

## Grundlagen für die Anstaltsplanung des Nordwest- und Innerschweizer (NWI-CH) sowie des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats (OSK)

### Erster gemeinsamer Bericht 2022

(wo nicht ausdrücklich anders vermerkt, gestützt auf den Stand der Daten per 30. Juni 2022)

---

Ein Teilziel des Projektes HORIZONT ist es, eine gemeinsame Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung der Strafvollzugskonkordate NWI-CH und OSK zu etablieren. Den Regierungskonferenzen sollen regelmässig Entscheidungsgrundlagen in Form einer differenzierten Übersicht über das Vollzugsangebot und dessen Auslastung sowie voraussichtliche Entwicklungen unterbreitet werden. Das Teilprojekt 2 unter Leitung von Theo Eugster hat dazu inzwischen Vorschläge ausgearbeitet.

Das NWI-CH erstellt seit dem Jahr 2016 im Zweijahresrhythmus einen Planungsbericht zur Anstaltsplanung und zur Bedarfsabklärung. Die Berichte 2016, 2018 und 2020 sind einsehbar unter: [www.konkordate.ch/anstaltsplanung](http://www.konkordate.ch/anstaltsplanung). Das OSK hat früher jährlich über Angebotsentwicklungen informiert und in den Jahren 2018 und 2020 je einen Planungsbericht erarbeitet.

Im Sinn und Geist des Projektes HORIZONT haben die beiden Konkordatssekretariate im Auftrag der beiden Regierungskonferenzen den Planungsbericht 2022 gemeinsam erarbeitet. Dazu wurden drei Arbeitssitzungen abgehalten, am 10. Mai 2022, am 23. August 2022 und am 20. September 2022. An der Ausarbeitung des Berichts waren folgende Organisationen beteiligt:

- für das NWI-CH, Benjamin F. Brägger, Konkordatssekretär (bis 23. Januar 2023); Tanja Zangger (ab 24. Januar 2023);
- für das OSK, Joe Keel, Konkordatssekretär;
- für das SKJV, Laura von Mandach, Marc Chatton und Christoph Urwyler;
- für das Bundesamt für Justiz als Subventionsbehörde, Kurt Pfeuti;
- für das Concordat latin (CL), Blaise Péquignot, Generalsekretär CLDJP;
- für das Projekt HORIZONT, Tanja Zangger, Projektleiterin, und Theo Eugster, Teilprojektleiter.

Es wurde vereinbart, dass der gemeinsame Bericht der Struktur des NWI-CH-Berichts folgen soll sowie dass die Zahlen soweit möglich durch das Monitoring Justizvollzug des SKJV zur Verfügung gestellt und mit dem BJ abgeglichen werden. Das Concordat latin (CL) arbeitete mit, damit die Zahlen und Erkenntnisse aus dem Bericht allen Strafvollzugskonkordaten zugänglich sind und gegenseitige Abhängigkeiten erkannt werden.

Der Bericht umfasst fünf Teile:

Teil I: Statistische Grunddaten (Ziffern 1 und 2)

Teil II: Platzangebot und Auslastung (Ziffern 3 bis 7)

Teil III: Bauprojekte (Ziffern 8 bis 10)

Teil IV: Forensische Angebote in der Deutschschweiz (Ziffern 11 bis 13)

Teil V: Fachliche Würdigung (Ziffer 14).



Der Bericht der beiden Konkordatssekretariate lag am 30. September 2022 vor. Er wurde der Konkordatskonferenz NWI und der Konferenz der Strafvollzugskommission des OSK für eine erste Analyse vorgelegt. Die beiden Regierungskonferenzen nahmen den Bericht am 28. Oktober bzw. 3. November 2022 antragsgemäss in einer ersten Lesung zur Kenntnis und beauftragten ihre Amtsleiterkonferenzen mit einer fachlichen Analyse des Berichts und der Weiterbearbeitung verschiedener Fragestellungen.

Am Thementag der beiden Amtsleiterkonferenzen vom 10. Mai 2023 wurden Bericht und weiteres Vorgehen diskutiert.

Im Hinblick auf die politische Diskussion und Verabschiedung des Berichts an der gemeinsamen Regierungs-Herbstkonferenz wurde bei den Kantonen eine Vernehmlassung durchgeführt. Aufgrund der Vernehmlassung wurden im Bericht verschiedene Präzisierungen und punktuelle Anpassungen vorgenommen; eine grundlegende Überarbeitung oder partielle Streichungen der Analyse und Würdigung durch die Konkordatssekretariate drängt sich aber nicht auf.

- Verschiedene Hinweise können bei der Weiterbearbeitung der Vorschläge aus dem TP2 des Projekts HORIZONT für den neuen, gemeinsamen Prozess zur Bereitstellung von Planungsgrundlagen berücksichtigt werden. So braucht es künftig namentlich einen Wechsel von einer statischen zu einer dynamischen Datenerhebung und eine grössere Differenzierung der Daten. Die Daten zu Platzangebot und Auslastung geben beispielweise nur ein unvollständiges Bild: Es sind - um wirklich beurteilen zu können, für welche Haftarten und Gefangenengruppen Plätze fehlen oder ein Überangebot besteht – differenzierte Zahlen für die verschiedenen Vollzugsangebote, namentlich auch für die Angebote für besondere Gefangenengruppen, und deren jeweilige Auslastung erforderlich.
- Teilweise unterschiedlich beurteilt werden die Analyse und Würdigung der Grundlagen durch die Konkordatssekretariate. Diese Würdigung erfolgte aus einer konkordatsübergreifenden Perspektive und auf einer wie erwähnt teilweise zu wenig differenzierten Datengrundlage. Daher ist es nachvollziehbar, dass die Beurteilung aus einer kantonalen Perspektive in Kenntnis der regionalen und lokalen Gegebenheiten anders ausfallen kann. Letztlich wird es Aufgabe der beiden Regierungskonferenzen sein, bei der Planung des Platzangebots und bei der Beurteilung von konkreten Bauvorhaben – die Konkordate haben gegenüber der Bundes-Subventionsbehörde zum Bedarf nach diesem Angebot Stellung zu nehmen – die verschiedenen Perspektiven zu gewichten und aufgrund einer umfassenden Würdigung der Planungsgrundlagen zu entscheiden.

Der Bericht wurde von den Regierungskonferenzen von NWI & OSK am 27. Oktober 2023 verabschiedet.

Wesentlich für die künftigen Planungen werden auch politische Entscheide zur Ausgestaltung der Kostgelder sein, namentlich zu den Fragen,

- wie das Leistungsangebot der Vollzugseinrichtungen definiert und gesteuert wird,
- wie die Kosten dieses Angebots erhoben werden,
- wieweit diese Kosten durch die Kostgelder gedeckt und insbesondere auch,
  - ob weiter ein Standortvorteil angerechnet werden soll;
  - ob und wie Vorhalteleistungen (gerade bei einem zunehmend differenzierten Haftplatzangebot sind insgesamt mehr Platzreserven erforderlich, um bedarfsorientierte Platzierungen zu ermöglichen) gemeinsam finanziert werden sollen.

Diese Fragen sollen in einem Folgeprojekt zum Projekt HORIZONT zur Überprüfung und Harmonisierung der Kostgelder geklärt werden.



## Inhaltsverzeichnis

Teil I:	Statistische Grunddaten.....	5
1.	Ausgangslage .....	5
2.	Statistische Grunddaten.....	5
2.1.	Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze .....	5
2.2.	Haftplätze, Insassenbestand und Belegungsrate .....	7
2.3.	Insassenbestand nach Haftarten gesamte Schweiz.....	9
2.4.	Anteil der Untersuchungshaft nach Kantonen (gesamte Schweiz) .....	10
2.5.	Bestand der in den stationären Massnahmenvollzug Eingewiesenen im NWI-CH.....	12
2.6.	Bestand der in den stationären Massnahmenvollzug Eingewiesenen im OSK.....	13
2.7.	Entwicklung der Verurteilten-Raten und Entlassungen aus dem Strafvollzug in der Schweiz...	14
Teil II:	Platzangebot und Auslastung in den beiden Konkordaten .....	18
3.	Grundlagen .....	18
3.1.	Kapazitäten .....	18
3.2.	Auslastung gesamte Schweiz .....	18
4.	Anstalten im Konkordatsperimeter des NWI-CH .....	19
4.1.	Übersicht nach Kanton, Platzzahl und Grösse .....	19
4.2.	Auslastung NWI-CH.....	21
5.	Anstalten im Konkordatsperimeter des OSK .....	22
5.1.	Übersicht nach Kanton, Platzzahl und Grösse .....	22
5.2.	Auslastung OSK.....	24
6.	Belegungsraten im lateinischen Konkordat.....	25
7.	Situation und Entwicklungen in der Administrativhaft .....	26
7.1.	Übersicht über das Angebot in den Kantonen des NWI-CH.....	26
7.2.	Zusammenfassung NWI-CH .....	27
7.3.	Übersicht über das Angebot in den Kantonen des OSK.....	27
7.4.	Zusammenfassung OSK.....	28
Teil III:	Bauprojekte .....	29
8.	Anstalten des Justizvollzugs im NWI-CH-Perimeter per 30. Juni 2022.....	29
9.	Anstalten des Justizvollzugs im OSK-Perimeter.....	32
10.	Anstalten des Justizvollzugs im Concordat latin .....	35
Teil IV:	Forensische Angebote in der Deutschschweiz per 30. Juni 2022 .....	37
11.	Grundsätze.....	37
12.	Vollzugsangebot.....	37
12.1.	Massnahmenvollzugsanstalten des Justizvollzugs.....	37
12.2.	Forensisch-psychiatrische Stationen in psychiatrischen Kliniken.....	38
12.3.	Spezialisierte Therapieabteilungen in geschlossenen Strafanstalten des Justizvollzugs .....	39
12.4.	Zusammenfassung.....	40
13.	Künftige Entwicklungen.....	40
13.1.	Im OSK.....	40
13.2.	Im NWI-CH.....	40
13.3.	Zusammenfassung.....	40
Teil V:	Würdigung durch die beiden Konkordatssekretäre.....	42



14.	Allgemeine Hinweise .....	42
14.1.	Pflicht zur Errichtung und zum Betrieb von Vollzugseinrichtungen .....	42
14.2.	Konkordatsübergreifende Einweisungen .....	42
14.3.	Schwierige Platzplanung.....	43
14.4.	Planungsprozess.....	43
15.	Beurteilung der aktuellen Situation .....	44
15.1.	Angebot und Auslastung .....	44
15.2.	Haftarten .....	45
15.3.	Zusammenfassung.....	47
16.	Materielle Haftbedingungen .....	49
17.	Angebote für besondere Gefangenengruppen .....	50
18.	Entwicklungen .....	50
18.1.	Kriminalitätsentwicklung.....	50
18.2.	Verurteilungen.....	51
18.3.	Entlassungspraxis .....	51
19.	Entwicklung des Bestands von besonderen Insassengruppen .....	52
19.1.	Ältere sowie hilfs- und pflegebedürftige Gefangene .....	52
19.2.	Gefangene mit psychischen Störungen und Auffälligkeiten .....	52
19.3.	Verwahrte Gefangene .....	53
20.	Zusammenfassende Schlussfolgerungen aus Sicht der Konkordatssekretäre .....	54
21.	Künftiger Planungsprozess .....	56



## Teil I: Statistische Grunddaten

### 1. Ausgangslage

Sowohl das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone (NWI-CH) als auch das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (OSK) sind für den Straf- und Massnahmenvollzug für Erwachsene Planungsbehörde für die Vollzugseinrichtungen. Im Bereich der Haftenrichtungen für die strafprozessuale Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie die ausländerrechtliche Administrativhaft haben die beiden Konkordate eine Koordinationsaufgabe in Bezug auf die Angebotsplanung (vgl. dazu Art. 1 der Konkordatsvereinbarung NWI-CH vom 5. Mai 2006 [SSED 01.0] und Art. 2 lit. d Konkordatsvereinbarung OSK vom 29. Oktober 2004).

Der Bericht basiert auf den Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BfS) und des Monitoring Justizvollzug (MJV). Soweit vorhanden, werden diese Zahlen aufgeschlüsselt auf die Konkordate, namentlich das NWI-CH und das OSK. Diese Zahlen sind interpretationsbedürftig, auch weil sie teilweise zu wenig differenziert sind. Im künftigen neuen Prozess zur Erstellung des gemeinsamen Planungsberichts soll darauf geachtet werden, dass die für die Planungsentscheide notwendigen Informationen in der erforderlichen Differenzierung erhoben und bereitgestellt werden können.

### 2. Statistische Grunddaten<sup>1</sup>

#### 2.1. Ständige Wohnbevölkerung, Anstalten und Haftplätze<sup>2</sup>

Tabelle 2.1.1. Vergleich NWI-CH / OSK / Concordat latin (CL): Stichtag 31. Januar 2022

Konkordate / Insassenbestand pro 100'000 Einwohner / Belegungsrate	Einwohnerzahl	Verpflegungstage 2021	Anzahl Haftplätze
<b>NWI-CH: 63 / 86,4%</b>	3'352'000 = 40,6%	749'300 = 32,4%	2'444 = 33,3%
<b>OSK: 60 / 72,2%</b>	2'287'000 = 27,7%	606'800 = 26,3%	2'287 = 31,2%
<b>CL: 97 / 97,2%</b>	2'617'000 = 36,7%	953'800 = 41,3%	2'610 = 35,5%

Die NWI-CH-Kantone beherbergen 40,6% der schweizerischen Wohnbevölkerung und verfügen über 1/3 aller Schweizer Haftplätze. Dieser Anteil von 33,3% entspricht in etwa auch dem prozentualen Anteil an den gesamtschweizerischen Verpflegungstagen von 32,3%.

Im OSK stimmen die prozentualen Werte von Einwohnerzahl (27,7%) und Verpflegungstagen (26,3%) gut überein. Jedoch ist die Anzahl der im OSK zur Verfügung stehenden Haftplätze (31,2%) proportional grösser als die Einwohnerzahl und Verpflegungstage, was zu einer im Vergleich zum NWI-CH tieferen Belegungsrate führt.

Das CL weist zur Einwohnerzahl (36,7 %) eine überproportional grosse Anzahl von Verpflegungstagen (41,3 %) auf. Dies führt mit einer im Vergleich zur Einwohnerzahl leicht unterdurchschnittlichen Anzahl von Haftplätzen zu der seit Jahren bekannten Platznot in den Westschweizer Vollzugsanstalten.

<sup>1</sup> Vgl. dazu Konkordanz-Tabelle NWI-CH / OSK, einsehbar unter: [www.konkordate.ch/organisation/interkonkordatliche-und-interkantonale-koordination-und-harmonisierung](http://www.konkordate.ch/organisation/interkonkordatliche-und-interkantonale-koordination-und-harmonisierung) und 62. Tätigkeitsbericht der Organe des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für das Jahr 2021, S. 4 ff., einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/taetigkeitsberichte>.

<sup>2</sup> Quelle: BFS, Statistik des Freiheitsentzugs, 31.01.2022: [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.html?dyn\\_prodima=901245&dyn\\_publishingyearend=2022&dyn\\_title=Freiheitsentzug%2C%20Insassenbestand%20am%20Stichtag](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.html?dyn_prodima=901245&dyn_publishingyearend=2022&dyn_title=Freiheitsentzug%2C%20Insassenbestand%20am%20Stichtag).



Tabelle 2.1.2. Vergleich NWI-CH / OSK

NWI-CH	OSK
Die 11 Kantone <b>Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft und Aargau</b> bilden zusammen das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz <sup>3</sup> .	Die 8 Kantone <b>Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau</b> bilden zusammen das Strafvollzugskonkordat der Ostschweizer Kantone <sup>4</sup> .
<b>Kennzahlen 2022:</b> BfS T 19.04.01.22 & T 19.04.01.23: Stichtag 31.01.2022 <sup>5</sup>	
Ständige Wohnbevölkerung: 3'352'000	Ständige Wohnbevölkerung: 2'768'000
Anzahl Haftplätze: 2'444	Anzahl Haftplätze: 2'287
Anzahl staatliche Vollzugseinrichtungen: 32	Anzahl staatliche Vollzugseinrichtungen: 32
Durchschnittliche Anzahl Haftplätze pro Vollzugseinrichtung: 76,4	Durchschnittliche Anzahl Haftplätze pro Vollzugseinrichtung: 71,5
Haftplätze pro 100'000 Einwohner: 73	Haftplätze pro 100'000 Einwohner: 83
Insassenbestand pro 100'000 Einwohner: 63	Insassenbestand pro 100'000 Einwohner: 60
Belegungsrate in %: 86.4.	Belegungsrate in %: 72.7.

Hervorzuheben ist, dass die Anzahl der betriebenen Anstalten im NWI-CH in den Jahren 1995/1996 mit 72 Institutionen einen Höchststand erreicht hatte und sich seither stetig verringert hat mit dem tiefsten Stand von 32 Anstalten anfangs 2022. Die Zahl der betriebenen Anstalten im OSK erreichte im Jahr 1996 mit 50 ihren Höchststand und hat sich seither ebenfalls auf 32 reduziert.

In derselben Periode erhöhte sich die Anzahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze von 2'216 auf 2'444. Dies zeigt auf, dass somit weniger, aber grössere Anstalten betrieben werden, was nach den Erfahrungen ein rationelleres sowie professionelleres Arbeiten ermöglicht. Kleine Anstalten sind heute kaum mehr in der Lage, die subventionsrechtlichen Bundesstandards in Bezug auf das geforderte Raumprogramm, den Personalschlüssel sowie die notwendigen Fachdienste einzuhalten. Zudem weisen diese regelmässig ungünstige betriebswirtschaftliche Koeffizienten auf oder erfüllen die heute üblichen Minimalstands nicht, was dann teilweise zu niedrigen Betriebskosten führt. Es ist heute in Fachkreisen anerkannt, dass aus einer rein betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Sicht Anstalten und Gefängnisse mit über 100 Plätzen sinnvoll sind<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Reihenfolge der Kantone gemäss Art. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung.

<sup>4</sup> Reihenfolge der Kantone gemäss Art. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung.

<sup>5</sup> Quelle: BFS, Statistik des Freiheitsentzugs, 31.01.2022: [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenban-ken/tabellen.html?dyn\\_prodimas=901245&dyn\\_publishingyearend=2022&dyn\\_title=Freiheitsentzug%2C%20Insassenbestand%20am%20Stichtag](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenban-ken/tabellen.html?dyn_prodimas=901245&dyn_publishingyearend=2022&dyn_title=Freiheitsentzug%2C%20Insassenbestand%20am%20Stichtag).

<sup>6</sup> 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. Haftplätze, Insassenbestand und Belegungsrate

Tabelle 2.2.1. Haftplätze auf 100'000 Einwohner im NWI-CH

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haftplätze auf 100'000 Einwohner	78	78	79	77	76	77	75	73

Die **Zahl der Haftplätze auf 100'000 Einwohner** sank im NWI-CH von 77 im Jahr 2020 auf 73 im Jahr 2022.

Tabelle 2.2.2. Haftplätze auf 100'000 Einwohner im OSK

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haftplätze auf 100'000 Einwohner	91	90	89	89	86	82	83	83

Die **Zahl der Haftplätze auf 100'000 Einwohner** stieg im OSK von 82 im Jahr 2020 auf 83 im Jahr 2022. Sie ist im Vergleich mit dem NWI-CH um 10 Plätze pro 100'000 Einwohner höher. Bei den Zahlen des Jahres 2022 sind die neu gebauten 241 Haftplätze im Polizei- und Justizzentrum (PJZ) Zürich, die ab April 2022 schrittweise in Betrieb genommen werden, noch nicht eingerechnet<sup>7</sup>.

Zudem zeigt sich, dass die Kantone des OSK über die Vergleichsperiode immer mehr Haftplätze auf 100'000 Einwohner zur Verfügung stellten als das NWI-CH. Im Jahr 2015 betrieb das OSK 13 und im Jahr 2022 10 Haftplätze mehr auf 100'000 Einwohner als das NWI-CH.

Tabelle 2.2.3. Insassenbestand auf 100'000 Einwohner im NWI-CH

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Insasse auf 100'000 Einwohner	68	69	70	70	70	68	60	63

Die Zahlen der Jahre 2021 und 2022 lassen sich aufgrund der COVID-19 Pandemie nicht mit den Zahlen von 2015 bis 2020 vergleichen.

Tabelle 2.2.4. Insassenbestand auf 100'000 Einwohner im OSK

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Insasse auf 100'000 Einwohner	77	74	71	70	69	70	61	60

Die Zahlen der Jahre 2021 und 2022 lassen sich aufgrund der COVID-19 Pandemie wiederum nicht mit den Zahlen von 2015 bis 2020 vergleichen. Auffällig ist, dass die Kantone des OSK im langjährigen

<sup>7</sup> Mit der Inbetriebnahme des PJZ wurde das Provisorische Polizeigefängnis aufgehoben. Nach der vollständigen Inbetriebnahme stehen 100 zusätzliche Haftplätze zur Verfügung.



Schnitt tendenziell mehr Inhaftierte auf 100'000 Einwohner aufweisen als das NWI-CH. Bei Annahme ansonsten gleicher Voraussetzungen (z.B. Anlassdelinquenz, soziodemografische und legalbiografische Merkmale der Verurteilten) erscheint die Punitivität der Strafgerichte im OSK somit leicht höher als im NWI-CH.

*Tabelle 2.2.5. Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter NWI-CH per Stichtag*

<b>Jahr</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Belegungsrate	87,8%	88,1%	88,2%	91,1%	92,1%	88%	80,1%	86,4%

Der deutliche Rückgang der Belegungsrate im Jahr 2021 ist auf die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Inhaftierungen zurückzuführen. Es scheint, dass seit Beginn des Jahres 2022 bereits wieder eine deutliche Normalisierung der Belegungsrate eingetreten ist.

