



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend Kosten und Entwicklungen im Straf- und Massnahmenvollzug**
(Vorlage Nr. 2863.1 – 15764)

Antwort des Regierungsrats
vom 30. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion reichte am 17. April 2018 eine Interpellation ein, mit welcher sie Informationen zu den Kosten und Entwicklungen im Straf- und Massnahmenvollzug wünscht. Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 3. Mai 2018 an den Regierungsrat. Der Regierungsrat nimmt zu den in der Interpellation gestellten Fragen wie folgt Stellung:

Frage 1: Wie haben sich die Kosten der Strafanstalt des Kantons Zug (Erwachsene und Jugendliche) sowie bei der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel in den letzten 5 Jahren entwickelt?

Die Kosten werden in den Anstalten nicht pro Haftart separat erhoben, da eine solche Aufteilung der Betriebskosten (Personal, Unterhalt, Sicherheit etc.) nicht möglich ist. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Gesamtkosten in der Strafanstalt Zug und in der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel (IKS Bostadel).

Strafanstalt Zug

	Aufwand	Ertrag	Saldo
2013	Fr. -3 633 255.88	Fr. 1 144 480.60	Fr. -2 488 775.28
2014	Fr. -3 711 485.33	Fr. 905 141.05	Fr. -2 806 344.28
2015	Fr. -3 402 554.06	Fr. 1 072 253.05	Fr. -2 330 301.01
2016	Fr. -3 158 537.15	Fr. 1 521 897.68	Fr. -1 636 639.47
2017	Fr. -3 267 717.07	Fr. 1 616 201.10	Fr. -1 651 515.97

Der Ertrag in der Strafanstalt Zug fällt deshalb gering aus, weil kantonsintern mit den einweisenden Behörden (Vollzugs- und Bewährungsdienst [VBD], Amt für Migration [AFM], Staatsanwaltschaft und Jugendstaatsanwaltschaft) keine Kostenverrechnung stattfindet.

Der Vollzug von Jugendstrafen und Jugendmassnahmen liegt gemäss § 120 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) in der Zuständigkeit der Jugendanwaltschaft. Untersuchungshaften und kurzfristige Strafen werden soweit vertretbar in der Strafanstalt Zug vollzogen.

Interkantonale Strafanstalt Bostadel (IKS Bostadel)

Die IKS Bostadel wird von den Kantonen Basel-Stadt und Zug gemeinsam betrieben, wobei der Kanton Basel-Stadt 4/5 und der Kanton Zug 1/5 der Betriebskosten trägt. Gewinn und Verlust werden entsprechend aufgeteilt.

	Aufwand	Ertrag	Gewinn-Anteil BS (4/5)	Gewinn-Anteil ZG (1/5)
2013	Fr. 15 041 812.70	Fr. 16 068 992.04	Fr. 821 723.47	Fr. 205 435.87
2014	Fr. 15 935 398.42	Fr. 16 359 744.75	Fr. 339 557.06	Fr. 84 889.27
2015	Fr. 15 790 039.11	Fr. 16 250 484.46	Fr. 368 356.28	Fr. 92 089.07
2016	Fr. 15 901 284.59	Fr. 16 041 450.01	Fr. 112 132.34	Fr. 28 033.08
2017	Fr. 16 707 977.96	Fr. 16 722 088.54	Fr. 11 288.46	Fr. 2 822.12

Frage 2: Wie verhält es sich bei den Kosten von Massnahmen im gleichen Zeitraum bezogen auf dieselben Anstalten und Personenkategorien?

Wie bereits erwähnt, werden die Kosten für die einzelnen Haftarten für Erwachsene in der Strafanstalt Zug und in der IKS Bostadel nicht separat aufgeführt.

Der stationäre Massnahmenvollzug von Jugendlichen ist in speziell vorgesehenen Jugendeinrichtungen (Erziehungsheime oder Massnahmenzentren) durchzuführen (vgl. Art. 15 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht [Jugendstrafgesetz, JStG] vom 20. Juni 2003; SR 311.1). Der Kanton Zug besitzt keine solchen Einrichtungen.

Frage 3: Welche Kostenentwicklung ist bei der Administrativhaft, insbesondere der Ausschaffungshaft im genannten Zeitraum zu verzeichnen?

