

Bericht 2020:

Koordinierte Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 1. Juli 2020

1. Ausgangslage

1.1. Grundlage

Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone ist für den Straf- und Massnahmenvollzug für Erwachsene Planungsbehörde für die Vollzugseinrichtungen. Im Bereich der Haftenrichtungen für die Untersuchungshaft hat das Konkordat die Planung lediglich zu koordinieren (vgl. dazu Art. 1 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006 [SSED 01.0]).

Die ausserordentliche Konkordatskonferenz vom 18. August 2018 beauftragte das Konkordatssekretariat die Grundlagenzahlen zu den verschiedenen Formen des Freiheitsentzugs, d.h. des Straf- und Massnahmenvollzugs, der Administrativhaft sowie der Untersuchungshaft regelmässig zu aktualisieren und der Konferenz vorzulegen.

Bei der politischen Würdigung der Frage des Bedarfs der Haftplätze ist zwingend eine globale Sichtweise über alle Kantone des Konkordatsperimeters und über alle Haftarten notwendig. Es gilt deshalb die Haftplatzsituation regelmässig zu erheben und zu analysieren, um eine koordinierte Anstaltsplanung im Konkordatsperimeter politisch zu diskutieren.

Die Konkordatskonferenz empfahl den Konkordatskantonen ihre Planung und Realisierung der kantonalen Haftinfrastruktur interkantonal abzusprechen und wenn möglich interkantonale Gefängnisse zu planen und zu betreiben.

Sie hielt zudem fest, dass weder im Bereich der konkordatlichen Haftplätze noch bei der kantonalen Gefängnisinfrastruktur in Bezug auf die Gesamthaftplatzzahl (quantitativ) ein Handlungsbedarf bestehe, der über die im Bericht vom 18. August 2018 betreffend die koordinierte Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone¹ hinausgehe, unter Vorbehalt der Realisierung aller im Bericht aufgeführten Planungsvorhaben.

Die Konkordatskonferenz vertrat schliesslich die Meinung, dass die Ausschaffungshaft, wenn immer möglich interkantonal, in den jeweiligen Asylregionen zu organisieren sei.

1.2. Koordinierte Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung im Strafvollzugskonkordat NWI-CH 2018

Der Bericht vom 18. August 2018 hält zusammenfassend Nachfolgendes fest²:

Die erhobene Datenlage lässt den Schluss zu, dass, über alle Kantone im Konkordatsperimeter betrachtet, in den letzten Jahren immer genügend Haftplätze vorhanden waren, mit Ausnahme von gewissen Spitzenbelastungen. Die verfügbaren Zellenplätze befinden sich jedoch geographisch nicht immer dort, wo der Bedarf am grössten ist und zudem entsprechen die Haftbedingungen in den Kleinstanstalten regelmässig nicht mehr den zeitgenössischen Anforderungen, namentlich um Freiheitsstrafen oder stationäre Massnahmen zu vollstrecken. Dazu kommt, dass es keine interkantonale Haftplatzkoordination gibt. So gibt es zeitweilige kurze Phasen von Überbelegungssituationen in einzelnen kantonalen Gefängnissen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass Inhaftierte im vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug oder aber nach rechtskräftiger Verurteilung häufig nur nach monatelangem Warten in den kantonalen Gefängnissen in eine forensische Klinik oder in eine geschlossene Strafanstalt verlegt werden können. Mit den neuen forensischen Plätzen

¹ Einsehbar unter: www.konkordate.ch/anstaltsplanung (besucht am 23.06.2020).

² Vgl. dazu <https://www.konkordate.ch/anstaltsplanung>.



in der Klinik Königsfelden (AG) und der PUK BS sollte eine gewisse Entspannung erfolgen. Zudem werden die rund 100 zusätzlichen geschlossenen Plätze in der JVA Cazis Tignez (GR) zu einer Entspannung der Wartelisten für den geschlossenen Strafvollzug an erwachsenen Männern mit sich bringen. Interessant ist auch zu wissen, dass die Kantone ZH, GE und VD rund die Hälfte aller Untersuchungshaft durchzuführen haben. Die Kantone BE, VS, BS und AG teilen sich einen Anteil von 28% aller U-Haft. Die Kantone LU, SO, ZG, NW, SZ und OW findet man im Segment bis zu 10% aller Untersuchungshaft.

Gestützt auf diese Zahlen sollte in Bezug auf die Schaffung von neuen, d.h. zusätzlichen Haftplätzen Zurückhaltung geübt werden, dies insbesondere wenn die Bauprojekte des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats in die Analyse miteinbezogen werden (neben den Plätzen der JVA Cazis Tignez (GR) auch die Plätze im neuen Polizei- und Justizzentrum der Stadt Zürich). Dringend notwendig erscheint jedoch der Ersatz der vielfach in die Jahre gekommenen kantonalen Anstalten. Dabei sollten interkantonale Lösungen favorisiert werden, um möglichst viele Kleinstanstalten durch grosse zu ersetzen. Dass nicht jeder Kanton eine eigene Haftanstalt betreiben muss, zeigt das Urner Beispiel in unserem Konkordat. Der Kanton Uri arbeitet seit nunmehr fast 40 Jahren erfolgreich mit dem Kanton Nidwalden zusammen. Ein Beispiel, das Schule machen könnte. Im Bereich des Strafvollzugs ist die JVA Bostadel als sog. interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug ein Beispiel einer jahrelangen erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit.

2. Statistische Grunddaten³

2.1. Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze

Die 11 Konkordatskantone wiesen im Jahr 2019 eine ständige Wohnbevölkerung von 3'281'000 Personen auf (12'000 mehr als im Vorjahr). Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik (BfS) standen am Stichtag 31. Januar 2019 in den Konkordatskantonen 37 Institutionen des Freiheitsentzugs mit insgesamt 2'497 Haftplätzen zur Verfügung (26 Plätze mehr als im Vorjahr). Von diesen 37 Anstalten waren 9 sog. Konkordatsinstitutionen und zwei weitere Anstalten wiesen einen konkordatlichen Sektor auf.

Hervorzuheben ist, dass die Anzahl der betriebenen Anstalten in unserem Konkordat in den Jahren 1995/1996 mit 72 Institutionen einen Höchststand erreicht hatte und sich seither stetig verringert hat - mit dem tiefsten Stand von 37 Anstalten in den Jahren 2018/2019. Dies kann als eine erfreuliche Entwicklung bezeichnet werden, erhöhte sich doch in derselben Periode die Anzahl zur Verfügung stehenden Haftplätze von 2'216 auf 2'497. Dies zeigt auf, dass somit weniger, aber grössere Anstalten betrieben werden, was ein rationelleres sowie professionelleres Arbeiten ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass kleine Anstalten heute kaum mehr die subventionsrechtlichen Bundesstandards einhalten, dies in Bezug auf das geforderte Raumprogramm sowie den Personalschlüssel. Zudem weisen diese darüber hinaus schlechte betriebswirtschaftliche Koeffizienten auf. Es ist heute in Fachkreisen anerkannt, dass aus betrieblicher und betriebswirtschaftlicher Sicht Anstalten und Gefängnisse mit über 100 Plätzen sinnvoll sind⁴.

³ Vgl. dazu 60. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2019, S. 4, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/taetigkeitsberichte>.

⁴ Vgl. dazu Handbuch des Bundesamtes für Justiz vom 26.09.2016 für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, S. 18 D1 und S. 16 f. C5 und C5.1, einsehbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/baubeitraege/hb-erwachsene-d.pdf>.



2.2. Insassenpopulation

2.2.1. Belegungs- und Gefangenenrate 2019

Die **Zahl der Haftplätze auf 100'000 Einwohner** sank in unserem Konkordat leicht von 78 im Vorjahr auf 76 im Jahre 2019.

Die **Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter** steigt zurzeit leicht an und lag im Jahre 2019 bei 92,1 %⁵. Trotz dieser geringen Zunahme standen auch im Jahr 2019 im gesamten Konkordatsperimeter und über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze zur Verfügung.

Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat lag die Belegungsrate im Jahre 2019 bei 80.1 %, im Lateinischen Konkordat bei 108.0 %. Somit besteht nur in diesem Konkordat eine kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten.

Mit **70 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner** weist unser Konkordat eine nur leicht höhere Quote auf als das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat mit 69. Das lateinische Konkordat weist demgegenüber 109 Inhaftierte auf 100'000 Einwohnern auf. Schweizweit lag diese bei 81 Inhaftierten auf 100'000 Einwohner.

Von den 2'300 Insassen (Vorjahr 2'295)⁶ befanden sich am Stichtag:

- **480** Inhaftierte in **Untersuchungshaft**⁷, d.h. **20,9 %** (2016: 23,6 %),
- **445** im **vorzeitigen Sanktionsantritt**⁸, d.h. **19,3 %** (2016: 15,2 %),
- **1'191** im **Straf- und Massnahmenvollzug**⁹, d.h. **51,8 %** (2016: 51,2 %),
- **121** im **Freiheitsentzug gemäss dem Ausländergesetz**¹⁰ (sog. Administrativhaft), d.h. **5,3 %** (2016: 5,6 %),
- 63 Personen **aus anderen Gründen inhaftiert**, d.h. **2,7 %** (2016: 1,7 %).

Diese Zahlen entsprachen im Jahr 2019 rund 838'000 Aufenthaltstagen.

2.2.2. Kurze Würdigung

Es zeigt sich, dass die Inhaftierungen in Untersuchungshaft rückläufig sind (rund 1/5 aller Inhaftierungen). Demgegenüber hat der vorzeitige Sanktionenantritt für Strafen und Massnahmen stark an Bedeutung zugenommen (knapp 1/5 aller Inhaftierungen).

Die Quote des Straf- und Massnahmenvollzugs ist sehr konstant (etwas mehr als die Hälfte aller Inhaftierungen).

Die Ausschaffungshaft verbleibt konstant auf sehr tiefem Niveau (rund 1/20 aller Inhaftierungen).

Die durch das Konkordatssekretariat erhobenen Zahlen lassen erkennen, dass im Bereich der Untersuchungshaft in allen NWI-CH Kantonen rund 550 bis max. 600 Plätze zur Verfügung stehen müssen; im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft rund 150 Plätze. Die Situation für den stationären Massnahmenvollzug wird unter den Ziffern 2.6., 4. und 5. erläutert.

⁵ 2014: 86,4 %; 2015: 87,8 %; 2016: 88,1 %; 2017: 88,2 %; 2018: 91,1 %.

⁶ 2014: 2'169; 2015: 2'171; 2016: 2'205; 2017: 2'265; 2018: 2'295.

⁷ 2014: 525; 2015: 543; 2016: 520; 2017: 514; 2018: 511.

⁸ 2014: 330; 2015: 331; 2016: 394; 2017: 394; 2018: 409.

