Ausführungen zum Verein (Kapitel 7.2.2.3) verwiesen werden.

7.2.4.3 Schweizerisches Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal (SAZ)

Mit dem SAZ verfügen die Kantone bereits über ein bewährtes Ausbildungszentrum mit entsprechender Infrastruktur (vgl. Kapitel 5.2.2.3). Dieses kann auch im Rahmen von ROS genutzt werden, und zwar entsprechend seiner Zweckbestimmung in erster Linie für die Schulung/Weiterbildung im Bereich der ROS-Instrumente. Die eigentliche Forschung und Ent-

wicklung ist vom Stiftungszweck nicht abgedeckt. Die Angliederung dieser Teilbereiche ans SAZ hätte daher eine Änderung des Stiftungszwecks zur Folge.

Entsprechend der Finanzierung des SAZ bietet dieses indessen nur Schulungen an, an der eine Mehrheit der Kantone und nicht nur einzelne Konkordate interessiert sind. Sollte sich keine solche Mehrheit finden, ist zu empfehlen, das SAZ auf vertraglicher Ebene für ROS-Schulungen und -Weiterbildungen zu nutzen.

7.2.5 Exkurs: Innerkantonale Auslagerung – make oder buy

Von der Frage der geeigneten interkantonalen Zusammenarbeitsform zu unterscheiden ist die Frage der kantonsinternen Zuständigkeit für die Leistungserbringung, die Frage nach der Auslagerung von Aufgaben aus der Zentralverwaltung (vgl. Kapitel 3.2.2). Erstere ist eine Frage des Föderalismus, Letztere eine der Verwaltungsorganisation (vgl. Zehnder 2007: 72). Mit Ersterer wird die Schaffung eines gemeinsamen Kompetenzzentrums oder die Erzielung von Skaleneffekten angestrebt, bei Letzterer steht die Auffassung im Vordergrund, dass die Aufgabenerfüllung nicht in jedem Fall durch die Zentralverwaltung erfolgen muss, dass eine Aufgabe durch Entpolitisierung zu einer Steigerung von Effektivität, Effizienz und Flexibilität führt. Um diese Frage der innerkantonalen Leistungserbringung geht es im interkantonalen Kontext nicht. Die vorliegenden Überlegungen können aber - trotz dieser unterschiedlichen Motivation - zu weiten Teilen auch auf die Frage der geeigneten Verwaltungsorganisation für ROS herangezogen werden. Denn kommt die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft in Privatrechtsform in Betracht, kann - sollte eine solche nicht zustande kommen - auch innerkantonale jedenfalls eine Organisationsprivatisierung oder ein gemischtwirtschaftliche Trägerschaft in Betracht gezogen werden.

7.2.6 Zusammenfassende Würdigung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass als interkantonale Kooperationsformen für ROS der Leistungskauf einerseits oder eine gemeinsame Trägerschaft in Privatrechtsform andererseits in Frage kommen. Im Vordergrund steht dabei die körperschaftlich ausgestaltete Gesellschaftsform der AG sowie grundsätzlich auch die den Anstalten zuzuordnende Stiftung, wobei insbesondere für Schulung und Weiterbildung die Stiftung SAZ genutzt werden sollte. Eine gemeinsame Trägerschaft in Form des öffentlichen Rechts erscheint für ROS wenig geeignet. Hingegen kann die Leistungserbringung in die bzw. eines der körperschaftlich organisierten Strafvollzugskonkordate eingebunden und so das bestehende Vertragswerk genutzt werden. Soll auf diese Weise eine gemeinsame interkantonale Trägerschaft über die Konkordatsgrenzen hinaus erschaffen werden, braucht es dazu allerdings eines ergänzenden Vertragswerks.

7.3 Leistungskauf versus gemeinsame Trägerschaft

Zwischen dem Leistungskauf in dem in Kapitel 7.2.1 vorstehend beschriebenen Sinne und der gemeinsamen Trägerschaft besteht ein grundlegender Unterschied: Bei der gemeinsamen Trägerschaft handelt es sich um eine Form der Auslagerung (vgl. Kapitel 4.2.2), beim Leistungs-

kauf erfolgt die Leistungserstellung dagegen in der Zentralverwaltung des Kantons Zürich. Sollen sich die beiden interkantonalen Kooperationsformen gegenübergestellt werden, kann daher auf die in der Literatur in Zusammenhang mit der Auslagerungsdebatte angeführten Argumente zurückgegriffen werden (vgl. Lienhard et. al. 2003: 5 f.; Zehnder 2007: 75).

