



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 6/2015–2016

|    | Inhalt  | Seite |
|----|---|-------|
| 6. | Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Cazis . . . . | 295   |



## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| <b>6. Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Cazis</b> |     |
| <b>I. Das Wichtigste in Kürze</b> .....                                     | 295 |
| <b>II. Ausgangslage</b> .....   | 297 |
| 1. Zuständigkeit im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug .....              | 297 |
| 2. Vollzugsgrundsätze und Ziele des Straf- und Massnahmenvollzugs .....     | 298 |
| 3. Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Graubünden heute .....            | 300 |
| 3.1 JVA Realta .....  | 300 |
| 3.2 JVA Sennhof .....   | 301 |
| <b>III. Bedarf</b> .....  | 301 |
| 1. Handlungsbedarf .....  | 301 |
| 1.1 Vollzugssituation in der JVA Sennhof im Allgemeinen .....               | 301 |
| 1.2 Aussensicherung, Fluchtvermeidung, Erschliessungswege .....             | 302 |
| 1.3 Betriebsabläufe und räumliche Ausgestaltung .....                       | 302 |
| 1.4 Arbeitsplatzqualität .....  | 303 |
| 1.5 Gesamtbedarf Schweiz und Ostschweizer Strafvollzugskonkordat .....      | 303 |
| 1.6 Bedarf verschiedener Vollzugsangebote .....                             | 304 |
| 1.7 Gesamtwürdigung Handlungsbedarf .....                                   | 305 |
| 2. Handlungsmöglichkeiten .....   | 305 |
| 2.1 Strategiebericht .....  | 305 |
| 2.2 Variantenvergleich und Entscheid zu Gunsten Neubau .....                | 306 |
| 2.3 Gesamtwürdigung Handlungsmöglichkeiten .....                            | 307 |
| 2.4 Bisherige Beurteilung durch die Regierung und den Grossen Rat .....     | 308 |
| <b>IV. Betriebliche Aspekte</b> .....                                       | 311 |
| 1. Betriebs- und Betreuungskonzept .....                                    | 311 |
| 2. Auswirkungen .....   | 311 |
| 2.1 Untersuchungshaft und ausländerrechtliche Administrativhaft .....       | 311 |
|   | 293 |

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| 2.2          | Gärtnerei .....   | 312 |
| 2.3          | Nutzung Sennhofareal .....                              | 313 |
| <b>V.</b>    | <b>Projektierung</b> .....                              | 314 |
| 1.           | Testplanung Variante «Nuovo» .....                      | 314 |
| 2.           | Planungswettbewerb .....                                | 315 |
| 3.           | Projektentwicklung .....                                | 316 |
| 4.           | Raumprogramm .....                                      | 318 |
| 5.           | Standort .....  | 319 |
| 6.           | Raumplanung .....                                       | 320 |
| 7.           | Projektbeschreibung .....                               | 320 |
| 8.           | Energie und Nachhaltigkeit .....                        | 321 |
| <b>VI.</b>   | <b>Kostenberechnung und Finanzierung</b> .....          | 322 |
| 1.           | Finanzplan .....  | 322 |
| 2.           | Kosten .....  | 323 |
| 2.1          | Anlagekosten .....                                      | 323 |
| 2.2          | Betriebs- und Nutzungskosten .....                      | 325 |
| 2.2.1        | Betriebskosten .....                                    | 325 |
| 2.2.2        | Kalkulatorische Nutzungskosten .....                    | 327 |
| 3.           | Finanzierung .....                                      | 329 |
| <b>VII.</b>  | <b>Finanzkompetenzen und Kreditbereitstellung</b> ..... | 329 |
| 1.           | Zuständigkeit .....                                     | 329 |
| 2.           | Berücksichtigung der Teuerung .....                     | 330 |
| 3.           | Kreditbereitstellung .....                              | 331 |
| <b>VIII.</b> | <b>Anträge</b> .....                                    | 332 |
| <b>IX.</b>   | <b>Anhänge</b> .....                                    | 333 |
| 1.           | Terminplan .....  | 333 |
| 2.           | Pläne und Visualisierungen .....                        | 334 |

## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

6.

### **Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Cazis**

Chur, den 26. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Antrag für den Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Cazis.