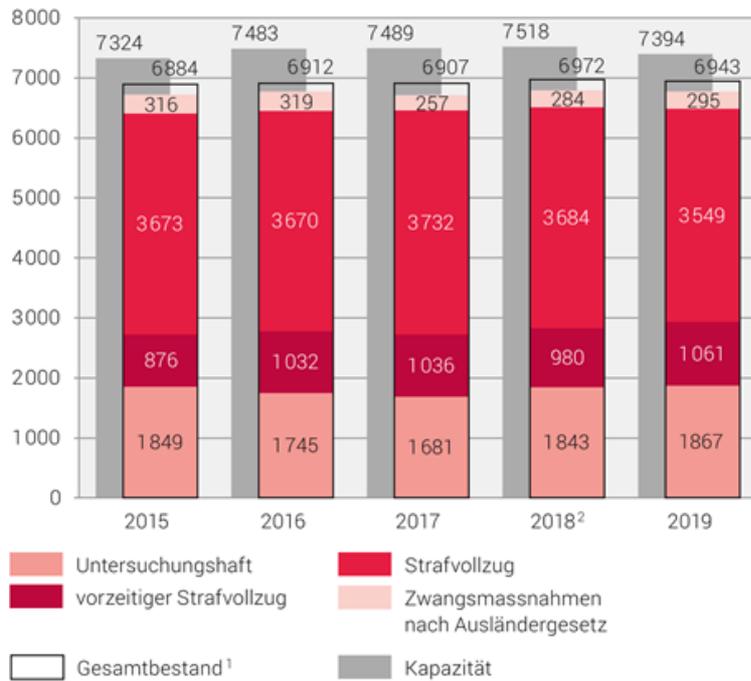
⁹ 2014: 1'140; 2015: 1'141; 2016: 1'129; 2017: 1'180; 2018: 1'207.

¹⁰ 2014: 126; 2015: 120; 2016: 123; 2017: 106; 2018: 123.



2.3. Insassenbestand nach Haftarten gesamte Schweiz

Insassenbestand nach Haftform

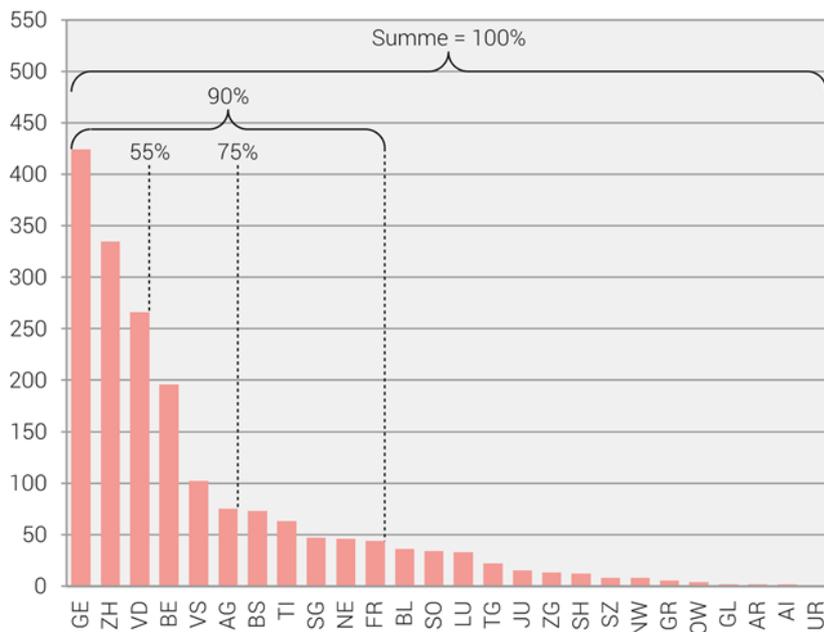


¹ Total inkl. andere Haftformen
² für 2018 können nur Mittelwerte publiziert werden

Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs (FHE) © BFS 2019

2.4. Anteil der Untersuchungshaft nach Kantonen (gesamte Schweiz)

Insassenbestand in Untersuchungshaft, nach Kanton, 2019



Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs (FHE) © BFS 2019



2.5. Insassenbestand NWI-CH per Stichtag

Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag		T 19.04.01.22																				
Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Institutionen		61	63	53	50	48	45	45	41	41	41	41	41	40	40	43	41	40	38	37	37	37
Anzahl Haftplätze		2'269	2'304	2'219	2'179	2'232	2'266	2'323	2'268	2'249	2'238	2'231	2'319	2'389	2'381	2'510	2'472	2'503	2'568	2'523	2'497	2'554
Ständige Wohnbevölkerung (in Tausend)		2'857	2'879	2'896	2'913	2'926	2'938	2'964	2'973	3'000	3'027	3'050	3'067	3'092	3'123	3'155	3'186	3'216	3'247	3'269	3'281	3'304
Platze (je 100'000 Einwohner)		79	80	77	75	76	77	79	76	75	74	73	76	77	76	80	78	78	79	77	76	77
Insassenbestand (je 100'000 Einwohner)		64	60	58	62	60	60	63	62	61	64	64	67	71	76	69	68	69	70	70	70	68
Beteiligungsrate (in %)		80,5	74,7	75,3	82,4	80,5	89,8	80,6	81,5	81,5	87,0	87,4	88,1	92,2	99,8	86,4	87,8	88,1	88,2	91,0	92,1	88,0
Insassenbestand am Stichtag		1'827	1'720	1'670	1'795	2'020	2'034	1'973	1'949	1'833	1'947	1'949	2'044	2'203	2'377	2'169	2'171	2'205	2'265	2'295	2'300	2'248
davon Frauen		149	128	135	137	159	141	139	136	160	160	162	160	159	176	157	169	191	185	0	180	175
in %		8,2	7,4	8,1	7,6	7,9	6,9	7,4	7,4	8,7	8,2	8,3	7,8	7,2	7,4	7,2	7,8	8,7	8,2	0,0	7,8	7,8
davon Ausländer		...	...	...	...	1'303	1'297	1'153	1'175	1'138	1'272	1'242	1'333	1'499	1'614	1'434	1'446	1'451	1'532	0	1'599	1'501
in %		...	...	...	...	64,5	63,8	61,6	63,5	62,1	65,3	63,7	65,2	68,0	67,9	66,1	66,6	65,8	67,6	0,0	69,5	66,8
in Untersuchungshaft		447	399	370	501	551	459	443	411	408	478	477	461	582	691	525	543	520	514	511	480	472
in vorzeitiger Strafvolzug		304	288	293	303	330	310	274	287	291	300	344	304	276	303	330	331	394	394	409	445	418
im Straf- und Massnahmenvollzug		908	923	869	862	944	1'063	1'026	949	895	947	933	1'058	1'125	1'200	1'140	1'141	1'129	1'190	1'207	1'191	1'206
in Zwangsmassnahmen nach Ausländergesetz		122	71	106	110	170	153	112	181	182	190	163	165	184	151	126	120	123	106	123	121	114
andere Haftgründe		48	39	32	19	25	49	18	21	57	32	32	56	36	32	48	36	39	71	45	63	38
Total Eintritte (in Tsd.)		17,7	17,6	19,0	19,8	20,7	20,8	20,2	17,9	17,2	20,1	19,9	20,4	22,4	21,7	21,4	21,5	22,0	21,1	22,1	19,0	...
Untersuchungshaft		5,3	5,2	5,9	6,9	6,4	6,6	5,7	4,8	4,8	5,6	5,1	4,6	5,4	5,6	5,5	5,3	5,6	6,3	5,7	5,0	...
vorzeitiger Strafvolzug		0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	1,0	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	1,0	1,1	1,0	1,0	1,2	1,5	1,4	1,7	1,5	...
Straf- und Massnahmenvollzug		3,5	4,1	4,6	4,8	4,7	4,9	5,6	5,2	4,8	5,4	5,3	6,2	6,6	6,5	7,4	7,8	7,8	8,0	8,3	7,2	...
Zwangsmassnahmen nach Ausländergesetz		2,4	3,3	3,2	3,7	3,2	3,9	3,4	2,9	2,8	4,0	4,0	4,2	5,0	4,7	3,7	3,5	3,6	3,3	3,4	2,5	...
andere Haftgründe		5,9	4,6	4,9	3,9	5,9	4,3	4,9	4,1	4,1	4,3	4,8	4,4	4,2	4,0	3,8	3,7	3,4	2,1	3,1	2,8	...
Total Außenhaltstage (in Tsd.)		639,4	618,0	622,1	655,5	721,1	725,6	711,0	676,2	674,9	707,9	717,6	728,3	789,4	797,4	833,9	812,3	830,3	839,5	838,0	801,2	...
Untersuchungshaft		153,8	143,0	138,8	176,7	190,4	169,0	164,7	150,4	151,2	171,4	171,5	158,2	191,2	205,9	210,9	198,8	201,1	196,4	186,0	173,2	...
vorzeitiger Strafvolzug		102,7	98,2	91,9	90,0	119,0	117,5	107,1	101,5	108,7	107,6	111,4	119,7	121,0	116,7	129,0	122,4	140,3	123,8	149,0	147,5	...
Straf- und Massnahmenvollzug		323,7	328,6	331,9	327,5	334,6	361,6	374,7	347,6	329,0	344,3	351,5	366,2	390,0	400,4	423,0	428,9	425,2	466,3	441,2	429,1	...
Zwangsmassnahmen nach Ausländergesetz		32,8	33,6	41,7	49,7	59,8	58,3	55,3	60,8	72,4	69,4	66,1	62,2	67,8	59,3	52,0	46,2	48,6	41,6	44,7	37,7	...
andere Haftgründe		26,4	14,5	17,9	11,6	17,4	19,2	9,2	10,7	13,7	15,3	17,1	22,1	19,5	15,0	19,0	16,1	15,1	11,4	17,1	13,6	...

¹ Für das Jahr 2018 können nur minimale Daten (Mittelwerte) publiziert werden (Änderung des Stichtags)

Stand der Datenbank: 01.04.2020

Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs

© BFS 2020

2.6. Insassenbestand im NWI-CH an in den stationären Massnahmenvollzug Eingewiesene Stichtag 30.04.2020

Bestand an stationären Massnahmen aller Kantone des NWI-CH: Stichtag 30. April 2020:

Art der Massnahme	Total Eingewiesene im Vollzug	Davon in einer forensischen Klinik	Davon in einer Massnahmenvollzugsanstalt	Davon in einem Heimwesen ¹	Davon in einer konkordatischen Strafanstalt	Davon in einer kantonalen Anstalt/Gefängnis	Davon offen untergebracht ²	Davon geschlossen untergebracht
Massnahme nach Art. 59 StGB	314	108	91	78	18	19	117	197
Massnahme nach Art. 60 StGB	61	2	24	27	2	6	47	14
Massnahme nach Art. 61 StGB	36	0	30	0	3	3	15	21
Massnahme nach Art. 64 StGB ³	36	4	6	2	22	2	0	36
Verurteilte mit Art. 64 StGB, die sich im Vollzug der Grundstrafe befinden	10	0	0	0	7	3	0	10
Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe	(14)	(0)	(2)	(1)	(11)	(0)	(2)	(12)
Total ⁴ :	457	114	151	107	52	33	179	278

¹ Hierzu zählen private Heimwesen wie auch private oder staatliche Institutionen für das Arbeitsexternat.