Verschiedene Gründe haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Zahl der Administrativhaften in der Strafanstalt Zug kontinuierlich zurückgegangen ist. Die Schweiz ist an das Dublin-System gebunden, wonach im Dublin-Raum nur ein Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Seit Juli 2015 wendet die Schweiz die Dublin-III-Verordnung an. Diese sieht vor, dass eine Administrativhaft nur noch gegenüber Personen angewendet werden kann, bei welchen eine *erhebliche* Untertauchgefahr besteht. Weiter führte der in den letzten Jahren hohe Anteil positiver Asylentscheide und vorläufiger Aufnahmen ganz allgemein dazu, dass ein Grossteil der Asylsuchenden in der Schweiz ein Bleiberecht erhält und somit eine Wegweisung bzw. eine Ausschaffungshaft entfällt. Letztlich sind die tieferen Zahlen bei den Administrativhaften auch darauf zurückzuführen, dass sich die Asylzahlen in der Schweiz seit 2017 auf einem vergleichsweise tieferen Niveau bewegen. Konkret hat sich die Anzahl der vom AFM angeordneten Hafttage im besagten Zeitraum wie folgt entwickelt:

2013: 3044 Hafttage
 2014: 2487 Hafttage
 2015: 2349 Hafttage
 2016: 2092 Hafttage
 2017: 1192 Hafttage

Wie bereits erwähnt, werden die Kosten für die einzelnen Haftarten in der Strafanstalt Zug jedoch nicht separat aufgeführt.

Die IKS Bostadel führt keine Administrativhaft durch.

Frage 4: Wie hoch ist die durchschnittliche Belegungsquote bei beiden Anstalten?

Die Belegungsquote in der Strafanstalt Zug betrug durchschnittlich 77.3%. Die Vollzugsabteilung ist praktisch immer voll belegt. Die Schwankungen sind durch die unterschiedliche Bele-

gung in der Untersuchungs-/Sicherheitshaft und Administrativhaft begründet. Die Belegungsquote nach Haftart gestaltete sich wie folgt:

Haftart	2013	2014	2015	2016	2017
Vollzug	105%	100%	93%	92%	100%
Untersuchungs-/ Sicherheitshaft	56%	75%	61%	51%	63%
Administrativhaft	58%	55%	61%	48%	39%
Total über alle Haftarten	80.2%	83.2%	75.1%	72%	76.1%

In der IKS Bostadel sind durchschnittlich 97.2% der Plätze belegt.

Frage 5: Wie sieht der Bedarf an Strafvollzugsplätzen inklusive Administrativhaft schweizweit und in unserem Strafvollzugskonkordat aus?

Alle Haftarten: Die Belegungsrate aller Anstalten im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz lag im Jahre 2017 bei 87.5% und somit etwas tiefer als im Vorjahr, wo der Wert bei 88.4% lag. Dies verdeutlicht, dass über den gesamten Konkordatsperimeter und über alle Haftarten betrachtet immer genügend Haftplätze zur Verfügung standen. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat lag die Belegungsrate im Jahr 2017 bei 79.8% und im lateinischen bei 107.3%. Somit besteht nur in diesem Konkordat eine kritische Situation in Bezug auf die Überbelegung der Anstalten.

Betreffend den Strafvollzug dürfte die Tendenz schweizweit ähnlich sein wie bezogen auf alle Haftarten. Im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz besteht kein Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Zu beachten ist jedoch, dass im Bereich der Spezialvollzüge für verwahrte Gefangene und betagte Gefangene andere Anforderungen bestehen: Aus Sicht des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz besteht mittelfristig ein Bedarf an spezialisierten Verwahrungsplätzen. In der Justizvollzugsanstalt Schachen (SO) wird derzeit in einem Pilotprojekt eine Abteilung mit sechs Plätzen für den Vollzug von Verwahrungen genutzt. Hier sollen Verwahrte, bei welchen im Verwahrungsvollzug keine Aussichten auf Vollzugslockerungen bestehen und sich somit ein Langzeitaufenthalt abzeichnet, nach Verbüßung der Grundstrafe aufgenommen werden. Bei rund 50 Verwahrten in unserem Strafvollzugskonkordat mit zunehmender Tendenz (ZG aktuell zwei), besteht somit ein klares Bedürfnis für spezialisierte Verwahrungsabteilungen in geschlossenen Strafanstalten. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass künftig spezialisierte Abteilungen entstehen müssen, welche pflegebedürftige und sterbende Eingewiesene in einem gesicherten Rahmen aufnehmen, betreuen und (palliativ) pflegen können. Wegen der hochspezialisierten Aufgabe sollte hier eine einzige Anstalt oder Anstaltsabteilung diese Aufgabe für das ganze Konkordat übernehmen.

