Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales
Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali

STRAFVOLLZUGSKONKORDATE DER NORDWEST-, INNER- UND OSTSCHWEIZER KANTONE

LE CONCORDAT LATIN

KKLJV CCSPC CDSPC

Schweizerischer Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung 2025 bis 2050.

Erster gemeinsamer Bericht der Strafvollzugskonkordate der lateinischen Schweiz, der Nordwest- und Innerschweiz und der Ostschweiz.

Impressum

Herausgeber
Strafvollzugskonkordate NWI und OSK
Konkordatssekretariat
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3011 Bern

Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz
Generalsekretariat
Avenue de Beauregard 13
1700 Fribourg

Erarbeitung
Schweizerisches Kompetenzzentrum
für den Justizvollzug SKJV
Route de l'Ancienne Papeterie 210
1723 Marly
www.skjv.ch

in Kooperation mit den Strafvollzugskonkordaten, der Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) und der Arbeitsgruppe Anstaltsplanung.

Sprachen
Dieser Bericht liegt in deutscher und französischer Sprache vor, die Zusammenfassung des Berichts in italienischer Sprache.

Ausgabe
29. Januar 2026

Politisches Fazit der drei Konkordatspräsidentinnen zum schweizerischen Grundlagenbericht Anstaltsplanung

Der gesetzliche Auftrag der Kantone und Strafvollzugskonkordate besteht darin, eine ausreichende Zahl rechtskonformer Haftplätze bereitzustellen. Da die Planung und der Bau von Vollzugseinrichtungen erfahrungsgemäss zehn bis zwanzig Jahre dauern, sind frühzeitige Entscheidungen und eine vorausschauende Planung von grosser Bedeutung. Verzögerungen führen regelmässig dazu, dass auf erkennbare Entwicklungen zu spät reagiert wird.

Der Grundlagenbericht zeigt deutlich, dass die bestehenden Einrichtungen mit einer durchschnittlichen Auslastung von 93 % heute die Kapazitätsgrenze erreicht oder überschritten haben. Ab einer Auslastung von über 90 %, oder im Rahmen der Untersuchungshaft über 85 %, fehlt der notwendige Spielraum, um die üblichen Schwankungen in der Belegung – etwa bei sofortigen Festnahmen, der Vollstreckung von Haftbefehlen oder beim Vollzug kurzer Freiheitsstrafen – angemessen aufzufangen.

Damit der Strafjustiz auch künftig genügend Vollzugsplätze zur Verfügung stehen, müssen die drei Strafvollzugskonkordate die Anstaltsplanung auf Basis dieses Berichts konsequent weiterführen. Gleichzeitig sind die Kantone gefordert, die bereits geplanten Infrastrukturprojekte prioritär umzusetzen. Nur durch ein vorausschauendes Handeln und ein koordiniertes Vorgehen kann der Justizvollzug seinen Beitrag zur inneren Sicherheit der Schweiz langfristig gewährleisten.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr, Präsidentin Strafvollzugskonkordat OSK

Staatsrätin Carole-Anne Kast, Präsidentin Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz

Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi, Präsidentin Strafvollzugskonkordat NWI

***

Resümee

Dies ist der erste gemeinsame Grundlagenbericht der drei Schweizer Strafvollzugskonkordate der lateinischen Schweiz (CL), der Nordwest- und Innerschweiz (NWI) und der Ostschweiz (OSK). Auf Basis der Daten aus dem Monitoring Justizvollzug (MJV) des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) bietet er eine faktenbasierte Grundlage zur gesamtschweizerischen Planung von Justizvollzugseinrichtungen.

AUSGANGSLAGE (TEIL I)

Kapazitäten der Einrichtungen: Im Jahr 2024 standen schweizweit in den 90 Einrichtungen als Soll-Kapazität 7'310 Plätze und als mittlere Ist-Kapazität 7'217 Plätze zur Verfügung. Rund 1 % der Plätze war aufgrund von laufenden Instandhaltungsarbeiten nicht verfügbar. Von den verfügbaren 7'217 Plätzen entfielen 1'754 spezifisch auf die Untersuchungshaft, 2'396 auf den geschlossenen Strafvollzug, 750 auf den offenen Strafvollzug, ferner gab es 1'001 flexible Plätze ohne spezifische Widmung, die hauptsächlich für Untersuchungshaft und Strafvollzug verwendet werden können; im Massnahmenvollzug gab es insgesamt 437 Plätze, davon 199 im offenen und 222 im geschlossenen Massnahmenvollzug, sowie 16 flexible Plätze. In der Administrativhaft wurden 264 Plätze angeboten. Weiter gezählt wurden 66 Plätze für die Halbgefangenschaft, 57 für das Arbeitsexternat, 198 für den Spezialvollzug (z.B. Integrationsabteilungen, Abteilung für Pflegebedürftige, etc.), 85 für den Sicherheitsvollzug sowie 211 für andere Regime (z.B. Jugendliche, Polizeihaft, Militärhaft).

Belegung der Einrichtungen: Im Durchschnitt der Stichtage 2024 waren von den 7'217 Plätzen rund 6'715 belegt und 502 Plätze frei verfügbar, was einer Belegungsrate von 93 % entspricht. Diese hat sich im Vergleich zum Vorjahr (2023: 91 %) um rund zwei Prozentpunkte erhöht. Von 90 Einrichtungen wiesen 27 eine Belegungsrate von mehr als 90 % auf und von diesen waren 15 Einrichtungen mit Raten über 100 % belegt. In 32 Einrichtungen betrug die Belegungsrate 80 bis 89 %. Nur in 31 Einrichtungen betrug sie weniger als 80 % und in 17 dieser Einrichtungen weniger als 70 %.

Im CL überstieg die mittlere Belegung von 2'640 Plätzen die verfügbare Ist-Kapazität von 2'568 um 72 Plätze, was einer Belegungsrate von 103 % entspricht. Im NWI waren von 2'430 Plätzen rund 2'242 belegt, was 188 verfügbaren Plätzen und einer Belegungsrate von 92 % entspricht. Im OSK waren von 2'218 Plätzen im Durchschnitt 1'833 belegt, was eine Differenz von 385 Plätzen und eine Belegungsrate von 83 % ergibt.

Einweisungsgründe: Die 90 Einrichtungen haben insgesamt rund 6'307 Plätze für die Untersuchungshaft und den Strafvollzug angeboten, davon 5'306 Plätze mit spezifischer Widmung und 1'001 flexible Plätze ohne spezifische Widmung. Diesen 6'307 Plätzen stand ein mittlerer Bedarf von 5'874 Personen mit den entsprechenden Einweisungsgründen gegenüber. Der Bedarf betrug somit 93 % der Kapazität bzw. waren im Durchschnitt 7 % der Plätze bzw. 433 Plätze nicht belegt. Im Massnahmenvollzug (Art. 59–61 StGB) kam auf eine Totalkapazität von 437 Plätzen ein Bedarf von 509 Personen mit einer Massnahme als Einweisungsgrund (116 % bzw. 72 fehlende Plätze) und in der Administrativhaft waren es 264 Plätze und ein korrespondierender Bedarf von 183 (69 % bzw. 81 nicht belegte Plätze).

Im CL belegten Personen mit Einweisungsgrund Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe 99 % der in diesem Bereich vorhandenen Plätze (= 29 freie Plätze), Personen mit einer Massnahme als Einweisungsgrund 252 %

der dafür vorhandenen Plätze (= 117 fehlende Plätze) und Personen mit Einweisungsgrund Administrativhaft 65 % der dafür vorhandenen Plätze (= 19 freie Plätze). Im NWI waren es im Bereich Untersuchungshaft und Strafvollzug 91 % (= 185 freie Plätze), im Massnahmenvollzug 94 % (= 12 freie Plätze) und in der Administrativhaft 79 % (= 14 freie Plätze), im OSK im Bereich Untersuchungshaft und Strafvollzug 88 % (= 87 freie Plätze), Massnahmenvollzug 79 % (= 33 freie Plätze) und Administrativhaft 66 % (= 48 freie Plätze). Im OSK befanden sich die nicht belegten Plätze im Massnahmenvollzug hauptsächlich in den Einrichtungen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB).

Einweisungen in andere Einrichtungen: Im Jahr 2024 befanden sich am Stichtag 710 Personen (9,6 %) für den Vollzug ihrer Sanktion in einer forensisch-psychiatrischen Klinik, in einem forensischen Wohn-/Pflegeheim oder in einer Institution der Suchthilfe. Dieser Anteil variiert je nach Konkordat: im CL waren es 182 Personen (6,4 %), im NWI 274 Personen (10,9 %) und im OSK 254 Personen (12,2 %). Insgesamt wurden Massnahmen nach Art. 59 StGB häufiger in einer anderen Einrichtung vollzogen als in einer Justizvollzugseinrichtung: Von total 905 Personen mit solchen Massnahmen wurden 570 in eine forensisch-psychiatrische Klinik oder in ein Heim (63,0 %) eingewiesen und nur 335 in eine Justizvollzugseinrichtung (37,0 %).

In einer gesonderten Auswertung zeigte sich eine sehr hohe Auslastung der forensisch-psychiatrischen Kliniken: Am Stichtag 1. Mai 2025 waren von 288 Plätzen 281 belegt, was einer Belegungsrate von 98 % entspricht. Je höher die Sicherheitsstufe, desto höher fiel die Belegung aus: Im offenen Setting waren nur 9 von 13 belegt (69%), im geschlossenen Setting waren es dagegen 245 von 248 Plätzen, was einer Belegungsrate von 98 % entspricht. Die Kliniken Rheinau und die UPK Basel waren mit 103% bzw. 101% überbelegt.

Spezielle Vollzugsregimes: In fünfzehn Einrichtungen aus zehn Kantonen stehen spezifische Abteilungen für den behandlungs- und/oder sicherheitsorientierten Vollzug zur Verfügung, die insgesamt 268 Plätze anbieten. Verbreitet sind insbesondere Abteilungen für Eingewiesene, die im Normalvollzug nicht angemessen betreut werden können. Dazu gehören beispielsweise psychisch auffällige Personen, ältere und pflegebedürftige Personen, verwahrte Personen oder Mütter mit Kindern.

Frauenvollzug: Im Jahr 2024 gab es 492 spezifische Frauenplätze (Belegungsrate 79 %), die sich auf 27 Einrichtungen verteilten. Die JVA Hindelbank (BE), La Tuilière (VD) und Dielsdorf (ZH) stellten fast die Hälfte dieser Kapazitäten. In den anderen Einrichtungen existieren Frauenplätze als räumlich und organisatorisch separate Einheiten (z.B. Abteilung, Bereich) neben dem Männervollzug. Das NWI verfügte über rund 197 Plätze, die durchschnittlich zu 81 % belegt waren, das CL über 151 Plätze (Belegungsrate 95 %) und das OSK über 144 (61 %).

Interkonkordatliche Platzierungen: Im Jahr 2024 wurden im lateinischen Konkordat 99,0 % (2'607) aller inhaftierten Personen durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, nur 18 Personen durch eine Behörde aus den beiden anderen Konkordaten. Umgekehrt hat das lateinische Konkordat 73 Personen ins NWI und 61 ins OSK platziert. Im Konkordat NWI waren 91,8 % (2'042) durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, 3,3 % (73) stammten aus dem CL und 4,8 % (108) aus dem Ostschweizer Konkordat. Seinerseits hat es 168 Personen ins OSK und 17 in das CL platziert. Im OSK waren 86,9 % (1'592) aller inhaftierten Personen in den Einrichtungen innerkonkordatlich platziert, 61 Personen wurden durch das CL und 168 durch das NWI dorthin eingewiesen, während umgekehrt das OSK 108 ins NWI und eine Person ins CL einwies.

Insassenmerkmale: Im Jahr 2024 waren 94 % der inhaftierten Personen Männer, 72 % Ausländer, davon zwei Drittel ohne legalen Aufenthaltsstatus. Der Altersgipfel lag bei 26–45 Jahren. Im Massnahmenvollzug war der Anteil älterer Personen höher (21 % über 56 Jahre).

Alternative Vollzugsformen: Die gemeinnützige Arbeit (GA) und die elektronische Überwachung (EM) sind je nach Kanton unterschiedlich verbreitet und finden in der lateinischen Schweiz tendenziell häufiger Anwendung. Von total 1'278'265 Vollzugstagen (BFS, 2023) entfielen 40'842 auf EM und 44'135 auf die GA. Insgesamt konnten durch EM (Front-/Back-Door) 112 Vollzugsplätze und durch GA rund 121 Tage eingespart werden. Das Total von 233 Plätzen entspricht der Kapazität einer grossen Justizvollzugseinrichtung (z.B. Prison de la Croisée, JVA Lenzburg, Etablissement Bellechasse).

Bauprojekte: Bis 2035 erhöht sich die Gesamtkapazität um 811 auf 7'819 Plätze (+12 %). Der grösste Ausbau erfolgt im lateinischen Konkordat (+439 Plätze), gefolgt vom OSK (+245) und dem NWI (+127). Über die Hälfte der neuen Plätze entfällt auf den Strafvollzug – fast ausschliesslich im geschlossenen Bereich –, während im Massnahmenvollzug 80 und in der Administrativhaft 60 neue Plätze entstehen. Weitere 93 flexible Plätze stehen ohne spezifische Zweckbindung zur Verfügung und werden voraussichtlich vor allem für Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Kurzstrafvollzug genutzt. Im Bereich der forensisch-psychiatrischen Kliniken sollen den Einweisungsbehörden bis 2035 künftig rund 350 Plätze für die Unterbringung zur Verfügung stehen, was einer zusätzlichen Kapazität von 62 Plätzen entspricht.

Beurteilung der Ausgangslage: Die Auslastung der Kapazitäten im Jahr 2024 war in den meisten Regionen sehr hoch, das lateinische Konkordat operierte im Überlastbereich, insbesondere im Massnahmenvollzug. Insgesamt ist der Justizvollzug zu einem beträchtlichen Teil durch kurzfristige Aufenthalte geprägt, was hohe Anforderungen an Flexibilität, Koordination und administrative Effizienz stellt. Von psychiatrischen Kliniken und Heimen machen vor allem die deutschschweizerischen Konkordate Gebrauch. Gleichzeitig verschärfen die hohen Belegungsraten der forensisch-psychiatrischen Kliniken die Herausforderungen zusätzlich. Die Anstaltspopulation ist hinsichtlich Alter, Geschlecht und Nationalität sehr unterschiedlich, wodurch sich ebenso hohe Anforderungen an eine bedarfsgerechte Versorgung ergeben.

ENTWICKLUNGSSZENARIEN (TEIL II)

Statistische Grundlagen: Im Zeitraum 2000 bis 2024 hat die Anzahl Plätze schweizweit zugenommen. Da in der gleichen Zeit die ständige Wohnbevölkerung noch stärker gewachsen ist, reduzierte sich die schweizweite Anzahl Haftplätze je 100'000 Einwohner von 91 (2000) auf 81 (2024). Das lateinische Konkordat wies eine erheblich höhere Anzahl inhaftierter Personen je 100'000 Einwohner (Inhaftierungsrate) auf als die beiden deutschschweizerischen Konkordate (CL: 95; NWI: 65; OSK: 75), insbesondere in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug, weniger im Massnahmenvollzug.

Umfeldanalyse: Die Umfeldanalyse beleuchtet die externen Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Freiheitsentzugs. Die Bevölkerung der Schweiz wächst moderat, wobei insbesondere die Zuwanderung (inkl. irregulärer Migration) und die demografische Alterung den Vollzugsbereich zunehmend beeinflussen. Die Zunahme armutsbetroffener und psychisch beeinträchtigter Personen sprechen eher dafür, dass es für umliegende Systeme wie den Sozial- oder Gesundheitsbereich in Zukunft nicht einfacher werden wird, Risikofaktoren für eine Kriminalität wirksam zu bekämpfen. Sowohl der allgemeine Trend im Strafrecht als auch die Entwicklung der registrierten Kriminalität weisen indessen nicht auf einen steigenden Kapazitätsdruck hin. Hohe Einweisungszahlen resultieren insbesondere aus Untersuchungshaft, kurzen Freiheitsstrafen und

Ersatzfreiheitsstrafen, wobei mittel- und längerfristig ebenfalls von einem eher gleichbleibenden Druck auf die Platzkapazitäten der Einrichtungen auszugehen ist. Der Bestand im Massnahmenvollzug ist trotz rückläufiger Einweisungszahlen lange Zeit gewachsen, da die Aufenthaltsdauer überproportional gestiegen ist. Ob der im letzten Jahr verzeichnete Rückgang der Beginn einer gegenläufigen Entwicklung darstellt, ist schwierig einzuschätzen.

Entwicklungsszenario 2035 / 2050: Der mittlere Bedarf von total 6'567 im Jahr 2024 wird bis zum Jahr 2035 auf rund 7'140 Plätze ansteigen. Dies entspricht einem mittleren Zuwachs von 52 Plätzen pro Jahr. Aufgrund der ab 2035 schwächeren Bevölkerungsentwicklung (BFS-Referenzszenario) wird der mittlere Bedarf in der Periode 2035–2050 nur noch um 32 Plätze pro Jahr ansteigen, bis auf 7'641.

Vergleicht man den Bedarf (7'140) im Jahr 2035 mit den künftig vorhandenen Kapazitäten (7'819) zeigt sich, dass die zusätzlichen 811 Plätze den Bedarf decken (Belegungsrate 91 %), jedoch keine strukturellen Reserven vorhanden sein werden. Im Ausblick auf das Jahr 2050 wächst die Belegungsrate – wenn die Kapazität auf Stand 2035 verbleibt – gesamthaft auf 98 %.

Im Bereich Untersuchungshaft und Strafvollzug entsprechen die Bauprojekte grundsätzlich dem künftigen Bedarf. Die Belegungsrate im Jahr 2035 wird nach Abschluss aller Projekte zwischen 89 % (OSK), 91 % (CL) und 95 % (NWI) variieren. Im Massnahmenvollzug bestehen je nach Region trotz neu gebauter Vollzugsplätze zum Teil erhebliche Differenzen zwischen Kapazität und Bedarf (CL: 195 %; NWI: 93 %; OSK: 73 %), die sich bis 2050 vergrössern werden. Im Bereich der Administrativhaft werden grössere Kapazitäten geschaffen als der künftige Bedarf dies nahelegt (CL: 71 %; NWI: 77 %; OSK: 54 %). Im Frauenvollzug wird nach Umsetzung der Bauprojekte bis 2035 im OSK eine Belegungsrate von 67 % erwartet, im NWI 88 % und 103 % im CL.

Qualitative Entwicklungen: Die demografische und soziale Entwicklung führt zu neuen Anforderungen an den Justizvollzug. Daraus leitet der Bericht mögliche Handlungsfelder für spezielle Gruppen ab:

Ausländische Personen: Ausländische Personen in der Untersuchungshaft sowie im Straf- und Massnahmenvollzug weisen durch ihre Migrations- und Fluchtgeschichte häufiger psychische Instabilitäten und Traumatisierungen auf, dazu kommen Belastungen durch die unklare Bleibeperspektive. Häufig sind auch Suchtmittel- und Medikamentenabhängigkeit (z.B. Pregabalin). In Kombination mit den verbreiteten sprachlichen Barrieren gestalten sich die Betreuung im Vollzugsalltag sowie die Behandlung der psychischen Symptome aufwändig und schwierig. Mögliche Handlungsfelder sind die Entwicklung von spezifischen Arbeits- und Betreuungsangeboten, die institutionelle Verankerung von Rückkehrorientierung und Rückführungskoordination ins Herkunftsland, die Strafvollstreckung im Heimatland sowie die Kooperation mit Straf- und Migrationsbehörden.

Psychisch kranke Personen: Die zunehmende Zahl von Personen mit psychischen Symptomen im regulären Strafvollzug hat stark negative Effekte auf das soziale Anstaltsklima. Im stationären Massnahmenvollzug werden Personen zum Teil in Justizvollzugseinrichtungen platziert, wo fachärztliche Betreuung und Therapie nicht ausreichend gewährleistet sind. Mögliche Handlungsfelder sind die Erweiterung der therapeutischen Angebote im Normalvollzug, die Einrichtung von spezialisierten Sondersettings, die Schaffung von bedarfsspezifischen Angeboten für besondere Zielgruppen, die Stärkung des Wissens über therapeutische Möglichkeiten sowie die Förderung der interprofessionellen Zusammenarbeit. Im Bereich des

Massnahmenvollzugs stellen, neben der Reduktion von Langzeitverläufen, die Stärkung der ambulanten Nachsorge und die Koordination mit der Psychiatrieversorgung weitere Schlüssel zur Entlastung dar.

Ältere Personen: Der Anteil über 60-Jähriger steigt. Unter den Senioren gibt es auch viele Hilfsbedürftige (5,3 %) oder Pflegebedürftige (3,1 %), die im Vollzugsalltag besonderer Unterstützung bedürfen. Die meisten Vollzugseinrichtungen verfügen über keine spezielle Infrastruktur zur Versorgung von älteren Personen. Nur eine kleine Minderheit bietet Zellen mit Pflegebetten oder mit speziellen Anschlüssen (z.B. Sauerstoff) an, hat spezielle Duschen und Toiletten installiert oder spezielle Notfallsysteme eingerichtet. Auch sind die Gebäude häufig nicht rollstuhlgängig. Häufig ist auch das Vollzugsangebot nicht an die Bedürfnisse älterer Personen angepasst. Mögliche Handlungsfelder: pflegegerechte Infrastruktur, altersgerechte Angebote und interdisziplinäre Teams (Betreuung, Pflege, Psychiatrie), Stufenmodelle für den nahtlosen Übergang Zelle – Abteilung – Long-Stay-Units mit geringerer Sicherheit – palliativmedizinische Station (Sterbehospize) sowie Kooperationen mit dem Gesundheitswesen werden wichtiger. Dazu auch regelmässige Neubeurteilung der Haftfähigkeit und des Rückfallrisikos.

Frauen im Strafvollzug: Der Anteil von Frauen ist insbesondere bei den langen Freiheitsstrafen und stationären Massnahmen gestiegen. Da die Einrichtungen generell für Männer konzipiert sind (z.B. Architektur, Sicherheitsvorkehrungen, medizinische Versorgung, Aktivitäten, Ausbildung, Arbeit) ist eine Anpassung an spezifisch weibliche Bedürfnisse nicht selbstverständlich. Zudem weisen viele Frauen schwere psychische oder medizinische Belastungen auf, die häufig auf Trauma-Erfahrungen zurückgehen; in der Haft sind sie dadurch oft stärker beeinträchtigt als männliche Gefangene. Mögliche Handlungsfelder sind frauenspezifische Schulung des Vollzugspersonals, geschlechtergerechte Infrastruktur und Abläufe sowie der Ausbau spezialisierter Angebote. Die geringe Zahl spezifischer Einrichtungen und deren hohe Auslastung – insbesondere im CL – verlangt gezielte Planung von Frauenplätzen.

Personen in der Verwahrung: Im Jahr 2023 befanden sich 131 Männer und 2 Frauen in der Verwahrung nach Art. 64 StGB. Verwahrte Personen weisen eine hohe Prävalenz schwerer psychischer Störungen auf, für die die Heilungschancen als sehr gering eingeschätzt werden. Sie haben besonders schwere Straftaten begangen, wodurch sie einem hohen Stigmatisierungsrisiko ausgesetzt sind. Aktuell verfügen nur zwei Anstalten über eine für den Langzeitvollzug geeignete Abteilung (JVA Solothurn / JVA Thorberg). Schwer psychisch erkrankte Verwahrte finden kaum Plätze in Kliniken; häufig verbleiben sie in gewöhnlichen Strafanstalten. Auch ihr zunehmender Pflege- und Palliativbedarf lässt sich in Haft kaum decken. Mögliche Handlungsfelder sind der Aufbau von speziellen Infrastrukturen und individualisierten Haftbedingungen, der Ausbau der forensischen Versorgung sowie der Alters- und Palliativbedarf.

Strategische Implikationen: Der Bericht skizziert drei zentrale strategische Ansätze für die künftige Planung des Justizvollzugs in der Schweiz. Erstens braucht es einen bedarfsgerechten Ausbau – insbesondere im geschlossenen Vollzug und bei stationären Massnahmen –, gestützt auf realistische Bedarfsprognosen und flexible Gebäudestrukturen. Zweitens sind spezifische Versorgungsstrategien für besonders betroffene Gruppen wie psychisch Erkrankte und Auffällige, ältere oder ausländische Personen, Frauen und Personen in der Verwahrung nötig. Drittens erfordert eine zukunftsgerichtete Planung digitale Steuerungstools, Prognosemodelle und eine nationale Koordination. Der Bericht mahnt, dass Infrastrukturprojekte vorausschauend anzugehen sind – nicht erst bei Engpässen. Politische Entscheidungen im Justizbereich müssen deshalb möglichst im Verbund mit der gesamten Prozesskette abgestimmt werden.

Abkürzungen

AH	Administrativhaft gemäss AIG
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, SR 142.20
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
CL	Concordat latin
FS	Freiheitsstrafe
JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Stand am 1. Januar 2024), SR 311.1
JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Stand am 1. Januar 2024), SR 312.1
KKLJV	Konferenz der kantonalen Leitenden Justizvollzug
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
MV	Massnahmenvollzug
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (Stand am 25. September 2023), SR 321.0
MJV	Monitoring Justizvollzug
NWI	Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz
OSK	Ostschweizer Strafvollzugskonkordat
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2024), SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2024), SR 312.0
SV	Strafvollzug
UH	Untersuchungs- und Sicherheitshaft gemäss StPO
VV	Vorzeitiger Straf- oder Massnahmenvollzug gemäss Art. 236 StGB
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2024), SR 210

INHALTSVERZEICHNIS

Politisches Fazit der drei Konkordatspräsidentinnen zum Grundlagenbericht 3

Resümee 4

Abkürzungen 9

1 Einleitung 13

1.1 Ausgangslage 13

1.2 Anlage des Berichts 13

Teil I: Ausgangslage 15

2 Einrichtungen, Kapazitäten und Belegung 16

2.1 Definitionen 16

2.2 Soll- und Ist-Kapazitäten 17

2.3 Belegungsrate 21

3 Platzangebot und Einweisungen 26

3.1 Haft- und Vollzugsplätze 26

3.2 Kapazitäten im Massnahmenvollzug (Art. 59 + Art. 61 StGB) 29

3.3 Kapazitäten in speziellen Vollzugsregimes 30

3.4 Einweisungsgründe 31

3.5 Vergleich von Kapazitäten und Einweisungsgründen 32

4 Kapazitäten und Einweisungen in andere Einrichtungen 35

4.1 Einweisungen in andere Einrichtungen 35

4.2 Kapazitäten der forensisch-psychiatrischen Kliniken 36

4.3 Belegung der forensisch-psychiatrischen Kliniken 38

5 Besondere Vollzugsformen: GA und EM 40

5.1 Bedeutung 40

5.2 Verbreitung in den Konkordaten und Kantonen 41

5.3 Beitrag zur Reduktion von Vollzugstagen 43

6 Merkmale der Anstaltspopulation 44

6.1 Bedeutung 44

6.2 Altersstruktur 45

6.3 Geschlecht 46

6.4 Nationalität 47

7 Frauenvollzug ... 49

8 Projekte in Planung und Umsetzung ... 51

8.1 Vollzugseinrichtungen ... 51

8.2 Forensisch-psychiatrische Kliniken ... 53

9 Beurteilung der Ausgangslage ... 54

Teil II: Entwicklungsszenarien ... 57

10 Statistische Grundlagen ... 58

10.1 Anzahl Plätze ... 58

10.2 Inhaftierungsrate ... 59

10.3 Belegungsrate ... 63

10.4 Gesamtbild ... 64

11 Umfeldanalyse ... 65

11.1 Demografische Entwicklung ... 65

11.2 Migration ... 66

11.3 Gesundheits- und Sozialwesen ... 68

11.4 Kriminalität ... 70

11.5 Strafrecht & Kriminalpolitik ... 71

11.6 Strafverfolgung ... 73

11.7 Gerichts- und Urteilspraxis ... 76

11.8 Einweisungs- und Vollzugsbehörden ... 78

11.9 Vollzugseinrichtungen ... 80

11.10 Gesamtbild ... 82

12 Entwicklungsszenarien ... 83

12.1 Methodisches Vorgehen ... 83

12.2 Referenz-Szenario 2035 / 2050 ... 85

12.3 Abgleich mit den geplanten Bauprojekten ... 86

12.4 Szenario «Frauenvollzug» ... 89

13 Unterbringung und Versorgungsangebote ... 90

13.1 Ausländische Personen ... 90

13.2 Personen mit psychischen Erkrankungen ... 93

13.3 Ältere Personen ... 96

13.4 Inhaftierte Frauen ... 98

13.5 Personen im Verwahrungsvollzug 101

14 Strategische Ableitungen für die Planung 103

Anhang 105

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht wird eine gesamtschweizerisch konsolidierte Grundlage zur Planung der Justizvollzugsanstalten angestrebt. Die politische Würdigung und Entscheide hinsichtlich der Umsetzung der Handlungsempfehlungen fallen in den Kompetenzbereich der drei Strafvollzugskonkordate. Der Bericht bildet zudem die Grundlage für die drei Konkordate, um die Zustimmung zu kantonalen Bauprojekten im Zusammenhang mit den durch das Bundesamt für Justiz zu sprechenden Bundesbeiträgen zu erteilen.

Die Analyse der Ausgangslage (Teil I) und der Entwicklungsszenarien (Teil II) stützt sich in der Regel auf Mittelwertdaten aus dem Jahr 2024, die im Rahmen des Monitoring Justizvollzug (MJV) des SKJV erhoben wurden. In künftigen Berichten kann auf diesen Zahlenreihen aufgebaut und die Entwicklung über die Zeit hinweg nachvollzogen werden.

1.2 Anlage des Berichts

Der Bericht behandelt drei zentrale Themenfelder mit je spezifischen Zielsetzungen, Fragestellungen und methodischen Vorgehen:

1. Ist-Analyse (Kapitel 2–9)	
Zielsetzung	Darstellung der Kapazitäten und Belegung der Einrichtungen in den drei Konkordaten, der Einweisungen in psychiatrische Kliniken und Heime.
Fragestellung	*Welche Kapazitäten in den verschiedenen Haft- und Vollzugskategorien existieren, wie ist die Belegung und welche Infrastrukturprojekte sind in Planung?* *Wie häufig sind Einweisungen in andere Konkordate und in psychiatrische Kliniken sowie Wohn- und Pflegeheime?*
Methode	Auswertung Monitoring Justizvollzug (SKJV) und Statistiken BFS.
2. Umfeldanalyse (Kapitel 10–11)	
Zielsetzung	Identifikation von Faktoren in der Umwelt der Einrichtungen, die den Bedarf nach Haft- und Vollzugsplätzen beeinflussen.
Fragestellung	*Welche Bereiche und Faktoren im Umfeld von stationären Einrichtungen des Justizvollzugs haben Einfluss auf den Bedarf an Kapazitäten und Angeboten?* *Wie werden sich diese Einflussfaktoren künftig entwickeln? Welchen Einfluss haben diese Entwicklungen auf den Bedarf an Kapazitäten von Einrichtungen?*
Methode	Interviews mit Fach- und Führungspersonen.

3. Entwicklungsszenarien (Kapitel 12–13)	
Zielsetzung	1. Prognose der Haft- und Vollzugspopulation bis 2035 und 2050. 2. Beschreibung von ausgewählten Personengruppen und Identifikation des Entwicklungsbedarfs an Unterbringungs- und Vollzugsangeboten.
Fragestellung	*1. Wie entwickelt sich die Insassenpopulation in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, im Strafvollzug, im Massnahmenvollzug und in der ausländerrechtlichen Administrativhaft?* *2. Welche Personengruppen sind für die Planung besonders relevant und wie haben sich diese Gruppen entwickelt? Wie gestaltet sich gegenwärtig die Unterbringung und Versorgung dieser Gruppen? Welche Angebote braucht es für diese Gruppen in Zukunft?*
Methode	Statistische Extrapolation / Interviews mit Fach- und Führungspersonen.

Die Details zu den verwendeten Methoden für die Umfeldanalyse und Prognose werden in den entsprechenden Kapiteln erläutert.

Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert:

Teil I: Ausgangslage (Kap. 1–9)

Nach der Einleitung (**Kapitel 1**) werden in **Kapitel 2** die Kapazitäten und Belegungsraten der Haft- und Vollzugseinrichtungen dargestellt. In **Kapitel 3** wird das Platzangebot nach den verschiedenen Haft- und Vollzugskategorien beschrieben. **Kapitel 4** behandelt die Einweisungen in psychiatrische Kliniken sowie Wohn- und Pflegeheime, **Kapitel 5** die Verbreitung der gemeinnützigen Arbeit und der elektronischen Überwachung. In **Kapitel 6** wird auf die Merkmale der Anstaltspopulation (Alter, Geschlecht und Nationalität) eingegangen und in **Kapitel 7** die Kapazitäten im Frauenvollzug vertieft. Danach werden in **Kapitel 8** die in Planung bzw. Umsetzung befindlichen Projekte der Kantone dargestellt. In **Kapitel 9** folgt eine Beurteilung der Ausgangslage.

Teil II: Entwicklungsszenarien (Kap. 10–14)

In **Kapitel 10** wird auf die statistische Entwicklung der Kapazitäten sowie der Verurteilungs-, Einweisungs- und Vollzugspraxis eingegangen. Dieser Rückblick auf den Zeitraum 2000 bis 2024 ist für die Konzeption tragfähiger Szenarien unerlässlich. Erst die historische Analyse ermöglicht es, strukturelle Veränderungen von kurzfristigen Ausschlägen zu unterscheiden und damit verlässliche Annahmen über künftige Entwicklungen zu treffen. In **Kapitel 11** folgt die Umfeldanalyse, wobei als wichtige Einflussfaktoren des Insassenbestands die Bevölkerungsentwicklung, die Migration, das Gesundheits- und Sozialwesen, die Kriminalität, Strafrecht und Kriminalpolitik, ferner die Praxis der Strafverfolgung, die Gerichtspraxis, die Praxis der Einweisungs- und Vollzugsbehörden sowie die Vollzugseinrichtungen dargestellt werden. Auf dieser Grundlage werden in **Kapitel 12** die Entwicklungsszenarien konzipiert, die auf Basis der Umfeldanalyse die Trendentwicklungen bis 2035 und 2050 beschreiben, sowie ein Szenario für die Entwicklung des Frauenvollzugs. Für jedes Szenario erfolgt ein Abgleich mit den bis 2035 realisierten Bauprojekten. Zudem erfolgt ein Ausblick auf das Jahr 2050: Welche Angebote müssten ab 2035 in Planung gehen, damit wir den Bedarf im Jahr 2050 abdecken können? In **Kapitel 13** wird die qualitative Entwicklung der Infrastruktur und Vollzugsangebote behandelt, wobei ausgewählte Personengruppen – namentlich ausländische Personen, Personen mit psychischen Erkrankungen, ältere Personen, inhaftierte Frauen und Personen im Verwahrungsvollzug – im Mittelpunkt stehen. In **Kapitel 14** folgen strategische Ableitungen für die Planung.

Teil I: Ausgangslage

2 Einrichtungen, Kapazitäten und Belegung

Die vorliegenden Daten zu den Einrichtungen des Freiheitsentzugs basieren auf dem Monitoring Justizvollzug (MJV) des SKJV. Das MJV erhebt die Daten direkt aus den Einrichtungen nach einer einheitlichen Methodik und bietet damit eine Grundlage für weiterführende Betrachtungen und Interpretationen.[1, 2]

2.1 Definitionen

Die **Soll-Kapazität** bezeichnet diejenige Kapazität, über welche eine Vollzugseinrichtung gemäss Betriebskonzept verfügt. Davon zu unterscheiden ist die **Ist-Kapazität**, die sich auf die Anzahl Plätze bezieht, die im Durchschnitt der Stichtage des Jahres 2024 effektiv nutzbar waren. Während die Soll-Kapazität meist über längere Zeit stabil bleibt, kann die Ist-Kapazität variieren, zum Beispiel aufgrund von laufenden Sanierungsarbeiten.

Die **Belegung** meint die Gesamtzahl der Personen, die am Erhebungsstichtag des jeweiligen Monats in den Institutionen des Freiheitsentzugs untergebracht waren. Dabei werden nur Personen mitgezählt, die einen Übernachtungsplatz belegt haben. Im Bericht wird die durchschnittliche jährliche Belegung ausgewiesen. (Durchschnitt der zwölf erhobenen Monatswerte für das Jahr 2024). Die **Belegungsrate** gibt den Grad der Auslastung einer Einrichtung an, das Verhältnis zwischen Belegung und Ist-Kapazität am jeweiligen Stichtag.

Wo nicht anders erklärt, werden die Belegung bzw. die Belegungsrate jeweils als Durchschnitt der an den zwölf Stichtagen erhobenen Werten ausgewiesen. Sämtliche Zahlen werden dabei aus einer gesamtschweizerischen Perspektive und als Vergleich zwischen den drei Konkordaten dargestellt.

Interpretation und Limitation der Daten

Kennzahlen basieren auf der Ist-Kapazität: Im Jahr 2024 schwankte die monatliche Differenz zwischen Soll- und Ist-Kapazität um durchschnittlich 1,0 %, d.h. über das ganze Jahr waren im Durchschnitt rund 99 % der technischen Soll-Kapazität verfügbar. Die Angaben zu Kapazitäten und Belegungsrate im vorliegenden Berichtsteil basieren – wo nicht anders vermerkt – auf der Ist-Kapazität. Die Differenz zur technischen Soll-Kapazität von rund einem Prozent ist bei der Interpretation der Daten und den Überlegungen zur Entwicklung der Kapazitäten zu berücksichtigen.

Perspektive ist die Gesamteinrichtung: Die Auslastungen beziehen sich jeweils auf die Gesamtheit der Haft- und Vollzugsangebote der Einrichtungen. Aus den Zahlen kann deshalb nicht direkt auf den Bedarf in den einzelnen Haft- und Vollzugsformen geschlossen werden.

---

[1] Bei der Interpretation dieser Daten ist Folgendes zu beachten: Es werden nur diejenigen Personen im Rahmen der Belegung mitgezählt, die in der Einrichtung übernachten. Gerade bei Einrichtungen mit einer hohen Fluktuation kann dies dazu führen, dass die Belegungen eher unterschätzt werden. Die Erhebungen erfolgen über manuelle Dateneingaben. Um Verzerrungen aus Fehleingaben zu minimieren, erfolgt neben einer internen Kontrolle in den Einrichtungen eine Plausibilitätskontrolle der Daten durch das SKJV.

[2] Die Daten werden jeweils am letzten Tag des Monats erhoben und bilden den jeweiligen Stichtag ab. Eine Aussage über die Anzahl Personen, die insgesamt im Jahresverlauf die betreffenden Plätze belegen, wird damit nicht gemacht. In Haftformen mit kurzen Aufenthalten (z.B. Untersuchungshaft, Ersatzfreiheitsstrafen, ausländerrechtliche Administrativhaft) werden im Jahresverlauf ein Vielfaches an Personen betreut im Vergleich zu Haftformen mit langen Aufenthaltsdauern.

Belegungsrate ist tendenziell unterschätzt: Es werden nur inhaftierte Personen gezählt, die in der Einrichtung übernachten. Gerade bei Einrichtungen mit einer hohen Fluktuation kann dies dazu führen, dass die Belegungen eher unterschätzt werden.

Andere Einrichtungen werden nicht ausgewiesen: Zu den Kapazitäten und Belegungsraten von (forensischen) Wohn- und Pflegeheimen, in die Personen zum Straf- und Massnahmenvollzug eingewiesen sind, liegen keine statistischen Daten vor. Ihr Einfluss auf die Belegung der Justizvollzugseinrichtungen kann deshalb nicht präzise dargestellt, sondern nur qualitativ reflektiert werden.

2.2 Soll- und Ist-Kapazitäten

Auf der untenstehenden ABBILDUNG 1 sind die geografischen Standorte der 90 Einrichtungen des strafrechtlichen Freiheitsentzugs eingetragen, die am 31.12.2024 in Betrieb waren. Die Namen der Einrichtungen lassen sich anhand der zugewiesenen Nummer in TABELLE 1 unten ermitteln.

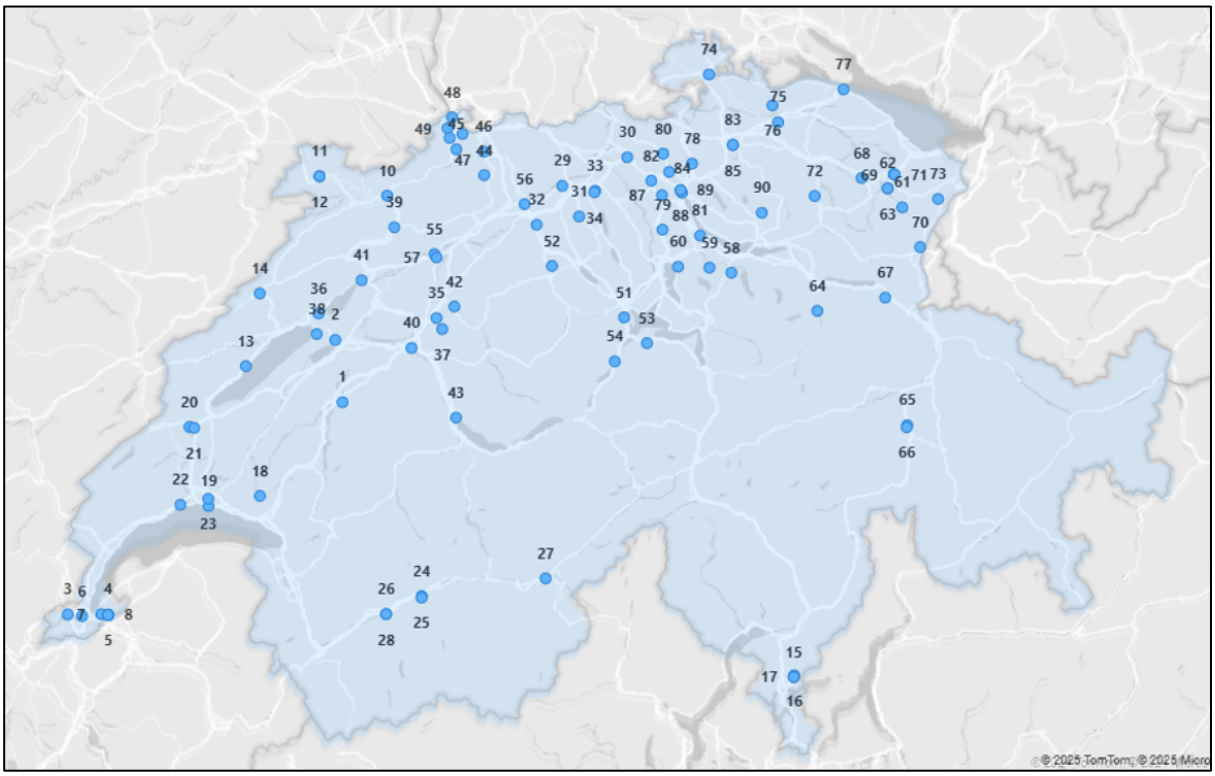


ABBILDUNG 1: Liste der kantonalen und konkordatlichen Justizvollzugseinrichtungen, Jahr 2024

In der TABELLE 1 sind alle Einrichtungen des Freiheitsentzugs mit ihren Soll- und Ist-Kapazitäten ausgewiesen. Die Soll-Kapazitäten der Einrichtungen beziehen sich auf den Stichtag am 31.12.2024 und wurden durch die Kantone validiert. Die verfügbare Ist-Kapazität basiert auf den im Rahmen des MJV übermittelten Daten aus den Einrichtungen und wurde auf Basis der Mittelwerte der monatlichen Stichtage für das Jahr 2024 berechnet.

TABELLE 1: Liste der kantonalen und konkordatlichen Justizvollzugseinrichtungen

Nr.	Ko.	Kt.	Einrichtung	Soll-Kapazität (31.12.2024)	Ist-Kapazität (Mittelwert 24)	Differenz
1	CL	FR	Prison centrale	100	100	
2	CL	FR	Bellechasse	200	191	-4 %
3	CL	GE	Établissement de Frambois	20	20	
4	CL	GE	Établissement « La Brenaz »	168	168	
5	CL	GE	Établissement de Favra	20	20	
6	CL	GE	Établissement ouvert de Villars	19	19	
7	CL	GE	Établissement ouvert « Le Vallon »	24	24	
8	CL	GE	Établissement « Curabilis »	77	77	
9	CL	GE	Prison de Champ-Dollon	398	398	
10	CL	JU	Prison de Delémont	14	14	
11	CL	JU	Prison de Porrentruy	18	18	
12	CL	JU	Prison de Porrentruy, L'Orangerie	3	3	
13	CL	NE	Établissement d'exécution des peines Bellevue	63	63	
14	CL	NE	Établissement de détention « La Promenade »	109	105	-4 %
15	CL	TI	Strutture carcerarie cantonali/ Carcere Giudiziario « Farera »	88	88	
16	CL	TI	Penitenziario Cantonale « La Stampa »	160	158	-2 %
17	CL	TI	Penitenziario Cantonale« Lo Stampino »	45	45	
18	CL	VD	Établissement de détention pour des mineurs et jeunes adultes « Aux Léchaires »	36	36	
19	CL	VD	Établissement du Simplon	40	40	
20	CL	VD	Établissements de la Plaine de l'Orbe	333	329	-1 %
21	CL	VD	Prison de la Croisée	211	211	
22	CL	VD	Prison de la Tuilière	82	70	
23	CL	VD	Prison du Bois-Mermet	100	100	
24	CL	VS	Centre éducatif fermé de Pramont	24	24	
25	CL	VS	Établissement pénitentiaire de Crêtelongue	104	72	-31 %[3]
26	CL	VS	Prison de Sion	154	146	-5 %
27	CL	VS	Untersuchungsgefängnis Brig	20	20	
28	CL	VS	Centre de détention administrative	22	10	-55 %[4]
Total CL				**2'652**	**2'569**	**-3 %**

[3] Aufgrund von Bauarbeiten waren über das Jahr nur ein kleinerer Teil der Kapazitäten verfügbar. Im Jahr 2025 werden 80 % und im 2026 die volle Kapazität zur Verfügung stehen.
[4] Wegen umfangreicher Arbeiten war über das Jahr nur ein kleinerer Teil der Kapazitäten verfügbar.