² In einer offenen Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalt, in einer offenen Klinikabteilung oder in einem Heim / Arbeitsexternat.

³ Verurteilte, die sich nach Verbüssung der Grundstrafe im Verwahrvollzug befinden.

⁴ Ohne Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe.



2.7. Entwicklung der Verurteilten-Raten: Urteilsstatistik des BfS vom 29.06.2020¹¹

Es kann festgehalten werden, dass die Geldstrafe nach wie vor die Hauptsanktion in der Schweiz darstellt. 86% aller Verurteilungen waren Geldstrafen nach Art. 34 StGB, davon werden 80% bedingt ausgesprochen. Bedingte Geldstrafen werden sodann in 80% der Fälle mit einer Busse gemäss Art. 106 StGB verbunden.

Die bedingten Freiheitsstrafen nahmen sehr zu, von 2'500 im Jahre 2017 auf nahezu 6'000 im Jahre 2019, mit einer medianen Dauer von 90 Tagen.

Der Anteil an unbedingten Freiheitsstrafen nahm demgegenüber stark ab, von 8'623 im Jahre 2017 auf 7'753 im Jahre 2019. Der Rückgang ist insbesondere bei den Freiheitsstrafen von 1 bis 6 Monaten und von 5 Jahre und mehr markant. Weiterhin bilden die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten Dauer mit einer Mediandauer von 90 Tagen den Hauptteil.

Die Verurteilungen zu stationären Massnahmen bleiben stabil. Urteile zu therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB verbleiben weiterhin auf hohem Niveau (>100 Fälle im Jahr 2019). Stationäre Suchtbehandlungen gemäss Art. 60 StGB sind demgegenüber tendenziell rückläufig.

2.8. Entwicklungen des Angebots im OSK und der Psychiatrie in der Deutschschweiz

Im Frühjahr 2020 sind in der neu eröffneten JVA Cazis Tignez (GR) **152 geschlossene Vollzugsplätze** entstanden. Nach Abzug der Plätze in der JVA Sennhof in Chur, welche stillgelegt wurde, sind somit 100 zusätzliche geschlossene Plätze für den Strafvollzug an erwachsenen Männern entstanden. Die Anstalt ist seit dem Frühjahr 2020 daran, den Vollbetrieb aufzunehmen. Wie sich dieses Angebot dann genau auf die Platzsituation im NWI-CH auswirkt, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren kein zusätzlicher Bedarf an geschlossenen Plätzen für den Strafvollzug an erwachsenen Männern besteht.

Im Bereich der Untersuchungshaftplätze sind die neuen und zusätzlichen Plätze im Polizei- und Justizzentrum der Stadt Zürich mit einzubeziehen. Ab 2021 stehen neben 124 Plätzen für die vorläufige Festnahme rund 114 neue Plätze für den Justizvollzug zur Verfügung, ca. 100 Untersuchungshaftplätze und 14 für den Kurzstrafenvollzug. Inwiefern dieses zusätzliche Platzangebot durch die Schliessung von U-Haft-Plätzen in den anderen Zürcher Gefängnissen neutralisiert werden soll, ist heute noch nicht abschliessend bekannt. Definitiv beschlossen ist, das heutige Provisorium auf dem Kasernenarale in Zürich mit seinen 140 Plätzen geschlossen wird. Es entstehen somit rund 100 zusätzliche Haftplätze.

Zudem besteht im Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich ein Erweiterungsprojekt in der JVA Pöschwies (Regendorf/ZH) (heute 374 Insassenplätze). Innerhalb des hoch gesicherten Perimeters dieser geschlossenen Strafanstalt für erwachsene Männer sollen bis im Jahr 2028 neue Abteilungen für rund 120 Eingewiesene gebaut werden, was zu einer neuen Aufnahmekapazität von rund 500 Plätzen führen wird. Dies im Sinne einer strategischen Schwerpunktbildung im OSK. Es sollen zwei grosse geschlossene Strafanstalten für Erwachsene Männer betrieben werden, d.h. neben der JVA Pöschwies die JVA Cazis Tignez (GR). Der Kanton Zürich hat die Absicht, nach der Eröffnung der neuen Abteilungen eine vergleichbare Anzahl Plätze in den kantonalen Haftanstalten zu schliessen.

Der Verwaltungsrat der Psychiatrischen Dienste Aargau AG hat am 18. Mai 2018 einer Erweiterung des **forensischen Angebots** zugestimmt. Es werden neu drei Stationen gebaut: eine Triage Station mit 7 Plätzen (alles Isolier-Zimmer), zwei weitere Stationen mit 8 und 11 Plätzen. Insgesamt entstehen **26 zusätzliche Plätze**. Bezug der Stationen ist auf Herbst 2021 geplant. Zudem wird ein interner Sicherheitsdienst mit zunächst 12 Stellen per Oktober 2018 aufgebaut, um die Sicherheit auf unseren beiden Akutstationen zu erhöhen. Ferner wird voraussichtlich innert der nächsten 12 Monate die Sicherung der Aussenhülle im Sinne einer Detektion (Ein- /Ausbrüche) mit baulichen Massnahmen verbessert werden.

¹¹ Vgl. dazu: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/jugend-erwachsenenurteile.html.



Der Verwaltungsrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Basel hat zudem im Grundsatz einer Sanierung und Erweiterung der forensischen Abteilung zugestimmt. Es ist geplant, ein Angebot mit ca. **16 neuen forensischen Rehabilitationsplätzen** zu eröffnen (zur Platzsituation in forensisch-psychiatrischen Kliniken im Konkordatsperimeter des NWI-CH und OSK hinten Ziff. 4.). Der genaue Zeitplan dieses Projekts ist noch nicht bekannt.



3. Platzerhebung per Stichtag 1. Juli 2020

3.1. Grundlagen

Das Konkordatssekretariat führte im Frühjahr 2020 in den Konkordatskantonen eine Umfrage durch, mit nachfolgenden Resultaten (vgl. Übersichtsgrafik und Grafiken nach Anstalten unter: www.konkordate-statistik.ch).

Es ist anzumerken, dass durch die konkordateigene Umfrage mit Stichtag vom 1. Juli 2020 weniger Anstalten erhoben wurden als durch das BfS, nämlich deren 33 (23 kantonale Anstalten, wovon 2 mit Konkordatsabteilungen, 1 kantonales Vollzugszentrum und 9 Konkordatsanstalten) statt 37¹² nach Angaben des BfS im Jahre 2019.

Kleine Anstalten können heute kaum mehr die subventionsrechtlichen Bundesstandards einhalten, dies in Bezug auf das geforderte Raumprogramm sowie den Personalschlüssel. Zudem weisen diese darüber hinaus schlechte betriebswirtschaftliche Koeffizienten auf. Es ist heute in Fachkreisen anerkannt, dass aus betrieblicher und betriebswirtschaftlicher Sicht Anstalten und Gefängnisse mit über 100 Plätzen sinnvoll sind¹³.

Somit können Institutionen mit über 100 Insassenplätzen als grosse, solche mit ≥ 50 und ≤ 99 als mittelgrosse und solch ≤ 49 als kleine Anstalt bezeichnet werden.

3.2. Anstalten im Konkordatsperimeter nach Kanton, Platzzahl und Grösse¹⁴

Kanton Bern:

JVA Witzwil, Konkordatsanstalt	166 ¹⁵ Plätze, gross
JVA Thorberg, Konkordatsanstalt	180 Plätze, gross ¹⁶
JVA Hindelbank, Konkordatsanstalt	107 Plätze, gross
JVA St. Johannsen, Konkordatsanstalt	80 Plätze, mittel
Regionalgefängnis Burgdorf	109 Plätze, gross
Regionalgefängnis Bern	126 Plätze, gross
Regionalgefängnis Thun	98 Plätze, mittel
Regionalgefängnis Biel	44 Plätze, klein
Regionalgefängnis Moutier	30 Plätze, klein
Total Kanton Bern: 9 Anstalten	940 Plätze.

¹² Im Katalog der Justizvollzugsanstalten des BfS, Ausgabe Januar 2018, sind die nachfolgenden vier (privaten) Institutionen im Konkordatsperimeter zusätzlich aufgeführt. Es handelt sich dabei um die Stiftung Satis (AG), die Bewachungsstation am Inselspital (BE), das Wohnheim Rütihaus (BL) und das Wohnheim Lindenfeld (LU).

¹³ Vgl. dazu Handbuch des Bundesamtes für Justiz vom 26.09.2016 für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, S. 18 D1 und S. 16 f. C5 und C5.1, einsehbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/baubeitraege/hb-erwachsene-d.pdf>.

¹⁴ Ohne sog. Notbetten. Die Reihenfolge der Kantone folgt der Aufzählung gemäss Art. 1 der Bundesverfassung (SR 101.0). Die Auflistung beginnt mit den Konkordatsanstalten (vgl. dazu Verzeichnis der Konkordatsanstalten, SSED 01.1). Daran folgen die rein kantonalen Anstalten.

¹⁵ Nach Abschluss der Gesamtanierung der JVA Witzwil in ca. 2 ½ - 3 Jahren soll die Kapazität bei 180 Plätzen liegen, wovon 152 im offenen Normalvollzug für Erwachsene Männer, 18 Plätze in der geschlossenen Abteilung und 10 Plätze im sog. Stock für Externate.

¹⁶ Der Kanton Bern hat mitgeteilt, dass bis ca. Ende 2021 die Platzzahl in der JVA Thorberg im Rahmen von Sanierungsarbeiten auf 173 Plätze verringert wird.



Kanton Luzern:

JVA Wauwilermoos, Konkordatsanstalt	78 Plätze, mittel
JVA Grosshof,	120 Plätze, gross, davon 25 Konkordatsplätze
Total Kanton Luzern: 2 Anstalten	198 Plätze.

Kanton Uri: 0 Anstalten **0 Plätze¹⁷.**

Kanton Schwyz:

Sicherheitsstützpunkt Biberbrugg	38 Plätze, klein
Total Kanton Schwyz: 1 Anstalt	38 Plätze.

Kanton Obwalden:

Gefängnis Sarnen	7 Plätze, klein
Total Kanton Obwalden: 1 Anstalt	7 Plätze.

Kanton Nidwalden:

Gefängnis Stans	24 Plätze, klein
Total Kanton Obwalden: 1 Anstalt	24 Plätze.