Administrativhaft: In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs angenommen. Diese Änderungen werden voraussichtlich am 1. März 2019 in Kraft treten. Neu werden in der Schweiz sechs Asylregionen geschaffen (Westschweiz, Nordwestschweiz, Bern, Zürich, Zentral- und Südschweiz, Ostschweiz). Dabei werden pro Region zwei bis fünf Bundeszentren realisiert, wovon jeweils eines Verfahrensfunktion haben wird. Da einige Zentren neu gebaut werden oder erst später verfügbar sind, werden nicht alle geplanten Bundesasylzentren bis zur Verfahrensumstellung im Jahr 2019 betriebsbereit sein. Das neue Gesetz sieht vor, dass grundsätzlich der Standortkanton eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion für den Wegweisungsvollzug zuständig ist. In der Region Zentral- und

Südschweiz, zu der der Kanton Zug gehört, hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) im September 2018 das Plangenehmigungsverfahren für den Bau des neuen Zentrums auf dem Areal Wintersried in Schwyz eingeleitet. Im Rahmen einer Übergangslösung wurde der Betrieb des Bundeszentrums Glaubenberg (Obwalden) bis 2022 verlängert. Eng mit der Standortfrage eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion ist die Frage nach der Verfügbarkeit von Haftplätzen verknüpft. In diesem Zusammenhang koordiniert und plant die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die in den sechs Regionen nötige Anzahl von Haftplätzen nach der Umsetzung der Neustrukturierung. Am 17. Dezember 2017 hat die KKJPD festgehalten, dass in der Region Zentral- und Südschweiz nach der Inkraftsetzung der Neustrukturierung nach aktuellem Planungsstand 20 bis 30 Haftplätze fehlen und dass dieses Problem mit einem geplanten Projekt in Stans mit 30 zusätzlichen Administrativhaftplätzen weitgehend gelöst werden könnte. Im Kanton Zug stehen in der kantonalen Strafanstalt aktuell 12 Plätze zur Verfügung, wobei Haftplätze regelmässig an andere Kantone vermietet werden. Sowohl das AFM als auch die KKJPD gehen davon aus, dass im Kanton Zug die Zahl der Administrativhaftplätze auch nach der Umsetzung der Neustrukturierung ausreichend sein wird.

a) Sind nächstens in unserem Konkordat oder im Kanton Zug Neu- oder Ersatzinvestitionen respektive Renovationen notwendig?

Die folgenden Antworten konzentrieren sich auf die Situation im Kanton Zug. Die Baudirektion bewertet die kantonalen Liegenschaften mit einem Programm, welches den Ersatz von Bauteilen anhand deren durchschnittlichen Lebensdauer berechnet. Je nach Zustand des Bauteils kann der theoretische Ersatztermin angepasst werden. Gestützt auf diese Daten legt die Baudirektion eine 5-Jahresstrategie sowie einen Ausblick auf die nächsten 15 Jahre fest.

In der Strafanstalt Zug stehen in den nächsten 10 Jahren voraussichtlich folgende grössere Instandsetzungen/Erneuerungen an:

2019: Einwurf-/Einsichtschutz 365 000 Franken (Budget noch nicht genehmigt)

2019: Instandsetzung Lift 100 000 Franken (Budget noch nicht genehmigt)

2022: Instandsetzung Flachdächer 100 000 Franken

2024: Ersatz Sicherheitstechnik 1 500 000 Franken

2028: Totalsanierung 8 000 000 Franken

IKS Bostadel: Die Gebäude aus den 1970er Jahren müssen demnächst einer Sanierung unterzogen werden. Gleichzeitig wird eine Erweiterung um ca. 20 Plätze für betagte und pflegebedürftige Gefangene geprüft (vgl. zum Bedarf Antwort oben zur allgemeinen Frage 5). Es wird abzuklären sein, ob diese Erweiterung allenfalls vorab erstellt werden soll, um während den Sanierungsarbeiten als bereits nutzbare Zwischenlösung zu dienen. Dadurch könnte der Betrieb weitgehend aufrechterhalten werden. Derzeit liegen die entsprechenden Machbarkeitsstudien vor und die Paritätische Aufsichtskommission (PAKO) hat kürzlich ihr Einverständnis für die Projekte gegeben. Als nächstes werden die politischen Prozesse in den Kantonen Basel-Stadt und Zug eingeleitet werden.