Nr.	Ko.	Kt.	Einrichtung	Soll-Kapazität (31.12.2024)	Ist-Kapazität (Mittelwert 24)	Differenz
29	NWI	AG	Bezirksgefängnis Aarau	23	30	32 %[5]
30	NWI	AG	Bezirksgefängnis Baden	25	28	13 %
31	NWI	AG	Bezirksgefängnis Kulm	23	28	20 %
32	NWI	AG	Bezirksgefängnis Zofingen	37	42	12 %
33	NWI	AG	JVA Lenzburg Zentralgefängnis	142	142	
34	NWI	AG	JVA Lenzburg Strafanstalt	221	221	
35	NWI	BE	JVA Hindelbank	107	107	
36	NWI	BE	Massnahmenzentrum St. Johannsen	80	80	
37	NWI	BE	JVA Thorberg	170	158	-7 %
38	NWI	BE	JVA Witzwil	184	181	-2 %
39	NWI	BE	Prison régionale de Moutier	30	30	
40	NWI	BE	Regionalgefängnis Bern	126	127	1 %
41	NWI	BE	Regionalgefängnis Biel	44	45	3 %
42	NWI	BE	Regionalgefängnis Burgdorf	109	117	7 %
43	NWI	BE	Regionalgefängnis Thun	87	87	
44	NWI	BL	Arxhof Massnahmenzentrum für junge Erwachsene	46	46	
45	NWI	BL	Gefängnis Arlesheim	25	25	
46	NWI	BL	Gefängnis Liestal	31	32	2 %[6]
47	NWI	BL	Gefängnis Muttenz	47	47	
48	NWI	BS	Gefängnis Bässlergut	118	116	-2 %
49	NWI	BS	Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt	142	130	-8 %
50	NWI	BS	Vollzugszentrum Klosterfiechten	25	20	-19 %[7]
51	NWI	LU	JVA Grosshof	112	114	1 %
52	NWI	LU	JVA Wauwilermoos	68	68	
53	NWI	NW	Untersuchungsgefängnis Stans	24	24	
54	NWI	OW	Gefängnis Sarnen	6	6	
55	NWI	SO	JVA Solothurn	93	95	2 %
56	NWI	SO	Untersuchungsgefängnis Olten	36	36	
57	NWI	SO	Untersuchungsgefängnis Solothurn	52	52	
58	NWI	SZ	Kantonsgefängnis SSB Schwyz	33	33	
59	NWI	ZG	JVA Bostadel	120	120	
60	NWI	ZG	Kantonale Strafanstalt Zug	43	43	
TOTAL NWI				**2'429**	**2'430**	**0 %**

[5] Bei den zusätzlich belegbaren Plätzen handelt es sich um temporäre Notbetten. Derselbe Grund betrifft auch die drei anderen Bezirksgefängnisse im Kanton Aargau (Nr. 30–32).
[6] Die Kapazität wurde im Jahr 2024 von 32 (1.1. bis 30.6) auf 31 Plätze reduziert. Im Durchschnitt der monatlichen Stichtage ergibt sich somit eine Ist-Kapazität von 32 Plätzen.
[7] Wegen umfangreicher Sanierungsarbeiten war über mehrere Monate im Jahr nur ein kleinerer Teil der Kapazitäten verfügbar.

Nr.	Ko.	Kt.	Einrichtung	Soll-Kapazität (31.12.2024)	Ist-Kapazität (Mittelwert 24)	Differenz
61	OSK	AI	Gefängnis Appenzell	6	6	
62	OSK	AR	Strafanstalt Gmünden	62	63	1 %
63	OSK	AR	Kantonales Gefängnis Appenzell AR	12	12	
64	OSK	GL	Kantonales Gefängnis Glarus	13	13	
65	OSK	GR	JVA Cazis Tignez	150	150	
66	OSK	GR	JVA Realta	118	118	
67	OSK	SG	Gefängnis Flums	9	9	
68	OSK	SG	Gefängnis Gossau	8	8	
69	OSK	SG	Gefängnis St. Gallen	24	24	
70	OSK	SG	Kantonale Strafanstalt Saxerriet	135	135	
71	OSK	SG	Kantonales Untersuchungsgefängnis Klosterhof	16	16	
72	OSK	SG	Massnahmenzentrum Bitzi	55	55	
73	OSK	SG	Regionalgefängnis Altstätten	44	44	
74	OSK	SH	Kantonales Gefängnis Schaffhausen	38	38	
75	OSK	TG	Kantonalgefängnis Frauenfeld	56	56	
76	OSK	TG	Massnahmenzentrum Kalchrain	46	44	-5 %
77	OSK	TG	Regionales Untersuchungsgefängnis Kreuzlingen	11	11	
78	OSK	ZH	Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft	130	130	
79	OSK	ZH	Gefängnis Affoltern am Albis	65	66	2 %
80	OSK	ZH	Gefängnis Dielsdorf	57	57	
81	OSK	ZH	Gefängnis Horgen	51	51	
82	OSK	ZH	Gefängnis Limmattal	70	70	
83	OSK	ZH	Gefängnis Winterthur	101	86	-15 %[8]
84	OSK	ZH	Gefängnis Zürich	135	143	6 %[9]
85	OSK	ZH	Halbgefangenschaft Winterthur	25	32	27 %[10]
86	OSK	ZH	JVA Pöschwies	399	399	
87	OSK	ZH	Massnahmenzentrum Uitikon	58	57	-2 %
88	OSK	ZH	Gefängnis Zürich West - Abt. Untersuchungs- und Sicherheitshaft	117	107	-9 %[11]
89	OSK	ZH	Gefängnis Zürich West - Abt. Polizeihaft	124	124	
90	OSK	ZH	Vollzugszentrum Bachtel	94	94	
TOTAL OSK				**2'229**	**2'218**	**0 %**
GESAMTTOTAL SCHWEIZ				**7'310**	**7'217**	**-1 %**

Quelle: MJV (SKJV)

[8] Die Kapazität des Gefängnis Winterthur wurde im Laufe des Jahres 2024 von 48 schrittweise auf 101 Plätze erweitert. Daher weicht die mittlere Ist-Kapazität von der Soll-Kapazität ab.
[9] Die Kapazität des Gefängnis Zürich wurde im Zuge der Kapazitätserweiterung im Gefängnis Winterthur von 153 (Januar-Mai) auf 135 Plätze reduziert.
[10] Im Laufe des Jahres 2024 erfolgte eine dauerhafte Reduktion der Soll-Kapazität (Wechsel auf Einzelbelegung).
[11] Die Untersuchungshaft im Gefängnis Zürich West wurde im Verlauf der ersten Monate 2024 vollständig eröffnet.

Im schweizweiten Durchschnitt 2024 ist die Ist-Kapazität rund 1 % niedriger als die Soll-Kapazität, was bei der Interpretation und den Schlussfolgerungen zur Anstaltsplanung zu berücksichtigen ist. Gleichzeitig wird im Hinblick auf nächste Berichte zu beobachten sein, ob sich in den Jahren 2025 und 2026 die Differenz zur technischen Soll-Kapazität weiterhin um 1 % bewegt.

2.3 Belegungsrate

Für die Interpretation der Belegungsraten, die in Teil 2 des vorliegenden Berichts auch die Basis für den zukünftigen Bedarf bilden, sei an dieser Stelle auf drei Punkte hingewiesen, die für die Interpretation wichtig sind:

1. Kapazität der Einrichtungen reflektiert nicht die praktische Belegungsgrenze

Um die ordnungsgemässe Aufnahme neu eingewiesener Personen zu gewährleisten, sollte der durchschnittliche Auslastungsgrad in einer Einrichtung unter 100 % liegen. Je nach Einrichtungs- und Vollzugsart variiert diese «praktische Belegungsgrenze» zwischen 85 und 95 %.[12] 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. Eine Vollauslastung von 100 % würde demnach die ordnungsgemässe Aufnahme neu eingewiesener Personen faktisch verunmöglichen.»[13]

2. Belegungsrate reflektiert nicht immer die Verhältnisse in den Einrichtungen

Für die Interpretation der Belegungsraten ist weiter zu berücksichtigen, dass insbesondere grössere Vollzugseinrichtungen über separate Abteilungen für den Spezialvollzug verfügen (z.B. Abteilungen für ältere Personen, für Pflegebedürftige, für Personen mit psychischen Auffälligkeiten, Abteilungen für den Sicherheitsvollzug), die aufgrund ihrer speziellen Zielgruppe zeitweise geringere Belegungsraten aufweisen können. Beispielsweise verfügt die JVA Pöschwies (399 Plätze) über eine Spezialabteilung für ältere und pflegebedürftige Personen mit 30 Plätzen. Wenn eine Spezialabteilung vorübergehend nicht ausgelastet ist, verringert sich dadurch die Gesamtrate der Einrichtung, da diese Abteilungen nicht durch Personen aus dem Normalvollzug belegt werden können.

3. Belegungsrate reflektiert nicht interkonkordatliche Platzierungen

Die Belegungsraten basieren auf der Anzahl eingewiesener Personen, die nicht nur durch die Behörden innerhalb des eigenen Konkordatsperimeters, sondern auch aus anderen Konkordaten stammen können. Im Jahr 2024 wurden im lateinischen Konkordat 99,0 % (2'607) aller inhaftierten Personen durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, nur 18 Personen durch eine Behörde aus den beiden anderen Konkordaten. Umgekehrt hat das lateinische Konkordat 73 Personen im NWI und 61 im OSK platziert. Im Konkordat NWI waren 91,8 % (2'042) durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, 3,3 % (73) stammten aus dem CL und 4,8 % (108) aus dem Ostschweizer Konkordat. Seinerseits hat es 168 Personen im OSK und 17 im CL platziert. Im OSK waren 86,9 % (1'592) aller inhaftierten Personen in den

[12] Konkordat NWI und OSK, Grundlagen für die Anstaltsplanung des Nordwest- und Innerschweizer (NWI) sowie des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats (OSK), Erster gemeinsamer Bericht, 2022.
[13] Fachgruppe Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug, Bericht zur Datenerhebung, 2016, S. 4.

Einrichtungen innerkonkordatlich platziert, 61 Personen wurden durch das CL und 168 durch das NWI dorthin eingewiesen, während umgekehrt das OSK 108 ins NWI und eine Person ins CL einwies.

Daraus ergibt sich folgendes Bild: Die Belegungsrate des CL fiele – da es mehr Personen konkordatsextern platziert als umgekehrt bei sich aufnimmt – um ca. den Faktor 1,04 höher aus, wenn es alle seine verurteilten Personen im eigenen Perimeter platzieren würde und gleichzeitig keine Personen aus anderen Konkordaten bei sich aufnehmen würde. Für das NWI würde sich die Belegungsrate unter denselben Bedingungen nicht verändern (bzw. nur um den Faktor 1,002), da es praktisch gleich viele Personen bei sich aufnimmt, wie es extern platziert, und für das OSK würde sich umgekehrt die Belegungsrate um den Faktor 0,92 reduzieren, da es ein «Netto-Aufnehmer» ist.[14] Diese Erkenntnisse sind bei der Analyse des zukünftigen Bedarfs (Bericht Teil II) zu berücksichtigen.

In TABELLE 2 sind die nach ihrer Belegungsrate aufsteigend geordneten Einrichtungen der Schweiz dargestellt. Im Mittelwert des Jahres 2024 wiesen die Einrichtungen in der Schweiz eine mittlere Belegungsrate von 93 % auf. Im Vergleich zum Vorjahr (2023: 91 %) ist die Belegungsrate damit leicht angestiegen. Dabei wiesen 27 von 90 Einrichtungen eine Belegungsrate von mehr als 90 % auf und 15 Einrichtungen waren mit Raten über 100 % belegt. In 32 Einrichtungen betrug die Belegungsrate zwischen 80 bis 89 %, nur in 31 Einrichtungen betrug sie weniger als 80 %, in 17 weniger als 70 %.

Die Belegungsraten im Jahr 2024 fielen je nach Konkordat unterschiedlich aus: Am höchsten war sie im **lateinischen Konkordat** mit durchschnittlich 103 %, wobei 12 von 28 Einrichtungen mit einer Rate von ≥ 91 % praktisch an der Belastungsgrenze operierten und 5 Einrichtungen mit ≥ 100 % überbelegt waren. Nur 11 Einrichtungen wiesen Raten von weniger als 80 % aus. Im **Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz** betrug die mittlere Belegungsrate 92 %. Bei insgesamt 32 Einrichtungen wiesen 15 eine Rate von ≥ 91 % auf und 6 Einrichtungen ≥ 100 %. Bei nur 7 Einrichtungen betrug die Rate weniger als 80 %. Im **Ostschweizer Konkordat** lag die mittlere Belegungsrate bei 83 %, wobei 10 von 30 Einrichtungen eine Rate ≥ 92 % und 4 Einrichtungen ≥ 100 % aufwiesen. Nur bei 13 Einrichtungen waren die Kapazitäten mit weniger als 80 % belegt.

TABELLE 2: Mittlere Ist-Kapazität und Belegungsraten der Vollzugseinrichtungen im Jahr 2024

Kt.	Haft-/Vollzugseinrichtung	Mittlere Ist-Kapazität 2024	Belegung 2024		Belegung 2023
			abs.	%	
Lateinisches Konkordat (28 Einrichtungen)					
GE	Établissement ouvert « Le Vallon »	24	10	42 %	50 %
VS	UG Brig	20	13	65 %	46 %
JU	Prison de Porrentruy, Orangerie	3	2	67 %	15 %
VS	Centre de détention administrative CDA (Sion)	10	7	70 %	-
TI	Penitenziario « Lo Stampino »	45	33	73 %	62 %
VD	Établissement du Simplon	40	29	73 %	79 %
FR	Prison centrale	100	74	74 %	78 %

[14] Siehe: SKJV (2025): Monitoring Justizvollzug - Jahreszahlen 2024, S. 17.

Kt.	Haft-/Vollzugseinrichtung	Mittlere Ist-Kapazität 2024	Belegung 2024		Belegung 2023
			abs.	%	
GE	Établissement Frambois	20	15	75 %	70 %
TI	Carcere Giudiziario « Farera »	88	67	76 %	80 %
VD	Établissement Aux Léchaires	36	28	78 %	86 %
GE	Établissement ouvert de Villars	19	15	79 %	80 %
GE	Établissement de Favra	20	16	80 %	64 %
VS	Prison de Sion	146	119	82 %	72 %
VS	Établissement de Crêtelongue	72	61	85 %	63 %
JU	Prison de Delémont	14	12	86 %	88 %
JU	Prison de Porrentruy	18	16	89 %	85 %
NE	Établissement La Promenade	105	96	91 %	89 %
TI	Penitenziario « La Stampa »	158	146	93 %	91 %
VD	Prison de La Tuilière	70	67	96 %	93 %
FR	Bellechasse	191	186	97 %	96 %
GE	Établissement « La Brenaz »	168	163	97 %	96 %
GE	Établissement Curabilis	77	75	97 %	95 %
NE	Établissement Bellevue	63	61	97 %	98 %
VD	Établissement de la Plaine de l'Orbe	329	327	100 %	98 %
VS	Centre éducatif fermé de Pramont	24	26	108 %	103 %
GE	Prison de Champ-Dollon	398	517	130 %	130 %
VD	Prison de la Croisée	211	293	139 %	138 %
VD	Prison du Bois-Mermet	100	166	166 %	166 %
Total CL		**2'569**	**2'640**	**103 %**	**101 %**
Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz (32 Einrichtungen)					
BL	MZ Arxhof	46	21	46 %	62 %
BS	VZ Klosterfiechten	20	10	49 %	69 %
AG	Bezirksgefängnis Aarau	30	19	63 %	53 %
OW	Gefängnis Sarnen	6	4	66 %	51 %
ZG	Strafanstalt Zug	43	31	72 %	70 %
SZ	KG SSB Schwyz	33	24	73 %	78 %
AG	Bezirksgefängnis Kulm	28	22	80 %	79 %
BL	Gefängnis Muttenz	47	38	81 %	66 %
BS	Gefängnis Bässlergut	116	94	81 %	81 %
AG	Bezirksgefängnis Zofingen	42	34	82 %	92 %
BS	UG Basel-Stadt	130	107	82 %	84 %
BE	RG Moutier	30	25	83 %	61 %
AG	JVA Lenzburg, Z.gefängnis	142	119	84 %	83 %

Kt.	Haft-/Vollzugseinrichtung	Mittlere Ist-Kapazität 2024	Belegung 2024		Belegung 2023
			abs.	%	
BL	Gefängnis Arlesheim	25	21	84 %	89 %
BE	MZ St. Johannsen	80	69	86 %	91 %
AG	Bezirksgefängnis Baden	28	25	88 %	74 %
BL	Gefängnis Liestal	32	28	89 %	60 %
AG	JVA Lenzburg, Strafanstalt	221	202	91 %	90 %
NW	USG Stans	24	22	92 %	90 %
LU	JVA Grosshof	114	107	94 %	94 %
BE	JVA Hindelbank	107	102	95 %	91 %
BE	JVA Witzwil	181	172	95 %	94 %
SO	JVA Solothurn	95	90	95 %	91 %
BE	JVA Thorberg	158	156	99 %	95 %
BE	RG Biel	45	45	99 %	101 %
ZG	JVA Bostadel	120	119	99 %	98 %
LU	JVA Wauwilermoos	68	68	100 %	93 %
BE	RG Burgdorf	117	118	101 %	98 %
SO	UG Olten	36	37	103 %	91 %
SO	UG Solothurn	52	56	108 %	99 %
BE	RG Bern	127	151	119 %	105 %
BE	RG Thun	87	106	122 %	106 %
Total NWI		**2'430**	**2'1'824 2**	**92 %**	**89 %**
Ostschweizer Konkordat (30 Einrichtungen)					
AI	Gefängnis Appenzell AI	6	2	33 %	21 %
GL	KG Glarus	13	7	54 %	67 %
ZH	Gefängnis Zürich West - Abt. Polizeihaft	124	67	54 %	54 %
ZH	MZ Uitikon	57	33	58 %	66 %
ZH	Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft	130	83	64 %	49 %
AR	Gefängnis Appenzell AR	12	8	67 %	55 %
ZH	HG Winterthur	32	22	69 %	86 %
ZH	Gefängnis Limmattal	70	50	71 %	73 %
ZH	Gefängnis Dielsdorf	57	41	72 %	58 %
TG	UG Kreuzlingen	11	8	73 %	77 %
TG	MZ Kalchrain	44	33	76 %	71 %
SG	Gefängnis Flums	9	7	78 %	75 %
GR	JVA Realta	118	92	78 %	71 %
ZH	VZ Bachtel	94	78	83 %	83 %

Kt.	Haft-/Vollzugseinrichtung	Mittlere Ist-Kapazität 2024	Belegung 2024		Belegung 2023
			abs.	%	
ZH	Gefängnis Winterthur	86	72	83 %	93 %
SG	Massnahmenzentrum Bitzi	55	46	84 %	82 %
ZH	Gefängnis Zürich	143	120	84 %	89 %
SG	Strafanstalt Saxerriet	135	114	84 %	84 %
GR	JVA Cazis Tignez	150	127	85 %	83 %
SH	KG Schaffhausen	38	34	89 %	82 %
ZH	Gefängnis Affoltern a. A.	66	59	89 %	85 %
ZH	Gefängnis Zürich West - Abt. Untersuchungs- und Sicherheitshaft	107	98	92 %	101 %
SG	Gefängnis St. Gallen	24	22	92 %	86 %
SG	RG Altstätten	44	41	93 %	91 %
ZH	JVA Pöschwies	399	375	94 %	91 %
ZH	Gefängnis Horgen	51	48	94 %	85 %
SG	Gefängnis Gossau	8	8	100 %	63 %
TG	Kantonsgefängnis Frauenfeld	56	57	102 %	98 %
AR	Strafanstalt Gmünden	63	64	102 %	100 %
SG	Kantonales Untersuchungsgefängnis Kloster-hof	16	17	106 %	100 %
Total OSK		**2'218**	**1'833**	**83 %**	**80 %**
Schweiz		**7'217**	**6'715**	**93 %**	**91 %**

Quelle: MJV (SKJV)

Insgesamt betrug die im Jahr 2024 verfügbare mittlere Ist-Kapazität 7'217 und die Belegung 6'715 Plätze, was einer Belegungsrate von 93,0 % entspricht. Im Durchschnitt waren entsprechend 502 Plätze bzw. 7 % nicht belegt (TABELLE 3).

TABELLE 3: Mittlere Ist-Kapazität und Bedarf nach Konkordaten (Mittelwert 2024)

	Anzahl Einrich-tungen	Ist-Kapazität	Belegung	Differenz
Schweiz	90	7'217	6'715	+502
CL	28	2'569	2'640	- 71
NWI	32	2'430	2'242	+188
OSK	30	2'218	1'833	+385

Im CL überstieg die mittlere Belegung von 2'640 Plätzen die Ist-Kapazität von 2'568 um 72 Plätze, im NWI gab es hingegen im Durchschnitt 188 nicht belegte Plätze und im OSK 385 Plätze.

3 Platzangebot und Einweisungen

3.1 Haft- und Vollzugsplätze

Die TABELLE 4 bietet eine Übersicht über die Haft- und Vollzugsplätze mit Einfach- und Mehrfachwidmung in der Schweiz, unterteilt nach den drei Konkordaten sowie einem landesweiten Total.[15]

TABELLE 4: Anzahl Plätze nach Haft- und Vollzugsform und Konkordat (Mittelwert Ist-Kapazität 2024)

Haft- und Vollzugsplätze mit Einfachwidmung (Ist-Kapazität 2024)					
Kategorien		**CL**	**NWI**	**OSK**	**SCHWEIZ**
Untersuchungs-/Sicherheitshaft		731	468	555	1'754
Strafvollzug	offen	181	224	345	750
	geschlossen	884	936	576	2'396
Massnahmenvollzug	offen	0[16]	111	88	199
	geschlossen	77	75	70	222
Administrativhaft		55	67	142	264
Halbgefangenschaft		45	8	13	66
Arbeitsexternat		29	16	12	57
Spezialvollzug		6	93	99	198
Sicherheitsvollzug		13	45	27	85
Andere (z.B. Jugendliche, Polizeigewahrsam)		24	26	161	211
Total 1		**2'045**	**2'069**	**2'088**	**6'202**
Haft- und Vollzugsplätz mit Mehrfachwidmung (Ist-Kapazität 2024)					
Kategorien		**CL**	**NWI**	**OSK**	**SCHWEIZ**
U.- und S.-Haft, Halb-G., Strafvollzug		117	91	49	257
Massnahmenvollzug (offen/geschlossen)		0	16	0	16
Plätze ohne spezifische Widmung		408	255	81	744
Total 2		**525**	**362**	**130**	**1'017**
Gesamttotal		**2'570**	**2'431**	**2'218**	**7'219**

Quelle: MJV (SKJV)

Schweizweit standen im Jahr 2024 im Durchschnitt rund 7'219 Plätze zur Verfügung, davon im CL 2'570 Plätze (36 %), im NWI 2'431 Plätze (34 %) und im OSK 2'218 Plätze (31 %). Ausschliesslich einem einzigen bestimmten Haft- oder Vollzugszweck zugewiesen waren 6'202 Plätze (86 %). Rund 1'017 Plätze (14 %)

[15] Aufgrund von anders gerundeten Mittelwerten stimmen die Werte in der Tabelle nicht immer genau mit den Werten in TABELLE 1 und 2 überein.

[16] Für den offenen Massnahmenvollzug stehen im CL – wie auch in den deutschschweizerischen Konkordaten – andere Einrichtungen wie Kliniken sowie Heime zur Verfügung.

waren mehreren Zwecken zugewiesen. Das Verhältnis von einfach- und mehrfach gewidmeten Plätzen war je nach Konkordat unterschiedlich: Von den 2'570 Plätzen im CL waren 2'045 Plätze (80 %) einfach und 525 Plätze (20 %) mehrfach gewidmet. Im NWI waren von 2'431 Plätzen rund 2'069 einfach (85 %) und 362 (15 %) mehrfach, im OSK 2'218 Plätze, 2'088 einfach (94 %) und 130 mehrfach (6 %).

Der **geschlossene Strafvollzug** bildet die grösste Einzelkategorie (2'396 bzw. 33 %). Das NWI verfügt über die meisten Plätze (936 bzw. 39 %), fast gleich viele wie das CL (884 bzw. 37 %), weniger das OSK (576 bzw. 24 %). Im Vergleich sind Plätze für den **offenen Strafvollzug** (750 bzw. 10 %) weniger zahlreich. Am meisten davon gibt es im OSK (345), gefolgt von NWI (224) und CL (181).

Stark vertreten ist auch die **Untersuchungs- und Sicherheitshaft** (1'754 bzw. 24 %), wovon das CL die meisten Plätze bereitstellt (731 bzw. 42 %), weniger das OSK (555 bzw. 32 %) und das NWI (468 bzw. 27 %). Diese Mengengerüste relativieren sich, wenn man zusätzlich die «flexiblen» Plätze mit mehreren Haft- und Vollzugszwecken berücksichtigt: Davon gibt es im CL rund 525, im NWI 362 und im OSK 130. Diese werden in der Praxis häufig für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie den Kurzstrafvollzug genutzt.

Für den **Massnahmenvollzug** standen im Durchschnitt 437 Plätze zur Verfügung, was ca. 6 % der Gesamtkapazität entspricht. Davon entfielen 222 Plätze auf den geschlossenen Vollzug, 199 auf den offenen Vollzug, ferner 16 Plätze auf flexible Settings. Die Plätze im offenen Massnahmenvollzug konzentrieren sich auf die Deutschschweizer Konkordate. Im lateinischen Konkordat stehen innerhalb der Justizvollzugseinrichtungen keine derartigen Plätze zur Verfügung, vielmehr werden die betroffenen Personen zu diesem Zweck in andere Einrichtungen (gemäss Art. 379 Abs. 1 StGB) eingewiesen.

Für die **Administrativhaft** standen im Jahr 2024 im Durchschnitt 264 Plätze zur Verfügung, wobei das OSK mehr als doppelt so viele Plätze (142) wie das NWI (67) und das CL (55) bereitgestellt hat.

Für die **Halbgefangenschaft** wurden schweizweit 66 spezifische Plätze ausgewiesen, für das **Arbeitsexternat** 57 Plätze, für den **Spezialvollzug** 198 Plätze[17], ferner gab es 85 **Plätze mit erhöhter bzw. hoher Sicherheit** sowie 211 **andere Plätze**[18]. In Bezug auf die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat liegen die tatsächlichen Platzzahlen höher, da jeweils auch «flexible Plätze» existieren, die sich zum Teil auch für den Vollzug dieser beiden Kategorien eignen. Genauere Angaben dazu sind nicht möglich.

In der TABELLE 5 sind die im Jahr 2024 im Durchschnitt verfügbaren Plätze in den verschiedenen Haft- und Vollzugskategorien differenziert nach Kantonen dargestellt.[19] Da es sich um Mittelwerte der Ist-Kapazitäten handelt, können sie von der in TABELLE 1 dargestellten Soll-Kapazität am Stichtag 31.12.2024 abweichen.

[17] Als Spezialvollzug werden z.B. Integrations- und Verwahrungsabteilungen oder Mutter-Kind Abteilungen gerechnet (siehe Kapitel 3.3).
[18] Hierzu zählen z.B. Plätze für den Jugendstrafvollzug sowie für die Polizeigewahrsam im Gefängnis Zürich West.
[19] Aufgrund von Rundungen der Mittelwerte kann es bei den Summen geringfügige Ungenauigkeiten geben und die ausgewiesenen Totale von den Totalen in den Tabellen 1 bis 3 abweichen.

TABELLE 5: Anzahl Plätze nach Haft- und Vollzugsform und Kanton **(Mittelwert Ist-Kapazität 2024)**

	Mittlere Anzahl Plätze mit Einfachwidmung											Mittlere Anzahl Plätze mit mehrfacher Widmung			Total Plätze Einfachwidmung	Total Plätze Mehrfachwidmung	Total Plätze gesamt
Kanton	UH	SV geschlossen	SV offen	MV geschl.	MV offen	ADMINHAFT	HALBGEF.	WAEX	SICHERHEIT	SPEZIAL	Andere	UH/HG/SV	MV (offen/geschl.)	Flexible Plätze			
AG	77	271	0	0	0	0	1	0	18	12	6	16	0	90	385	106	491
AI	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6
AR	12	0	20	0	0	0	1	0	0	6	0	0	0	36	39	36	75
BE	117	260	149	8	72	28	2	8	15	38	7	70	16	142	704	228	932
BL	48	58	0	7	35	0	0	0	0	0	0	0	0	4	148	4	152
BS	84	102	0	0	4	37	5	8	0	9	13	0	0	3	262	3	265
FR	61	113	93	0	0	4	0	20	0	0	0	0	0	0	291	0	291
GE	365	168	6	77	0	40	17	0	0	0	0	0	0	53	673	53	726
GL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	1	0	13	13
GR	11	110	100	0	0	6	2	3	0	35	1	0	0	0	268	0	268
JU	16	14	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	2	33	2	35
LU	40	56	68	0	0	2	0	0	0	16	0	0	0	0	182	0	182
NE	53	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63	106	63	169
NW	5	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	24
OW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	1	0	6	6
SG	49	69	108	16	39	0	5	5	0	0	0	0	0	0	291	0	291
SH	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	33	0	0	5	33	38
SO	63	27	0	60	0	0	0	0	0	18	0	0	0	15	168	15	183
SZ	21	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	0	33
TG	27	30	0	15	27	6	0	0	0	0	0	4	0	2	105	6	111
TI	0	148	0	0	0	0	0	0	9	0	0	88	0	46	157	134	291
VD	236	388	82	0	0	0	26	8	4	6	24	11	0	1	774	12	786
VS	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	18	0	243	11	261	272
ZG	13	131	7	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	163	0	163
ZH	450	367	117	39	22	130	0	4	27	58	160	0	0	42	1374	42	1'416
Σ	1'754	2'396	750	222	199	264	66	57	85	198	211	257	16	744	6'202	1'017	7'219

3.2 Kapazitäten im Massnahmenvollzug (Art. 59 + Art. 61 StGB)

In den drei Strafvollzugskonkordaten gibt es elf spezialisierte Einrichtungen bzw. JVA-Abteilungen für den Massnahmenvollzug nach Art. 59 bis 61 StGB. Diese verfügen insgesamt über 466 Plätze (Mittelwert 2024), davon 336 für Erwachsene (Art. 59 StGB) und 130 für junge Erwachsene (Art. 61 StGB).

Bei den Erwachsenen gibt es 185 Plätze im geschlossenen Setting und 117 Plätze im offenen Setting; bei den jungen Erwachsenen gibt es umgekehrt mehr Plätze im offenen Setting (89) als im geschlossenen (36). Dazu kommen 17 Plätze für das (W-)AEX für Erwachsene und 5 in den Massnahmenzentren für junge Erwachsene.

TABELLE 6: Kapazitäten der Massnahmenzentren im Justizvollzug

	Anzahl Plätze für den Massnahmenvollzug			
	Total	offen	geschlossen	AEX
Massnahmenplätze für Erwachsene (Art. 59 StGB)				
Établissement Curabilis (GE) [20]	77	0	77	
VZ Klosterfiechten (BS)	19	6	0	13
JVA Solothurn (SO)	60	0	60	0
JVA Hindelbank (BE)	17	- [21]	-	-
MZ St. Johannsen (BE)	80	72	8	0
MZ Bitzi (SG)	55	39	16	0
Forensisch-psychiatrische Abteilung JVA Pöschwies (ZH)	24	0	24	0
Haus Lägern, JVA Pöschwies (ZH)	4	0	0	4
Total 1	**336**	**117**	**185**	**17**
Massnahmenplätze für junge Erwachsene (Art. 61 StGB)				
MZ Arxhof (BL)	46	38	8	0
MZ Uitikon (ZH)	50	27	18	5
MZ Kalchrain (TG)	34	24	10	0
Total 2	**130**	**89**	**36**	**5**
Gesamttotal	**466**	**206**	**221**	**22**

Quelle: MJV (SKJV)

Von den 466 Plätzen befinden sich 77 (17 %) in der lateinischen Schweiz, 222 (48 %) in der Nordwest- und Innerschweiz sowie 162 Plätze (35 %) in der Ostschweiz. Hinzu kommt eine grössere Anzahl von Massnahmenvollzugsplätzen in den forensisch-psychiatrischen Kliniken sowie Wohn- und Pflegeheimen (siehe Kapitel 4.2).

[20] Die Einrichtung Curabilis verfügt zusätzlich auch über eine psychiatrische Abteilung für Strafgefangene (UHPP) mit 15 Plätzen, in der Gefangene untergebracht werden, die eine akute psychiatrische Versorgung und Behandlung benötigen.

[21] Für die JVA Hindelbank ist nicht bekannt, ob es sich um Plätze in einem offenen oder geschlossenen Setting handelt. Das Total Plätze links in der Tabelle entspricht somit nicht den Totalen «offen» bzw. «geschlossen».

3.3 Kapazitäten in speziellen Vollzugsregimes

Die TABELLE 7 gibt einen Überblick über alle Einrichtungen mit spezifischen Abteilungen mit speziellen Vollzugsregimes.[22] Unterschieden werden Abteilungen für den behandlungsorientierten Vollzug sowie Abteilungen für den sicherheitsorientierten Vollzug.[23] Dazu gehören Abteilungen für erhöhte Sicherheit (Deutschschweiz: Stufe B, Kleingruppenvollzug) oder für hohe Sicherheit (Deutschschweiz: Stufe A, Einzelvollzug). Der behandlungsorientierte Vollzug bietet spezialisierte Abteilungen für besonders verletzliche oder behandlungsbedürftige Eingewiesene, die im Normalvollzug nicht angemessen betreut werden können. Dazu gehören beispielsweise psychisch auffällige Personen, ältere und pflegebedürftige Personen, verwahrte Personen oder Mütter mit Kindern.

TABELLE 7: Kapazitäten in speziellen Vollzugsregimes nach Kantonen am 31.12.2024

Konkordat	Kanton	Einrichtung	Integrationsabteilung (für schutzbedürftige Personen)	Pflegebedürftige	Ältere Personen	Verwahrte und Langzeitvollzug	Mutter mit Kind	Sicherheitsvollzug A[24]	Sicherheitsvollzug B[25]	Total
CL	TI	Penitenziario Cantonale « La Stampa »						9		9
CL	VD	Établissements de la Plaine de l'Orbe	4					4		8
CL	VD	Prison de la Tuilière					2			2
NWI	AG	JVA Lenzburg Strafanstalt			12			8	10	30
NWI	BE	JVA Hindelbank	5			vorhanden	6	3		14
NWI	BE	JVA Thorberg				12		4	8	24
NWI	BS	UG Basel-Stadt		9						9
NWI	LU	JVA Grosshof	19							19
NWI	SO	JVA Solothurn	12			6				18
NWI	ZG	JVA Bostadel						5	7	12
OSK	GR	JVA Cazis Tignez	18		10					28
OSK	GR	JVA Realta	9							9
OSK	ZH	Gefängnis Limmattal	9							9
OSK	ZH	Gefängnis Zürich						7		7
OSK	ZH	JVA Pöschwies	19	30				8	13	70
Total			95	61		18	8	86		268

Quelle: MJV (SKJV)

[22] Da in TABELLE 7 die Situation in den Einrichtungen am Stichtag des 31.12.2024 gezeigt wird, sind Abweichungen zu den TABELLEN 5 und 6 möglich, die auf den Jahres-Mittelwerten basieren. Dazu kommt, dass in den TABELLEN 5 und 6 auch Eintrittsabteilungen als Spezialvollzug ausgewiesen werden, in der TABELLE 7 jedoch nicht. Dazu gehören z.B. die JVA Thorberg (6 Plätze, Assessment-Center) sowie die JVA Witzwil (20 Plätze).

[23] Bundesamt für Justiz (2023), Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, S. 17.

[24] Sicherheitsvollzug A = Höchste Sicherheitsstufe, Einzelvollzug.

[25] Sicherheitsvollzug B = Erhöhte Sicherheitsstufe, Kleingruppen.

Fünf Strafvollzugsanstalten verfügen über insgesamt 95 **Plätze im Integrationsvollzug**, die wie folgt verteilt sind: 4 im CL, 36 im NWI und 55 im OSK. Dabei handelt es sich um folgende Anstalten: Établissements de la Plaine de l'Orbe (4), JVA Hindelbank (5), JVA Grosshof (19 Plätze), JVA Solothurn (12), JVA Cazis Tignez (18), JVA Realta (9), JVA Pöschwies (19) und das Gefängnis Limmattal (9). Die insgesamt 61 **Plätze für pflegebedürftige und ältere Personen** verteilen sich wie folgt: Das UG Basel-Stadt bietet 9 Plätze, die JVA Lenzburg 12, die JVA Cazis Tignez 10 und die JVA Pöschwies 30 Plätze. Die JVA Hindelbank verfügt über 6 Plätze und das Gefängnis La Tuilière über 2 **Plätze, die für schwangere Frauen und Mütter mit Kindern** bis zu 3 Jahren reserviert sind. Weiter bieten die JVA Thorberg (12) und die JVA Solothurn (6) insgesamt 18 **Plätze für lange Freiheitsstrafen und Verwahrungen** nach Artikel 64 StGB an.

Beim **Sicherheitsvollzug** werden zwei Stufen unterschieden: Die höchste Sicherheitsstufe als Einzelhaft und eine erhöhte Sicherheitsstufe mit Vollzug in Kleingruppen. Sieben Einrichtungen verfügen über eine Abteilung mit erhöhter Sicherheit: zwei im lateinischen Konkordat (13 Plätze), drei im NWI-Konkordat (17 Plätze) und zwei im OSK-Konkordat (15 Plätze), insgesamt also 45 Plätze. Abteilungen mit höchster Sicherheit gibt es nur in Einrichtungen der deutschsprachigen Konkordate: drei Einrichtungen im NWI-Konkordat (25 Plätze) und eine im OSK-Konkordat (13 Plätze). Schliesslich bietet die JVA Hindelbank 3 Plätze im Sicherheitssystem an, ohne Unterscheidung nach Typ. Damit beläuft sich die Gesamtzahl auf 87 Plätze.

3.4 Einweisungsgründe

An den Stichtagen im Jahr 2024 waren gemäss TABELLE 8[26] im Schnitt 2'629 Personen aufgrund einer Freiheitsstrafe eingewiesen (39,2 %).[27] An zweiter Stelle folgen Einweisungen in die Untersuchungs- und Sicherheitshaft (2'050 bzw. 30,6 %), gefolgt vom vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug (1'195 bzw. 17,8 %). Diese drei Gründe machen zusammen rund 88 % aller Einweisungen aus. Von den übrigen Gründen entfallen 6,1 % auf die therapeutischen Massnahmen, wobei Massnahmen nach Art. 59 StGB (335 bzw. 5 %) gegenüber Massnahmen nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) (38 bzw. 0,6 %) und Massnahmen nach Art. 61 StGB (junge Erwachsene) (36 bzw. 0,5 %) dominieren. Weiter entfallen 2,7 % auf die Administrativhaft, 1,5 % auf die Verwahrung (inkl. vorgängiger Strafvollzug), sowie 3,2 % auf Polizeihaft, JStG, Auslieferungshaft und andere Gründe.

Ein Blick auf die drei Konkordate zeigt regionale Unterschiede. Im **lateinischen Konkordat** waren 1'040 Personen wegen einer Freiheitsstrafe eingewiesen (39,5 %). Aufgrund von Untersuchungs- und Sicherheitshaft waren es 959 Personen (36,4 %). Der vorzeitige Strafvollzug liegt mit 385 eingewiesenen Personen (14,6 %) deutlich darunter. Im **Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz** dominieren ebenfalls Freiheitsstrafen mit 887 Fällen (39,6 %). Im Vergleich dazu ist die Untersuchungshaft mit 575 Fällen deutlich geringer vertreten (25,7 %). Bemerkenswert ist hingegen der hohe Anteil an Einweisungen zum vorzeitigen Strafvollzug, der mit 489 Fällen (21,8 %) das höchste Niveau unter den drei Konkordaten erreicht. Im **Ostschweizer Konkordat** zeigt sich ein ähnliches Bild wie im NWI, allerdings auf niedrigerem Niveau. Mit 702 Fällen (38,3 %) ist auch hier die Freiheitsstrafe der häufigste Einweisungsgrund. Die Untersuchungshaft ist mit 516

[26] Es handelt sich in der Tabelle jeweils um gerundete Mittelwerte, weshalb die Summen der linken Spalten (Konkordate) sich nicht exakt zu den Werten der rechten Spalte (Schweiz) addieren.

[27] Die TABELLE 8 zeigt die Einweisungsgründe im Jahr 2024 (Mittelwerte der Stichtage) aufgeschlüsselt nach den drei Konkordaten und der Schweiz. Hierbei sind nur Einweisungen durch die Einweisungsbehörden im jeweiligen Konkordatsperimeter berücksichtigt.

Fällen (28,2 %) etwas präsenter als im NWI, liegt aber deutlich unter dem CL. Der vorzeitige Strafvollzug betrifft 322 Fälle (17,6 %).

TABELLE 8: Anzahl inhaftierte Personen nach Einweisungsgründen und Konkordaten (Mittelwert 2024)

Einweisungsgründe (Mittelwert 2024)	CL	NWI	OSK	SCHWEIZ
Freiheitsstrafe	1'040 (39,5 %)	887 (39,6 %)	702 (38,3 %)	2'629 (39,2 %)
Untersuchungs-/Sicherheitshaft	959 (36,4 %)	575 (25,7 %)	516 (28,2 %)	2'050 (30,6 %)
Vorzeitiger Straf- oder Massnahmenvollzug	385 (14,6 %)	489 (21,8 %)	322 (17,6 %)	1'195 (17,8 %)
Massnahme Art. 59 StGB	161 (6,1 %)	116 (5,2 %)	59 (3,2 %)	335 (5 %)
Verwahrung Art. 64 StGB (inkl. vorgängiger Vollzug der Freiheitsstrafe)	24 (0,9 %)	46 (2,0 %)	30 (1,7 %)	100 (1,5 %)
Administrativhaft	36 (1,4 %)	53 (2,4 %)	94 (5,2 %)	184 (2,7 %)
Art. 15 JStG	10 (0,4 %)	20 (0,9 %)	29 (1,6 %)	59 (0,9 %)
Polizeihaft	0 (0 %)	13 (0,6 %)	35 (1,9 %)	47 (0,7 %)
Massnahme Art. 61 StGB	4 (0,2 %)	9 (0,4 %)	24 (1,3 %)	38 (0,6 %)
Massnahme Art. 60 StGB	5 (0,2 %)	20 (0,9 %)	12 (0,6 %)	36 (0,5 %)
Auslieferungshaft	3 (0,1 %)	6 (0,3 %)	8 (0,4 %)	18 (0,3 %)
Art. 25 JStG	5 (0,2 %)	4 (0,2 %)	1 (0 %)	10 (0,1 %)
Anderer Grund	1 (0 %)	2 (0,1 %)	1 (0,1 %)	4 (0,1 %)
Total	2'633 (100 %)	2'238 (100 %)	1'832 (100 %)	6'703 (100 %)

3.5 Vergleich von Kapazitäten und Einweisungsgründen

Die Kapazitäten der Einrichtungen decken unterschiedliche Haft- und Vollzugszwecke ab, welche jeweils dem gesetzlichen Einweisungsgrund entsprechen sollten. Bei der Analyse von Angebot und Nachfrage besteht die Schwierigkeit, dass Plätze zum Teil nicht nur einem, sondern mehreren Zwecken (z.B. Untersuchungshaft und Kurzstrafvollzug) dienen. Diese flexible Widmung ist vollzugspraktisch sinnvoll und rechtlich zulässig. Für längere Freiheitsstrafen, therapeutische Massnahmen oder die Administrativhaft gelten jedoch höhere Anforderungen: Hier sind ausschliesslich spezielle Einrichtungen bzw. Abteilungen vorgesehen, wie es StGB und AIG verlangen. Da keine Daten zur Vollzugsdauer vorliegen, kann diese

Differenzierung nicht vollständig berücksichtigt und in der Auswertung deshalb nur zwischen «flexiblen Plätzen» und «spezifischen Plätzen» unterschieden werden.

Ergebnisse für die Schweiz

In der TABELLE 9 wird die Ist-Kapazität mit den inhaftierten Personen nach Einweisungsgründen[28] an einem durchschnittlichen Stichtag im Jahr 2024 verglichen. Nicht berücksichtigt wurde die Kategorie «Andere» (JStG, Polizeihaft, Militärhaft, etc.). «Flexible Plätze» sind sowohl der Kategorie «Untersuchungs- und Sicherheitshaft» als auch der Kategorie «Strafvollzug» zugerechnet. Aus der Differenz zwischen mittlerer Kapazität und mittlerem Bedarf ergibt sich die Bedarfsrate A1 der spezifischen Plätze und die Bedarfsrate A2 von flexiblen *und* spezifischen Plätzen.

TABELLE 9: Vergleich von Kapazitäten nach Haft- und Vollzugsformen mit Einweisungsgründen (Mittelwert 2024)

Haft-/Vollzugsform	Ist-Kapazität			Eingewiesene Personen	Bedarf in %	
	Spezifische Plätze	Flexible Plätze	total		A1 (spezifisch)	A2 (spezifisch + flexibel)
Untersuchungshaft und Strafvollzug[29]	5'306	1'001	6'307	5'875	111	93
Massnahmenvollzug[30]	437	-	437	509	116	-
Administrativhaft	264	-	264	183	69%	-
Gesamttotal	6'007	1'001	7'008	6'567	109	94

Im Jahr 2024 belief sich der mittlere Platzbedarf – ohne die Kategorie «Andere» gerechnet – auf 94 % der Gesamtkapazität.[31] Der Bedarf unterscheidet sich in den einzelnen Haft- und Vollzugskategorien:

Untersuchungshaft/Strafvollzug: Die Auslastung der spezifischen Plätze durch Personen, die entweder in die Untersuchungshaft oder in den Strafvollzug eingewiesen wurden, beträgt 111 %, und wenn man die «flexiblen Plätze» addiert 93 %. Dieser Bedarfswert von 93 % entspricht der durchschnittlichen Auslastung der Vollzugseinrichtungen (siehe Kapitel 3.2) und scheint daher plausibel.

Massnahmenvollzug: Die 437 Plätze für den Massnahmenvollzug nach Art. 59, Art. 60, Art. 61 und Art. 64 StGB waren im Verhältnis zu den 508 Einweisungen in die Vollzugseinrichtungen mit 116 % überlastet. Das heisst, auf 116 Einweisungen für den Massnahmenvollzug standen nur 100 geeignete Plätze zur Verfügung.

Administrativhaft: Den im Jahresmittel verfügbaren 272 Plätze für die Administrativhaft (ohne kurzfristige Festhaltung nach AIG) standen rund 184 Einweisungen gegenüber, was einer Bedarfsrate von 70 % entspricht.

[28] Hierbei sind nur Einweisungen durch die Einweisungsbehörden im jeweiligen Konkordatsperimeter berücksichtigt.
[29] In der Kategorie «Strafvollzug» sind neben «Strafvollzug» auch Halbgefangenschaft, Wohn-/Arbeitsexternat, Spezialvollzug und Sicherheitsvollzug mitgezählt.
[30] Zu der Kategorie «Massnahmenvollzug» wurden auch die «flexiblen Plätze» offener/geschlossener Massnahmenvollzug gezählt, die das Konkordat NWI ausweist. Entsprechend reduziert sich die Zahl der «flexiblen Plätze» in der Tabelle von 1013 auf 997.
[31] Hier nicht berücksichtigt wurden die Kategorie «andere Plätze» (z.B. Jugendliche, Polizeigewahrsam), total 211, weshalb sich eine Differenz zu den vorhergehenden Tabellen ergibt.

