

**Zeitschrift:** Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie =  
Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 1 (1987)

  

**Artikel:** Anstaltsplanung : aus der Sicht der Konkordate

**Autor:** Moggi, Franz

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1051054>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 29.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## ANSTALTSPLANUNG AUS DER SICHT DER KONKORDATE

Franz Moggi

### VORBEMERKUNGEN

Seit 1971 bin ich als Inspektor der kantonalen Polizeidirektion über die bernischen Gefängnisse, Heime und Anstalten tätig. Mein Pflichtenheft umfaßt neben der Aufsicht über die Vollzugseinrichtungen u.a. die Bearbeitung von Planungsfragen, Betriebs- und Vollzugskonzepten, Bauaufgaben usw., dies in enger Zusammenarbeit mit den Gefängnis-, Heim- und Anstaltsleitern. Seit rund 25 Jahren wirke ich zudem im Sekretariat des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz über die Planung im Strafvollzugswesen mit. Ich leite die Subkonferenz der konkordatlichen Gefängnis- und Anstaltsleiter und bin Mitglied der Arbeitsgruppe "Bestandesprobleme". Meine nachfolgenden Ausführungen zum Thema "Anstaltsplanung aus der Sicht der Konkordate" stützen sich deshalb im wesentlichen auf die Gegebenheiten des Kantons Bern und des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz ab; diesem gehören außer Bern die Kantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Luzern, Zug, Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt sowie Solothurn an. Die Situation in den Konkordaten der Ost- und Westschweiz ist mit derjenigen in unserem Konkordat aber weitgehend vergleichbar.

## EINLEITUNG

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist ausschliesslich Sache der Kantone. Gemäss Art.374 des Schweiz.Strafgesetzbuches vollziehen sie die von ihren Strafgerichten ausgefallten Urteile. Sie sorgen gemäss Art.382 des Schweiz.Strafgesetzbuches aber auch dafür, daß die für den Straf- und Massnahmenvollzug notwendigen und vom Gesetzgeber geforderten "Anstalten" zur Verfügung stehen und gesetzeskonform geführt werden. Die Kantone können dabei über die gemeinsame Errichtung von "Anstalten" Vereinbarungen treffen.

Unter Beachtung der Trennungsvorschriften des Schweiz.Strafgesetzbuches - einerseits zwischen Jugendlichen, jungen Erwachsenen und Erwachsenen sowie männlichen und weiblichen Eingewiesenen und andererseits zwischen Strafen und Massnahmen sowie Massnahmen untereinander - ergibt sich im Grunde genommen für jeden Kanton die Pflicht, weit über 20 verschiedene Einrichtungen allein für den Straf- und Massnahmenvollzug zu errichten und zu führen. Dieser Forderung vom Gesetz her ist kein Kanton, selbst nicht der heim- und anstaltsreiche Kanton Bern, gewachsen, auch wenn sie die für den Massnahmenvollzug anerkannten privaten Institutionen berücksichtigen.

## KONKORDATE

Zur gemeinsamen Bewältigung ihrer Aufgaben im Bereiche des Straf- und Massnahmenvollzuges an Erwachsenen haben sich die schweizerischen Kantone zu drei Vollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz mit 11 Kantonen datiert von 1959, dasjenige der Westschweiz mit heute 7 Kantonen von 1969; die ostschweizerische Verein-

barung ist bereits 1956 zustandegekommen und vereinigt acht Kantone.

Der Konkordatskonferenz als oberstem und politischem Organ der Region der Nordwest- und Innerschweiz - gebildet aus je einem Regierungsvertreter der 11 Kantone - kommen die folgenden Aufgaben zu:

- Aufsicht über die Anwendung und Auslegung des Konkordates,
- Erlaß von Ausführungsbestimmungen,
- Entscheidung in Streitfällen unter den Konkordatskantonen,
- Entscheid über die Errichtung oder Schließung von Konkordatsanstalten, d.h. die Anstaltsplanung,
- Auseinandersetzung mit Reformvorschlägen, z.B. in Verbindung mit der Revision des Strafgesetzbuches,
- Erlaß verbindlicher Richtlinien, z.B. über Urlaub, Verdienstanteil, Halbfreiheit, Halbgefängenschaft,
- Förderung der Aus- und Weiterbildung des Personals.