*Tabelle 2.2.6. Belegungsrate aller Anstalten im Konkordatsperimeter OSK per Stichtag*

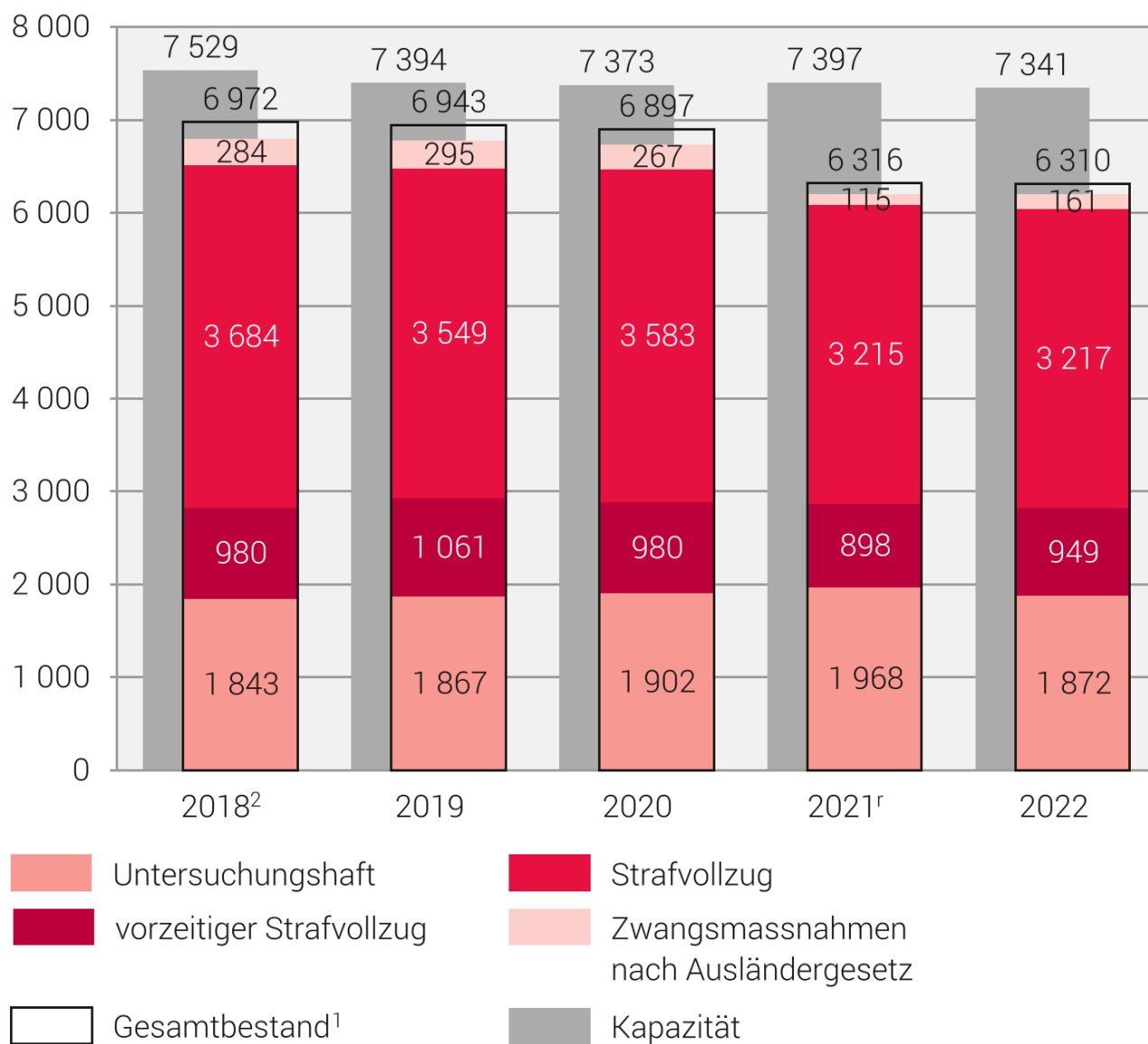
<b>Jahr</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Belegungsrate	84,6%	82,2%	79,8%	78,4%	80,1%	85%	73,1%	72,7%

Trotz mutmasslicher höherer Punitivität der Strafgerichte im OSK ist die Belegungsrate im OSK über die gesamte Vergleichsperiode deutlich niedriger als im NWI-CH. Dies lässt den Schluss zu, dass das OSK im Verhältnis zu seinem effektiven Bedarf tendenziell zu viele Haftplätze betreibt, um seine eigenen Bedürfnisse abzudecken.



2.3. Insassenbestand nach Haftarten gesamte Schweiz<sup>8</sup>

## Insassenbestand nach Haftform



<sup>1</sup> Total inkl. andere Haftformen

<sup>2</sup> Für 2018 können nur Mittelwerte publiziert werden.

<sup>r</sup> gegenüber der vorhergehenden Ausgabe berichtigt bzw. Rektifiziert



Tabelle 2.3.1. Insassenbestand, aufgeteilt nach Haftarten im Konkordatsperimeter NWI-CH

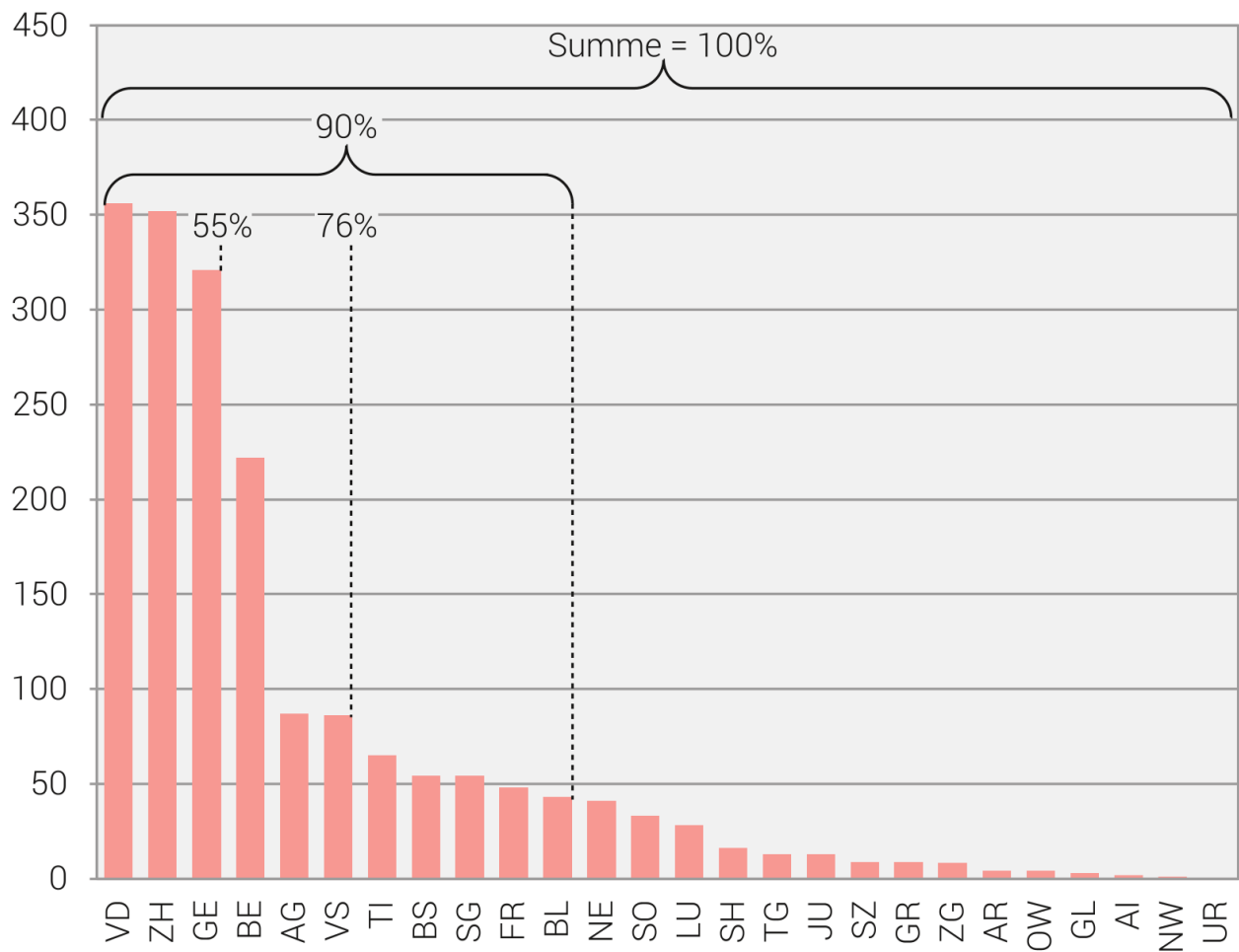
Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Haftplätze	2'472	2'503	2'568	2'523	2'497	2'545	2'485	2'444
Insassenbestand total	2'171	2'205	2'265	2'295	2'300	2'239	1'990	2'112
U-Haft	543	520	514	511	480	472	455	489 (23,2%)
Vorzeitiger Sanktionenantritt	331	394	394	409	445	418	377	387 (18,3%)
Straf- und Massnahmenvollzug	1'141	1'129	1'180	1'207	1'191	1'197	1'073	1'129 (53,4%)
Ausschaffungshaft	120	123	106	123	121	114	49	73 (3,5%)
Andere Haftgründe	36	39	71	45	63	38	36	34 (1,6%)

Tabelle 2.3.2. Insassenbestand, aufgeteilt nach Haftarten im Konkordatsperimeter OSK

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Haftplätze	2'374	2'374	2'362	2'401	2'315	2'231	2'284	2'287
Insassenbestand total	2'009	1'925	1'886	1'882	1'855	1'896	1'670	1'662
U-Haft	457	439	399	416	427	506	481	453 (27,2%)
Vorzeitiger Sanktionenantritt	250	294	267	253	262	283	238	265 (16%)
Straf- und Massnahmenvollzug	1'065	1'050	1'017	988	952	920	854	831 (50%)
Ausschaffungshaft	130	127	93	109	128	105	41	55 (3,3%)
Andere Haftgründe	107	87	110	116	86	82	56	58 (3,5%)

2.4. Anteil der Untersuchungshaft nach Kantonen (gesamte Schweiz)<sup>9</sup>

## Untersuchungshaft nach Kanton, 2022



Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs (FHE)

© BFS 2022

<sup>9</sup> Quelle: BFS, Statistik des Freiheitsentzugs, 31.01.2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straefrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.html>.



## 2.5. Bestand der in den stationären Massnahmenvollzug Eingewiesenen im NWI-CH

Stichtag 1. Juli 2022 (fett gedruckt) und 30. April 2020 (Normaldruck):

Art der Massnahme	Total Eingewiesene im Vollzug 2022 / 2020	Differenzen im Vergleich der Jahre 2020 zu 2022	Davon in einer forensischen Klinik 2022 / 2020	Davon in einer Massnahmenvollzugsanstalt 2022 / 2020	Davon in einem Heimwesen <sup>10</sup> 2022 / 2020	Davon in einer konkordantlichen Strafanstalt 2022 / 2020	Davon in einer kantonalen Anstalt/Gefängnis 2022 / 2020	Davon offen untergebracht <sup>11</sup> 2022 / 2020	Davon geschlossen untergebracht 2022 / 2020
Massnahme nach Art. 59 StGB	<b>340/314</b>	+ 26	<b>130/108</b>	<b>75/91</b>	<b>77/78</b>	<b>30/18</b>	<b>28/19</b>	<b>109/117</b>	<b>231/197</b>
Massnahme nach Art. 60 StGB	<b>70/61</b>	+ 9	<b>2/2</b>	<b>20/24</b>	<b>37/27</b>	<b>1/2</b>	<b>10/6</b>	<b>58/47</b>	<b>12/14</b>
Massnahme nach Art. 61 StGB	<b>33/36</b>	- 3	<b>0/0</b>	<b>26/30</b>	<b>2/0</b>	<b>2/3</b>	<b>3/3</b>	<b>20/15</b>	<b>13/21</b>
Massnahme nach Art. 64 StGB <sup>12</sup>	<b>44/36</b>	+ 8	<b>4/4</b>	<b>4/6</b>	<b>3/2</b>	<b>26/22</b>	<b>7/2</b>	<b>1/0</b>	<b>43/36</b>
Verurteilte mit Art. 64 StGB, die sich im Vollzug der Grundstrafe befinden	<b>11/10</b>	+ 1	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8 7</b>	<b>3/3</b>	<b>0/0</b>	<b>11/10</b>
Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe <sup>13</sup>	<b>(15)/(14)</b>	+ 1	<b>(0 0)</b>	<b>(1/2)</b>	<b>(0/1)</b>	<b>(11/11)</b>	<b>(3/0)</b>	<b>(2/2)</b>	<b>(13/12)</b>
Total:	<b>513/471</b>	+ 42	<b>136/114</b>	<b>126/153</b>	<b>119/108</b>	<b>78/63</b>	<b>54/33</b>	<b>190/181</b>	<b>323/290</b>

<sup>10</sup> Hierzu zählen private Heimwesen wie auch private oder staatliche Institutionen für das Arbeitsexternat.

<sup>11</sup> In einer offenen Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalt, in einer offenen Klinikabteilung oder in einem Heim / Arbeitsexternat.

<sup>12</sup> Verurteilte, die sich nach Verbüßung der Grundstrafe im Verwahrungsvollzug befinden.

<sup>13</sup> Die Inklammersetzung soll darauf hinweisen, dass es sich bei lebenslangen Freiheitsstrafen juristisch nicht um Massnahmen handelt. Deren Vollzugsdauer gleicht sich heute aber den sichernden Massnahmen des Verwahrungsvollzugs an.



## 2.6. Bestand der in den stationären Massnahmenvollzug Eingewiesenen im OSK

Stichtag 1. Juli 2022 (keine Vergleichszahlen aus dem Jahr 2020 verfügbar):

Art der Massnahme	Total Eingewiesene im Vollzug	Davon in einer forensischen Klinik	Davon in einer Massnahmenvollzugsanstalt	Davon in einem Heimwesen <sup>14</sup>	Davon in einer koncordatlichen Strafanstalt	Davon in einer kantonalen Anstalt/Ge-fängnis	Davon of-fen unter-gebracht <sup>15</sup>	Davon ge-schlos-sen unter-gebracht
Massnahme nach Art. 59 StGB	294	139	37	81	27	10	115	179
Massnahme nach Art. 60 StGB	62	4	6	45	0	7	50	12
Massnahme nach Art. 61 StGB	41	0	31	0	3	7	26	15
Massnahme nach Art. 64 StGB <sup>16</sup>	35	1	2	3	29	0	3	32
Verurteilte mit Art. 64 StGB, die sich im Vollzug der Grundstrafe befinden	10	0	0	0	10	0	1	9
<b>Total:</b>	<b>442</b>	<b>144</b>	<b>76</b>	<b>129</b>	<b>69</b>	<b>24</b>	<b>195</b>	<b>246</b>
Verurteilte mit lebenslanger Freiheitsstrafe <sup>17</sup>	7	0	0	1	6	0	1	6

<sup>14</sup> Hierzu zählen private Heimwesen wie auch private oder staatliche Institutionen für das Arbeitsexternat.

<sup>15</sup> In einer offenen Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalt, in einer offenen Klinikabteilung oder in einem Heim / Arbeitsexternat.

<sup>16</sup> Verurteilte, die sich nach Verbüssung der Grundstrafe im Verwahrungsvollzug befinden.

<sup>17</sup> Bei lebenslangen Freiheitsstrafen handelt es sich juristisch nicht um Massnahmen. Deren Vollzugsdauer gleicht sich heute aber den sichernden Massnahmen des Verwahrungsvollzugs an.



## 2.7. Entwicklung der Verurteilten-Raten<sup>18</sup> und Entlassungen aus dem Strafvollzug in der Schweiz

Seit dem Jahr 2018 sind die Verurteilungen wegen eines Vergehens oder eines Verbrechens rückläufig, von 109'206 Fällen im Jahr 2018 auf 97'386 im Jahr 2021.

Die Geldstrafe stellt nach wie vor die Hauptsanktion in der Schweiz dar: Rund 86% aller Verurteilungen waren Geldstrafen nach Art. 34 StGB, davon wurden fast 70% bedingt ausgesprochen. Bedingte Geldstrafen wurden sodann in 80% der Fälle mit einer Busse gemäss Art. 106 StGB verbunden.

In den letzten Jahren nahmen die bedingten Freiheitsstrafen stark zu, von 2'500 im Jahr 2017 auf 5'768 im Jahr 2021, mit einer medianen Dauer von 120 Tagen.

Der Anteil an unbedingten Freiheitsstrafen nahm demgegenüber stark ab, von 8'623 im Jahr 2017 auf 7'104 im Jahr 2021. Der Rückgang bei den Verurteilungen zu Freiheitsstrafen bis 6 Monate Dauer und von 5 Jahren und mehr ist markant. Weiterhin bilden die Verurteilungen zu kurzen unbedingten Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten Dauer die Mehrheit der zu vollziehenden Freiheitsstrafen. Es ist aktuell jedoch ein gewisser Rückgang in dieser Kategorie von Urteilen festzustellen: Von 6'886 Verurteilungen im Jahr 2018 gingen diese auf 5'709 im Jahr 2021 zurück. Ob dies auch eine Auswirkung der COVID-19 Pandemie ist, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Die Mediandauer der unbedingten Freiheitsstrafen liegt seit dem Jahr 2018 unverändert bei 90 Tagen, d.h. die Hälfte der ausgefallten unbedingten Freiheitsstrafen sind kürzer als 3 Monate und die andere Hälfte länger als 3 Monate.

Die Verurteilungen zu stationären Massnahmen bleiben stabil. So wurden im Jahr 2018 in der Schweiz 127 Urteile zu therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB ausgesprochen, im Jahr 2020 deren 123. Eine leichte Zunahme zeigt sich bei den Verurteilungen zu stationären Suchbehandlungen nach Art. 60 StGB: 64 Urteile im Jahr 2018, deren 78 im Jahr 2020<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> BFS T 19.03.03.02.02.01.02a, einsehbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.22665421.html>, besucht am 07.06.2022.

<sup>19</sup> BFS T 19.03.03.02.01.04.01a; einsehbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.22665403.html>, besucht am 07.06.2022.



Bei der Anzahl der Entlassungen aus dem Strafvollzug und der Aufenthaltsdauer zeichnet sich demgegenüber ein anderes Bild ab:

Tabelle 2.7.1. Entlassungen und Aufenthaltsdauer aus dem Strafvollzug<sup>20</sup>

### Strafvollzug: Entlassungen und Aufenthaltsdauer (Freiheitsstrafe)

	Insgesamt	Aufenthaltsdauer (in Tagen)					Mittel	Median
		1-30	31-91	92-183	184-548	>548		
2000	2 999	1 025	781	310	502	381	217	70
2001	2 654	969	624	263	429	369	241	64
2002	2 787	1 044	751	277	403	312	208	60
2003	3 009	1 087	856	318	416	332	211	60
2004	3 278	1 205	878	407	481	307	194	59
2005	4 350	1 419	1 381	576	641	333	180	62
2006 Höchststand	5 153	1 783	1 555	760	684	371	167	61
2007 AT StGB	4 462	1 443	1 338	719	632	330	171	69
2008	3 293	651	1 083	583	632	344	219	90
2009 Tiefststand	3 039	508	926	644	640	321	234	99
2010	3 279	455	1 004	733	712	375	247	108
2011	3 339	444	1 075	771	697	352	240	106
2012	4 140	580	1 345	994	824	397	220	98
2013	4 333	610	1 362	1 107	874	380	219	102
2014	4 617	527	1 342	1 114	1 182	452	243	121
2015	4 436	482	1 274	1 041	1 145	494	253	123
2016	4 599	509	1 241	1 179	1 191	479	248	126
2017	4 100	372	1 078	962	1 195	493	274	145
2018	3 964	346	973	963	1 090	592	292	154
2019	4 032	395	942	873	1 176	646	318	162
2020: Covid-Jahr	3 585	345	838	811	1 031	560	308	157

<sup>20</sup> Ohne Gesamtstrafen, ohne Widerrufe, ohne Ersatzfreiheitsstrafen. Die Daten wurden durch das BfS im Rahmen einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt. Stand der Datenbank. 27.10.2021.

Tabelle 2.7.2. Entlassungen und Aufenthaltsdauer aus dem Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen<sup>21</sup>**Strafvollzug: Entlassungen und Aufenthaltsdauer (Ersatzfreiheitsstrafe)**

	Insgesamt	Aufenthaltsdauer (in Tagen)				Mittel	Median
		1-30	31-91	92-183	>183		
<b>2000 Tiefststand</b>	<b>916</b>	<b>793</b>	<b>112</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>7</b>
2001	1 099	937	145	13	4	17	8
2002	1 132	1 003	112	13	4	15	6
2003	993	872	108	12	1	14	7
2004	1 142	996	128	14	4	15	7
2005	1 477	1 286	173	11	7	16	8
2006	1 902	1 639	234	22	7	16	8
<b>2007 AT StGB</b>	<b>2 254</b>	<b>1 938</b>	<b>282</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>7</b>
2008	3 109	2 793	280	22	14	14	6
2009	3 797	3 426	294	59	18	14	5
2010	3 760	3 224	434	92	10	17	7
2011	3 973	3 356	499	88	30	20	7
2012	4 098	3 434	518	113	33	19	6
2013	3 848	3 208	487	123	30	19	6
2014	3 879	3 269	452	124	34	19	6
2015	3 956	3 301	493	135	27	20	6
2016	4 521	3 713	614	155	39	21	6
2017	4 572	3 642	666	210	54	24	7
2018	4 639	3 646	660	251	82	26	7
<b>2019 Höchststand</b>	<b>4 759</b>	<b>3 835</b>	<b>653</b>	<b>220</b>	<b>51</b>	<b>23</b>	<b>7</b>
2020 Covid-Jahr	3 384	2 634	535	171	44	29	8

Der Tiefststand der Entlassungen aus dem Strafvollzug (ohne Ersatzfreiheitsstrafen) wurde im Jahr 2009 erreicht, mit 3'039 Gefangenen. 2019 lag dieser Wert bei 4'032 entlassenen Gefangenen, was einer Zunahme von 32,7% entspricht, bei einem Bevölkerungswachstum von 10,4%.

Somit musste das Justizvollzugssystem wachstumsbereinigt seit dem Jahr 2006 bis 2019 über 20% mehr Freiheitsstrafen vollziehen (Anzahl Vollzüge).

Auffallend ist, dass die Zunahme der Aufenthaltsdauer im mittleren Bereich im Zeitraum von 2006 bis 2019 von 760 auf 873 Fälle bei Vollzügen von mehr als 3 bis zu 6 Monaten anstieg (= 14,9% brutto und 4,5% netto, d.h. wachstumsbereinigt) und von 684 Fällen auf 1'176 Fälle bei den Vollzügen von mehr als 6 bis zu 18 Monaten (= 72% brutto und 61,5% netto Zuwachsrates, d.h. nach Abzug des Bevölkerungswachstums in 13 Jahren).

Die langen Freiheitsentzüge mit einer Dauer von über 18 Monaten haben sich fast verdoppelt, von 371 Fällen im Jahr 2006 auf 646 Fälle im Jahr 2019. So erstaunt es nicht, dass sich die mittlere Aufenthaltsdauer einer unbedingten Freiheitsstrafe von 167 Tagen im Jahr 2006 auf 318 Tage im Jahr 2019 ebenfalls fast verdoppelt hat und der Median im selben Zeitraum von 61 auf 162 Tagen angestiegen ist, was fast einer Verdreifachung gleichkommt.

Bei den Entlassungen aus dem Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen zeichnet sich ein noch akzentuierteres Bild ab. Im Jahr 2006 wurden 1'902 Gefangene entlassen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßten, was einem Anteil von 27% aller Entlassungen aus dem Strafvollzug entspricht. Im Jahr 2019

<sup>21</sup> Die Daten wurden durch das BfS im Rahmen einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt. Stand der Datenbank. 27.10.2021.





stieg diese Zahl auf 4'759 von Gesamthaft 8'791 Gefangenen, was einem Anteil der Ersatzfreiheitsstrafen von über 54% aller verbüssten Strafvollzüge entspricht.

Aus Sicht der Entlassungszahlen aus dem Strafvollzug, kann heute festgehalten werden, dass das Ziel der Zurückdrängung der (kurzen) Gefängnisaufenthalte nicht erreicht wurde. Im Gegenteil die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen stellen den Hauptharst der Vollzüge dar, mit einer Tendenz zu einer steigenden Anzahl Fälle.