Ergebnisse auf Konkordatsstufe

In der TABELLE 10 sind die spezifischen und flexiblen Platzkapazitäten und die Einweisungsgründe[32] im Jahr 2024 für die drei Strafvollzugskonkordate dargestellt.

TABELLE 10: Vergleich von Kapazitäten nach Haft- und Vollzugsformen mit Einweisungsgründen

	Haft-/Vollzugsform	Kapazität (Mittelwerte 2024)			Einweisungen	Bedarfsrate in %	
		spezifisch	flexibel	total		A1 (spezifisch)	A2 (spezifisch + flexibel)
CL	Untersuchungshaft und Strafvollzug	1'889	525	2'413	2'384	126	99
	Massnahmenvollzug[33]	77	-	77	194	252	-
	Administrativhaft	55	-	55	36	65	-
	Total	**2'021**	**525**	**2'546**	**2'614**	**129**	**103**
NWI	Untersuchungshaft und Strafvollzug	1'790	346	2'136	1'951	109	91
	Massnahmenvollzug	202	-	202	190	94	-
	Administrativhaft	67	-	67	53	79	-
	Total	**2'059**	**346**	**2'405**	**2'194**	**107**	**91**
OSK	Untersuchungshaft und Strafvollzug	1'627	130	1'758	1'540	95	88
	Massnahmenvollzug	158	-	158	125	79	-
	Administrativhaft	142	-	142	94	66	-
	Total	**1'927**	**130**	**2'057**	**1'759**	**91**	**85**

Die Haft- und Vollzugskapazitäten wurden unterschiedlich stark nachgefragt, wobei im CL der Bedarf die Kapazität insgesamt überstieg (103 %), während sich im Konkordat NWI eine mittlere Bedarfsrate von 91 % und im OSK von 85 % ergab.

Im CL fällt im **Massnahmenvollzug** eine Differenz zwischen dem Angebot von 77 Plätzen und dem Bedarf von 194 auf (252 %). Im Konkordat NWI waren von den insgesamt 202 Plätzen im Durchschnitt 190 durch Personen mit demselben Einweisungsgrund belegt, im OSK stand die Kapazität von 158 Massnahmenplätzen einem entsprechenden Bedarf von 125 gegenüber.

Der Bedarf nach Plätzen für **Untersuchungshaft und Strafvollzug** war in allen drei Konkordaten an der Grenze der verfügbaren Kapazität: Im CL gab es auf rund 2'413 Plätze einen Bedarf von 2'384 (99 %), im Konkordat NWI auf 2'136 Plätze einen Bedarf von 1'951 (91 %) und im OSK auf 1'758 einen Bedarf von 1'540 (88 %).

Die Plätze für die **Administrativhaft** (ohne kurzfristige Festhaltung nach AIG) waren in allen drei Konkordaten in ausreichender Zahl vorhanden: Im CL betrug die Bedarfsrate 65 %, im NWI 79 % und im OSK 66 %.

[32] Hierbei sind nur Einweisungen durch die Einweisungsbehörden im jeweiligen Konkordatsperimeter berücksichtigt.
[33] Zu der Kategorie «Massnahmenvollzug» wurden auch die «flexiblen Plätze» offener/geschlossener Massnahmenvollzug gezählt, die das Konkordat NWI ausweist. Entsprechend reduziert sich die Zahl der «flexiblen Plätze» in der Tabelle von 1013 auf 997.

4 Kapazitäten und Einweisungen in andere Einrichtungen

4.1 Einweisungen in andere Einrichtungen

Im Jahr 2024 befanden sich am Stichtag von insgesamt 7'425 Personen rund 6'715 (90,4 %) in einer Justizvollzugseinrichtung und 710 (9,6 %) in einer anderen Einrichtung, entweder in einer forensisch-psychiatrischen Klinik, einem forensischen Wohn-/Pflegeheim oder in einer Institution der Suchthilfe (ABBILDUNG 2). Dieser Anteil variiert je nach Konkordat: Im lateinischen Konkordat waren es 182 Personen (6,4 %), im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz 274 Personen (10,9 %) und im Ostschweizer Konkordat 254 Personen (12,2 %).

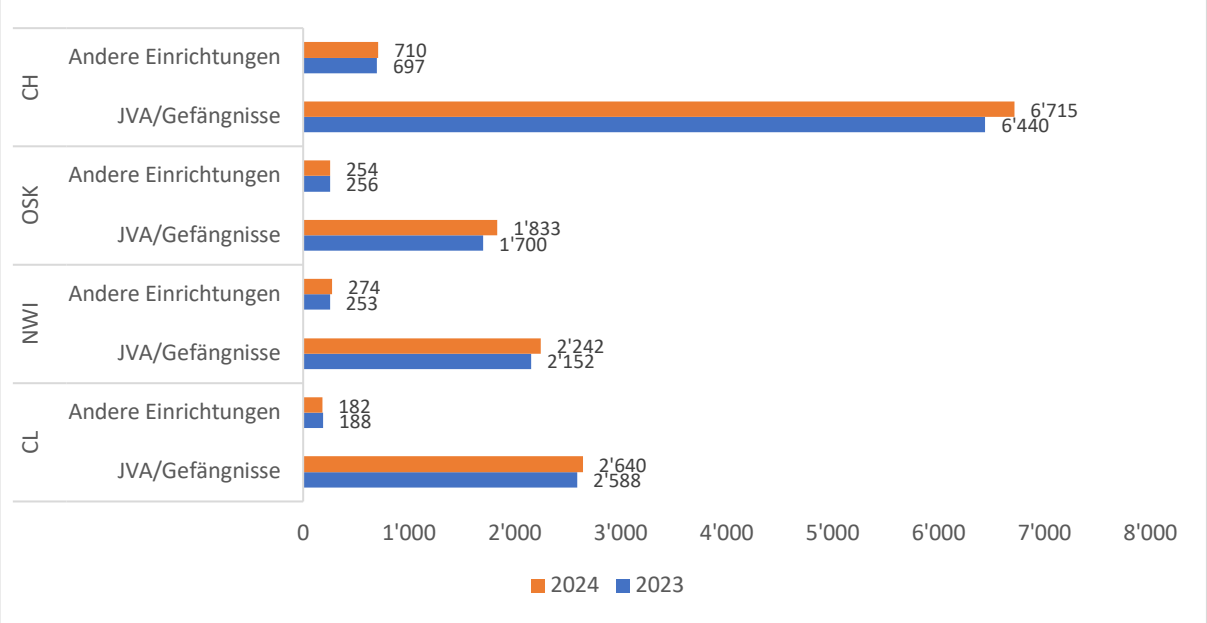


ABBILDUNG 2: Einweisung von Personen in Justizvollzugseinrichtungen und in andere Institutionen nach Konkordat (2023/2024), Quelle: MJV (SKJV)

Rund 70 % der Personen, die in andere Einrichtungen eingewiesen wurden, befanden sich in einem forensischen Wohn- oder Pflegeheim oder einer Institution der Suchtbehandlung (Art. 60 StGB), und rund 30 % in einer forensisch-psychiatrischen Klinik.

Von total 710 Personen, die in eine andere Einrichtung eingewiesen waren, stellte die Massnahme nach Art. 59 StGB der häufigste Grund dar (77,2 %) (TABELLE 11). Insgesamt werden Massnahmen sogar häufiger in einer anderen Einrichtung vollzogen als in einer Justizvollzugseinrichtung: Von total 905 Personen mit Massnahmen nach Art. 59 StGB wurden 570 in eine Klinik oder in ein Heim (63,0 %) eingewiesen und nur 335 in eine Justizvollzugseinrichtung (37,0 %).

TABELLE 11: Mittlere Anzahl Einweisungen in andere Institutionen nach Einweisungsgrund (2023/2024)

	Schweiz		**CL**		**NWI**		**OSK**	
	2023	**2024**	**2023**	**2024**	**2023**	**2024**	**2023**	**2024**
Art. 59 StGB	548	570	139	139	196	219	213	212
Art. 60 StGB	94	91	37	35	27	27	30	29
Art. 61 StGB	2	3	0	1	1	1	1	1
Art. 63 Abs. 3 StGB	11	8	6	4	3	3	2	1
Art. 64 StGB	16	12	2	1	9	9	5	2
Art. 77 StGB (Freiheitsstrafe)	16	14	4	2	7	6	5	6
Art. 77b StGB (Halbgefangenschaft)	10	12	0	0	10	9	0	3
Total	**697**	**710**	**188**	**182**	**253**	**274**	**256**	**254**

Quelle: MJV (SKJV)

Der zweithäufigste Grund stellen die Massnahmen nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) dar (91 Fälle bzw. 12,8 %). Andere Einrichtungen spielen hier ebenfalls eine wichtige Rolle: Von 127 Massnahmen nach Art. 60 StGB wurden nur 36 Fälle (28,3 %) in einer Justizvollzugseinrichtung vollzogen, die grosse Mehrheit (71,7 %) in einer spezialisierten Einrichtung für die Suchtbehandlung. Dagegen wurden Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB), Freiheitsstrafen (Art. 77 StGB), Wohn-/Arbeitsexternat (Art. 77a StGB), Halbgefangenschaften (Art. 77b StGB), und Verwahrungen (Art. 64 StGB) den vorliegenden Daten zufolge nur selten oder gar nicht in anderen Einrichtungen vollzogen.

4.2 Kapazitäten der forensisch-psychiatrischen Kliniken

Im Rahmen des Sanktionenvollzugs erfolgen Einweisungen nicht nur in die Einrichtungen des Justizvollzugs, sondern auch in forensisch-psychiatrische Kliniken, forensische Wohn- und Pflegeheime sowie in die Einrichtungen der Suchthilfe.[34] Die Kantone können gestützt auf Art. 379 StGB privat geführten Anstalten und Einrichtungen die Bewilligung erteilen, strafrechtliche Massnahmen zu vollziehen. Darunter fallen auch Plätze in forensisch-psychiatrischen Kliniken für Massnahmen nach Art. 59 StGB, die insbesondere für Personen vorgesehen sind, die an Störungen des schizophrenen Formenkreises erkrankt sind.

[34] Die Kantone können gestützt auf Art. 379 StGB privat geführten Anstalten und Einrichtungen die Bewilligung erteilen, Strafen in der Form der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats sowie Massnahmen (Art. 59-61 StGB und Art. 63 StGB) zu vollziehen. Ausserdem kann bei gesundheitlichen Beschwerden, im Fall einer Geburt oder zur Unterbringung von Mutter und Kleinkind die verurteilte Person ihre Sanktion nicht in einer Justizvollzugseinrichtung, sondern in einer anderen geeigneten Einrichtung vollziehen (Art. 80 Abs. 1 StGB).

In der Schweiz existieren folgende psychiatrische Kliniken mit forensischen Angeboten:

Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz

- Klinik Königsfelden (AG), Bereich Forensik der Psychiatrischen Dienste Aargau (PDAG)
- Psychiatrische Kliniken Basel (BS)
- Spezialstation Etoine (BE), Bereich Forensik der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern (UPD)

Ostschweizer Konkordat

- Klinik Rheinau (ZG), Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich
- Klinik Beverin (GR), Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR)
- Klinik Wil, forensische Spezialstation A09/01 der Psychiatrie St. Gallen (PSG)
- Klinik Münsterlingen (TG), Bereich Forensik der Psychiatrischen Dienste des Spitals Thurgau AG

Im lateinischen Konkordat existieren keine forensisch-psychiatrischen Kliniken für den Massnahmenvollzug.

Die forensisch-psychiatrischen Kliniken sind für den Justizvollzug in Bezug auf bestimmte psychiatrische Störungsbilder der erste und häufig einzig geeignete Behandlungsort und stellen insofern in der Deutschschweiz eine notwendige Ergänzung zu den Kapazitäten der Massnahmenvollzugseinrichtungen dar. Andere externe Einrichtungen wie z.B. Wohn- und Pflegeheime sind zwar für den Massnahmenvollzug wichtig, kommen allerdings häufiger erst in einer späteren Vollzugsphase in Betracht, wenn es um das Übergangsmanagement in Richtung Freiheit oder institutionelle Unterbringung nach dem strafrechtlichen Vollzug geht. Um die Kapazitäten dieser für den Justizvollzug ebenfalls relevanten Wohn- und Pflegeheime zu erheben, wäre in Anbetracht ihrer grossen Zahl eine gesonderte Untersuchung notwendig. Insofern fokussiert der hier vermittelte Blick auf die Kapazitäten der psychiatrischen Kliniken auf eine störungsspezifische Teilgruppe der Massnahmenklientel und auf die Anfangsphase des Vollzugs.

Kapazitäten

Für den vorliegenden Bericht wurden die Kapazitäten der forensisch-psychiatrischen Kliniken für die Aufnahme von Personen erhoben, die zu einer Massnahme nach Art. 59 StGB verurteilt wurden (TABELLE 12).[35] In den beiden deutschschweizerischen Konkordaten besteht ein Angebot von 288 stationär-psychiatrischen Klinikbetten. In der untenstehenden Tabelle nicht berücksichtigt sind Plätze ohne forensische Spezialisierung, die zur vorübergehenden Unterbringung von Personen aus der Untersuchungshaft oder dem Strafvollzug dienen (sog. Kriseninterventionsplätze).

Im **Ostschweizer Konkordat** gibt es 185 Plätze für Personen mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB. Die grösste Platzkapazität macht die Klinik Rheinau, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (92 Plätze) aus, gefolgt von der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen, Spital Thurgau (47), Klinik Beverin Cazis, Psychiatrische Dienste Graubünden (27) und der Klinik Wil, Psychiatrie St. Gallen (19). Sämtliche Plätze sind sowohl

[35] Neben diesen Kapazitäten können die in der Tabelle aufgeführten Kliniken über weitere Plätze verfügen, die Personengruppen aus anderen rechtlichen Kontexten (z.B. Fürsorgerische Unterbringung) vorbehalten sind.

für Männer als auch für Frauen geeignet. Der Grossteil der Plätze (158, 85 %) fällt auf den geschlossenen Vollzug sowie einen mittleren Sicherheitsstandard (112 Plätze, 61 %).

TABELLE 12: Kapazitäten der forensisch-psychiatrischen Kliniken für den Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB (Stand: 31.12.2024)

		Behandlungsplätze Massnahmenvollzug					
		Gesamt	Setting		Sicherheitsstufe		
			offen	geschlossen	hoch	mittel	tief
OSK	Klinik Rheinau (ZH)	92	13	79	27	52	13
	Klinik Wil (SG)	19	0	19	0	0	19
	Klinik Münsterlingen (TG)	47	0	47	0	47	0
	Klinik Beverin (GR)	27	14	13	0	13	14
NWI	Psychiatrische Kliniken Basel (BS)	33	0	33	0	33	0
	Klinik Königsfelden (AG)	70	0	70	0	70	0
Gesamt		288	27	261	27	215	46

Im **Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz** verfügen die forensisch-psychiatrischen Kliniken über 103 Plätze für den Massnahmenvollzug, davon 70 in der Klinik Königsfelden und 33 in der UPK Basel. Diese Plätze entsprechen einem geschlossenen Setting mit mittlerer Sicherheit.

Die Kantone des **Concordat Latin** verfügen zum Zeitpunkt der Erhebung über keine Massnahmenplätze in vollzugsexternen forensisch-psychiatrischen Kliniken. Personen mit einer Massnahme und relevanten klinischen Merkmalen werden entweder in der Deutschschweiz, in Vollzugseinrichtungen mit speziellen Behandlungsangeboten (EPO, Curabilis) oder in gefängnismedizinischen, aber nicht explizit für den Massnahmenvollzug vorgesehenen Spezialabteilungen (Unité cellulaire hospitalière UCH, HUG Genf) betreut.

4.3 Belegung der forensisch-psychiatrischen Kliniken

Die Auswertung zeigt eine insgesamt sehr hohe Auslastung der forensisch-psychiatrischen Klinikplätze: Am Stichtag 1. Mai 2025 waren von 288 Plätzen 281 besetzt, was einer Belegungsrate von 98 % entspricht (TABELLE 13).

Von den 13 Plätzen in offenen Settings waren 9 belegt (69%). Die geschlossenen Settings operierten mit 245 von 248 belegten Plätzen bzw. einer Rate 98 % praktisch an der Kapazitätsgrenze und zum Teil auch darüber hinaus. Davon besonders betroffen war die Sicherheitsabteilung der Kliniken Rheinau (103%), die

seit Jahren überlastet ist[36], ferner die Kliniken Königsfelden (101%), Münsterlingen (98%) und Wil (95%), wo keine bzw. kaum freie Plätze verfügbar waren. Die 27 Plätze der Klinik Beverin, die in der Praxis als halboffene Einrichtung gilt und daher keine eindeutige Zuordnung zu einem Setting zulässt, waren am Stichtag ebenfalls voll belegt.

TABELLE 13: Einweisungen in forensisch-psychiatrische Kliniken, Stand 1. Mai 2025

	Gesamt		**Setting offen**		**Setting geschlossen**		**Sicherheitsstufe**					
	Kap.	Bel.	Kap.	Bel.	Kap.	Bel.	**hoch**		**mittel**		**tief**	
							K	B	K	B	K	B
Klinik Rheinau	92	90	13	9	79	81	27	29	52	52	13	9
Klinik Wil	19	18	0	0	19	18					19	18
Klinik Münsterlingen	47	46	0	0	47	46			47	46		
Klinik Beverin[37]	27	27										
UPK Basel	33	29	0	0	33	29			33	29		
Klinik Königsfelden	70	71	0	0	70	71			70	71		
Gesamt	288	281	13	9	248	245	27	29	202	198	32	27

Für die Institutionenplanung bedeutet dies, dass die vorhandenen Kapazitäten im geschlossenen Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB praktisch ausgeschöpft sind. Kurzfristige Schwankungen oder zusätzliche Einweisungen können nicht (hohe Sicherheit) bzw. kaum (mittlere und tiefe Sicherheit) mehr aufgefangen werden. Kurz- und auch mittelfristig bleibt die Herausforderung bestehen, den hohen Druck im geschlossenen Bereich zu entschärfen.

[36] Vgl. PUK Zürich, 2014, Behandlungsangebot der Sicherheitsabteilung des Zentrums für stationäre forensische Therapie.

[37] Die forensische Station in der Klinik Beverin wird in der Praxis zum Teil als *halboffen* bezeichnet. Für die Befragten war deshalb eine Zuordnung ihrer Fälle in das hier vorgegebene Schema nicht eindeutig möglich. Aus diesem Grund können die Belegungsraten nur auf Einrichtungsebene ausgewiesen werden.

5 Besondere Vollzugsformen: GA und EM

5.1 Bedeutung

In der Schweiz existieren die gemeinnützige Arbeit (Art. 79a StGB) und die elektronische Überwachung (Art. 79b StGB) als besondere Vollzugsformen, welche anders als die Halbgefangenschaft keine stationären Vollzugsplätze benötigen. In Form von gemeinnütziger Arbeit können Freiheitsstrafen bis sechs Monate, nach Anrechnung der Untersuchungshaft verbleibende Reststrafen von nicht mehr als sechs Monaten sowie Geldstrafen oder Bussen vollzogen werden. In Form von elektronischer Überwachung können Freiheitsstrafen oder eine Ersatzfreiheitsstrafe von zwanzig Tagen bis zwölf Monaten (sog. Front-Door) vollzogen werden, sowie anstelle des Arbeitsexternates oder des Arbeits- und Wohnexternates für die Dauer von 3 bis 12 Monaten (sog. Back-Door). Bei der elektronischen Überwachung werden zwei Formen unterschieden: Bei der Front-Door-Anwendung wird die gesamte Strafe per Electronic Monitoring zu Hause verbüsst, bei der Back-Door-Anwendung hingegen nur der letzte Teil der Strafe, nachdem der erste Teil bereits im Gefängnis verbüsst wurde.

Im Jahr 2023 wurden von 12'488 Sanktionen 9'123 Sanktionen als Normalvollzug (73 %), 2'823 als gemeinnützige Arbeit (23 %), 399 als elektronische Überwachung (3 %) und 143 in. Form von Halbgefangenschaft (1 %) vollzogen (**Abbildung 3**). Die gemeinnützige Arbeit stellt im Sanktionenvollzug einen nicht unbedeutenden Anteil dar, wobei in den letzten Jahren ein leichter Rückgang festzustellen ist. Dagegen hat die elektronische Überwachung einen gewissen Aufschwung erfahren, spielt für den Sanktionenvollzug aber weiterhin nur eine marginale Rolle.

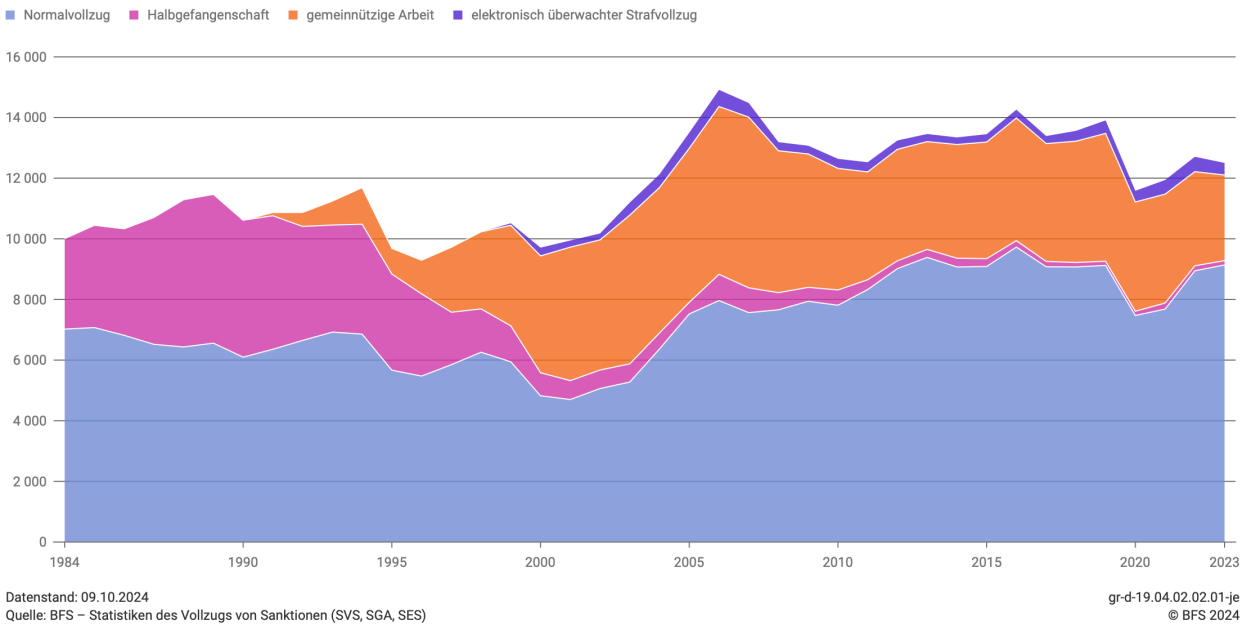


Abbildung 3: Vollzug von Sanktionen nach Sanktionsart

5.2 Verbreitung in den Konkordaten und Kantonen

Die Anwendung der **gemeinnützigen Arbeit (GA)** ist je nach Region unterschiedlich verbreitet (TABELLE 14A).

TABELLE 14A: Gemeinnützige Arbeit nach Einsätzen, Anzahl und Rate pro 100'000 Einwohner (2023)

	Anzahl Fälle	**Rate pro 100'000 Einwohner**
CL	**978**	**49**
Freiburg	428	125
Neuenburg	153	86
Jura	51	68
Tessin	97	27
Waadt	158	19
Genf	76	14
Wallis	15	4
NWI	**1 383**	**28**
Bern	756	71
Basel-Stadt	116	58
Basel-Landschaft	109	36
Solothurn	100	35
Luzern	96	22
Aargau	151	21
Obwalden	7	18
Zug	24	18
Schwyz	17	10
Nidwalden	4	9
Uri	3	8
OSK	**700**	**17**
Zürich	566	35
Schaffhausen	30	34
Glarus	9	21
Appenzell A.Rh.	12	21
Thurgau	30	10
Graubünden	16	8
St. Gallen	37	7
Appenzell I.Rh.	0	0
Total Schweiz	**3 061**	**34**

Quelle: BFS, Tab. Nr. 19.04.03.13

Am häufigsten wurde GA im lateinischen Konkordat mit 49 Fällen pro 100'000 Einwohner eingesetzt, gefolgt von NWI mit 28 sowie OSK mit 17.[38] Dabei wurden nur 6 % der Fälle als direkte Alternative für eine stationäre Unterbringung angeordnet. Die übrigen 94 % beziehen sich auf Bussen und Geldstrafen, wobei auch hier – indirekt, durch Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen – der «Zufluss» in den Freiheitsentzug reduziert wird.

Im Jahr 2023 wurden schweizweit 447 Vollzüge der **elektronischen Überwachung** gezählt, wobei in der BFS-Statistik nicht zwischen Front-Door- und Back-Door-Anwendung unterschieden wird (TABELLE 14B).

TABELLE 14B: Elektronisch überwachter Strafvollzug nach Kanton, Abschlussjahr und Vollzugstagen, 2023

	Total Fälle	Abgeschlossen		Abgebrochen		Vollzugstage	Rate pro 100'000 Einwohner
		abs.	%	abs.	%		
CL	233	211	90.6	22	9.4	18'691	713
Waadt	97	94	96.9	3	3.1	8'266	967
Genf	88	70	79.5	18	20.5	6'323	1'266
Tessin	18	18	100.0	-	-	1'896	537
Neuenburg	20	19	95.0	1	5.0	1'447	818
Jura	5	5	100.0	-	-	449	612
Wallis	5	5	100.0	-	-	310	90
Freiburg	-	-	-	-	-	-	
NWI	168	159	94.6	9	5.4	15'628	456
Bern	63	62	98.4	1	1.6	5'721	534
Aargau	39	36	92.3	3	7.7	3'819	519
Solothurn	32	28	87.5	4	12.5	2'715	994
Basel-Landschaft	10	10	100.0	-	-	886	294
Basel-Stadt	9	9	100.0	-	-	791	393
Schwyz	6	5	83.3	1	16.7	788	495
Luzern	5	5	100.0	-	-	499	114
Obwalden	2	2	100.0	-	-	236	624
Uri	1	1	100.0	-	-	91	250
Zug	1	1	100.0	-	-	82	65
Nidwalden	-	-	-	-	-	-	
OSK	46	43	93.5	3	6.5	6'523	230
Zürich	39	38	97.4	1	2.6	5'631	348
Thurgau	4	4	100.0	-	-	518	187
Schaffhausen	2	-	-	2	100.0	256	312
Appenzell A. Rh.	-	-	-	-	-	-	
Appenzell I. Rh.	-	-	-	-	-	-	
Glarus	-	-	-	-	-	-	
Graubünden	1	1	100.0	-	-	118	57
St. Gallen	-	-	-	-	-	-	
Schweiz	447	413	92.4	34	7.6	40'842	460

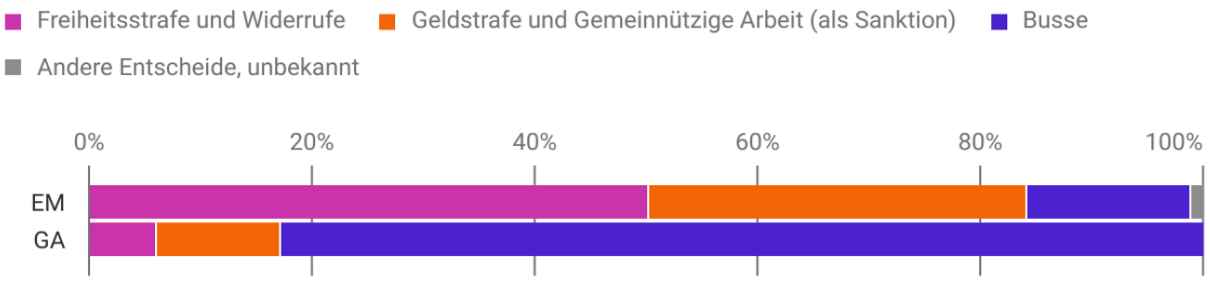
Quelle: BFS, Tabelle Nr. 19.04.03.32

[38] Siehe: BFS, Gemeinnützige Arbeit nach Kanton, Abschlussjahr und Einsätzen, Tabelle Nr. 19.04.03.13.

Am meisten verbreitet ist EM im lateinischen Konkordat mit 713 Vollzugstagen je 100'000 Einwohner, vor allem in den Kantonen Genf, Waadt und Neuenburg. An zweiter Stelle kommt das Konkordat NWI mit 456 Vollzugstagen pro 100'000 Einwohner, wobei diese Rate in den Kantonen Solothurn, Bern und Aargau höher lag als in den übrigen Kantonen. Im Ostschweizer Konkordat waren es insgesamt 230 Vollzugstage pro 100'000 Einwohner, die meisten in den Kantonen Zürich und Schaffhausen. Auffällig ist auch, dass mehrere Kantone fast oder gar keine Anwendungsfälle hatten, darunter nicht nur kleine, sondern auch grössere Kantone wie z.B. Freiburg, Luzern, Wallis, Graubünden und St. Gallen.

5.3 Beitrag zur Reduktion von Vollzugstagen

Im Jahr 2023 entfielen von 3'061 GA-Einsätzen 186 auf Freiheitsstrafen (6 %), die restlichen auf Bussen und Geldstrafen (ABBILDUNG 4). Dieser Anteil hat sich von rund 3 % (2010–2018) auf fast 7 % ab 2019 erhöht.[39] Bei der elektronischen Überwachung schwankt der Anteil, der als Alternative für eine Freiheitsstrafe oder als Vollzugsstufe eingesetzt wird, zwischen 45 bis 50 % (2018–2023), wobei die Fallzahlen ähnlich sind wie bei der GA: Im Jahr 2023 entfielen von 447 EM-Anordnungen 225 auf Freiheitsstrafen (50,3 %), 151 auf Geldstrafen und 66 auf Bussen, 5 auf andere Entscheide.[40]



Datenstand: 09.10.2024
Quelle: BFS – Statistik der gemeinnützigen Arbeit (SGA), Statistik des elektronisch überwachten Strafvollzugs (SES)

gr-d-19.04.03.01
© BFS 2024

ABBILDUNG 4: Gemeinnützige Arbeit und elektronisch überwachter Strafvollzug (EM), Abschlüsse nach vollzogener Hauptstrafe (2024)

Im Jahr 2023 wurden für den Straf- und Massnahmenvollzug – ohne Untersuchungs-/Sicherheitshaft und vorzeitigen Vollzug – insgesamt 1'278'265 Vollzugstage gezählt. Davon entfielen auf die Alternativen GA und EM 84'977 Tage bzw. 6,7 % (EM: 3,2 %; GA: 3,5 %). Hierbei sind von 44'135 GA-Einsatztagen rund 6 % als Alternative für eine Freiheitsstrafe angefallen, was 2'648 Tagen entspricht. Die meisten GA-Einsatztage (94 %) sind als Ersatz für Bussen und Geldstrafen angefallen, die bei Nichtbezahlung in der Regel zu einer Freiheitsstrafe geführt hätten. Bei der elektronischen Überwachung entfielen von 40'842 Tagen rund 50 % auf den Ersatz einer Freiheitsstrafe, d.h. 20'421 Tage, der Rest wiederum auf Geldstrafen und Bussen.

[39] Siehe: BFS, Gemeinnützige Arbeit nach Abschlussjahr und vollzogener Hauptstrafe, Tabelle Nr. 19.04.03.14, https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/32809166/master.

[40] Siehe: BFS, Elektronisch überwachter Strafvollzug nach Abschlussjahr und vollzogener Hauptstrafe, Tabelle NR. 19.04.03.33, https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/32809188/master.

TABELLE 15: Anzahl Vollzugstage nach Einrichtung, Electronic Monitoring und Gemeinnützige Arbeit

	Total Vollzugstage im Jahr 2023	davon SMV	davon EM	davon GA[41]
Schweiz	1'278'265	1'193'288 (93,4 %)	40'842 (3,2 %)	44'140 (3,5 %)
CL	529'333	490'740 (92,7 %)	18'691 (3,5 %)	19'902 (3,8 %)
NWI	433'037	399'763 (92,3 %)	15'537 (3,6 %)	17'737 (4,1 %)
OSK	315'900	302'785 (95,8 %)	6'614 (2,1 %)	6'501 (2,1 %)

Quelle: FHE, SGA und SES (BFS)

Die 40'852 Tage EM ergeben ein Total von rund 112 «eingesparter» Vollzugsplätze und die 44'140 Tage GA rund 121 Plätze, was gesamthaft 233 Plätzen und damit in etwa der Kapazität einer grossen Justizvollzugseinrichtung (z.B. Prison de la Croisée, JVA Lenzburg, Etablissement Bellechasse) entspricht. Übertragen auf das lateinische Konkordat betrug die Anzahl Vollzugsplätze rund 108, auf das Konkordat NWI 91 Plätze und das OSK 36 Plätze.

6 Merkmale der Anstaltspopulation

6.1 Bedeutung

Die Kenntnis von Alter, Geschlecht und Nationalität der inhaftierten Personen ist für die Anstaltsplanung aus mehreren Gründen zentral. Diese Merkmale beeinflussen sowohl rechtliche Anforderungen als auch betriebliche Abläufe und bauliche oder organisatorische Konzepte.

Ältere inhaftierte Personen (z. B. 60+) haben häufiger Pflegebedürfnisse oder gesundheitliche Einschränkungen – es braucht barrierefreie Infrastruktur, medizinische Betreuung und ggf. angepasste Tagesstrukturen. **Männer und Frauen** werden in der Regel getrennt untergebracht. Das Verhältnis der Geschlechter beeinflusst die Notwendigkeit spezifischer Plätze und Einrichtungen. Weibliche Insassen haben häufig besondere Bedürfnisse (z. B. Betreuung von Kindern, gynäkologische Versorgung, Traumafolgestörungen), die eigene Konzepte erfordern. In seltenen Fällen müssen auch Plätze für nicht-binäre oder Trans-Personen[42] berücksichtigt werden, was zusätzliche Sensibilität und Flexibilität verlangt.

Ausländische Personen stellen in vielen Ländern – auch in der Schweiz – einen hohen Anteil der Inhaftierten dar. Dies hat Auswirkungen auf die sprachliche Betreuung und den Übersetzungsbedarf, die Kontaktpflege mit Angehörigen im Ausland, Rückführungs- oder Ausweisungsverfahren, sowie die Programminhalte, da bei Kurzaufenthalten von ausländischen Personen oft keine langfristige Resozialisierung möglich ist. Ferner können auch kulturelle oder religiöse Unterschiede für den Anstaltsalltag, die Essensangebote oder die Freizeitgestaltung relevant sein.

[41] Hinweis: 4 Stunden Arbeitseinsatz entsprechen einem Einsatztag.
[42] Derzeit stehen für die Anzahl nicht-binärer Personen im Freiheitsentzug keine statistischen Daten zur Verfügung.

6.2 Altersstruktur

Die TABELLE 16 zeigt auf Basis der jüngsten Strafvollzugsstatistik (SVS) des BFS die Aufteilung der Inhaftierten nach Altersgruppen zum 31. Januar 2023, wobei für jedes Konkordat zwischen Strafvollzug (SV) und Massnahmenvollzug (MV)[43] unterschieden wird.[44]

TABELLE 16: Insassenbestand der Vollzugseinrichtungen nach Altersgruppe am 31.01.2023

		Total	18–25 Jahre	26–35 Jahre	36–45 Jahre	46–55 Jahre	56–65 Jahre	65 und älter
Schweiz	SV	3'903	621 (16 %)	1'354 (35 %)	1'073 (27 %)	556 (14 %)	221 (6 %)	78 (2 %)
	MV	569	72 (13 %)	147 (26 %)	134 (24 %)	99 (17 %)	74 (13 %)	43 (8 %)
CL	SV	1'537	225 (15 %)	547 (36 %)	458 (30 %)	214 (14 %)	66 (4 %)	27 (2 %)
	MV	194	18 (9 %)	62 (32 %)	51 (26 %)	24 (12 %)	28 (14 %)	11 (6 %)
NWI	SV	1'413	237 (17 %)	465 (33 %)	378 (27 %)	218 (15 %)	91 (6 %)	24 (2 %)
	MV	242	31 (13 %)	54 (22 %)	53 (22 %)	49 (20 %)	32 (13 %)	23 (10 %)
OSK	SV	953	159 (17 %)	342 (36 %)	237 (25 %)	124 (13 %)	64 (7 %)	27 (3 %)
	MV	133	23 (17 %)	31 (23 %)	30 (23 %)	26 (20 %)	14 (11 %)	9 (7 %)

Was den Strafvollzug betrifft, so entfällt von insgesamt 3'903 Personen der grösste Anteil auf die Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen (35 %), gefolgt von den 36- bis 45-Jährigen (27 %) und den 18- bis 25-Jährigen (16 %). Die 46- bis 55-Jährigen machen 14 % aus, die 56- bis 65-Jährigen 6 % und die über 65-Jährigen 2 %. Die Altersstrukturen sind in den einzelnen Konkordaten ähnlich; in allen drei Konkordaten bilden Erwachsene im Alter von 26 bis 45 Jahren die grösste Gruppe.

Bei den Massnahmen, von denen 569 Personen betroffen sind, ist die Altersverteilung homogener. Die 26- bis 35-Jährigen sind mit 26 % weiterhin die grösste Gruppe, gefolgt von den 36- bis 45-Jährigen (24 %), den 46- bis 55-Jährigen (17 %) und den 56- bis 65-Jährigen (13 %). Die über 65-Jährigen machen 8 % aus. Die regionalen Unterschiede sind deutlicher ausgeprägter als beim Strafvollzug. Im CL ist der Anteil der 26- bis 35-Jährigen (32 %) und der 36- bis 45-Jährigen (26 %) höher. Im NWI ist die Verteilung ausgewogener, mit

[43] Auf eine Auswertung für die Untersuchungshaft und die Administrativhaft musste verzichtet werden, da die dazu vorhandene Statistik des Freiheitsentzugs (FHE) des BFS keine Differenzierung nach Altersgruppen zulässt.

[44] In der SVS ist es möglich, die Zahlen nach der zuständigen Vollzugsbehörde oder nach dem geografischen Standort der Justizvollzugsanstalt, in der die Sanktion vollzogen wird, zu bewerten. Da es zwischen den beiden Perspektiven nur geringfügige Unterschiede gibt, zeigen wir hier aus Gründen der Konsistenz mit den anderen Tabellen die Daten nach dem geografischen Standort der Anstalt. In der SVS wird die Untersuchungshaft nicht ausgewiesen.

einem bedeutenden Anteil von Personen ab 46 Jahren (43 %). Das OSK weist ähnliche Quoten auf, mit 23 % Personen in den Altersgruppen 26–35 und 36–45 und 38 % über 46 Jahren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zwar Erwachsene zwischen 26 und 45 Jahren die Mehrheit der Personen in Haft sowohl im Strafvollzug als auch in Massnahmen ausmachen, die Altersgruppe der über 56-Jährigen jedoch im Massnahmenvollzug mit 21 % gegenüber 8 % im Strafvollzug deutlich stärker vertreten ist.

6.3 Geschlecht

Die TABELLE 17 zeigt die Zahl der inhaftierten Personen nach Geschlecht zum 31. Januar 2024, aufgeschlüsselt nach Konkordaten. Von insgesamt 6'881 inhaftierten Personen sind 94 % Männer (6'486) und 6 % Frauen (395). Diese Verteilung ist ähnlich zwischen den drei Konkordaten, wobei der Frauenanteil zwischen 5 % im CL und 7 % im NWI-Konkordat schwankt.

Auf nationaler Ebene und unter Berücksichtigung aller Haftregimes war der Anteil der inhaftierten Frauen leicht rückläufig, in den letzten Jahren erhöhte sich der Anteil indes. Zwischen den Konkordaten gibt es gewisse Unterschiede: Das CL, das zu Beginn des Beobachtungszeitraums nahe am nationalen Durchschnitt lag, verzeichnet den stärksten Rückgang. Der Anteil der Frauen schwankte zwischen 3,6 % und 8,9 % bei einem Durchschnitt von 5,5 %.

TABELLE 17: Insassenbestand nach Geschlecht am 31.01.2024

	Total	Männer	Frauen
Schweiz	6'881	6'486 (94 %)	395 (6 %)
CL	2'700 (39,2 %)	2'561 (95 %)	139 (5 %)
NWI	2'226 (32,3 %)	2'071 (93 %)	155 (7 %)
OSK	1'955 (28,4 %)	1'854 (95 %)	101 (5 %)

Quelle: FHE (BFS)

Das Konkordat NWI hingegen bleibt mit rund 7,7 % insgesamt stabil und liegt mit Schwankungen zwischen 6,6 % und 8,9 % weiterhin über dem Durchschnitt. Mit 212 Plätzen verfügt es auch über die grösste Kapazität, die speziell für Frauen reserviert ist, gegenüber 153 im CL und 144 im OSK. Das OSK zeichnet sich hingegen durch seine Stabilität über den gesamten Zeitraum und einen unter dem nationalen Durchschnitt liegenden Anteil aus, der zwischen 3,5 % und 6 % schwankt und im Durchschnitt bei 4,5 % liegt.[45]

[45] BFS : T 19.04.01.21.

Auf nationaler Ebene variiert der Anteil von Männern und Frauen je nach Haft- und Vollzugsform nur geringfügig. Männer machen 94 % der Personen in Untersuchungshaft und im Straf- und Massnahmenvollzug (inkl. vorzeitiger Vollzug) aus. Der Anteil von Frauen ist hingegen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft noch geringer, wo sie nur 2 % der betroffenen Personen ausmachen.[46]

6.4 Nationalität

Die TABELLE 18 zeigt die Verteilung der inhaftierten Personen nach Nationalität im Jahr 2024, untergliedert nach der gesamten Schweiz sowie den drei Konkordaten CL, NWI und OSK. Dabei wird zwischen Personen mit und ohne Schweizer Pass unterschieden.[47] Im Jahr 2024 befanden sich landesweit insgesamt 6'881 Personen in Haft. Davon hatten 1'908 die Schweizer Staatsbürgerschaft, was 28 % der Anstaltspopulation entspricht. Die grosse Mehrheit – nämlich 4'973 Personen oder 72 % – waren ausländischer Herkunft. Damit hat sich der Anteil ausländischer Inhaftierter gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht (2023: 71 %).

Im **lateinischen Konkordat** (CL) waren im Jahr 2024 insgesamt 2'700 Personen inhaftiert, was einem Anteil von 39,2 % an der schweizweiten Anstaltspopulation entspricht. Der Anteil ausländischer Insassen lag mit 2'024 Personen bei 75 %, während 676 Personen (25 %) Personen mit Schweizer Pass waren. Damit ist der Ausländeranteil leicht rückläufig gegenüber 2023 (76 %). Auffällig ist, dass das CL den grössten Ausländeranteil unter den drei Konkordaten aufweist, was indessen mit dem höheren Anteil ausländischer Personen in der Wohnbevölkerung[48] korreliert (CL: 30 %; NWI: 23%; OSK: 26 %).[49]

TABELLE 18: Personen im Freiheitsentzug nach Nationalität und Inhaftiertenraten nach Konkordat (31.12.2024)

	Total	Personen mit Schweizer Pass	Ausländische Personen
Schweiz	6'881	1'908 (28 %)	4'973 (72 %)
CL	2'700 (39,2 %)	676 (25 %)	2'024 (75 %)
NWI	2'226 (32,3 %)	630 (28 %)	1'596 (72 %)
OSK	1'955 (28,4 %)	602 (31 %)	1'353 (69 %)

Quelle: FHE (BFS)

Das **Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz** (NWI) verzeichnete 2024 eine Gesamtzahl von 2'226 Inhaftierten. Davon waren 630 Schweizer:innen (28 %) und 1'596 Ausländer:innen (72 %). Der Ausländeranteil hat sich im Vergleich zum Vorjahr (69 %) erhöht, während die absolute Zahl der Schweizer Insass:innen leicht gesunken ist. Im **Ostschweizer Konkordat** (OSK) waren 2024 insgesamt 1'955 Personen inhaftiert, womit es 28,4 % der schweizweiten Insass:innen stellt. Der Anteil an ausländischen Inhaftierten beträgt hier

[46] Gewisse regionale Unterschiede sind allerdings festzustellen: So ist der Frauenanteil in der Untersuchungshaft im OSK mit 9 % höher als im CL (6 %) und im NWI (5 %). Umgekehrt sind Frauen im vorzeitigen Vollzug im OSK mit 2 % weniger stark vertreten als im CL mit 5 % und im NWI mit 8 %. Schliesslich weist das NWI einen etwas höheren Frauenanteil im Vollzug von Strafen und Massnahmen auf als das CL (5 %) und OSK (4 %).

[47] Die Statistik des Freiheitsentzugs FHE bezieht sich in Bezug auf das Merkmal «Nationalität» auf alle Formen des strafrechtlichen Freiheitsentzugs; Unterscheidungen nach Haft- und Vollzugsformen sind aus methodologischen Gründen nicht möglich.

[48] In der SEM-Statistik, die dieser Berechnung zugrunde liegt, sind nur ausländische Personen der ständigen und nicht-ständigen Wohnbevölkerung berücksichtigt. Nicht enthalten sind hierbei ausländische Personen ohne legalen Aufenthaltstitel, die in der SEM-Statistik nicht ausgewiesen werden.

[49] Siehe: SEM, Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Kanton und Ausländergruppe am 31.01.2023, Tabelle Nr. 2-10.

69 % (1'353 Personen), während 31 % (602 Personen) die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen. Auch im OSK ist der Anteil ausländischer Gefangener gegenüber dem Vorjahr gestiegen (2023: 65 %). Interessant ist, dass das OSK in beiden Jahren den höchsten Anteil an Schweizer Inhaftierten aufwies (2023: 35 %; 2024: 31 %).

Personen nach Aufenthaltsstatus

TABELLE 19 zeigt basiert auf der BFS-Strafvollzugsstatistik die Aufteilung der inhaftierten Personen in der Schweiz nach ihrem Aufenthaltsstatus, wobei zwischen dem Vollzug von Freiheitsstrafen (SV) und dem Vollzug von Massnahmen (MV) unterschieden wird.

Von den 3'905 Personen, die eine **Strafe** verbüssen, sind die meisten ausländischer Staatsangehörigkeit (73 %). Schweizer Staatsangehörige machen 27 % der Gesamtzahl aus, gegenüber 25 % für Ausländerinnen und Ausländer mit rechtmässigem Wohnsitz in der Schweiz (Ausweis B/C/Ci/L), 12 % für Personen mit Asylstatus (Status N/F/S) und 36 % für Ausländerinnen und Ausländer ohne bekannten Wohnsitz oder mit Wohnsitz im Ausland. Letztere bilden somit die grösste Gruppe im Strafvollzug. Die weiblichen Inhaftierten unterscheiden sich dabei von den Männern: Während bei den ausländischen Männern fast 50 % ohne legalen Aufenthaltsstatus sind, ist deren Anteil bei den Frauen deutlich geringer (ca. 25 %).