Als Gründe, die für eine Auslagerung sprechen, werden allgemein etwa geltend gemacht die Trennung zwischen politischer und betrieblicher Einflussnahme, Flexibilität und unternehmerischer Handlungsspielraum, Entlastung der Zentralverwaltung, höhere Eigenverantwortung und besser Kundenorientierung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Kooperationsmöglichkeiten und Optimierung der Zusammenarbeit mit Dritten (wobei diese allerdings, wie oben dargestellt, je nach Gesellschaftsform unterschiedlich ausfallen), eine bessere Ausgangslage für eine Aufgabenprivatisierung und die Möglichkeit personal-, haftungs- und steuerrechtlicher Sonderregelungen, während als Nachteile etwa Abstriche bei den politischen Einflussmöglichkeiten, den rechtsstaatlichen Garantien, der Versorgungssicherheit und des Leistungsniveaus bzw. der Qualität ins Feld geführt werden (wobei in Bezug auf Letzteres die Organisationsform freilich eher überschätzt werden dürfte, vgl. Lienhard et. al 2003: 17).

Neben diesen allgemeinen Kriterien gilt es bei der Wahl der Kooperationsform für ROS einen weiteren wichtigen Aspekt zu berücksichtigen: Die politische Verantwortlichkeit. Wie bereits ausgeführt bewegt sich der Justizvollzug in einem gesellschaftlich-politisch heiklen und sensiblen wie auch teilweise kontroversen Umfeld (vgl. Kapitel 6.2). ROS hat zum Ziel, den Spagat zwischen dem gesteigerten Bedürfnis nach öffentlicher Sicherheit einerseits und dem gesetzgeberischen Willen nach Resozialisierung im bzw. durch den Sanktionenvollzug zu überwinden durch eine risikofokussierte Ressourcenallokation. Aber auch mit ROS lässt sich die öffentliche Sicherheit nicht absolut gewährleisten, denn die forensische Prognostik ist keine exakte Wissenschaft. Die Gefahr, dass z.B. ein Gefangener auf Hafturlaub erneut ein schweres Delikt begehen könnte, lässt sich durch einen Sanktionenvollzug nach ROS-Standards zwar vermindern, indessen im geltenden Rechtssystem nicht mit letzter Sicherheit verhindern. Tritt das Worst Case-Szenario in einem ausserkantonalen Vollzugsfall ein, besteht bei der Kooperationsform Leistungskauf die Gefahr, dass der Kanton Zürich als Leistungserbringer von ROS mit in die - mindestens politische - Verantwortung genommen wird, dass der Ruf nach politischen Konsequenzen auch im Kanton Zürich laut wird und der zürcherische Justizvollzug in negative Schlagzeilen gerät. Dieses Risiko des Leistungskaufs gilt es bei der Wahl der geeigneten Kooperationsform für ROS gegen die Chance des Kantons Zürich, sich mit „seinem“ Konzept ROS als innovative und professionelle Verwaltung zu profilieren abzuwägen.

8 Abschliessende Würdigung

Die Organisationsformen interkantonaler Zusammenarbeit sind äusserst vielfältig. Das trifft auch auf die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Justizvollzug zu. Neben der vertraglich organisierten Zusammenarbeit in Form der drei flächendeckenden, körperschaftlich organisierten Strafvollzugskonkordate der Ostschweiz, der Nordwest- und Innerschweiz und der lateinischen Schweiz hat sich interkantonale Zusammenarbeit insbesondere in der in Vereinsform gekleideten KKJPD und der Stiftung SAZ, aber auch in der Form des Leistungskaufs bezogen auf einzelne Teilleistungen institutionalisiert. Darüber hinaus findet im Justizvollzug traditionell interkantonale Zusammenarbeit auf vertragsloser Basis in Form des Fachaustausches und der gegenseitigen fachlichen Unterstützung statt, wobei eine Tendenz zur vermehrten Zusammenarbeit auch über die Konkordatsgrenzen hinaus festzustellen ist.

Auch für die interkantonale Zusammenarbeit für ROS stehen verschiedene Organisationsformen zur Verfügung. Dem Konzept ROS wird dabei die Kooperationsform Leistungskauf, die Errichtung einer gemeinsamen Trägerschaft in Form des Privatrechts oder die konkordatliche Leistungserbringung am ehesten gerecht. Welche dieser Organisationsformen gewählt wird, ist letztendlich mehr eine politische als eine rechtliche Frage. Denn die politische Verantwortlichkeit ist in kaum einem anderen Politikbereich derart ausgeprägt wie im gesellschaftlich äusserst sensiblen Justizvollzug.