Unterstützt wird die Konkordatskonferenz in der Erfüllung ihrer Aufgabe durch die Subkonferenzen der Einweisungs- und Vollzugsbeamten und der Gefängnis- und Anstaltsleiter, durch die deutschschweizerische Koordinationskommission im Jugendmaßnahmenvollzug, durch Arbeitsgruppen und durch ein Dreiersekretariat.

## ANSTALTSPLANUNG

Ausgelöst durch die Absicht des Kantons Bern, in Hindelbank eine neue, regionale Anstalt für den Vollzug von Strafen und Maßnahmen an Frauen zu bauen, begannen in der Region Nordwest- und Innerschweiz bereits Mitte der fünfziger Jahre Gespräche unter einigen Kantonen zur gemeinsamen Anstaltsplanung. In diesen Gesprächen ließen sich die Regierungsvertreter, die Vollzugsfachleute und die Experten von der

dazumal vorherrschenden Meinung leiten, daß die schweizerische wie auch die ausländische Wohnbevölkerung und parallel dazu die Zahl der Verurteilungen zu unbedingten Strafen und Maßnahmen und die Einweisungen in die Vollzugsanstalten auch in den folgenden Jahren fast explosionsartig ansteigen würden. Das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz ließ deshalb 1959 nicht nur von 8 der 11 Kantone insgesamt 1 875 Vollzugsplätze einbringen. Die Konkordatskonferenz beauftragte zusätzlich den Kanton Basel-Landschaft mit dem Bau einer Arbeitserziehungsanstalt für Männer mit 80 Plätzen und den Kanton Bern mit dem Ausbau der Anstalten Hindelbank für Frauen von 80 auf 170 Plätze.

Die prognostizierte Explosion innerhalb der schweizerischen Wohnbevölkerung traf wegen eines starken Geburtenrückgangs nicht ein; eine weiterhin starke Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung wurde wegen der Gefahr der Überfremdung auf politischem Wege gestoppt. Die Zahl der sogenannten administrativen Einweisungen - wegen Liederlichkeit, Arbeitsscheue, Prostitution, Trunksucht etc. - ging aus verschiedenen Gründen entscheidend zurück. Die Pille deckte gewisse sittliche Verfehlungen und hatte einen massiven Rückgang der Verurteilungen wegen qualifizierter Unzucht zur Folge, die andauernde Hochkonjunktur senkte die Zahl der Vermögensdelikte. Das Sanktionensystem einerseits und die praktische Durchführung des Straf- und Maßnahmenvollzuges andererseits gerieten zunehmend unter Beschuß und die Richter gewährten vermehrt den bedingten Strafvollzug. Als Folge davon gingen die Einweisungen, insbesondere zum Vollzuge von Gefängnis- und Zuchthausstrafen, stark zurück. Die Bestände in den Vollzugsanstalten brachen zusammen und fielen in einer ganzen Reihe von Vollzugsbetrieben unter das von der Infrastruktur her vorgegebene "Existenzminimum". Die Konkordate reagierten auf diese überraschende Entwicklung damit, daß sie im Rahmen der Anstaltsplanung in verschiedenen Schritten einer-

seits der Schließung einer ganzen Reihe von Anstalten zustimmten, aber andererseits auch einen massiven Platzabbau in den größeren Vollzugsanstalten befürworteten. Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz ging als Folge davon das Platzangebot in den staatlichen Anstalten von 1 875 im Jahre 1959 auf 1 690 im Jahre 1972, 1 144 im Jahre 1980 und 1 017 ab 1985, d.h. um rund 45 % zurück. Diesem außerordentlichen Platzabbau in den klassischen Vollzugsanstalten stand allerdings ab Beginn der achtziger Jahre ein leicht erhöhtes Platzangebot in privaten Institutionen - Wohngemeinschaften, Heilstätten - für den Maßnahmenvollzug zur Verfügung.

Seit Beginn der achtziger Jahre nahmen die Bestände in den schweizerischen Vollzugsanstalten - entsprechend der in den umliegenden Staaten bereits bekannten Entwicklung - wieder stark zu. Diese gegenläufige Bewegung war insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Die zunehmende Zahl von Verurteilungen von Ausländern mit Wohnsitz im Ausland, d.h. von "Kriminaltouristen", zu meist langen Strafen;
- die eindeutige Strafverschärfung bei Verurteilungen von Drogenhändlern und Drogenhändlerinnen aus dem In- und Ausland;
- die konsequentere strafrechtliche Verfolgung von Wirtschaftskriminalität;
- die vermehrte vorzeitige Einweisung zum Straf- und Maßnahmenvollzug in Erwartung des Urteils, nicht zuletzt zur Entlastung der überfüllten Bezirks- und Untersuchungsgefängnisse.