Würden die stationären therapeutischen und sichernden Massnahmen zusätzlich mitberücksichtigt, wäre die Bilanz noch schlechter. So stieg der mittlere Insassenbestand des Massnahmenvollzugs von 606 im Jahr 2007 auf 1'031 im Jahr 2019 an, was einer Zunahme von über 70% brutto und fast 60% netto entspricht.



## Teil II: Platzangebot und Auslastung in den beiden Konkordaten

### 3. Grundlagen

#### 3.1. Kapazitäten

Die Kapazitäten, d.h. die bestehenden Zellenplätze, wurden anhand der vom SKJV in Zusammenarbeit mit den Konkordaten und der KKLJV entwickelten Plattform zum Monitoring Justizvollzug (MJV) erhoben, dies mit Stichtag vom 30. Juni 2022<sup>22</sup>. Die Aufstellungen der Kapazitäten der einzelnen Einrichtungen basiert auf der Sollkapazität, welche dem MJV von den Amtsleitungen gemeldet werden. Diese Angaben wurden gegenüber dem Konkordat im Juli 2022 bestätigt<sup>23</sup>.

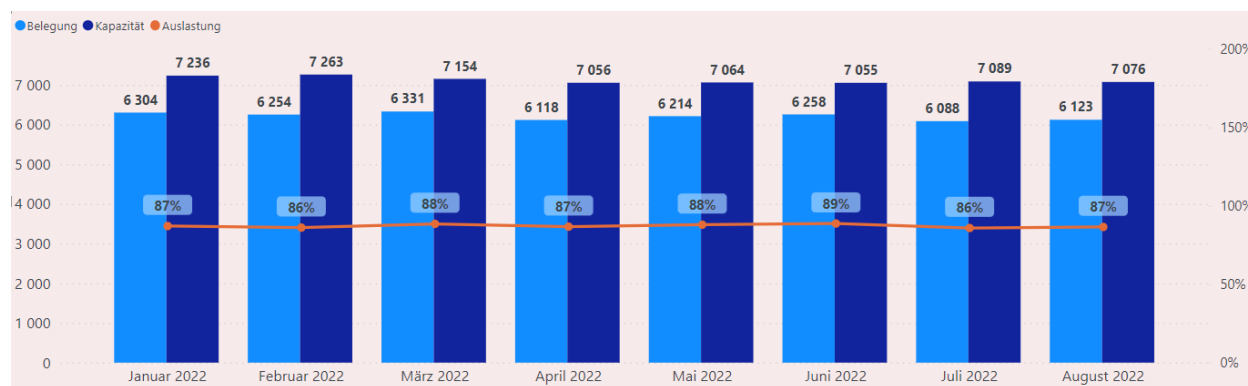
Erfreulich ist, dass seit dem Bericht des Jahres 2020 der Anstaltskatalog des Bundesamtes für Statistik (BfS) so angepasst wurde, dass nur noch staatliche Justizvollzugsinstitutionen aufgeführt sind, wie im MJV. Es fand somit eine wichtige Harmonisierung der Datenaufbereitung statt.

Institutionen mit über 100 Insassenplätzen werden als grosse, solche mit  $\geq 50$  und  $\leq 99$  als mittel-grosse und solche  $\leq 49$  als kleine Anstalt bezeichnet. Diese Kategorisierung erfolgt durch die Konkordate. Die in Klammern ausgewiesenen Differenzen vergleichen die aktuelle Kapazitätserhebung mit der im Jahr 2020 durch die Konkordate durchgeführten.

#### 3.2. Auslastung gesamte Schweiz

Aus dem MJV liegen Zahlen für die Auslastung des Angebots erst für 2022 vor. Die früher von den Konkordaten erhobenen Auslastungszahlen sind nur bedingt vergleichbar, weil sie lediglich die Auslastung der konkordatlichen Plätze umfassten.

*Tabelle 3.2.1. Übersicht gesamte Schweiz*



<sup>22</sup> Siehe [www.skjv.ch/de/unsere-dienstleistungen/monitoring-justizvollzug](http://www.skjv.ch/de/unsere-dienstleistungen/monitoring-justizvollzug).

<sup>23</sup> Die Kapazitäten der Einrichtungen wie auf der Website des SKJV publiziert, berücksichtigen die wirklich verfügbaren Kapazitäten, d.h. temporäre Ausbauten oder Reduktionen, welche einen über vier Wochen übersteigen Zeitraum betreffen, werden abgebildet.



#### 4. Anstalten im Konkordatsperimeter des NWI-CH

##### 4.1. Übersicht nach Kanton, Platzzahl und Grösse<sup>24</sup>

**Tabelle 4.1: Übersicht Anstalten, Haftplätze und Veränderungen seit 2020 nach Kanton**

<b>Kanton Bern (9 Anstalten)</b>			
<b>Anstalt/Gefängnis</b>	<b>Anzahl Plätze</b>	<b>Grösse</b>	<b>Veränderung Plätze seit 2020</b>
JVA Witzwil, Konkordatsanstalt	166 <sup>25</sup>	gross	0
JVA Thorberg, Konkordatsanstalt	173	gross <sup>26</sup>	-8
JVA Hindelbank, Konkordatsanstalt	107	gross	0
JVA St. Johannsen, Konkordatsanstalt	80	mittel	0
Regionalgefängnis Burgdorf	109	gross	0
Regionalgefängnis Bern	126	gross	0
Regionalgefängnis Thun	95	mittel	-3 <sup>27</sup>
Regionalgefängnis Biel	44	klein	0
Regionalgefängnis Moutier	30	klein	0
<b>Total: 9 Anstalten</b>	<b>930</b>		<b>-11</b>
<b>Kanton Luzern (2 Anstalten)</b>			
JVA Wauwilermoos, Konkordatsanstalt	68	mittel	-10
JVA Grosshof, Anstalt mit konkordatlicher Abteilung	112 (davon 25 Konkordatsplätze)	gross	- 8 <sup>28</sup>
<b>Total: 2 Anstalten</b>	<b>180</b>		<b>-18</b>
<b>Kanton Uri: keine Anstalten<sup>29</sup></b>			
<b>Kanton Schwyz (1 Anstalt)</b>			
Sicherheitsstützpunkt Biberbrugg	33	klein	-5
<b>Total</b>	<b>33</b>	-	<b>-5</b>
<b>Kanton Obwalden (1 Anstalt)</b>			
Gefängnis Sarnen	7	klein	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	-	<b>0</b>

<sup>24</sup> 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). Darauf folgen die rein kantonalen Anstalten.

<sup>25</sup> Nach Abschluss der Gesamtanierung der JVA Witzwil in ca. 2 Jahren soll die Kapazität wiederum 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.

<sup>26</sup> Der Kanton Bern hat mitgeteilt, dass die Platzzahl in der JVA Thorberg im Rahmen des Projekts «Justizvollzug nach Mass» auf 173 Plätze verringert wird.

<sup>27</sup> Platzreduktion wegen der Eröffnung neuen Jugendabteilung.

<sup>28</sup> Platzreduktion wegen Eröffnung der neuen Eintrittsabteilung.

<sup>29</sup> 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>).



<b>Kanton Nidwalden (1 Anstalt)</b>			
Gefängnis Stans	24	klein	0
<b>Total:</b>	<b>24</b>	-	<b>0</b>
<b>Kanton Zug (2 Anstalten)</b>			
JVA Bostadel, Konkordatsanstalt <sup>30</sup>	120	gross	0
Strafanstalt Zug	45	mittel	-5 (neu keine Konkordatsplätze)
<b>Total</b>	<b>165</b>	-	<b>-5</b>
<b>Kanton Solothurn (3 Anstalten)</b>			
JVA Solothurn, Konkordatsanstalt	93	mittel	0
Untersuchungsgefängnis Solothurn	52	mittel	0
Untersuchungsgefängnis Olten	36	klein	0
<b>Total</b>	<b>181</b>	-	<b>0</b>
<b>Kanton Basel-Stadt<sup>31</sup> (3 Anstalten)</b>			
Untersuchungsgefängnis BS	142	gross	- 1
Gefängnis Bässlergut	113	gross	- 5 <sup>32</sup>
Vollzugszentrum Klosterfiechten	22	klein	0
<b>Total</b>	<b>277</b>	-	<b>- 6</b>
<b>Basel-Landschaft (4 Anstalten)</b>			
MZjE Arxhof, Anstalt mit konkordatlicher Abteilung	46 (davon 13 konkordatlich)	klein	0
Gefängnis Muttenz	47	klein	0
Gefängnis Arlesheim	31	klein	0
Gefängnis Liestal	28	klein	-2
Gefängnis Sissach	0 (provisorisch geschlossen)	klein	-16
Gefängnis Laufen	0 (definitiv geschlossen)	klein	0
<b>Total</b>	<b>152</b>	-	<b>-18</b>
<b>Kanton Aargau (6 Anstalten)</b>			
JVA Lenzburg, Konkordatsanstalt <sup>33</sup>	221	gross	0
Zentralgefängnis Lenzburg	142	gross	0
Bezirksgefängnis Aarau	37	klein	0
Bezirksgefängnis Zofingen	37	klein	0
Bezirksgefängnis Baden	25	klein	0

<sup>30</sup> Die JVA Bostadel ist eine interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug.

<sup>31</sup> Die Plätze der JVA Bostadel wurden dem Sitzkanton Zug zugerechnet.

<sup>32</sup> Es handelt sich um eine temporäre Reduktion infolge Sanierung des Bestandesgebäudes für die Administrativhaft (Zeitraum November 2022 – Mai 2024); nach Abschluss der Sanierung verfügt das Gefängnis Bässlergut wieder über eine max. Platzkapazität von 118 Plätzen (78 Plätze Strafvollzug / 40 Plätze Administrativhaft).

<sup>33</sup> Die konkordatlichen Abteilungen für den Sicherheitsvollzug B mit 13 Plätzen und die Spezialabteilung 60+ mit 12 Plätzen befindet sich im nahegelegenen Zentralgefängnis.



Bezirksgefängnis Kulm	23	klein	0
<b>Total</b>	<b>485</b>	-	<b>0</b>
<b>GESAMTTOTAL (32 Anstalten, davon 9 konkordatische)</b>			
	Anzahl	Mittelwert pro Anstalt	Veränderung Platzzahl 2020
Alle Haftplätze im NWI-CH:	2'425 <sup>34</sup>	76	- 72
• davon Haftplätze in Gefängnissen <sup>35</sup>	1'326	60	- 49
• davon Haftplätze in Konkordatsanstalten	1'066	118	- 23
○ offener Strafvollzug	234	-	-
○ geschlossener Strafvollzug	572	-	-
○ offener Massnahmenvollzug	93	-	-
○ geschlossener Massnahmenvollzug	60	-	-
○ Frauenvollzug (Strafen & Massnahmen)	107	107	-
Jugendmassnahmenplätze im MZjE Arxhof	33	-	-

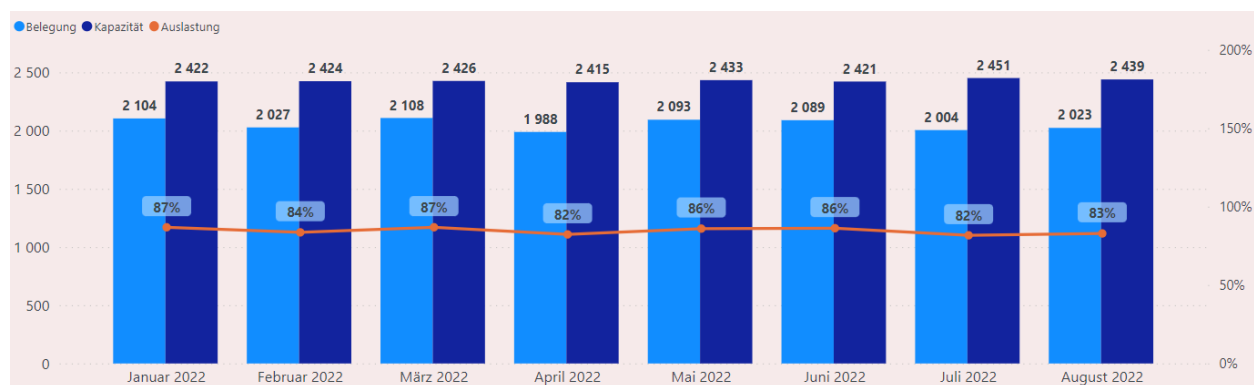
Quelle: SKJV, Monitoring Justizvollzug, 30.06.2022 und NWI, Konkordaterhebung 2020.

Seit der Erhebung im Juli 2020 wurde das Gefängnis Sissach (BL) provisorisch geschlossen. Im NWI-CH-Perimeter werden per Stichtag 1. Juli 2022 **32 staatliche Vollzugseinrichtungen** betrieben. Davon waren 23 kantonale Anstalten und 9 reine Konkordatsanstalten. Von den kantonalen Anstalten führt die JVA Grosshof eine Konkordatsabteilung mit 25 Plätzen. Die Kantonale Strafanstalt Zug wurde per Ende 2021 aus der konkordatischen Widmung entlassen.

#### 4.2. Auslastung NWI-CH

Die rund 2'420 Plätze in den Vollzugseinrichtungen des NWI-CH waren in den ersten acht Monaten im Jahr 2022 zwischen 82 und 87% belegt.

Tabelle 4.2.1. Übersicht über die Gesamtauslastung im NWI-CH



<sup>34</sup> Gemäss Erhebung vom BfS wies das NWI-CH Konkordat am Stichtag 31.01.2020 insgesamt 2'554 Haftplätze auf. Die konkordats-eigene 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 Inselehospital (BE), im Wohnheim Rütihaus (BL) und im Wohnheim Lindenfeld (LU) mitzählt.

<sup>35</sup> Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten kann nicht unterschieden werden, für welche Haftarten die Gefängnisplätze zur Verfügung stehen. Teilweise sind die Plätze auch nicht einer bestimmten Haftart gewidmet, sondern sie werden je nach Bedarf genutzt.



Für die Stichtagserhebung vom 31. Januar 2022 ergibt sich folgendes detailliertere Bild:

*Tabelle 4.2.2. Ergebnisse der Statistik des Freiheitsentzugs für das NWI-CH<sup>36</sup>*

2022	AG	BE	BL	BS	LU	NW	OW	SO	SZ	ZG	Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz	Schweiz
Kapazität	485	930	152	283	184	24	7	181	33	165	2444	7341
Belegungsrate insgesamt	84.1 %	95.5 %	63.8 %	70.3 %	87.5 %	70.8 %	85.7 %	86.7 %	75.8 %	93.3 %	86.4 %	86.0 %
Gesamter Insassenbestand	408	888	97	199	161	17	6	157	25	154	2112	6310
davon Männer	397	759	95	186	155	17	6	153	25	152	1945	5930
davon Frauen	11	129	2	13	6	0	0	4	0	2	167	380
davon Schweizer	109	305	54	44	65	3	2	75	5	24	686	1889
% Schweizer	26.7 %	34.3 %	55.7 %	22.1 %	40.4 %	17.6 %	33.3 %	47.8 %	20.0 %	15.6 %	32.5 %	29.9 %
davon Ausländer	299	583	43	155	96	14	4	82	20	130	1426	4421
% Ausländer	73.3 %	65.7 %	44.3 %	77.9 %	59.6 %	82.4 %	66.7 %	52.2 %	80.0 %	84.4 %	67.5 %	70.1 %
Untersuchungs- oder Sicherheitshaft	87	222	43	54	28	1	4	33	9	8	489	1872
Straf- und Massnahmenvollzug	296	634	47	122	130	14	2	119	14	138	1516	4166
Zwangsmassnahmen AIG	15	25	1	17	3	2	0	2	0	8	73	161
Andere Haftart	10	7	6	6	0	0	0	3	2	0	34	111

## 5. Anstalten im Konkordatsperimeter des OSK

### 5.1. Übersicht nach Kanton, Platzzahl und Grösse<sup>37</sup>

*Tabelle 2: Übersicht Anstalten, Haftplätze und Veränderungen seit 2020 nach Kanton*

Kanton Appenzell Innerrhoden (1 Anstalt)			
Anstalt/Gefängnis	Anzahl Plätze	Grösse	Veränderung Plätze seit 2020
Gefängnis Appenzell	6	klein	0
<b>Total: 1 Anstalt</b>	<b>6</b>		<b>0</b>
Kanton Appenzell Ausserrhoden (2 Anstalten)			
Strafanstalt Gmünden, Konkordatsanstalt	62	mittel	0
Kantonalgefängnis AR	12		0
<b>Total: 2 Anstalten (gemeinsamer Betrieb)</b>	<b>74</b>		<b>0</b>
Kanton Glarus (1 Anstalt)			
Kantonalgefängnis GL	13	klein	0
<b>Total: 1 Anstalt</b>	<b>13</b>		<b>0</b>
Kanton Graubünden (2 Anstalten)			
JVA Cazis Tigne, Konkordatsanstalt	152 <sup>38</sup>	gross	0
JVA Realta, Konkordatsanstalt	118	gross	- 2
<b>Total: 2 Anstalten</b>	<b>270</b>		<b>- 2</b>

<sup>36</sup> Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs 2022.

<sup>37</sup> 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). Darauf folgen die rein kantonalen Anstalten.

<sup>38</sup> 140 konkordatische Vollzugsplätze, 12 kantonale Vollzugsplätze.



<b>Kanton Schaffhausen (1 Anstalt)</b>			
Kantonalgefängnis SH	38	klein	0
<b>Total: 1 Anstalt</b>	<b>38</b>		<b>0</b>
<b>Kanton St.Gallen (8 Anstalten)</b>			
Strafanstalt Saxerriet, Konkordatsanstalt	135	gross	0
Massnahmenzentrum Bitzi, Konkordatsanstalt	55	mittel	0
Regionalgefängnis Altstätten	45	klein	0
Kantonales Untersuchungsgefängnis	18	klein	0
Gefängnis St.Gallen	24	klein	0
Gefängnis Flums	10	klein	0
Gefängnis Gossau	9	klein	0
Gefängnis Uznach (geschlossen)	0	klein	- 14
Gefängnis Bazenheid	12	klein	0
Gefängnis Widnau (geschlossen)	0	klein	- 8
<b>Total: 8 Anstalten</b>	<b>308</b>		<b>- 22</b>
<b>Kanton Thurgau (3 Anstalten)</b>			
Massnahmenzentrum Kalchrain, Konkordatsanstalt	46	klein	0
Kantonalgefängnis Frauenfeld	56	mittel	0
Regionalgefängnis Kreuzlingen	11	klein	0
<b>Total: 3 Anstalten</b>	<b>113</b>		<b>0</b>
<b>Kanton Zürich (13 Anstalten)</b>			
JVA Pöschwies (mit Haus Lägern <sup>39</sup> ), Konkordatsanstalt	399	gross	+ 2
Massnahmenzentrum Uitikon, Konkordatsanstalt	58	mittel	0
Provisorisches Polizeigegefängnis der Kantonspolizei	0	gross	- 144
Untersuchungsgefängnisse Zürich	583		+ 149
- Gefängnis Dielsdorf	57	mittel	
- Gefängnis Horgen	51	mittel	
- Gefängnis Limmattal	70	mittel	
- Gefängnis Pfäffikon	80	mittel	
- Gefängnis Winterthur	48	klein	
- Gefängnis Zürich	153	gross	
- Gefängnis Zürich West <sup>40</sup> (vorläufige Festnahme)	124	gross	
Vollzugseinrichtungen Zürich	327		- 75
- Gefängnis Affoltern	65	mittel	
- Zentrum für Ausländerrechtliche Administrativhaft ZAA (Schliessung Flughafengefängnis mit 94 Strafvollzugsplätzen)	130	gross	
- Halbgefangenschaft Winterthur	38	klein	

<sup>39</sup> 23 Plätze für offenen Vollzug und Arbeitsexternat.

<sup>40</sup> Das Gefängnis ist mit der Abteilung für vorläufige Festnahme erst teilweise in Betrieb. Die Inbetriebnahme von weiteren 117 Plätzen für Untersuchungshaft ist geplant.



- Vollzugszentrum Bachtel, Konkordatsanstalt (Schliessung Gefängnis Meilen mit 35 Plätzen)	94	mittel	
<b>Total: 13 Anstalten</b>	<b>1'367</b>		<b>- 68</b>
<b>GESAMTTOTAL (31 Anstalten, davon 9 Konkordatsanstalten)</b>			
	Anzahl	Mittelwert pro Anstalt	Veränderung Platz- zahl 2020
Alle Haftplätze im OSK:	2'189	71	- 92
• davon Haftplätze in Gefängnissen	1'044	47	- 92
• davon Haftplätze in Konkordatsanstalten	1'145	127	0
- offener Strafvollzug <sup>41</sup>	470	78	- 2
- geschlossener Strafvollzug	492	246	+ 2
- offener Massnahmenvollzug (mit ge- schlossenen Abteilungen)	159	53	0
- geschlossener Massnahmenvollzug <sup>42</sup>	24	24	0

Quelle: SKJV, Monitoring Justizvollzug, 30.06.2022 und OSK, Konkordatserhebung 2020.

## 5.2. Auslastung OSK

Die gut 2'100 Plätze in den Vollzugseinrichtungen des OSK waren in den ersten acht Monaten im Jahr 2022 zwischen 73 und 75% belegt.

*Tabelle 5.2.1. Übersicht OSK*



Für die Stichtagserhebung vom 31. Januar 2022 ergibt sich folgendes detailliertere Bild:

<sup>41</sup> Eingeschlossen Haus Lägern und Halbgefängenschaft Winterthur.