Literaturverzeichnis

- Aberhalden, Ursula (2008): Kommentar zu Art. 48 BV. In: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Zürich, Basel, Genf 2008, S. 882-896
- Besozzi, Claudio (1998/1999): Die (Un)Fähigkeit zur Veränderung. Eine qualitative Untersuchung über Rückfälle und Bewährung von erstmals aus dem Strafvollzug Entlassenen, Bern 1998/1999
- Biaggini, Giovanni (2002): Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz. In: Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, hrsg. v. René Schaffhauser und Thomas Poledna, St. Gallen 2002, S. 143-173
- Brägger, Benjamin F. (2007a): Einige kritische Gedanken zum so genannten modernen Strafvollzug in der Schweiz. In: Festschrift für Franz Riklin, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 71-81
- Brägger, Benjamin F. (2007b): Vollzug von Freiheitsstrafen (Art. 75 StGB). In: Basler Kommentar. Strafrecht I. Art. 1-110 StGB, hrsg. v. Marcel Niggli und Hans Wiprächtiger, Basel 2007, S. 1504-1516
- Brunner, Stefan C. (2000): Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Zürich 2000
- Eichenberger, Kurt (1990): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Schweiz. In: Föderalismus und Regionalismus in Europa, hrsg. v. Franz Ossenbühler, Baden-Baden 1990
- Haller, Walter/ Kölz, Alfred (2004): Allgemeines Staatsrecht, Basel 2004
- Häfelin, Ulrich (1969): Der kooperative Föderalismus in der Schweiz. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 88, II. Halbband, 1969, S. 556 - 741
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen (2008): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2006): Allgemeines Verwaltungsrechts, Zürich, Basel, Genf 2006
- Hauser, Matthias (2002): Formen ausgelagerter Verwaltungseinheiten. In: Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, hrsg. v. René Schaffhauser und Thomas Poledna, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 9, St. Gallen 2002, S. 27 - 73
- Jaag, Tobias (2000): Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. In: Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, hrsg. v. Tobias Jaag, Zürich 2000, S. 23 – 48
- Knapp, Blaise/Schweizer, Rainer J. (2008) Kommentar zu Art. 44 BV. In: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Zürich, Basel, Genf 2008, S. 847-855
- Lienhard, Andreas (2002): Organisation und Steuerung des ausgelagerten Aufgabenerfüllung. In: AJP/PJA, Nr. 10 2002, S. 1163 - 1174

- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und Verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005
- Lienhard, Andreas/Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Wichtermann, Jürg/Balsiger Betts, Andreas/Buchser, Michael (2003): Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie, Bern, Stuttgart, Wien 2005
- Meier-Hayoz, Arthur/Forstmoser, Peter (2007): Schweizerisches Gesellschaftsrecht, Bern 2007
- Müller, Andreas (2007): Kommentar zu Art. 95 KV. In: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. v. Isabelle Häner, Markus Rüssli, Evi Schwarzenbach, Zürich, Basel, Genf 2007, S. 899-908
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflagen, Bern/Stuttgart/Wien 2006
- Schweizer, Rainer J. (2008): Vorbemerkungen zu Art. 42-135 BV. In: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Zürich, Basel, Genf 2008, S. 811-825
- Schweizer, Rainer J./Küpfer, Gabriela (2008): Kommentar zu Art. 52 BV. In: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Zürich, Basel, Genf 2008, S. 946-958
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflagen, Wiesbaden 2006
- Tschannen, Pierre (2004): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004
- Urbaniok, Frank (2007): FOTRES - Forensisches Operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System, Bern 2007
- Vest, Hans (2008): Kommentar zu Art. 123 BV. In: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Zürich, Basel, Genf 2008, S. 1903-1912
- Waldmann, Bernhard (2007): Der Verwaltungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung. In: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, hrsg. v. Isabelle Häner und Bernhard Waldmann, Zürich, Basel Genf 2007, S. 1-23
- Zehnder, Vital (2007): Die interkantonal öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft. Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags. In: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, hrsg. v. Jörg Schmid, Zürich, Basel, Genf 2007