TABELLE 19: Personen im Freiheitsentzug nach Nationalität und Vollzugskategorie am 31.01.2023[50]

	Total		CL		NWI		OSK	
	SV	MV	SV	MV	SV	MV	SV	MV
Total	3'905	569	1'539	194	1'413	242	953	133
Personen mit Schweizer Pass	1'066 (27 %)	393 (69 %)	349 (23 %)	108 (56 %)	385 (27 %)	190 (79 %)	332 (35 %)	95 (71 %)
Ausländische Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (B/C/Ci/L)	966 (25 %)	99 (17 %)	366 (24 %)	38 (20 %)	355 (25 %)	38 (16 %)	245 (26 %)	23 (17 %)
Asylsuchende (N/F/S)	473 (12 %)	32 (6 %)	145 (9 %)	17 (9 %)	219 (15 %)	4 (2 %)	109 (11 %)	11 (8 %)
Ausländische Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus / unbekannter Status	1 400 (36 %)	45 (8 %)	679 (44 %)	31 (16 %)	454 (32 %)	10 4 %)	267 (28 %)	4 (3 %)

Unter den drei Konkordaten zeigen sich regionale Unterschiede Das OSK weist den höchsten Anteil an Schweizer Staatsangehörigen auf (35 %), gegenüber 27 % im NWI und nur 23 % im CL. Das CL verzeichnet zudem einen geringeren Anteil an Personen aus dem Asylbereich (9 %) als die Konkordate NWI (15 %) und OSK (11 %), weist jedoch den höchsten Anteil an Personen ohne Aufenthaltsstatus auf (44 % gegenüber

[50] In der Statistik des Strafvollzugs SVS ist es möglich, die Zahlen nach der zuständigen Vollzugsbehörde oder nach dem geografischen Standort der Justizvollzugsanstalt (Zugehörigkeit zu Strafvollzugskonkordat), in der die Sanktion vollzogen wird, zu bewerten. Da es zwischen den beiden Perspektiven nur geringfügige Unterschiede gibt, zeigen wir hier aus Gründen der Konsistenz mit den anderen Tabellen die Daten nach dem geografischen Standort der Anstalt.

32 % im NWI und 28 % im OSK). Bei Personen mit einer B/C/Ci/L-Bewilligung zeigen sich keine regionalen Unterschiede.

Bei den **Massnahmen** kehren sich die Anteile um. Im Durchschnitt sind von den 569 betroffenen Personen 69 % Schweizer Staatsangehörige, 17 % Personen mit rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz (Ausweis B/C/Ci/L), 6 % Personen mit Asylstatus (Status N/F/S) und 8 % Personen ohne Aufenthaltsstatus. Auch hier sind regionale Unterschiede festzustellen. So beträgt der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer im NWI 79 %, im OSK 71 % und im CL 56 %. Das NWI zeichnet sich auch durch einen besonders geringen Anteil von Asylsuchenden (Status N/F/S) in Massnahmen mit nur 2 % gegenüber 9 % im CL und 8 % im OSK aus. Der Anteil an Personen ohne Aufenthaltsstatus ist im CL doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt (16 % gegenüber 4 % im NWI und 3 % im OSK). Wie beim Strafvollzug gibt es auch bei den Personen mit einer B/C/Ci/L-Bewilligung keine nennenswerten regionalen Unterschiede.

7 Frauenvollzug

Die ABBILDUNG 5 zeigt für das Jahr 2024 die mittlere Ist-Kapazität und Belegung der für Frauen reservierten Plätze in den Vollzugseinrichtungen nach Konkordat. Auf nationaler Ebene verfügen 27 Haft- und Vollzugseinrichtungen[51] über insgesamt rund 492 exklusiv für Frauen reservierte Plätze, die mit 392 Personen belegt waren (Belegungsrate: 79 %).[52] Auf Konkordatsstufe verfügt das NWI mit rund 197 Plätzen über die meisten Plätze für Frauen, die im Jahr 2024 durchschnittlich zu 81 % belegt waren. Das CL verfügt über 151 Plätze, die zu 95 % belegt waren, während das OSK 144 Plätze anbietet, deren Belegungsrate 61 % betrug.

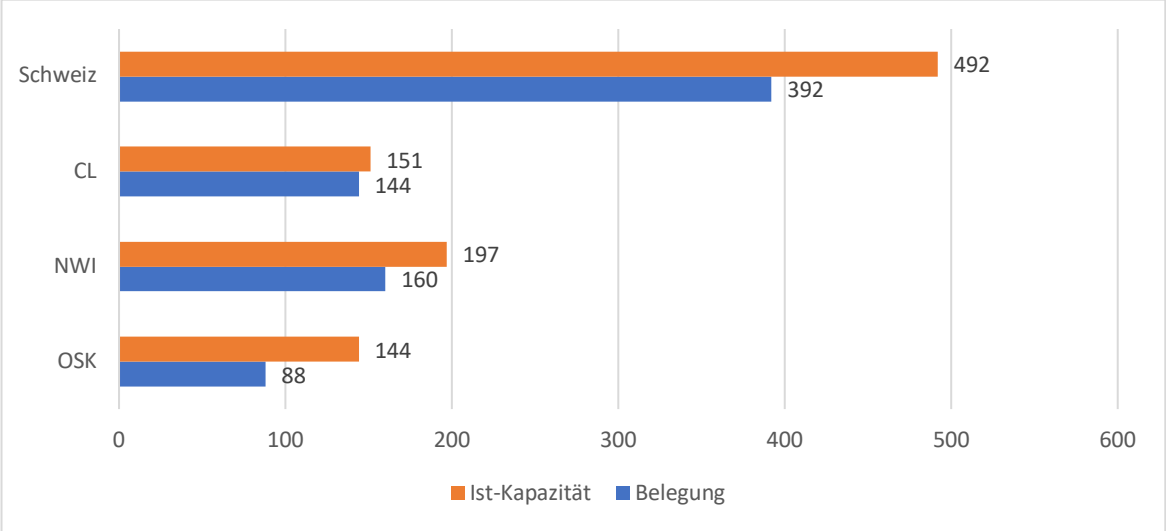


ABBILDUNG 5: Mittlere Ist-Kapazität und Belegung der Plätze für Frauen (2024)

[51] Für das Gefängnis Zürich West werden im vorliegenden Bericht die beiden Einheiten «Untersuchungshaft» und «Polizeihaft» jeweils separat ausgewiesen und berücksichtigt.

[52] Dazu kommen – in der Abbildung nicht ausgewiesen – im Durchschnitt des Jahres 2024 rund 8,4 Frauen, die nicht speziell für sie reservierte Plätze belegten, sodass sich die Gesamtzahl der inhaftierten Frauen auf rund 400 beläuft.

Fast die Hälfte der Plätze für den Frauenvollzug werden durch die drei Einrichtungen angeboten, die auf diese Personengruppe spezialisiert sind. Dazu gehören die JVA Hindelbank im Kanton Bern (107), die Einrichtung La Tuilière im Kanton Waadt (69) und das Gefängnis Dielsdorf im Kanton Zürich (57) mit 233 von 492 Plätzen (47 %). In den übrigen 24 Einrichtungen existieren Frauenplätze als räumlich und organisatorisch separate Einheiten (z.B. Abteilung, Bereich, Sektor) neben dem Männervollzug. Im Vollzugsalltag werden beide Geschlechter systematisch getrennt. Nicht alle Einrichtungen haben die gleiche Funktion: Einige sind auf den Strafvollzug spezialisiert, andere dienen überwiegend der Untersuchungshaft.

In TABELLE 20 sind alle Einrichtungen aufgelistet, in denen Plätze speziell für Frauen reserviert sind mit Angabe von deren Kapazität sowie der mittleren Belegungsrate. Nur ganz ausnahmsweise befinden sich Frauen vorübergehend auf nicht für ihr Geschlecht reservierten Plätzen. Da es sich um geringfügige Mittelwerte handelt, sind sie in der Tabelle nicht ausgewiesen.

TABELLE 20: Kapazität und Belegung der Plätze für Frauen nach Einrichtungen (Mittelwert Ist-Kapazität 2024)

			Kapazität	Belegung	Belegungsrate
CL	VD	Établissement du Simplon	4	1,7	29 %
CL	GE	Établissement Curabilis	5	4,8	95 %
CL	GE	Prison de Champ-Dollon	35	40,3	115 %
CL	VD	Prison de La Tuilière	69	66,9	97 %
CL	VS	Prison de Sion	9	8,7	96 %
CL	TI	Carcere Giudiziario «Farera»	19	16,7	88 %
CL	TI	Penitenziario «Lo Stampino»	10	5	50 %
NWI	BL	Gefängnis Liestal	5	0,1	2 %
NWI	BL	Gefängnis Muttenz	3	1	33 %
NWI	LU	JVA Grosshof	12	10	83 %
NWI	BE	JVA Hindelbank	107	101,7	95 %
NWI	AG	JVA Lenzburg Zentralgefängnis	18	9,8	54 %
NWI	SZ	KG SSB Schwyz	2	1,3	67 %
NWI	BE	RG Bern	14	12	84 %
NWI	BE	RG Biel	13	9,5	75 %
NWI	BS	UG Basel-Stadt	18	10	56 %
NWI	SO	UG Solothurn	4	4,3	106 %
NWI	BS	VZ Klosterfiechten[53]	1	0,3	25 %
OSK	ZH	Gefängnis Dielsdorf	57	36,6	64 %
OSK	ZH	GZW – Abt. Polizeihaft	24	6,8	28 %
OSK	ZH	GZW – Abt. U. & S.-Haft	15	6	40 %
OSK	ZH	HG Winterthur	4	2,3	57 %
OSK	GR	JVA Cazis Tignez	2	1	63 %
OSK	GL	KG Glarus	1	0,3	25 %
OSK	SG	RG Altstätten	5	4,6	92 %
OSK	AR	Strafanstalt Gmünden	28	27,6	98 %
OSK	ZH	Zentrum für Administrativhaft	8	2,3	29 %
Total			**492**	**392**	**79 %**

Quelle: SKJV

[53] Das VZ Klosterfiechten verfügt seit Herbst 2024 neu über vier Plätze für den Frauenvollzug.

8 Projekte in Planung und Umsetzung

8.1 Vollzugseinrichtungen

TABELLE 21 zeigt die bis 2035 geplanten Haft- und Vollzugsplätze in den Einrichtungen. Vorgesehene Reduktionen von Plätzen wurden dabei mit den geplanten Aus- und Neubauten verrechnet und als Gesamtsaldo ausgewiesen. Keine Berücksichtigung fand der Kanton Genf, da dieser aufgrund der gegenwärtig unsicheren Planungssituation auf Angaben zu allfälligen Projekten verzichtet hat.

TABELLE 21: Mittlere Ist-Kapazität der Einrichtungen im Jahr 2024 und Projekte bis 2035 (Stand 31.3.2025)

		Flexible Plätze	UH	SV	MV	AH	Total
Schweiz	Kapazität 2024	1'001	1'754	3'552	437	264	7'008
	zusätzliche Plätze	+93	+212	+366	+80	+60	+811
	Kapazität 2035	1'094	1'966	3'918	517	324	7'819
CL	Kapazität 2024	525	731	1'158	77	55	2'546
	zusätzliche Plätze	+30	+135	+244	+30	±0	+439
	Kapazität 2035	555	866	1'402	107	55	2'985
NWI	Kapazität 2024	346[54]	468	1'322	202	67	2'405
	zusätzliche Plätze	+46	+4	+49	+20	+8	+127
	Kapazität 2035	392	472	1'371	222	75	2'532
OSK	Kapazität 2024	130	555	1'072	158	142	2'057
	zusätzliche Plätze	+17	+73	+73	+30	+52	+245
	Kapazität 2035	147	628	1'145	188	194	2'302

Insgesamt wird die Kapazität bis 2035 von 7'008 Plätzen um 811 auf 7'819 Plätze erhöht (+12 %).[55] Die meisten Plätze werden im lateinischen Konkordat geschaffen (439 Plätze bzw. 54 %), gefolgt vom OSK (245 bzw.

[54] Die 16 Plätze im Massnahmenvollzug, die «flexibel» als offenes oder geschlossenes Setting genutzt werden können, sind hier nicht mitgerechnet, sondern wurden zu den (spezifischen) Plätzen im Massnahmenvollzug gezählt.

[55] Für die Berechnung wurden die Plätze in den Kategorien «JStG» sowie «Andere» (z.B. Polizeigewahrsam) aus TABELLE 4 nicht berücksichtigt.

30 %) und dem NWI (127 bzw. 16 %).[56] Fast die Hälfte der Plätze sind vorgesehen für den Strafvollzug (366 bzw. 45 %), fast alle im geschlossenen Setting (+340), nur wenige im offenen Setting (+26). In der Untersuchungshaft entstehen 212 Plätze (26 %), im Massnahmenvollzug 80 neue Plätze (10 %), 60 in der Administrativhaft (7 %). Dazu kommen 93 flexible Plätze, die keinem spezifischen Haft- oder Vollzugszweck zugeordnet (11 %) und in der Praxis vor allem der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie dem Kurzstrafvollzug gewidmet sind.

In der TABELLE 22 ist für jeden Kanton der Gesamtsaldo der Kapazitätsentwicklungen in den einzelnen Haft- und Vollzugsbereichen bis zum Jahr 2035 dargestellt. Nicht mitberücksichtigt sind Plätze in der Kategorie Jugendliche. Die Details zu sämtlichen Projekten können im Anhang des Berichts (TABELLE A) nachgesehen werden.

TABELLE 22: Gesamtsaldo der Projekte in den Kantonen bis 2035 (Stand 31.3.2025)

	Flexible Plätze	UH	SV	MV	AH	Total Plätze	Total Konkordat
CL							
FR	0	0	-10	0	0	-10	0
JU	+30	-9	-12	0	0	+9	0
VD	0	+144	+266	0	0	+410	+266
VS	0	0	0	+30	0	+30	+30
TOTAL	+30	+135	+244	+30	0	+439	+296
NWI							
BE	+20	+20	-56	0	+8	-8	+44
LU	0	0	+40[57]	0	0	+40	+26
NW[58]	+26	0	0	0	0	+26	0
SO[59]	0	-16	+65	0	0	+49	+39
ZG	0	0	0	+20	0	+20	+20
TOTAL	+46	+4	+49	+20	+8	+127	+129
OSK							
SG	-45	+13	+42	0	+52	+62	0
SH	+9	0	0	0	0	+9	0
TG	+53	+10	0	0	0	+63	0
ZH	0	+50[60]	+31	+30	0	+111	+61
TOTAL	+17	+73	+73	+30	+52	+245	+61

[56] Die vorliegenden Informationen zu den Projekten basieren auf den Meldungen der kantonalen Amtsleitungen des Justizvollzugs (Stand: 31.03.2025). Aufgeführt werden kantonale Projekte, die in der Entwicklung soweit fortgeschritten sind, dass sie einerseits kommuniziert werden können und andererseits eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit besteht.

[57] Von diesen 40 Plätzen sind 26 für den offenen SV und 14 für den geschlossenen SV geplant.

[58] Das Neubauprojekt für das USG Stans sieht eine Erweiterung der aktuellen Kapazität von 24 auf optional 50 bis 80 Plätze vor. Da zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch keine Variante beschlossen war, wurde in den Berechnungen von 50 Haftplätzen ausgegangen, was bei einer aktuellen Kapazität von 24 einer Erhöhung um 26 Plätze entspricht.

[59] Der Betrieb der beiden Gefängnisse Solothurn und Olten mit seinen zuletzt mehrheitlich flexibel genutzten Haftplätzen (total 88) wird mit Inbetriebnahme des Zentralgefängnisses Solothurn (neu 130 Haftplätze) im Jahr 2029 bzw. 2030 eingestellt.

[60] Im Kanton Zürich resultiert der positive Gesamtsaldo in der Untersuchungshaft aus der geplanten Wiederöffnung des Gefängnisses Pfäffikon ab Mitte 2026, das im Jahr 2024 wegen Sanierungsarbeiten geschlossen war und deshalb für den vorliegenden Grundlagenbericht nicht berücksichtigt wurde.

8.2 Forensisch-psychiatrische Kliniken

Die TABELLE 23 gibt einen Überblick über die bis 2035 geplanten Projekte der forensisch-psychiatrischen Kliniken (rot markiert) in den Perimetern der deutschschweizerischen Konkordate. Insgesamt sollen den Einweisungsbehörden bis 2035 statt den bisherigen 288 Plätze künftig rund 350 Plätze für die Unterbringung zur Verfügung stehen (+62 bzw. 21,5 %).

Den grössten Ausbau hat die Klinik Rheinau geplant, die aktuell über 92 Plätze verfügt und künftig 131 anbieten will (+39). Die Klinik Wil der Psychiatrie St. Gallen erweitert ihr Angebot von 19 auf 35 Plätze (+16), die UPK Basel erweitert ihr Angebot von 33 auf 40 Plätze (+7). Es handelt sich bei allen neuen Plätzen um gemischtgeschlechtlich nutzbare Plätze in einem geschlossenen Setting mit mittlerem Sicherheitsstandard. Rund 90 % der neuen Plätze werden im Perimeter des Ostschweizer Konkordats gebaut.

TABELLE 23: Geplante Projekte bis 2035: Kapazitäten der forensisch-psychiatrischen Kliniken

		Behandlungsplätze Massnahmenvollzug						**Plätze für Krisenintervention**
		Gesamt	Setting		Sicherheitsstufe			
			offen	geschlossen	hoch	mittel	tief	
OSK	Klinik Rheinau (ZH)	92+39	13	79+39	27	52+39	13	9[61]
	Klinik Wil (SG)	19+16	0	19+16	0	0+16	19	1+1
	Klinik Münsterlingen (TG)	47	0	47	0	47	0	4
	Klinik Beverin (GR)	27	14	13	0	13	14	0
NWI	Psychiatrische Kliniken Basel (BS)	33+7	0	33+7	0	33+7	0	2+2
	Klinik Königsfelden (AG)	70	0	70	0	70	0	4
	Spezialstation Etoine (BE)	14	0	0	0	0	0	14
Gesamt		288+62	27	261+62	27	215+62	46	34+3

Legende: Rot markiert = neue Plätze bis 2035

Wenn bei Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug (z.B. bei akuter Dekompensation) eine intensivere psychiatrische Betreuung für eine kürzere Zeit nötig wird, stehen in den Kliniken ingesamt 34 Plätze für die medizinische Krisenintervention zur Verfügung. Bis 2035 werden zusätzlich drei Plätze für strafrechtliche Einweisungen geschaffen, davon ein Platz in der Psychiatrie St. Gallen und 2 Plätze in der UPK Basel.

[61] Maximal 9 der 27 Plätze geschlossen / hohe Sicherheit werden im Schnitt durch den Strafvollzug / die U-Haft belegt, eine fixe Differenzierung der Kapazitäten existiert hier nicht.

9 Beurteilung der Ausgangslage

Die Kapitel 1 bis 8 des Berichts liefern eine umfassende Beschreibung der heutigen Infrastruktur, Kapazitäten und Nutzung der Justizvollzugseinrichtungen in der Schweiz. Die Darstellung beruht auf konsolidierten Daten der Jahre 2023 und 2024 und bildet damit eine solide Basis für die strategische Planung der drei Strafvollzugskonkordate.

1. Kapazitäten und Belegung: insgesamt angespannt und vielerorts überfüllt

Die 90 Vollzugseinrichtungen verfügten im Jahr 2024 über eine Soll-Kapazität von 7'310 Plätzen. Die mittlere Ist-Kapazität betrug 7'217 Plätze (-1 %). Davon waren im Durchschnitt der Stichtage 6'715 Plätze belegt (93 %). Die Belegung gestaltete sich regional unterschiedlich: Das CL operierte mit 103 % im Überlastbereich, im NWI erreichte die Belegungsrate im Schnitt 92 % und im OSK 83 %.

Die gleichmässige Verteilung der Belegung wird durch mehrere Faktoren erschwert: Inhaftierten Personen kommen aufgrund ihrer Sprache (Französisch/Deutsch) für einen Transfer zwischen dem lateinischen Konkordat und den beiden deutschschweizerischen Konkordaten nicht immer in Frage, auch müssen Personen während der strafprozessualen Haft verfügbar sein (z.B. Befragungen durch Staatsanwaltschaft, Kontakt mit Verteidigung) und können deshalb nicht in geografisch weiter entfernte Einrichtungen transferiert werden, schliesslich gibt es auch Unterschiede in der Funktionalität der Einrichtungen (z. B. Spezialabteilungen mit eingeschränkter Auslastung). Dies relativiert den scheinbaren «Überschuss» an Plätzen. Die Belegungszahlen spiegeln also nicht in allen Fällen eine funktional verfügbare Kapazität wider.

2. Regional unterschiedliche Versorgungsstrukturen – Mangel an Therapieplätzen, v. a. in der Westschweiz

Die 90 Einrichtungen haben rund 6'307 Plätze für die Untersuchungshaft und den Strafvollzug angeboten. Dem stand ein mittlerer Bedarf von 5'874 Personen mit den entsprechenden Einweisungsgründen gegenüber. Der Bedarf betrug somit 93 % der Kapazität bzw. waren im Durchschnitt 7 % der Plätze bzw. 433 Plätze nicht belegt. Im lateinischen Konkordat belegten Personen mit Einweisungsgrund Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe 99 % der in diesem Bereich vorhandenen Plätze (= 29 freie Plätze), im Konkordat NWI waren es 91 % (= 185 nicht belegte Plätze) und im OSK 88 % (= 87 nicht belegte Plätze).

Die grössten Versorgungslücken zeigten sich im Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB. Die spezifischen Plätze reichen landesweit nicht aus, um den Bedarf zu decken. Im Massnahmenvollzug kam auf eine Totalkapazität von 437 Plätzen ein Bedarf von 509 Personen mit einer Massnahme als Einweisungsgrund (116 % bzw. 72 fehlende Plätze). Im lateinischen Konkordat war der Bedarf an Therapieplätzen mehr als doppelt so hoch wie das Angebot (252 % bzw. 117 fehlende Plätze), im NWI waren es 94 % (= 12 freie Plätze) und im OSK 79 % (= 33 freie Plätze), wobei vor allem die Massnahmenzentren für junge Erwachsene über freie Plätze verfügten, während die Situation bei den 59er-Massnahmen ebenfalls prekär war. Diese in allen drei Konkordaten auffälligen Defizite führen zu nicht adäquaten Platzierungen, z. B. in Einrichtungen ohne forensische Spezialisierung, was mit Versorgungsrisiken verbunden ist.

In der Administrativhaft kam auf die 264 verfügbaren Plätze ein Bedarf von 183 (69 % bzw. 81 nicht belegte Plätze). Im CL belegte die Personengruppe mit Einweisungsgrund Administrativhaft 65 % der dafür vorhandenen Plätze (= 19 freie Plätze), im NWI 79 % (= 14 freie Plätze) und im OSK 79 % (= 14 freie Plätze).

3. Differenzierte Einweisungsstruktur mit hoher Bedeutung kurzer Vollzüge

Ein grosser Teil der Einweisungen entfällt auf Untersuchungshaft (31 %). Gleichzeitig ist der geschlossene Strafvollzug mit 39 % weiterhin der Hauptbereich des Freiheitsentzugs, wobei auch dort Kurzstrafen dominieren. Damit wird deutlich, dass der Justizvollzug zu einem beträchtlichen Teil durch kurzfristige Aufenthalte geprägt ist. Dies stellt hohe Anforderungen an Flexibilität, Koordination und administrative Effizienz. Die häufigen Zu- und Abgänge können sich negativ auf das soziale Anstaltsklima auswirken.

4. Regionale Unterschiede und Nutzung externer Einrichtungen

9,6 % der Personen im Freiheitsentzug waren 2024 in Kliniken oder Heimen untergebracht – überwiegend zum Vollzug therapeutischer Massnahmen. Die externen Klinikplätze sind insbesondere in den deutschschweizerischen Konkordaten von Bedeutung, während das lateinische Konkordat über keine eigenen forensisch-psychiatrischen Kliniken verfügt und deshalb Personen in Heime mit medizinischer Betreuung (Französisch: établissements médico-sociaux EMS) einweist. Der Einbezug dieser Institutionen ist daher für eine funktionierende Versorgung unerlässlich, auch wenn ihre Belegungszahlen statistisch nicht vollständig abgebildet sind.

5. Frauenvollzug: wenige, zum Teil stark belastete Hauptstandorte

Die 492 spezifischen Frauenplätze (Belegung: 79 %) verteilen sich auf 27 Einrichtungen, wobei fast die Hälfte der Kapazität auf drei spezialisierte Anstalten entfällt. Insbesondere im CL ist die Auslastung hoch (95 %), im OSK deutlich geringer (61 %) und im NWI liegt sie bei 81 %. Die geografische Konzentration und der begrenzte Ausbau machen eine gezielte Steuerung und Kooperation erforderlich.

6. Merkmale der Inhaftierten: Diversität und besondere Bedürfnisse

Die aktuelle Anstaltspopulation ist geprägt durch einen hohen Männeranteil (94%), eine grosse Zahl Personen ohne Schweizer Pass (72 %), wobei die meisten über keinen Aufenthaltstitel verfügen und nach dem Vollzug die Schweiz verlassen müssen, sowie eine Altersverteilung mit Schwerpunkt zwischen 26 und 45 Jahren. Im Massnahmenvollzug befindet sich eine grössere Anzahl Personen, die älter als 65 Jahre (8 %) sind. Besonders hervorzuheben ist der hohe Anteil ausländischer Personen im Strafvollzug ohne legalen Aufenthalt, die 36 % der Inhaftierten ausmachen. Daraus ergeben sich zusätzliche Herausforderungen für Betreuung, Rückführung und Resozialisierung.

7. Projekte in Planung und Umsetzung

Bis 2035 erhöht sich die Gesamtkapazität um 811 auf 7'819 Plätze (+12 %). Der grösste Ausbau erfolgt im lateinischen Konkordat (+439 Plätze), gefolgt vom OSK (+245) und dem NWI (+127). Über die Hälfte der neuen Plätze entfällt auf den Strafvollzug – fast ausschliesslich im geschlossenen Bereich –, während im Massnahmenvollzug 80 und in der Administrativhaft 60 neue Plätze entstehen. Weitere 93 flexible Plätze stehen ohne spezifische Zweckbindung zur Verfügung und werden voraussichtlich vor allem für Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Kurzstrafvollzug genutzt.

Im Bereich der forensisch-psychiatrischen Kliniken, die sich alle in den Kantonen der Deutschschweiz befinden, sollen den Einweisungsbehörden bis 2035 künftig rund 350 Plätze für die Unterbringung zur Verfügung stehen, was einer zusätzlichen Kapazität von 62 Plätzen entspricht.

Fazit

Die Analyse macht deutlich, dass die Kapazitäten im schweizerischen Freiheitsentzug insgesamt angespannt sind und vielerorts über den praktischen Belegungsgrenzen liegen. Problematisch ist die Situation häufig nicht nur in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug, sondern vor allem im Massnahmenvollzug, wo landesweit und insbesondere in der Westschweiz ein erheblicher Mangel an spezialisierten Plätzen besteht. Hinzu kommt, dass der Vollzug stark durch kurzfristige Aufenthalte geprägt ist, was hohe Flexibilität und Koordinationsfähigkeit erfordert und zugleich das soziale Klima in den Anstalten belastet.

Deutliche regionale Unterschiede sowie die Abhängigkeit von externen Kliniken und Heimen verschärfen die Herausforderungen zusätzlich. Die hohe Heterogenität der Inhaftierten — mit grossem Männeranteil, hohem Ausländeranteil und einer wachsenden Gruppe älterer Personen – verdeutlicht den Bedarf an differenzierten, spezialisierten und kooperativen Lösungen.

Bis 2035 ist ein Kapazitätszuwachs um 12 % auf insgesamt 7'819 Plätze vorgesehen. Der grösste Ausbau erfolgt im lateinischen Konkordat, gefolgt vom OSK und dem NWI. Schwerpunkte liegen im geschlossenen Strafvollzug, während im Massnahmenvollzug, in der Administrativhaft und in forensisch-psychiatrischen Kliniken nur begrenzte Erweiterungen geplant sind.

Insgesamt zeigt sich, dass der schweizerische Freiheitsentzug vor einer doppelten Aufgabe steht: kurzfristig die bestehenden Engpässe zu entschärfen und langfristig die Institutionen so auszurichten, dass sie flexibel, bedarfsgerecht und nachhaltig auf gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen reagieren können.

Teil II: Entwicklungsszenarien

10 Statistische Grundlagen

10.1 Anzahl Plätze

Schweiz

Seit dem Jahr 2000 ist die Wohnbevölkerung der Schweiz von 7'185'000 auf 8'961'000 Personen gewachsen (+1.8 Mio. bzw. +25 %), pro Jahr um durchschnittlich 74'000 Personen bzw. 0,92 %).[62] Mehr Menschen bedeuten – bei unveränderter Kriminalitäts- und Sanktionsstruktur (Inhaftierungsquote) – ein höheres potenzielles Haftaufkommen. Ein Wachstum von 74'000 Einwohnern pro Jahr impliziert bei einer mittleren Inhaftierungsquote von 77 Personen je 100'000 Einwohner (Kapitel 10.2) eine Zunahme des Insassenbestandes um 57 Personen. Nominell stieg die Anzahl Haft- und Vollzugsplätze von 6'544 (2000) auf 7'251 (2024).[63] Dies entspricht einem Zuwachs von 707 Plätzen (+10,8 %) bzw. einer mittleren jährlichen Zunahme um 29,5 Plätze (0,43 %), was unterhalb des Bevölkerungswachstums und dem resultierenden Platzbedarf liegt. Da die Bevölkerung prozentual pro Jahr fast doppelt so stark zugenommen hat wie die Anzahl Haft- und Vollzugsplätze, reduzierte sich die schweizweite Anzahl Haftplätze pro 100'000 Einwohner von 91 (2000) auf 81 (2024) (siehe ABBILDUNG 6).

Konkordate

Im Zeitraum 2000–2024 hat die Wohnbevölkerung im lateinischen Konkordat um 0,61 Mio. (+29 %) zugenommen, im NWI um 0,57 Mio. (+20 %), im OSK um 0,6 Mio. (+26 %). Im CL ist die Anzahl Haftplätze in der gesamten Periode 2000–2024 um 580 Plätze von 2'058 auf 2'638 gewachsen (+28,2 %), im NWI um 180 Plätze von 2'222 auf 2'402 (+8 %) und im OSK hat die Anzahl Plätze von 2'264 auf 2'211 um 53 Plätze (-2,3 %) abgenommen. Im CL entspricht diese prozentuale Zunahme annähernd dem Bevölkerungswachstum in den lateinischen Kantonen (+29,2 %), im NWI hingegen ist die Bevölkerung deutlich stärker gewachsen (+20,1 %), ebenso im OSK (+26,5 %). Daraus folgt: Die lateinische Schweiz hält die Anzahl Plätze pro 100'000 Einwohner (2000: 99 → 2024: 98) etwa konstant. Im NWI ging die Zahl von 78 auf 70 Plätze zurück, im OSK von 101 auf 78 Plätze. Damit verfügt das lateinische Konkordat heute über ein deutlich grösseres Haftplatzangebot pro 100'000 Einwohner als die beiden anderen Konkordate (ABBILDUNG 6).

[62] BFS, Bevölkerungswachstum und -bestand, 1900 bis 2023, Datenstand 5.6.24, Grafik Nr. gr-d-01.02.04.05-su, abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.32229775.html.

[63] BFS, Statistik des Freiheitsentzugs, Tabelle Nr. 19.04.01.21. Es handelt sich um eine Spezialauswertung dieser Statistik, die ausschliesslich auf den Justizvollzugseinrichtungen basiert. Die öffentlich abrufbare Statistik des Freiheitsentzugs basiert zudem auf weiteren Einrichtungen (z.B. Kliniken, Heime), wobei die Unterschiede zur vorliegenden Auswahl geringfügig sind.

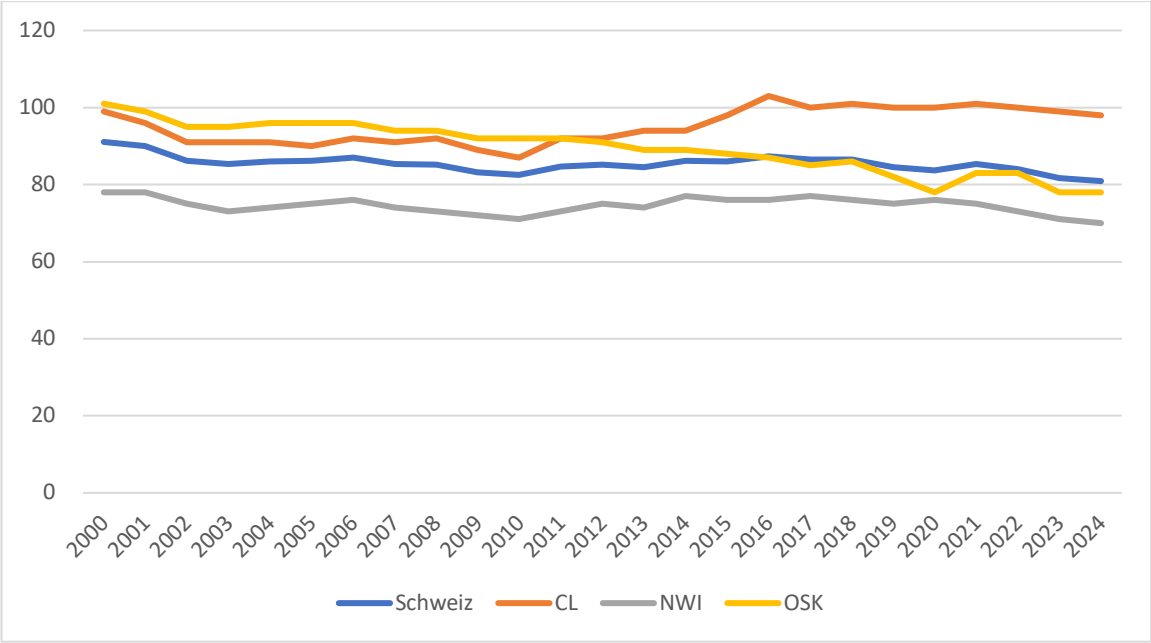


ABBILDUNG 6: Anzahl Haftplätze pro 100'000 Einwohner, Schweiz und Konkordate, 2000-2024

10.2 Inhaftierungsrate

Die Inhaftierungsrate berechnet sich anhand der Anzahl inhaftierter Personen pro 100'000 Einwohner. In Bezug auf die Konkordate ist dabei zu bedenken, dass die Berechnung der Inhaftierungsrate auf den Standorten der Vollzugseinrichtungen basiert und nicht auf jenen der Einweisungsbehörden. Dies hat zur Folge, dass durch die interkonkordatlichen Platzierungen von strafverurteilten Personen die Inhaftierungsraten leicht verzerrt sind. In Kapitel 2.3 wurde dargelegt, dass sich für das lateinische Konkordat – ohne interkonkordatliche Platzierungen – die Inhaftierungsrate um den Faktor 1,04 erhöhen würde, für das NWI veränderte es sich nicht und für das OSK würde sich die Inhaftierungsrate um den Faktor 0,92 reduzieren. Dies gilt es, bei der Interpretation der nachfolgenden Zahlen entsprechend zu berücksichtigen.

Schweiz

In der Periode 2000–2024 waren schweizweit durchschnittlich 77 Personen pro 100'000 Einwohner inhaftiert (ABBILDUNG 7). Die Inhaftierungsrate veränderte sich pro Jahr um nur ±3 Plätze und verhielt sich bezogen auf die Schweiz insgesamt relativ konstant. Nach einem anfänglichen Rückgang von 78 (2000) auf 67 Inhaftierte (2002) nahm die Rate auf 86 im Jahr 2013 zu und sank danach auf 77 Inhaftierte (2024), was dem erwähnten Durchschnitt des Betrachtungszeitraums entspricht. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz insgesamt eine sehr tiefe Rate aus (ähnlich wie z.B. Deutschland, Niederlande, Norwegen, Dänemark): Weltweit waren im Jahr 2022 rund 144 Personen auf 100'000 Einwohnern inhaftiert.[64] Nach den jüngsten SPACE I-Daten des Europarats betrug der Mittelwert der europäischen Inhaftiertenrate am 31. Januar 2023 rund 124 Gefangene pro 100'000 Einwohnern (Median: 106,5).[65]

[64] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/briefs/Prison_brief_2024.pdf.
[65] https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports.

Konkordate

Im lateinischen Konkordat war die Inhaftierungsrate mit einem Mittelwert von 95 Personen in fast allen Jahren am höchsten; im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz lag der Mittelwert bei 65 und im Ostschweizer Konkordat bei 75 Inhaftierten. Auffällig ist, dass die konkordatlichen Raten bis 2010 relativ ähnlich waren und sich ab 2011 die CL-Rate stark erhöhte ($MW_{2009-24}$= 102, was fast dem europäischen Medianwert von 106,5 entspricht), während die NWI- (66) und OSK-Rate (71) sich jeweils weniger stark entwickelten. Mutmasslicher Treiber dieser Divergenz ist eine extreme Zunahme der Personen in Untersuchungshaft sowie der Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen (bis 6 Monate) im Kanton Genf und weniger ausgeprägt auch im Kanton Waadt, allerdings nicht in den anderen lateinischen Konkordatskantonen.[66] Dagegen hat sich in den beiden deutschschweizerischen Konkordaten die Rate weniger erhöht und ist sogar seit dem Jahr 2013 tendenziell rückläufig. Schliesslich ist für alle drei Konkordate zu sehen, dass sich die Inhaftierungsrate seit 2013 – auf jeweils unterschiedlichen Niveaus – stabilisiert bzw. nach dem Pandemie-bedingten Rückgang (2021/2022) wieder das frühere Niveau erreicht hat.

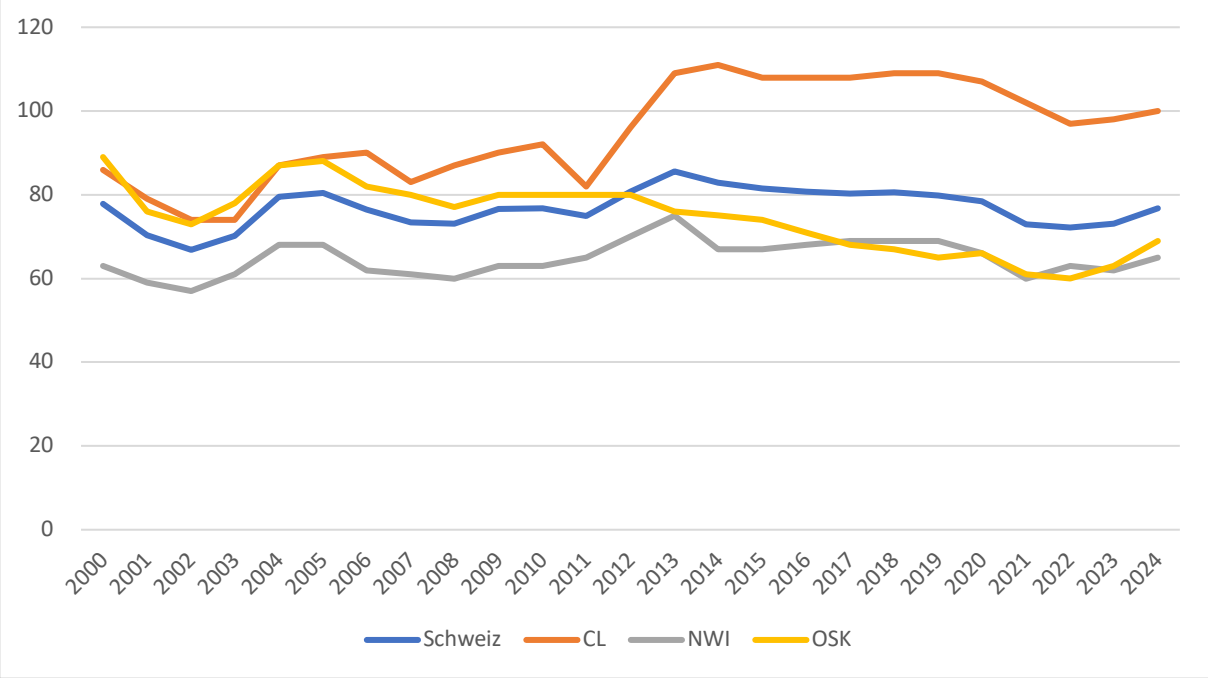


ABBILDUNG 7: Inhaftierungsrate, Schweiz und Konkordate, 2000-2024

[66] Siehe: BFS, Erwachsene: Verurteilungen und Verurteilte für ein Vergehen oder Verbrechen, bei denen U-Haft im Strafmass angerechnet wurde, nach Dauer der U-Haft, Geschlecht, Alter und Staatszugehörigkeit, Schweiz, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.05.02; BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Tabelle Nr. 19.03.03.02.02.01.02b.

Haft- und Vollzugsregime

In Bezug auf die schweizweite Entwicklung in der Periode 2000–2023[67] zeigt die Statistik, dass die Inhaftierungsraten bei der **Untersuchungs- und Sicherheitshaft** stabil verliefen. Im Durchschnitt schwankte sie nur um ±1 Personen pro Jahr, und über die ganze Periode waren an einem mittleren Stichtag 23 Personen pro 100'000 Einwohner inhaftiert (ABBILDUNG 8). Das CL weist mit Abstand die höchste Rate auf (35 Personen pro 100'000 Einwohner); im Verhältnis zu den anderen Haft- und Vollzugsregimen fällt zudem auf, dass im CL relativ mehr Personen in die Untersuchungshaft eingewiesen werden[68]; im NWI waren es durchschnittlich nur 16 Personen und im OSK 20 Personen. Mit Einführung der StPO (2011) gab es beim **vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug** (ABBILDUNG 9) ab dem Jahr 2012 einen markanten Anstieg, insbesondere verursacht durch das CL, wo diese Vollzugsform vorher kaum verbreitet war. Im Durchschnitt waren in der Periode 2012–2023 schweizweit rund 13 Personen pro 100'000 Einwohner im vorzeitigen Vollzug, im CL und im NWI jeweils 12 Personen und im OSK 9 Personen.

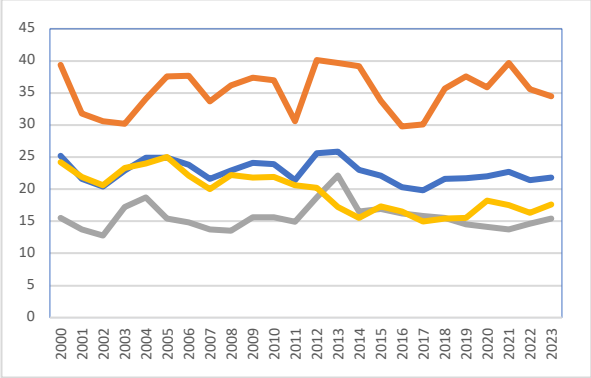


ABBILDUNG 8: Untersuchungs-/Sicherheitshaft

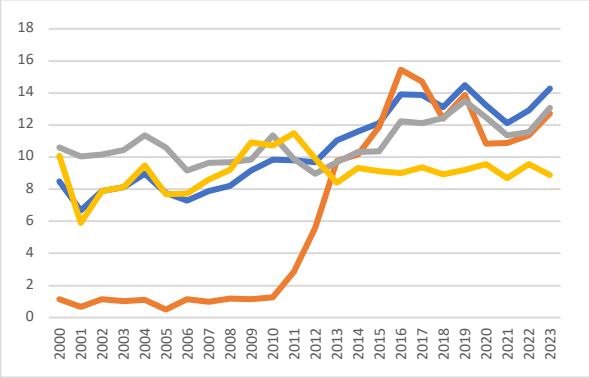


ABBILDUNG 9: Vorzeitiger Straf- und Massnahmenvollzug

CH CL NWI OSK

Für den **Strafvollzug** (ABBILDUNG 10) betrug die mittlere Inhaftierungsrate 32 Personen, wobei sie in der letzten Dekade eher rückläufig war. Wiederum weist das lateinische Konkordat mit 40 Personen die höchste Rate auf, gefolgt vom OSK mit 30 Personen und mit dem grössten Abstand auf das NWI mit nur 23 Personen. Auf nationaler Ebene hat sich die Inhaftierungsrate für den **Massnahmenvollzug** (ABBILDUNG 11) in der Periode 2000–2023 von 6 (2000) auf 10 Personen (2023) bzw. um 65 % massiv erhöht; Zuwachs kann in allen drei Konkordaten beobachtet werden, am auffälligsten im lateinischen Konkordat, am geringsten im Ostschweizer Konkordat, wobei sich die drei Konkordate in den letzten Jahren einander annäherten. Gleichzeitig kann eine leichte Entspannung seit dem Jahr 2020 beobachtet werden.

[67] In der Statistik des Freiheitsentzugs sind Straf- und Massnahmenvollzug nicht getrennt. Für diese Unterscheidung hat das BFS auf Anfrage eine Spezialauswertung durchgeführt, welche sich für den Massnahmenvollzug auf die Zahlen aus der Statistik des Strafvollzugs bezieht. Da diese im Berichtszeitpunkt nur bis zum Jahr 2023 verfügbar war, beschränkt sich die Darstellung auf die Periode 2000–2023.

[68] Wie in Abschnitt 12.1.2 erklärt, geht diese Tendenz ausschliesslich auf die Einweisungspraxis im Kanton Genf und in vermindertem Masse im Kanton Waadt zurück.