Die Bestandesentwicklung in den Anstalten des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz zeigte folgendes Bild:

1980: 836  
 1982: 810  
 1983: 898  
 1984: 958 und

Januar 1985: 990

bei einer Warteliste von 120 bis 150 Männern und Frauen. Die Bestandeszunahme betrug innerhalb von gut zwei Jahren - die auf Einweisung Wartenden miteingerechnet - rund 315 Personen oder knapp 40 Prozent.

Am 31. Oktober 1984 setzte die Konkordatskonferenz der Nordwest- und Innerschweiz eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Konkordatssekretären, Anstaltsleitern sowie Einweisungs- und Vollzugsbeamten, ein mit dem Auftrag:

- Den Ist-Zustand bezüglich Platzangebot, Belegung und Erweiterungsmöglichkeiten zu erheben;
- die Bestandsentwicklung in der Vergangenheit und in der Zukunft zu prüfen;
- Lösungen des Bestandesproblems zu suchen, von einfachen Steuerungsmaßnahmen bei der Einweisung bis zur Bereitstellung neuer Anstaltsabteilungen und Anstalten;
- Zuhanden der Herbstkonferenz 1985 einen ersten Bericht zu erstatten und konkrete Anträge zu stellen.

Die Arbeitsgruppe tat sich namentlich schwer mit der Beurteilung der künftigen Bestandesentwicklung aus der Überlegung heraus, daß Fehleinschätzungen zu Fehlentscheidungen und diese wiederum zu Fehlinvestitionen führen müßten. Sie berücksichtigte dennoch nicht allein gesicherte Zahlen, sondern auch eine ganze Reihe weiterer, wenn auch unsicherer Faktoren:

- Die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz, die ausländischen Gastarbeiter eingeschlossen;
- die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz und im Ausland, unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit;
- das Ausmaß des Zustroms sogenannter "Kriminaltouristen";
- die Entwicklung in der internationalen Drogenszene und die Frage der Entkriminalisierung der weichen Drogen;
- die Auswirkungen einer Inkraftsetzung der Vereinbarung über den Vollzug von Strafen im Heimatstaat;
- die Lösung des Problems der Dienstverweigerer aus Glaubens- und Gewissens- und auch aus politischen Gründen;
- das Resultat der eingeleiteten Revision des schweiz. Strafgesetzbuches mit Bezug auf den Sanktionenkatalog;
- die Effizienz der Arbeit von Polizei- und Justizorganen und die Entwicklung der Strafpraxis der Gerichte.



Aufgrund ihrer sehr gründlichen Abklärungen vertrat die Arbeitsgruppe die Ansicht, daß die Zahl der Zuweisungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug in den Jahren 1986 bis 1988 weiter, wenn auch etwas verlangsamt zunehmen werde, was ein leicht erhöhtes Platzbedürfnis ergebe. Ab 1989 sei mit einer weiteren Verlangsamung, evtl. gar mit einem Null-Wachstum zu rechnen. Sie prognostizierte für 1988 ein Platzbedürfnis von 1 200 oder ein Manko von rund 180 Plätzen, und sie schlug der Konkordatskonferenz vom 15. November 1985 zur Lösung des Problems die folgenden kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen vor:

#### Kurzfristige Maßnahmen:

- Größere Zurückhaltung bei der Gewährung von Strafaufschub auf Jahresende zur gleichmäßigeren Auslastung der Anstalten über das ganze Jahr;
- Ausdehnung der Vollzugsform der Halbgefängenschaft auf Strafen bis zu 5 Monaten;
- vermehrte Gewährung der bedingten Entlassung bei Ausländern mit Landesverweis, in der Regel auf den frühest möglichen Zeitpunkt;
- bessere Ausschöpfung der Möglichkeit der Gewährung der Halbfreiheit;
- volle Ausnützung der bestehenden Raumreserven in den Vollzugsanstalten durch die Aktivierung unfunktionierter Unterkünfte, unbesetzter Krankenzimmer oder leerstehender Dienstwohnungen.