Quellenverzeichnis

Allgemeine Quellen

- Bewährungs- und Vollzugsdienste Kanton Zürich (2008): Fachkonzept Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS), Zürich 2008
- Bewährungs- und Vollzugsdienste Kanton Zürich (2009a): Konzeptbeschrieb Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) vom 24. Februar 2009
- Bewährungs- und Vollzugsdienste Kanton Zürich (2009b): Projektbudget ROS, Zürich 2009
- Biaggini, Giovanni (2007): Gutachten betreffend die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV, Zürich 20. August 2007
- Conference Latin des Chefs des Departements Justice et Police (2006): Concordat du 10 avril 2006 (Konkordat)
- Endras, Jérôme/ Rosegger, Astrid/ Urbaniok, Frank (2007): Zürcher Forensik Studie. Abschlussbericht des Modellversuchs: Therapieevaluation und Prädiktorenforschung, 28. Februar 2007 (online: http://www.zuerichforensic.org/1/1_2/PDF_Dokumente/ABSCHLUSSBERICHT_MV_November2007_definitiv.pdf)
- Institut für Opferschutz und Täterbehandlung (IOT) (online: <http://www.iotschweiz.ch>)
- Justizvollzug Kanton Zürich, Amtsleitung (2008): Weisung betreffend Erfassung und Beurteilung von Gemeingefährlichen in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Amtes für Justizvollzug (Weisung GGS), 19. Juni 2008
- Justizvollzug Kanton Zürich, Geschäftsleitung (2008): Entwicklungsschwerpunkte 2009-2013, 25. September 2008
- Koller, Cornelia (2008): Leistungs- und Wirkungsindikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich, Projektarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern, Zürich 2008
- Ladner, Andreas (2008): Die NFA – ein Lehrstück. Referat am Executive MPA am KPM der Universität Bern, Handout vom 13. November 2008
- Lehner, Dominik (2008): Kriminalprognosen. Entwicklungen in Europa und in der Schweiz. In: Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug, info bulletin, 2008, Nr. 2, S. 14-15
- Meyer, Klaus (2009): Risiko-Assesement und Risiko-Management: Grundprinzipien, Zürich 9. Oktober 2009
- Nuspliger, Kurt (2008a): Föderalismus in der Schweiz. Die Beteiligung der Parlamente an der interkantonalen Zusammenarbeit. Referat am Executive MPA am KPM der Universität Bern, Handout vom 25. Oktober 2008
- Nuspliger, Kurt (2008b): Föderalismus in der Schweiz. Grundlagen des Finanzausgleichs. Referat am Executive MPA am KPM der Universität Bern, Handout vom 25. Oktober 2008
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2006): Legislaturziele 2007 – 2011 des Kantons Zürich

Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmungen (online:
<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20040208/index/html>)

Zentralschweizer Regierungskonferenz (2009): Mustervereinbarung interkantonaler Zusammenarbeit mittels Leistungskauf per Ausgleichszahlung bei einem anderen Kanton, Stans 2009

Rechtsquellen

Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6029 ff.

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 ff.

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLAG) vom 3. Oktober 2003 (Stand 1. Januar 2008), SR 613.2

Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) vom 5. Oktober 1984 (Stand 1. Januar 2008), SR 341

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101
Gebührenordnung für die Begutachtung durch die Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen vom 24. Oktober 2008 (Gebührenordnung OSK)

Gesetz über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 12. Februar 2007, LS 615

Justizvollzugsverordnung des Kantons Zürich (JVZ) vom 6. Dezember 2006, LS 331.1

Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 (Konkordatsvereinbarung NWI)

Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 1994, LS 334 (Konkordatsvereinbarung OSK)

Konkordat über den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen der Kantone der lateinischen Schweiz vom 10. April 2006 (Konkordatsvereinbarung)

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, LS 615

Reglement der Ostschweizer Strafvollzugskommission über Organisation und Aufgaben des Sekretariats, der Zentralstelle und der Fachkonferenzen des Ostschweizer Konkordats vom 26. März 2007 (Reglement OSK)

Reglement des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz vom 24. April 2008 (Reglement NWI)

Reglement des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für die konkordatliche Fachkommission (KoFako) vom 27. März 2009

Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911 (Stand 1. August 2008), SR 220

Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (Stand 1. April 2009), SR 311.0

-
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand 5. Dezember 2008), SR 210
- Statuten der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vom 9./10. November 1995/16. November 2007 (Statuten KKJPD)
- Stiftungsurkunde des Schweizerischen Ausbildungszentrums für Strafvollzugspersonal vom 19. Mai 1987 (Stiftungsurkunde SAZ)
- Straf- und Justizvollzugsgesetz des Kantons Zürich (StJVG) vom 1. Januar 2007, LS 331
- Vereinbarung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 8. Oktober 1993 (Vereinbarung)
- Verfassung des Kantons Zürich (KV) vom 27. Februar 2005, LS 101
- Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV) vom 21. November 2007 (Stand 1. Januar 2008), SR 341.1
- Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom 18. Juli 2007, LS 172.11
- Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG) vom 19. September 2006, SR 311.01

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Zürich, 10. Oktober 2009

Cornelia Koller

Über die Autorin



Lic. iur. Cornelia Koller, Martastrasse 132, 8003 Zürich

Geboren 28.05.1965 in Zürich, 1993 Abschluss Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Zürich, 1997 Erwerb des Rechtsanwaltpatents, seit 2005 Leiterin Strafvollzug, Bewährungs- und Vollzugsdienste, Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, seit 2007 Mitglied der Geschäftsleitung.