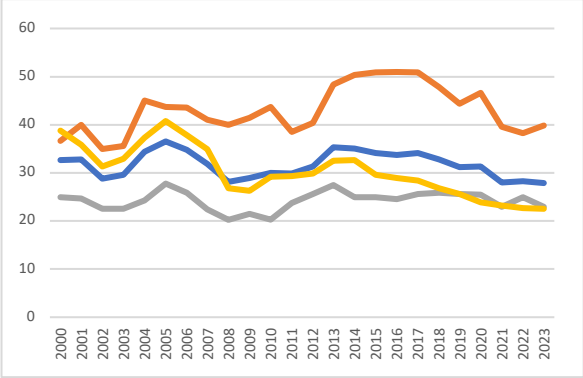


ABBILDUNG 10: Strafvollzug

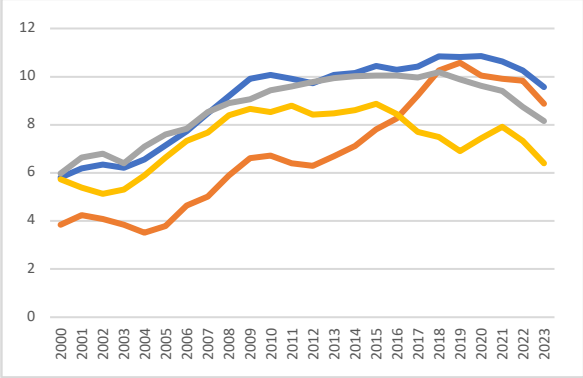


ABBILDUNG 11: Massnahmenvollzug

CH CL NWI OSK

Die Entwicklung bei der Massnahmenrate ist weniger auf die Verurteilungs- oder Einweisungspraxis zurückzuführen, insofern diese in der letzten Dekade eher stagnierten (Art. 59 StGB, Art. 60 StGB) oder rückläufig waren (Art. 61 StGB), sondern vielmehr auf die erheblich längere Aufenthaltsdauer im Massnahmenvollzug. Im Zeitraum 2000–2023 hat die mittlere Aufenthaltsdauer von 1'042 (2000) auf 2'369 (2023) Tage zugenommen, was einer mittleren jährlichen Zunahme um 5,5 % entspricht. Seit 2022 sind sowohl die Verurteilungen und Einweisungen und in geringem Masse auch die Aufenthaltsdauer leicht rückläufig.[69]

Bei der **Administrativhaft** (ABBILDUNG 12) verlief die Rate deutlich volatiler als in den anderen Regimen und verzeichnete seit dem Jahr 2012 einen markanten Abschwung, wodurch sich die Inhaftierungsrate halbierte.

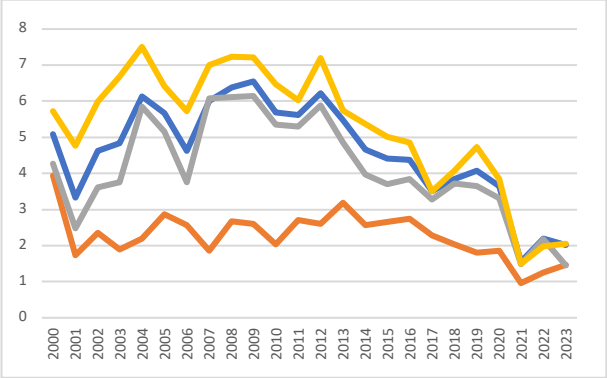


ABBILDUNG 12: Administrativhaft

CH CL NWI OSK

[69] BFS, Einweisungen in den Massnahmenvollzug, Tabelle Nr. 19.04.02.46; ferner: Verurteilungen zu Massnahmen, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.04.01a.

10.3 Belegungsrate

Wie schon bei der Inhaftierungsrate ist auch bei der Interpretation der Belegungsraten zu berücksichtigen, dass sich in den Vollzugseinrichtungen innerhalb eines Konkordatsperimeters jeweils auch Personen befinden, die aus anderen Konkordaten platziert wurden, was die Belegungsrate erhöht; umgekehrt tragen Einweisungen in andere Konkordate zu deren Senkung bei. Wie in Kapitel 2.3 gezeigt, würde sich unter Berücksichtigung dieser interkonkordatlichen Platzierungen für das lateinische Konkordat – insofern es mehr Personen extern platziert als bei sich aufnimmt – die Belegungsrate um ca. den Faktor 1,04 erhöhen, während diese «Bilanz» im Konkordat NWI sich ausgleicht, und im OSK würde sich die Belegungsrate, gäbe es keinen interkonkordatlichen Platzierungen, um den Faktor 0,92 reduzieren, da es mehr Personen bei sich aufnimmt als es selber konkordatsextern einweist.

In der Periode 2000–2024 betrug die mittlere Belegungsrate der Vollzugseinrichtungen schweizweit 90 %. Die Rate war über die gesamte Periode wenigen Schwankungen unterworfen, die mittlere jährliche Schwankung betrug ±4 %. Zu erkennen ist allerdings, dass in der jüngeren Vergangenheit (2013–2024) die mittlere Rate mit 93 % höher ausfällt als in der ersten Hälfte (2000–2012) mit 87 % (ABBILDUNG 13). In den Konkordaten verlief die Entwicklung zum Teil anders: Das **lateinische Konkordat** weist insgesamt die höchsten Raten auf (Mittelwert 2000–2024: 99,7 %), wobei ab 2009 in den meisten Jahren eine Überbelegung mit Werten über 100 % vorkommt. Im **Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz** betrug die mittlere Belegungsrate 87 % und im **Ostschweizer Konkordat** 83 %. Eine allgemeine Überbelegungssituation trat nur einmal im Konkordat NWI auf (2013). Gesamthaft betrachtet gingen die Belegungsraten ab dem Jahr 2013 zurück bzw. stagnierten, bis es durch die Pandemie-Jahre zu einem Einbruch kam. Mittlerweile haben sich die Raten wieder auf dem früheren Niveau eingependelt (CL: 107 %; NWI: 95 %; OSK: 87 %).

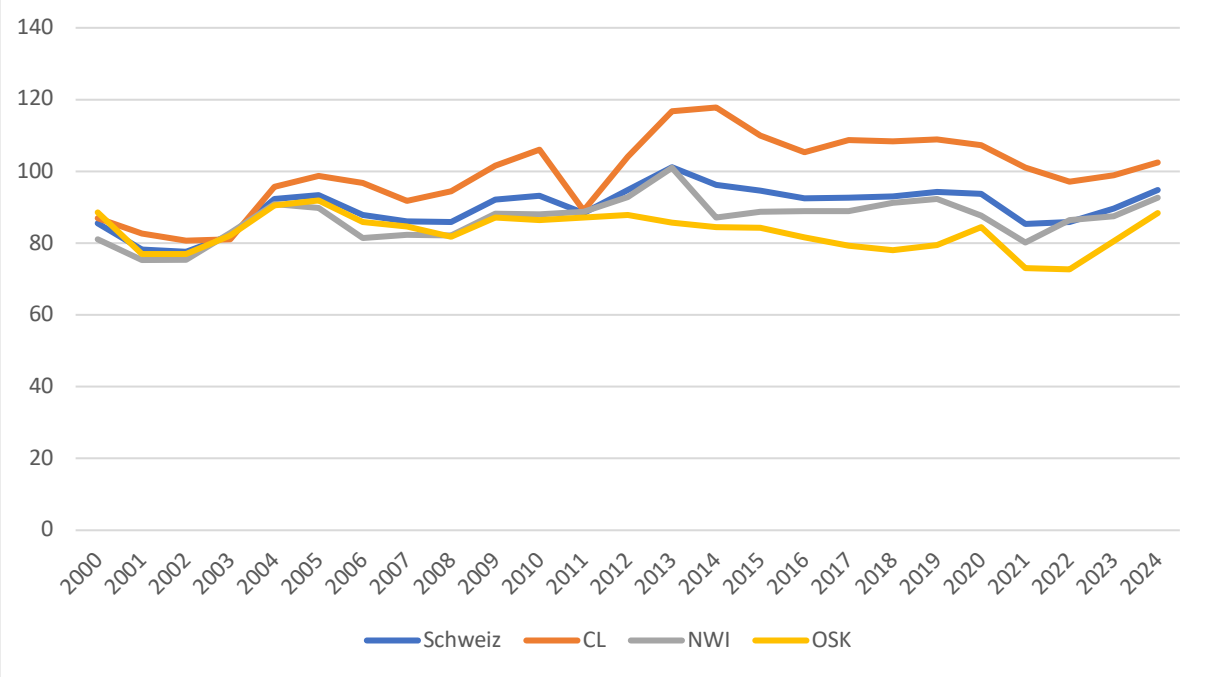


ABBILDUNG 13: Belegungsrate, Schweiz und Konkordate, 2000-2024

10.4 Gesamtbild

Im Zeitraum 2000 bis 2024 hat die nominelle Anzahl Plätze für den Freiheitsentzug schweizweit zugenommen. Da in der gleichen Zeit die ständige Wohnbevölkerung stärker gewachsen ist, reduzierte sich die schweizweite Anzahl Haftplätze pro 100'000 Einwohner von 91 (2000) auf 81 (2024). Ursache ist nicht ein realer Abbau, sondern der stagnierende Bau- bzw. Ausbaurhythmus bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum; die absolute Kapazität steigt, verliert aber in Relation zur Einwohnerzahl. Da sich insgesamt die Inhaftierungsrate pro 100'000 Einwohner (2000: 78 → 2024: 77) kaum veränderte, erhöhte sich tendenziell der Druck auf die Belegungssituation in den Vollzugseinrichtungen. In der letzten Dekade betrug die mittlere Belegungsrate rund 93 % – ein Dauerwert nahe an der Belastungsgrenze.

Diese Befunde gilt es für die Konkordate zu differenzieren: Im lateinischen Konkordat stieg die Zahl verfügbarer Plätze pro 100'000 Einwohner stärker als in den beiden deutschschweizerischen Konkordaten. Aufgrund der in Relation dazu noch stärkeren Steigerung der Inhaftierungsrate kämpft das lateinische Konkordat – bzw. die Kantone Genf und Waadt – mit einer chronischen Überbelegungssituation in mehreren Vollzugseinrichtungen. Umgekehrt war in den beiden deutschschweizerischen Konkordaten die Anzahl Plätze pro 100'000 Einwohner tendenziell rückläufig; da parallel dazu auch die Inhaftierungsrate sank, gab es bezogen auf die gesamte Periode weniger Auswirkungen auf die Belegungsrate. In der jüngeren Vergangenheit haben die Belegungsraten in beiden Konkordaten jedoch zugenommen und im Jahr 2024 eine Belastungsspitze von 93 % (NWI) bzw. 88 % (OSK) erreicht.

Sowohl die Inhaftierungs- als auch die Belegungsrate sind dabei beeinflusst durch die interkonkordatlichen Platzierungen. Da das lateinische Konkordat mehr Personen in andere Konkordate einweist, als es von dort bei sich aufnimmt, lägen die Raten um den Faktor 1,04 höher, falls es keine interkonkordatlichen Platzierungen gäbe. Im Konkordat NWI gleicht sich dies gerade aus und im OSK lägen die Inhaftierungs- und Belegungsraten um den Faktor 0,92 tiefer. Diese Aspekte sind für die nachfolgende Analyse des künftigen Bedarfs mitzuberücksichtigen.

Da es dazu keine Daten gibt, sind präzise Aussagen zu den Kapazitäten und deren Auslastung in den Haft- und Vollzugsregimen nicht möglich. Die Berechnung der Inhaftierungsrate ermöglicht immerhin eine Annäherung an die Entwicklung der Bedarfsstruktur: Zwischen 2000 und 2023 blieb die Inhaftiertenrate im Bereich der **Untersuchung- und Sicherheitshaft** schweizweit bemerkenswert konstant: Rund 23 Personen je 100'000 Einwohner befanden sich an jedem Stichtag in diesem Regime, allerdings mit deutlichen Regionalunterschieden (CL 35; NWI 16; OSK 20). Parallel zum Bevölkerungswachstum ist somit die Nachfrage nach Haftplätzen in diesem Zeitraum angestiegen. Der **vorzeitige Vollzug** sprang nach Einführung der StPO (2011/12) stark an und stabilisierte sich bei etwa 13 Personen je 100'000 (CL & NWI ≈ 12, OSK 9). So hat sich entsprechend die Nachfrage nach Haftplätzen erhöht und in den letzten Jahren auf dem erreichten Niveau eingependelt. Im regulären **Strafvollzug** lag die durchschnittliche Inhaftierungsrate bei 32; wiederum führt das lateinische Konkordat (40) vor OSK (30) und NWI (23). In der letzten Dekade ging die Inhaftierungsrate um rund 20 % zurück, wobei aufgrund des Bevölkerungswachstum (+13 %) die Nachfrage nach Plätzen nicht im gleichen Masse zurückging. Am dynamischsten entwickelte sich der **Massnahmenvollzug**: Diese Rate kletterte von 6 auf 10 Personen (+65 %), getrieben durch mehr Einweisungen in therapeutische Massnahmen (Art. 59) sowie eine Verdoppelung der mittleren Aufenthaltsdauer von gut drei auf über sechs Jahre; Suchbehandlungs-Massnahmen (Art. 60) stagnierten, jene für junge Erwachsene (Art. 61) nahmen

leicht ab. Dementsprechend ist die Nachfrage nach geeigneten Plätzen im Massnahmenvollzug (Art. 59) stark gestiegen. Die **Administrativhaft** zeigte im Zeitverlauf eine relativ starke Volatilität und halbierte ihre Inhaftierungsrate seit 2012, wodurch die Nachfrage nach Plätzen eingebrochen ist.

11 Umfeldanalyse

Die vorliegende Umfeldanalyse basiert auf Interviews mit Fach- und Führungspersonen aus dem Justizvollzug sowie weiterer relevanter Fach- und Praxisbereiche. Dazu gehören Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR, der Schweizerischen Staatsanwaltschaftskonferenz SSK, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandatinnen und -kommandanten der Schweiz KKPKS, der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM sowie des Justizvollzugs (Konferenz der Leitenden Justizvollzug, Fachkonferenz Einweisungsbehörden, Fachkonferenz Institutionen, Fachkonferenz Bewährungshilfe) sowie dem Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des Bundesamts für Justiz, der Konferenz Schweizerischer Gefängnisärzte und -ärztinnen KSG, der Schweizerischen Gesellschaft für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie SGFP, ferner aus den Universitäten Neuenburg und Genf sowie internationalen Expertinnen und Experten aus Frankreich (Contrôleur général des lieux de privation de liberté), Niederlanden (Penal Reform International) und Finnland (Institut für Kriminologie und Rechtspolitik, Universität Helsinki).

Die Grösse und Zusammensetzung der Insassenpopulation wird von einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Faktoren beeinflusst. Es gibt keinen einzelnen «wichtigsten» Faktor, der universell und dauerhaft als Haupttreiber der Insassenpopulation gelten kann – weil das System dynamisch ist und die Faktoren sich gegenseitig beeinflussen. Aber: Die Analyse der Experteninterviews sowie die Auswertung von weiteren Quellen, insbesondere BFS-Statistiken, lassen eine Vielzahl von Faktoren erkennen, welche für die Bedarfsplanung relevant sind.

11.1 Demografische Entwicklung

Wirkung: Die Grösse der ständigen Wohnbevölkerung ist einer der wichtigsten Faktoren des Insassenbestands. Bei unveränderter Kriminalität, strafrechtlicher Verfolgungspraxis und Sanktionsstruktur (Inhaftierungsrate) wächst der Bestand in den Vollzugseinrichtungen proportional zur Bevölkerungsentwicklung.

Entwicklung: Im Zeitraum 2000–2024 nahm die Wohnbevölkerung um 1.8 Millionen zu, was einem jährlichen Wachstum von 0.92 % entspricht.[70] Dies entspricht – bei einer mittleren Inhaftierungsquote von 77 Personen pro 100'000 Einwohner – einem jährlichen Wachstum des Insassenbestandes um 57 Personen. In der gleichen Zeit sind die Platzkapazitäten der Vollzugseinrichtungen insgesamt um 707 Plätze gestiegen, pro Jahr um 30 Plätze bzw. 0.43 %. Da die Bevölkerung prozentual pro Jahr fast doppelt so stark zugenommen hat wie die Anzahl Vollzugsplätze, reduzierte sich die Zahl von 91 (2000) auf 81 (2024) Plätze pro 100'000 Einwohner. Da die Inhaftierungsquote im gleichen Zeitraum nahezu konstant blieb, nahmen die Belegungsraten der Vollzugseinrichtungen zu.

[70] Da im BFS-Referenzszenario keine separate Berechnung nach Geschlecht erfolgt, wird für die Bedarfsanalyse davon ausgegangen, dass das Wachstum beide Geschlechter gleich betrifft.

Aussichten: Im BFS-Referenzszenario wächst die Bevölkerung im Zeitraum 2025 bis 2050 um 0,6 % pro Jahr, im hohen Szenario um 0,9 % und im tiefen Szenario um 0,3 %.[71] Für alle Szenarien liegt die Wachstumsrate in der ersten Periodenhälfte (0,5 %–1,0 %) höher als in der zweiten Periodenhälfte (0,1 %–0,8 %). In den Konkordaten verläuft die Entwicklung zum Teil unterschiedlich, die Differenzen sind aber relativ gering: Am grössten ist das mittlere jährliche Wachstum im Ostschweizer Konkordat (Referenzszenario 0,7 %), gefolgt vom lateinischen Konkordat (0,6 %) und dem Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz (0,5 %). Das für die Vergangenheit (2000–2024) beobachtete Wachstum der Bevölkerung von jährlich 0,92 % fiel im Durchschnitt höher aus als im «Referenzszenario» (0,6 %) und lag nicht weit entfernt vom «hohen Szenario» (1,1 %). Durch das für die Zukunft erwartete schwächere Bevölkerungswachstum wird der Druck auf die Platzkapazitäten wahrscheinlich weniger stark zunehmen, insbesondere längerfristig.

11.2 Migration

Wirkung: Die Migration hat einen vielschichtigen, aber nicht monokausal wirkenden Einfluss auf den Insassenbestand. Sie wirkt nicht direkt als Ursache, sondern als Kontextfaktor, der über rechtliche, strukturelle und soziale Rahmenbedingungen den Insassenbestand beeinflussen kann. Eine differenzierte Betrachtung nach Migrations- und Aufenthaltsstatus ist entscheidend, um nicht in Pauschalisierungen zu verfallen.

Entwicklung: Die Migration in die Schweiz hat sich in den letzten Jahren dynamisch, aber differenziert entwickelt, beeinflusst durch geopolitische Krisen, EU-Freizügigkeit und schweizerische Integrationspolitik. Die jährliche Nettozuwanderung (Einwanderung minus Auswanderung) variierte in den letzten Jahren zwischen 50'000 bis 80'000 Personen, mit Schwankungen je nach Jahr (2024: 83'392 Personen). Nach einem Höhepunkt in den frühen 2010er-Jahren ist die Zuwanderung tendenziell etwas abgeflacht, bleibt aber im historischen Vergleich hoch.[72] EU/EFTA-Staaten stellen den grössten Teil der Zuwandernden (vor allem aus Deutschland, Italien, Portugal, Frankreich). Migration aus Drittstaaten (z. B. aus dem Balkan, dem Nahen Osten, Afrika) ist prozentual kleiner, aber sichtbar wachsend – insbesondere durch Fluchtbewegungen (z. B. Syrien, Afghanistan, Eritrea, Ukraine). So ist der Bestand an Personen im Asylbereich (2024: 226'706) – wozu neben vorläufig Aufgenommenen (42'884) insbesondere anerkannte Flüchtlinge (89'270) gehören – in den letzten zehn Jahren deutlich von ca. 100'000 auf ca. 150'000 Personen gewachsen, Personen mit Schutzstatus S (Ukraine) nicht mitgezählt. Dazu kommt eine unbekannte Zahl von ausländischen Personen häufiger aus nordafrikanischen Ländern, die sich illegal im Land aufhalten, weil sie nach einen negativen Asylentscheid die Schweiz nicht verlassen haben, oder Personen aus ost- und südeuropäischen Ländern, die nach einer visumsfreien Einreise aus einem EU- oder EFTA-Land nach drei Monaten ihr Aufenthaltsrecht verloren.[73] Obwohl in den letzten Jahren neue Abkommen mit den Herkunftsländern geschlossen werden konnten, ist die Vollstreckung der ausländerrechtlichen Ausschaffung in bestimmte Herkunftsländer nach wie vor schwierig, was sich entsprechend auch auf den Justizvollzug auswirkt.

[71] BFS, Bevölkerungsentwicklung, Schweiz-Szenarien.
[72] SEM, Ausländerstatistik 2024.
[73] Bundesrat (2020): Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381).

Ausländische Personen ohne legalen Aufenthaltstitel machen fast die Hälfte (46 %) der Anstaltspopulation aus. Sie sind häufig aufgrund vermuteter Fluchtgefahr (Untersuchungshaft) oder illegalen Aufenthalts in Verbindung mit einer Deliktbegehung (Strafvollzug) inhaftiert oder befinden sich zur Durchsetzung des Wegweisungsentscheids in Administrativhaft. Trotz insgesamt gewachsener Anzahl Asylbewerber:innen und deren Zunahme in der Kriminalstatistik[74] hat der mittlere Insassenbestand im Straf- und Massnahmenvollzug von Personen der Asylbevölkerung sowie Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus nicht zugenommen, sondern sich in den letzten fünf Jahren von 48 % auf 44 % verringert.[75]

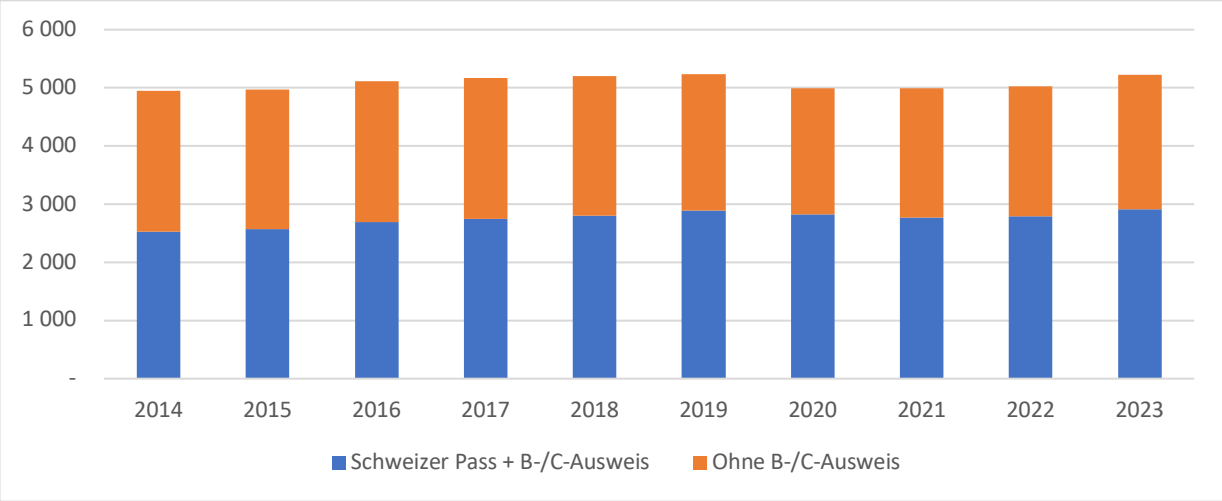


ABBILDUNG 14: Mittlerer Insassenbestand im Straf- und Massnahmenvollzug

Aussichten: Auch wenn die künftige Migrationsentwicklung sich nicht genau prognostizieren lässt, ist davon auszugehen, dass sich die Asylmigration nach Europa und in die Schweiz in Zukunft auf gleichem oder höherem Niveau fortsetzen wird. Obwohl die Mehrheit der Migranten und Migrantinnen aus dem europäischen Raum stammt und im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung ist, gelingt es vielen anderen nicht, die Voraussetzungen für einen legalen Aufenthalt in der Schweiz zu erfüllen. Verbleiben sie dennoch dauerhaft ohne rechtlichen Status im Land, steigt für sie das Risiko, ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen wie Administrativhaft unterworfen zu werden oder sich strafbar zu machen (etwa wegen unerlaubten Aufenthalts). Dieser für den Insassenbestand besonders relevante Zustrom von Personen, die kaum Chancen auf einen legalen Aufenthalt in der Schweiz haben, wird mittelfristig tendenziell nicht zurückgehen, sondern eher konstant bleiben. Hinzu kommen kriminalpolitische Bestrebungen, besonders auffällige Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich noch konsequenter zu inhaftieren und Wegweisungen zu vollziehen, was dazu beitragen wird, dass sich der Druck auf die Kapazitäten im Strafvollzug und in der ausländerrechtlichen Administrativhaft verstärkt.[76]

[74] Gemäss Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) hat bei den "beschuldigten Personen nach StGB" die als "übrige Ausländer" aufgeführte Gruppe von illegal Aufhältigen zugenommen, und zwar sowohl nominell (2009-2019: 13'500 > 2023-2024: 17'000) als auch anteilsmässig (2009-2019: 17%; 2023-2024: 19%). Siehe: PKS, Strafgesetzbuch (StGB): Beschuldigte Personen nach Geschlecht, Alter, Aufenthaltsstatus und Nationalität.

[75] Siehe: BFS, Statistik des Strafvollzugs, Tabelle Nr. 19.04.01.37.

[76] Staatssekretariat für Migration (2025), Bund und Kantone setzen Task Force gegen Intensivtäter ein und überprüfen den Handlungsbedarf bei den Zwangsmassnahmen.

11.3 Gesundheits- und Sozialwesen

Wirkung: Die Angebote in den Bereichen des Sozialwesens und der öffentlichen Gesundheit können dazu beitragen, Risikofaktoren für ein kriminelles Verhalten in der Bevölkerung zu reduzieren und auch die Strömungen in den Freiheitsentzug beeinflussen. Studien aus den USA[77] und Europa[78] zeigen, dass Personen, die von psychischen Erkrankungen oder Armut betroffen sind, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von Freiheitsentzug betroffen sind und diese Vollzugspopulation zugenommen hat. Länder mit einem gut funktionierenden Gesundheits- und Sozialsystem können diese Entwicklung besser abfedern.

Angebote im Sozial- und Gesundheitswesen können auf dynamische Risikofaktoren für kriminelles Verhalten ihrer Klienten einwirken. Dazu gehören zum Beispiel antisoziale Gedanken oder Beziehungen sowie Schwierigkeiten bei der Arbeit oder Substanzmittelabhängigkeit, die häufig mit Konsum- oder Beschaffungsdelikten einhergeht.[79]

Entwicklungen:

Im Bereich der **psychischen Gesundheit und Sucht** ist festzustellen, dass:

- die Anzahl von Behandlungen wegen psychischer Erkrankungen durch die Grundversorgung seit der Jahrtausendwende kontinuierlich zugenommen hat;[80]
- die Anzahl von Hospitalisierungen in stationären psychiatrischen Einrichtungen zunimmt;[81]
- sowohl der Konsum von illegalen Substanzen als auch die Verbreitung substanzbedingter Störungen bei Hospitalisierungen zunimmt.[82,83]

Im Bereich des **Sozialen** ist festzustellen, dass:

- die Schweiz im europäischen Vergleich eine geringe Arbeitslosen- und Sozialhilfequote aufweist;[84]
- die Armutsquote seit 2014 allerdings von 6,7 auf 8,1 % angestiegen ist;[85]
- im europäischen Vergleich auch ein hoher Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger besteht (in den letzten Jahren gewachsen durch einen Anstieg von prekären Erwerbssituationen wie z.B. erwerbstätigen Personen in der Sozialhilfe, Personen mit mehreren gleichzeitigen Erwerbstätigkeiten, Personen unterhalb des Minimallohns).[86]

---

[77] Duque und McKnight (2019). Understanding the relationship between inequalities and poverty: mechanisms associated with crime, the legal system and punitive sanctions. CASE paper 2015. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of economics. Link: CASE-paper215.pdf

[78] Rodriguez (2019). The impact of the 2008 economic crisis on imprisonment in Europe. European Journal of criminology, 17(6). Link: The impact of the 2008 economic crisis on imprisonment in Europe - Jorge Rodríguez-Menés, José M. López-Riba, 2020.

[79] Das RNR-Modell nennt als Risikofaktoren für delinquentes Verhalten: eine Geschichte von antisozialem Verhalten (z.B. in der Kindheit), Antisoziale Persönlichkeitszüge und Muster (z.B. mangelnde Empathie), Antisoziale Gedanken (Haltungen und Glaubenssätze, die kriminelles Verhalten stärken), Antisoziale Beziehungen (zu Leuten, die auch kriminell sind), mangelnde Unterstützung durch Familie, Schwierigkeiten bei der Arbeit, mangelnde nicht-kriminelle Freizeitaktivitäten und Substanzkonsum (Siehe: Bonta und Andrews (2023). The Psychology of Criminal Conduct. Routledge: New York.

[80] Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), 2024: Psychische Gesundheit – Kennzahlen 2022.

[81] Ebd.

[82] Konsum illegaler Substanzen (ohne Cannabis; Alter: 15–64) | MonAM | BAG

[83] Spitalaufenthalt mit Haupt- oder Nebendiagnose einer substanzbedingten Störung | MonAM | BAG

[84] BFS, Information zu Armut in der Schweiz.

[85] BFS, Information zu Armut in der Schweiz.

[86] BFS, Armutsgefährdungsquote der Erwerbstätigen - 2023 | Diagramm

Aussichten: Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist davon auszugehen, dass der Druck auf den Freiheitsentzug konstant bleiben wird. Die Zunahme armutsbetroffener und psychisch beeinträchtigter Personen spricht eher dafür, dass es für umliegende Systeme wie den Sozial- oder Gesundheitsbereich in Zukunft nicht einfacher werden wird, Risikofaktoren für eine Kriminalität wirksam zu bekämpfen.

Inwieweit eine Behandlung kriminogener Faktoren durch die Gesundheits- und Sozialdienste möglich ist, hängt auch von den folgenden Faktoren ab:

- Die **Zugänglichkeit medizinischer und sozialer Behandlungs- und Beratungsangebote** für Personen, die ausgeprägte Risikofaktoren für eine Delinquenz aufweisen (schwer erreichbare Risikogruppen)
- Die konsequente Anwendung von **standardisierten Risikoeinschätzungen**, wobei kriminogene Faktoren wie Impulsivität, Viktimisierungserfahrungen oder Substanzkonsum systematisch erhoben und entsprechend therapeutisch angegangen werden sollten.
- Die Etablierung eines **regelmässigen Monitorings** von Personen, die ein erhöhtes Risiko für eine Straffälligkeit aufweisen – zum Beispiel im Hinblick auf Verhalten oder mögliche Verhaltensänderungen wie Feindseligkeit oder Reizbarkeit.
- Die Gestaltung **funktionierender Übergänge** zwischen den Systemen und Angeboten: Diese sollten ineinandergreifen. Wichtige Informationen über Risiken und Ressourcen müssen verlässlich zirkulieren, um zu verhindern, dass die Unterstützung abbricht und deliktrelevante Faktoren wieder hervortreten.[87]

Die Einschätzungen aus den Experteninterviews zeigen, dass das Vollzugsangebot in der Schweiz für Personen mit psychischen Erkrankungen und suchtbetroffene Personen im Vergleich zu anderen Ländern (z.B. England) grundsätzlich funktioniert. Die Verbreitung von psychisch stark belasteten Personen mit kriminogenen Merkmalen wird im Gesamtsystem hingegen als zunehmend erlebt, und zwar über sämtliche Settings hinweg. Insbesondere die Anzahl an Personen, die aufgrund ihrer psychischen Profile nicht mehr in den normalen Vollzugsalltag integriert werden können, hat gemäss den Berichten zugenommen.

Mehrere Expertinnen und Experten sind der Ansicht, dass der Rückbau und Mangel an allgemeinpsychiatrischen Ressourcen und die Überlastung des Systems der öffentlichen Gesundheit und des öffentlichen Sozialwesens zu dieser Schwierigkeit beitragen könnte. Weiter sind sie der Ansicht, dass auch neue Dynamiken zur Ausweitung dieser Belastungen beitragen könnten. So etwa die Verbreitung von synthetischen Opioiden mit einem starken Abhängigkeitspotenzial oder der zunehmende Konsum von Crack als eine rauchbare Form von Kokain mit schneller und intensiver Wirkung, was zunehmende Aggressionen im öffentlichen Raum mit sich bringen kann.[88]

[87] Whiting und Fazel (2020). Epidemiology and Risk Factors for Violence in People with Mental Disorders. In: Carpiniello et al. (2020). Violence and mental disorders. Springer VS: Wiesbaden).

[88] Städteinitiative Sozialpolitik, 2025: Crack: Orientierungshilfe für Städten und Gemeinden.

11.4 Kriminalität

Wirkung: Die polizeilich registrierte Kriminalität ist der erste messbare Punkt im System und geht dem Freiheitsentzug *kausal und zeitlich* voraus. Ein Anstieg bestimmter Delikte (z. B. schwere Gewalt- und Sexualdelikte, Raub, Drogenhandel)[89] kann frühzeitig auf einen künftigen Anstieg von Freiheitsstrafen hinweisen, weil solche Delikte häufiger zu Haft führen. Schliesslich beeinflussen auch personelle Veränderungen der Polizeikorps (Aufstockung / Reduktion) sowie die Intensität und Art der polizeilichen Kontrolltätigkeiten die registrierte Kriminalität. Somit empfiehlt es sich in der Bedarfsplanung, Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik als «Signallampe» zu verwenden – aber stets in Kombination mit Justizverfahrensdaten (z. B. Verurteilungen, Strafarten, Anzahl Vollzugsantritte) und Kontextanalysen.[90]

Entwicklung: In den letzten Jahren ist das (polizeilich registrierte) Kriminalitätsaufkommen gestiegen, insbesondere Tatbestände im Bereich der digitalen Kriminalität (Cyberdelikte). Diese Straftaten haben indessen kaum Einfluss auf den Insassenbestand in der Untersuchungshaft oder im Strafvollzug, da die Täterschaft häufig unbekannt bleibt oder sich unerreichbar im Ausland befindet. Daneben haben zum Teil auch Gewaltstraftaten einen Zuwachs erfahren.[91]

Nach einem Rückgang von rund 50'000 Gewaltstraftaten (2009) auf gut 42'000 (2014) klettert die Kurve seither fast kontinuierlich wieder nach oben und lag 2024 bei knapp 50'000 – also zurück auf Ausgangsniveau (siehe unten Abbildung BFS-PKS). Der Anstieg wird fast komplett von «minderschwerer Gewalt» getragen (hell- und mittelblaue Linien). Diese Kategorie umfasst sowohl ausgeübte als auch nur angedrohte Gewalt und beträgt inzwischen gut zwei Drittel aller Fälle. Schwere Gewalt bleibt absolut sehr selten, zeigt aber ab 2022 erstmals einen sichtbaren Zuwachs (dunkelblaue Linie).[92] Auffällig ist auch eine Zunahme bei den schweren Fällen (Verbrechen) von Betäubungsmittel-Handel[93] und – obgleich die absolute Zahl auf einem relativ tiefen Niveau verbleibt – ein starker Anstieg der Fälle von Geldwäscherei (Art. 305bis StGB)[94], was in Zusammenhang mit einem Wachstum der organisierten Kriminalität interpretiert werden könnte.[95]

---

[89] BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Art und Dauer der Hauptstrafe für eine Auswahl an Straftaten, Tab. Nr. 19.03.03.02.02.02.1a.

[90] Killias, M., Aebi, M. F., & Ribeaud, D. (2000). Sentencing and prison rates: An international perspective. European Journal on Criminal Policy and Research, 8(1), 65–78; Aebi, M. F., Tiago, M. M., & Burkhardt, C. (2023). European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – Sixth Edition. Council of Europe / University of Lausanne.

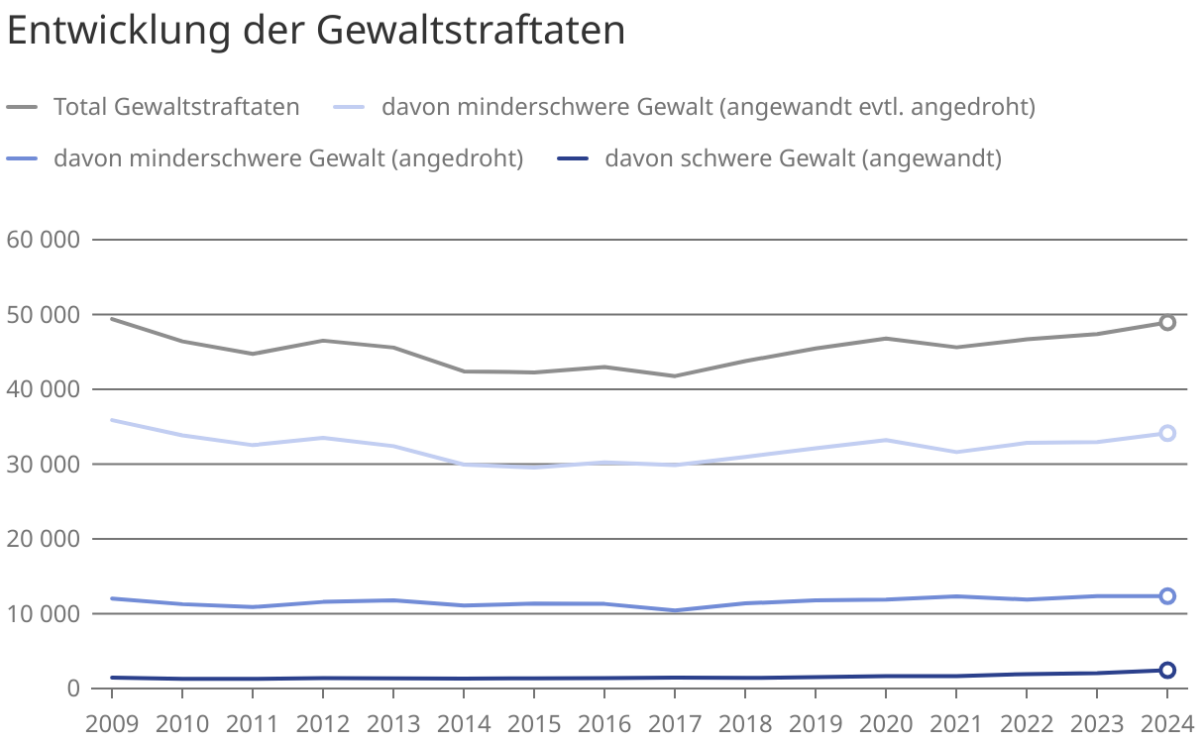
[91] BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahresbericht 2024.

[92] BFS, https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/gewalt.html.

[93] BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik 2024.

[94] BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen, Tabelle Nr. 19.02.02.01.08_2000.

[95] NZZ, Interview, Die neue Chefin des Fedpol warnt vor organisierter Kriminalität und einer Gewalteskalation durch Mafiagruppen in der Schweiz, 25.05.2025.



Datenstand: 14.02.2025 gr-d-19.02.04.01.01
Quelle: BFS – Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) © BFS 2025

Aussichten: In Bezug auf die gewöhnliche Massenkriminalität (z.B. Diebstahl, Verkehrsdelikte) ist längerfristig eher von einer sinkenden Tendenz auszugehen. Gründe dafür sind z.B. bessere Sicherungstechnologien (z.B. Alarmanlagen, GPS), Digitalisierung des Geldverkehrs (weniger Bargeld) und demografische Alterung (weniger Jugendliche und junge Erwachsene, die als Altersgruppen in der Kriminalitätsstatistik überrepräsentiert sind). Weiter ist von stabilen oder leicht steigenden Zahlen bei komplexen Gewalt- und Beziehungsdelikten auszugehen. Gründe liegen in der häufigeren Anzeige von häuslicher Gewalt (Enttabuisierung, besserer Opferschutz), höheren Sensibilität von Polizei und Justiz, Zunahme von psychischen Belastungen (Social Media, Vereinsamung, prekäre Lebenslagen). Zu erwarten ist auch eine Zunahme der organisierten Kriminalität, die bislang noch weniger im Fokus der Strafverfolgung lag. So werden Tatbeständen wie Drogenhandel, Menschenhandel und Geldwäscherei tendenziell den Druck auf den Justizvollzug erhöhen. Alles in allem ist bis 2035 von einer stabilen Kriminalitätsbelastung auszugehen.

11.5 Strafrecht & Kriminalpolitik

Wirkung: Strafrecht liefert den juristischen Rahmen, Kriminalpolitik entscheidet über dessen praktische Umsetzung. Veränderungen an beiden Stellschrauben wirken wie Zu- und Ablaufventile eines Beckens: Je stärker der Zufluss (Deliktdefinitionen, Kontrollen, harte Sanktionen) und je langsamer der Abfluss (lange Strafen, restriktive Entlassung), desto höher der Insassenbestand. Umgekehrt können Prävention, Diversion oder alternative Vollzugsformen den Pegel des Bestandes senken, ohne dass sich das materielle

Strafrecht zwangsläufig ändert. Wer die Gefängnispopulation steuern will, muss deshalb stets den gesamten Prozess – von der Normsetzung bis zur Entlassung – als vernetztes System betrachten.

Entwicklung: Die Schweizer Kriminalpolitik der letzten zwei Jahrzehnte ist geprägt durch einen doppelten Kurs: einerseits durch den Ausbau von Alternativen zum Freiheitsentzug, andererseits durch punktuelle Verschärfungen des materiellen Strafrechts und des Sanktionsvollzugs. Im Zusammenspiel ergeben diese Reformen eine ambivalente Politik, die einerseits auf Entlastung des Justizvollzugs zielt, andererseits bei bestimmten Deliktsbereichen repressiver agiert:

1. Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs (2007): Mit der umfassenden Reform des Allgemeinen Teils (AT) des StGB trat am 1. Januar 2007 ein neues Sanktionssystem in Kraft. Hauptziel war die Förderung alternativer Sanktionen zur Freiheitsstrafe, insbesondere die Einführung der Geldstrafe als primäre Sanktion und Ersatz für Freiheitsstrafen unter sechs Monaten (Art. 34 aStGB) sowie die Einführung gemeinnütziger Arbeit als eigenständige Sanktion (Art. 37 aStGB).

2. Revision des Sanktionenrechts (in Kraft seit 1. Januar 2018): Diese Revision reagierte auf die Kritik, wonach die Entwertung kurzer Freiheitsstrafen (wegen ihrer Umwandlung in Geldstrafen) die generalpräventive Wirkung schwäche. Dazu gehörte namentlich die Wiedereinführung unbedingter kurzer Freiheitsstrafen ab drei Tagen, auch ohne Ersatz durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit. Die Letztgenannte wurde nicht mehr als eigenständige Sanktion, sondern als Vollzugsform (neben der elektronischen Überwachung) weitergeführt.

3. Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (angenommen 2010, umgesetzt 2016): Diese Initiative führte zur automatischen Landesverweisung für bestimmte Katalogdelikte (z. B. Raub, schwere Körperverletzung, Einbruch), mit nur eingeschränkten Härtefallklauseln. Die neue Regelung (Art. 66a ff. StGB) führte zu einem starken Anstieg entsprechender Verfügungen und einer hohen Anwendungsrate bei Freiheitsstrafen von 69 %.[96] Im Zeitraum 2020–2024 wurde schweizweit von allen Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB in rund 75 % der Fälle eine Landesverweisung ausgesprochen.[97]

4. Revision des Sexualstrafrechts (in Kraft ab 1. Juli 2024): Das revidierte Sexualstrafrecht setzt neu auf die «Ablehnungs-Lösung» («Nein-heisst-Nein») und erweitert den Schutzrahmen bei sexueller Selbstbestimmung. Neue Deliktskategorien, tiefere Eingriffsschwelle und mehr Verfahren werden erwartet, was mittelfristig auch zu einer Zunahme von Freiheitsstrafen führen kann.

5. Verfahrensänderung im Strafbefehlsverfahren (seit 2024): Neu muss die Staatsanwaltschaft bei zu erwartenden Freiheitsstrafen im Strafbefehl immer eine Einvernahme der beschuldigten Person durchführen. Erste Daten zeigen einen markanten Rückgang der kurzen, unbedingten Freiheitsstrafen (Schweiz: –48 % im Jahr 2024), bei gleichzeitigem Anstieg unbedingter Geldstrafen.[98] Hinzu kommen die konkretisierten Haftgründe der Ausführungs- und Wiederholungsgefahr (Art. 221 Abs. 1c und Abs. 2 StPO), was zu einer

---

[96] Hierbei weisen Freiheitsstrafen aufgrund eines Verbrechens (Höchststrafe 5 Jahre) viel höhere Raten auf als Freiheitsstrafen aufgrund eines Vergehens (3 Jahre). Siehe: BFS, 2020, Anwendungsrate der obligatorischen Landesverweisung.

[97] Ausländer(innen): Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit oder ohne Landesverweisung, Schweiz, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.14.02.

[98] BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen des Strafgesetzbuch (StGB), nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Tabelle Nr. 19.03.03.02.03.01.02a.

strengeren Prüfung der Haftvoraussetzungen führt und somit Einfluss auf die Anordnungsentscheide für die Untersuchungshaft hat.

Aussichten: Der allgemeine Trend im Strafrecht weist – trotz gewisser Verschärfung des Sanktionensystems und Ausweitung der Tatbestände im Bereich der schweren Gewalt- und Sexualdelinquenz – nicht auf eine allgemeine Verschärfung und damit eine breite Zunahme der Insassenbestände hin. Dagegen hat die neuste Verfahrensänderung im Strafbefehlsverfahren im Jahr 2024 zu einer Reduktion der Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen (bis 6 Monate) um rund 48 % geführt, wobei gleichzeitig die Zahl der unbedingten Geldstrafen angestiegen ist. Es wird sich zeigen, ob es in der Folge zu einer Entlastung der Gefängnisse kommt.[99] In dieser Hinsicht ist auch das Potential der vor Jahren eingeführten gemeinnützigen Arbeit und der elektronischen Überwachung (Kapitel 5: Besondere Vollzugsformen) noch nicht ausgeschöpft, wie jüngere Entwicklungen nahelegen.[100] Alles in allem ist davon auszugehen, dass die Schweiz ihre Inhaftierungsrate verglichen mit anderen europäischen Ländern weiterhin moderat hält, weil sie nur dort harte Haftstrafen anordnet, wo die Schwere der Straftat es verlangt.

11.6 Strafverfolgung

Wirkung: Die personelle und finanzielle Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden kann die Entwicklung sowohl der registrierten Kriminalität als auch der Verurteilungsraten unmittelbar beeinflussen. Umfang und Effizienz von Ermittlungen, die Prioritätensetzung bei Delikten oder die Verfügbarkeit spezialisierter Ressourcen wirken sich direkt darauf aus, welche Straftaten verfolgt und schliesslich verurteilt werden.

Entwicklung der Strafbefehle

Seit Inkrafttreten der Strafprozessordnung im Jahr 2011 sind die Staatsanwaltschaften ermächtigt, im Strafbefehlsverfahren Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten bzw. Geldstrafen bis zu 180 Tagessätzen zu verfügen, um die Gerichte von Bagatell- und Massendelikten (insbesondere SVG-, BetmG- und AIG-Delikte) zu entlasten. De facto hat sich dadurch eine weitgehende Verlagerung der strafrechtlichen Entscheidungskompetenz von den Gerichten auf die staatsanwaltschaftlichen Behörden vollzogen: Gegenwärtig werden über 92 Prozent aller strafrechtlichen Sanktionen – in einzelnen Kantonen sogar bis zu 95 Prozent – im Strafbefehlsverfahren ausgesprochen, womit dieses Verfahren zu einem wichtigen Pfeiler der schweizerischen Strafrechtspflege avanciert ist.[101] Deshalb haben die Staatsanwaltschaften erheblichen Einfluss auf den Insassenbestand in den Vollzugseinrichtungen: In der Periode 2018–2023 machten von allen Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen die Strafen bis 6 Monate rund 80 % aus. Auch bezogen auf die Gesamtpopulation im Strafvollzug machen Personen mit einer Aufenthaltsdauer von bis zu 6 Monaten fast vier Fünftel aus.[102] Mit Blick auf die Strafurteilsstatistik ist zu erkennen, dass kurze unbedingte Freiheitsstrafen bis 6 Monate am häufigsten bei Diebstahl und Verstössen gegen das AIG verhängt werden: Im Jahr 2023 waren es von 6'248 derartigen Freiheitsstrafen 2'187 Diebstahl-, 620 Gewaltdelikte, 507 SVG-Delikte, 453 BetmG-

[99] Siehe: BFS, Medienmitteilung «Halbierung der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen», 20. Mai 2025.
[100] Siehe: Swiss Survey TIG 2021 sowie https://www.skjv.ch/de/austausch/update-justizvollzug/gemeinnuetzige-arbeit.
[101] Siehe: BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen, nach Verfahrensart, Schweiz, 19.03.01.02.01.01.01.
[102] In beiden Fällen ist aufgrund der statistischen Dominanz des Strafbefehlsverfahrens davon auszugehen, dass die grosse Mehrheit dieser Personen nicht durch ein Gericht, sondern durch die Staatsanwaltschaft eingewiesen wurden.