Kanton Zug:

IKS Bostadel, Konkordatsanstalt ¹⁸	120 Plätze, gross
Strafanstalt Zug	50 Plätze, mittel, davon 20 Konkordatsplätze
Total Kanton Zug: 2 Anstalten	170 Plätze.

Kanton Solothurn:

JVA Solothurn, Konkordatsanstalt	93 Plätze, mittel
Untersuchungsgefängnis Solothurn	52 Plätze, mittel
Untersuchungsgefängnis Olten	36 Plätze, klein
Total Kanton Solothurn: 3 Anstalten	181 Plätze.

Kanton Basel-Stadt¹⁹:

Untersuchungsgefängnis BS	143 Plätze, gross
Gefängnis Bässlergut	118 Plätze, gross
Vollzugszentrum Klosterfiechten	22 Plätze, klein
Total Kanton BS: 3 Anstalten	283 Plätze.

¹⁷ Der Kanton Uri ist der einzige Kanton in der Schweiz, welcher über keine Haftplätze mehr auf seinem Territorium verfügt. Der Kanton Uri hat seit den 1970er Jahren einer Vereinbarung über die Mitbenutzung des Untersuchungs- und Strafgefängnisses des Kantons Nidwalden durch den Kanton Uri (aktuelle Version datiert vom 10./11. November 1986, Urner Rechtsbuch 3.9334, einsehbar unter: <http://ur.lexspider.com/html/3-9334-81-19870426.htm>).

¹⁸ Die Strafanstalt Bostadel ist eine interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug.

¹⁹ Die Plätze der IKS Bostadel wurden dem Sitzkanton Zug zugerechnet.



Kanton Basel-Land:

MZ Arxhof, Konkordatsanstalt	46 Plätze, klein
Gefängnis Muttenz	47 Plätze, klein
Gefängnis Arlesheim	31 Plätze, klein
Gefängnis Liestal	30 Plätze, klein
Gefängnis Sissach	16 Plätze, klein
Gefängnis Laufen	definitiv geschlossen
Total Kanton BL: 5 Anstalten	170 Plätze.

Kanton Aargau:

JVA Lenzburg, Konkordatsanstalt ²⁰	221 Plätze, gross
Zentralgefängnis Lenzburg	142 Plätze, gross
Bezirksgefängnis Aarau	37 Plätze, klein
Bezirksgefängnis Zofingen	37 Plätze, klein
Bezirksgefängnis Baden	25 Plätze, klein
Bezirksgefängnis Kulm	23 Plätze, klein
Total Kanton AG: 6 Anstalten	485 Plätze.

Total Haftplätze in Gefängnissen	1'371
Total Haftplätze in Konkordatsanstalten	1'125
Gesamttotal NWI-CH: 34 Anstalten	2'496 Haftplätze²¹

3.3. Kurze Würdigung

Seit der letzten Erhebung im August 2018 wurde mit dem Gefängnis Laufen (BL) eine kleine Anstalt mit 10 Plätzen definitiv geschlossen. Demgegenüber wurde das Gefängnis Bässlergut (BS) ausgebaut und erweitert. Es neu verfügt über 118 Plätze und gilt somit als eine grosse Anstalt (im August 2018 waren 74 Plätze vorhanden). Neben 78 geschlossenen Strafvollzugsplätzen für erwachsene Männer verfügt diese Anstalt über eine separate Abteilung für Ausschaffungshäftlinge mit 40 Plätzen.

Die Anstalt Moutier (BE) wird seit rund einem Jahr als reine Ausschaffungshaftsinstitution betrieben, dies mit 30 Plätzen. Die JVA Wauwilermoos verfügt zudem über einen Pavillon mit 14 Plätzen für Ausschaffungshaft. Somit verfügt unser Konkordat über drei spezifische Ausschaffungshaft-

²⁰ Die konkordatlichen Abteilungen für den Sicherheitsvollzug B mit 13 Plätzen und die Spezialabteilung 60+ mit 12 Plätzen befindet sich im nahegelegenen Zentralgefängnis.

²¹ Gemäss Erhebung vom BfS wies das NWI-CH Konkordat am Stichtag 31.01.2020 insgesamt 2'554 Haftplätze auf. Die konkordateigene Erhebung mit Stichtag 01.07.2020 ergab deren 2'494. Es besteht somit eine Differenz von 60 Plätzen. Dies ist darauf hinzuführen, dass das BfS die Justizvollzugsplätze in der Stiftung Satis (AG), der Bewachungsstation am Inselspital (BE), im Wohnheim Rütihaus (BL) und im Wohnheim Lindenfeld (LU) mitzählt.



institutionen mit insgesamt 84 Plätzen²², die aus heutiger Sicht als bundesgerichtskonform²³ bezeichnet werden können²⁴, bei einem Bedarf von rund 150²⁵.

In der neuen kantonalen Anstalt in Solothurn, die voraussichtlich im Jahre 2028 eröffnet werden soll, ist eine Abteilung für Ausschaffungshaft mit 20 Plätzen vorgesehen. Ob und gegebenenfalls unter welchen architektonischen, konzeptionellen und personellen Voraussetzungen diese im Lichte der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts realisierbar sein wird, muss sicherlich nochmals mit den zuständigen eidgenössischen Subventionsbehörden abgeklärt werden. Alle anderen Ausschaffungshaftplätze im Konkordatsperimeter erscheinen nicht mehr als bundesgerichtskonform²⁶.

In der JVA Witwil (BE) wurde die Abteilung Ausschaffungshaft geschlossen, was zu einer Platzreduktion von 18 Plätzen führte. Die so erfolgte Konzentration auf den offenen Strafvollzug an erwachsenen Männern ist im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts zu begrüssen²⁷.

Die beschriebenen Veränderungen führten zu einer geringfügigen Vergrösserung des Haftplatzangebots im NWI-CH, von 2'490 auf neu 2'496 Plätzen. Gemäss den von den Kantonen gemeldeten Zahlen, wurden 21 konkordatliche Plätze abgebaut und 25 kantonale Plätze in Gefängnissen neu geschaffen.

3.4. Bauprojekte: Anstalten des Justizvollzugs

Nachfolgende Bau- oder grössere Sanierungsprojekte wurden gemeldet. Es werden nur Projekte aufgeführt, welche zu einer Zunahme oder einem Abbau an Haftplätzen führen wird.

Kanton Bern²⁸:

Projekt JVA Berner Seeland (Inbetriebnahme vorgesehen 2032) davon 150 Plätze für den geschlossenen Strafvollzug Männer und 100 Plätze Untersuchungshaft	+ 250 Plätze:
Mit Inbetriebnahme JVA Seeland Schliessung des RG Biel und Instandhaltung JVA Thorberg, mit Anpassung des Auftrags:	- 44 Plätze - 55 Plätzen
Administrativhaft: Neubau	+ 80 zusätzliche Plätze
Total neue Plätze Kanton Bern:	ca. 230.

Über die Weiterverwendung des RG Moutiers nach der Eröffnung der JVA Berner Seeland wurde noch nicht definitiv entschieden. Sollte die Gemeinde Moutier zum Kanton Jura wechseln, würde das Gefängnis nicht mehr vom Kanton Bern betrieben.

²² Diese Ausschaffungshaftplätze sollen jedoch nach der Gesamtanierung der JVA Wauwilermoos wegfallen, dies voraussichtlich im Jahre 2029.

²³ Einschätzung gemäss Angaben des Bundesamtes für Justiz (BJ) als Subventionsbehörde.

²⁴ Vgl. dazu Urteil der öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 31. März 2020, BGer 2C_447/2019 (zur Publikation vorgesehen). In seinem Grundsatzentscheid hält das Bundesgericht fest, dass die Inhaftierung einer ausländischen Person im Hinblick auf eine Ausschaffung grundsätzlich in einer speziell dafür vorgesehenen Hafteinrichtung erfolgen muss. Eine kurzzeitige Unterbringung in einem abgetrennten Bereich einer ordentlichen Haftanstalt ist nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig. Vorliegend ist die zwecks Ausschaffung erfolgte viertägige Unterbringung eines Mannes in einem separaten Trakt des Regionalgefängnisses Bern gestützt auf die spezifischen Umstände des Einzelfalls nicht zu beanstanden.

²⁵ Anzahl am Stichtag in den NIW-CH Kantonen in Ausschaffungshaft inhaftierte Personen: 2014: 126; 2015: 120; 2016: 123; 2017: 106; 2018: 123; 2019: 121 (vgl. dazu vorne unter Ziff. 2.2.).

²⁶ Es sind dies 14 Plätze im Gefängnis Aarau, 8 Plätze im Gefängnis Biberbrugg (SZ), die 17 Plätze im RG Bern, die 10 Plätze im UG Solothurn, die 12 Plätze in der Strafanstalt Zug und die 4 Plätze im Gefängnis Stans (NW), was total 65 Plätzen entspricht, die kaum mehr als bundesgerichtskonform zu bezeichnen sind. Diese Einschätzung stützt sich auf die neueste Beurteilung des Bundesamtes für Justiz (BJ) als Subventionsbehörde.

²⁷ Urteil der öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 31. März 2020, BGer 2C_447/2019 (zur Publikation vorgesehen).

²⁸ Die Bauprojekte des Kantons Bern sind in der kantonalen Justizvollzugsstrategie aufgeführt und werden im Masterplan der Justizvollzugsstrategie 2017-2032 Strategisches Umsetzungsszenario, Bericht des Regierungsrates vom 15. Mai 2019 konkretisiert. Es können zurzeit noch keine präzisen Angaben über den Realisierungszeitraum der Neu- und Umbauprojekte gemacht werden.



Zudem sind im Masterplan in den Jahren nach der Eröffnung der JVA Berner Seeland auch Platzreduktionen in den RG Thun, Burgdorf und Bern vorgesehen. Gemäss aktuellem Planungsstand sollen dazumal rund 90 Plätze wegfallen. Wann und in welchem genauen Umfang diese Platzreduktionen umgesetzt werden können, ist heute noch nicht eindeutig.

Werden alle im Masterplan vorgesehenen baulichen Veränderungen umgesetzt, sollen 95 zusätzliche geschlossene Plätze für den Strafvollzug an erwachsenen Männern (150 JVA Seeland – 55 JVA Thorberg) und 80 neue Plätze für die Administrativhaft gebaut werden. Werden von den 100 neu zu schaffenden U-Haftplätze alle zur Schliessung vorgesehenen Plätze geschlossen (- 44 RG Biel, ca. – 90 in den RG Thun, Burgdorf und Bern) wird der Kanton Bern 34 kantonale Plätze abbauen. Werden diese Reduktionen jedoch nicht umgesetzt, entstehen in der JVA Berner Seeland 56 zusätzliche geschlossene U-Haftplätze. Wie bereits erwähnt, ist der Zeitpunkt dafür noch nicht definitiv bestimmt.