<sup>42</sup> FPA Pöschwies



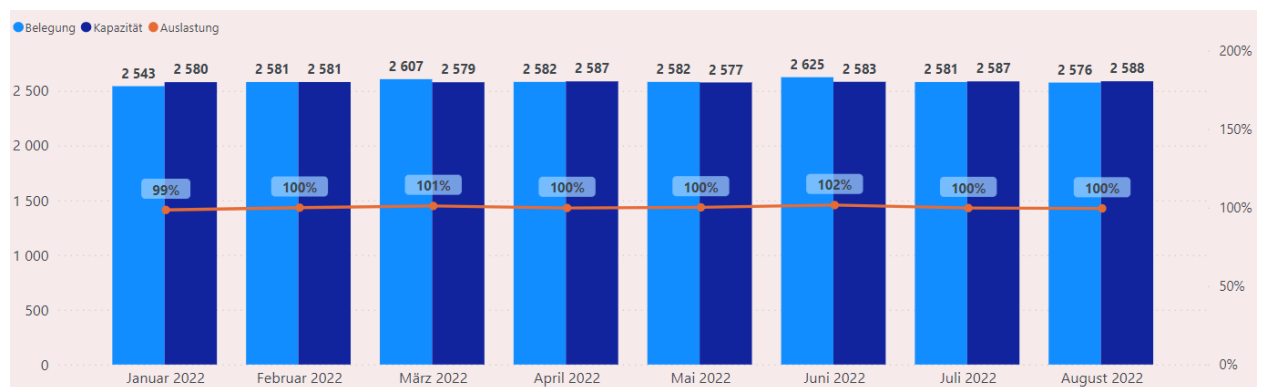
Tabelle 5.2.2. Ergebnisse der Statistik des Freiheitsentzugs für das OSK<sup>43</sup>

2022	AI	AR	GL	GR	SG	SH	TG	ZH	Ostschweiz Konkordat	Schweiz
<b>Kapazität</b>	5	74	13	272	310	43	113	1457	2287	7341
<b>Belegungsrate insgesamt</b>	40.0 %	85.1 %	76.9 %	80.1 %	77.4 %	60.5 %	66.4 %	70.6 %	72.7 %	86.0 %
<b>Gesamter Insassenbestand</b>	2	63	10	218	240	26	75	1028	1662	6310
davon Männer	2	41	10	217	236	21	74	976	1577	5930
davon Frauen	0	22	0	1	4	5	1	52	85	380
davon Schweizer	0	24	6	75	121	9	29	310	574	1889
% Schweizer	0.0 %	38.1 %	60.0 %	34.4 %	50.4 %	34.6 %	38.7 %	30.2 %	34.5 %	29.9 %
davon Ausländer	2	39	4	143	119	17	46	718	1088	4421
% Ausländer	100.0 %	61.9 %	40.0 %	65.6 %	49.6 %	65.4 %	61.3 %	69.8 %	65.5 %	70.1 %
<b>Untersuchungs- oder Sicherheitshaft</b>	2	4	3	9	54	16	13	352	453	1872
<b>Straf- und Massnahmenvollzug</b>	0	59	7	203	176	10	42	599	1096	4166
<b>Zwangsmassnahmen AIG</b>	0	0	0	4	8	0	2	41	55	161
<b>Andere Haftart</b>	0	0	0	2	2	0	18	36	58	111

## 6. Belegungsraten im lateinischen Konkordat<sup>44</sup>

Die rund 2'580 Plätze in den Vollzugseinrichtungen des lateinischen Konkordats waren zwischen 99 und 102% belegt.

Tabelle 6.1. Übersicht Concordat latin



<sup>43</sup> Quelle: BFS – Statistik des Freiheitsentzugs 2022.

<sup>44</sup> Quelle: Monitoring Justizvollzug des SKJV.



## 7. Situation und Entwicklungen in der Administrativhaft

Die Administrativhaft gemäss den Bestimmungen der bundesrechtlichen Ausländer- und Integrationsgesetzgebung bildet seit mehreren Jahren einen Bestandteil der konkordatischen Anstaltsplanung. Es sollen damit eine Koordination der Haftplätze zwischen den Kantonen erreicht und Über- oder Unterkapazitäten vermieden werden.

Anlässlich der Konkordatskonferenz des NWI-CH vom 30. Oktober 2020 haben Regierungsrätin Jacqueline Fehr und Theo Eugster, damaliger Direktor Vollzugseinrichtungen Zürich, das Projekt «Zentrum für Ausländerrechtliche Administrativhaft – Der Rückführungs-Hub am Flughafen Zürich» vorgestellt. Der Kanton Zürich will mit dem neuen Angebot die vom Schweizerischen Bundesgericht in seinem Urteil vom 31. März 2020 (BGer 2C\_447/2019) aufgestellte Forderung, dass die Ausschaffungshaft in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen sei, umsetzen und das neue Angebot den anderen Kantonen zur Mitbenützung zur Verfügung stellen.

### 7.1. Übersicht über das Angebot in den Kantonen des NWI-CH

Der **Kanton Bern** will, wie in seinem Masterplan vorgesehen, rund 80 Administrativhaftplätze betreiben. Wo dies geschehen soll, wird aktuell abgeklärt.

Per Stichtag stehen dem Kanton für diese Haftform in der Anstalt von Moutier (BE) 30 spezialisierte und vom Bundesgericht akzeptierte Haftplätze zur Verfügung. Zudem sind im RG Bern noch weitere 12 Administrativhaftplätze vorhanden, die jedoch nur für kurzfristige Inhaftierung geeignet sind. Die 30 Plätze in Moutier werden jedoch in zwei bis drei Jahren mit dem Kantonswechsel von Moutier zum Kanton Jura wegfallen. In der JVA Witzwil sollen, wenn die Konkordatskonferenz damit einverstanden ist, 36 Plätze im offenen Vollzug abgebaut und diese Plätze für die Administrativhaft genutzt werden.

Die **Zentralschweizer Kantone** haben - mit Ausnahme des Kantons Obwalden<sup>45</sup> - per 1. April 2022 gemeinsam ein Kontingent von 20 Haftplätzen (LU 10, NW 1, SZ 5, UR 1, ZG 3) im Zentrum für Ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) am Flughafen Zürich gemietet. Sie betreiben deshalb in ihren kantonalen Gefängnissen neu keine Abteilungen für Ausschaffungshaft mehr, sondern nehmen diese Art von Häftlingen nur noch kurzfristig auf, d.h. in der Regel für max. 96 Stunden.

Der Kanton **Solothurn** hat in der Ausschaffungshaftinstitution Bässlergut (BS) 10 Plätze gemietet. Die kantonalen Gefängnisse in Solothurn und Olten nehmen neu Ausschaffungshäftlinge nur noch kurzfristig auf, d.h. in der Regel für max. 96 Stunden. In Neubauprojekt des Zentralgefängnisses in Deitingen (SO) soll eine spezialisierte Abteilung mit 20 Plätzen geschaffen werden.

Der Kanton **Basel-Stadt** verfügt mit der Ausschaffungshaftinstitution Bässlergut über 40 bundesrechtskonforme Haftplätze für die Administrativhaft. Von diesen 40 Plätzen sind aktuell 10 an den Kanton Basel-Landschaft und 10 an den Kanton Solothurn vermietet.

Der Kanton **Basel-Landschaft** hat 10 Plätze in der Ausschaffungshaftinstitution Bässlergut gemietet und verfügt über keine eigenen Angebote mehr.

Der Kanton **Aargau** hat auf Anfang 2023 ein Kontingent von 12 Haftplätzen im ZAA gemietet. Die kantonalen Gefängnisse nehmen neu Ausschaffungshäftlinge nur noch kurzfristig auf, d.h. in der Regel für max. 96 Stunden.

---

<sup>45</sup> Der Kanton Obwalden hat wegen des Bundesasylzentrums Glaubenberg kaum mehr Zuweisungen und somit kaum mehr Ausschaffungen im Asylbereich, weshalb er sich nicht am Zentralschweizer Kontingent mitbeteiligt hat.



## 7.2. Zusammenfassung NWI-CH

Per 30. Juni 2022 betrieben nur noch die Kanton Bern (30 Plätze in Moutier) und Basel-Stadt (40 Plätze im Bässlergut) eigenständige und bundesrechtskonforme Ausschaffungsinstitutionen. Das NWI-CH-Konkordat verfügt somit aktuell über 70 bundesrechtskonforme Ausschaffungsplätze.

Die Kantone LU, NW, SZ, UR und ZG haben zusammen ein Kontingent von 20 Plätzen und der Kanton Aargau 12 Plätze im ZAA gemietet, d.h. total 32 Plätze.

Die Kantone SO und BL haben von den 40 Plätzen im Bässlergut ein Kontingent von je 10 Plätzen gemietet.

Neubauprojekte (80 Plätze) sind im Kanton Bern in Planung. Der Kanton Solothurn wird zudem 20 Plätze im Neubau des Zentralgefängnisses realisieren.

Der Höchststand an Ausschaffungshäftlingen im NWI-CH wurde in den Jahren 2016 und 2018 erreicht mit jeweils 123 Inhaftierten in den 11 Konkordatskantonen am Stichtag. Der Tiefststand wurde im Covid-19 Jahr 2021 erreicht mit 49 Ausschaffungshäftlingen. Im Jahr 2022 stieg die Anzahl wiederum auf 73 an. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre befanden sich rund 110 Personen in der Administrativhaft.

Nach wie vor nicht gelöst ist die korrekte Unterbringung von Familien, Frauen und Jugendlichen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

## 7.3. Übersicht über das Angebot in den Kantonen des OSK

Der Kanton **Appenzell I.Rh.** betreibt keine Ausschaffungshaftplätze.

Die Kanton **Appenzell A.Rh.** nutzt im Kantonalgefängnis AR 5 Plätze für die ausnahmsweise, kurzzeitige Unterbringung von Ausschaffungshäftlingen.

Der Kanton **Glarus** mietet gemeinsam mit dem Kanton Schaffhausen 3 Plätze im ZAA. Im Kantonalgefängnis Glarus werden ausländerrechtlich Inhaftierte für längstens 96 Stunden untergebracht.

Der Kanton **Graubünden** verfügt in der JVA Realta über eine Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft mit 16 Plätzen. 8 Plätze sind fest an den Kanton Tessin vermietet.

Der Kanton **Schaffhausen** mietet gemeinsam mit dem Kanton Glarus 3 Plätze im ZAA. 5 Plätze nutzt er im Kantonalgefängnis SH für die kurzzeitige Unterbringung von Ausschaffungshäftlingen.

Der Kanton **St.Gallen** verfügt in Bazenheid über ein Ausschaffungsgefängnis mit 12 Plätzen<sup>46</sup>. Mit der Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten wird ein Trakt für ausländerrechtliche Administrativhaft mit 52 Plätzen gebaut; diese Plätze sollen ab 2028 zur Verfügung stehen.

Der Kanton **Thurgau** hat 8 Haftplätze im ZAA gemietet. Das Kantonalgefängnis Frauenfeld verfügt über 6 Plätze für die kurzzeitige Unterbringung (bis max. 7 Tage) von Ausschaffungshäftlingen.

Der Kanton **Zürich** hat das Flughafengefängnis in ein Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft, das ZAA, umgewandelt. Dieses verfügt über 130 Haftplätze und 16 Plätze für Day- und Night-Stops. Von den 130 Plätzen nutzt der Kanton Zürich rund 60 Plätze für eigene Bedürfnisse und stellt die restlichen Plätze den Kantonen mietweise zur Verfügung. Die Gesamtplatzzahl kann je nach den Bedürfnissen der anderen Kantone mit einem Um- und Ausbau erweitert werden. Mit dem ZAA wird

---

<sup>46</sup> Das Gefängnis Bazenheid wurde aufgrund der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung per 31.12.2022 geschlossen (BGer vom 8. November 2022 2C\_781/2022 E. 3.).



den Forderungen nach speziellen Hafteinrichtungen bzw. nach einem deutlich unterscheidbaren Haftregime für die ausländerrechtliche Administrativhaft entsprochen.

#### 7.4. Zusammenfassung OSK

Per 30. Juni 2022 betrieben die Kantone Zürich (130 Plätze im ZAA) und St.Gallen (12 Plätze in Bazenheid<sup>47</sup>) eigenständige und bundesrechtskonforme Ausschaffungsinstitutionen. Ob die 16 Plätze in der JVA Realta weiter für die ausländerrechtliche Haft genutzt werden können, ist aufgrund des Urteils des Schweizerischen Bundesgerichts vom 8. September 2022 (2C\_662/2022) offen. Die Ausschaffungshaftplätze in den übrigen Kantonen können nur für die kurzfristige Unterbringung von Personen in der Administrativhaft genutzt werden. Das OSK verfügt somit über wenigstens 142 bundesrechtskonforme Ausschaffungsplätze.

Ein Neubauprojekt (52 Plätze) ist im Kanton St.Gallen (Regionalgefängnis Altstätten) in Planung.

Der Höchststand an Ausschaffungshäftlingen im OSK wurde im Jahr 2012 erreicht mit 182 Inhaftierten in den 8 Konkordatskantonen am Stichtag. Der Tiefststand wurde im Covid-19 Jahr 2021 erreicht mit 41 Ausschaffungshäftlingen. Im Jahr 2022 stieg die Anzahl wiederum auf 55 an. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre befanden sich rund 107 Personen in der Administrativhaft.

---

<sup>47</sup> Siehe Fussnote 46.



### Teil III: Bauprojekte

#### 8. Anstalten des Justizvollzugs im NWI-CH-Perimeter per 30. Juni 2022

##### 8.1. Bau- oder Sanierungsprojekte

Nachfolgende Bau- oder grösseren Sanierungsprojekte wurden per 30. Juni 2022 von den Mitgliedskantonen dem Konkordatssekretariat gemeldet. Es werden nur Projekte aufgeführt, welche zu einer Zunahme oder einem Abbau an Haftplätzen führen.

#### Kanton Bern<sup>48</sup>: Langfristiges Platzangebot im Kanton Bern gemäss Masterplan<sup>49</sup>

Standort	Vollzugsform	Veränderungsbedarf	Plätze
Witzwil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> <li>Geschlossener Strafvollzug an Männern (Konkordatsanstalt)</li> </ul>	Neubau	+ 100
			+ 150
Witzwil	Offener Strafvollzug an Männern	Gesamtsanierung	180 + 14
Bern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geschlossener Strafvollzug, Kurzstrafen</li> </ul>	Anpassungen, Instandhaltung	70 -56
Biel	-	Aufhebung	- 44
Burgdorf	<ul style="list-style-type: none"> <li>Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> </ul>	Kein Bedarf	100 - 9
Hindelbank	Frauenvollzug	Gesamtsanierung	107
St. Johannsen	Offener Massnahmenvollzug an Männern	Gesamtsanierung	80
Thorberg	Geschlossener Strafvollzug	Anpassungen, Instandhaltung	130 <sup>50</sup> - 43
Standort in Planung	Administrativhaft	Neubau	80 <sup>51</sup> + 50
Thun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> </ul>	Anpassungen, Instandhaltung	74 - 21
<b>Total Haftplätze Kanton Bern</b>			1071
<b>Zusätzliche Haftplätze im Kanton Bern nach Abschluss Masterplan</b>			<b>+ 141</b>

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Abweichungen ergeben sich aus den Beilagen 1 und 2

<sup>50</sup> Bis der Neubau im Berner Jura-Seeland abgeschlossen ist, wird die JVA Thorberg mit 173 Plätzen geführt.

<sup>51</sup> Die Planung des Neubaus für die Administrativhaft läuft derzeit. Die Anzahl Plätze kann noch nicht mit abschliessender Sicherheit genannt werden. Fest steht jedoch, dass sich eine Abweichung zur bisherigen Planung der Platzzahlen ergeben wird. Mit dem Kantonswechsel von Moutier (BE) fallen die heutigen 30 Administrativhaftplätze weg, was zu einem Nettozuwachs von 50 Plätzen führt.



## Kurzfristige Veränderungen in Bezug auf das Platzangebot im Kanton Bern

- **JVA Thorberg:**
  - "Vollzug nach Mass": Anpassungen für einen individuellen Vollzug nach Mass (dauernde Platzreduktion von 7 Plätzen bereits umgesetzt) (- 7 Plätze);
  - Temporäre Reduktion der Platzzahl um 23 Plätze während der Bauphase Baubeginn März 2023 – 2024 (-23 Plätze);
- **Regionalgefängnis Thun:**
- Bauliche Anpassungen 1. Etappe: Um die Haftbedingungen für U-Häftlinge zu verbessern werden im RGTH mehrere Zellen (Total 9 Plätze) zu Aufenthaltsräumen umgenutzt (BJ Modellversuch 2023-2026). Parallel dazu wird ein Phasenkonzept mit 3 Stufen eingeführt. Somit reduziert sich das Platzangebot im RGTH von 96 auf 87 Plätze. Diese baulichen Anpassungen mit einer Platzreduktion sind für den Sommer 2023 vorgesehen. Im Ergebnis wird sich voraussichtlich die in obiger Tabelle angegebene Platzzahl von 74 gemäss Masterplan ergeben.

### Kanton Luzern:

JVA Wauwilermoos, zusätzlicher Pavillon für Gesamtsanierung (2031) 23 zusätzliche Plätze

Konzentration auf offenen Vollzug an erwachsenen Männern, ohne Ausschaffungshaft.

**Total neue Plätze Kanton Luzern: + 23**

### Kanton Nidwalden:

Gefängnis Stans, Ersatz und Erweiterung durch Neubau (2026-2028) 50 neue Plätze

**Der überwiegende Teil der neu zu schaffenden 50 Plätze soll als konkordatlicher Spezialvollzug für lebensältere, kranke und pflegebedürftige Insassen, inkl. Palliativabteilung erstellt werden.**

**Total neue Plätze Kanton Nidwalden: + 50**

### Kanton Zug/Basel-Stadt:

JVA Bostadel, zusätzlicher Pavillon für Gesamtsanierung (2032) 20 zusätzliche Plätze

Platzreserve während des Umbaus, dann Abteilung für langzeitverwahrte Männer<sup>52</sup>

**Total neue Plätze Kanton ZG/BS: + 20**

### Kanton Solothurn:

UG SO & Olten, Ersatz und Erweiterung durch Neubau ZG (2028-29) 62 zusätzliche Plätze

**Total neue Plätze Kanton Solothurn: + 62<sup>53</sup>**

### Kanton Basel-Stadt:

Vollzugszentrum Klosterfiechten, Sanierung & Erweiterung, ab 2024 3 Plätze für Art. 59 offen

**Total neue Plätze Kanton BS: + 3**

<sup>52</sup> Je nach konkordatlichen Bedürfnissen könnte die Spezialabteilung auch bereits nach deren Fertigstellung dem Verwahrungsvollzug gewidmet werden, d.h. ohne vorgängige Nutzung für Normalvollzugsplätze während der Umbauphase.

<sup>53</sup> Im neuen Zentralgefängnis werden 70 Plätze für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft, 20 Plätze für die Ausschaffungshaft und 60 Plätze für den Strafvollzug geplant.

**Kanton Basel-Land:**Ersatz der Gefängnisse Arlesheim, Sissach, Laufen<sup>54</sup>

keine zusätzlichen Plätze

**Total neue Plätze Kanton BL:****0****Kanton Aargau:**

Der Kanton Aargau plant langfristig die weitgehende Schliessung der heute noch bestehenden Bezirksgefängnisse und deren Ersatz mit einem Erweiterungsbau im Zentralgefängnis Lenzburg. Die Details stehen zum aktuellen Erhebungszeitpunkt nicht fest.

**Total neue Plätze Kanton AG:**

Anzahl neuer Plätze offen

**Gesamttotal geplanter neuer Plätze NWI-CH: + 299 Haftplätze<sup>55</sup>**

## 8.2. Gegenüberstellung der gemeldeten Bauprojekte im Jahr 2018, 2020 und 2022

Kanton	Anzahl Plätze 2018	Anzahl Plätze 2020	Anzahl Plätze 2022
Bern	+ 140	+ 230	+ 141
Luzern	+ 25	+ 25	+ 23
Nidwalden	Projekt Stans ohne Zahlennennung	+ 56	+ 50
Zug / JVA Bostadel	+ 20	+ 20	+ 20
Solothurn	+ 60	+ 62	+ 62
Basel-Stadt	+ 65 <sup>56</sup>	+ 3	+ 3
Basel-Landschaft	+ 15	0	0
Aargau	0	0	Projekt Zentral- gefängnis ohne Zahlennennung
<b>Total</b>	<b>+ 328</b>	<b>+ 396</b>	<b>+ 299</b>

Quelle: NWI, Konkordaterhebungen 2018, 2020 und 2022.

<sup>54</sup> Der Platzbedarf soll in den neuen Anstalten im Kanton NW und Bern gedeckt werden. Es liegen Absichtserklärungen der Sicherheitsdirektion BL vor.

<sup>55</sup> Ohne sog. Forensik-Plätze in Kliniken.

<sup>56</sup> Per August 2020 hat der Kt. BS im Gefängnis Bässlergut 78 Plätze für den Strafvollzug an erwachsenen Männern und 40 Plätze Ausschaffungshaft realisiert und damit 45 neue Plätze geschaffen.



## 9. Anstalten des Justizvollzugs im OSK-Perimeter

Nachfolgende Bau- oder grösseren Sanierungsprojekte sind in den Kantonen des OSK geplant:

Name	Beschreibung	Kapazitätsveränderung	Plätze
<b>Geschlossener Vollzug</b>			
<b>Kanton Schaffhausen</b>			
PSZ Schaffhausen / SH	Neubau Gefängnis mit 55 Plätzen im neuen Polizei- und Sicherheitszentrum. Die Zellenbereiche können für die verschiedenen Haftarten in kleinere Abteilungen unterteilt werden.	Mit Inbetriebnahme wird das Kantonalgefängnis aufgehoben. Erweiterung des Platzangebots ab 2026 um 9 Plätze.	<b>+ 9</b>
<b>Kanton St. Gallen</b>			
Regionalgefängnis Altstätten / SG	Erweiterung auf 126 Plätze - 32 Pl. strafprozessuale Haft - 42 Pl. (vorzeitiger) Strafvollzug - 52 Pl. ausländerrechtliche Haft  Flexible Nutzung der 11 Abteilungen möglich.	Mit Inbetriebnahme werden die Gefängnisse Bazenheid (12 Pl.), Gossau (9 Pl.) und Flums (10 Pl.) aufgehoben. Der Betrieb des Ausschaffungsgefängnisses Widnau (8 Pl.) und des Gefängnisses Uznach (14 Pl.) wurde inzwischen bereits eingestellt. Erweiterung des Platzangebots ab 2028 um 28 Plätze (die Erweiterung betrifft vor allem die ausländerrechtliche Administrativhaft).	<b>+ 28</b>
<b>Kanton Glarus</b>			
Gefängnis Glarus / GL	Es wird ein Neubau mit 12 Plätzen geplant. Die Standortevaluation ist abgeschlossen. 2024 soll an der Landsgemeinde ein Projektkredit eingeholt werden.	Mit Inbetriebnahme wird das Gefängnis im Gerichtshaus Glarus mit 13 Plätzen aufgehoben. Verringerung des Platzangebots um 1 Platz.	<b>- 1</b>
<b>Kanton Thurgau</b>			
Kantonalgefängnis Frauenfeld / TG	Aufstockung des bestehenden Gefängnisses.	Der Regierungsrat hat am 22.09.2022 beschlossen, ein Wettbewerbsverfahren für eine Erweiterung des KG Frauenfeld durchzuführen. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudien weisen auf einen Neubau auf der heutigen Parzelle des Gefängnisses und der Kantonspolizei hin. Der Neubau soll 120 Haftplätze aufweisen, aufgeteilt in zehn Abteilungen mit je zwölf Haftplätzen. Die Abteilungen sollen durch ein flexibles Konzept, modular und autonom, je nach Bedarf für verschiedene Haftarten benutzt werden können. Die Bauausführung des Gesamtprojekts soll nach der Genehmigung durch das Parlament ca. ab dem Jahre 2028 erfolgen.	