Frage 6: Sind Kosteneinsparungen möglich, z.B. Vollzug im Ausland, häufigere Gewährung der bedingten Entlassung, elektronische Fussfessel etc.?

a) Erfolgen diesbezügliche Anstrengungen?

Die Art und Weise der Durchführung von Strafvollzügen ist bundesrechtlich geregelt. Einzig aufgrund von Kosteneinsparungen können weder Vollzüge im Ausland, noch Vollzüge mittels Electronic Monitoring, noch häufigere bedingte Entlassungen gewährt werden. Der VBD und die Jugendanwaltschaft haben sich an die gesetzlichen Bestimmungen zu halten.

Bei den Vollzügen im Ausland gilt es zu unterscheiden, ob der Vollzug im Heimatland der ausländischen Person erfolgen soll oder in einem anderen Staat: Bei Vollzügen von Urteilen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern in deren Heimatland bzw. der stellvertretenden Strafvollstreckung sind die Vorgaben des Bundesamtes für Justiz massgebend. In den letzten Jahren konnte der VBD in zwei Fällen erfolgreich Antrag auf stellvertretende Strafvollstreckung in Deutschland stellen.

In Bezug auf die Frage, ob es zulässig ist, in der Schweiz ausgesprochene Freiheitsstrafen in öffentlichen oder privat geführten Strafvollzugsanstalten im Ausland zu vollstrecken, wenn es sich bei den Verurteilten um Schweizer Bürgerinnen oder Bürger handelt oder um Ausländerinnen und Ausländer, der Vollstreckungsstaat aber nicht mit dem Heimatstaat der Verurteilten identisch ist, gibt es ein vom Bundesamt für Justiz in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Bernhard Rütsche¹. Gemäss diesem Gutachten fehlt es im geltenden Recht an den notwendigen Rechtsgrundlagen für eine Auslagerung des Vollzugs von in der Schweiz ausgesprochenen Freiheitsstrafen in Drittstaaten. Dies unabhängig davon, ob es sich um Schweizerinnen und Schweizer oder Ausländerinnen und Ausländer handelt. Ein Strafvollzug in Drittstaaten ist damit nach geltendem Recht unzulässig.

Electronic Monitoring (EM): EM ist möglich für den Vollzug von Freiheits- oder Ersatzfreiheitsstrafen von 20 Tagen bis 12 Monaten oder anstelle des Arbeitsexternats oder des Arbeits- und Wohnexternats für die Dauer von 3 bis 12 Monaten. Vorausgesetzt wird jedoch u.a. dass nicht zu erwarten ist, dass die verurteilte Person flieht oder weitere Straftaten begeht, dass sie über eine dauerhafte Unterkunft verfügt, einer geregelten Arbeit oder Ausbildung nachgeht und dass die mit ihr zusammenlebenden erwachsenen Personen einverstanden sind (vgl. Art. 79b StGB sowie die Konkordatsrichtlinie 12.0 vom 24. März 2017 betreffend die besonderen Vollzugsformen). Bisher konnten im Erwachsenenbereich keine Vollzüge mittels EM durchgeführt werden.

Bedingte Entlassungen: Die Gewährung der bedingten Entlassung ist im Erwachsenenbereich von Gesetzes wegen die Regel. Der VBD hält sich in seinen Entscheidungen an die gesetzlichen Vorgaben. Bei illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern wird die Gewährung der bedingten Entlassung i.d.R. an die Ausschaffung geknüpft. Kann eine solche nicht durchgeführt werden, macht sich die betreffende Person sofort nach der Entlassung wieder strafbar (Verstoss gegen das Ausländerrecht). Auch im Jugendstrafrecht sind die Voraussetzungen für die bedingten Entlassungen gesetzlich klar vorgegeben (vgl. Art. 28 JStG). Ein Ermessen ist praktisch nicht vorhanden. Zudem ist die Anzahl der Freiheitsentzüge im Jugendstrafrecht aufgrund der gesetzlichen Konzeption sehr gering und die Strafrahmen sind knapp bemessen, so dass hier kaum Potential für Einsparungen gegeben ist.