#### **I. Das Wichtigste in Kürze**

Der Justizvollzug, das heisst der Vollzug von Strafen und Massnahmen, ist gemäss Bundesverfassung und Schweizerischem Strafgesetzbuch Aufgabe der Kantone. Diese haben die von den Gerichten gefällten Urteile zu vollziehen und müssen Anstalten errichten und betreiben. Dazu haben sich die Kantone zu insgesamt drei Konkordaten zusammengeschlossen. Graubünden gehört mit Zürich, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Glarus, Appenzell A. Rh. und Appenzell I. Rh. zum Ostschweizer Strafvollzugskonkordat. Der Kanton Graubünden führt auch für Insassen des Ostschweizer Konkordats zwei Justizvollzugsanstalten (JVA), zum einen für den offenen Vollzug die JVA Realta in Cazis und zum anderen für den geschlossenen Vollzug die JVA Sennhof in Chur. Die JVA Sennhof verfügt insgesamt über 57 Plätze, davon 33 für den geschlossenen Vollzug an Männern, aber auch an Frauen und Jugendlichen. 20 Plätze dienen der ausländerrechtlichen Administrativhaft, die restlichen der Untersuchungshaft. Die JVA Sennhof liegt mitten in der Stadt, am Rande der Altstadt, verfügt über enge, verwinkelte Räumlich-

keiten und ist in die Jahre gekommen. Sie entspricht den Menschenrechtsbedingungen kaum noch und kann sowohl aus sicherheitstechnischen, betrieblichen und baulichen als auch aus finanziellen Überlegungen mittel- bis längerfristig nicht mehr aufrechterhalten werden.

In der Schweiz ist seit längerem die gesellschaftliche Tendenz nach mehr Sicherheit feststellbar. Dies zeigt auch unmittelbare Auswirkungen auf den Justizvollzug. Die Forderung nach längeren und schärferen Sanktionen und eine restriktivere Vollzugs- und insbesondere Entlassungspraxis führen dazu, dass besonders im geschlossenen Vollzug nicht mehr genügend Vollzugsplätze zur Verfügung stehen. Heute fehlen in der Schweiz gemäss der aktuellsten, im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erhobenen «Anstaltsplanung 2013» rund 980 Plätze im geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug, davon rund 140 im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat. Diese Situation wird sich künftig angesichts der zurückhaltenden Entlassungspraxis noch verschärfen.

Die Situation in der JVA Sennhof sowie der gleichzeitige Bedarf an zusätzlichen Vollzugsplätzen haben die Regierung veranlasst, einen Auftrag zur Planung des Baus einer neuen geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, in unmittelbarer Nähe zur bestehenden offenen Justizvollzugsanstalt und der psychiatrischen Klinik Beverin, zu erteilen. Damit sollen die in der JVA Sennhof bestehenden Mängel behoben und gleichzeitig der ostschweizerische Bedarf an geschlossenen Vollzugsplätzen teilweise gedeckt werden. Zudem soll die Konzentration des Justizvollzugs in Realta verschiedene Synergiemöglichkeiten mit den benachbarten Betrieben eröffnen.

Geplant und dem Grossen Rat zum Bau vorgeschlagen wird eine geschlossene Justizvollzugsanstalt mit insgesamt 152 Plätzen, davon zehn in der Eintrittsabteilung, 100 für den Normalvollzug, 20 für Straftäter mit psychischen Störungen sowie zehn in der Altersabteilung. Zwölf Plätze sind für den Vollzug der Untersuchungshaft, für den Vollzug an Frauen und Jugendlichen sowie für Ersatzfreiheitsstrafen vorgesehen. Für die Erstellung der neuen JVA Realta wird mit Investitionskosten von 119 Mio. Franken gerechnet. Der Bund unterstützt die Aufhebung der JVA Sennhof sowie den Neubau und hat einen Baubeitrag in der Höhe von rund 33 Mio. Franken in Aussicht gestellt, was für den Kanton zu Nettoinvestitionen von rund 86 Mio. Franken führt.

Der Kanton Graubünden hat aufgrund der Anzahl der von Bündner Gerichten ausgesprochenen Verurteilungen der letzten Jahre einen durchschnittlichen Bedarf an rund 20 geschlossenen Vollzugsplätzen. Mit dem Neubau können aufgrund der Anstaltsgrösse Kostenvorteile genutzt und zusätzliche Kostgelder aus den anderen Konkordatskantonen generiert werden. Das Ostschweizer Konkordat und dessen bevölkerungsreichste Kantone Zürich und St. Gallen haben ihre Bedürfnisse und Bereitschaft, Zuweisungen nach Realta vorzunehmen, wiederholt mittels Absichtserklärungen an-

gezeigt. Dies macht den Bau der neuen Justizvollzugsanstalt aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Mit dem aus dem laufenden Betrieb erzielten Ertragsüberschuss kann ein jährlicher Deckungsbeitrag an die Investitionskosten geleistet und die Gesamtrechnung des Justizvollzugs in Graubünden entlastet werden. Gegenüber der Betriebsrechnung der JVA Sennhof wird sich das Ergebnis voraussichtlich um rund 3.4 Mio. Franken verbessern. Für den Betrieb sind insgesamt 109 Mitarbeitende notwendig. Davon sind rund 80 Stellen neu zu schaffen. Der Neubau ist deshalb auch volkswirtschaftlich für Graubünden und insbesondere für die Region Heinzenberg/Domleschg von Bedeutung. Die neue Anlage wird sicherheitstechnisch auf dem neuesten Stand sein und lässt sich betrieblich besser führen. Verbessern lässt sich auch die Situation des Personals, das heute in der engen JVA Sennhof unter schwierigen Bedingungen arbeiten muss.