		Kompensation von 23 Plätze in den 3 regionalen Untersuchungsgefängnissen (Frauenfeld und Bischofszell mit je 6 Plätzen wurden bereits geschlossen; Kreuzlingen mit 11 Plätzen würde mit Inbetriebnahme geschlossen).	<b>+ 53</b>
<b>Kanton Zürich</b>			
JVA Pöschwies / ZH	<p>Erweiterungsbau mit 120 Plätzen (optional 180 Plätze).</p> <p>Konzentration des geschlossenen Vollzugs im OSK in den beiden Konkordatsanstalten JVA Pöschwies und JVA Cazis Tignez; fachliche Weiterentwicklung mit dem Ziel einer weiteren Ausdifferenzierung (Alter, Pflege, Verwahrung, Kurzstrafen) sowie Verzicht auf Mehrfachbelegungen.</p>	<p>Das Flughafengefängnis bietet seit 1. April 2022 aufgrund der Umgestaltung in ein Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft keine Vollzugsplätze mehr an (Reduktion um 94 Plätze). Nach Eröffnung der Erweiterungsbauten (frühestens 2032) soll zudem das Gefängnis Affoltern mit 65 Plätzen geschlossen werden. Damit reduzierte sich das Platzangebot für den geschlossenen Vollzug im Kanton Zürich um 39 Plätze.</p>	<p><b>+ 120</b></p> <p><b>- 94</b></p> <p><b>- 65</b></p> <p><b>- 39</b></p>
Untersuchungsgefängnisse Zürich / ZH	<p>Neubau Gefängnis Zürich-West GZW (im Polizei- und Justizzentrum) mit 241 Plätzen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 124 Pl. für vorläufige Festnahmen</li> <li>- 117 Pl. für Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> </ul>	<p>Mit der Inbetriebnahme des GZW wurde das Provisorische Polizeigefängnis (144 Pl.) aufgehoben. 124 Pl. für vorläufige Festnahme werden im GZW ersetzt, weitere 9 Pl. im Neubau des Gefängnisses Winterthur, 11 Pl. vorläufige Festnahme entfallen. Nach der vollständigen Inbetriebnahme des GZW stehen 117 zusätzliche Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Verfügung.</p>	<p><b>- 11</b></p> <p><b>+ 117</b></p>
	<p>Neubau des Gefängnisses Winterthur mit 92 Plätzen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9 P. für vorläufige Festnahme</li> <li>- 83 Pl. Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> </ul>	<p>Mit der Inbetriebnahme stehen ab 2024 35 zusätzliche Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Verfügung.</p>	<p><b>+ 35</b></p>
	<p>Weitere Nutzung des Gefängnisses Horgen als Quarantänestation für die UGZ sowie um Platzreduktionen während Umbauten anderer Gefängnisse zu kompensieren, um Einzelbelegungen zu ermöglichen oder zusätzlichen Platz für den Modellversuch Untersuchungshaft zu schaffen.</p>	<p>Das Gefängnis Horgen mit 54 Plätzen wird als Abteilung des Gefängnisses Limmattal betrieben bis zur Neueröffnung des Gefängnisses Zürich im Jahr 2029. Danach wird das Gefängnis Horgen geschlossen.</p>	<p><b>- 54</b></p>
	<p>Das Gefängnis Zürich soll am gleichen Standort neu gebaut werden. Das Vorprojekt läuft. Die Kapazität wird gemäss Planung ca. 90 Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft betragen.</p>	<p>Die Kapazität wird per Neueröffnung voraussichtlich im Jahr 2029 um 63 Plätze reduziert.</p>	<p><b>- 63</b></p> <p><b>+ 24</b></p>



Vollzugseinrichtungen Zürich / ZH	Zentrum für Ausländerrechtliche Administrativhaft	<p>Das Zentrum, welches ausschliesslich ausländerrechtliche Administrativhaft vollzieht (ZAA), ist seit dem 01.04.2022 in Betrieb. Die Abteilung Strafvollzug des vorherigen Flughafengefängnisses mit 94 Plätzen wurde geschlossen und die Plätze zugunsten des ZAA umgewandelt.</p> <p>Die Kapazität des ZAA wird auch aufgrund der Bedürfnisse anderer Kantone ausgebaut. Derzeit werden 130 Plätze angeboten (früher 106 Plätze für ausländerrechtliche Administrativhaft). Weitere 16 Plätze sind für Day- und Night-Stop vorgesehen.</p> <p>Der Umbau des bestehenden Gebäudes ist ab 2024 geplant. Vor, während und nach dem Umbau können die 130 Plätze angeboten werden.</p> <p>Bei der längerfristigen Planung könnte allenfalls ein Bedarf nach zusätzlichen Plätzen berücksichtigt werden.</p>	+ 24 <u>+ 16</u>  <b>+ 40</b>
<b>Offener Vollzug</b>			
<b>Kanton Appenzell A.Rh.</b>			
Strafanstalt Gmünden / AR	Sanierung und teilweiser Neubau der bestehenden Anstalt.	Der Mittel- und Nordwesttrakt werden entsprechend den heutigen Anforderungen neu gebaut (bestehende 38 Zellen, Werkstatträume, Küche und Aufenthaltsräume). Eine modulartige Konzeption ermöglicht eine flexible Nutzung der Plätze für den offenen Strafvollzug bei Männern und Frauen. Keine Erweiterung des Platzangebots.	<b>0</b>
<b>Kanton Graubünden</b>			
JVA Realta / GR	Bisherige Zellen bzw. eine Abteilung wird in eine geschlossene Übertrittsabteilung (9 Plätze) umgenutzt. Damit soll ein sicherer und nahtloser Übergang vom geschlossenen in den offenen Vollzug ermöglicht werden. Zudem werden Interventionen während des offenen Vollzugs ermöglicht mit einer individuellen, intensiven Betreuung und Sicherheit in der Abteilung.	Durch die GÜA (Bezug im September 2022; Inbetriebnahme am 1. Januar 2023) ergibt sich eine Reduktion des Platzangebots um 2 Plätze.	<b>- 2</b>

Werden alle Bauprojekte realisiert, vergrössert sich das Platzangebot im OSK im **geschlossenen** Vollzug um insgesamt **90** Plätze, während sich das Angebot im **offenen** Vollzug um **2** Plätze reduziert.



## 10. Anstalten des Justizvollzugs im Concordat latin

Kanton	Einrichtung	Beschrieb	Kapazitätsveränderung	Plätze
FR	EP Bellechasse Prison centrale	Zurzeit verfügt der Kanton Fribourg über total 300 Plätze.	Das bestehende Prison centrale wird geschlossen und auf dem Areal der EP Bellechasse neu gebaut. Zudem wird ein Gebäude mit 10 Plätzen für Arbeitsexternat und Halbgefängenschaft gebaut. Nach Realisierung verfügt der Kanton Fribourg noch über 290 Haftplätze.	- 10
VD	Bochuz Pôle Pénitentiaire du Nord Vaudois (PPNV).	Etappe 1: Neubau Grands-Marais mit 216 Plätzen wovon 48 für Untersuchungshaft und 168 für den Strafvollzug bis 2027.	Die Eröffnung des Neubaus ist im Juni 2027 vorgesehen.	+ 216
VD	Bochuz Pôle Pénitentiaire du Nord Vaudois (PPNV).	Etappe 2: Erweiterungsbau von Grands-Marais mit weiteren 216 Plätzen. Zeithorizont noch offen.		+ 216
VS	EP Crêtelongue	Die bestehenden Gebäude mit 53 Plätzen werden abgerissen und neu gebaut. Zudem werden die 12 ausländerrechtlichen Administrativhaftplätze geschlossen.	Die Platzzahl wird sich im Neubau erhöhen. Es entstehen im Bereich mittlere Sicherheit 80 Plätze und für das Arbeitsexternat und Halbgefängenschaft 24 Plätze. <b>Vollzug Administrativhaft</b>	+ 51 - 12
VS	Prison de Sion	Es entsteht zurzeit ein Annexbau an das bestehende Gebäude.	10 Plätze dienen künftig dem Spezialvollzug. Als Ersatz für die 12 ausländerrechtlichen Administrativhaftplätze im EP Crêtelongue entstehen 22 Plätze. <b>Vollzug für spezielle Klientel Administrativhaft</b>	+ 10 + 22
VS	Centre éducatif fermé de Pramont (CEP)	Geplant werden in einem Annexbau drei zusätzliche Gruppen à je 6 Plätze	Das CEP verfügt nach der Realisierung über insgesamt 51 Plätze, wovon 9 Plätze nicht konkordatlich sind.	+ 18



VS	Centre de mesures Granges	Neubau für den Vollzug von Massnahmen nach Art. 59.3 StGB	Der Neubau sieht eine Kapazität von 30 Plätzen vor.	<b>+ 30</b>
GE	Bois-Brûlé	Im Bereich der ausländerechtlichen Administrativhaft wird ein Umbau im Flughafen Genf geplant.	Vorgesehen sind Plätze für Night-Stop-Aufenthalte.	<b>+ 25</b>
<b>Zurzeit lediglich Strategie im Kanton Genf bis 2036</b>				
GE	Champ-Dollon	Die bestehende Einrichtung soll abgebrochen werden. Als Ersatz sollen diverse neue Gebäude gebaut werden.	Abbruch Champ-Dollon Einrichtung für junge Erwachsene bis 2031 Neubau DAJ Männer bis 3032 Neubau DAJ Frauen bis 2032 Strafvollzug Frauen bis 2032 Strafvollzug Männer bis 2036 <b>Total zusätzliche Plätze</b>	- 398 + 15 + 300 + 30 + 55 +360 <b>+ 362</b>
GE	La Brenaz	Bestehende Einrichtung.	Strafvollzugsplätze <b>Keine Veränderung</b>	<b>168</b>
GE	Détention Administrative	Schliessung von Favra.	Erweiterung von Frambois <b>Keine Platzzahlveränderung</b> <b>Bestand</b>	<b>40</b>

Es sollen somit in den nächsten Jahren im Concordat latin (bei Realisierung der zweiten Etappe in Grands-Marais) 566 zusätzliche Plätze geschaffen werden. Im Falle der Umsetzung der neuen Gefängnisstrategie des Kantons Genf würden nochmals 362 zusätzliche Plätze geschaffen, was zu einer Kapazitätserhöhung von total 928 Haftplätzen in der Westschweiz führen würde.



## Teil IV: Forensische Angebote in der Deutschschweiz per 30. Juni 2022

### 11. Grundsätze

Das forensische Angebot für Personen, die zu einer stationären strafrechtlichen Massnahme<sup>57</sup> 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.

Dazu kommen Angebote für stationäre psychiatrische Abklärungen und Kriseninterventionen, wenn bei einer Person in strafprozessualer Haft, im strafrechtlichen Sanktionenvollzug oder in ausländerrechtlicher Administrativhaft beispielsweise die Hafterstehungsfähigkeit oder eine psychisch bedingte Gefährlichkeit fachärztlich abgeklärt oder eine Suizidalität behandelt werden muss. Solche Abklärungen und Kriseninterventionen erfolgen – wenn Plätze in forensisch-psychiatrischen Stationen fehlen – auch auf Stationen ohne forensisch-psychiatrische Spezialisierung.

Aufgrund der Feststellungen der kantonalen Vollzugsbehörden und -anstalten gibt es in der Deutschschweiz zu wenige Plätze für die meist zeitkritischen Kriseninterventionen für eingewiesene Personen, die sich ausserhalb von forensischen Kliniken im Freiheitsentzug befinden. Die vorhandenen Kriseninterventionsbetten sind häufig den Personen vorbehalten, die bereits in der jeweiligen Klinik untergebracht sind und dort behandelt werden<sup>58</sup>.

### 12. Vollzugsangebot

#### 12.1. Massnahmenvollzugsanstalten des Justizvollzugs

Im **NWI-CH** bieten zwei Massnahmenzentren Plätze an:

- **MVZ Solothurn** in der JVA Solothurn in Deitingen (SO) 60 geschlossene Plätze Massnahmenvollzug sowie 6 Plätze für Verwahrte im Kleingruppenvollzug;
- **MVZ St. Johansen** in Erlach (BE) 80 offene Plätze Massnahmenvollzug;

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

Im **OSK** bieten an:

- das **Massnahmenzentrum Bitzi** in Mosnang (SG) 16 geschlossene, 36 offene und 3 Plätze in einer Aussenwohngruppe auf dem Anstaltsgelände an, d.h. total 55 Plätze;
- die **Forensisch-Psychiatrische Abteilung (FPA)** in der JVA Pöschwies eine auf Persönlichkeitsstörungen spezialisierte Abteilung mit 24 Plätzen (hohe Sicherheit) für Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB;

<sup>57</sup> Nach einer Kategorisierung der psychischen Störungen nach dem ergänzenden Bericht zum Kapazitätsmonitoring 2016 (S. 3) im Auftrag der KKJPD sind Inhaftierte mit einer psychotischen Störung oder schwerster Polytoxikomanie primär in einer forensisch-psychiatrischen Klinik unterzubringen, während Inhaftierte mit einer Persönlichkeitsstörung oder einer Störung der Sexualpräferenz primär in einer Massnahmenvollzugseinrichtung des Justizvollzugs platziert werden sollen ([https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Neu\\_Kapazita%CC%88tsmonitoring\\_erga%CC%88nzender\\_Bericht\\_psychisch\\_gesto%CC%88rter\\_und\\_kranker\\_Strafta%CC%88rter\\_d.pdf](https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Neu_Kapazita%CC%88tsmonitoring_erga%CC%88nzender_Bericht_psychisch_gesto%CC%88rter_und_kranker_Strafta%CC%88rter_d.pdf)).

<sup>58</sup> Aufgrund der vorhandenen Daten sind Angaben derzeit nicht möglich, wie viele «reine» Kriseninterventionsplätze in den forensischen Kliniken vorhanden sind und ob diese gegebenenfalls auch für eingewiesene Personen in einer akuten psychischen Krise aus dem Untersuchungs-, Straf- oder Administrativhaftvollzug zugänglich sind.



- das **Haus Lägern** (Aussenstation der JVA Pöschwies) in Regensdorf (ZH) mit insgesamt 23 Plätzen<sup>59</sup> Plätze für verurteilte Personen im Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB für die Vollzugsstufe des Arbeitsexternats.

Zusammengefasst besteht somit in den beiden deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten ein **Angebot von rund 253 staatlichen Massnahmenvollzugsplätzen**. Dazu kommen offene Massnahmenvollzugsplätze, die in Heimen mit privater Trägerschaft angeboten werden. Nach den Erhebungen in beiden Konkordaten befanden sich am Stichtag 1. Juli 2022 insgesamt 242 Personen im Rahmen einer stationären therapeutischen Massnahme in einer solchen Einrichtung.

## 12.2. Forensisch-psychiatrische Stationen in psychiatrischen Kliniken

Im **Perimeter des NWI-CH** bieten 3 psychiatrische Kliniken forensische Angebote an:

- Bereich Forensik der Psychiatrischen Dienste Aargau (PDAG) in der **Klinik Königsfelden (AG)** mit **78 Betten**: 7 Intensivzimmer mit hoher Sicherheit, 50 Betten mit mittlerer Sicherheit, 17 Betten mit niedriger Sicherheit;
- Bereich Forensik der Universitären **Psychiatrischen Kliniken Basel (BS)** mit **35 Betten**; 29 Behandlungsplätze mit mittlerer Sicherheit auf den Stationen R2 und R4; 6 Isolationszimmer werden für Eintritte und Krisensituationen von Massnahmenpatienten vorgehalten (keine regulären Behandlungsplätze);
- Bereich Forensik der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern in der **Klinik Waldau (BE)** mit **10 Betten** auf der Forensisch-psychiatrischen Spezialstation Etoine für Kriseninterventionen bei allen Haftregimes (keine eigentlichen Behandlungsplätze).
- **Total: 123 forensisch-psychiatrische Betten** (+ 26 Betten).

Im **OSK** 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 Behandlungsplätze in der Sicherheitsabteilung, 52 Behandlungsplätze in der Abteilung mit mittlerer Sicherheit und 13 Behandlungsplätze in der Abteilung für niedrige Sicherheit.
- Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) in der **Klinik Beverin** in Cazis (**GR**) mit **27 Betten**: 13 Behandlungsplätze in der Abteilung mit mittlerer Sicherheit Nova und 14 Behandlungsplätze in der Abteilung für niedrige Sicherheit Selva<sup>60</sup>;
- Forensische Spezialstation A09/01 der Psychiatrie St. Gallen Nord mit niedriger Sicherheit in der psychiatrischen **Klinik Wil (SG)** mit **20 Betten**;
- Bereich Forensik der psychiatrischen Dienste des Spitals Thurgau AG in der **Klinik Münsterlingen (TG)** mit **50 Betten**: 13 Behandlungsplätze in der Forensik I, Abteilung mit mittlerer Sicherheit, und 14 Behandlungsplätze in der Forensik II, Abteilung mit mittlerer Sicherheit, ab 01.07.2022; 20 Behandlungsplätze in der Forensik III mit mittlerer Sicherheit.
- **Total: 189 forensisch-psychiatrische Betten** (+ 25 Betten).

Zusammengefasst besteht somit in den beiden deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten ein Angebot von **312 stationären forensisch-psychiatrischen Klinikbetten**. Darin sind Betten in psychi-

<sup>59</sup> Diese Plätze stehen dem offenen Strafvollzug, dem Arbeitsexternat im Strafvollzug und dem Arbeitsexternat im Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB zur Verfügung.

<sup>60</sup> Gemäss Liste BJ vom August 2021 sollen 16 Betten in der Abteilung mittlerer Sicherheit Nova und 16 Betten in der Abteilung für niedrige Sicherheit Selva, d.h. total 32 Betten vorhanden sein.



atrischen Kliniken ohne forensische Spezialisierung, die gelegentlich für die Unterbringung von Personen im Massnahmenvollzug genutzt werden, nicht berücksichtigt<sup>61</sup>. **Dies entspricht einer Zunahme von gut 50 Klinikbetten innerhalb von 2 Jahren**<sup>62</sup>.

Schaubild 12.2.1: Stationäre Versorgung von psychisch kranken Straftätern in der Deutschschweiz (ohne Strafanstalten)



### 12.3. Spezialabteilungen in weiteren Einrichtungen des Justizvollzugs

Die einzige Frauenjustizvollzugsanstalt in der Deutschschweiz, die **JVA Hindelbank** (BE), bietet 17 Plätze für den Massnahmenvollzug an, davon 5 Plätze im Sicherheits- und Integrationsvollzug.

Im Februar 2019 wurde im **Gefängnis Limmattal** (ZH) eine Kriseninterventionsabteilung (KIA) mit 9 Plätzen speziell für Häftlinge in akuten psychischen Krisen eröffnet. Die KIA zeichnet sich durch einen im Vergleich höheren Betreuungsschlüssel und vermehrte gemeinsame Aktivitäten aus.

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

Im Mai 2022 wurde im **Regionalgefängnis Burgdorf** (BE) eine forensische Tagesklinik (FTK) mit 10 Plätzen/Betten eröffnet. Das Hauptziel des neuen forensischen Angebots besteht darin, eine Lücke in der Versorgungskette psychisch erkrankter männlicher und weiblicher Gefangener im Kanton Bern zu schliessen. Die FTK als Pilotprojekt trägt dazu bei, zunächst die besonderen Härtefälle des Kantons abzumildern, die Therapier- bzw. Führbarkeit in einer geeigneten Einrichtung (wieder) herzustellen und damit gleichzeitig die Grundlagen für eine realistische Einschätzung des Mengengerüsts für eine

<sup>61</sup> Es besteht heute ein breiter fachlicher Konsens, dass normale psychiatrische Kliniken, d.h. Kliniken ohne forensisch-psychiatrische Spezialisierung, für deliktorientierte Behandlungen im Rahmen eines strafrechtlichen Massnahmenvollzugs nicht geeignet sind.

<sup>62</sup> Die letzte Erhebung datiert vom 1. Juli 2020, vgl. Koordinierte Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone vom 1. Juli 2020, Bericht 2020, einsehbar unter: [www.konkordate.ch/anstaltsplanung](http://www.konkordate.ch/anstaltsplanung) (besucht am 31.05.2022).



solche Übergangseinrichtung für Schwerkranke und für die notwendigen Kapazitätserweiterungen bestehender Massnahmenzentren zu liefern.

Somit bestehen in der Deutschschweiz **zusätzlich 46 gesicherte Vollzugsplätze mit erhöhter psychiatrischer und sozialer Behandlung oder Betreuung in Justizvollzugseinrichtungen.**

#### 12.4. Zusammenfassung

In der Deutschschweiz bestehen somit für Inhaftierte mit psychischen Störungen aktuell 253 spezialisierte staatliche Massnahmenvollzugsplätze, 312 forensisch-psychiatrische Betten in psychiatrischen Kliniken und 46 Behandlungs- und Kriseninterventionsplätze in Justizvollzugsanstalten. Das ergibt **ein Gesamttotal von über 600 Plätzen mit einem forensisch-psychiatrischen Angebot.**

### 13. 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 Langzeitverurteilte<sup>63</sup>.

#### 13.1. Im NWI-CH

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.

#### 13.2. Im OSK

Im OSK bestehen aktuell zwei Ausbauprojekte:

- Das Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich will in der psychiatrischen **Klinik Rheinau (ZH)** mit aktuell 92 Betten mit Zeithorizont 2025-2026 zusätzlich drei geschlossene Massnahmenstationen à je 13 Plätze erstellen, d.h. **total 39 zusätzliche Betten mit mittlerer Sicherheit**<sup>64</sup>. Dieses Angebot soll die bestehende Lücke zwischen den Betten in der Sicherheitsabteilung und den Betten in den geschlossenen Massnahmenstationen schliessen. Mitte November 2021 wurde ein selektiver Projektwettbewerb ausgeschrieben.
- Die Psychiatrie St. Gallen Nord will in der psychiatrischen **Klinik Wil (SG)** zu den heute bestehenden 20 Betten zusätzlich eine Forensikstation mit **16 Behandlungsplätzen und 3 Intensivbetten** mit mittlerer Sicherheit bauen. Der Baubeginn ist für 2023 vorgesehen. Ende 2025 soll die Station in Betrieb genommen werden.

Somit sollen in den nächsten Jahren in den forensisch-psychiatrischen Kliniken im OSK **zusätzlich 55 Betten** geschaffen werden.

---

<sup>63</sup> 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. 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».

<sup>64</sup> Es sollen 13 Krisenplätze und 27 Massnahmenplätze entstehen.





### 13.3. Zusammenfassung

Zu den aktuell bestehenden 312 forensisch-psychiatrischen Betten in psychiatrischen Kliniken sollen in den nächsten Jahren **71 hinzukommen**, was das **Angebot auf 383 Klinikbetten erhöhen** wird.

Gemäss den zur Verfügung stehenden Zahlen standen im Jahr 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, am 1. Juli 2022 305 und in einigen Jahren wird das Angebot die Kapazität von rund 380 Klinikbetten erreichen.

Justizvollzugsseitig blieb das Angebot im selben Zeitraum relativ unverändert.



## Teil V: Würdigung durch die beiden Konkordatssekretariate

### 14. Allgemeine Hinweise

Die nachfolgenden fachlichen Einschätzungen wurden von den Konkordatssekretariaten des NWI-CH und des OSK in einem iterativen Prozess erarbeitet. Es wird nachfolgend versucht, gestützt auf die erhobenen und im vorliegenden Bericht aufgeführten Daten (Stand per 30. Juni 2022) Entwicklungstendenzen aufzuzeigen als Grundlage für eine politische Würdigung und eine erste gemeinsame, koordinierte Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung der beiden deutschschweizer Strafvollzugskonkordate.