Kanton Luzern:

JVA Wauwilermoos, zusätzlicher Pavillon für Gesamtsanierung (2029) ca. 25 zusätzliche Plätze.
Konzentration auf offenen Vollzug an erwachsenen Männern, ohne Ausschaffungshaft.

Total neue Plätze Kanton Luzern: ca. 25.

Kanton Nidwalden:

Gefängnis Stans, Ersatz und Erweiterung durch Neubau (2026-2028) **ca. 56 neu Plätze.**

Kanton Zug/BS:

IKS Bostadel, zusätzlicher Pavillon für Gesamtsanierung (2031) ca. 20 zusätzliche Plätze
Platzreserve während des Umbaus, dann Abteilung für langzeitverwahrte Männer

Total neue Plätze Kanton Zug/BS: ca. 20.

Kanton Solothurn:

UG SO & Olten, Ersatz und Erweiterung durch Neubau ZG (2028) 62 zusätzliche Plätze

Total neue Plätze Kanton Solothurn: 62.

Kanton Basel-Stadt:

Vollzugszentrum Klosterfiechten, Sanierung & Erweiterung, ab 2023 + 3 Plätze Art. 59 offen

Total neue Plätze Kanton BS: 3.

Kanton Basel-Land:

Ersatz der Gefängnisse Arlesheim, Sissach, Laufen²⁹ keine zusätzlichen Plätze

Total neue Plätze Kanton BL: 0.

²⁹ Der Platzbedarf soll in den neuen Anstalten im Kanton NW und Bern gedeckt werden. Es liegen Absichtserklärungen der Sicherheitsdirektion BL vor.



Neu Plätze in kantonalen Gefängnissen	174³⁰
Neue Plätze für Administrativhaft	80³¹
Neue Plätze in Konkordatsanstalten	143³²
<u>Gesamttotal geplanter neuer Plätze NWI-CH:</u>	<u>397 Haftplätze³³</u>

3.5. Gegenüberstellung der gemeldeten Bauprojekte im Jahr 2018 und 2020

Kanton	Anzahl Haftplätze 2018	Anzahl Haftplätze 2020	Differenz Zunahme in 2 Jahren
Bern	+ 140	+ 230	+ 90
Luzern	+ 25	+ 25	0
Nidwalden	Projekt Stans ohne Zahlennennung	+ 56	+ 56
Zug / JVA Bostadel	+ 20	+ 20	0
Solothurn	+ 60	+ 62	+ 2
Basel-Stadt	+ 65 ³⁴	3	-17
Basel-Landschaft	+ 15	0	-15
Total	328	396 + 45 neue BS- Plätze = 441	+ 113

³⁰ Im Kt. SO sollen die beiden Untersuchungsgefängnisse durch einen Neubau ersetzt werden, welcher 62 Zusatzplätze anbieten wird. Im Kanton NW wird der Ersatzbau für das Gefängnis in Stans mit ca. 56 zusätzlichen Plätzen geplant. In der neuen JVA Berner Seeland sollen neben den 150 konkordatlichen rund 100 neue Gefängnisplätze gebaut werden. Mit der Schliessung des RG Biel (44 Plätze) entstehen somit 56 zusätzliche Plätze. Ob und in welchem zeitlichen Rahmen diese in anderen kantonal Berner Anstalten kompensiert werden, ist heute noch nicht definitiv bestimmt.

³¹ Gemäss aktueller Planung sollen im Kt. BE eine neue Administrativhaftanstalt gebaut werden, welche zusätzlich 80 Administrativhaftplätze zur Verfügung stellen wird.

³² Davon 150 neue geschlossene Vollzugsplätze in der neuen Anstalt im Berner Seeland (abzüglich Platzreduktion JVA Thorberg von 55 Plätze = 95 zusätzliche Plätze), 25 Plätze in der offenen JVA Wauwildermoos (LU), 20 Plätze in der geschlossenen IKS Bostadel (ZG) für Langzeitverwahrte. Schliesslich sollen im Klosterfiechten (BS) 3 zusätzliche offene Massnahmenvollzugsplätze geschaffen werden.

³³ Ohne sog. Forensik-Plätze in Kliniken. Gemäss aktueller Planung sollen im Kanton Bern zu den bestehenden rund 30 Plätzen 50 zusätzliche Administrativhaftplätze zur Verfügung gestellt werden und diese 80 Plätze in einen Neubau realisiert werden. Im Kt. SO sollen die beiden Untersuchungsgefängnisse durch einen Neubau ersetzt werden, welcher rund 60 Zusatzplätze anbieten wird. Im Kanton BL sollen die drei Kleinstgefängnisse durch einen Neubau ersetzt werden, der ca. 15 neue Plätze bieten wird. Wie viele neue Plätze der Ersatzbau für das Gefängnis in Stans (NW) anbieten wird, ist zurzeit noch nicht bekannt.

³⁴ Per August 2020 hat der Kt. BS im Gefängnis Bäselergut 78 Plätze für den Strafvollzug an erwachsenen Männern und 40 Plätze Ausschaffungshaft realisiert und damit 45 neue Plätze geschaffen.



4. Forensische Angebote in der Deutschschweiz

Das forensische Angebot für Personen, die zu einer stationären strafrechtlichen Massnahme verurteilt worden sind, kann in drei Kategorien aufgeteilt werden:

- Massnahmenvollzugsanstalten des Justizvollzugs;
- Forensisch-psychiatrische Stationen in psychiatrischen Kliniken;
- Spezialisierte Therapieabteilungen in geschlossenen Strafanstalten des Justizvollzugs.

4.1. Massnahmenvollzugsanstalten des Justizvollzugs

Im **Ostschweizer Strafvollzugskonkordat** bietet das **Massnahmenvollzugszentrum (MVZ) Bitzi in Mosnang (SG)** 16 geschlossene, 36 offenen und 6 Plätze in einer Aussenwohngruppe auf dem Anstaltsgelände an, d.h. **total 58 Plätze**.

Im **Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone** bieten zwei Massnahmenzentren Plätze an:

- **MVZ Solothurn** in der JVA Solothurn in Deitingen (SO), 60 geschlossene Plätze Massnahmenvollzug;
- **MVZ St. Johannsen**, in Erlach (BE), 80 offene Plätze Massnahmenvollzug;
- **Total 140 Plätze.**

Zudem verfügt das Vollzugszentrum Klosterfiechten in Basel über 11 Plätze für den offenen Massnahmenvollzug, inkl. den Progressionen Arbeits- und Wohn-Externat.

Zusammengefasst besteht somit in den beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten ein **Angebot von etwas mehr als 200 staatlichen Massnahmenvollzugsplätzen**. Darin sind die privaten Heimwesen, die offene Massnahmenvollzugsplätze anbieten, nicht berücksichtigt.

4.2. Forensisch-psychiatrische Stationen in psychiatrischen Kliniken

Im **Perimeter des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats** bieten 4 psychiatrische Kliniken forensische Angebote an:

- **Zentrum für Stationäre Forensische Therapie** der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, in der psychiatrischen Klinik **Rheinau (ZH)**, mit 92 Betten (27 in der Sicherheitsabteilung, 52 in der Abteilung mit mittlerer Sicherheit und 13 in der Abteilung für niedrige Sicherheit);
- **Forensische Psychiatrie** der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR), in der Klinik Beverin in **Cazis (GR)**, mit 27 Betten (13 in der Abteilung mittlerer Sicherheit Nova und 14 in der Abteilung für niedrige Sicherheit Selva);
- **Forensische Spezialstation A09/01** der Psychiatrie St. Gallen Nord, in der psychiatrischen Klinik Wil (SG), mit 18 Betten;
- **Bereich Forensik** der psychiatrischen Dienste des Spitals Thurgau AG, in der Klinik Münstertlingen (TG), mit 27 Betten (13 in der Forensik I, Abteilung mittlerer Sicherheit und 14 in der Forensik II, Abteilung mittlerer Sicherheit);
- **Total: 164 forensisch-psychiatrische Betten.**

Im **Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone** bieten 3 psychiatrische Kliniken forensische Angebote an:

- **Forensisch psychiatrische Klinik** der Psychiatrischen Dienste Aargau (PDAG), in der Klinik Königsfelden (AG), mit 47 Betten mittlerer Sicherheit und 5 Isolierzimmern;



- **Klinik für Forensik** der Universitären psychiatrischen Kliniken Basel, in Basel, mit 29 Betten mittlerer Sicherheit in den Stationen R2 und R4 sowie 6 Isolierzimmern;
- **Forensisch-psychiatrische Spezialstation Etoine** der forensischen Psychiatrie der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern, in der Klinik Waldau (BE), mit 10 Betten für Kriseninterventionen aller Haftregime;
- **Total: 76 forensisch-psychiatrische Betten + 21 Betten für Kriseninterventionen = total 97 Betten.**

Zusammengefasst besteht somit in den beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten ein Angebot von **rund 260 stationären forensisch-psychiatrischen Klinikbetten**. Darin sind Betten in ordentlichen psychiatrischen Kliniken, die gelegentlich noch immer für den Massnahmenvollzug gebraucht werden, nicht berücksichtigt³⁵.

4.3. **Schaubild II:** Stationäre Versorgung von psychisch kranken Straftätern in der Deutschschweiz (ohne Strafanstalten)



4.4. Spezialisierte Therapieabteilungen in geschlossenen Strafanstalten des Justizvollzugs

Neben diesen Angeboten in spezialisierten Massnahmenvollzugszentren und forensischen Kliniken bietet die JVA Pöschwies, in Regendorf (ZH), eine auf Persönlichkeitsstörungen spezialisierte Abteilung mit 24 Plätzen (hohe Sicherheit) an.

Die einzige Frauenjustizvollzugsanstalt in der Deutschschweiz, die JVA Hindelbank (BE), bietet eine Abteilung von 17 Plätzen mittlerer Sicherheit für den Massnahmenvollzug und eine Abteilung von 5 Plätzen für den Sicherheits- und Integrationsvollzug an.

Im Oktober 2019 wurde im Untersuchungsgefängnis Waaghof (BS) eine neue Station zur Betreuung psychisch erkrankter Insassen eröffnet. Sie verfügt über 10 Plätze und soll Straftäter in

³⁵ Es besteht heute ein breiter fachlicher Konsens, dass normale psychiatrische Kliniken, d.h. Kliniken ohne forensisch-psychiatrische Spezialisierung, nicht für die Behandlung von strafrechtlichen Massnahmenvollzugspatienten geeignet sind.



Krisensituationen oder psychisch kranke Eingewiesene aufnehmen, die auf eine Verlegung in eine geeignete Institution warten.

Somit bestehen in der Deutschschweiz **zusätzlich 56 gesicherte Massnahmenvollzugsplätze in Justizvollzugsanstalten**.