## **II. Ausgangslage**

### **1. Zuständigkeit im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug**

Gemäss Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) sowie Art. 372 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311) fällt der Strafvollzug in den Aufgabenbereich der Kantone. Diese haben einerseits die von ihren Gerichten gefällten Urteile zu vollziehen (Art. 372 StGB) und müssen andererseits Anstalten errichten und betreiben (Art. 377 StGB). Vor dem Hintergrund des gesetzlich vorgeschriebenen einheitlichen Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen sowie der Aufgabenzuweisung an die Kantone haben sich diese in den Jahren 1956 bis 1963 zu drei Strafvollzugskonkordaten (Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, der Westschweiz sowie der Ostschweiz) zusammengeschlossen. Der Kanton Graubünden ist zusammen mit den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., St. Gallen und Thurgau Mitglied des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats. In Art. 9 des Konkordats der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 (BR 350.400) verpflichten sich die Kantone, die von ihnen zu vollziehenden Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen in den Konkordatsanstalten zu vollziehen. Auch die Justizvollzugsanstalten Sennhof und Realta werden als Konkordatsanstalten geführt.

Gemäss Art. 12 des Gesetzes über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (JVG; BR 350.500) unterhält der Kanton Graubünden die für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen notwendigen Institutionen. Der Grosse Rat sorgt in eigener Kompetenz für den Bau und Unterhalt dieser Anstalten nach den Vorschriften des Strafgesetzbuchs und der inter-

kantonalen Vereinbarungen. Diesbezügliche Sachentscheide können vom Grossen Rat als gebundene Ausgaben in abschliessender Kompetenz beschlossen werden. Über die Mitbenützung der eigenen Anstalten und den Vollzug eigener Urteile in ausserkantonalen Anstalten trifft die Regierung mit anderen Kantonen die im Rahmen der interkantonalen Anstaltsplanung erforderlichen Vereinbarungen.

## **2. Vollzugsgrundsätze und Ziele des Straf- und Massnahmenvollzugs**

Unter dem Begriff «Straf- und Massnahmenvollzug» wird allgemein der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen (z.B. unbedingte Freiheitsstrafen, stationäre therapeutische Massnahmen, Verwahrung) verstanden. Darunter fallen aber auch die Vollstreckung und der Vollzug anderer strafrechtlicher Sanktionen (z.B. Bussen, Geldstrafen, gemeinnützige Arbeit, Berufsverbot, Einziehung). Im vorliegenden Kontext sind insbesondere diejenigen Regelungen von Bedeutung, welche die Vollstreckung und den Vollzug von freiheitsentziehenden Sanktionen (Strafen und Massnahmen) betreffen.

Der Vollzug einer Strafe verfolgt verschiedene Ziele. In der Öffentlichkeit stehen oft die Vergeltung für das Begehen einer Straftat oder der Schutz der Allgemeinheit vor einem gefährlichen Täter im Vordergrund. Das Hauptziel der gesetzlichen Bestimmungen im Strafgesetzbuch besteht in der Förderung des sozialen Verhaltens des Gefangenen, insbesondere der Fähigkeit, straffrei zu leben (Art. 75 StGB). Der Gefangene ist zur Arbeit verpflichtet. Diese hat so weit als möglich seinen Fähigkeiten, seiner Ausbildung und seinen Neigungen zu entsprechen (Art. 81 StGB). Dem Gefangenen ist bei Eignung nach Möglichkeit Gelegenheit zu einer seinen Fähigkeiten entsprechenden Aus- und Weiterbildung zu geben (Art. 82 StGB). Im Rahmen des Vollzugs von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen sind deshalb auch Voraussetzungen und Rahmenbedingungen hinsichtlich des Vollzugsendes zu schaffen. Mit der Strafe sollen aber auch eine spezialpräventive Wirkung auf den Täter und eine generalpräventive Wirkung auf die Gesellschaft erreicht werden. Das bedeutet, der Täter soll durch die Strafe von der Begehung weiterer Straftaten abgeschreckt sowie über Besserung, Erziehung und Wiedergutmachung von der Begehung weiterer Straftaten abgehalten werden (spezialpräventive Wirkung). Potenzielle Täter sollen durch die Bestrafung eines anderen Täters abgeschreckt werden und der rechtstreue Mensch soll durch die Bestrafung eines Täters in seinen Normvorstellungen bestärkt werden (generalpräventive Wirkung).