#### 14.1. Pflicht zur Errichtung und zum Betrieb von Vollzugseinrichtungen

Die Durchführung der strafprozessualen Haft, des strafrechtlichen Sanktionenvollzugs und der ausländerrechtlichen Administrativhaft fällt entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz in den Aufgabenbereich der einzelnen Kantone. Die Kantone müssen die von ihren Behörden und Gerichten angeordneten Freiheitsentzüge vollziehen und sie haben dafür zu sorgen, dass die nötigen Vollzugsanstalten mit geeigneten Vollzugsplätzen zur Verfügung stehen<sup>65</sup>.

Kein Kanton ist in der Lage, alle Vollzugsanstalten, die von Bundesrechtswegen für die verschiedenen Kategorien von Inhaftierten vorgegeben sind, zu errichten und zu betreiben. Deshalb haben sich die Kantone zu drei regionalen Vollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Diese kümmern sich zunehmend nicht nur um die Planung der Vollzugsangebote für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug, sondern auch für die anderen Haftarten (strafprozessuale und ausländerrechtliche Haft). Mit dem Projekt HORIZONT verstärken die beiden deutschschweizer Konkordate ihre Zusammenarbeit auch im Bereich der Planung und Bereitstellung des erforderlichen Vollzugsangebots.

Die Anzahl der Vollzugsinstitutionen nimmt seit mehreren Jahren in beiden Konkordaten ab. Die Aufnahmekapazität pro Anstalt nimmt demgegenüber stetig zu, was als eine positive Entwicklung zu bewerten ist. Es ist sinnvoll, ältere und kleinere Anstalten durch modernere und grössere zu ersetzen.

#### 14.2. Konkordatsübergreifende Einweisungen

Bei der Planung des Vollzugsangebots müssen die konkordatsübergreifenden Einweisungen und namentlich die Überlegungen des lateinischen Konkordats mitberücksichtigt werden, da aufgrund des aktuellen «West-Ost-Gefälles» bei der Auslastung der Vollzugseinrichtungen am Stichtag 31. März 2022 137 Personen aus dem Concordat latin in Einrichtungen des NWI-CH und des OSK untergebracht waren, während umgekehrt lediglich 14 Personen aus dem NWI-CH und keine Personen aus dem OSK in Einrichtungen des lateinischen Konkordats untergebracht waren. Diese Einweisungen aus der lateinischen Schweiz entsprechen im NWI-CH 3,6% und im OSK 3,8% aller Einweisungen.

Tabelle 14.2.1. **Einweisungen aus** (Stichtag: 31.03.2022)<sup>66</sup>

Konkordat	NWI-CH	OSK	Latin	Bund
NWI-CH	90,0%	5,6%	3,6%	0,7%
OSK	7,4%	88,6%	3,8%	0,2%
Latin	0,5%	0,0%	98,9%	0,6%

<sup>65</sup> Vgl. dazu BGer vom 25. Februar 2016 6B\_640/2015.

<sup>66</sup> Zahlen aus dem MJV des SKJV. Das Concordat latin lastet seine Einrichtungen zu 98,9% mit Einweisungen aus den Konkordatskantonen aus, das NWI-CH mit 90% der Einweisungen und das OSK mit 88,6% der Einweisungen. Innerhalb der Deutschschweiz platzierten die NWI-Kantone 120 Personen in Einrichtungen des OSK; umgekehrt platzierten die OSK-Kantone 119 Personen in Einrichtungen des NWI.



In der Westschweiz werden vor allem im geschlossenen Strafvollzug mehrere Hundert zusätzliche Plätze geplant bzw. gebaut<sup>67</sup>, so dass Einweisungen aus dem lateinischen Konkordat zumindest in diesem Umfang in einigen Jahren entfallen dürften.

Tabelle 14.2.2: **Übersicht zu den überkonkordatlichen Platzierungen** (Stichtag 31. März 2022)

	Export			Import			Differenz		
	CL	NWI	OSK	CL	NWI	OSK	CL	NWI	OSK
CL	*	76	61	*	14	0	*	-62	-61
NWI	14	*	120	76	*	119	62	*	-1
OSK	0	119	*	61	120	*	61	1	*

### 14.3. Schwierige Platzplanung

Die Planung der nötigen Vollzugsplätze ist ausserordentlich schwierig. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass zwar Tendenzen bei der Nachfrage nach Vollzugsplätzen aufgezeigt werden können, dass zuverlässige Prognosen aber nicht möglich sind, weil die Zahl Festnahmen, Verurteilungen, Art der Sanktionen und ausländerrechtlichen Fernhaltungsmassnahmen von einer Vielzahl Parameter abhängen, die nicht oder kaum beeinflussbar sind. Zu denken ist an die Kriminalitätsentwicklung, an Massnahmen im Drogenbereich oder im Bereich der Wirtschaftskriminalität, an Gesetzesänderungen, an demographische Faktoren, die Wirtschaftslage, internationale Entwicklungen und Migrationsbewegungen, die Strafverfolgungstätigkeit und die Aufklärungsquote, welche abhängig ist von den Bearbeitungskapazitäten von Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Justiz, die Verurteilungspraxis, welche auch von aktuellen gesellschaftlichen Wertungen abhängt, die Vollzugspraxis, beispielsweise bei der Bewilligung besonderer Vollzugsformen oder der vorzeitigen Entlassung, oder die Möglichkeit, Aus- und Wegweisungen tatsächlich vollziehen zu können. Zudem schränken die bundesrechtlichen Trennungsvorschriften für die verschiedenen Haftarten die Flexibilität bei der Belegung ein. Entsprechend gibt es keine wissenschaftlich fundierten Prognosemodelle für die Platzplanung im Justizvollzug.

### 14.4. Planungsprozess

Kommt dazu, dass sich aus der konkordatlichen Planung lediglich Handlungsempfehlungen ergeben können. Für die Umsetzung solcher Empfehlungen sind die einzelnen Kantone zuständig; die Umsetzung hängt von den Budget- bzw. Investitionsentscheiden der jeweiligen Regierung, des jeweiligen Parlaments und allenfalls der jeweiligen Stimmbürgerschaft ab. Es kann auch inhaltlich unterschiedliche Beurteilungen und Konflikte geben, wenn sich kantonale Interessen und Planungen mit einer überkantonalen Beurteilung nicht decken bzw. eine kantonale Planung konkordatliche Planungsempfehlungen übersteuert. Zudem besteht ein Konfliktpotential, wenn Einweisungen in Zeiten niedriger Belegung der Vollzugseinrichtungen aufgrund von kantonalen Finanzvorgaben von Parlament oder Regierung in die eigenen Einrichtungen erfolgen, obwohl aus einer fachlich-bedarfsorientierten Sicht eine ausserkantonale Vollzugseinrichtung besser geeignet wäre. Darunter leiden dann Vollzugseinrichtungen der Kantone, die ihre Einrichtungen nicht mit "eigenen" beschuldigten/verurteilten Personen auslasten können und daher auf die ausserkantonalen Einweisungen angewiesen sind.

Momentan geht es also nicht um eine eigentliche gemeinsame Planung, sondern um eine gemeinsame Koordination und das Bereitstellen von gemeinsamen Entscheidungsgrundlagen, um Fehlinvestitionen zu verhindern. Unter dem Spardruck, dem die meisten Kantone ausgesetzt sind, muss abgestimmt in der Planungsregion regelmässig überprüft werden, welche Anzahl Vollzugsplätze welcher Kategorien künftig angeboten und ob derzeit vorhandene Überkapazitäten allenfalls abgebaut oder umgenutzt werden sollen. Dabei ist zu bedenken, dass eine gewisse Reserve an Vollzugsplätzen nötig ist, um Belegungsschwankungen auffangen zu können und nicht in einen Vollzugsnotstand zu

<sup>67</sup> Vgl. dazu Ziff. 10 dieses Berichts. Es sollen in den nächsten Jahren im Konkordat latin 566 zusätzliche Plätze geschaffen werden (bei Realisierung der zweiten Ausbaustufe in Grands-Marais. Im Falle der Umsetzung der neuen Gefängnisstrategie des Kantons Genf würden nochmals 362 zusätzliche Plätze geschaffen, was zu einer Kapazitätserhöhung von total 928 Haftplätzen in der Westschweiz führen würde.



geraten. In welchem Ausmass Reserven bereitgestellt werden sollen, ist ein politischer Entscheid. Dies geschieht im NWI-CH und im OSK heute über die Festlegung von Sollauslastungen, bei deren Erreichen die Vollzugskosten gedeckt werden. Dieses Modell wird im Rahmen der Harmonisierung der Kostgelder zwischen NWI-CH und OSK zu überprüfen sein, ob und allenfalls wie solche Platzreserven festgelegt und gemeinsam solidarisch finanziert werden können sowie auf welche Auslastung der Personalschlüssel ausgerichtet wird. Das unternehmerische Risiko für solche Reserven soll nicht bei den Standortkantonen liegen, sondern auf die Konkordatskantone verteilt werden. Dabei ist zu bedenken, dass ohne Reserven die Gefahr besteht, dass es zu Überbelegungen kommt. Kurzfristige Überbelegungen oder Abweichungen von Trennungsvorschriften können in Kauf genommen werden; längerfristige Überbelegungen sind aus Gründen der Sicherheit und Ordnung in den Einrichtungen sowie aus menschenrechtlicher Sicht fragwürdig. Zudem kann der jeweilige Vollzugauftrag kaum mehr im nötigen Ausmass erfüllt werden. Dies ist auch zu bedenken, bevor Vollzugsplätze abgebaut werden, da auch das für den Betrieb nötige, qualifizierte Personal in aller Regel nicht einfach schnell aufgebaut bzw. rekrutiert werden kann, falls sich die Nachfragesituation wieder ändert. Im Rahmen des Projekts HORIZONT wird geprüft, wie diese Prozesse optimiert werden können.

Beim Bau neuer Einrichtungen sollte auf alle Fälle eine modulare Bauweise angestrebt werden, die Flexibilität bei der Nutzung zulässt. Dies erfordert es, dass teilweise grosszügiger geplant und gebaut werden sollte, um die Umnutzung beispielsweise für den Spezialvollzug mit höheren Anforderungen an Fläche und Ausstattung der Räume überhaupt zu ermöglichen. Die höheren Investitionskosten fallen umgerechnet auf die Betriebskosten während der mehrjährigen Nutzungsdauer kaum entscheidend ins Gewicht. Diese Flexibilität ist auch deshalb notwendig, weil die Planungen und die politischen Entscheidungsprozesse meist mehrere Jahre beanspruchen und sich die tatsächlichen Grundlagen in dieser Zeit massgeblich verändern können.

## 15. Beurteilung der aktuellen Situation

### 15.1. Angebot und Auslastung<sup>68</sup>

Die **Belegungsraten aller Anstalten in der Schweiz** waren in den letzten zwei Jahren wegen der COVID-19 Pandemie stark rückläufig. Seit anfangs 2022 kann teilweise wieder eine Tendenz zur Normalisierung erkannt werden. Zwischen Januar und August 2022 lag die Auslastung gesamtschweizerisch zwischen 86 bis 89%. Im **NWI-CH** lag die Auslastung in diesem Zeitraum zwischen 82 bis 87% (2021: 80%; 2020 88%), im **OSK** deutlich tiefer zwischen 73 bis 75% (2021: 73%; 2020: 85%). Die höchste Auslastung weist weiterhin das **lateinische Konkordat** auf mit Raten zwischen 99 bis 102% (2021: 101%; 2020: 106%).

*Tabelle 15.1.1: Auslastungsverlauf Schweiz<sup>69</sup>*

Monat Jahr	Belegung	Kapazität	Auslastung
Januar 2022	6'304	7'236	87%
Februar 2022	6'254	7'263	86%
März 2022	6'331	7'154	88%
April 2022	6'118	7'056	87%
Mai 2022	6'214	7'064	88%
Juni 2022	6'258	7'055	89%
Juli 2022	6'088	7'089	86%
August 2022	6'123	7'076	87%

Sowohl im **NWI-CH** als auch im **OSK** waren seit dem Jahre 2006 über alle Haftarten betrachtet **grundsätzlich genügend Haftplätze** vorhanden. Die höchste Belegungsrate erreichte das NWI-CH im Jahr 2013 mit einer Auslastung von 99,8%, das OSK im Jahre 2012 mit 88,1%. Die tiefste Auslastung -

<sup>68</sup> Vgl. dazu auch vorne Ziff. 2.7.

<sup>69</sup> Zahlen aus dem MJV des SKJV.



ohne die COVID-19 Jahre 2020-2022 zu berücksichtigen - konnte im NWI-CH im Jahre 2006 festgestellt werden mit einem Wert von 80,6%, im OSK im Jahre 2018 mit einer Auslastung von 78,4%. Zu gewissen Zeiträumen kam es in einzelnen Kantonen des NWI-CH und des OSK zu sog. Spitzenauslastungen, d.h. dass über eine begrenzte Zeit in gewissen Anstalten, namentlich in kantonalen Gefängnissen, die Auslastung über 100% lag. Dies hat damit zu tun, dass sich die Haftplätze geographisch nicht immer am richtigen Ort befinden und auch nicht immer die geforderte Spezialisierung der Haftregime aufweisen. Diese Tendenz wird dadurch begünstigt, dass im Rahmen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und des Kurzzeit-Strafvollzugs eine interkantonale Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch und die Platzierung von Insassen erst relativ selten stattfindet.

Nur im **Concordat latin** bestand während des Beobachtungszeitraums und besteht weiterhin eine kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten. Deshalb waren am Stichtag vom 31. März 2022<sup>70</sup> aus dem lateinischen Konkordat insgesamt 137 Personen in die Justizvollzugseinrichtungen der beiden deutschschweizer Konkordate eingewiesen. Umgekehrt waren nur 29 Personen aus den NWI und OSK in Einrichtungen des Concordat latin eingewiesen. Diese Zusammenarbeit über die Sprachgrenze ist zu begrüßen, ist aber nur eingeschränkt möglich (Sprache, soziales Umfeld). Namentlich wenn deliktorientierte Täterarbeit geleistet werden soll oder forensische Behandlungen durchzuführen sind, scheitern Überweisungen an Sprachproblemen (es geht nicht nur um die Verständigung mit Betreuungs- und Therapiepersonen, sondern auch um die Verständigung im Milieu auf den Wohngruppen bzw. bei gruppentherapeutischen Angeboten). Zudem ist die Arbeit aufwändiger, wenn alle Unterlagen nur in der jeweils anderen Sprache vorliegen. Die Situation dürfte sich in den nächsten Jahren verändern, da im Concordat latin vorab im geschlossenen Strafvollzug mehrere hundert zusätzliche Plätze geplant sind.

## 15.2. Haftarten

Die Quoten der Haftarten gemäss Aufschlüsselung des Bundesamtes für Statistik zeigen gewisse Unterschiede zwischen den beiden Konkordaten.

### *Strafprozessuale Haft*

Im NWI-CH sind weniger als ein Viertel (23,2%) aller Inhaftierten im Untersuchungshaftvollzug; im OSK sind es mehr als ein Viertel, nämlich 27,2% (Differenz von 4 Prozentpunkten). Im NWI-CH befanden sich in den letzten acht Jahren durchschnittlich 498 Personen in Untersuchungshaft, im OSK durchschnittlich 447 Personen.

### *Strafrechtlicher Sanktionenvollzug*

Beim **vorzeitigen Sanktionenvollzug** weist das NWI-CH eine Quote von 18,3% aus, das OSK demgegenüber 16% (Differenz 2,3 Prozentpunkte). Im NWI-CH befanden sich in den letzten acht Jahren durchschnittlich rund 394 Personen im vorzeitigen Sanktionenvollzug, im OSK durchschnittlich 264 Personen.

Beim **Straf- und Massnahmenvollzug** weist das NWI-CH eine Quote von 53,4% aus, das OSK demgegenüber 50% (Differenz 3,4 Prozentpunkte). Im NWI-CH befanden sich in den letzten acht Jahren durchschnittlich rund 1'155 Personen im Straf- und Massnahmenvollzug in staatlichen Justizvollzugseinrichtungen, im OSK durchschnittlich rund 959 Personen.

Die Belegung im **offenen Vollzug** war in der Beobachtungsperiode von Januar bis August 2022<sup>71</sup> im NWI-CH bedeutend höher als im OSK. So wiesen in diesem Zeitraum im NWI-CH die JVA Wauwilermoss (LU) und die JVA Witzwil (BE) mit insgesamt 234 Plätzen eine durchschnittliche Belegungsquote von 96% bzw. 93,75% auf. Im OSK betrug die Auslastung der 470 Plätze im offenen Vollzug im VZ Bachtel (ZH) 80,75%, in der STA Gmünden (AR) 87,5%, in der STA Saxerriet (SG) 81,75% und in der JVA Realta 69,25%. Die Soll-Auslastung für den offenen Vollzug liegt in beiden Konkordaten bei 90%.

<sup>70</sup> Zahlen aus dem MJV des SKJV.

<sup>71</sup> Es wurden jeweils die Durchschnittsbelegungsdaten der Monate Januar, März, Juni und August 2022 mittels des MJV SKJV errechnet.



Die Auslastung war im **geschlossenen Vollzug** in der Beobachtungsperiode von Januar bis August 2022<sup>72</sup> höher als im offenen Vollzug. Im NWI-CH mit 572 geschlossenen Vollzugsplätzen wiesen die JVA Bostadel (ZG) eine durchschnittliche Auslastung von 98,5%, die JVA Thorberg (BE) von 95,5% und die JVA Lenzburg (AG) von 90% auf. Im OSK mit 492 geschlossenen Strafvollzugsplätzen betrug die Auslastung der JVA Pöschwies (ZH) 90% und der JVA Cazis Tigne (GR) 86,25%. Die Soll-Auslastung für den geschlossenen Vollzug liegt in beiden Konkordaten bei 95%.

Die einzige konkordatliche **Frauenvollzugseinrichtung** in der Deutschschweiz, die JVA Hindelbank (BE), wies eine durchschnittliche Auslastung von über 90% in der Beobachtungsperiode von Januar bis August 2022<sup>73</sup> aus und erreichte damit die vorgegebene Soll-Auslastung. Die 57 Plätze im Frauengefängnis Dielsdorf waren zu 59,25% belegt, die 23 Plätze für Frauenvollzug in der Strafanstalt Gmünden zu rund 90%. Die JVA Hindelbank bzw. der Kanton Bern hat sich vertraglich verpflichtet, Frauen aus dem OSK aufzunehmen. Der Anteil der Frauen in den Vollzugseinrichtungen im NWI-CH betrug bei der Stichtagserhebung im Jahr 2015 7,8% und 7,9% im Jahr 2022. Im OSK betrug dieser Anteil im Jahr 2015 4,1% und im Jahr 2022 5,1%.

Die konkordatlichen **Massnahmenvollzugseinrichtungen** sind unterschiedlich ausgelastet. Während die JVA Solothurn (SO), die eine geschlossene Massnahmenvollzugseinrichtung ist, im Zeitraum von Januar bis August 2022<sup>74</sup> zu 95% ausgelastet war, betrug die Auslastung für die offenen Massnahmenzentren JVA St. Johannsen (BE) 90,75% und für das MZ Bitzi (SG) 86%. Die Soll-Auslastung für den Massnahmenvollzug, die in beiden Konkordaten auf 90% festgelegt ist, wurde im NWI-CH erreicht, im OSK knapp unterschritten. Bei den Massnahmenzentren für junge Erwachsene ist die Auslastung deutlich geringer: Das MZJE Arxhof (BL) war im erwähnten Zeitraum zu 66,25% ausgelastet, die beiden Zentren im OSK Uitikon (ZH) und Kalchrain (TG) zu 69,75% bzw. zu 63,5%. Die Soll-Auslastung wurde damit in allen drei Zentren deutlich unterschritten.

Die **Gefängnisse** als vorwiegend kantonale Vollzugseinrichtungen haben im Vollzugssystem verschiedene Aufgaben: Sie dienen dem Vollzug der strafprozessualen Haft, der Unterbringung von Personen im (vorzeitigen) Sanktionenvollzug bis zur Einweisung in eine JVA bzw. für den Vollzug kürzerer Freiheitsstrafen und der vorübergehenden Unterbringung während einer krisenhaften Entwicklung (Timeout bzw. Krisenintervention) sowie teilweise auch dem Vollzug der ausländerrechtlichen Haft. Im Gegensatz zu den JVA's können die Gefängnisse Aufnahmen und teilweise auch Entlassungen häufig nicht planen; sie müssen in der Lage sein, Personen auch sehr kurzfristig aufzunehmen. Deshalb müssen sie über eine gewisse Platzreserve verfügen. In der Beobachtungsperiode von Januar bis August 2022 wiesen die Gefängnisse eine tiefe Auslastung aus; die praktische Belegungsgrenze bei Gefängnissen wurde auf 85% festgelegt<sup>75</sup> teilweise stark unterbelegt.

Folgende Anstalten im **NWI-CH** wiesen am Stichtag im *Januar 2022* eine Belegung von weniger als 80% auf: Kantonsgefängnis (SZ) 76%, Bässlergut (BS) 74%, Gefängnis Moutier (BE) 71%, UG Solothurn (SO) 71%, UG Stans (NW) 71%, Gefängnis Muttenz (BL) 68%, UG Basel-Stadt (BS) 65%, Gefängnis Arlesheim (BL) 65 %, BG Baden (AG) 64 %, BG Aarau (AG) 62%, Gefängnis Liestal (BL) 57%. Im Monat Januar 2022 waren die kantonalen Anstalten im NWI-CH durchschnittlich zu 83% ausgelastet.

---

<sup>72</sup> Es wurden jeweils die Durschnitte der Belegungszahlen der Monate Januar, März, Juni und August 2022 mittels des MJV SKJV errechnet.

<sup>73</sup> Es wurden jeweils die Durschnitte der Belegungszahlen der Monate Januar, März, Juni und August 2022 mittels des MJV SKJV errechnet.

<sup>74</sup> Es wurden jeweils die Durschnitte der Belegungszahlen der Monate Januar, März, Juni und August 2022 mittels des MJV SKJV errechnet.

<sup>75</sup> Mit der praktischen Belegungsgrenze wird definiert, welcher durchschnittliche Auslastungsgrad in einer Institution nur bei speziellen Situationen überschritten werden sollte. Dadurch verfügen die Verantwortlichen im Rahmen der gesetzgeberischen Vorgaben namentlich in Bezug auf die Haftarten-, Geschlechter- und Alterstrennung und aus betrieblichen Gründen (Zelleninstandstellung nach Insassenwechsel, Sanierungen usw.) über genügend frei zu bewirtschaftende Plätze (Bericht 2016 der Fachgruppe "Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug, S. 4 (publiziert unter <https://www.konkordate.ch/anstaltsplanung>).



Im *August 2022* wiesen nur wenige Gefängnisse eine Belegung von 80 % und mehr auf: RG Burgdorf (BE) 97%, RG Thun (BE) 91%, Bässlergut (BS) 85%, RG Biel (BE) 84%, RG Bern 82%, RG Olten (SO) 81%, BG Baden (AG) 81%. Alle anderen lagen teilweise deutlich unter der Grenze von 60%: Kantonale Strafanstalt Zug (ZG) 58%, Kantonsgefängnis Schwyz (SZ) 55%, BG Aarau (AG) 41%, Gefängnis Liestal (BL) 39%, BG Kulm (AG) 39%, Gefängnis Sarnen (OW) 14%. Im Monat August 2022 waren die kantonalen Anstalten im NWI-CH durchschnittlich zu 75% ausgelastet.