4.5. Zusammenfassung

Es bestehen somit aktuell in der Deutschschweiz 209 spezialisierte staatliche Massnahmenvollzugsplätze für psychisch kranke Straftäter, 261 forensisch-psychiatrische Betten in psychiatrischen Kliniken und 56 Massnahmenvollzugsplätze in Justizvollzugsanstalten. Das ergibt ein **Gesamttotal von 526 Plätzen mit einem forensisch-psychiatrischem Angebot**.

4.6. Künftige Entwicklungen

Aktuell bestehen verschiedene Projekte, das Angebot an forensisch-psychiatrischen Klinikplätzen in der Deutschschweiz auszubauen. Justizvollzugsseitig bestehen derzeit keine Projekte, das Angebot an Massnahmenvollzugsplätzen zu erweitern. Thematisiert wird demgegenüber die Frage einer spezialisierten Unterbringung von Personen im Verwahrungsvollzug nach Art. 64 StGB und für alte, kranke und pflegebedürftige Langzeitverurteilte³⁶.

4.6.1. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (OSK)

Im OSK bestehen aktuell neben dem Projekt der Psychiatrischen Dienste Thurgau in Münsterlingen zwei weitere Ausbauprojekte:

- Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, in der psychiatrischen **Klinik Rheinau (ZH)**, mit aktuell 92 Betten, will im Zeithorizont 2025-2026 zusätzlich drei geschlossene Massnahmenstationen à je 13 Plätze erstellen, d.h. mit **total 39 zusätzlichen Betten hoher Sicherheit**. Diese neuen Betten sollen die heute noch bestehende Sicherheitslücke zwischen den Betten in der Sicherheitsabteilung und den Betten mittlerer Sicherheit in den Massnahmenstationen schliessen.
- Die Psychiatrie St. Gallen Nord will in der psychiatrischen **Klinik Wil (SG)** zu den heute bestehenden 18 Betten in Wil (SG) zusätzlich eine neue forensische Station mit **19 Plätzen** bauen.
- Der Bereich Forensik der psychiatrischen Dienste des Spitals Thurgau AG will in der **Klinik Münsterlingen (TG)** zu den heute bestehenden 27 Betten eine zusätzliche Station niedriger Sicherheit mit **19 Betten** eröffnen.

Somit sollen in den nächsten Jahren in den forensisch-psychiatrischen Kliniken im OSK **zusätzlich 77 Betten** geschaffen werden.

³⁶ Vgl. dazu beispielweise Ziff. 3.4. Sterben in Würde, der zusammenfassenden Vernehmlassungsantwort des NWI-CH vom 12. Dezember 2019 zum Grundlagenpapier des KJJV betreffend den assistierten Suizid im Straf- und Massnahmenvollzug; PROF. BRIGITTE TAG/DR. ISABEL BAUER, Suizidhilfe im Freiheitsentzug Expertise zuhanden des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug vom 26. Juli 2019: «Eine Möglichkeit der Einrichtung eines Sterbeorts könnte auch an die drei Strafvollzugskonkordate angebunden werden. Es wird vorgeschlagen, dass in jedem Strafvollzugskonkordat in je einer Anstalt entsprechende Räumlichkeiten eingerichtet werden, das nötige professionelle Fach- und Aufsichtspersonal ausgewählt wird und durch die Bedingungen der Anstalt der Sicherheitsaspekt gewährleistet ist.³¹¹ Dieser Vorschlag hat den Vorteil, dass der Ort bzw. die Anstalt bestimmt ist, die Sicherheitsvorkehrungen garantiert sind und das spezialisierte Personal dort tätig sein kann. Es würde allerdings auch ein hoher Flexibilitätsanspruch an die betreffende Anstalt und hohe persönliche und fachliche Anforderungen an das hierfür nötige Personal gestellt werden».



4.6.2. Im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone (NWI-CH)

Im NWI-CH wird aktuell in der forensisch-psychiatrischen Klinik der Psychiatrischen Dienste Aargau (PDAG), in der **Klinik Königsfelden (AG)**, mit 52 Betten, ein Erweiterungsbau erstellt. Bis im November 2021 werden **zusätzlich 26 neue, zum Teil stark gesicherte forensische Klinikplätze** erstellt.

Ein Sanierungs- und Erweiterungsprojekt der forensischen Abteilung in der Klinik für Forensik der Universitären psychiatrischen Kliniken Basel wurde vom Verwaltungsrat im Grundsatz bewilligt. Es ist geplant, ein Angebot mit ca. 16 neuen forensischen Rehabilitationsplätzen zu eröffnen. Diese zusätzlichen Plätze sind in der vorliegenden Erhebung noch nicht mitberücksichtigt, da noch kein zeitlicher Fahrplan bekannt ist.

Schliesslich besteht seit längerem im Kanton Bern ein Projekt in der JVA Burgdorf (BE) eine forensische Tagesklinik in einer hoch gesicherten Strafanstalt zu betreiben.

4.7. Zusammenfassung

Zu den aktuell bestehenden 261 forensisch-psychiatrischen Betten in psychiatrischen Kliniken sollen in den nächsten Jahren somit **103 hinzukommen**, was das **Angebot auf 364 Klinikbetten erhöhen** wird.

Gemäss den zur Verfügung stehenden Zahlen standen im Jahre 2013 in den beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten 169 Betten in forensisch-psychiatrischen Kliniken zur Verfügung. Ende 2019, d.h. sechs Jahre später, waren es bereits 248 und in einigen Jahren wird das Angebot die Kapazität von rund 350 Klinikbetten erreichen.

Justizvollzugsseitig blieb das Angebot im selben Zeitraum relativ unverändert.

4.8. Bestand an in stationären Massnahmen Eingewiesenen aus allen Kantonen des NWI-CH Stichtag 30. April 2020:

Bestand an stationären Massnahmen aller Kantone des NWI-CH: Stichtag 30. April 2020:

Art der Massnahme	Total Eingewiesene im Vollzug	Davon in einer forensischen Klinik	Davon in einer Massnahmenvollzugsanstalt	Davon in einem Heimwesen ¹	Davon in einer konkordatischen Strafanstalt	Davon in einer kantonalen Anstalt/Gefängnis	Davon offen untergebracht ²	Davon geschlossen untergebracht
Massnahme nach Art. 59 StGB	314	108	91	78	18	19	117	197
Massnahme nach Art. 60 StGB	61	2	24	27	2	6	47	14
Massnahme nach Art. 61 StGB	36	0	30	0	3	3	15	21
Massnahme nach Art. 64 StGB ³	36	4	6	2	22	2	0	36
Verurteilte mit Art. 64 StGB, die sich im Vollzug der Grundstrafe befinden	10	0	0	0	7	3	0	10
Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe	(14)	(0)	(2)	(1)	(11)	(0)	(2)	(12)
Total ⁴ :	457	114	151	107	52	33	179	278

¹ Hierzu zählen private Heimwesen wie auch private oder staatliche Institutionen für das Arbeitsexternat.

² In einer offenen Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalt, in einer offenen Klinikabteilung oder in einem Heim / Arbeitsexternat.

³ Verurteilte, die sich nach Verbüßung der Grundstrafe im Verwahrungsvollzug befinden.

⁴ Ohne Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe.



5. Würdigung aus fachlicher Perspektive

Die Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen sind tendenziell rückläufig. Nur gerade die Anordnungen von stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB verbleibt auf hohem Niveau³⁷. **Somit kann aus der Urteilsstatistik aktuell keine zunehmende Tendenz für Freiheitsstrafen oder Massnahmen entnommen werden.** Diese Feststellung ist in Bezug auf die Frage der Haftplatzkapazitäten von Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bei den sog. langzeitigen Verurteilten regelmässig weniger bedingt entlassen werden, als neue Fälle gerichtlich angeordnet werden. Dies betrifft im Wesentlichen die therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB, die Verwarnten nach Art. 64 StGB und die zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe nach Art. 86 Abs. 5 StGB Verurteilten. Diese Kategorie von Inhaftierten belasten das System des Justizvollzugs stark, denn die Inhaftierungsdauer übersteigt vielfach 10 Jahre und mehr. Die Kantone unseres Konkordats tragen per 30. April 2020 die Verantwortung für 314 Eingewiesene nach Art. 59 und 36 Verwarnte nach Art. 64 StGB. Zu letzteren gesellen sich 10 weitere Eingewiesene hinzu, die zu einer Verwahrung verurteilt worden sind, sich jedoch noch im vorausgehenden Vollzug der Freiheitsstrafe befinden. Schliesslich verbüssen 14 Insassen eine lebenslange Freiheitsstrafe. **Die Gesamtzahl der Langzeitverurteilten in unserem Konkordat beträgt somit 374 Personen. Dies stellt 31 % aller 1'206 in unserem Konkordat im Straf- und Massnahmenvollzug inhaftierten dar**³⁸. Mit anderen Worten, rund 1/3 der Konkordatshaftplätze sind mit Langzeitverurteilten belegt. Tendenz steigend, nicht auf Grund der Neuverurteilungen, sondern wegen der restriktiven Entlassungspraxis³⁹. Diese Entwicklung ist als kritisch zu qualifizieren.

Von den heute **33 Anstalten im Konkordatsperimeter** haben **nur gerade 11 eine Aufnahmekapazität von über 100 Insassen**, was der vom Bundesamt für Justiz geforderten Grösse entspricht. 6 Anstalten liegen im Mittelfeld, d.h. haben 50 – 99 Plätze. Die kantonale Haftinfrastruktur ist regelmässig sehr dezentral aufgestellt und umfasst 16 Kleinstanstalten mit weniger als 50 Plätzen. In den vergangenen Jahren wurde mit dem Gefängnis Laufen (BL) eine Kleinstanstalt geschlossen und das Gefängnis Bässergut (BS) saniert und vergrössert, so dass diese Anstalt mit neu 118 Insassenplätzen von einer mittelgrossen zu einer grossen Anstalt umgebaut wurde. Beide Entwicklungen sind positiv zu bewerten.

Aktuell stehen im Konkordatsperimeter **147 Plätze für die Administrativhaft zur Verfügung** (40 Kt. BS, Bässlergut, Kt. BE 41 (RG Moutier 30 + RG Bern 11⁴⁰), 14 Kt. LU in der JVA Wauwilermoos, 8 im Kt. Schwyz in Bibergrugg, 4 im Kt. NW in Stans, 12 im Kt. ZG in der Strafanstalt in Zug, 10 im Kt. SO im UG SO und 14 im Kt. AG im BG Aarau).

Von den 147 Plätzen erscheinen jedoch nur die 40 Plätze im Bässlergut BS, die 28 Plätze in Moutier BE und die 14 Plätze in der JVA Wauwilermoos, d.h. total 82 als bundesgerichtskonform⁴¹. Es fehlen

³⁷ Vgl. dazu vorne unter Ziff. 2.7.

³⁸ BfS T 19.04.01.22.