Delikte und 2'235 AIG-Delikte.[103] In der Praxis wird diese Sanktion also vor allem bei ausländischen Personen zur Bestrafung des illegalen Aufenthalts und von Kleinkriminalität eingesetzt.

Entwicklung der Untersuchungshaft

Die Antragspraxis der Staatsanwaltschaften hat – indirekt über die Anordnungspraxis der Zwangsmassnahmengerichte – einen grossen Einfluss auf den Insassenbestand. Die ABBILDUNG 15 zeigt die Anzahl Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft aller Inhaftierten (2000–2024) für die gesamte Schweiz (CH) und die drei Strafvollzugskonkordate.

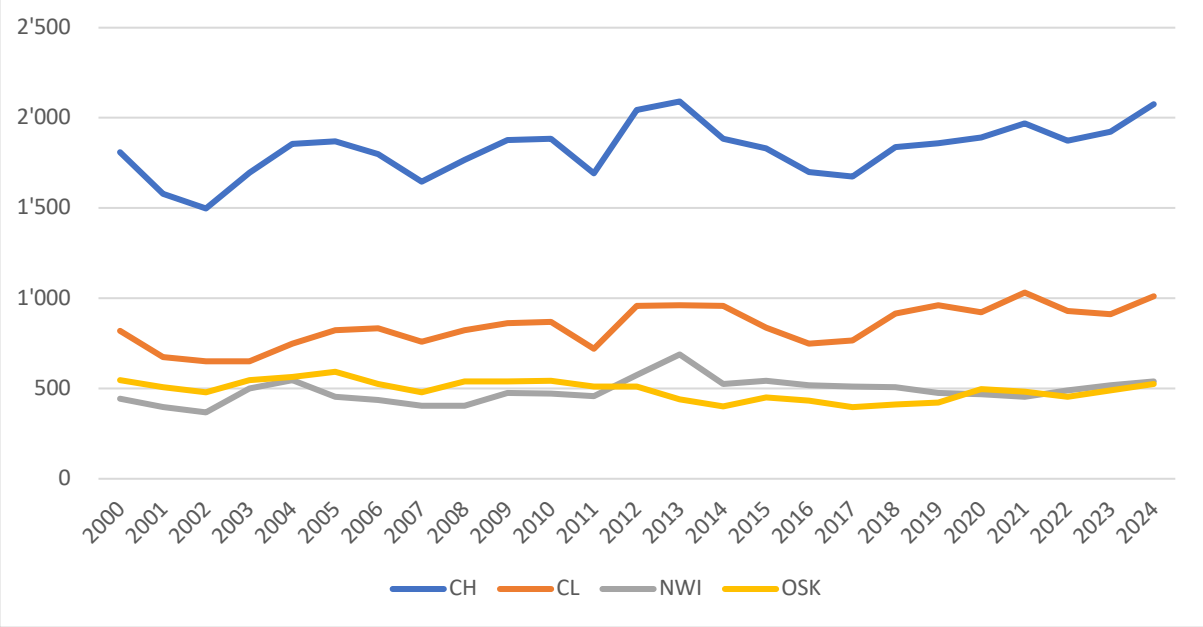


ABBILDUNG 15: Insassenbestand in Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Schweiz und Konkordate

Nach einem Rückgang zu Beginn der 2000er-Jahre steigt der schweizweite **Bestand von Inhaftierten** bis 2005/06 auf knapp 1'900 Personen, fällt dann bis 2008 auf rund 1'600 und legt anschliessend erneut zu. Den letzten Höchstwert erreicht die Kurve 2012/13 mit rund 2'100 Inhaftierten. Auf eine deutliche Entlastung 2014 bis 2017 folgt seit 2018 wieder ein kontinuierlicher Anstieg; 2024 liegt der Wert mit gut 2'100 sogar leicht über dem früheren Rekord. Insgesamt pendelt diese Population in Zyklen zwischen 1'500 und 2'100 Personen, ohne langfristigen Abwärtstrend. Die orange Linie der lateinischen Schweiz dominiert das regionale Bild: Von etwa 800 Inhaftierten im Jahr 2000 sinkt sie bis 2002, steigt dann bis 2013 auf fast 950 und fällt 2015/16 deutlich ab. Seit 2018 klettert sie jedoch rasch – 2021 überschreitet sie vorübergehend 1'000, 2024 liegt sie knapp darunter. Das CL ist damit der wichtigste Treiber der nationalen Schwankungen. Die deutschschweizerischen Konkordate bewegen sich durchgehend in einer Bandbreite von 400–550 Personen. NWI zeigt 2013 eine einmalige Spitze (≈700), stabilisiert sich danach aber wieder bei rund 500. Die OSK-Kurve verläuft etwas flacher, verzeichnet jedoch seit 2017 ebenfalls einen klaren Aufwärtstrend. Bis 2024 nähern sich beide Reihen auf knapp 550 inhaftierte Personen an.

[103] BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Tabelle Nr. 19.03.03.02.02.02.01a.

Die Verteilung der **Haftdauern** zeigt ein zweigeteiltes Bild. Fast vier Fünftel aller Betroffenen werden binnen zweier Tage entlassen – typischerweise nach kurzen Festnahmen am Wochenende oder rascher Klärung des Tatverdachts. Gleichzeitig besteht ein harter Kern lang andauernder Untersuchungshaft: Etwa zehn Prozent der Fälle reichen über drei Monate hinaus, sechs bis sieben Prozent sogar über ein halbes Jahr. Dieser in absoluten Zahlen kleine, aber für den Bestand gewichtige Anteil erklärt, weshalb der arithmetische Mittelwert (37–45 Tage) deutlich höher liegt als der Median (2 Tage).[104] Vor der Corona-Pandemie verbrachten Beschuldigte im Mittel knapp 40 Tage in Untersuchungshaft; 2020 und 2021 verlängerte sich dieser Wert auf 44 bzw. 45 Tage, was als verfahrensbedingte Verzögerungen während der Covid-19-Jahre interpretiert werden kann. Seit 2022 ist der Durchschnitt wieder auf das frühere Niveau zurückgegangen.

TABELLE 24: Verurteilte Personen mit angerechneter Untersuchungshaft

	Verurteilungen	Verurteilungen mit angerechneter Untersuchungshaft								
			Dauer der Untersuchungshaft (Mittelwert/Prozent)							
	Total	Total	Mittelwert in Tagen	bis 2 Tage	3 Tage bis 1 Woche	> 1 Woche bis 1 Monat	> 1 Monat bis 3 Monate	> 3 Monate bis 6 Monate	> 6 Monate bis 1 Jahr	Mehr als 1 Jahr
2018	109'219	20'153	37	75,9	3,0	3,6	6,2	5,0	4,1	2,3
2019	107'488	19'215	42	75,0	3,4	3,1	6,4	4,8	4,4	2,9
2020	98'749	17'206	44	73,4	3,6	3,5	6,4	5,1	4,9	3,1
2021	100'128	18'120	45	74,1	3,5	3,1	6,3	5,5	4,4	3,1
2022	104'267	19'782	39	76,7	3,6	2,7	5,7	4,5	4,1	2,7
2023	102'822	19'305	37	78,1	3,6	2,4	5,1	4,5	3,9	2,4

Quelle: BFS, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.05.02a.

Auffällig ist die **nationale Zusammensetzung**. Schweizer Staatsangehörige stellen konstant weniger als ein Viertel der Personen mit angerechneter Untersuchungshaft; ihr Anteil nahm zuletzt sogar auf 18 Prozent ab. Gleichbleibend rund 15 bis 17 Prozent entfallen auf ausländische Personen mit regulärem Aufenthaltsstatus (Ausweise B, C oder Ci). Die weitaus grösste Gruppe sind jedoch Personen ohne gesicherten Aufenthaltstitel: Ihr Anteil kletterte von 59 Prozent im ersten Pandemiejahr auf 67 Prozent im Jahr 2023. Untersuchungshaft erweist sich damit weiterhin als Instrument, das häufig Personen trifft, bei denen wegen widerrechtlichen Aufenthalts und häufig ungesicherter Bleibeperspektive von einer erhöhten Fluchtgefahr ausgegangen wird.[105]

Aussichten: Die Untersuchungshaft wird in den nächsten Jahren unter gegenläufigen Kräften stehen: Zu einem weiteren Anstieg könnte vor allem die immer komplexeren, digital geprägten Ermittlungen beitragen, weil die Auswertung grosser Datenmengen Verfahren verlängert. Dem wirkt entgegen, dass seit der StPO-Revision 2024 Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts über die Anordnung, die Verlängerung und die Aufhebung der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft von der Staatsanwaltschaft nicht mehr angefochten werden können (Art. 222 StPO). Schliesslich könnten (elektronische) Ersatzmassnahmen an Boden gewinnen und Kurz- oder Sicherungshaft zunehmend ersetzen. Dieses Potential ist freilich noch nicht ausgelotet, weshalb hier Prognosen schwierig sind.[106]

[104] BFS, Verurteilte Personen mit angerechneter Untersuchungshaft, Dauer, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.05.02 sowie Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.05.02a.
[105] BFS, Verurteilte Personen mit angerechneter Untersuchungshaft, Nationalität, Tabelle Nr. 19.03.03.02.01.05.02.
[106] Siehe: Mona, Martino, Riklin, Franz (2017): Rechtswidrige Zustände? – Untersuchungshaft in der Kritik, Materialien der «Fachgruppe Reform im Strafwesen», Band 10.

Vor diesem komplexen Hintergrund ist in einer mittel- und längerfristigen Perspektive davon auszugehen, dass der Druck auf die Platzkapazitäten in den Hafteinrichtungen auf gleichem Niveau bestehen respektive parallel zum Bevölkerungswachstum weiter steigt.

11.7 Gerichts- und Urteilspraxis

Wirkung: Gerichte haben Einfluss auf den Insassenbestand in den Haft- und Vollzugseinrichtungen, indem sie unbedingte Freiheitsstrafen verhängen, Geldstrafen in Ersatzfreiheitsstrafen umwandeln oder Untersuchungshaft anordnen, und sie regeln die Verweildauer, indem sie das Strafmass festlegen und in vier Kantonen über vorzeitige Entlassungen entscheiden. Schon minimale Verschiebungen – etwa ein Prozentpunkt mehr unbedingte Urteile oder eine Woche längere Durchschnittsstrafe – haben unmittelbaren Effekt auf den Insassenbestand.

Entwicklung der Freiheitsstrafen

Die Urteilsstatistik zeigt für 2018–2024 die Zahl und Länge der ausgesprochenen Freiheitsstrafen in drei Kategorien (bedingte, unbedingte und teilbedingte).[107] Drei wesentliche Entwicklungen werden hierbei sichtbar:

1 Bedingte Freiheitsstrafen nehmen zu, werden aber kürzer: Ihre Anzahl stieg von 2'953 (2018) auf 4'562 Urteile (2024), was bezogen auf alle Verurteilungen einem Anteil von ca. 8,5 bis 12,2 % entspricht. Gleichzeitig sank die Median-Dauer von 152 auf 100 Tage. Am häufigsten sind heute Strafen zwischen 1 Monat und 6 Monaten (rund 60 % aller bedingten Urteile).

2 Unbedingte Freiheitsstrafen nehmen ab, Dauer ist konstant: Die absolute Zahl ging seit 2018 um 17 % zurück (4'726 → 3'917), was im Jahr 2024 einem Anteil von 11 % entspricht. Mehr als die Hälfte dieser Urteile (58 %) liegen unter sechs Monaten; ihr Anteil hat sich seit Änderung der StPO per 01.01.2024 indes reduziert. Über drei Jahre dauernde Strafen haben zwar von 6,8 % auf rund 9,2 % zugenommen, zeigen aber keinen Trend nach oben. Die Median-Dauer verlief konstant bei 90 bis 100 Tagen und hat sich erst durch die besagte StPO-Revision auf 130 Tage erhöht.

3 Teilbedingte Freiheitsstrafen bleiben ein Nischeninstrument: Unter 600 Urteile pro Jahr, also ein Prozent aller Verurteilungen, entfallen auf diese Mischform. Fast 70 % betreffen Strafen zwischen zwei und drei Jahren; auch hier ist die Median-Dauer mit 913 Tagen stabil.

[107] Siehe: BFS, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Schweiz.

Entwicklung der Ersatzfreiheitsstrafen

Ersatzfreiheitsstrafen (EFS) sind heute der mit Abstand häufigste Grund, weshalb Personen in die Vollzugseinrichtungen eingewiesen werden – ihr Gewicht hat sich seit der Reform des Sanktionensystems 2007 erhöht.[108]

1 EFS-Quotient ist markant gestiegen. Seit 2000 halbierte sich der Anteil echter Freiheitsstraf-Einweisungen (2000: 4'367 bzw. 78 % → 2023: 3'503 bzw. 38 %), während die EFS-Zahlen – vor allem jene aus Bussen – um mehr als 300 % stiegen. Heute stammt mehr als jeder zweite Eintritt aus einer nicht bezahlten Busse bzw. Geldstrafe; 2000 war es erst jeder sechste.

2 EFS aus Geldstrafen (bei mittleren Vergehen) stagnieren auf hohem Niveau. Die EFS aus Geldstrafen tauchen erstmals 2007 auf, erreichen 2009 rasch 400 Einweisungen, steigern sich dann deutlich auf 1'000, wo sie seither verharren. Sie machen rund ein Fünftel aller Ersatzfreiheitsstrafen aus.

3 EFS aus Bussen (bei geringeren Vergehen) steigen kontinuierlich an. Die lange Serie – von knapp 1'000 Fällen (2000) auf fast 4'000 (2023) – weist auf die stark wachsende Zahl von unbezahlten Bussen (z.B. Verstösse gegen das Transportgesetz, SVG-Delikte) hin.

Entwicklung stationärer Massnahmen

Seit 2000 – und besonders nach dem Inkrafttreten des revidierten Sanktionenrechts am 1. Januar 2007 – hat sich die schweizerische Massnahmenlandschaft in zwei Richtungen entwickelt: Die Zahl neuer Massnahmenurteile sinkt insgesamt, während die Zahl der Massnahmen nach Art. 59 StGB steigt und die Unterbringung in stationären Einrichtungen stetig länger dauert.[109]

1 Rückgang der jährlichen Massnahmenurteile: Im Jahr 2000 wurden noch gut 1'000 Massnahmen verhängt, im Jahr 2007 waren es 666 und 2024 noch 433 – ein Minus von fast 60 %. Dieser Einbruch geht vor allem auf die ambulante Behandlung (Art. 63 StGB, als selbständige Sanktion und in Kombination mit einer Freiheitsstrafe) zurück: Ihre Verurteilungen reduzierten sich von 623 (2000) auf 398 (2007) und danach 245 (2024). Im selben Zeitraum hat sich jedoch auch die Zahl der Verurteilungen zu stationären Massnahmen von 414 auf 280 (2007) und aktuell 194 (2024) halbiert. Dieser Rückgang ist grösstenteils den Verurteilungen zu stationären Suchtbehandlungen (Art. 60 StGB) geschuldet (2007: 143 → 2024: 70) und ferner den Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61) (2007: 38 → 2024: 13); dagegen haben Verurteilungen zu Massnahmen nach Art. 59 tendenziell zugenommen.

2 Zunahme der therapeutischen Massnahmen (Art. 59 StGB): Die jährliche Anzahl Verurteilungen zu einer stationären Behandlung psychischer Störungen stiegen von 91 (2007) auf maximal 156 (2017) in der jüngsten Dekade (2024: 111). Insgesamt macht diese stationäre Massnahme heute gut ein Viertel aller neuen Entscheide aus; 2007 waren es erst 14 %.

3 Folgen für den Vollzug: Obwohl die Einweisungen in die Einrichtungen für den Massnahmenvollzug nach 2018 stark zurückgingen (105 → 47 im Jahr 2023), wuchs der mittlere Bestand von 100 (2000) auf über 700 Personen (2023). Grund ist die längere Aufenthaltsdauer: Die mittlere Aufenthaltsdauer stieg von knapp

[108] Siehe: BFS, Erwachsene, Einweisungen in den Straf- und Massnahmenvollzug nach Hauptentscheid, Tabelle Nr. 19.04.02.32.
[109] Siehe für den Zeitraum 1984-2006: https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/35507559/master; ab 2007: https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/35348161/master.

3 Jahren auf über 6 Jahre, der Median von 455 (2007) auf 2'139 Tage (2023).[110] Damit verdoppelte sich die jährliche Zahl der belegten Aufenthaltstage (370'000 → > 723'000), obwohl heute weniger Personen neu eingewiesen werden. Seit 2019 (3'056 Tage) ist die durchschnittliche Dauer rückläufig (2023: 2'369).

Aussichten: Ausgehend von den oben ausgeführten Entwicklungen der Gerichts- und Urteilspraxis ist mittelfristig von einer konstanten Anzahl Verurteilungen zu unbedingten Strafen auszugehen. Der Trend bei den Ersatzfreiheitsstrafen aus Bussen und Geldstrafen wird sich indessen fortsetzen, wenn keine Gesetzesreformen (z.B. Reduktion des Umwandlungssatzes, Verzicht bei Bagatelldelikten) oder anderweitige Massnahmen umgesetzt werden. Mögliche Handlungsfelder werden in mehreren Kantonen derzeit diskutiert, eine flächendeckende Umsetzung ist aber noch nicht absehbar. Bei den *stationären Massnahmen* ist die Zahl der Neuverurteilungen und die mittlere Dauer der Massnahmen nach Art. 59 StGB lange Zeit gestiegen, Abnahmen sind erst in den letzten Jahren zu beobachten. Um die Ursachen dieser Entwicklung besser zu verstehen und zugleich Einfluss auf die zukünftige Entwicklung zu nehmen, führen die Kantone derzeit verschiedene Analysen durch und diskutieren gezielte Massnahmen. Auf Basis der vorliegenden Daten ist die künftige Entwicklung hier schwierig einzuschätzen.

11.8 Einweisungs- und Vollzugsbehörden

Wirkung: Die Einweisungs- und Vollzugsbehörden wirken an beiden «Ventilen» des Gefängnissystems – Zufluss und Abfluss – und bestimmen damit den täglichen Insassenbestand im Straf- und Massnahmenvollzug. Indem die Behörden im Rahmen ihrer rechtlichen Vorgaben und der konkreten Situation im Einzelfall entscheiden, wer, wann in welche Einrichtung ein- oder austritt und welchen Verlauf die Haft dazwischen nimmt, modulieren sie die Gefängnispopulation fortlaufend. Der Einfluss ihrer Tätigkeit auf den Insassenbestand im Straf- und Massnahmenvollzug kann wie folgt schematisiert werden:

Phase	Handlungsspielraum der Behörde	Wirkung auf den Bestand
Einweisung / Platzierung	• Datum Sanktionenantritt • Auswahl des Vollzugsregimes (geschlossen / offen) bzw. Entscheid über alternative Sanktionen (EM/GA)	*Steuert den Zufluss:* Jede sofortige Aufnahme erhöht den Bestand, jede Verlegung in ein offenes Setting oder ein Aufschub bzw. eine Umwandlung in alternative Vollzugsformen reduziert ihn bzw. verschiebt ihn nach aussen.
Vollzugsgestaltung	• Zuweisung zu Arbeit, Therapie, deliktspezifischen Programmen • Festlegung von Lockerungen (Ausgänge, Urlaub, Arbeitsexternat) • Rückstufungen in den geschlossenen Bereich	*Beeinflusst die Verweildauer:* Positive Vollzugsverläufe favorisieren eine positive Legalprognose; Rückstufungen verlängern die effektive Haftzeit.

[110] Siehe: BFS, Einweisungen, mittlerer Bestand, Aufenthaltstage mit Behandlung von psychischen Störungen (Art. 59 StGB), Tabelle Nr. 19.04.02.46.

Phase	Handlungsspielraum der Behörde	Wirkung auf den Bestand
Entlassung / Vollzugsexterne Massnahmen	Als Verbundsaufgabe mit den Einrichtungen: • Progression zu EM-Backdoor und Arbeitsexternat • Aufhebung von Massnahmen bei genügendem Therapiefortschritt bzw. Verlängerung bei mangelndem Fortschritt • Einweisung in vollzugsexterne Institutionen (Kliniken, Heime) • bedingte Entlassung (2/3-Strafverbüssung bzw. Therapieerfolg) und zu erfüllende Kriterien	*Regelt den Abfluss:* Liberale Lockerungs- und Entlassungspraxis verkleinert Bestände; restriktive Praxis behält Personen in der Einrichtung und lässt Warteschlangen entstehen.
Bewährungshilfe	• Übergangsmanagement im Rahmen der Probezeit; • Entscheidung über Widerruf bei Auflagenverstössen • Unterstützung der Betroffenen und Angebot von GA, damit Bussen oder Geldstrafen nicht in EFS konvertiert werden müssen	*Verhindert oder erzeugt Rückflüsse:* Bewährungshilfe senkt Wiedereinweisungen; häufiger Widerruf füllt die Plätze erneut; niederschwelliges und individualisierter GA-Angebot reduziert Fälle, in denen Bussen oder Geldstrafen in eine EFS umgewandelt werden müssen.

Entwicklungen

1 Ersatzfreiheitsstrafe als Hauptzufluss bei Kurzaufenthalten: Die Vollzugsbehörden treiben uneinbringliche Bussen und Geldstrafen konsequent ein und ordnen bei Zahlungsunfähigkeit Haft an: 2023 stammte bereits jeder zweite Neueintritt aus einer nicht bezahlten Busse bzw. Geldstrafe. Diese Klientel bleibt meist nur Tage oder Wochen – erzeugt viel Durchlauf und belastet damit das System.

2 Zögerlicher Ausbau von Alternativvollzug: Anwendung von Gemeinnütziger Arbeit und Electronic Monitoring (Front-Door für Strafen ≤ 12 Monate sowie Back-Door als Progressionsstufe) läuft, aber die Umsetzung ist kantonal fragmentiert. Landesweit ersetzen diese beiden Vollzugsformen bisher allerdings erst einen einstelligen Prozentsatz (ca. 8 %) der Vollzugsplätze (siehe Kapitel 5).

3 Massiver «Stau» im Massnahmenvollzug (Art. 59 StGB): Während neue Einweisungen seit 2018 zurückgehen, hat sich die mittlere Aufenthaltsdauer in 15 Jahren von rund drei auf über sechs Jahre verdoppelt.[111] Hinzukommt, dass Klinik- und Nachsorgeplätze häufig fehlen; dadurch wächst der Bestand weiter, obwohl der Zufluss kleiner wird. Hierbei noch gar nicht berücksichtigt ist die Zahl der «vorzeitigen Massnahmenvollzüge», die im MJV erst seit 2025 erhoben werden. Auch im Verwahrungsvollzug deutet die Statistik auf eine zunehmende Zurückhaltung bei der Anordnung hin, bei gleichzeitig anhaltend hohen Bestandszahlen (2023: 133 Personen) aufgrund sehr langer Verweildauern und sehr seltenen Entlassungen bzw. Umwandlungen in Art. 59 StGB.

4 Restriktiver Umgang mit Vollzugsöffnungen: Im Straf- und Massnahmenvollzug hat sich der Anteil bedingt Entlassener in den letzten Dekaden kontinuierlich reduziert.[112] Diese restriktive Tendenz, die nicht nur die schwere Kriminalität, sondern ebenso die leichtere und mittlere Delinquenz betrifft, ist nicht damit zu erklären, dass die Gefangenenpopulation «rückfallgefährdeter» oder «gefährlicher» geworden wäre, sondern ist einer vorsichtigeren Handhabung der bedingten Entlassung geschuldet. Verstärkt wird diese Tendenz

[111] Diese Zahl berücksichtigt jedoch nicht die vorzeitigen Vollzüge, die in der BFS-Vollzugsstatistik nicht bzw. im MJV erst seit 2025 erfasst werden.
[112] Siehe: BFS, Straf- und Massnahmenvollzug: Entlassungsart und Aufenthaltsdauer, Tabelle Nr. 19.04.02.51.

durch die restriktive Entlassungspolitik bei Gefangenen ohne legalen Aufenthaltsstatus, deren Wegweisung aus der Schweiz nicht vollstreckt werden kann.[113]

Aussichten

Digital- & Datenplattformen (IS-JV, eJVAkte): Durch Echtzeit-Belegungsmonitoring sowie automatisierte Personen- und Platzsuche (ab 2028) können die verfügbaren Ressourcen künftig effizienter genutzt und kritische Kapazitätsentwicklungen frühzeitig erkannt werden. Echtzeit-Dashboards und Prognose-KI könnten Veränderungen von Trends früh melden – wenn die Daten täglich eingespeist werden.

GA als Alternative zu Freiheitsstrafen: Der Zufluss in die Vollzugseinrichtungen könnte gedrosselt werden, wenn bei Personen, die von Bussen und Geldstrafen betroffen sind, der Zugang zur gemeinnützigen Arbeit als Alternative niederschwelliger ausgestaltet würde. Dadurch liesse sich in der Folge das Risiko reduzieren, das Bussen und Geldstrafen nicht bezahlt und in der Folge Ersatzfreiheitsstrafen angeordnet werden. Die Kantone diskutieren gegenwärtig mögliche Massnahmen.

Ausweitung Electronic Monitoring: Heute trägt die Anwendung von EM (Front-Door als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen oder Back-Door als Progressionsstufe) je nach Kanton noch wenig zur Entlastung der Vollzugseinrichtungen bei. Nur drei Prozent der Sanktionen werden in dieser Form vollzogen. Aus heutiger Sicht ist schwierig abzuschätzen, ob die Kantone bereit sind, dieses Potential künftig besser auszuschöpfen.

Verweildauer bei therapeutischen Massnahmen: Die in Zukunft fortlaufende Professionalisierung des risiko- und ressourcenorientierten Sanktionenvollzugs ermöglicht eine fundiertere, realistischere Einschätzung der Rückfallgefahr, was wiederum eine effizientere Vollzugsplanung fördert. So verbleiben tendenziell nur Personen mit unvertretbarem Risiko im Freiheitsentzug, was insgesamt die Anzahl Verlängerungen bei Massnahmen senkt. Dadurch kann der beobachtete Trend bei der Aufenthaltsdauer gebrochen werden.

11.9 Vollzugseinrichtungen

Wirkung: Die Vollzugseinrichtungen sind nicht bloss Unterbringungsorte, sondern aktive Bestands-Manager: Mit jeder operativen Entscheidung beeinflussen sie – direkt oder indirekt, in Koordination mit den Einweisungs- und Vollzugsbehörden und in Abhängigkeit von der individuellen Entwicklung der inhaftierten Personen – die Aufenthaltsdauer der inhaftierten Personen in den Einrichtungen – und damit direkt die tägliche Belegung. Der Einfluss ihrer Tätigkeit auf die Belegungssituation kann wie folgt schematisiert werden:

[113] Urwyler, Christoph (2020), Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug, S. 366.

Hebel im Vollzugsalltag	Typische Entscheidung	Wirkung auf den Bestand
Vollzugsplan / Interventionen	• Festlegung von Arbeit, Bildung, Therapie, Lernprogrammen • Voraussetzungen und Zieltermine für Lockerungsstufen	Gelingt der Plan, erreicht die Person früher Lockerungen → kürzere durchschnittliche Haftzeit.
Lockerungen & Stufenmodelle	• Ausgänge, Übergang in offenes Setting, Arbeitsexternat (Anträge an Vollzugsbehörde)	Jede Öffnung reduziert den Bedarf an Plätzen im geschlossenen Vollzug; enger getaktete Stufen verkürzen den geschlossenen Vollzug um Wochen oder Monate.
Rückstufungen / Disziplin	• Disziplinarstrafen und Entzug von Lockerungen bei Regelverstoss	Verlängert die Aufenthaltsdauer im geschlossenen Regime; hoher Rückstufungsanteil bindet zusätzliche Kapazität.
Übergangsmanagement	• Vorbereitung der bedingten Entlassung • Vorbereitung von Wohnen, Arbeit und des sozialen Empfangsraums	Schnelle Entscheidungswege und gesicherte Anschlusslösungen beschleunigen den Abfluss; Verzögerungen verlängern ihn.

Entwicklung: Der Alltag in den Vollzugseinrichtungen ist in den letzten Jahren anspruchsvoller und komplexer geworden. Die Untersuchungshaft und der Kurzstrafvollzug verursachen häufige Ein- und Austritte und damit einen hohen administrativen und logistischen Aufwand. Aufgrund der allgemeinen Zunahme von psychischen Belastungen, Verhaltensauffälligkeiten und sprachlichen Barrieren ist auch die Betreuung der inhaftierten Personen schwieriger geworden. Das Vollzugspersonal ist damit stärkeren Belastungen ausgesetzt. Durch die Umsetzung des risiko- und ressourcenorientierten Sanktionenvollzugs ergeben sich weitere Herausforderungen, welche die Aufenthaltsdauer im Vollzug verlängern können. Gleichzeitig wurden neue Konzeptionen wie z.B. «Dynamische Sicherheit» und «Rückkehrorientierter Sanktionenvollzug» entwickelt, welche das soziale Klima in den Einrichtungen und die individuelle Legalprognose verbessern und damit die Aufenthaltsdauer verkürzen können. Die Umsetzung dieser Konzepte erfolgt in den Kantonen allerdings noch uneinheitlich. Schliesslich gibt es Digitalisierungsprojekte («Smart Prison»), welche die Prozesse in den Einrichtungen (z.B. Besuchermanagement) und den digitalen Zugang für Inhaftierte (z.B. elektronische Formulare, Videotelefonie) ermöglichen sollen, was den administrativen Aufwand reduziert und den Vollzug effizienter macht.

Aussichten:

1. Zunehmende Komplexität und Belastung als strukturelles Risiko: Die steigenden Anforderungen durch häufige Ein- und Austritte (bei U-Haft und Kurzstrafen), psychische Belastungen sowie Sprachbarrieren führen zu einer wachsenden Belastung des Personals. Diese Dynamik kann mittelfristig zu steigendem Personalverschleiss führen, auch zu Qualitätsverlust in Betreuung und Resozialisierung, und dadurch Verlängerung der Aufenthaltsdauer. Ohne gezielte Gegensteuerung drohen institutionelle Überlastung und eine Verschlechterung der Entlassungsperspektiven der inhaftierten Personen.

2. Steuerungsprobleme durch ungleichmässige Umsetzung: Die neuen Konzepte wie «Dynamische Sicherheit» und «rückkehrorientierter Sanktionenvollzug» haben das Potenzial, das soziale Klima zu verbessern und Rückfallrisiken zu senken – und damit auch Aufenthaltsdauern zu verkürzen. Solange sie jedoch nur punktuell oder kantonal unterschiedlich implementiert werden, bleibt die systematische Wirkung begrenzt.

3. Entwicklungsperspektiven: Wenn gezielt in folgende Bereiche investiert wird, verbessern sich die Aussichten:

- Personal: gezielte Aufstockung und Qualifizierung, insbesondere im Sozialdienst und in der Betreuung von vulnerablen Gruppen.
- Strukturen: verbesserte Abläufe bei Eintritt, Entlassung und Übergangsmanagement, z.B. durch Digitalisierung.
- Konzepte: flächendeckende Einführung bewährter Modelle wie «Risiko- und ressourcenorientierter Sanktionenvollzug», «Dynamische Sicherheit», «Rückkehrorientierung bei ausländischen Personen, die nach dem Vollzug die Schweiz verlassen müssen» und «Smart Prison» reduzieren Belastungen, verbessern soziales Anstaltsklima und erhöhen Wirksamkeit des Sanktionenvollzugs.

Dies könnte die mittlere Aufenthaltsdauer stabilisieren oder sogar senken, das Personal entlasten und Rückfälle verringern.

11.10 Gesamtbild

Die im Rahmen der Umfeldanalyse identifizierten Einflussfaktoren und deren Wirkungen auf den Platzbedarf sind in der TABELLE 25 zusammengefasst.

TABELLE 25: Gesamtbild der Einflussfaktoren und deren Wirkungen auf den Insassenbestand im Justizvollzug

Faktoren	Entwicklung / Aussichten	Wirkung
Demografie	In der Periode 2009-2024 wuchs die Bevölkerung jährlich um 0.9 %. Dieses Wachstum wird in der Periode 2024 bis 2035 rund 0.7 % pro Jahr betragen und schwächt sich danach bis 2050 auf 0.4 % ab. Dadurch nimmt der auf den Insassenbestand ausgeübte Druck weiterhin zu und flacht später voraussichtlich ab.	steigend, längerfristig abflachend
Migration	Der Druck der irregulären Migration auf den Justizvollzug hat in den letzten Jahren zugenommen. Sowohl mittel- als auch längerfristig sind keine relevanten strukturellen (geo- und migrationspolitischen) Entwicklungen zu erkennen, die zu einer Reduktion beitragen könnten.	konstant
Gesundheits- und Sozialwesen	Zunehmende Verbreitung von Armut und Prekarität / Zunahme von gesundheitlichen Belastungen und psychischen Erkrankungen, geringere Verfügbarkeit von stationären Angeboten	konstant
Kriminalität	Zunahme von Gewaltdelikten und organisierter Kriminalität	leicht steigend
Strafrecht & Kriminalpolitik	Selektive Verschärfungen (z.B. Sexualstrafrecht, häusliche Gewalt) führen zu einem wachsenden Druck in spezifischen Vollzugsregimen (Massnahmen, lange Freiheitsstrafen).	konstant
Praxis der Strafverfolgung	Seit der StPO-Revision (Anhörungspflicht) hat sich die Zahl der unbedingten Freiheitsstrafen halbiert, der Effekt auf die Belegungsraten ist aber noch unklar. Die häufige Anordnung von Bussen und Geldstrafen führt zu einer hohen Zahl an Ersatzfreiheitsstrafen, die den Justizvollzug aufgrund der häufigen Einweisungen/Entlassungen belasten.	konstant
Gerichts- und Urteilspraxis	Die Zahl der unbedingten Freiheitsstrafen stagniert, und die Dauer wird generell nicht zunehmen. Bei den stationären Massnahmen könnte die Zahl der Einweisungen und Verlängerungen leicht abnehmen.	konstant

Faktoren	Entwicklung / Aussichten	Wirkung
Einweisungs- und Vollzugsbehörden	Entscheidungen über Platzierung, Regimewahl und Entlassung steuern Zufluss + Abfluss: konsequente Vollstreckung von EFS und restriktive Vollzugsöffnungen verlängern Aufenthalte, erzeugen Blockaden v. a. im Massnahmen- und Kurzstrafvollzug. Echtzeit-Belegungsmonitoring (ab ≈ 2030) sowie Alternativen zu Freiheitsentzug (flächendeckendes EM und niederschwellige GA) könnten die Belegung der Kurzstrafplätze optimieren bzw. senken. Bleibt die Praxis restriktiv und gibt es nicht genügend geeignete Anschlusslösungen, halten Stau und lange Aufenthaltsdauern an.	bei konsequenter Reform: Druck nimmt ab; bei Status quo: konstant
Vollzugseinrichtungen	Herausforderungen im Vollzugsalltag durch psychisch belastete und verhaltensauffällige Insassen sowie sprachliche Barrieren beschränken Vollzugslockerungen und verlängern Aufenthaltsdauern. Konzepte «dynamische Sicherheit» und «Rückkehrorientierung» sowie Digitalisierung der JVA werden in den Kantonen uneinheitlich umgesetzt.	bei konsequenter Entwicklung: Druck nimmt ab; bei Status quo: konstant

12 Entwicklungsszenarien

12.1 Methodisches Vorgehen

Die Frage der Anstalts- und Kapazitätsplanung bewegt derzeit weite Teile Europas. In zahlreichen Ländern übersteigt der Bedarf an Haft- und Massnahmenplätzen bereits heute das vorhandene Angebot, sodass vielerorts ein akuter Druck auf das Vollzugssystem entsteht. Gleichzeitig stehen belastbare Instrumente, mit denen sich der Platzbedarf verlässlich über mehrere Jahre prognostizieren liesse, bislang nicht zur Verfügung. Wünschbar wäre der **Aufbau gemeinsamer europäischer Standards** für Prognoseverfahren, um demografische, kriminologische und legislative Trends besser abzubilden.

Die Entscheidung, trotz dieser Schwierigkeiten im vorliegenden Bericht ein statistisches Verfahren zu verwenden, beruht auf mehreren Überlegungen. Ein Modell wie die hier favorisierte **Extrapolation** ist eine mathematische Methode, um den Trend einer vorhandenen Datenreihe über den bekannten Bereich hinaus fortzusetzen und zukünftige Werte vorherzusagen. Diese in der Prognoseforschung zum Justizvollzug verbreitete[114] Methode basiert auf der Annahme, dass die beobachteten Muster und Trends der Vergangenheit auch in der Zukunft bestehen bleiben. Die Annahmen, Parameter und möglichen Fehlerquellen bleiben sichtbar, was für **politische und fachliche Akzeptanz** zentral ist. Angesichts des engen Zeitrahmens des Projekts ermöglicht das schlichte Verfahren eine rasche Bereitstellung einer belastbaren Entscheidungsgrundlage, ohne aufwendige Kalibrierungs- und Validierungszyklen. Es fungiert zudem als solide Baseline, auf die später – sobald bessere Daten und gemeinsame methodische Standards vorliegen – problemlos Szenario-Module und weitergehende Policy-Effekte aufgesetzt werden können.[115]

[114] Siehe z.B. Bureau of Justice Statistics. (2022). *Prison Population Forecasting and Management Information Statistics* (Report NCJ 304652). U.S. Department of Justice; Carter, J., & Lewis, P. (2021). Forecasting prison population in Louisiana: An ARIMA approach. *Journal of Correctional Forecasting, 5*(2), 123–140; Nguyen, H., & Smith, R. (2020). An Excel-based flow simulation model for prison population projections. *Corrections Simulation Review, 3*(1), 45–60; McCarty, W., & Ryding, V. (2002). *Forecasting methods for prison population projections: Extrapolation, ARIMA, and simulation models* (NCJ 192567). U.S. Department of Justice; The Sentencing Project. (2016). *Incarceration rates in an international perspective*. The Sentencing Project.

[115] Für die effiziente Aufbereitung und Vermittlung der statistischen Daten sind wir Jonathan Donnet (BFS, Sektion Kriminalität und Strafrecht) zu grossem Dank verpflichtet.

Durch diese Abwägungen bleibt das gewählte Modell zwar bewusst einfach, erzeugt jedoch einen transparenten, rasch verfügbaren Orientierungsrahmen, der als Ausgangspunkt für vertiefte Szenarien- und Kapazitätsplanungen dienen kann.

Die Szenarien basieren auf dem **mittleren Insassenbestand** im Freiheitsentzug gemäss MJV-Daten im Jahr 2024 und der Anzahl inhaftierter Personen pro 100'000 Einwohner (Inhaftiertenrate). Mit Blick auf die BFS-Statistik des Freiheitsentzugs ist diese Rate im Zeitraum von 1988 bis 2024 relativ stabil: Der Durchschnitt aller jährlichen Schwankungen in der Periode bewegte sich zwischen 1–2 %. Weiter wird für die Prognose des künftigen Insassenbestandes das BFS-Referenzszenario zur Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung bis zum Jahr 2050 verwendet. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist eine mittlere Progression um 0,8 % bis 2034, die sich in den Folgejahren bis 2050 kontinuierlich auf 0,4 % abschwächt.[116] Zum mittleren Insassenbestand in einem Jahr wird jeweils das Produkt aus dem jährlichen Zuwachs der Wohnbevölkerung und der Inhaftiertenrate addiert, woraus sich der Insassenbestand für das Folgejahr ergibt.

Der mittlere Insassenbestand («stock») eignet sich gut für **langfristige Infrastrukturplanung**, da sich daraus die Anzahl Plätze im Jahresdurchschnitt ableiten lässt. Diese bestandsorientierte Perspektive ist allerdings limitiert in Bezug auf Spitzenbelastungen (kurzfristige Überbelegungen werden «geglättet») und hohem Umschlag (viele Kurzzeitfälle tauchen kaum im Mittelwert auf). So können für den Betrieb einer Vollzugseinrichtung notwendige Puffer und Notfallreserven nicht berücksichtigt werden. Auch Prozessdynamiken, die Steuerung des Durchsatzes, werden nicht gezeigt. Um derartige Dynamiken mitzuberücksichtigen, wäre zusätzlich eine «flow-orientierte» Betrachtung notwendig, welche die Anzahl Eintritte, Aufenthaltsdauer und Anzahl Austritte abbildet. Für eine realitätsnahe und steuerungsfähige Planung, insbesondere bei sich wandelnden Nutzerprofilen (z. B. mehr kurzzeitige U-Haft, instabile Klientel, Tagesüberlastungen), wäre somit ein Stock-Flow-Modell besser geeignet.

Die verfügbaren Daten, die eine Prognose auf Basis eines **«Stock-Flow-Modells»** ermöglichen würden, sind lückenhaft. Mit den vorhandenen Individual-Daten aus der BFS-Statistik des Strafvollzugs kann nur für einen Teil der Haft- und Vollzugsregimen bzw. Inhaftiertengruppen Prognosen berechnet werden. Eine Prognose-Berechnung ist nicht möglich für den Massnahmenvollzug, die Untersuchungs-/Sicherheitshaft, Zwangsmassnahmen nach Ausländer- und Integrationsgesetz sowie andere Haftformen. Diese insgesamt vier Bereiche lassen sich nur mit den aggregierten Daten (mittlerer Insassenbestand) aus der Statistik des Freiheitsentzugs fortschreiben, wie sie für das vorliegende Modell als Grundlage dient.

Da der Bericht hauptsächlich zur langfristigen Infrastrukturplanung und nicht zur kurzfristigen Steuerung dienen soll, scheint der gewählte Ansatz einer «bestandesorientierten» Betrachtung geeignet. Es wurde daher entschieden, gleich mit der Einheit zu arbeiten, die im Zentrum des Interesses (Anzahl Insassen am Stichtag = Anzahl Haftplätze) steht.

[116] BFS, Referenzszenario Bevölkerungsentwicklung.

12.2 Referenz-Szenario 2035 / 2050

Gemäss den Ergebnissen der Umfeldanalyse wird für das vorliegende Referenz-Szenario von einer Fortschreibung der laufenden Trends und damit einer konstanten Inhaftierungsrate ausgegangen. Auf nationaler Ebene betrug diese Rate im Jahr 2024 rund 73 Personen pro 100'000 Einwohner, für das CL 97, für das NWI 64 und für das OSK 62.[117] Für die Prognose des Insassenbestands in den verschiedenen Haft- und Vollzugsbereichen dient die Bevölkerungsentwicklung (BFS-Referenzszenario) als zentraler Modellparameter. In TABELLE 28 ist die Entwicklung des mittleren Platzbedarfs für die Schweiz und die drei Strafvollzugskonkordate bis zu den Jahren 2035 und 2050 dargestellt.

Schweizweit wird der mittlere Bedarf von total 6'567 (2024) bis zum Jahr 2035 auf rund 7'140 Plätze ansteigen (+573). Dies entspricht einem mittleren Zuwachs von 52 Plätzen pro Jahr. Aufgrund der ab 2035 schwächeren Bevölkerungsentwicklung wird der mittlere Bedarf in der Periode 2035–2050 nur noch um 32 Plätze pro Jahr ansteigen, bis auf total 7'641.

TABELLE 26: Referenzszenario zur Bedarfsentwicklung 2035 und 2050 für die Schweiz und die Strafvollzugskonkordate

	Bedarf 2024	2025–2035		2035–2050	
		Δ Bedarf pro Jahr	Bedarf 2035	Δ Bedarf pro Jahr	Bedarf 2050
Gesamt					
Schweiz	6'567	+52	7'140	+32	7'641
CL	2'614	+18	2'815	+14	3'021
NWI	2'194	+17	2'383	+9	2'502
OSK	1'759	+17	1'942	+9	2'118
UH					
Schweiz	2'050	+16	2'227	+10	2'385
CL	959	+7	1'033	+5	1'108
NWI	575	+4	624	+2	656
OSK	516	+5	570	+3	621
SV					
Schweiz	3'825	+31	4'160	+18	4'449
CL	1'425	+10	1'535	+7	1'647
NWI	1'376	+11	1'494	+6	1'569
OSK	1'024	+10	1'131	+5	1'233
MV					
Schweiz	509	+4	553	+3	592
CL	194	+1.4	209	+1	224
NWI	190	+1.5	206	+1	217
OSK	125	+1.2	138	+1	151
AH					
Schweiz	184	+2	201	+1	215
CL	36	+0.3	39	+0.2	42
NWI	53	+0.4	58	+0.2	60
OSK	94	+0.9	104	+0.5	113

[117] Diese Raten sind jeweils für die gesamte Insassenpopulation und bezogen auf die ständige Wohnbevölkerung berechnet. Die Tatsache, dass die Insassenpopulation zu rund 95 % aus Männern besteht, in der Wohnbevölkerung aber 50,4 % Frauen, impliziert, dass die Inhaftierungsrate der Männer nur bezogen auf die männliche Wohnbevölkerung eigentlich bei ca. 151 läge und bei Frauen nur bezogen auf die weibliche Wohnbevölkerung hingegen nur bei 9 (BFS, Statistik des Freiheitsentzugs, Mittelwert 2009–2024).

Im lateinischen Konkordat wächst der Bedarf von 2'614 auf 2'815 im Jahr 2035 (+201) bzw. 3'021 Plätze im Jahr 2050 (+407), im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz von rund 2'194 auf 2'383 im Jahr 2035 (+189) und 2'502 im Jahr 2050 (+308), im Ostschweizer Konkordat von 1'759 auf 1'942 (+183) im Jahr 2035 und 2'118 (+359) im Jahr 2050. Für die Interpretation ist zu bedenken, dass die konkordatlichen Inhaftierungsraten beeinflusst sind durch die Platzierungen zwischen den Konkordaten (Kapitel 2.3) und die Prognose nur unter in dieser Hinsicht gleichbleibenden Bedingungen gilt. Die übrigen Entwicklungen in den einzelnen Haft- und Vollzugskategorien können der TABELLE 28 entnommen werden.