Frage 7: *Hat die definitive Einführung der elektronischen Fussfessel im Kanton Zug zu Kosteneinsparungen geführt? Wieso allenfalls nicht?*

a) *In welchem Umfang wird dieses Instrument zwischenzeitlich im Kanton Zug eingesetzt?*

b) *Ist ein intensiverer Einsatz wünschenswert?*

Diese Vollzugsform des EM kann bei Erwachsenen erst für Urteile ab dem 1. Januar 2018 angewandt werden. Bis heute hatte der VBD keine Strafe zu vollziehen, bei welcher die gesetzlichen und konkordatlichen Voraussetzungen (vgl. Antwort zu Frage 6) erfüllt gewesen wären. In Bezug auf Kosteneinsparungen können somit keine konkreten Angaben gemacht werden. Wenn eine verurteilte Person jedoch auch während dem Vollzug einer geregelten Arbeit nach-

¹ https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/rf/ruetsche/dok/GutachtenStrafvollzug_2015_DEF_2.pdf

gehen und sich dadurch an den Vollzugskosten beteiligen kann, reduzieren sich die Vollzugskosten entsprechend. Bei Fällen, wo die Voraussetzungen erfüllt sind, würde der Vollzug natürlich mittels EM durchgeführt.

Die Jugendanwaltschaft des Kantons Zug setzte EM im Jugendbereich seit 2013 zusammen mit dem VBD und ab 2015 in Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter vor allem zur Überprüfung von Massnahmen wie Ausgangssperren und Rayonverboten punktuell bei ca. 1-2 Fällen pro Jahr ein. Die Fälle, bei denen die elektronische Fussfessel zum Einsatz kommt, müssen sehr gut evaluiert und begleitet werden. Die Voraussetzungen werden aber auch hier immer geprüft und die elektronische Fussfessel wenn möglich eingesetzt.

Frage 8: Macht das Bestehen von drei Strafvollzugskonkordaten noch Sinn und wie werden schweizweit die Standards im Strafvollzug gehandhabt und aufeinander abgestimmt?

Eine Zusammenlegung der drei Strafvollzugskonkordate macht aus Sicht des Kantons Zug durchaus Sinn, da so unter anderem die Standards vereinheitlicht werden könnten und die Vernetzung gestärkt würde. An der Konkordatskonferenz vom 24. März 2017 haben sich die Mehrheit der teilnehmenden Regierungsrätinnen und -räte des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz jedoch für den Fortbestand der drei Strafvollzugskonkordate ausgesprochen. Es wird jedoch eine engere Zusammenarbeit mit dem Ostschweizer Konkordat angestrebt. Schweizweit werden mit dem Aufbau des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) Themenbereiche zentralisiert und auch überkonkordatlich geregelt (www.skjv.ch). Die drei Strafvollzugskonkordate stimmen die Standards dadurch vermehrt miteinander ab.

Frage 9: Gab es in den letzten 5 Jahren im Kanton Zug auch ähnlich teure Vollzüge wie der Fall «Carlos» im Kanton Zürich? Wie ist hier die Praxis bei der Jugend- und Staatsanwaltschaft bezüglich Strafmass und Massnahmen?

Im Erwachsenensanktionsrecht gab es auch im Kanton Zug ähnlich teure Fälle, jedoch keinen mit «Carlos» vergleichbaren Vollzugsfall mit sogenannten Sondersettings. Der Strafvollzug des Kantons Zug (inkl. Kosten) wird jedes Jahr im Frühling durch eine Delegation der Justizprüfungskommission vor Ort visitiert und kontrolliert.

Auch bei den Jugendlichen gab es teure Vollzugsfälle, jedoch keine Fälle mit Sondersettings. Die im Kanton Zug ebenfalls vorhandenen schwierigen und gefährlichen Jugendlichen sind entweder in geschlossenen Institutionen oder im Gefängnis untergebracht. Diese Massnahmen werden laufend auch mit Blick auf die Kostenfolge für die öffentliche Hand überprüft und soweit möglich angepasst. Die Sicherheit der Bevölkerung wird dabei ebenfalls massgeblich berücksichtigt. Im Kanton Zug gibt es grundsätzlich keine stationären Einrichtungen, in welchen der Jugendstraf- oder Massnahmenvollzug vollstreckt werden kann. Die meisten durch den Kanton Zug platzierten Jugendlichen werden in Einrichtungen anderer Kantone (v.a. BL, AG, ZH, SG, TG) untergebracht. Mangels genügend geeigneter Einrichtungen ist der Vollzug auch in gut ausgewählten privaten Einrichtungen möglich (vgl. Art. 42 Abs. 2 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 [Jugendstrafprozessordnung, JStPO; SR 312.1]). Solche stationären erzieherischen Massnahmen sind teuer, insbesondere wenn diese zum Schutz der Bevölkerung in geschlossenen Settings vollzogen werden müssen (Art. 18 Abs. 2 JStPO).

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 30. Oktober 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

115/bue