Im **OSK** war die Belegung in den Gefängnissen tendenziell noch tiefer<sup>76</sup>. Im *Januar 2022* waren die kantonalen Anstalten zu 66,5% ausgelastet. Im *August 2022* wurden folgende Belegungsquoten erhoben: Appenzell (AI) 17%, Dielsdorf (ZH) 54%, Kreuzlingen (TG) 55%, Gossau (SG) 56%, Limmattal (ZH) 63%, Zürich (ZH) 65%, St.Gallen 67%, Glarus 69%, Flums (SG) 70%, Schaffhausen (SH) 71%, Bazenheid (SG) 75%, Pfäffikon (ZH) 76%, Horgen (ZH) 76%, Frauenfeld (TG) 79%, Winterthur (ZH) 79%, Affoltern (ZH) 80%, Altstätten (SG) 80%, UG St.Gallen (SG) (100%). Durchschnittlich waren die Anstalten im August 2022 zu 66,8% ausgelastet.

#### *Ausländerrechtliche Administrativhaft*

Die Quoten bei der **Ausschaffungshaft** sind in beiden Konkordaten praktisch gleich und liegen bei lediglich rund 3,5% aller Inhaftierten (nur jede dreissigste inhaftierte Person befindet sich also in ausländerrechtlicher Administrativhaft). Im Durchschnitt der letzten acht Jahre befanden sich im NWI-CH 103 Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft, im OSK gut 98 Personen.

#### 15.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend waren die Vollzugsplätze in der Planungsregion in keiner der Haftarten voll ausgelastet oder gar überbelegt. Es bestanden bei einer gesamthaften Betrachtung über die Kantons Grenzen hinweg – abgesehen von kurzfristigen Belegungsspitzen – bei allen Haftarten Platzreserven. Daraus kann allerdings nicht einfach geschlossen werden, Einweisungen seien jederzeit ohne Schwierigkeiten und Wartezeiten möglich. Die Gesamtauslastungszahlen sind noch zu wenig differenziert und erlauben keine Aussagen über die Auslastung der Spezialvollzugsplätze für Inhaftierte mit besonderen Bedürfnissen (erhöhte Sicherheit, besondere [medizinische] Betreuung, eingeschränkte körperliche Leistungsfähigkeit etc.). Die notwendige Differenzierung des Platzangebots bei allen Haftarten führt nämlich zu tieferen Gesamtauslastungen. So können beispielsweise freie Spezialvollzugsplätze nicht einfach mit Personen aus dem Normalvollzug belegt werden.

Im Bereich der **Untersuchungshaft** ist in allen NWI-CH Kantonen unter Berücksichtigung der nicht repräsentativen Pandemiejahre von einem Platzbedarf von rund 550 Plätzen und im OSK von rund 500 Plätzen auszugehen. Ungewiss ist, ob es bei der angestrebten Veränderung des Untersuchungs haftregimes eine Verschiebung ergibt, indem allenfalls weniger Gesuche um Bewilligung eines vorzeitigen Strafvollzugs gestellt werden.

Während die geschlossenen Abteilungen in den **offenen Vollzugseinrichtungen** insgesamt gut ausgelastet sind und die offenen Vollzugsplätze im NWI-CH dem Bedarf entsprechen, besteht im offenen Normalvollzug im OSK seit längerem eine Überkapazität an Vollzugsplätzen.

Durch die Eröffnung der JVA Cazis Tignez hat sich die Situation im **geschlossenen Vollzug** entspannt. Es bestehen kaum noch Wartezeiten für Einweisungen. Platzierungsschwierigkeiten bestehen bei Gefangenen, die bezüglich Sicherheit, Betreuung oder medizinische Versorgung besonders hohe Anforderungen stellen, sowie im Kanton Zürich beim Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen im geschlossenen Vollzug nach Wegfall der Vollzugsplätze im Flughafengefängnis Zürich. Zur Entlastung wurde in der JVA Pöschwies eine Abteilung für Kurzstrafenvollzug eröffnet mit **30** Plätzen.

Der Anteil der **Frauen** im Vollzug ist in den letzten Jahren stabil geblieben. Die Angebote im NWI-CH und OSK decken den Bedarf ab. Eine Koordination bei der Veränderung des Angebots zwischen den

---

<sup>76</sup> Noch nicht erfasst sind die Plätze im Gefängnis Zürich West, das seit April 2022 schrittweise in Betrieb genommen wird.



Konkordaten ist in diesem Bereich angesichts der vergleichsweise geringen Anzahl Vollzugsfälle wichtig. Die Entwicklung mit aufeinander abgestimmten Vollzugsketten sollte weitergeführt werden.

Bei den **kantonalen Haftplätzen** ist von einem ausreichenden Angebot auszugehen. Es sollten bezogen auf das gesamte Planungsgebiet weniger zusätzliche Plätze gebaut, sondern veraltete, den gestiegenen Anforderungen nicht mehr genügende Plätze durch ein modernes Angebot in grösseren Einrichtungen ersetzt werden. Zudem sollte die Umnutzung von Standardplätzen hin zu Plätzen für Inhaftierte mit speziellen Bedürfnissen geprüft werden. Schliesslich sollte auch in diesem Bereich vermehrt über die Kantons Grenzen zusammengearbeitet werden.

Im Bereich der **ausländerrechtlichen Administrativhaft** ist für beide Konkordate unter Berücksichtigung der nicht repräsentativen Pandemiejahre von einem Platzbedarf von je rund 130 – 140 Plätze auszugehen.

Aktuelle Zahlen zur Belegung der **psychiatrischen Kliniken** liegen nicht vor. Immerhin wurde im MJV des SKJV erhoben, dass mit Stichtag vom 31. März 2022 gesamtschweizerisch 625 Personen im Rahmen eines Straf- oder Massnahmenvollzugs in einer psychiatrischen Klinik oder in einem Wohnheim untergebracht waren. 36,3% dieser Einweisungen erfolgten durch Kantone des NWI-CH, 36,3% durch Kantone des OSK und 27,4% durch Kantone aus dem lateinischen Konkordat. 494 Einweisungen betrafen Massnahmen nach Art. 59 StGB (stationäre Behandlung von psychischen Störungen). 36,4% dieser Einweisungen erfolgten aus den Kantonen des NWI-CH, 37,7% aus den Kantonen des OSK und 25,9% aus den Kantonen des Concordat latin.

Es ist eine Zunahme von psychischen Krankheiten und Auffälligkeiten in der Normalbevölkerung festzustellen, die sich in den Vollzugseinrichtungen bei allen Haftarten deutlich zeigt. In den Justizvollzugsanstalten und Gefängnissen ist eine Zunahme von schwierigen Gefangenen mit psychischen Störungen oder grösseren Auffälligkeiten (auch im Kurzstrafenvollzug) festzustellen. Neben Spezialangeboten im Kleingruppenvollzug mit höheren Betreuungsschlüsseln in den Justizvollzugseinrichtungen sind vor allem auch zusätzliche gesicherte Angebote in den psychiatrischen Kliniken notwendig, um eine rasche Aufnahme zu ermöglichen. Die fachliche Behandlung und Betreuung von psychisch kranken Gefangenen in den Justizvollzugseinrichtungen kann nur begrenzt gewährleistet werden; psychisch kranke Gefangene benötigen aber möglichst rasch eine adäquate psychiatrische Versorgung, damit sich eine Krankheit nicht verschlimmert oder chronifiziert.

Lange Wartezeiten bestehen vor allem für die Einweisung in hoch gesicherte forensisch-psychiatrische Klinikplätze. Die einweisenden Behörden und die Vollzugseinrichtungen sind damit konfrontiert, dass auch schwerst psychisch kranke Gefangene von forensischen Kliniken wegen ihrer Gefährlichkeit nicht oder erst nach Monaten aufgenommen werden; eine allgemeine Aufnahmepflicht besteht nicht. Dies führt dazu, dass solche Insassen dann vielfach in Abteilungen mit erhöhter Sicherheit platziert werden müssen, statt in einem an sich nötigen klinischen Umfeld. Es bedarf einer besseren Absprache und der Klärung verschiedener Zusammenarbeitsfragen zwischen den Justizbehörden und den forensischen Kliniken. Im Bericht zur Privatisierung im Justizvollzug vom 15. September 2022 werden verschiedene Fragen aufgelistet, die in Zusammenarbeit mit Vertretungen der Forensik bearbeitet und geklärt werden sollen.

Im Bereich der mittleren Sicherheit hat sich die Situation aufgrund von Ausbauten (im NWI-CH Klinik Königsfelden, im OSK Klinik Münsterligen) verbessert. Sie wird sich bei Realisierung der geplanten Plätze in den Kliniken Basel/BS, Rheinau/ZH und Wil/SG weiter verbessern. Dies ist aus fachlicher Sicht zu begrüssen. Die Entwicklung des Bedarfs an Klinikplätzen in den nächsten Jahren lässt sich nur schwer abschätzen. Allerdings dürfte ein verändertes Vollzugsangebot auch die gutachterlichen Empfehlungen und die Gerichtsentscheide beeinflussen: Fehlt ein geeignetes Vollzugsangebot, wird auf die Anordnung an sich indizierter Behandlungen eher verzichtet (vgl. Art. 56 Abs. 5 StGB, wonach das Gericht eine Massnahme in der Regel nur anordnet, wenn eine geeignete Einrichtung zur Verfügung steht). Wenn aber genügend forensische Behandlungsplätze zur Verfügung stehen, könnte sich dies zulasten der staatlichen Massnahmenvollzugseinrichtungen auswirken und die Einweisungen in





diese Zentren könnten zurückgehen. Wichtig bleibt letztlich, dass die Einweisungen aufgrund des Störungsbildes und der indizierten Behandlungen/Interventionen in die im Einzelfall geeignete Einrichtung erfolgen. Zudem müssen die verschiedenen Einrichtungen im Rahmen von Behandlungsketten gut miteinander zusammenarbeiten, damit die gesetzlichen Aufträge optimal umgesetzt werden können.

## 16. Materielle Haftbedingungen

Neben der Anzahl ist auch die Art der Plätze für eine bedarfsgerechte Versorgung wichtig. Allgemein sind die Anforderungen an die Infrastruktur und die Betreuung im Freiheitsentzug gestiegen. Die Kantone sind auch für die materiellen Haftbedingungen zuständig. Aufgrund der Rechtsprechung sowie der Standards der nationalen und internationalen Kontrollorgane<sup>77</sup> haben die Kantone zu gewährleisten, dass:

- die Zellen genügend gross<sup>78</sup>, sauber und gut unterhalten sind, genügend Tageslicht erhalten<sup>79</sup> und über eine ausreichende künstliche Beleuchtung verfügen, genügend belüftet sind, beheizt werden können sowie über ein abgetrenntes WC<sup>80</sup> (in Mehrfachzellen mit künstlicher Belüftung), ein Lavabo und eine Gegensprechanlage verfügen;
- Untersuchungsgefangene, strafrechtlich verurteilte Personen und Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft getrennt untergebracht werden<sup>81</sup>; zudem sind weibliche und männliche sowie erwachsene und jugendliche Gefangene sowie im Grundsatz auch Verurteilte im stationären Massnahmenvollzug von allen übrigen Haftregimen zu trennen;
- bei den Haftbedingungen für Untersuchungsgefangene und Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft der Unschuldsvermutung Rechnung getragen wird und sich die ausländerrechtliche Administrativhaft vom strafrechtlichen Haftregime spürbar unterscheidet;
- sich die Gefangenen täglich während wenigstens einer Stunde an der frischen Luft körperlich betätigen können und die Spazierhöfe mit Geräten für eine sportliche Betätigung, mit einer Sitzgelegenheit und einem Witterungsschutz ausgerüstet sind.

Zusätzlich wird gefordert, dass die Gefangenen:

- beim Eintritt zeitnah und systematisch abgeklärt werden hinsichtlich gesundheitlicher und sozialer Situation;
- sich täglich während mehrerer Stunden ausserhalb der Zelle aufhalten und soziale Kontakte untereinander pflegen können<sup>82</sup>;
- verschiedene Aktivitäten ausüben können (wie einer Beschäftigung nachgehen, an Bildungsmassnahmen teilnehmen, sich sportlich betätigen oder Freizeitaktivitäten ausüben);
- möglichst grosszügig Besuche empfangen können und diese Besuche nur bei Vorliegen besonderer Sicherheitserwägungen in Räumen mit Trennscheibe stattfinden;
- einen nötigenfalls überwachten Zugang zum Telefon haben.

---

<sup>77</sup> Kommission des Europarates zur Verhütung von Folter (CPT); Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

<sup>78</sup> Nach den Vorgaben des Bundesamtes für Justiz (BJ) für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs muss eine Einzelzelle eine Wohnfläche von 10m<sup>2</sup> plus 2m<sup>2</sup> für den Nassbereich aufweisen; bei einer Doppelzelle beträgt der Wert 16m<sup>2</sup> Wohnbereich plus 2m<sup>2</sup> Nassbereich.

<sup>79</sup> Nach NKVF und CPT ist dies gegeben, wenn inhaftierte Personen während des Tages ohne künstliche Beleuchtung eine Tageszeitung lesen können.

<sup>80</sup> Bei Mehrfachzellen muss das WC in einem separaten Raum, der über eine Türe und Lüftung (Ventilation) verfügt, eingebaut werden.

<sup>81</sup> Das Schweizerische Bundesgericht hat am 8. September 2022 (2C\_662/2022) seine Rechtsprechung bestätigt, wonach die ausländerrechtliche Administrativhaft grundsätzlich in einer speziellen, nur zu diesem Zweck vorgesehenen Vollzugsanstalt (Ausschaffungszentrum) zu vollziehen ist. Sie kann bloss dann – in Ausnahmefällen, d.h. in absoluten Einzelfällen – in ordentlichen Haftanstalten vollzogen werden, falls ein administrativ anderweitig nicht bewältigbarer wichtiger Grund für dieses Vorgehen spricht sowie die Trennung von den anderen Häftlingen durch eine eigenständige Abteilung sichergestellt bleibt.

<sup>82</sup> Die CPT verlangt mindestens 8 Stunden pro TAG (CPT/Inf [2015] 44), die NKVF wenigstens 4 Stunden pro Tag (Tätigkeitsbericht NKVF 2014, S. 45). Diese Empfehlungen sind nicht unmittelbar anwendbar. Sie werden jedoch bei der Gesetzgebung und in der Rechtsprechung berücksichtigt. Die NKVF begrüsst den Gruppenvollzug (in diesem Regime können sich die Gefangenen z.B. tagsüber oder zumindest zeitweise in der Abteilung möglichst frei bewegen und Mahlzeiten gemeinsam einnehmen) als Vollzugsform, die der Unschuldsvermutung angemessen Rechnung trägt.



Die Gefangenen müssen rund um die Uhr mit einer Betreuungsperson Kontakt aufnehmen können. In sämtlichen Einrichtungen, in denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, ist die ständige Präsenz (Tag und Nacht) von ausgebildetem Personal, auch von Gesundheitsfachpersonal, sicherzustellen.

Deshalb ist es zu begrüssen, dass sich die Anzahl der Vollzugseinrichtungen gesamtschweizerisch von 164 Institutionen im Jahr 1994 auf 91 im Jahr 2022 verringert hat, obwohl die Anzahl Vollzugsplätze im gleichen Zeitraum von 6'190 auf 7'341 zugenommen hat. Es hat also ein Konzentrationsprozess stattgefunden, der sich in den nächsten Jahren fortführen wird. Kleinsteinrichtungen mit wenigen Plätzen<sup>83</sup> sind nicht zukunftsfähig. NWI-CH und OSK weisen je 32 Vollzugseinrichtungen auf mit 2'444 bzw. 2'287 Haftplätzen. Es ist heute fachlich anerkannt, dass das Einhalten aller gesetzlich geforderten Standards eine gewisse Grösse der Institution<sup>84</sup> verbunden mit einer ausreichenden Personalausstattung erfordert.

## 17. Angebote für besondere Gefangenengruppen

Die Vollzugslandschaft muss sich qualitativ weiterentwickeln und eine Differenzierung des Platzangebots ist nötig. Für besondere Gruppen von Gefangenen braucht es spezielle Angebote. Zu denken ist an Angebote für besonders renitente, gewalttätige, erhöht fluchtgefährliche Gefangene. Sodann braucht es sowohl in den Forensisch-psychiatrischen Kliniken wie auch in den Justizvollzugseinrichtungen für psychisch gestörte und auffällige Inhaftierte Angebote. Schliesslich ist an Angebote zu denken für

- Inhaftierte mit kognitiven Einschränkungen (geistiger Abbau infolge Sucht bzw. Medikamentenkonsum, Minderintelligenz), die im Insassenkollektiv nur mit erhöhtem Betreuungsaufwand geführt werden können. Solche Inhaftierte sind mit deliktorientierten Therapien oder Interventionen nicht erreichbar, da ihnen die sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten fehlen, um ihre Straftaten mit fachlicher Unterstützung bearbeiten zu können;
- gesundheitlich angeschlagene Inhaftierte,
- Inhaftierte, die aufgrund ihres Alters, ihrer Gesundheit oder ihrer Pflegebedürftigkeit sowie des Geschlechts besondere Bedürfnisse haben. Die Infrastruktur und die Betreuung in Hafteinrichtungen sind beispielsweise meist nicht auf ältere oder betagte Inhaftierte ausgerichtet.

Der Vollzugsalltag kann körperlich oder geistig schwache oder in ihrer Mobilität eingeschränkte Inhaftierte vor grosse Probleme stellen und sie in ihrer Autonomie zusätzlich einschränken. Kommt hinzu, dass solche Inhaftierte häufig stärker sozial isoliert sind als jüngere Gefangene, da ihnen inner- und ausserhalb der Institution Bezugspersonen fehlen.

## 18. Entwicklungen

### 18.1. Kriminalitätsentwicklung<sup>85</sup>

Im Jahr 2021 wurden insgesamt 82'284 Personen einer Straftat gegen das Strafgesetzbuch beschuldigt. Das ist etwas weniger als noch im Jahr 2020. Die Anzahl der beschuldigten Personen ging seit dem Jahr 2009 leicht zurück, um ab 2020 wiederum etwas anzusteigen. Es handelt sich jedoch um geringfügige Veränderungen.

---

<sup>83</sup> Im NWI-CH verfügt das kleinste Gefängnis über 7 Plätze, im OSK über 5 Plätze.

<sup>84</sup> Vgl. dazu auch das 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>.

<sup>85</sup> Vgl. dazu <https://www.watson.ch/schweiz/daten/219844052-kriminalitaet-in-der-schweiz-gewaltstraftaten-einbrueche-und-diebstaehle> (besucht am 27.09.2022).



In der Schweiz sind 2021 insgesamt 42 Menschen einem Tötungsdelikt zum Opfer gefallen. Dies ist einer der tiefsten Werte seit Statistikbeginn 1982. 54,8 Prozent der vollendeten Tötungsdelikte geschahen im häuslichen Rahmen. 15 Frauen und ein Mann wurden in einer aktuellen oder beendeten Beziehung zu Opfern. Drei der Todesopfer waren von einem Elternteil getötete Kinder.

Die Zahl der im Jahr 2021 verzeigten schweren Gewaltdelikte hat sich mit 1'665 Straftaten gegenüber dem Vorjahr kaum verändert. Während bei den vollendeten und versuchten Tötungsdelikten sowie bei den schweren Körperverletzungen ein Rückgang festzustellen ist, nahmen die Vergewaltigungen um 44 auf insgesamt 757 zu. Dabei handelt es sich um den höchsten Wert der letzten zehn Jahre.

Zudem verlagert sich die Kriminalität zunehmend in den digitalen Raum.

Festzuhalten gilt es, dass die Kriminalitätsentwicklung bei Minderjährigen seit 2020 bei den Gewalt- und Sexualstraftaten stark zugenommen hat<sup>86</sup>.

### 18.2. Verurteilungen<sup>87</sup>

Mit 97'386 Verurteilungen ist die Anzahl Strafregistereinträge im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (-1%). Den abnehmenden Zahlen bei den Verstössen gemäss Strafgesetzbuch (StGB) und Betäubungsmittelgesetz (BetmG) steht ein Anstieg beim Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) gegenüber. Die Gesamtzahl der Urteile aufgrund des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) ist im Vergleich zum Vorjahr stabil; hingegen dauert der jahrelange Abwärtstrend bei den Geschwindigkeitsübertretungen und bei den Fahrten in fahruntüchtigem Zustand weiter an. Dies geht aus der Strafurteilsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) hervor.

Nachdem im Jahr 2020 die Verurteilungszahlen noch stark gesunken waren (-9%), gingen die Zahlen für das Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr nur leicht zurück (-1%). Zwar sanken diese bei den Urteilen aufgrund des Strafgesetzbuches und jenen aufgrund des Betäubungsmittelgesetzes um jeweils 5%, kompensiert wird dies aber durch einen Anstieg von 5% beim Ausländer- und Integrationsgesetz. Beim Strassenverkehrsgesetz sind die Zahlen genauso so hoch wie im Vorjahr.

Aus den reinen Urteils- und Einweisungszahlen können jedoch keine verlässlichen Schlüsse für den Platzbedarf gezogen werden. Massgeblich für die Belegung eines Vollzugsplatzes ist vor allem die Aufenthaltsdauer; diese hängt nicht nur von der gerichtlichen Sanktion ab, sondern auch von der Dauer der strafprozessualen Haft oder der Bewilligung und Umsetzung einer vorzeitigen bedingten Entlassung; diese hängt wiederum vom Vollzugsverlauf, dem Verlauf der Täterarbeit oder der Möglichkeit einer Ausschaffung bei Personen ohne Aufenthaltsrecht ab.

### 18.3. Entlassungspraxis

Seit rund 15 Jahren werden in der Schweiz immer weniger Gefangene bedingt entlassen, obwohl sie laut Gesetz die Regel sein sollte<sup>88</sup>. Vor allem in der Westschweiz ist die bedingte Entlassung eher die Ausnahme. So wurden im Jahr 2000 noch 55,3% aller Inhaftierten, die eine Freiheitsstrafe von über 3 Monaten Dauer verbüsst, bedingt aus dem Strafvollzug entlassen. Mit 25,8% im Jahr 2010 wurde ein Tiefststand erreicht. Im Jahr 2015 lag die Quote bei 34,2%<sup>89</sup>.

Diese restriktive Entlassungspraxis ist auch im Massnahmenvollzug feststellbar. So stieg der mittlere Insassenbestand des stationären Massnahmenvollzugs von 606 im Jahr 2007 auf 1'031 im Jahr 2019 an, was einer Zunahme von über 70% entspricht.

<sup>86</sup> Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/362027/umfrage/verurteilte-jugendliche-in-der-schweiz-nach-geschlecht/> (besucht am 27.09.2022).

<sup>87</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/verurteilungen-erwachsen.assetdetail.22304891.html> (besucht am 27.09.2022).