#### Mittelfristige Maßnahmen:

- Hinwirken auf einen möglichst raschen Abschluß der Revision des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel;
- Kontaktnahme mit den Justizorganen im Hinblick auf eine vernünftige Ausschöpfung des vom Gesetz gegebenen Strafrahmens;
- Hinwirken auf eine möglichst baldige Lösung des Problems der Dienstverweigerung;
- Erweiterung bestehender Strafanstalten - wie Oberschöngrün, Wauwilermoos, Thorberg und Bostadel - und vermehrte Zuweisung "Rückfälliger mit einer günstigen Kriminalprognose" in Erstmaligenanstalten.

#### Langfristige Maßnahmen:

- Beschleunigung der Revision des Schweiz. Strafgesetzbuches;
- Errichtung neuer Anstalten für den Straf- und Maßnahmenvollzug an



Männern; Aufnahme von Kontakten mit den Regionen der Ost- und Westschweiz zwecks Errichtung von Anstalten oder Anstaltsabteilungen für den Vollzug an Frauen.

Die Konkordatskonferenz setzte sich intensiv mit dem Maßnahmenpaket auseinander, stimmte einigen Änderungen zu, lehnte andere aus politischen Überlegungen ab. Sie beauftragte die Arbeitsgruppe, die Bestandesentwicklung weiter zu verfolgen und im Frühjahr 1986 einen Zwischenbericht zu erstatten.

Die Arbeitsgruppe tat dies und stellte zu ihrem großen Erstaunen fest, daß sich Anfang 1986 die Bestandes- resp. Platzprobleme nicht weiter verschärft, sondern im Gegenteil entschärft hatten, daß also einmal mehr die sehr vorsichtig gestellte Prognose nicht zutraf. Wohl bestanden für die geschlossenen Strafanstalten für Männer und die Frauenanstalt noch Wartelisten, die halboffenen Strafanstalten und das Maßnahmenvollzugszentrum für Männer in St.Johannsen vermochten jedoch alle Zugewiesenen aufzunehmen. Ja, im Frühjahr 1986 gingen die Zuweisungen derart zurück, daß einzelne Vollzugsbetriebe bereits wieder von Unterbeständen sprachen; sie hatten in der Zwischenzeit ihren Betrieb auf Vollbestand ausgerichtet und insbesondere zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten geschaffen und vermochten nun die Arbeitsaufträge nicht mehr fristgerecht zu erledigen.

Die Gründe dieser begrüßenswerten, aber doch überraschenden Entwicklung waren nach Auffassung der konkordatlichen Arbeitsgruppe die folgenden:

- Gemäß der Datenbank des Bundesamtes für Statistik war die Zahl der Verurteilungen zu bedingten und unbedingten Freiheitsstrafen rückläufig;
- parallel zum Rückgang der Verurteilungen wurden gesamthaft weniger Männer und Frauen in die Vollzugsanstalten eingewiesen;
- sowohl die Halbfreiheit als auch die bedingte Entlassung wurden 1985 vermehrt gewährt.

Diese eher günstige Bestandesentwicklung hielt bis heute an. Wohl blieben die Bestände in den Sommermonaten 1986 verhält-

nismäßig hoch, und im November 1986 zeigte sich gar ein Einweisungsengpaß. Zu einer Überfüllung der Gefängnisse und Anstalten kam es jedoch nicht, mit Ausnahme der Anstalten für Frauen in Hindelbank. Hier bestand Anfang 1987 eine Warteliste mit 38 Frauen aus 13 Kantonen. Dafür trat im Rahmen der konkordatlichen Anstalts- und auch Vollzugsplanung ein anderes Problem sehr stark in den Vordergrund: Der äußerst hohe Anteil an Ausländern in den geschlossenen Männeranstalten und der Frauenanstalt Hindelbank. Dieser betrug am 1. August 1986 gemäß einer Mitteilung des Bundesamtes für Statistik z.B.:

- 60,2 % in der Strafanstalt Thorberg,
- 48,1 % in der Strafanstalt Lenzburg und
- 64,5 % in der Strafanstalt Bostadel.

Von den effektiv 257 Ausländern in diesen drei Anstalten handelte es sich um 143 Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (56 %) und um 114 sog. Kriminaltouristen (44 %). 64 % der ausländischen Eingewiesenen stammten allein aus den vier Staaten Italien, Jugoslawien, Türkei und Sri Lanka.