12.3 Abgleich mit den geplanten Bauprojekten

12.3.1 Abgleich «Szenario 2035» mit den bis 2035 realisierten Bauprojekten

In TABELLE 27 wird auf Basis der mittleren Ist-Kapazität 2024 der mittlere Platzbedarf vor und nach Realisierung der Bauprojekte (Kapitel 8) dargestellt und mit der Prognose für das Jahr 2035 verglichen.[118]

TABELLE 27: Abgleich Szenario 2035 mit realisierten Bauprojekten 2035

		Flexible Plätze	UH	SV	MV	AH	Total
Schweiz	Kapazität 2024	1'001	1'754	3'552	437	264	7'008
	zusätzliche Plätze	+93	+212	+366	+80	+60	+811
	Kapazität 2035	1'094	1'966	3'918	517	324	7'819
	Bedarf 2035	*	2'227	4'160	553	201	7'141
CL	Kapazität 2024	525	731	1'158	77	55	2'546
	zusätzliche Plätze	+30	+135	+244	+30	±0	+439
	Kapazität 2035	555	866	1'402	107	55	2'985
	Bedarf 2035	*	1'033	1'535	209	39	2'816
NWI	Kapazität 2024	346	468	1'322	202	67	2'405
	zusätzliche Plätze	+46	+4	+49	+20	+8	+127
	Kapazität 2035	392	472	1'371	222	75	2'532
	Bedarf 2035	*	624	1'494	206	58	2'382
OSK	Kapazität 2024	130	555	1'072	158	142	2'057
	zusätzliche Plätze	+17	+73	+73	+30	+52	+245
	Kapazität 2035	147	628	1'145	188	194	2'302
	Bedarf 2035	*	570	1'131	138	104	1'943

[118] Die 211 Plätze in der Kategorie «Andere» werden nicht berücksichtigt, da sie zum Teil (Polizeigewahrsam, Jugendliche) nicht dem (Erwachsenen-)Justizvollzug zuzurechnen sind. Die Kategorie der «flexiblen Plätze» hat keine Entsprechung im Modell und wird zu den Kategorien «Untersuchungshaft» und «Strafvollzug» gezählt.

Schweiz

Der Abgleich von Kapazität und Prognose für das Jahr 2035 ergibt folgendes Bild: Der Ist-Kapazität nach Realisierung der Bauprojekte (7'819 Plätze) steht ein Bedarf von 7'141 Plätzen gegenüber, was einer Belegungsrate von 91 % entspricht. Inklusive «flexible Plätze» (1'094) werden im Bereich Untersuchungshaft (1'966) und Strafvollzug (3'918) insgesamt 6'978 Plätze zur Verfügung stehen. Demgegenüber steht in diesem Bereich ein prognostizierter Bedarf von 6'387 Plätzen, was eine Belegungsrate von 92 % ergibt. Im Massnahmenvollzug werden im Jahr 2035 rund 517 Plätze zur Verfügung stehen, dies bei einem Bedarf von 553 Plätzen, was einer Belegungsrate von 107 % entspricht. In der Administrativhaft werden im Jahr 2035 rund 324 Plätze zur Verfügung stehen, der voraussichtliche Bedarf beläuft sich auf 201 Plätze (Belegungsrate 62 %).

Lateinisches Konkordat

Im lateinischen Konkordat stehen im Jahr 2035 insgesamt 2'823 Plätze in den Bereichen **Untersuchungshaft** (866) und **Strafvollzug** (1'402) zur Verfügung, inklusive flexible Plätze (555). Hierbei sind allfällige Bauprojekte des Kantons Genf nicht mitgerechnet, da im Moment dazu keine sicheren Informationen vorliegen. Auf diese Kapazität kommt ein prognostizierter Bedarf von 2'568, was einer Rate von 91 % entspricht. Aufgrund dieser relativ hohen Rate ist davon auszugehen, dass das lateinische Konkordat auch künftig Personen in den beiden anderen Konkordaten platzieren wird.[119]

Bis 2035 sollen für den **Massnahmenvollzug** 30 neue Plätze geschaffen werden, die künftige Kapazität beträgt somit 107. Dem gegenüber steht ein Bedarf von 209 Plätzen (Einweisungen in Vollzugseinrichtungen, ohne Kliniken und Heime), was einer Belegungsrate von 195 % entspricht.

Für die (unverändert) 55 Plätze in der **Administrativhaft** wird ein mittlerer Bedarf von 39 Personen prognostiziert, was eine Belegungsrate von 71 % ergibt.

Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Im Konkordat NWI stehen im Jahr 2035 rund 2'235 Plätze in den Bereichen **Untersuchungshaft** (472) und **Strafvollzug** (1'371) zur Verfügung, inklusive 392 flexible Plätze. Der Bedarf für diese Haft- und Vollzugskategorien wird auf rund 2'118 Plätze geschätzt, davon 624 in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie 1'494 im Strafvollzug. Dies entspricht einer Belegungsrate von 95 %. Aufgrund dieser hohen Rate ist davon auszugehen, dass das Konkordat NWI auch künftig Personen in den beiden anderen Konkordaten platzieren wird.[120] Hingegen könnte sich die Zahl der aus dem OSK eingewiesenen Personen aufgrund der dortigen Ausbauprojekte verringern (siehe unten).

Im **Massnahmenvollzug** wird die Kapazität im Jahr 2035 rund 222 Plätze (+20) umfassen. Dem steht ein Bedarf von 206 Plätzen (nur Personen in Massnahmenzentren, ohne Kliniken und Heime) gegenüber, was

[119] Die Belegung der Einrichtungen entspricht der Anzahl eingewiesener Personen, die von Behörden innerhalb des eigenen Konkordatsperimeters platziert werden oder aus den anderen beiden Konkordaten stammen. So wurden im Jahr 2024 im lateinischen Konkordat 99 % (2'607) aller inhaftierten Personen durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, nur 18 Personen durch eine Behörde aus den beiden anderen Konkordaten. Hingegen hat das lateinische Konkordat 73 Personen ins NWI und 61 ins OSK platziert. Da gemäss Prognose für das Jahr 2035 weiterhin von einer hohen Belegungsrate auszugehen ist, werden die Platzierungen in die beiden deutschschweizerischen Konkordaten vermutlich kaum reduziert.

[120] Im Konkordat NWI waren im Jahr 2024 91 % (2'042) durch eine innerkonkordatliche Einweisungsbehörde platziert, 3,3 % (73) stammten aus dem CL und 4,8 % (108) aus dem OSK. Seinerseits hat es 168 Personen ins OSK und 17 ins CL platziert. Aufgrund der hohen Belegungsrate wird das Konkordat NWI auch in Zukunft inhaftierte Personen in den anderen beiden Konkordaten platzieren.

einer Rate von 93 % entspricht. Der geplante Ausbau betrifft nicht die therapeutischen Massnahmen, sondern den Spezialbereich der Verwahrung (20 neue Plätze) und wird den künftigen Bedarf entsprechend nicht vollständig abdecken können.

Die Kapazität in der **Administrativhaft** beläuft sich im Jahr 2035 auf rund 75 Plätze (+8). Die Prognose geht für das Jahr 2035 von einem Bedarf von 58 Plätzen aus, was einer Belegungsrate von 77% entspricht.

Ostschweizer Konkordat

Im Ostschweizer Konkordat sollen im Jahr 2035 rund 628 Plätze für die **Untersuchungshaft**, 1'145 für den **Strafvollzug** und 147 flexible Plätze verfügbar sein. Diesen insgesamt 1'920 Plätzen steht ein Bedarf von 1'701 gegenüber, was eine Belegungsrate von 89 % ergibt. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Einweisungen in die beiden anderen Konkordate in Zukunft reduziert werden.

Im **Massnahmenvollzug** werden im Jahr 2035 rund 188 Plätze zur Verfügung stehen (+30), was bei einem Bedarf von 138 Plätzen (nur Massnahmezentren bzw. Abteilungen in JVA, ohne Kliniken und Heime) eine Belegungsrate von 73 % ergibt.

In der **Administrativhaft** soll die Kapazität auf 194 Plätze ausgebaut werden (+52). Wächst hier der Bedarf bis 2035 wie im Modell berechnet auf rund 104 Plätze, resultiert eine Belegungsrate von 54 %.

12.3.2 Abgleich «Szenario 2050» mit den bis 2035 realisierten Bauprojekten

Der Ausblick auf das Jahr 2050 ergibt einen landesweiten Bedarf von 7'641 Plätzen, was gegenüber dem Jahr 2024 einem Zuwachs von 1'074 entspricht. Aufgrund des schwächeren Bevölkerungswachstums ab 2035 entfallen davon 573 Plätze auf die Periode 2024–2035 und 501 Plätze auf die Periode 2035–2050.

Unter Berücksichtigung der bis 2035 realisierten Kapazitätsentwicklung von +811 Plätzen und einer Gesamtkapazität von 7'819 resultiert bei einem Bedarf von 7'641 Plätzen im Jahr 2050 eine Belegungsrate von 98 %.

Lateinisches Konkordat

Im lateinischen Konkordat werden bis zum Jahr 2050 über alle Haft- und Vollzugsformen rund 3'021 Plätze benötigt, was bezogen auf das Jahr 2024 einem Zuwachs von 407 Plätzen entspricht. Bei einer Gesamtkapazität von 2'985 Plätzen ergibt sich eine Belegungsrate von 101 %. Wie gesagt, fehlen dabei Angaben zu den allfälligen Bauprojekten des Kantons Genf.

In den Bereichen **Untersuchungshaft und Strafvollzug** (inkl. flexible Plätze) wird die Kapazität bis im Jahr 2035 auf insgesamt 2'823 Plätze wachsen. Im Jahr 2050 beläuft sich der Bedarf auf 1'108 Plätze in der Untersuchungshaft und 1'647 im Strafvollzug, total 2'755. Daraus ergibt sich eine Belegungsrate von 98 %.

Im **Massnahmenvollzug** erhöht sich bis 2050 der Bedarf auf 224 Plätze, wodurch sich das zuvor festgestellte Defizit bei einem bestehenden Angebot von 107 Plätzen akzentuieren wird (209 %). Der Bedarf in der **Administrativhaft** wird bis 2050 auf 42 Plätze steigen, dies bei einer Kapazität von 55 Plätzen (76 %).

Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Der Bedarf an Haft- und Vollzugsplätzen wird im Konkordat NWI bis zum Jahr 2050 auf insgesamt 2'502 ansteigen, ein Plus von 308 Plätzen gegenüber heute (2'194). Abgeglichen mit der bis 2035 geplanten Kapazität von 2'532 Plätzen resultiert eine Belegungsrate von 99 %. In den Bereichen **Untersuchungshaft und Strafvollzug** beträgt die Kapazität 2035 rund 2'235 Plätze, während sich der Bedarf auf 656 Plätze in der Untersuchungshaft und 1'569 im Strafvollzug beläuft, total 2'225 (Belegungsrate: 100 %).

Im **Massnahmenvollzug** wächst der Bedarf bis 2050 auf total 217 Plätze im Vergleich zu einer Kapazität im Jahr 2035 von 222 Plätzen (98 %). In der **Administrativhaft** wächst der Bedarf auf 60 Plätze, dies bei einer geplanten Kapazität von 75 (80 %).

Ostschweizer Konkordat

Im Ostschweizer Konkordat wächst der mittlere Bedarf auf 2'118 Plätze (+359). Dem steht eine bis 2035 realisierte Gesamtkapazität von rund 2'302 Plätzen gegenüber, was einer Belegungsrate von 92 % entspricht.

In der **Untersuchungs- und Sicherheitshaft** wird der Bedarf auf 621 Plätze steigen, im **Strafvollzug** auf 1'233, total 1'854. Bei einer gesamthaften Kapazität von 1'920 in diesem Bereich resultiert daraus eine Belegungsrate von 97 %.

Im **Massnahmenvollzug** erhöht sich der Bedarf bis 2050 auf 151 Plätze, dies bei einer Kapazität von rund 188 Plätzen (Belegungsrate 80 %). In der **Administrativhaft** wächst der Bedarf bis 2050 auf 113 Plätze, was bei einer unveränderten Kapazität von 194 Plätzen eine Belegungsrate von 58 % ergibt.

12.4 Szenario «Frauenvollzug»

Prognostizierte Entwicklung

Im Jahr 2024 standen für weibliche Inhaftierte insgesamt 492 Plätze zur Verfügung, die Belegung betrug 392 (79 %) (Kapitel 7). Im **Zeitraum 2024 bis 2035** wird der mittlere Bedarf auf 427 Plätze steigen, was – ohne Berücksichtigung von Bauprojekten – eine Belegungsrate von 87 % ergibt. Die Situation in den Konkordaten ist unterschiedlich: Im lateinischen Konkordat waren im Jahr 2024 von 151 Plätzen rund 144 belegt (95 %). Bis 2035 wächst der Bedarf auf 155 Plätze (+11), was eine Belegungsrate von 103 % ergibt. Im Konkordat NWI waren von aktuell 197 Plätzen 160 belegt (82 %), der Bedarf wird bis 2035 auf 174 (+14) steigen. Dies entspricht einer Belegungsrate von 88 %. Im Ostschweizer Konkordat waren 88 von 144 Plätzen (61 %) belegt. Der Bedarf wird bis 2035 auf 97 Plätze (+9) zunehmen, was eine Belegungsrate von 67 % ergibt (TABELLE 28).

Im **Zeitraum 2035 bis 2050** verringert sich das demografische Wachstum: Schweizweit wird der mittlere Bedarf von 427 auf 457 Plätze steigen (+7 %), im CL von 155 auf 166 (+7 %), im NWI von 174 auf 182 (+5 %) und im OSK von 97 auf 106 (+9 %) Ohne Bauprojekte werden die Belegungsraten in den Konkordaten proportional zunehmen.

TABELLE 28: Referenzszenario zur Bedarfsentwicklung 2035 und 2050 für den Frauenvollzug

	Bedarf 2024	ΔBedarf pro Jahr	Bedarf 2035	ΔBedarf pro Jahr	Bedarf 2050
CH	392	3.2	427	2.0	457
CL	144	1.0	155	0.7	166
NWI	160	1.3	174	0.5	182
OSK	88	0.8	97	0.6	106

Abgleich mit den bis 2035 realisierten Bauprojekten

Zeitraum 2024–2035: Bezieht man die in Planung oder Umsetzung stehenden Bauprojekte in die Prognose mit ein, ergibt sich für das Jahr 2035 folgendes Bild: Im lateinischen Konkordat (Kanton Tessin) sind derzeit rund 11 neue Plätze für Frauen am entstehen, was für das CL ein Total von 162 ergibt, bei einem künftigen Bedarf von 155 Plätzen (96 %). Im Ostschweizer Konkordat (Kanton St. Gallen) sollen bis 2028 rund 10 Plätze hinzukommen, wodurch sich das Angebot auf 154 Plätze erhöht. Bei einem künftigen Bedarf von 97 reduziert sich damit die Belegungsrate auf 63 %. Im Konkordat NWI erfolgt kein Kapazitätsausbau, die erwartete Belegungsrate bleibt bei 88 %.

Zeitraum 2035–2050: Das Bevölkerungswachstum wird bis zum Jahr 2050 voraussichtlich zunehmen, wodurch der Platzbedarf entsprechend wächst. Ohne neue Bauprojekte nach 2035 werden im CL 162 Plätze für 166 Frauen (102 %) zur Verfügung stehen, im NWI 197 Plätze für 182 Frauen (92 %) und im OSK 154 Plätze für 106 (69 %). Somit käme es im lateinischen Konkordat zu einer strukturellen Überbelegungssituation und im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz befänden sich die Einrichtungen für den Frauenvollzug nahe an der (operativen) Belegungsgrenze, während die Situation im OSK weniger angespannt sein dürfte.

13 Unterbringung und Versorgungsangebote

Die heutige Insassenpopulation ist vulnerabler (psychisch, körperlich, sozial), diverser (Alter, Geschlecht, Herkunft), und komplexer zu betreuen (mehr Pflege, mehr Psychiatrie, mehr Sprach- und Integrationsbedarf) als früher. Der Vollzug stösst dadurch zunehmend an seine strukturellen, personellen und konzeptuellen Grenzen. Die Interviews mit den Fach- und Führungspersonen im Justizvollzug zeigen ein klares Bild von mehreren charakteristischen Gruppen mit besonderen Herausforderungen.

13.1 Ausländische Personen

Bedeutung

Ausländische Personen prägen die Komposition der Anstaltspopulation in erheblichem Mass. In der **Untersuchungshaft** machen sie rund vier Fünftel der Inhaftierten aus. Etwa 15 % entfallen auf ausländische Personen mit regulärem Aufenthaltsstatus (Ausweise B, C oder Ci). Die grösste Gruppe sind mit 67 % Personen

ohne Aufenthaltstitel.[121] Im **Strafvollzug** machen ausländische Personen rund drei Viertel der Insassenpopulation aus. Etwa 25 % verfügen über einen legalen Aufenthaltsstatus (B-/C-Ausweis), 10 % sind Asylsuchende und fast 40 % sind Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Hierbei handelt es sich um Personen aus afrikanischen oder vorderasiatischen Ländern, die nach Ablehnung ihres Asylgesuchs nicht in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind bzw. ein solches Gesuch gar nie gestellt haben, ferner um Personen, die nach Ablauf der bewilligungsfreien Frist (3 Monate) in der Schweiz verblieben sind, sowie um Personen, die zur Deliktbegehung in die Schweiz gereist sind.[122] Ein Teil der illegal aufhältigen Personen kann aus vollzugspraktischen Gründen (z.B. fehlende Identitätspapiere, fehlende Kooperation mit Migrationsbehörden, fehlende Rücknahmeabkommen mit den Herkunftsländern) nach dem Vollzug nicht in ihr Herkunftsland ausgeschafft werden.[123] Im **Massnahmenvollzug** hingegen beträgt der Anteil Personen mit Schweizer Pass rund 70 %, der Anteil Ausländer:innen mit Wohnsitz in der Schweiz 17 %, Asylsuchende 6 % und Ausländer:innen ohne legalen Aufenthalt 8 %. In die ausländerrechtliche **Administrativhaft** können illegal aufhältige Personen zur Sicherstellung einer behördlich angeordneten Ausreise aus der Schweiz eingewiesen werden. Im Jahr 2024 befanden sich an einem durchschnittlichen Stichtag rund 202 Personen in dieser Kategorie.

Unterbringung und Vollzugsangebote

Ausländische Personen in der Untersuchungshaft sowie im Straf- und Massnahmenvollzug weisen durch ihre Migrations- und Fluchtgeschichte häufiger psychische Instabilitäten und Traumatisierung auf, dazu kommen Belastungen durch die unklare Bleibeperspektive. Häufig sind auch Suchtmittel- und Medikamentenabhängigkeit (z.B. Pregabalin). In Kombination mit den verbreiteten sprachlichen Barrieren gestaltet sich die Betreuung im Vollzugsalltag sowie die Behandlung der psychischen Symptome aufwendig und schwierig, was sich auch negativ auf die inhaftierten Personen selbst, aber auch auf die anderen Gefangenen und damit auf das soziale Anstaltsklima auswirkt. Viele Personen setzen alles daran, trotz Wegweisungsentscheid die Schweiz nicht verlassen zu müssen, was Konflikte und Gewalt im Vollzugsalltag befördert.

Da der gesetzliche Auftrag zur Resozialisierung a priori nicht auf die Schweiz beschränkt ist, sondern über die Landesgrenze hinaus Gültigkeit beansprucht[124], sind ausländische Personen, die die Schweiz nach dem Vollzug verlassen müssen, angemessen auf die soziale Wiedereingliederung in ihr Herkunftsland vorzubereiten. Dazu gehören adäquate Arbeits- und Bildungsangebote, Begleitung im Vollzugsalltag, Möglichkeiten zur sozialen und rechtlichen Beratung, geeignete Regelungen für die Kontakte zu Familie und Nahestehenden (z.B. Videotelefonie) sowie ein Übergangsmanagement zur Vorbereitung des sozialen Empfangsraums im Herkunftsland. Verschiedene Kantone – zum Teil in Kooperation mit Migrations- und Sozialbehörden – praktizieren deshalb einen «rückkehrorientierten Vollzug», der zum Ziel hat, die Motivation zur Rückkehr zu fördern, die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern und dadurch die

[121] Siehe Teil 2, Kapitel 12.6, Strafverfolgung, Abschnitt Untersuchungshaft.
[122] Siehe Teil 1, Kapitel 6.4, Insassenbestand nach Nationalität.
[123] Aktuell existiert keine schweizweite Studie zum genauen Anteil dieser Personengruppe. Im Rahmen der Umsetzung des Projekts «Rückkehrorientierter Sanktionenvollzug» des Kantons Zürich zeigte sich, dass zwischen dem 01.01.2021 und dem 31.12.2022 inhaftierte ausländische Personen, welche die Schweiz nach dem Strafvollzug verlassen mussten, nur knapp 17 % nicht unmittelbar vollzogen werden konnten.
[124] Siehe: BGer, 12. Januar 2012, 6B 577/2011, E. 4.2 «Ebenso wenig wird in Art. 75 StGB eine Beschränkung des Vollzugsziels der Wiedereingliederung ausschliesslich in die schweizerische Gesellschaft statuiert.»

Kooperationsbereitschaft zu verbessern.[125] Diese Praxis ermöglicht eine häufigere Gewährung der bedingten Entlassung und entlastet damit auch die Vollzugseinrichtungen und das Personal.[126]

Im Massnahmenvollzug ist die Betreuung und Behandlung von ausländischen Personen besonders anspruchsvoll. Die sprachlichen Barrieren erschweren oder verunmöglichen – mangels geeigneter Übersetzer:innen – häufig eine medizinische Versorgung durch die Gesundheitsdienste und ebenso eine therapeutische Behandlung. Aus Sicht der interviewten Expertinnen und Experten fehlen für diese Personengruppe spezialisierte Plätze für Art. 59-Massnahmen, nicht nur im Justizvollzug, sondern ebenso in den psychiatrischen Kliniken.

In der Schweiz gibt es verschiedene Einrichtungen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Die grösste ist das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (130 Plätze) in Zürich, danach folgen das Gefängnis Bässlergut (35) in Basel, das Prison régional de Moutier (28) im Kanton Bern, das Centre de détention administrative in Sion (22), ferner die Einrichtungen Frambois (20) und Favra (20) in Genf sowie die JVA Realta (4) im Graubünden. Teilweise handelt es sich hierbei um spezialisierte Einrichtungen, zum Teil aber auch um separate Abteilungen in Haft- und Strafvollzugsanstalten. Daneben existieren zahlreiche kleine Einrichtungen, die neben Untersuchungshaft und Strafvollzug auch ausländische Personen für die kurzfristige Festhaltung nach AIG bei sich aufnehmen. Nationale Institutionen wie die NKVF[127] und SKMR (heute SMRI)[128] kritisieren die häufig haftähnlichen Bedingungen, lange Zelleneinschlusszeiten, mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten, erschwerte Kontakte zu Familie und Nahestehenden sowie fehlende Therapieangebote für psychisch Kranke.

Mögliche Handlungsfelder

In den Experteninterviews wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- ➔ *Spezifische Arbeits- und Betreuungsangebote:* Um fremdsprachige, psychisch belastete Inhaftierte besser zu erreichen, braucht es mehr Fachpersonal, systematisch verfügbare Dolmetschdienste sowie eine früh einsetzende psychosoziale Erstbetreuung für Geflüchtete, wobei auch transkulturelle und Traumakompetenzen wichtig sind. Ergänzend sollten Beschäftigungsprogramme niedrigschwellig sein (z. B. handwerkliche Ateliers mit Sprachcoaching), um Rückfälle zu verhindern und Alltagsstrukturen aufzubauen. Mehr genutzt werden sollten digitale Instrumente: Im Alltag und speziell für die medizinische Diagnose und Therapie wäre KI-gestützte Sofortübersetzung hilfreich. Über geschützte Videobesuche könnte der Kontakt zu Angehörigen erleichtert und damit die soziale Isolation gemildert werden.

- ➔ *Rückkehrorientierung und Nachsorge:* Wer viele Jahre im Freiheitsentzug verbringt, benötigt ein transnationales Case- und Übergangs-Management: Motivation zur freiwilligen Rückkehr, modulare Weiter- und Fortbildung, Hilfe bei Job-Suche oder Mikrokrediten im Herkunftsland sowie eine

[125] Siehe z.B. Kanton Zürich, Projekt Rückkehrberatung; Kanton Bern, Beratungsangebot Rotes Kreuz; Kanton Genf, SSI und Restart; sowie Kanton Waadt. Für eine Übersicht siehe die SKJV-Webseite Info-Retour.

[126] Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 25. März 2025: «Durch die rückkehrorientierten Angebote ist es zudem in etlichen Fällen möglich, im Rahmen der Differentialprognose eine bedingte Entlassung aus dem Straf- bzw. Massnahmenvollzug zu gewähren und dadurch die Landesverweisung frühzeitig umzusetzen. Bei der Entscheidung über eine bedingte Entlassung werden die Gefährlichkeit und das Rückfallrisiko berücksichtigt, um nicht verantwortbare Risiken auszuschliessen. Dieses Vorgehen entspricht im Übrigen den Empfehlungen des Europarates, dass auch ausländische Inhaftierte Zugang zu bedingten Entlassungen haben sollten.»

[127] Siehe: NKVF, Ausländerrechtliche Administrativhaft.

[128] Siehe: SKMR, Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz, 2020.

verbindliche Nachsorge durch Partner-NGOs. Parallel sollten Ausschaffungen evaluiert werden, um Wirkung und Verhältnismässigkeit beurteilen zu können.

- ➔ *Administrativhaft in spezialisierten Zentren:* Statt Strafanstalten braucht es vom Strafvollzug abgelöste Einrichtungen mit offenem Tagesablauf, Zugang zu Arbeit, Familienbesuch, Freizeit und Rechtsberatung.
- ➔ *Stellvertretende Strafvollstreckung im Heimatland:* Bei Personen mit längeren Freiheitsentzügen wird in der Praxis zum Teil geprüft, ob eine Strafvollstreckung im Heimatland eingerichtet werden kann. Der dazu notwendige administrative Prozess wird erheblich beschleunigt, wenn die inhaftierte Person kooperationswillig ist. Auch wenn es zuweilen vorkommt, dass trotz internationaler Abkommen betroffene Länder nicht bereit sind, verurteilte Staatsbürger für den Vollzug zu übernehmen, wäre es aus Sicht der Praxis lohnenswert, eine breitere Anwendung zu prüfen.
- ➔ *Kooperation Straf-/Migrationsbehörden:* Gemeinsame Fallkonferenzen, eine bundesweite Kosten- und Kompetenzenmatrix sowie digitale Dossier-Schnittstellen verhindern doppelte Arbeit, beschleunigen Entscheide und schaffen Transparenz darüber, wer welche Leistungen finanziert.
- ➔ *Harmonisierung der Vollzugspraxis:* Die kantonalen Unterschiede bei Anordnung und Dauer der Administrativhaft sind gross (z. B. Genf 20 % vs. Obwalden 70 % bei Dublin-Fällen).[129] Ein schweizweit einheitliches Verhältnismässigkeits-Raster oder auch ein regelmässiges Monitoring von Ausschaffungsquote und Haftdauer könnte zu einer Harmonisierung dieser Praxis beitragen.

13.2 Personen mit psychischen Erkrankungen

Bedeutung

Gemäss Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind inhaftierte Personen zwischen zwei- und sechzehnmal häufiger von psychotischen Erkrankungen sowie zwei- bis sechsmal häufiger von Depressionen betroffen als die Allgemeinbevölkerung.[130] Entsprechend hoch sind die Prävalenzraten psychischer Erkrankungen in Haft und im Strafvollzug. Studien berichten beispielsweise von einer Betroffenheit von 54 % im ehemaligen Polizeigefängnis Zürich[131] sowie von 62 % in Einrichtungen des Freiheitsentzugs im Kanton Waadt[132]. Je nach Setting – etwa Untersuchungshaft, Vollzug oder ausländerrechtliche Administrativhaft – sind unterschiedliche Werte zu erwarten. Besonders hohe Prävalenzen psychischer Erkrankungen werden unter Asylsuchenden festgestellt. So leiden in der Schweiz schätzungsweise 20 % an posttraumatischen Belastungsstörungen, 27 % an Depressionen und 7 % an Angststörungen. Dies deutet auf eine potenziell besonders starke psychische Belastung in der Administrativhaft hin – ein Umstand, der auch von Interviewpersonen mehrfach betont wurde. [133]

---

[129] Siehe: Asylex, Die ausländerrechtliche Administrativhaft - Kritik und Alternativen, Beitrag auf www.humanrights.ch vom 7.10.2020.
[130] prison-health-mental-health-eng.pdf
[131] View of The Swiss Prison Study (SWIPS): Results from a registry-based study of prisoners in Switzerland from 2015 to 2020
[132] Disease profiles of detainees in the Canton of Vaud in Switzerland: gender and age differences in substance abuse, mental health and chronic health conditions | BMC Public Health | Full Text
[133] Blackmore et al. (2020). The prevalence of mental illness in refugees and asylum seekers: A systematic review and meta-analysis. Link: journals.plos.org/plosmedicine/article/file?id=10.1371/journal.pmed.1003337&type=printable

Über alle Settings hinweg zeigt sich gemäss Studien und Praxisberichten eine Zunahme sogenannter «severe mental illnesses» (SMI).[134] Darunter fallen schwere psychische Erkrankungen wie Schizophrenie, bipolare Störungen oder schwere Depressionen. Diese Erkrankungen sind so ausgeprägt, dass sie die Teilhabe an Alltag, Arbeit und Vollzugsprogrammen erheblich einschränken können. Global ist etwa jede siebte inhaftierte Person von einer SMI betroffen. Etwa in der Hälfte aller Fälle treten SMI zusammen mit Substanzgebrauchsstörungen auf.[135] Dies stellt das Gesundheits- und Vollzugspersonal vor zusätzliche Herausforderungen: Begleitende somatische Erkrankungen sind in dieser Gruppe eher die Norm als die Ausnahme. Die Betreuung gestaltet sich komplex. Sie erfordert ein hohes Mass an fachlicher Kompetenz und Expertise.

Die Entwicklungen im Bereich der gesundheitlichen Versorgungslandschaft für die Allgemeinbevölkerung könnten einer der Treiber psychischer Erkrankungen im Freiheitsentzug sein. [136] Der Trend zur ambulanten Behandlung («ambulant vor stationär») und der damit einhergehende Abbau stationärer psychiatrischer Angebote kann laut Fachliteratur zu einer Verlagerung schwer psychisch erkrankter Menschen in das Strafsystem führen. [137, 138]

Unterbringung und Vollzugsangebote

Die zunehmenden psychischen Erkrankungen Inhaftierter haben negative Effekte auf das Klima in den Einrichtungen und Behörden. Sie tragen zu erhöhter Belastung Angestellter bei und bringen die Planung und Versorgung an Grenzen. Sowohl die psychiatrische Grund- als auch die forensische Spezialversorgung im stationären Freiheitsentzug müssen entsprechend mit Angeboten reagieren. Folgende Herausforderungen sind hier zu beobachten:

Gerade Personen mit «severe mental illnesses» und multimorbiden Diagnosen sind im normalen Vollzugsalltag überfordert. Es braucht Spezialplätze, die der Vollzug teilweise nicht, nicht zeit- oder ortsnah zur Verfügung stellen kann.

Bei Personen, deren Delikt in Zusammenhang mit einer psychischen Erkrankung (Art. 59 StGB) oder Sucht (Art. 60 StGB) steht, können Gerichte eine stationäre therapeutische Massnahme an Stelle einer Freiheitsstrafe anordnen. Die betroffene Person hat dann Anspruch auf ein intensiveres therapeutisches Angebot in einem forensisch-psychiatrischen Setting. Die mittlere Dauer dieser Massnahmen hat in den letzten Jahren zugenommen. Dadurch wurde das effektive Platzangebot überschritten und es kam häufiger zu Fehlplatzierungen, d.h. Personen werden in Institutionen platziert, wo ihnen die notwendige fachärztliche Betreuung und Therapie nicht zukommt, weil es bei den spezialisierten Kliniken und Massnahmezentren längere Wartefristen gibt. Die mangelnde therapeutische Versorgung kann wiederum den Vollzugsverlauf und somit die Wiedereingliederung und Rückfallprävention der betroffenen Personen erschweren.

---

[134] Emilian et al. (2025). Prevalence of severe mental illness among people in prison across 43 countries: a systematic review and meta-analysis.

[135] Baranyi et al. (2022). The prevalence of comorbid serious mental illnesses and substance use disorders in prison population. A systematic review and meta-analysis. In: Lancet public health 2022, 7. Link: The prevalence of comorbid serious mental illnesses and substance use disorders in prison populations: a systematic review and meta-analysis

[136] Siehe Kapitel 12, Gesundheits- und Sozialwesen.

[137] Huxter et al. (2012). Prisons: the psychiatric institution of last resort? In: Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing. 2013(20). Link: Prisons: the psychiatric institution of last resort?

[138] Delgado et al. (2020). Economics of decriminalizing mental illness: when doing the right thing costs less. In: CNS spectrums 25(5): 1-5. Link: Economics of decriminalizing mental illness: when doing the right thing costs less - PubMed

Das zunehmende Sicherheitsdenken in Gesellschaft und Politik sowie die Angst vor schweren Rückfalltaten führen gemäss Experten dazu, dass im Bereich der Massnahmen an Personen, die Gewalt- oder Sexualstraftaten begangen haben, Vollzugslockerungen restriktiver bewilligt werden. Dadurch wird das System zusätzlich belastet. Es werden zudem hohe Kosten verursacht.[139]

Der Mangel an gefängnispsychiatrischem und forensisch ausgebildetem Fachpersonal sowie das Fehlen von anerkannten Standards für die Durchführung von forensischen Therapien gefährden gemäss einigen Fachkreisen einen wirksamen Umgang mit kranken Straftätern. Da in Zukunft mit einer Zuspitzung des Fachpersonenmangels zu rechnen ist, besteht die Gefahr, dass aufgrund von Personal- und Kompetenzlücken weder eine kontinuierliche und angemessene Therapie noch eine verlässliche Krisenintervention sichergestellt werden kann.

Mögliche Handlungsfelder

In den Experteninterviews wurden folgende allgemeine Handlungsfelder identifiziert:

➔ *Passung der Angebote im Bereich psychologisch-psychiatrischer Versorgung:* Derzeit werden Personen mit psychischen Erkrankungen entweder ambulant in Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen oder stationär in forensisch-therapeutischen Kliniken behandelt. Um den Umgang mit psychisch belasteten Personen im Gesamtsystem zu verbessern, sollte das Versorgungsspektrum zwischen diesen beiden Extremen breiter ausgestaltet werden.

Dazu sind insbesondere folgende Massnahmen erforderlich:

- Erweiterung der therapeutischen Angebote im Normalvollzug: Die psychologische und psychiatrische Versorgung innerhalb des regulären Strafvollzugs sollte gestärkt und vielfältiger gestaltet werden, um auf unterschiedliche Bedarfe gezielter eingehen zu können.
- Einrichtung spezialisierter Sondersettings: Es sollten zusätzliche Einrichtungen wie Tageskliniken, Kriseninterventionsstationen oder andere spezialisierte Abteilungen geschaffen werden. Diese ermöglichen es, Personen mit schwereren psychischen Erkrankungen zeitweise aus dem Normalvollzug herauszunehmen. Ziel ist es, eine intensivere therapeutische Betreuung zu ermöglichen und gleichzeitig die Sicherheit der Betroffenen, des Personals sowie der Mitinhaftierten zu gewährleisten.

➔ *Schaffung bedarfsspezifischer Angebote für besondere Zielgruppen:* Fachpersonen heben hervor, dass es an spezifischen Settings für junge Frauen und Männer fehlt, die von einer forensisch-psychiatrischen Unterbringung profitieren könnten. Auch für Personen mit kurzen Freiheitsstrafen braucht es reintegrationsorientierte Angebote, die negative psychische und soziale Folgen der Inhaftierung minimieren. Ziel solcher Programme sollte sein, die Lebensführung zu stabilisieren, soziale Beziehungen zu stärken und Beschäftigung zu ermöglichen. In bestimmten Fällen könnten auch Alternativen zur Freiheitsstrafe geprüft werden, um unnötige psychische Belastungen durch Inhaftierung zu vermeiden. Laut Experten sollten diese Sondersettings sowohl orts- als auch zeitnah verfügbar sein, um rasche Einweisungen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte bei einer Stabilisierung oder Besserung des Gesundheitszustands die Rückführung in den Normalvollzug rechtzeitig angestrebt werden.

[139] Siehe: Brägger, 2014: Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftätern in der Schweiz. Eine kritische Auslegeordnung. SZK 02/2014.

- ➔ *Stärkung des Wissens über therapeutische Möglichkeiten:* Um einzelfallgerechte Einweisungen zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die Vollzugsbehörden über ein vertieftes Verständnis der therapeutischen Möglichkeiten in den verschiedenen Settings verfügen. Dies setzt gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote für Mitarbeitende im Vollzug voraus.
- ➔ *Förderung interprofessioneller Zusammenarbeit und tragfähiger Netzwerke:* Die fachgerechte Versorgung von Personen mit komplexen psychischen Störungen und psychiatrischen Komorbiditäten erfordert eine enge, koordinierte Zusammenarbeit zwischen vollzugsinternen und -externen Fachpersonen und Institutionen. Hierfür müssen tragfähige Netzwerke aufgebaut und gestärkt werden.
- ➔ *Verfügbarkeit und Schutz von qualifiziertem Fachpersonal:* Eine qualitativ hochwertige Versorgung setzt gut ausgebildete, verfügbare und resiliente Fachpersonen voraus. Diese müssen durch ihre Arbeitgeber nicht nur fachlich unterstützt, sondern auch in ihrer eigenen psychischen und physischen Gesundheit gestärkt und geschützt werden.
- ➔ *Ausbau digitaler Angebote:* Angesichts des zunehmenden Bedarfs und des gleichzeitigen Fachkräftemangels bietet der verstärkte Einsatz digitaler Lösungen – etwa im Bereich der Telemedizin, Online-Therapie oder Nachsorge – ein hohes Potenzial zur Entlastung und Effizienzsteigerung der bestehenden Versorgungsstrukturen.

13.3 Ältere Personen

Bedeutung

Mit einem Anteil von rund 5 % stellen ältere Personen im Freiheitsentzug – je nach Definition gehören dazu Personen ab 50 oder 60 Jahren – zwar nach wie vor eine Randerscheinung dar. Verglichen mit jüngeren Inhaftierten sind Senioren in ihrer funktionalen Gesundheit häufiger eingeschränkt und wegen somatischer oder psychischer Erkrankungen in ärztlicher Behandlung. Unter den Senioren gibt es auch viele Hilfsbedürftige (5,3 %) oder Pflegebedürftige (3,1 %), die im Vollzugsalltag besondere Unterstützung bedürfen, während es bei den jüngeren Inhaftierten nur 0,7 % bzw. 0,2 % sind.[140]

In der Periode 2020–2050 wird sich die ständige Wohnbevölkerung zugunsten der Gruppe der 65-Jährigen und Älteren (2020: 18,9 % 2050: 25,6 %) verändern.[141] Eine Studie des SKJV kommt zum Schluss, dass der Bestand an älteren Männern und Frauen im Straf- und Massnahmenvollzug in Zukunft zunehmen wird. Dementsprechend wird auch der Anteil der hilfs- und pflegebedürftigen Personen ansteigen: Bis im Jahr 2035 wird die Zahl der Senioren im Straf- und Massnahmenvollzug von 267 Personen im Jahr 2018 auf 390 Personen ansteigen (+48%). Dementsprechend wird auch der Bestand an gebrechlichen Frauen und Männern im Freiheitsentzug von 24 Personen im Jahr 2018 auf rund 35 bis 45 Personen im Jahr 2035 ansteigen, was einem Anstieg von 43 % bis 75 % entspricht.[142]

[140] Siehe Bericht SKJV, Ältere und kranke Menschen im Justizvollzug, 2021.
[141] BFS-Referenzszenario AR-00-2020, T 01.03.02.02.
[142] Siehe Bericht SKJV Ältere_und_kranke_Menschen_im_Justizvollzug_Bericht_aktu_23.pdf (skjv.ch). Diese Prognosen müssen bei den konkreten Planungen jeweils überprüft und aktualisiert werden

Unterbringung und Vollzugsangebote

In der Schweiz werden in vier Einrichtungen spezielle Abteilungen für ältere Personen mit unterschiedlichem Fokus geführt: die Abteilung Alter und Gesundheit in der JVA Pöschwies (30 Plätze), die Abteilung 60-plus in der JVA Lenzburg (12), die Abteilung Alter und Gesundheit in der JVA Cazis Tignez (10) sowie der Verwahrungsvollzug in Kleingruppen in der JVA Solothurn (6). In den übrigen Einrichtungen sind ältere Personen häufig weder in baulicher noch betrieblicher Hinsicht von den anderen Gefangenen getrennt.

Die meisten Vollzugseinrichtungen verfügen über keine spezielle Infrastruktur zur Versorgung von älteren Personen. Nur eine kleine Minderheit bietet Zellen mit Pflegebetten oder mit speziellen Anschlüssen (z.B. Sauerstoff) an, hat spezielle Duschen und Toiletten installiert oder spezielle Notfallsysteme eingerichtet. Auch sind die Gebäude häufig nicht rollstuhlgängig. Meistens ist auch das Vollzugsangebot nicht an die Bedürfnisse von älteren Personen angepasst: Es gibt weniger altersgerechte Ernährung[143], keine speziellen Beschäftigungs-, Arbeits- und Sportprogramme oder Präventionskurse (z.B. Suizid). Auch Einschlusszeiten und Besuchsregelungen unterscheiden sich nicht.

Das Vollzugspersonal und das Personal der Gesundheitsdienste ist zum Teil für die Bedürfnisse von älteren Personen sensibilisiert und nimmt sich im Einzelfall mehr Zeit für sie. Interne Pflegefachkräfte, Personal mit Pflegehintergrund oder der Beizug externer Pflegedienste sind aber nur selten vorhanden. Mehrere Einrichtungen können externe Pflegeleistungen durch die Spitex anbieten. Bei erhöhter Pflegebedürftigkeit (ab Pflegestufe 4) gelangen die Einrichtungen jedoch an ihre Grenzen. In solchen Fällen können Spitäler, Kliniken oder Heime die Pflege von gebrechlichen Senioren besser leisten, wobei Sicherheitsbedenken derartigen Lösungen zum Teil entgegenstehen.

Künftige Gefangene im Rentenalter werden «multimorbider» (Bluthochdruck, Antibiotika-Resistenz, kardiovaskuläre Krankheiten, Diabetes, Depression, Demenz, Polypharmazie). Wenn sich die Gesundheit auf das Lebensende hin verschlechtert, werden die älteren Personen häufig in ein Spital verlegt, da Pflegeheime es oft ablehnen, inhaftierte Personen aufzunehmen. Im Berner Inselspital gibt es mit der Bewachungsstation eine Spezialabteilung für inhaftierte Personen, die vor allem Akutversorgung bietet, welche die Gesundheitsdienste der Justizvollzugseinrichtungen nicht leisten können. Aktuell gibt es für sie keine Hospize mit Mitarbeitenden, die auf Situationen und Fragen des Lebensendes spezialisiert sind. Gegenwärtig ist eine Sterbebegleitung, die dem Wunsch vieler älterer Personen entspräche, an ihrem vertrauten Ort sterben zu können, nicht in allen Einrichtungen möglich.

Mögliche Handlungsfelder

Der demografische Wandel wirkt sich spürbar auf den Strafvollzug aus: Durch lange Strafen und Verwahrungen altern die Inhaftierten, und es häufen sich multimorbide Fälle. Die Experten betonen den dringenden Bedarf an Einrichtungen, die Pflege- und Therapieangebote unter einem Dach vereinen und speziell auf

[143] Um der durch den veränderten Stoffwechsel verursachten Altersanorexie und dem häufigeren Flüssigkeitsmangel vorzubeugen, wird eine ausgewogene, abwechslungsreiche und eiweissreiche Ernährung empfohlen, Interventionen zur Appetitanregung, eine konsistenzangepasste Kost und die Förderung der Flüssigkeitsaufnahme. Siehe: Bundesamt für Justiz, 2024: Ältere inhaftierte Personen, Prison-info, Sonderausgabe, S. 50-59.

ältere, psychisch belastete Personen ausgerichtet sind. Der Bedarf bezieht sich insbesondere auf halboffene Pflegeeinrichtungen statt Hochsicherheitsabteilungen.

In den Experteninterviews wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- ➔ Aus Sicht der Fachleute besteht ein Bedarf an barrierefreien und besonders auf die Bedürfnisse von älteren Personen angepassten Zellen sowie an Vollzugsangeboten und integrierten Pflegeinfrastrukturen innerhalb der Haft- und Vollzugseinrichtungen.
- ➔ Bestehende Altersabteilungen decken nur den mittleren Pflegebedarf; es fehlen Plätze für hohe Pflegestufen. Mehrere Fachleute fordern modulare oder zentralisierte Spezialstationen für hochgradig pflegebedürftige und demenzkranke Personen, damit der Normalvollzug nicht überlastet wird.
- ➔ Unterstrichen wird auch die Notwendigkeit interdisziplinärer Teams und spezifischer Fortbildungen in Gerontologie, Pflege und Psychiatrie, damit das Personal den besonderen Anforderungen einer alternden Gefangenenpopulation gerecht werden kann.
- ➔ Gefordert wird ein Stufenmodell, welches einen nahtlosen Übergang von rollstuhlgerechter Zelle, Abteilung für Personen mit hohem Pflegebedarf bis hin zu palliativmedizinischer Station gewährleistet. Problematisch werden sehr alte Verwahrte, für die Sterbehospize oder Pflegeheime fehlen, die ein menschenwürdiges Lebensende ermöglichen.
- ➔ Altersspezifische Risiken würden im Vollzug noch zu wenig für vorzeitige Entlassungen berücksichtigt. Altersbedingte gesundheitliche Einschränkungen nehmen zu; gefordert wird deshalb eine regelmässige Neubewertung der Haftfähigkeit älterer Inhaftierter. Fachpersonen empfehlen, ältere Gefangene mit deutlich reduziertem Rückfallrisiko früher auf Entlassung oder Lockerungen zu prüfen, um Ressourcen zu schonen und eine menschenwürdige Unterbringung zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird auch für spezialisierte Long-Stay-Units mit geringerer Sicherheit plädiert.