<sup>88</sup> Vgl. dazu plädoyer 1/2017 S. 10 f.; CHRISTOPH URWYLER, Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug, Bern/Berlin 2020, S. 307.

<sup>89</sup> 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.



Eine längere Verweildauer führt insbesondere im stationären Massnahmenvollzug bei Massnahmen nach Art. 59 StGB und im Verwahrungsvollzug zu einer stetig grösser werdenden Insassenpopulation.

Die Anzahl der Entlassungen aus dem Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe wegen einer nichtbezahlen Geldstrafe oder Busse ist in der Vergleichsperiode 2007 bis 2019 konstant und markant angestiegen. Im Jahre 2007 waren es 2'254 Fälle, mit einer mittleren Aufenthaltsdauer von 18 Tagen. Im Jahre 2019 betrug diese Zahl bereits 4'759 Fälle, bei einer mittleren Aufenthaltsdauer von 23 Tagen<sup>90</sup>.

## 19. Entwicklung des Bestands von besonderen Insassengruppen

### 19.1. Ältere sowie hilfs- und pflegebedürftige Gefangene

Eine Studie des SKJV zur voraussichtlichen Entwicklung der Gefangenenpopulation in der Alterskategorie 60+<sup>91</sup> kommt zum Schluss, dass der Bestand an

- Männern mit 60 und mehr Jahren im Straf- und Massnahmenvollzug in der Periode 2019 bis 2035 von 267 Personen auf 390 bis 498 Personen zunehmen wird (+48% bis +87%);
- 60 bis 64 Jahre alten Frauen im Straf- und Massnahmenvollzug in der Periode 2019 bis 2035 von 15 Personen auf 25 bis 34 Personen zunehmen wird (+67% bis +127%);
- inhaftierten Personen im Massnahmenvollzug in der Periode 2019 bis 2035 von 108 Personen auf 175 bis 232 Personen zunehmen wird (+62% bis +115%);
- hilfs- und pflegebedürftigen Männern mit 60 und mehr Jahren im Straf- und Massnahmenvollzug von 23 Personen im Jahr 2018 auf 33 bis 42 Personen im Jahr 2035 ansteigen wird, was einem prozentualen Anstieg von 44% bis 84% entspricht;
- hilfs- und pflegebedürftigen Frauen mit 60 bis 64 Jahren im Straf- und Massnahmenvollzug von 1.3 Personen im Jahr 2018 auf 2,1 bis 2,9 Personen im Jahr 2035 ansteigen wird. Dies entspricht einem prozentualen Anstieg von 62% bis 123%;
- hilfs- und pflegebedürftigen Männern und Frauen im Massnahmenvollzug von 9.2 Personen im Jahr 2018 auf 14 bis 19 Personen im Jahr 2035 zunehmen wird. Dies entspricht einem prozentualen Anstieg zwischen 52% und 107%.

Diese Prognosen müssen bei den konkreten Planungen jeweils überprüft und aktualisiert werden.

### 19.2. Inhaftierte mit psychischen Störungen und Auffälligkeiten

In den Justizvollzugsanstalten und (Untersuchungs)Gefängnissen ist eine Zunahme von schwierigen Inhaftierten mit psychischen Störungen oder grösseren Auffälligkeiten (auch im Kurzstrafenvollzug) festzustellen, welche die Einrichtungen bei der medizinischen und sozialen Betreuung an Grenzen bringen. Solche Personen verhalten sich häufig dissozial, fordernd und aggressiv; sie treten teils mit hohen Medikamentendosierungen in die Vollzugseinrichtungen ein und sind teilweise auch körperlich angeschlagen. Die Auslastung der Abteilungen im Sicherheits- oder Integrationsvollzug hat in den letzten Jahren zugenommen.

Im Auftrag der KKJPD erarbeitete das SKJV ein Handbuch zur psychiatrischen Versorgung im Freiheitsentzug<sup>92</sup> mit konkreten Empfehlungen und Erläuterungen, die den Mitarbeitenden der Vollzugseinrichtungen Handlungssicherheit im Umgang mit inhaftierten Personen geben, die an einer psychischen Störung leiden oder gefährdet sind, im Freiheitsentzug psychisch zu erkranken.

Inhaftierte Personen mit Intelligenzminderung oder einer geistigen Behinderung können mit klassischen Gesprächstherapien oder –interventionen nicht erreicht werden. Sie benötigen eher ein heilpädagogisches Setting; teilweise kann mit einer medikamentösen Behandlung eine Verbesserung erreicht werden. Solche Inhaftierte sind in einer Wohngruppe im Massnahmenvollzug rasch überfordert,

<sup>90</sup> Gemäss Auskunft des BFS, Stand der Datenbank 27.10.2021.

<sup>91</sup> Siehe [Ältere und kranke Menschen | SKJV](#)

<sup>92</sup> [Psychiatrische Versorgung Handbuch.pdf \(skjv.ch\)](#)



stören den Betrieb und binden Betreuungsressourcen übermässig. Da teilweise aus Sicherheitsgründen eine Platzierung in spezialisierten Wohnheimen mit privater Trägerschaft nicht möglich ist, sind Angebote mit speziell ausgebildetem Personal in Kleingruppen innerhalb der Justizvollzugseinrichtungen und auch der psychiatrischen Kliniken notwendig.

### 19.3. Verwahrte Gefangene

Obwohl von verschiedener Seite auch in der Schweiz gefordert wird, dass sich der Vollzug einer Verwahrung in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben oder gar in separaten Anstalten oder Abteilungen erfolgen muss, sehen weder die (bundes)rechtlichen Vorgaben, noch die Rechtsprechung ein zwingendes Abstandsgebot vor. Das Bundesgericht beurteilt die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs als bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform<sup>93</sup>.

Dennoch hat sich in der Praxis sowohl aus Sicht der Vollzugseinrichtungen und des Betreuungspersonals wie auch der verwahrten Personen selber gezeigt, dass auf Verwahrte spezialisierte Abteilungen ihre Berechtigung haben. Die nun seit rund 3 Jahren bestehende Abteilung Verwahrungsvollzug in Kleingruppe in der JVA Solothurn hat gezeigt, dass sich solche Angebote für bestimmte Gruppen von verwahrten Personen gut umsetzen lassen. Derzeit wird vom NWI-CH unter Mitwirkung einer Vertretung aus dem OSK ein Merkblatt zu den materiellen Haftbedingungen für den Verwahrungsvollzug erarbeitet. Es soll der Konkordatskonferenz des NWI im Frühjahr 2023 unterbreitet werden. Das OSK berät an der Herbstkonferenz 2022, wie seine Grundlagen zum Verwahrungsvollzug überarbeitet und ergänzt werden sollen. Anzustreben ist ein moderner humaner Verwahrungsvollzug, der die öffentliche Sicherheit gewährleistet und der es auch ermöglicht, flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden. Die verwahrten Personen sind nämlich keine homogene Gruppe, sondern bringen ganz unterschiedliche persönliche Voraussetzungen mit, haben unterschiedliche Bedürfnisse und stellen auch hinsichtlich Sicherung unterschiedliche Anforderungen. Es bestehen in verschiedenen Kantonen Bestrebungen, spezialisierte Abteilungen für verwahrte Personen zu schaffen. Dies ist aus fachlicher Sicht zu begrüssen. Angesichts des primären Sicherheitsauftrags, der mit der Verwahrung verbunden ist, und der sich darauf ergebenden restriktiven Entlassungspraxis mit häufig langjährigem Aufenthalt in den Vollzugseinrichtungen sollen verwahrten Personen innerhalb der Vollzugseinrichtungen so viele Freiheiten zugestanden werden, wie dies unter Beachtung von Sicherheit und Ordnung möglich ist. Ein solch offeneres Regime innerhalb des Sicherheitsperimeters der Vollzugseinrichtungen lässt sich in spezialisierten Abteilungen gewöhnlich einfacher umsetzen als bei Unterbringung im Normalvollzug.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Personen in therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB, Verwahrte nach Art. 64 StGB und zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe nach Art. 40 Abs. 2 StGB Verurteilte lange im Vollzug verbleiben. Die Inhaftierungsdauer übersteigt vielfach 10 Jahre. Es werden regelmässig weniger Personen aus dem Vollzug solcher Sanktionen (bedingt) entlassen, als neue Fälle gerichtlich angeordnet werden. Diese Gefangenen belasten das System des Justizvollzugs stark. Die Kantone des **NWI-CH** tragen per 1. Juni 2022 die Verantwortung für 340 (2020 = 314) Eingewiesene nach Art. 59 StGB und 44 Verwahrte nach Art. 64 StGB (2020 = 36). Zu letzteren gesellen sich 11 weitere Eingewiesene hinzu, die zu einer Verwahrung verurteilt worden sind, sich jedoch noch im vorausgehenden Vollzug der Freiheitsstrafe befinden. Schliesslich verbüssen 15 Insassen eine lebenslange Freiheitsstrafe. Die Gesamtzahl der Langzeitverurteilten im NWI-CH beträgt somit 399 Personen (2020 = 374). Dies stellt 35,3% aller 1'066 im NWI-CH im Straf- und Massnahmenvollzug inhaftierten Personen dar<sup>94</sup>. Es sind also mehr als ein Drittel der Konkordatshaftplätze durch Langzeitverurteilte belegt. Die Tendenz steigt weniger auf Grund der Neuverurteilungen, sondern wegen der restriktiven Entlassungspraxis<sup>95</sup>. Diese Entwicklung wird teilweise als kritisch beurteilt.

<sup>93</sup> BGer vom 10. Februar 2022 6B\_1107/2021 E. 4.5.2; BGer vom 30. März 2022 6B\_264/2021 E. 2.5.3.

<sup>94</sup> BfS T 19.04.01.22, ohne vorzeitiger Sanktionenantritt.

<sup>95</sup> 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 – obwohl sie laut Gesetz die Regel sein sollte, vgl. dazu *plädoyer* 1/2017 S. 10 f. So wurden im Jahr 2000 noch 55,3% aller Inhaftierten, die eine Freiheitsstrafe von über 3 Monaten Dauer verbüssten,



Personen befinden sich allerdings deshalb sehr lange in einem Straf- oder Massnahmenvollzug, weil Gerichte, Sachverständige und die Vollzugsbehörden von einem fortbestehenden Rückfallrisiko namentlich im Bereich von Gewalt- und Sexualdelikten ausgehen. Dem ist bei Entlassungsentscheiden selbstverständlich Rechnung zu tragen.

Die Kantone des **OSK** tragen per 1. Juni 2022 die Verantwortung für 294 Eingewiesene nach Art. 59 StGB und 35 Verwahrte nach Art. 64 StGB. 10 Eingewiesene befinden sich im vorausgehenden Vollzug der Freiheitsstrafe. 7 Verurteilte verbüssen eine lebenslange Freiheitsstrafe. Die Gesamtzahl der Langzeitverurteilten im OSK beträgt somit 346 Personen. Sie belegen gut 30% der 1'145 Plätze in den Konkordatsanstalten. Vergleichszahlen aus dem Jahr 2020 liegen für das OSK nicht vor.

## 20. Zusammenfassende Schlussfolgerungen aus Sicht der Konkordatssekretariate

Mit Blick auf die grossen Ausbaupläne in der lateinischen Schweiz sollte sich die Weiterentwicklung der Vollzugslandschaft in der Deutschschweiz weniger auf einen Ausbau des nach aktueller Beurteilung ausreichenden Platzangebots ausrichten, als vielmehr auf qualitative Verbesserungen durch Zusammenfassung von Haftplätzen, um kleine Einrichtungen aufheben zu können, eine partnerschaftliche Aufteilung von Spezialvollzugsaufgaben und die Schaffung neuer Angebote für besondere Gefangenengruppen.

Die Realisierung der geplanten gesicherten Forensikplätze ist zu begrüßen; namentlich im Bereich der hochgesicherten Plätze bestehen noch immer lange Wartefristen. Zu beobachten sein wird, ob und wie weit sich das erweiterte Angebot an forensischen Klinikplätzen auf die Auslastung der Vollzugsplätze in den konkordatlichen Massnahmenvollzugseinrichtungen auswirkt. Dem Aufbau dieser zusätzlichen Plätze steht in der gesamten Forensik ein grosser Fachkräftemangel sowohl beim ärztlichen wie beim Pflegepersonal entgegen. Es besteht die Gefahr, dass Plätze zwar gebaut werden, dass sie aber wegen des fehlenden Fachpersonals nicht betrieben werden können. Der Fachkräftemangel macht sich auch im Strafvollzug bemerkbar, wo vollzugsbegleitende ambulante Behandlungen teilweise nur mit Verzögerung oder nicht in der an sich notwendigen Intensität durchgeführt werden können. Hier sind zusammen mit den Verantwortlichen für das Gesundheitswesen erhebliche Anstrengungen nötig bei der Rekrutierung und Ausbildung dieser Fachpersonen, aber auch bei attraktiven Anstellungsbedingungen. Diese Anstrengungen lohnen sich, weil ausgewiesen ist, dass mit gezielten, wissenschaftlich fundierten Therapien und Interventionen die Rückfallraten markant gesenkt werden können. Zudem muss gerade in der psychiatrischen Grundversorgung die Zusammenarbeit mit den Anstalts- und Gefängnisärzten sowie mit Psychiaterinnen und Psychiatern ohne forensisch Zusatzausbildung verstärkt werden, da in diesem Fall forensische Zusatzqualifikationen teilweise nicht notwendig sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass

- in den letzten Jahren über alle Kantone im Konkordatsperimeter des NWI-CH und des OSK betrachtet grundsätzlich genügend Haftplätze vorhanden waren, ausgenommen kurzzeitige Spitzenbelastungen. Allerdings ist diese Feststellung insoweit zu relativieren, als die Zahlen zu wenig differenziert und daher Aussagen zur Auslastung der Spezialvollzugsplätze nicht möglich sind. Die notwendige Differenzierung des Platzangebots führt zu einem erhöhten Platzbedarf bzw. zu niedrigeren Gesamtauslastungen. Zudem bestehen bei der ausländerrechtlichen und auch bei der strafprozessualen Haft grosse Schwankungen bei der Platznachfrage, was entsprechende Platzreserven erfordert. Die Haftplätze liegen sodann geographisch nicht immer dort, wo der Bedarf am grössten ist. Zudem entsprechen die materiellen Haftbedingungen gerade in den Kleinstanstalten den zeitgemässen Anforderungen regelmässig nicht oder nur bedingt, namentlich beim Vollzug von Freiheitsstrafen oder stationären Massnahmen oder auch bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Bei den Gefängnissen (insbesondere im Bereich der strafprozessualen

---

bedingt aus dem Strafvollzug entlassen. Mit 25,8% im Jahr 2010 wurde ein Tiefststand erreicht. Im Jahr 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.



Haft) fehlt eine interkantonale Haftplatzkoordination über alle Konkordatskantone und alle Haftplätze hinweg. Dies hat zur Folge, dass zu gewissen Zeiten in einzelnen Kantonen Haftplätze fehlen, während in anderen Kantonen freie Plätze vorhanden wären;

- Bauvorhaben in den beiden deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten aus aktueller Sicht nicht zu wesentlichen Kapazitätserweiterungen führen sollten, sondern mit Neubauten in erster Linie kleinere und nicht mehr den Standards entsprechenden Kleinanstalten ersetzt bzw. bestehende Angebote qualitativ weiterentwickelt werden sollten<sup>96</sup>;
- bei Anstalten mit weniger als 50 Haftplätzen den gestiegenen Anforderungen namentlich im Bereich soziale Betreuung, Beschäftigung und medizinische Versorgung nicht oder nur mit einem vergleichsweise sehr hohen Aufwand entsprochen werden kann (das Bundesamt für Justiz empfiehlt für einen in fachlicher und wirtschaftlicher Sicht sinnvollen Betrieb sogar wenigstens 100 Haftplätze);
- nicht jeder Kanton eine eigene Haftanstalt betreiben muss. Dies zeigt das Urner Beispiel im NWI-CH: Der Kanton Uri arbeitet seit nunmehr 40 Jahren erfolgreich mit dem Kanton Nidwalden zusammen; ein Beispiel, das Schule machen könnte. Im Bereich des Strafvollzugs ist die JVA Bostadel als interkantonale Anstalt von Basel-Stadt und Zug ein Beispiel einer jahrelangen erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit;
- der Untersuchungshaftvollzug seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung stetig zurückgegangen ist und heute nur noch rund 1/4 aller Inhaftierungen ausmacht; auszugehen ist von einem Bedarf von rund 1'050 Haftplätzen im Konkordatsperimeter von NWI-CH und OSK;
- im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bei der Platzierung der beschuldigten Personen erfolgen sollte, namentlich um Belegungsspitzen zu brechen und den gestiegenen Anforderungen an die materiellen Haftbedingungen gerecht werden zu können;
- der vorzeitige Sanktionenantritt, der stark zugenommen hat, in Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs vollzogen werden müsste, da diese Gefangenen grundsätzlich dem ordentlichen Vollzugsregime unterstehen<sup>97</sup>;
- rund 70% der Haftplätze den konkordatlichen Standards bzw. Grundleistungen für den Straf- und Massnahmenvollzug entsprechen müssten, damit alle Inhaftierten im Straf- oder Massnahmenvollzug (eingeschlossen den vorzeitigen Sanktionenantritt) zeitgerecht in ein den Anforderungen genügendes Vollzugsregime eingewiesen werden können. In den konkordatlich anerkannten und für den Straf- und Massnahmenvollzug spezialisierten Anstalten stehen im NWI-CH lediglich rund 44% aller Plätze zur Verfügung, im OSK rund 52%. Wartezeiten für den Übertritt in konkordatliche Institutionen können zwar nicht immer vermieden werden; es sollte aber darauf geachtet werden, dass längere Strafvollzüge und namentlich Massnahmenvollzüge in den spezialisierten Einrichtungen und nicht in kantonalen Gefängnissen durchgeführt werden, da diese vielfach weder über die nötige Infrastruktur noch die erforderlichen Spezialdienste (für Beschäftigung, medizinische und therapeutische Betreuung oder Behandlung, schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung, sinnvolle Freizeitgestaltung) verfügen. Nach den Konkordatsvereinbarungen von NWI-CH (Art. 13 Abs. 1) und OSK (Art. 9 Abs. 1) haben sich die beteiligten Kantone verpflichtet, Freiheitsstrafen und stationäre Massnahmen grundsätzlich in den konkordatlichen Vollzugsinstitutionen zu vollziehen;
- durch Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft in den vergangenen Jahren konstant weniger als 5% aller Plätze belegt wurden; auszugehen ist von einem Bedarf von rund 260 bis 280 Haftplätzen im Konkordatsperimeter von NWI-CH und OSK; diese Plätze sollten in Berücksichtigung der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung in speziellen, nur zu diesem Zweck vorgesehenen Vollzugsanstalten (Ausschaffungszentren) vorgesehen werden;

<sup>96</sup> Eine verstärkte Ausdifferenzierung des Platzangebots kann allerdings gewisse Kapazitätserweiterungen notwendig machen.

<sup>97</sup> Art. 236 Abs. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung, SR 312.0.



- Entwicklungspotentiale und Bedürfnisse im Bereich von Spezialvollzugsabteilungen liegen, namentlich für
  - verwahrte Personen nach Art. 64 StGB,
  - lebensältere, kranke und pflegebedürftige Insassen (eingeschlossen Palliativpflege),
  - vulnerable Gefangengruppen, namentlich für Insassen mit kognitiven Einschränkungen (geistiger Abbau infolge Sucht bzw. Medikamentenkonsum, Minderintelligenz),
  - Insassen mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen, welche eine Integration in den geschlossenen oder offenen Normalvollzug nicht zulassen,
  - die offene Unterbringung von forensischen Insassen, namentlich in Heimwesen und mit anschließender ambulanter Nachsorge;
- es für die Anstaltsplanung zentral ist (im Originaltext wird von Spitalplanung gesprochen), dass die richtige Leistung am richtigen Ort in richtiger Qualität erbracht wird. «Wir wollen eine integrierte Versorgung fördern und eine Überversorgung eindämmen. Unwirtschaftliche Erweiterungen sollen vermieden werden»<sup>98</sup>.

## 21. Künftiger Planungsprozess

Im Projekt HORIZONT wird die Gestaltung des künftigen gemeinsamen Planungsprozesses entwickelt. Es soll aufgezeigt werden,

- wie die Planung des stationären Vollzugsangebots bei den staatlichen und den privaten Vollzugseinrichtungen (eingeschlossen die Forensik) künftig gestaltet werden soll;
- welche Voraussetzungen dafür notwendig sind (wie beispielsweise eine gemeinsame Fachsprache mit einheitlichen Definitionen und eine gemeinsame Zusammenbeitskultur);
- welcher Inhalt für einen aussagekräftigen Planungsbericht notwendig ist, namentlich auch in welcher Differenzierung die Vollzugssituation dargestellt werden soll und welche Informationen mit Blick auf den Schutz der in den letzten Jahren getätigten Investitionen zweckmässig sind;
- welche für die Planung massgeblichen Entwicklungen (beispielsweise Kriminalitätsentwicklung, Entwicklung der Verurteilungspraxis, Entwicklung der Insassenpopulation, bauliche und inhaltliche Entwicklungen und Planungen in der Vollzugslandschaft der Kantone) berücksichtigt werden sollten;
- wie das Zielbild für die künftige Vollzugslandschaft entwickelt werden kann
- sowie wie der Handlungsbedarf (Gegenüberstellung von Ist-Situation und Zielbild) aufgezeigt und wie Handlungsempfehlungen erarbeitet werden sollen.

Zu klären in diesem Prozess sind die Aufgaben, Rollen und Zusammenspiel von Konkordaten und Bund. Der Bund unterstützt die Kantone teilweise mit Baubeiträgen (strafrechtlicher Sanktionenvollzug, ausländerrechtliche Administrativhaft) und teilweise mit Beiträgen an die Betriebskosten (Massnahmenzentren für junge Erwachsene). Für die Ausrichtung von Baubeiträgen ist u.a. eine konkordatliche Beurteilung des Bedarfs notwendig. Zunehmend ist bei der Platzplanung, gerade bei Spezialvollzugsplätzen, eine überkonkordatliche Perspektive notwendig. Spezialvollzugsangebote können besondere Anforderungen an die bauliche Infrastruktur und namentlich an den Betrieb stellen. Es ist beispielsweise für pflegebedürftige Inhaftierte einerseits bauseits sicherzustellen, dass die nötige Infrastruktur (Pflegebetten erfordern beispielsweise genügend breite Türen, die Nasszellen müssen so ausgerüstet sein, dass sie von Inhaftierten mit Mobilitätseinschränkungen genutzt werden können) bereitgestellt werden kann. Andererseits sind für die Betriebe neben dem Betreuungs- und Sicherheitspersonal Fachkräfte mit medizinischen bzw. Pflegekompetenzen notwendig. Dies zeigt klar auf, dass es künftig gewisse Spezialisierungen in der Vollzugslandschaft braucht im Sinn einer Differenzierung und qualitativen Weiterentwicklung des Vollzugsangebots. Dies ist auch zum Schutz von Investitionen angezeigt.

---

<sup>98</sup> Natalie Rickli, Gesundheitsdirektorin des Kantons Zürich, NZZ vom 15. März 2022.