³⁹ CHRISTOPH URWYLER, Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug, Bern/Berlin 2020, S. 307. Seit rund 15 Jahren werden in der Schweiz immer weniger Gefangene bedingt entlassen. Vor allem in der Westschweiz ist die bedingte Entlassung die Ausnahme – ob-wohl sie laut Gesetz die Regel sein sollte, vgl. dazu *plädoyer* 1/2017 S. 10 f. So wurden im Jahre 2000 noch 55,3% aller Inhaftierten, die eine Freiheitsstrafe von über 3 Monaten Dauer verbüssten, bedingt aus dem Strafvollzug entlassen. Mit 25,8% im Jahre 2010 wurde ein Tiefststand erreicht. Im Jahre 2015 lag die Quote bei 34,2%; vgl. dazu auch THOMAS FREYTAG/AIMÉE ZERMATTEN, Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Band 36 der Reihe Kriminologie, Bern 2019, S. 219-239.

⁴⁰ Aufgrund des bereits erwähnten Bundesgerichtsentscheide und insbesondere wegen eines Entscheides des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16. Juli 2020 (KZM 20 809 NUM) können die Plätze im Ausschaffungshaftsektor des RG Bern nur bis zur Anordnung der Haft durch das Zwangsmassnahmengericht, d.h. max. für eine Dauer von 96 Stunden genutzt werden.

⁴¹ Diese Einschätzung stützt sich auf die neueste Beurteilung des Bundesamtes für Justiz (BJ) als Subventionsbehörde. Diese stützt sich dabei auf das Urteil der öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 31. März 2020, BGer 2C_447/2019 (zur Publikation vorgesehen). In seinem Grundsatzentscheid hält das Bundesgericht fest, dass die Inhaftierung einer ausländischen Person im Hinblick auf eine Ausschaffung grundsätzlich in einer speziell dafür vorgesehenen Hafteinrichtung erfolgen muss. Eine kurzzeitige Unterbringung in einem abgetrennten Bereich einer ordentlichen Haftanstalt ist nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig. Vorliegend ist die zwecks Ausschaffung erfolgte viertägige Unterbringung



somit 50 bis 70 Ausschaffungshaftplätze in den Kantonen des NWI-CH⁴². Aufgrund der sehr volatilen Belegungszahlen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft kann eine auf diese Haftart spezialisierte Anstalt, wie dies das Bundesgericht fordert, kaum kostendeckend betrieben werden. Der Kanton Zürich verfolgt derzeit ein Projekt, das sog. Flughafengefängnis in Kloten (ZH) in eine reine und Standards konforme Ausschaffungsinstitution umzubauen. Das Projekt «Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft – Der Rückführungs-Hub am Flughafen Zürich» wurde von der zuständigen Zürcher Regierungsrätin anlässlich der Herbstkonferenz 2020 vorgestellt. Der Kanton Zürich will auch den Kantonen des NWI-CH bundesgerichtskonforme Administrativhaftplätze gegen Entgelt zur Verfügung stellen. Hier müssten Synergien vertieft geprüft werden.

Die Stichtagerhebungen des BfS (siehe vorne Ziff. 2.2.) in Bezug auf die Administrativhaft für unser Konkordat ergeben folgendes Bild: Der Höchststand wurde im Jahre 2012 erreicht, mit 184 Ausschaffungshäftlingen am Stichtag. Diese Zahlen sanken dann kontinuierlich, von 120 im Jahre 2015 auf 106 im Jahre 2017. Durchschnittlich sind am jeweiligen Stichtag rund 120 Personen in Ausschaffungshaft. Somit sollten für die NWI-CH Kantone aus heutiger Sicht 150 Plätze ausreichend sein.

In Bezug auf die Auslastung der kantonalen Gefängnisse liegen keine vollständigen Daten vor. Am Stichtag befanden sich **im Jahre 2020 in unserem Konkordat 480 Inhaftierte in Untersuchungshaft**, d.h. **20,9 %** aller Inhaftierten. Im Jahr 2016 lag dieser Wert noch bei 23,6 % (vgl. dazu vorne Ziff. 2.2.). Es kann festgehalten werden, dass die Anzahl der Untersuchungshäftlinge in den letzten Jahren stetig zurückgegangen ist, dies im Gegensatz zum vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug. Die monatlich durch das Konkordatssekretariat erhobenen Daten ausgewählter Gefängnisse⁴³ bestätigen diese Aussage. War die Belegung im Jahre 2016 noch während fünf Monaten über 100 %, lag diese im Jahre 2017 nur noch im Monat März bei 102%. Im Jahre 2019 wurde die 100 % Marke nie überschritten; der tiefste Wert lag im Dezember 2019 bei einer Auslastung von 86 %, der höchste wurde in den Monaten September und Oktober mit 96 % registriert. Der Kanton Bern weicht mit seinen Zahlen vom gesamtkonkordatlichen Trend ab. Die Belegung der Berner Regionalgefängnisse war im Jahre 2019 überdurchschnittlich hoch. In den Monaten Januar, April, Mai, August, September, Oktober und November war die Belegung in diesen Anstalten bei über 100%. Interessant ist dabei, dass das Basler Untersuchungsgefängnis in den Monaten August nur gerade eine Auslastung von 57 % und im November von 57 % aufwies.

Zudem müssen diese Zahlen immer auch im Zusammenhang mit der **Gesamtauslastung aller Haftplätze im Konkordat** interpretiert werden, die im Jahre 2017 bei 88,2%, 2018 bei 91,0%, 2019 92.1% und im **Jahre 2020 bei nur 88 %** lag⁴⁴.

Der Untersuchungshaftvollzug ist seit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung stetig zurückgegangen und beträgt heute nur noch rund 1/5 aller Inhaftierungen. Die Administrativhaft belegt demgegenüber in den vergangenen Jahren konstant nur rund 5 % aller Plätze (ca. 120 Plätze). **Stark zugenommen hat der vorzeitige Sanktionenantritt gemäss Art. 236 StPO**, der grundsätzlich in Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs zu vollstrecken ist. **Er liegt aktuell bei rund 1/5 aller Inhaftierungen.**

Zählt man den vorzeitigen Sanktionenvollzug dazu, befinden sich über **70 % aller Inhaftierten im Straf- oder Massnahmenvollzug** und müssten demzufolge in Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug untergebracht werden⁴⁵. In den konkordatlich anerkannten und für den Straf- und Massnahmenvollzug spezialisierten Anstalten stehen jedoch nur rund 45 % aller Plätze im

eines Mannes in einem separaten Trakt des Regionalgefängnisses Bern gestützt auf die spezifischen Umstände des Einzelfalls nicht zu beanstanden.

⁴² Vgl. dazu auch vorne unter 2.7.

⁴³ Berücksichtigt werden alle Gefängnisse der Kantone Bern und Luzern sowie das ZG Lenzburg, das UG Basel-Stadt und das UG Solothurn und Olten, Statistiken einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/statistiken>.

⁴⁴ Vgl. dazu vorne Ziff. 2.5. Tabelle T19.04.01.22 des Bundesamts für Statistik. Der Stichtag liegt seit 2018 neu am 31. Januar des jeweiligen Jahres. Somit sind in den Zahlen 2020 der COVID-19 Effekt noch nicht berücksichtigt, d.h. es handelt sich um mit anderen Jahren vergleichbare Zahlen.

⁴⁵ Vgl. dazu vorne S. 3, Ziff. 2.2 Insassenpopulation, insbesondere Ziff. 2.2.2. und Ziff. 2.3. Insassenbestand nach Haftart in der gesamten Schweiz.



Konkordatsperimeters zur Verfügung⁴⁶. Somit fehlen für rund einen Viertel der rechtskräftig Verurteilten oder der Inhaftierten im vorzeitigen Vollzug konkordatliche Plätze (vgl. dazu auch vorne die Anmerkungen zu den Langzeitverurteilten). Wartezeiten für den Übertritt in konkordatliche Institutionen können deshalb nicht immer vermieden werden. Dieser Mangel an konkordatlichen Anstaltsplätzen begünstigt zudem die Tatsache, dass auch längere Strafvollzüge in sog. kantonalen Gefängnissen durchgeführt werden, obwohl diese vielfach weder über die vorgeschriebene Infrastruktur noch über die gesetzlich vorgesehenen Spezialdienste (wie Arbeitsplätze, medizinische und therapeutische Betreuung oder Behandlung, schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Freizeitgestaltung) für den Straf- oder Massnahmenvollzug verfügen.

Im **Massnahmenvollzug** stellt sich die Situation wie folgt dar.

Für die **Behandlung von Suchtkranken (Art. 61 StGB)** stehen genügend Plätze zur Verfügung.

Im Bereich der **Massnahmen an jungen Erwachsenen besteht ein Überangebot**. Die dafür spezialisierte konkordatliche Anstalt Arxhof (BL) stellt 46 Plätze zur Verfügung, bei einem Bedarf von 36 Verurteilten. Davon sind 21 geschlossen untergebracht. Der Arxhof verfügt jedoch erst seit 2019 über 8 geschlossene Eintrittsplätze. Dies führt dazu, dass unsere Konkordatskantone vielfach in die OSK-Einrichtungen Uitikon (ZH) und Kalchrain (TG) einweisen. Die Anstalt Arxhof leidet unter dieser Einweisungspraxis. Sie weist Belegungszahlen von 50 bis max. 70 % Auslastung aus. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass das Angebot an geschlossen geführten Plätzen im Arxhof nach wie vor zu gering ist.

Für die Behandlung an sog. **psychisch gestörten Straftätern nach Art. 59 StGB** hat sich die **Situation in den letzten Jahren sehr entspannt**. Vollzugsseitig verfügt unser Konkordat mit der JVA Solothurn über 60 geschlossene und mit der JVA St. Johansen (BE) über 80 offene Massnahmenvollzugsplätze (total 140 Plätze). Dazu gesellen sich 97 spezialisierte forensisch-psychiatrische Klinikbetten. Dieses Angebot wird bis im Herbst 2021 um 26 Plätze erhöht, d.h. auf 123 Plätze. Wie die für den Monat April 2020 erhobenen Zahlen zeigen, reicht das Ende 2021 Verfügung stehende Angebot somit aus. **Es bestehe jedoch ein Unterangebot an geschlossen geführten Plätzen für Therapien nach Art. 59 StGB**. So sind rund 2/3 der 314 zur einer Massnahme nach Art. 59 StGB verurteilten geschlossen untergebracht. Dies führt dazu, dass für rund 100 dieser Verurteilten geschlossene Plätze fehlen, was Einweisungen ins OSK begünstigt.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die **Bau- und Entwicklungsprojekte für forensisch-psychiatrische Klinikplätze im OSK unter der Voraussetzung, dass alle geplanten Plätze realisiert werden, zu einem Überangebot führen wird**. In diesem Falle würden sodann in beiden Deutschschweizer Konkordaten über 360 forensisch-psychiatrische Klinikplätze zur Verfügung stehen⁴⁷. Diese Zahl ist in Bezug zu setzen, mit den total 314 Personen im NWI-CH⁴⁸, die sich am 30. April 2020 im Vollzug zur einer Massnahme nach Art. 59 StGB befanden. Sollte sich diese Entwicklung bewahrheiten, würden sich die Belegungszahlen der justizvollzugsseitigen Massnahmenzentren nochmals verringern.