13.4 Inhaftierte Frauen

Bedeutung

In den Vollzugseinrichtungen befinden sich Frauen aus verschiedenen Gründen in einer Situation, in der sie besonders vulnerabel sind. Da die Einrichtungen im Allgemeinen für Männer konzipiert sind (z.B. Architektur, Sicherheitsvorkehrungen, medizinische Versorgung, Kontakt zur Aussenwelt, Aktivitäten, Ausbildung oder Arbeit) ist eine Anpassung an spezifisch weibliche Bedürfnisse nicht selbstverständlich. Es gibt nur wenige speziell für Frauen konzipierte Infrastrukturen, die aufgrund ihrer geringen Zahl zudem weiter vom Lebensumfeld und den Familien der inhaftierten Frauen entfernt sind. Dies erschwert ihnen die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und die Wiedereingliederung in das Lebensumfeld.

Frauen sind häufiger von Diskriminierung, häuslicher Gewalt, Ausbeutung, Drogenkonsum oder -handel und Armut betroffen. Sie weisen eine besonders hohe Rate an psychischen Störungen auf, insbesondere im Zusammenhang mit Traumata. Die gesellschaftliche Reaktion auf straffällig gewordene Frauen kann besonders stigmatisierend sein und ihre Chancen auf Wiedereingliederung verringern.

Um den besonderen Bedürfnissen von Frauen besser gerecht zu werden, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2010 die «*Regeln für die Behandlung weiblicher Gefangener und die Anwendung nicht freiheitsentziehender Massnahmen bei weiblichen Straftätern» (Bangkok-Regeln)*[144] verabschiedet.

Diese umfassen 70 Regeln, die insbesondere folgende Bereiche abdecken:

- Gesundheitsversorgung (insbesondere im Zusammenhang mit Mutterschaft, psychischer Gesundheit und gynäkologischen Untersuchungen),
- Schutz vor Gewalt oder Missbrauch,
- angemessene Haftbedingungen (z. B. Hygiene, Privatsphäre),
- Strafvollzugspersonal und Ausbildung,
- Alternativen zur Inhaftierung für schwangere Frauen oder Mütter.

Während der Anteil der weiblichen Inhaftierten generell leicht rückläufig ist, ist für den Straf- und Massnahmenvollzug eine umgekehrte Tendenz zu beobachten. Zwischen 1984 und 2023 ist ihr Anteil leicht gestiegen.[145] Zu erkennen ist hierbei eine Zunahme bei den Frauen, die wegen besonders schwerer Delikte[146] eine lebenslängliche Freiheitsstrafe verbüssen sowie bei Frauen, bei denen eine therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB angeordnet wurde: Seit 2009 (4 %) hat sich deren Anteil insgesamt verdoppelt (2023: 8 %).[147]

Unterbringung und Vollzugsangebote

Die Schweiz verfügt über 492 Plätze für Frauen (Kapitel 7.4). Allerdings sind nur drei Einrichtungen vollständig für Frauen reserviert. Dabei handelt es sich um die JVA Hindelbank (NWI), La prison de la Tuilière (CL) und das Gefängnis Dielsdorf (OSK). Das Gefängnis Dielsdorf und La Tuilière sind überwiegend für die Untersuchungshaft und für Freiheitsstrafen im geschlossenen Vollzug bestimmt. Die JVA Hindelbank hingegen ist hauptsächlich für Strafen und Massnahmen im offenen oder geschlossenen Vollzug vorgesehen. Unter Berücksichtigung der exklusiv für Frauen reservierten Infrastrukturen gibt es somit im gesamten Land nur eine einzige Einrichtung für den Massnahmenvollzug. Wie aus TABELLE 21 (Kapitel 8) hervorgeht, gibt es jedoch Plätze für Frauen in Abteilungen innerhalb von Anstalten für Männer. Die meisten dieser Plätze sind jedoch in erster Linie für die Untersuchungshaft vorgesehen.

In Bezug auf die Unterbringung und Vollzugsangebote heben die interviewten Expertinnen und Experten mehrere Punkte hervor:

Vulnerable Lebenslagen: Viele inhaftierte Frauen bringen schwerwiegende psychische oder medizinische Belastungen mit, die häufig auf Trauma-Erfahrungen wie Menschenhandel, häusliche Gewalt oder komplexe Migrationsbiografien zurückgehen; in der Haft sind sie dadurch oft stärker beeinträchtigt als männliche Gefangene.

[144] Siehe: Vereinte Nationen (2010): Bangkok-Regeln.
[145] Siehe: BFS, Tabelle Nr. 19.04.01.31.
[146] Siehe : BFS, Tabelle Nr. 19.04.01.39.
[147] Siehe: BFS, Tabelle Nr. 19.04.01.44.

Unzureichende Betreuung: Obwohl Frauen eine intensivere pädagogische, therapeutische und suchtspezifische Begleitung bräuchten, fliessen die Mittel vor allem in Vollzugs- und Sicherheitspersonal; geeignete Massnahmezentren, forensisch-psychiatrische Plätze oder offene Wohnformen sind rar.

Ungleiche Infrastruktur und Ressourcen: Gefängnisarchitektur und Regeln orientieren sich an Männern – etwa schwere Türen oder eingeschränkter Duschzugang während der Menstruation – und das Personal bemisst sich nach männlichen Standardquoten, sodass in Frauenabteilungen chronische Unterbesetzung herrscht; zudem sind die wenigen Standorte oft weit von ihren Familien entfernt.

Schwierige Unterbringung: Knappes Platzangebot in spezialisierten Frauengefängnissen führt dazu, dass Frauen landesweit verlegt oder in abgetrennten Bereichen von Männeranstalten isoliert untergebracht werden, was insbesondere in Untersuchungshaft regelmässig vorkommt.

Herausfordernde Wiedereingliederung: Während männliche Insassen meist rasch an Arbeit oder Ausbildung angebunden werden, müssen inhaftierte Frauen zunächst Selbstvertrauen und Stabilität aufbauen; offene Übergangseinrichtungen fehlen fast völlig, sodass Entlassungen oft abrupt verlaufen und die soziale Reintegration erschweren.

Mögliche Handlungsfelder

In den Experteninterviews wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- ➔ *Frauenspezifische Schulung und Programme:* Künftig sollen Vollzugsteams regelmässig zu geschlechtsspezifischen Themen geschult werden – etwa zur hohen Traumatisierungsrate, zu typischen Symptombildern psychischer Erkrankungen oder zur Art, wie Frauen Aggression und Selbstschädigung ausdrücken. Aufbauend darauf sind eigenständige Lern- und Resozialisierungsprogramme gefragt, die Berufsvorbereitung, Sucht- und Traumatherapie sowie Elternschafts- und Beziehungsarbeit miteinander verbinden. Eine verbindliche Fortbildung für alle Berufsgruppen im Strafvollzug würde sicherstellen, dass das erworbene Wissen auch in den Alltag einfliesst.
- ➔ *Geschlechtergerechte Infrastruktur und Regeln:* Die bauliche Umgebung soll körperliche Voraussetzungen und das Bedürfnis nach Schutz der Intimsphäre berücksichtigen – etwa durch leichtere Türen, abschliessbare Sanitärräume oder geschützte Gesprächs- und Beratungszonen. Gleichzeitig müssen Hausordnungen angepasst werden, um biologische und soziale Realitäten abzudecken: verlässlicher Zugang zu Hygieneartikeln während der Menstruation, flexible Besuchszeiten für Kinder, aber auch klare Leitlinien zur Prävention sexualisierter Gewalt.
- ➔ *Ausbau spezialisierter Angebote und Alternativen:* Dringend benötigt werden forensische Einheiten, die auf Frauen zugeschnitten sind, sowie zusätzliche Plätze in offenen oder halb-offenen Einrichtungen, die einen schrittweisen Übergang in die Freiheit ermöglichen. Wie im Männervollzug sollten Arbeits- und/oder Wohnexternate zur Verfügung stehen.[148] Inspiration liefern hier auch europäische Modelle wie die belgischen Halbfreiheitsanstalten, in denen Arbeit ausserhalb der Mauern bereits vor der Entlassung möglich ist. Parallel sollte der Gesetzgeber Alternativen zur Haft – etwa elektronische Überwachung oder betreutes Wohnen – speziell für Frauen ausbauen, um unnötige Freiheitsentzüge zu vermeiden.

[148] Mit der Aussenwohngruppe Wyler bietet die JVA Hindelbank 10 Plätze für Frauen im aussenorientierten Vollzugssetting an.

13.5 Personen im Verwahrungsvollzug

Bedeutung

Im Jahr 2023 befanden sich 131 Männer und 2 Frauen in der Verwahrung nach Art. 64 StGB.[149] Dies entspricht 2 % der Insassenpopulation. Im Gegensatz zur allgemeinen Population sind die meisten Personen in Verwahrung Schweizer Staatsangehörige (71,4 %). Es handelt sich auch um eine zunehmend ältere Inhaftiertengruppe: Fast 80 % sind älter als 45 Jahre, 43 % älter als 60 Jahre, während im Strafvollzug nur knapp 20 % der Gefangenen älter sind als 45 Jahre. Dies bedeutet einerseits, dass diese Personengruppe mehr medizinische Versorgung und eine altersgerechte Infrastruktur benötigt, anderseits wird dies längerfristig dazu führen, dass der Insassenbestand weiter abnehmen wird.

Verwahrte Personen weisen eine hohe Prävalenz schwerer psychischer Störungen auf, für die die Heilungschancen als sehr gering eingeschätzt werden. Sie haben besonders schwere Straftaten begangen, wodurch sie einem hohen Stigmatisierungsrisiko ausgesetzt sind. Die Gefährlichkeit einiger Personen erfordert zudem einen höheren Ressourcenaufwand für ihre Betreuung. Die gesetzlichen Anforderungen für die Anordnung einer solchen Strafe sind hoch und es ist auch schwierig, sie aufzuheben. Personen, die eine Verwahrung verbüssen, haben daher wenig Hoffnung auf eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft, was sich auf ihre psychische Gesundheit auswirken kann.

Die ABBILDUNG 16 zeigt die Entwicklung der Anzahl Personen im Vollzug einer Verwahrung zwischen 1984 (Art. 42a StGB und 43.1.2 aStGB) und 2023 (Art. 64 StGB ab 2007). [150]

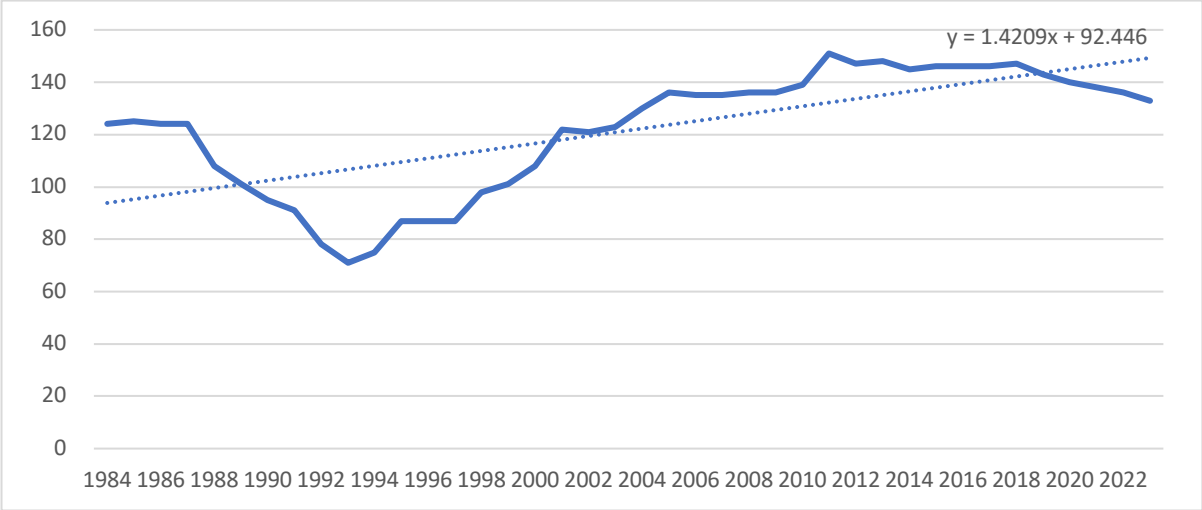


ABBILDUNG 16: Anzahl Personen in der Verwahrung 1984–2023 (BFS)

Unterbringung und Vollzugsangebote

Wie in Kapitel 3.3 dargelegt, verfügen nur zwei Anstalten über speziell für den Vollzug von Langzeitstrafen oder Verwahrung für Männer geeignete Plätze. Die JVA Solothurn verfügt über ein Haus mit 6 Plätzen, das

[149] Siehe: BFS, Tabelle Nr. 19.04.01.43.
[150] Ebd.

speziell für Männer bestimmt ist, die eine Verwahrung verbüssen, während die JVA Thorberg über 12 gemischte Plätze verfügt, die mit dem Vollzug langer Freiheitsstrafen kombiniert sind. Diese Einheiten ermöglichen eine Annäherung an normale Lebensbedingungen. Die interviewten Expertinnen und Experten weisen bezüglich der Unterbringung und Versorgungsangeboten auf verschiedene Aspekte hin:

Unverhältnismässigkeit zwischen Aufwand und Fallzahl: Obwohl in der Schweiz weniger als 150 Personen verwahrt sind, verschlingt das System enorme finanzielle und personelle Ressourcen – vom stark gesicherten Vollzug über juristische Verfahren bis hin zu forensischen Gutachten. Das Missverhältnis zwischen kleiner Klientel und grossem Aufwand wirft Fragen nach Effizienz und Zweckmässigkeit auf.

Kaum reversible Verwahrung: Entlassungen bleiben seltene Ausnahmefälle, die gesellschaftliche Erwartung einer «Null-Toleranz" gegenüber Rückfallrisiken verstärkt diese Zurückhaltung. De facto führt das zu einer praktisch unbefristeten Unterbringung, bei der die rechtlich vorgesehene Überprüfung der Massnahme nur selten zu einer Aufhebung führt.

Fehlende passende Infrastruktur: Schwer psychisch erkrankte Verwahrte finden kaum Plätze in hochspezialisierten forensischen Kliniken; häufig verbleiben sie in gewöhnlichen Strafanstalten ohne psychiatrische Unterstützung. Nötig wären gesicherte Langzeiteinheiten mit kombiniertem Pflege- und Sicherheitsauftrag sowie zusätzliche forensisch-psychiatrische Kapazitäten, um adäquat behandeln zu können.

Alternde Verwahrte und Pflegebedarf: Da die Verwahrung unbefristet ist, steigt der Anteil älterer Insassen kontinuierlich. Ihr wachsender Pflege- und Palliativbedarf lässt sich in Haft kaum decken: Verlegungen in Kliniken, Spitäler oder Pflegeheime sind organisatorisch und sicherheitstechnisch höchst komplex, wodurch Gesundheitsversorgung und Lebensqualität im Alter erheblich leiden.

Mögliche Handlungsfelder

In den Experteninterviews wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- ➔ *Spezielle Infrastrukturen schaffen:* Für Verwahrte sind Einrichtungen nötig, die Sicherheit und Therapie verbinden. Vorbild können deutsche Modelle sein, in denen geschützte Wohn-, Therapie- und Freizeitzonen räumlich getrennt und aufeinander abgestimmt sind.
- ➔ *Forensische Versorgung ausbauen:* Das Angebot sollte um zusätzliche forensisch-psychiatrische Kliniken erweitert werden; dazu gehören Einheiten für schwere Störungsbilder sowie «Pufferstationen», in denen ein schrittweiser Übergang in weniger gesicherte Settings erprobt wird.
- ➔ *Alter und Palliativbedarf berücksichtigen:* Die Verwahrung muss Plätze bereithalten, die auf ältere und sterbenskranke Menschen zugeschnitten sind – mit barrierearmen Räumen, Pflege- und Palliativteams sowie medizinischer Ausstattung vor Ort.
- ➔ *Individualisierte Haftbedingungen:* Wohn-, Besuchs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sollten flexibel den sozialen, emotionalen und gesundheitlichen Bedürfnissen der einzelnen Verwahrten angepasst werden, statt starr dem Standardregime zu folgen.

14 Strategische Ableitungen für die Planung

Der vorliegende Bericht liefert die analytische und strategische Grundlage für die künftige Koordination und Planung des schweizerischen Justizvollzugs. Auf Basis der Szenarien bis 2035 und 2050 wurden qualitative und quantitative Herausforderungen identifiziert, die sowohl kapazitätsbezogene wie auch strukturelle Massnahmen erfordern. Dabei stehen drei strategische Stossrichtungen im Vordergrund: bedarfsgerechter Kapazitätsausbau, zielgruppengerechter Vollzug und Optimierung der Steuerungssysteme.

1. Kapazitätsplanung auf belastbare Bedarfsprognosen ausrichten

Die vom Bericht entwickelten Szenarien zeigen, dass die derzeit geplanten Ausbauprojekte bis 2035 knapp ausreichen, um den prognostizierten Bedarf zu decken – allerdings nur unter der Annahme stabiler Rahmenbedingungen. Im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie im (geschlossenen) Strafvollzug (inkl. vorzeitiger Vollzug) werden die Belegungsraten auch nach Umsetzung der geplanten Bauprojekte bis 2035 im CL und NWI weiterhin hoch bleiben und nur im OSK sich etwas entspannen. Insbesondere im Massnahmenvollzug wird der bereits heute ausgewiesene Mangel an geeigneten Therapieplätzen kaum reduziert: Auf 100 Plätze kamen im Jahr 2024 rund 119 Einweisungen, im Jahr 2035 werden es noch 116 Einweisungen sein, wobei dieser Mangel hauptsächlich auf die Platznot im lateinischen Konkordat zurückgeht, weniger auf die beiden anderen Konkordate.

Der Justizvollzug ist folglich stark durch regionale Überbelastung gekennzeichnet (vor allem im CL), während in anderen Regionen (OSK) noch gewisse Reserven bestehen. Die strategische Ableitung lautet daher: Ausbauvorhaben sind prioritär dort zu fördern, wo die Belastung besonders hoch ist oder wo spezialisierte Kapazitäten fehlen. Projekte mit flexibler Nutzung (z. B. Kombination von Straf- und Untersuchungshaft) sind gegenüber monofunktionalen Anlagen zu bevorzugen, um die langfristige Anpassungsfähigkeit zu sichern. Dies gilt insbesondere für kleinere Kantone, die auf interkantonale Koordination angewiesen sind. Zu denken ist auch an die Planung von flexiblen Gebäudestrukturen, die sich bei schwankenden Belegungszahlen zu spezialisierten Einheiten (z. B. Pflege, Forensik) umwidmen lassen.
Parallel zum Ausbau gilt es, Szenarien für die Gewinnung, Qualifizierung und Bindung von Fachkräften zu entwickeln, damit bauliche Kapazität nicht ohne Humanressourcen bleibt.

2. Strategien für besondere Gruppen: gezielte Spezialisierung und Angebotsentwicklung

Die demografische und soziale Entwicklung führt zu neuen Anforderungen an den Justizvollzug. Daraus leitet der Bericht spezifische Strategien für besonders betroffene Gruppen ab:

- **Psychisch kranke und auffällige Personen:** Der Bedarf an stationären Massnahmen bleibt weiterhin hoch. Der Ausbau forensischer Plätze (auch ausserhalb klassischer Anstalten) ist unumgänglich. Ambulante Versorgung sowie Nachsorge und Koordination mit der Psychiatrieversorgung sind Schlüssel zur Entlastung. Auch im Strafvollzug stellt der Umgang mit psychisch auffälligen Personen eine grosse Herausforderung dar.
- **Ältere Inhaftierte:** Der Anteil über 60-Jähriger steigt. Pflegegerechte Infrastruktur, altersgerechte Angebote und kooperierende Einrichtungen mit dem Gesundheitswesen werden wichtiger.

- **Frauen im Strafvollzug:** Die geringe Zahl spezifischer Einrichtungen und deren zum Teil hohe Auslastung – insbesondere im CL – verlangen gezielte Planung von Frauenplätzen, ohne überregionale Spezialisierung aufzugeben.
- **Ausländer ohne Aufenthaltsrecht:** Diese Gruppe stellt ein Drittel der Strafgefangenen. Rückführungskoordination und Resozialisierung im Herkunftsland müssen institutionell besser verankert werden.
- **Personen in Verwahrung:** Verwahrte Personen weisen häufig schwere psychische Störungen auf und sind stark stigmatisiert. Ihr zunehmender Pflege- und Palliativbedarf lässt sich in Haft kaum abdecken; zu prüfen sind daher spezialisierte Infrastrukturen, individualisierte Haftbedingungen und ein Ausbau der forensischen Versorgung.

3. Steuerung verbessern: Prognosemodelle, Digitalisierung und institutionelle Koordination

Die Steuerungsfähigkeit des Systems ist entscheidend für eine bedarfsorientierte Planung. Der Bericht plädiert für eine koordinierte Entwicklung digitaler Werkzeuge wie Dashboards zur Kapazitätsbelegung oder Bedarfsprognose. Die Implementierung des Projekts «Informationssystem Justizvollzug» (IS-JV) könnte in den nächsten Jahren eine evidenzbasierte Echtzeitplanung ermöglichen. Voraussetzung sind jedoch eine einheitliche Datenbasis und verbesserte Schnittstellen zwischen den Kantonen und dem Bund sowie die Zustimmung aller Kantone. Neben Monitoring-Instrumenten wären auch Frühwarnsysteme zu entwickeln, also eine indikatorengestützte Steuerung statt nur statistische Prognosedaten.

Zudem ist eine nationale Koordination unabdingbar: Die drei Konkordate agieren bislang weitgehend autonom. Künftig braucht es ein geeignetes Gefäss zur Abstimmung von Mindeststandards, Bedarfserhebungen und Infrastrukturplanung. Zu fördern wären auch regionale Kooperationen, damit über den Austausch von Kapazitäten oder gemeinsame Einrichtungen in Grenzregionen Bedarfsspitzen «abgefedert» werden können.

Fazit

Die Szenarien zeigen, dass die laufenden Ausbauprojekte bis 2035 den prognostizierten Bedarf nur knapp decken und stark von stabilen Rahmenbedingungen abhängen. Damit das längerfristige Angebot mit dem Bedarf mitwachsen kann, ist wichtig, dass Infrastrukturprojekte frühzeitig geplant und umgesetzt werden, und man nicht erst dann reagiert, wenn der Platz knapp wird. Um diese Planung politisch abstützen zu können, muss mit Prognosemodellen gearbeitet werden.

Die Ableitungen zeigen gleichzeitig: Der Justizvollzug der Zukunft benötigt nicht nur mehr Kapazitäten, sondern auch flexiblere und stärker vernetzte Strukturen. Gefragt sind neue Formen des Haftvollzugs, gezielte Alternativen und eine verbesserte Koordination – sowohl zwischen Justiz, Gesundheits- und Sozialwesen als auch zwischen den Konkordaten. So sollten wesentliche Entscheide im Justizbereich zwingend in Abstimmung mit dem Gesamtsystem erfolgen. Dazu wäre eine Gesamtstrategie zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichten und Justizvollzug sinnvoll. Der Justizvollzug kann nicht kurzfristig auf grosse Schwankungen reagieren. So wären auch politische Entscheidungen in Bezug auf den Umgang mit Kriminalität (Revisionen des StGB) in der ganzen Prozesskette zu denken.

Anhang

Tabelle A: Um-/Aus-/Neubau-Projekte der Kantone bis 2035

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
AR	Strafanstalt Gmünden	Strafanstalt Gmünden	Sanierung der bestehenden Plätze, keine Kapazitätsveränderung. Für das Neubauprojekt gelten folgende Prämissen: - Neubau des Mittel- und Nordwesttraktes (bestehende 38 Zellen inkl. dazugehörige Werkstatträume, Küche und Aufenthaltsräume) entsprechend den heutigen Anforderungen; - Kein Ausbau der bestehenden Anzahl der Vollzugsplätze; - Modulartige Konzeption für flexible Nutzung der Haftplätze für Männer- und Frauenvollzug.	Neu-/ Ausbauprojekt	SV	Ein Teil der Gebäude (Mittel- und Nordwesttrakt mit Baujahr 1963, weisses Haus) ist sanierungsbedürftig. Insbesondere liegt die Zellengrösse unter dem EMRK-Minimum, was von der NKVF schon seit einiger Zeit beanstandet worden ist. Mit einem Neubau kann der Problematik weitaus besser begegnet werden als mit einer Pinselrenovation. Das rote Haus soll hingegen nur geringfügig saniert werden.	2030	-	-
BE	Neubau Berner Jura – Seeland	Masterplan Phase 1	Masterplan Justizvollzugs-Strategie, 2017-2032.	Neubau	UH und SV	50 Plätze UH als Ersatz für das baufällige RG Biel und 150 neue Plätze SV geschlossen.	Dezember 2032	50 UH 150 SV	150 SV
BE	Instandhaltung Regionalgefängnisse	RG Bern	RG Bern wird von 126 auf 70 Plätze reduziert. Es werden jedoch noch zusätzlichen Plätze für die Triagefunktion geprüft (z.B. Night Stop SEM).	Reduktion	UH	Horizont 2034 RG Bern wird von 126 auf 70 Plätze reduziert.	Dezember 2034	-56	0
BE	Instandhaltung Regionalgefängnisse	RG Biel	Schliessung RG Biel (44 Plätze). Erfolgt zeitgleich mit Fertigstellung Neubau Region Berner Jura-Seeland. Schliessung RG Biel (44 Plätze). Erfolgt zeitgleich mit Fertigstellung Neubau Region Berner Jura-Seeland.	Reduktion	UH	Horizont 2034	Dezember 2033	-44	0
BE	Instandhaltung Regionalgefängnisse	RG Burgdorf	Reduktion von 109 auf 100. Die heutige Nutzung für (100 Plätze) Strafvollzug (inkl. vorzeitiger Strafvollzug) wird zugunsten der Untersuchungs- und Sicherheitshaft aufgegeben.	Reduktion		Es handelt sich um Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft (strafprozessuale Haft) Horizont 2023.	Dezember 2034	-100 SV / +91 UH	0
BE	Instandhaltung Regionalgefängnisse	RG Moutier	Kantonswechsel (Jura), betroffen sind 30 Plätze. Erfolgt im Jahr 2025.	Schliessung	AH	Definitiv per 31.12.2025 Kantonswechsel (Jura), betroffen sind 30 Plätze. Erfolgt im Jahr 2026.	Dezember 2025	-28	0
BE	Instandhaltung Regionalgefängnisse	RG Thun	Reduktion von 95 auf 74 Plätze (inkl. 18 Plätze Jugendabteilung).	Reduktion	UH	Horizont 2034 U-Haft Reduktion von 95 auf 74 Plätze.	Dezember 2034	-21	0
BE	JVA Witzwil (unabh. v. Phasen Masterplan)	JVA Witzwil	Reduktion von 184 auf 148 Plätze im offenen Strafvollzug.	Reduktion	SV	148 Plätze im offenen Strafvollzug	Dezember 2025	-36	-36

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
BE	JVA Witzwil (unabh. v. Phasen Masterplan	JVA Witzwil	+36 Plätze	Aufbau	AH	Kantonswechsel Jura. Die Umwidmung der 36 Plätze aus dem offenen Vollzug wurde durch das NWI Konkordat genehmigt.	Dezember 2025	+36	0
BE	JVA Thorberg	Thorberg (nach Eröffnung JVA Berner Jura - Seeland)	Vorgesehen ist eine Reduktion von 70 Plätzen.	Reduktion	SV	Reduktion von 70 Plätzen für Männer im geschlossenen Strafvollzug. Umsetzung im Jahr 2034. Wird mit der Eröffnung Neubau Region Berner Jura-Seeland als kantonale Anstalt geführt.	Dezember 2034	-70	-70
BE	Masterplan Ersatzneubauten	JVA Hindelbank	Temporäre Reduktion, da Bauprojekt 2032 ff.	Temporäre Reduktion der Haftplätze	Alle Regime	Die genaue Reduktion ist stark von der Bauetappierung abhängig und ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht ersichtlich.	2040		
FR	Fermeture et Transfert de la « Prison centrale » à « Bellechasse »	Fermeture et Transfert de la « Prison centrale » à « Bellechasse »	Actuellement, il y a 300 places de détention dans le canton de Fribourg. Les places qui seront créées ne seront pas des places supplémentaires, mais un déménagement des places de la Prison Centrale sur le site de Bellechasse. Finalement et après déménagement de la prison centrale, le canton de Fribourg pourra accueillir 290 personnes détenues, soit moins 10 qu'avant le début du projet. Dans le projet de déplacement de la Prison centrale, le bâtiment « Bibera » la remplacera. On peut s'attendre à une mise en service de la nouvelle prison centrale sur le site de Bellechasse en 2028.	Reduktion	SV		Januar 2028	-10	0
GR	Sanierung JVA Realta	Vorstudie zum Kernareal der JVA Realta	Die Gebäude der offenen JVA Realta sind teilweise in einem schlechten baulichen Zustand. Im Auftrag der Bündner Regierung haben das Amt für Justizvollzug und die JVA Realta mit kantonalen Hochbauamt einen Masterplan erarbeitet. Als nächster Schritt wird eine Vorstudie zur Entwicklung des Kernareals erarbeitet, in der auch die verschiedenen Nutzungen, namentlich Wohnen und Arbeiten sowie die Verwaltung angeschaut und soweit möglich entflechtet werden sollen. Es geht nicht um einen Ausbau der Kapazitäten der JVA Realta, sondern um die Sanierung der bestehenden Anlage.	Neu-/ Ausbauprojekt	nicht def.			0	0
JU	Transfert de Moutier	L'Orangerie - fermeture	Fermeture	Reduktion	HG	Dates provisoires	Juli 2026	-3	0
JU	Transfert de Moutier	Prison de Moutier - reprise	Transfert de BE et réaffectation à la détention pénale	Umnutzung	nicht def.	Date provisoire - capacité et répartition à affiner selon décision ultérieure du Parlement	Juni 2026	+30	0
JU	Transfert de Moutier	Prison de Porrentruy - fermeture	Fermeture	Reduktion	SV		Juli 2026	-9	0

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
JU	Transfert de Moutier	Prison de Porrentruy - fermeture	Fermeture	Reduktion	UH		Juli 2026	-9	0
LU	JVA Wauwilermoos / Sanierung und Erweiterung	JVA Wauwilermoos	Im Rahmen der Sanierung der Gefangenenpavillons und des Verwaltungsgebäudes ist gleichzeitig der Neubau eines zusätzlichen Pavillons vorgesehen. Gleichzeitig soll sich die JVA Wauwilermoos zukünftig nur noch auf den offenen Strafvollzug konzentrieren. Die Ausschaffungshaft wird nicht mehr angeboten.	Neu-/Ausbauprojekt	SV (offen)		Juni 2031	26	26
LU	Zentrum EFS	JVA Wauwilermoos	Umnutzung des Pavillons E in ein Zentrum für EFS; Neu: Erhöhung von 68 um 14 Plätze auf 82 Plätze als geschlossene Abteilung EFS.	Umnutzung	SV		Juni 2025	+14	0
NW	Areal Kreuzstrasse	Neubau USG Stans	Neubau USG Stans, Kapazität 50 bis 80 Plätze, bei einer aktuellen Kapazität von 24 Plätzen.	Neubau	Flexibel	Je nach Option umfasst die künftige Kapazität 50 bis 80 Plätze. Die Nutzung ist flexibel (UH/SV). Erste Kreditanträge für Architekturwettbewerbe von Objekten des Sicherheitskompetenz-zentrums sind frühestens 2028 zu erwarten.		+26	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Gefängnis Flums		Reduktion	UH	Gef. Widnau und Gef. Uznach wurden bereits geschlossen.	Mai 2028	-10	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Gefängnis Gossau	Schliessung nach Eröffnung Erweiterung RGAL	Reduktion	UH	Gef. Widnau und Gef. Uznach wurden bereits geschlossen.	Mai 2028	-9	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Regionalgefängnis Altstätten		Neu-/Ausbauprojekt	UH	Im Erweiterungsbau RGAL sind 32 Plätze für Untersuchungshaft vorgesehen.	April 2028	+32	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Regionalgefängnis Altstätten		Neu-/Ausbauprojekt	SV	Im Erweiterungsbau RGAL sind 42 Plätze für Strafvollzug vorgesehen. Davon stehen 10 Plätze für Frauen und Jugendliche zur Verfügung.	April 2028	+42	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Regionalgefängnis Altstätten		Neu-/Ausbauprojekt	AH	Im Erweiterungsbau RGAL sind 52 Plätze A-Haft für Männer und Frauen geplant.	April 2028	+52	0
SG	Erweiterungsbau RG Altstätten	Regionalgefängnis Altstätten		Reduktion	Flexibel	Mit dem Erweiterungsbau in Altstätten werden die vorhandenen Plätze (45) umgenutzt.	April 2028	-45	0
SH	Polizei- und Sicherheitszentrum	Kantonalgefängnis Schaffhausen	Das Gefängnis wird aufgegeben, wenn das neue Polizei- und Sicherheitszentrum in Betrieb ist (voraussichtlich 1.1.2025)	Reduktion	Flexibel	Das Gefängnis wird aufgegeben, wenn das neue Polizei- und Sicherheitszentrum in Betrieb ist (voraussichtlich Ende 2027).	Dezember 2027	-46	0
SH	Polizei- und Sicherheitszentrum	Polizei- und Sicherheitszentrum		Neu-/Ausbauprojekt	Flexibel	Das Projekt wird, was die Räumlichkeiten für die Polizei betrifft, angepasst. Dies führt zu Verzögerungen beim Gesamtprojekt, d.h. auch der Vollzugstrakt kann erst später bezogen werden, voraussichtlich Ende 2027.	Dezember 2027	55	0

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
SO	Erweiterung Spezialvollzug	JVA Solothurn	Erweiterung Spezialvollzug (Integrationsvollzug)	Umnutzung	SPEZIAL	Sukzessive Umwidmung (abgeschlossen Ende 2026).	2026	+12	+12
SO	Erweiterung Spezialvollzug	JVA Solothurn	Umwidmung 15 konkordatliche Haftplätze Strafvollzug zu 12 konkordatlichen Haftplätzen Integrationsvollzug > - 15 NV und 12 SV	Umnutzung	SV	Durch Umwidmung der WG Strafvollzug zu Integrationsvollzug Reduktion der Haftplatzzahl.	2026	-15	-15
SO	Haftplatzerweiterung	JVA Solothurn	Bauliche Erweiterung mit Haftplätzen für den kantonalen Strafvollzug.	Neu-/Ausbauprojekt	SV	Zeitpunkt Inbetriebnahme kann sich verändern. Umfang Erweiterung: 10 bis 12 Plätze.	2026	+10	0
SO	Zentralgefängnis	UG Olten	Einstellung Betrieb	Reduktion	UH / SV	Aufhebung (Zeitpunkt in Abhängigkeit Inbetriebnahme Zentralgefängnis).	Dezember 2029	-36	0
SO	Zentralgefängnis	UG Solothurn	Einstellung Betrieb	Reduktion	UH / SV	Aufhebung (Zeitpunkt in Abhängigkeit Inbetriebnahme Zentralgefängnis).	Dezember 2029	-52	0
SO	Zentralgefängnis	Zentralgefängnis	130 Haftplätze	Neu-/Ausbauprojekt	UH		Dezember 2029	60	0
SO	Zentralgefängnis	Zentralgefängnis	130 Haftplätze	Neu-/Ausbauprojekt	SV	inkl. Administrativhaft (kurz)	Dezember 2029	70	0
TG	Kantonalgefängnis Frauenfeld	Kantonal-gefängnis Frauenfeld	Durch die bereits erfolgte Schliessung der regionalen Untersuchungsgefängnisse Bischofszell und Frauenfeld Marktplatz und die beabsichtigte Schliessung des RUG Kreuzlingen fehlen 23 Haftplätze. Das Kantonalgefängnis stösst dadurch vermehrt an die Kapazitätsgrenze. Der Regierungsrat hat daher im Herbst 2022 beschlossen, ein Wettbewerbsverfahren (Studienauftrag) für eine Erweiterung des Kantonalgefängnisses Frauenfeld durchzuführen. Die Ergebnisse der bereits durchgeführten Machbarkeitsstudien weisen auf einen Neubau oder Ergänzungsbau auf der heutigen Parzelle hin. Insgesamt sollen 120 Haftplätze zur Verfügung stehen, aufgeteilt in zehn Abteilungen mit je zwölf Haftplätzen. Die Abteilungen sollen durch ein flexibles Konzept für verschiedene Haftarten benutzt werden können. Im Januar 2024 entschied das Beurteilungsgremium, die Projektstudie der ARGE Bearth + Deplazes AG und Marques Architekten AG zur Weiterbearbeitung zu empfehlen.	Neu-/Ausbauprojekt	nicht def.	Insgesamt sollen 120 Haftplätze zur Verfügung stehen, aufgeteilt in zehn Abteilungen mit je zwölf Haftplätzen. Die Abteilungen sollen durch ein flexibles Konzept für verschiedene Haftarten benutzt werden können. (Aktuell 67 Plätze total)	Dezember 2035	+53	0
TG	Kantonalgefängnis Frauenfeld	Kantonal-gefängnis Frauenfeld - provisorische Haftplätze	Das Kantonsparlament genehmigte im Dezember 2024 einen Objektkredit, mit welchem auf dem Perimeter des Kantonalgefängnisses 10 zusätzliche provisorische Haftplätze gebaut werden sollen. Die Haftplätze sollen hauptsächlich für Untersuchungshaft genutzt werden. Die Haftplätze sollen 2026 in Betrieb genommen werden.	Neu-/Ausbauprojekt	UH		September 2026	+10	0

TI	Sezione Femminile - La Stampa	La Stampa	Création d'une section dédiée à l'exécution des peines pour les personnes de sexe féminin au sein de La Stampa. 11 places de cellule au total, dont une cellule mère-enfant, un atelier dédié et un espace extérieur spécifique.	Umnutzung	SV	01.01.2026 - Date indicative de mise en service	Dezember 2025	11	0
KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
VD	Établissement des Grands-Marais	Grands-Marais 1ère étape	Construction des 216 places de détention (48 places DAJ - 168 places exécution de peines)	Neu-/Ausbauprojekt	Flexibel	Construction des 410 places de détention (144 places DAJ - 266 places exécution de peines - chiffres s'affinant avec le temps dans la répartition des régimes, selon l'évolution réelle des besoins). Toutes les places sont construites selon un même standard et chaque place à une occupation prévue (travail et/ou formation).	Januar 2031	410	+266
VS	Centre de mesures	Centre de mesures - Granges	Établissement d'exécution de mesures qui accueillera des personnes condamnées à une mesure thérapeutique institutionnelle (art. 59.3 CP).	Neu-/Ausbauprojekt	MV	Établissement d'exécution de mesures qui accueillera des personnes condamnées à une mesure thérapeutique institutionnelle (art. 59.3).	Dezember 2030	+30	+30
VS	CE Pramont	CEP	Centre éducatif fermé pour personnes mineures et jeunes adultes. Augmentation de 3 unités de vie de 6 places chacune, soit 18 places concordataires supplémentaires au 31.12.2030. Le total des places au CEP sera ainsi de 51 places, dont 9 places non-concordataires. (Total places en 2022 = 33, soit 24 places pour le secteur concordataire, 5 places non-concordataires pour les MD et 4 places non-concordataires en DAJ.)	Neu-/Ausbauprojekt	Jugendliche		Dezember 2030	+18	+18
ZG	Erweiterung JVA Bostadel	JVA Bostadel	Mit dem Neubau einer Spezialabteilung innerhalb des bestehenden Sicherheitsperimeters können folgende Ziele erreicht werden: Der konkordatliche Bedarf an spezialisierten Haftplätzen für ca. 20 ältere und langzeitverwahrte Gefangene wird abgedeckt. Das «Abstandsgebot» zwischen verwahrten und nicht verwahrten Insassen kann eingehalten werden. Optimierung der Betriebsgrösse innerhalb des bestehenden Sicherheitsperimeters von heute 120 auf total 140 Plätze.	Neu-/Ausbauprojekt	Verwahrung	Die exakte Anzahl an Zellen ist noch nicht abschliessend definiert.	Oktober 2036	+20	+20
ZG	Totalsanierung JVA Bostadel	JVA Bostadel	Die JVA Bostadel wurde von 1972 bis 1977 geplant und realisiert. Die JVA verfügt heute über 120 Plätze, davon 108 im Normalvollzug und 12 in der Sicherheitsabteilung. Nach 42-jähriger intensiver Nutzung besteht ein hoher Sanierungsbedarf. Die Sanierung findet unter Betrieb statt, voraussichtlich zwischen 2028 und 2032. In dieser Zeit ist mit einer Reduktion von 20 bis max. 54 der 108 bestehenden Einzelzellen im Normalvollzug zu rechen.	Reduktion	SV	Die vorübergehende Reduktion bewegt sich zwischen 20 und max. 68 Plätzen im Normalvollzug. Sie ist abhängig von der Nutzung der für 2036 geplanten Spezialabteilung. Die Reduktion im Normalvollzug dauert voraussichtlich zwischen 2,5 und 4 Jahren.	Januar 2032	0	0
ZH	Ersatzneubau	Gefängnis Zürich	Für das Gefängnis Zürich ist ein Ersatzneubau geplant. Der Sanierungsbedarf wurde bereits vor einigen Jahren festgestellt. Der Ersatzneubau soll 90 Plätze für die Untersuchungs-	Neu-/Ausbauprojekt	UH	Von den ursprünglich 153 Plätzen sind derzeit nur noch 135 in Betrieb, da die Frauenabteilung mit 18	2031	-45	0

			haft umfassen und Anfang 2029 bis Mitte 2031 realisiert werden.			Plätzen nach Eröffnung des Gefängnisses Zürich West dorthin verlegt wurde.			

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
ZH	JVA +	JVA Pöschwies	Mit der geplanten Zentralisierung des geschlossenen Vollzugs wird die Kapazität des Standorts JVA Pöschwies erhöht. Das Flughafengefängnis bietet bereits per 1. April 2022 keine Plätze mehr für den Strafvollzug an (vgl. Projekt ZAA), aufgehoben wurde der geschlossene Vollzug auch in Horgen. Der geschlossene Vollzug im Gefängnis Affoltern soll mit der Inbetriebnahme der erweiterten JVA Pöschwies dereinst aufgehoben werden. Im Studienauftrag wird von einer Erhöhung der Kapazität um 120 (optional 180) Plätzen ausgegangen. Von 120 neuen Plätzen entfallen 90 auf den SV (davon 30 KSV) und 24 auf die Verwahrung und 6 auf den MV (Art. 59 StGB).	Neu-/Ausbauprojekt	SV / MV		Dezember 2034	+90 SV +30 MV	+90 SV +30 MV
ZH	Teilinstandsetzung Bezirksanlage Pfäffikon	Gefängnis Pfäffikon	Da die Gebäudehülle und die Gebäudetechnikanlagen am Lebensende stehen sowie die Sicherheitsabteilung des Gefängnisses den aktuellen Ansprüchen nicht mehr genügt, bedarf es einer grösseren Sanierung. Aus diesem Grunde wird das Gefängnis für die Dauer der Sanierungsarbeiten vom 01.01.2024 bis 31.10.2025 geschlossen.	Wiedereröffnung	UH	Mit Abschluss der Sanierungsarbeiten wird das Gefängnis wieder mit der bisherigen Kapazität von 80 Plätzen hochgefahren, wobei 12 Plätze als Sicherheitsabteilung ausgebildet werden.	Mitte 2026	+80	0
ZH	Aufhebung geschlossener Vollzug	Gefängnis Affoltern	Gemäss der in RRB 1091/2018 festgelegten Standortstrategie des Kantons Zürich für den geschlossenen Vollzug sollen die 65 Plätze für den geschlossenen Vollzug im Gefängnis Affoltern aufgehoben und im Perimeter der JVA Pöschwies im Rahmen des Projekts JVA+ ersetzt werden. Der Transfer dieser 65 Plätze von Affoltern nach Regensdorf wird frühestens im Jahr 2036 möglich sein.	Reduktion	SV		2036+	-65	-65
ZH	VZ Bachtel	VZ Bachtel	Das Vollzugszentrum Bachtel (VZB) plant den Neubau der zweiten Etappe, die funktional und architektonisch an die bestehende Infrastruktur anschliessen soll. Der Neubau wird modular konzipiert, um verschiedene Vollzugsformen – etwa den Normalvollzug sowie spezialisierte Bereiche wie Integrations- oder Altersvollzug – flexibel unter einem Dach zu vereinen. Geplant ist eine Kapazität von rund 100 bis 120 Plätzen, was eine moderate Erweiterung gegenüber den derzeit 94 Plätzen darstellt.	Erweiterung	SV	Es sollen 6 bis 20 Plätze im offenen Strafvollzug entstehen.	offen	+6	+6

KT	Projekt	Unterprojekt	Unterprojekt Anmerkung	Kategorie	Haftformen	Haftformen Anmerkung	Abschluss	Total Plätze	Total Konkordat
ZH	Gefängnis Dielsdorf	Gefängnis Dielsdorf	Das Gefängnis Dielsdorf soll zu einem Kompetenzzentrum für Frauenhaft weiterentwickelt werden, da weibliche Inhaftierte spezifische fachliche und betriebliche Anforderungen stellen, die sich auch baulich abbilden lassen. Ob sich alle Bedürfnisse am heutigen Standort umsetzen lassen, wird derzeit geprüft. Geplant ist ein Neubau mit drei Abteilungen zu je 20 Plätzen sowie einer Erweiterungsoption um 12 Plätze. Aufgrund der – im Realisierungsfall – geplanten Aufhebung des Frauenmoduls im GZW (Umwidmung in Plätze für die Untersuchungshaft für Männer) würde die Gesamtzahl der für den Frauenvollzug vorgesehenen Plätze gleichbleiben. Das Projekt befindet sich in der Planungsphase; konkrete Zeit- und Kostenangaben liegen noch nicht vor.	Erweiterung	UH	Zusätzlich sollen 15 Plätze für die UH entstehen.	offen	+15	0
ZH	Gefängnis Zürich West	Gefängnis Zürich West	Mit der Erweiterung Dielsdorf (siehe oben) wird das Frauenmodul im GZW künftig für Männer genutzt.	Umnutzung	UH	Es werden 12 Plätze für UH Frauen abgebaut und durch 12 Plätze UH Männer ersetzt.	Offen	-12 / + 12	0
ZH	Sanierung Massnahmenzentrum Uitikon	Massnahmenzentrum Uitikon	Die geschlossene Abteilung des Massnahmenzentrums Uitikon muss saniert werden. Die Kapazität muss für die Dauer der Sanierungsarbeiten von ca. Januar 2027 bis ca. Ende 2028 reduziert werden. Zwei der drei Gruppen der Geschlossenen Abteilung werden während dieser Zeit vorübergehend geschlossen. Mit Abschluss der Sanierungsarbeiten wird das Massnahmenzentrum wieder auf die bisherige Kapazität von 58 Plätzen hochgefahren.	Neu-/Ausbauprojekt	MV (inkl. vorzeitiger MV)	Zwei der drei Gruppen der Geschlossenen Abteilung werden während der Sanierung vorübergehend geschlossen, eine Gruppe reduziert mit 6 Plätzen (Jugendgruppe) aufrechterhalten.	Dez. 2028	0	0