Der außerordentlich hohe Anteil an Ausländern brachte den betroffenen Vollzugsbetrieben nicht nur Belastungen und Probleme, sondern Schwierigkeiten von großer Tragweite:

- Das Anstaltsregime mußte sich zunehmend nach den Ausländern ausrichten; das Sicherheitsbedürfnis wurde von ihnen bestimmt;
- die in die Minorität verdrängten Schweizer fühlten sich mehr und mehr in einen "Ausländerknast" versetzt und bedroht;
- das Personal wurde im Aufsichts-, Betreuungs- und Arbeitsbereich stark belastet bis überfordert;
- die Anstaltsleitungen sahen sich vor eine Reihe echter Betriebs-, Organisations- und Führungsprobleme gestellt;
- der gesetzliche Auftrag konnte von den Anstalten nicht mehr voll wahrgenommen werden.

Anfang November 1986 beantragte die Arbeitsgruppe der Konkordatskonferenz,

- die Ablehnung der Durchführung der geschlossenen Internierung bedingt oder definitiv entlassener Ausländer in Gefängnissen und Vollzugsanstalten; hier bietet sich eine Bundeslösung im Strafdetachment Zugerberg an;
- die gleichmäßigere Verteilung der ausländischen Delinquenten auf die einzelnen Strafanstalten derselben Kategorie, insbesondere auf die geschlossenen Anstalten Thorberg, Lenzburg und Bostadel;
- die vermehrte Einweisung von Ausländern mit gewissen Beziehungen zur Schweiz und damit ohne ausgesprochene Fluchtgefahr in die halboffenen Strafanstalten.

Diesen Anträgen stimmte die Konkordatskonferenz einstimmig zu.

Der Versuch des Kantons Bern, den Empfehlungen der Konkordatskonferenz zu folgen und einige leichtere Fälle tamilscher Drogenhändler in die halboffenen Strafanstalten Witzwil einzuweisen, scheiterte jedoch gründlich; gruppenweise entzogen sich die Tamilen dem weiteren Strafvollzug.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Planung im Straf- und Massnahmenvollzug und insbesondere im Anstaltswesen ist eine vordringliche und wichtige Aufgabe von Kantonen und Konkordaten. Die Vollzugsaufgabe kann nur sinnvoll erfüllt werden, wenn einerseits die vom Gesetz verlangten, spezialisierten Anstalten und Anstaltsabteilungen vorhanden sind und diese andererseits genügend, d.h. nicht zu viel und auch nicht zu wenig Plätze anbieten.

Diese Vollzugs- und Anstaltsplanung, vor allem aber die Umsetzung der Ergebnisse in die Tat, benötigt sehr viel Zeit. Vom Augenblick des Grundsatzentscheides über die Errichtung einer neuen Vollzugsanstalt - auch als Ersatz für eine bestehende Anstalt - bis zu deren Bau und Inbetriebnahme ver-

streichen im günstigsten Falle 10, meist aber 12 bis 15 Jahre. Innerhalb dieser langen Jahre ändert sich die Auffassung über Sinn und Zweck des Strafens, treten neue gesetzliche Bestimmungen in Kraft, entwickelt, wandelt sich der Straf- und Massnahmenvollzug und verändern sich die Anforderungen an die Vollzugseinrichtungen. Dabei sind gewisse Entwicklungen, wie z.B. im Bestand oder in der Zusammensetzung der Insassenpopulation, nicht oder nur schwer voraussehbar; öfters müssen sie recht unvermittelt einfach zur Kenntnis genommen werden. Nicht selten trifft auch die Situation ein, daß sich Entwicklungen, kaum daß auf sie eingegangen werden kann, plötzlich in einer völlig anderen Richtung bewegen. Die Planung im Straf- und Massnahmenvollzug und im Anstaltswesen ist deshalb nicht nur ein langwieriges, sondern auch ein schwieriges Unterfangen. Sie verlangt von den Verantwortlichen in Kantonen und Konkordaten nicht allein ein gewisses Maß an Weitsicht, sondern auch viel Flexibilität und Risikobereitschaft. Die Anstaltsplanung darf nicht eine periodische Aufgabe bleiben; die Auseinandersetzung mit ihr muß eine dauernde sein.

Franz Moggi  
Gefängnisinspektor des Kantons Bern  
Kramgasse 20  
3011 Bern