Ein Entwicklungspotential liegt bei der Schaffung von spezialisierten Abteilungen für Personen im Verwahrungsvollzug nach Art. 64 StGB. Mit Stand vom 30. April 2020 befanden sich 36 aus den NWI-CH Kantonen Verurteilte im Verwahrungsvollzug. Dazu kommen weiter 10 Personen, die sich noch im dem Verwahrungsvollzug vorgängigen Strafvollzug befinden. Ein diesbezügliches Projekt der JVA Solothurn zum Verwahrungsvollzug in Kleingruppen zeigt auf, in welche Richtung sich dieses Vollzugsregime *intra muros* entwickeln könnte⁴⁹. Das Erweiterungsprojekt der JVA Bostadel (ZG) zielt in eine ähnliche Richtung, was aus konkordatlicher Sicht sehr zu begrüssen ist.

⁴⁶ Am 1. Juli 2020 verfügten die 11 Konkordatskantone über gesamthaft 2'494 Haftplätze (= 100%). Davon befanden sich 1'125 (45,1%) in konkordatlichen Vollzugseinrichtungen und 1'369 in kantonalen Anstalten (54,9%), vgl. dazu www.konkordate-statistik.ch/gesamtuebersicht/ (besucht am 14.01.2021).

⁴⁷ Vgl. dazu hinten Ziff. 4.6.2.

⁴⁸ Die Zahlen für das OSK sind nicht bekannt. Aufgrund der Anzahl OSK-Kantone muss bei einer konservativen Schätzung jedoch mit einer Anzahl von ca. 200-250 Massnahme nach Art. 59 StGB ausgegangen werden.

⁴⁹ Vgl. dazu die Unterlagen der Konkordatskonferenz vom 30.10.2020: Traktandum B6.2.: Fachkonzept Verwahrungsvollzug in Kleingruppen und B6.4.: Zwischenbericht Verwahrungsvollzug in Kleingruppen JVA Solothurn.



Die vorliegend aktualisierte Datenlage lässt den Schluss zu, dass über alle Kantone im Konkordatsperimeter betrachtet in den letzten Jahren immer genügend Haftplätze vorhanden waren, mit Ausnahme von gewissen Spitzenbelastungen. Die sich heute in Betrieb befindlichen Haftplätze liegen geographisch jedoch nicht immer dort, wo der Bedarf am grössten ist und zudem entsprechen die Haftbedingungen in den Kleinstanstalten regelmässig nicht mehr den zeitgenössischen Anforderungen, namentlich um Freiheitsstrafen oder stationäre Massnahmen oder aber die ausländerrechtliche Administrativhaft zu vollstrecken. Dazu kommt, dass es keine interkantonale Haftplatzkoordination über alle Konkordatskantone hinweg gibt. Dies hat zur Folge, dass zu gewissen Zeiten in gewissen kantonalen Anstalten eine Überbelegung besteht, in anderen jedoch genügend Plätze frei sind.

Für das **OSK** stellte Strafvollzugskommission kürzlich fest, dass die Vollzugsplätze in der Ostschweiz in der letzten Zeit in keiner der Haftarten voll ausgelastet oder gar überbelegt waren. Es bestanden und bestehen bei einer gesamthaften Betrachtung über die Kantonsgrenzen hinweg – abgesehen von kurzfristigen Belegungsspitzen – **bei allen Haftarten Platzreserven. Die Strafvollzugskommission kam deshalb zum Schluss, dass der absehbare Platzbedarf nach Fertigstellung der laufenden Bauprojekte, die insgesamt eine Erhöhung des Platzangebots mit sich bringen, gedeckt sei.**

Eine noch ungenügende interkantonale Kooperation und Koordination begünstigen das Phänomen zeitweiliger kurzer Phasen von Überbelegungssituationen in einzelnen kantonalen Gefängnissen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass im vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug inhaftierte Personen oder aber Untersuchungshäftlinge nach einer rechtskräftigen Verurteilung teilweise nur nach mehr oder weniger langen Wartezeiten in den kantonalen Gefängnissen in eine forensische Klinik oder in eine geschlossene Strafanstalt verlegt werden können. Mit den neuen forensischen Plätzen in der Klinik Königsfelden (AG) und der PUK BS sollte eine gewisse Entspannung erfolgen. Zudem führen die seit dem Frühjahr 2020 zur Verfügung stehenden rund 100 neuen, zusätzlichen geschlossenen Plätze in der JVA Cazis Tignez (GR) bereits jetzt zu kürzeren Wartelisten für den geschlossenen Strafvollzug an erwachsenen Männern.

Die aktualisierte Anstaltsplanung 2020 weist rund 110 Haftplätze mehr aus, als diejenige von 2018. Würden alle angemeldeten Projekte gebaut, würden in den nächsten Jahren rund 440 neue Haftplätze in den Kantonen des NWI-CH errichtet⁵⁰. Dies entspricht einem Zuwachs von 17.25 %. Mit anderen Worten: Die Haftplatzkapazität in den NWI-CH Kantonen würde um fast 1/5 erhöht. Darin nicht eingerechnet sind die geplanten zusätzlichen forensisch-psychiatrischen Klinikplätze. Um Überkapazitäten zu vermeiden, erscheint eine Redimensionierung der geplanten Bauvorhaben als angezeigt.

Demzufolge sollte das Projekt einer geschlossenen JVA im Berner Seeland nur mit Vorbehalt in die konkordatliche Anstaltsplanung aufgenommen werden. Der Kanton Bern oder andere Konkordatskantone müssen mit der Inbetriebnahme der JVA Seeland eine in etwa der Anzahl Haftplätze der JVA Thorberg entsprechende Zahl von Plätzen schliessen. Dies kann durch die Schliessung von veralteten kantonalen Gefängnissen oder aber mit der Schliessung der JVA Thorberg, die wenig Entwicklungspotential aufweist, erreicht werden. Anderenfalls würde eine mit den heutigen Planungsgrundlagen kaum vereinbare Überkapazität geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es für die Schaffung, die Änderung der Widmung und für die Schliessung von Konkordatsplätzen einen Beschluss der Konkordatskonferenz bedarf⁵¹.

Interessant ist auch zu wissen, dass die Kantone ZH, GE und VD rund die Hälfte aller Untersuchungshafter durchzuführen haben. Die Kantone BE, VS, BS und AG teilen sich einen Anteil von

⁵⁰ Darin nicht eingerechnet sind allfällige Kapazitätsverringerungen in den RG des Kantons Bern, weil diese zurzeit nicht defektiv geschlossen sind.

⁵¹ Art. 11 Abs. 2 und 3 der Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006: «²Die Konferenz anerkennt auf Antrag des Standortkantons eine Vollzugseinrichtung oder Teile davon als konkordatliche Institution, sofern der Bedarf nachgewiesen ist und die Vollzugseinrichtung die entsprechenden Standards erfüllt. ³Über die Änderung der Zweckbestimmung einer konkordatlichen Einrichtung oder deren Entbindung von gemeinsamen Vollzugsaufgaben entscheidet die Konferenz auf Antrag oder nach Anhörung des Standortkantons. Gegen den Willen des Standortkantons kann eine Änderung der Zweckbestimmung oder die Entbindung von gemeinsamen Vollzugsaufgaben nur unter Einhaltung der Kündigungsfrist gemäss Art. 22 Abs. 1 erfolgen».



28 % aller U-Haftten. Die Kantone LU, SO, ZG, NW, SZ und OW findet man im Segment bis zu 10 % aller Untersuchungshaftten (vgl. dazu vorne Ziff. 2.4.).

Wie bereits im Bericht von 2018 aufgeführt, sollte in Bezug auf die Schaffung von neuen, d.h. zusätzlichen Haftplätzen Zurückhaltung geübt werden, dies insbesondere, wenn die Bauprojekte des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats in die Analyse miteinbezogen werden (neben den Plätzen der JVA Cazis Tignez (GR) auch die Plätze im neuen Polizei- und Justizzentrum der Stadt Zürich). In unserem Konkordat wird der Kanton Solothurn bis im Jahre 2028 rund 60 zusätzliche kantonale Haftplätze schaffen. Auch muss das Erweiterungsprojekt der JVA Pöschwies (ZH) im Auge behalten werden.

Unter Berücksichtigung der rund 100 neuen, zusätzlichen Gefängnisplätze, die der Kanton Zürich im neuen Polizei- und Justizzentrum der Stadt Zürich in kurzer Zeit eröffnen wird sowie der 60 zusätzlichen kantonalen Haftplätze, die der Kanton Solothurn bis im Jahre 2028 in Betrieb nehmen will, kann eine Vergrösserung der Anstalt in Stans (NW) nur mit Vorbehalt als bedarfsorientiert bezeichnet werden; dies unter der Bedingung, dass nach der Eröffnung der neuen Plätze in Stans eine gleichgrosse Anzahl an Plätzen in veralteten, kleinen kantonalen Anstalten in den anderen Konkordatskantonen geschlossen werden.

Nach wie vor dringend notwendig erscheint jedoch der Ersatz der vielfach in die Jahre gekommenen kantonalen Kleinstanstanalten. Dabei sollten interkantonale Lösungen favorisiert werden, um möglichst viele Kleinstanstanalten durch grosse zu ersetzen. Der Verzicht auf ein Bauprojekt durch den Kanton Basel-Landschaft ist deshalb aus einer fachlichen Perspektive betrachtet begrüssenswert.

Dass nicht jeder Kanton eine eigene Haftanstalt betreiben muss, zeigt das Urner Beispiel in unserem Konkordat. Der Kanton Uri arbeitet seit nunmehr fast 40 Jahren erfolgreich mit dem Kanton Nidwalden zusammen. Ein Beispiel, das Schule machen könnte. Im Bereich des Strafvollzugs ist die JVA Bostaldel als sog. interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug ein Beispiel einer jahrelangen erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit.

Mit der koordinierten Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone gilt es Entwicklungen wie im Gesundheitswesen zu vermeiden. «Wir wissen zwar, dass es in der Schweiz zu viele Spitäler gibt, und trotzdem werden neue gebaut».⁵²

Düdingen/Stans, 14. Januar 2021 KKF/Bfb/tz

⁵² Die Unfähigkeit, rechtzeitig zu reagieren – Unser Gesundheitssystem und die Klimaerwärmung weisen erschreckende Parallelen auf. Beide führen zum Kollaps – weil wir nicht fähig sind, effizient zu handeln, THOMAS CERNY, in: Sonntagszeitung vom 13. Oktober 2019, S. 83.