Das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung der Schweiz äussert sich auch im Bereich des Justizvollzugs. Rück- oder auch nur Zwischenfälle innerhalb der Einrichtungen oder anlässlich von Vollzugslockerungen erhalten grosse



mediale Aufmerksamkeit und rufen nach härteren Strafen oder härterem Vollzug. Vor diesem Hintergrund hat der Nationalrat am 16. März 2012 das Postulat Amherd «Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz; 11.4072» angenommen und den Bundesrat aufgefordert, dem Parlament einen Bericht über den Stand des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz vorzulegen. Das Postulat Amherd nimmt Bezug auf Vorfälle im Straf- und Massnahmenvollzug, welche sich in den letzten Jahren ereignet haben. Es handelt sich dabei um Fälle, die landesweit für Aufsehen sorgten, wie beispielsweise der «Fall Lucie», «Fall Jean-Louis B.», «Fall Marie» und «Fall Adeline». Der Bericht des Bundesrates erläutert und analysiert jene Vorfälle zwischen 2009 und 2013, für welche Mitte Oktober 2013 entweder ein publizierter Untersuchungsbericht oder eine offizielle Information vorlagen. Das Sicherheitsbedürfnis von Gesellschaft und Politik wird sich demnach so rasch nicht ändern. Die Tendenz geht vielmehr in Richtung längerer und schärferer Sanktionen. Entsprechend zielen die gegenwärtigen Bestrebungen des Bundesrats im Bereich des allgemeinen Teils (Änderungen des Sanktionenrechts) und des besonderen Teils (Harmonisierung der Strafraumen) des StGB einerseits auf die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen und andererseits auf eine längere Dauer der Freiheitsstrafen hin.

Der schweizerische Strafvollzug zeichnet sich durch die verschiedenen Vollzugsstufen aus, deren Ziel die Resozialisierung des Täters ist. Noch vor der rechtskräftigen Verurteilung greifen Untersuchungs- oder Sicherheitshaft. Eine solche wird angeordnet, wenn eine Person dringend verdächtigt wird, eine Tat begangen zu haben und zudem Flucht-, Verdunkelungs-, Wiederholungs- oder Ausführungsfahr besteht. Das StGB ermöglicht einer verhafteten Person im Weiteren, den Straf- oder Massnahmenvollzug vorzeitig anzutreten, sofern zu erwarten ist, dass diese zu einer unbedingten Freiheitsstrafe bzw. einer stationären Massnahme verurteilt wird und der Stand des Untersuchungsverfahrens es zulässt. Die betroffene Person hat dazu ein Gesuch zu stellen. Bei Gutheissung des Gesuchs wechselt die Person von der Untersuchungshaft, welche in der Regel in einem Gefängnis durchgeführt wird, in eine geeignete Vollzugsinstitution. Grundsätzlich gilt in einem solchen Fall das normale Vollzugsrecht, d.h. der Vollzugsalltag dieser Person ist den rechtskräftig verurteilten Personen weitgehend gleich gestellt. Nach rechtskräftiger Verurteilung tritt der Täter den Normalvollzug in einer offenen oder geschlossenen Justizvollzugsanstalt an. Als weitere Vollzugsstufe kann ein Arbeitsexternat bewilligt werden, wonach der Gefangene weiterhin der Strafvollzugsbehörde untersteht, jedoch sein Arbeits- und/oder Wohnort ausserhalb der Anstalt liegt. Die letzten Vollzugsstufen betreffen die bedingte und schliesslich die endgültige Entlassung aus dem Strafvollzug, wobei im Rahmen einer bedingten Entlassung die Möglichkeit besteht, eine Probezeit und/oder Bewährungshilfe anzuordnen sowie Weisungen zu erteilen.

### **3. Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Graubünden heute**

Der Kanton Graubünden betreibt gemäss Vorgaben von Art. 12 Abs. 1 JVG in Verbindung mit Art. 9 der Justizvollzugsverordnung (JVV; BR 350.510) zwei Justizvollzugsanstalten. In Chur befindet sich die als geschlossene Anstalt geführte JVA Sennhof mit 33 geschlossenen Vollzugsplätzen. In der offen geführten JVA Realta in Cazis stehen 99 Plätze im offenen Strafvollzug zur Verfügung.

#### ***3.1 JVA Realta***

Die JVA Realta, bestehend aus den Anstaltsgebäuden und einem Gutsbetrieb, erfüllt sämtliche Konkordatsanforderungen und ist seit Jahren gut ausgelastet (Zellenbelegung 2010 92.5%, 2011 90.4%, 2012 93.2%, 2013 94.6% und 2014 94.5%). Sie bietet den Insassen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, Holzbau, Metzgerei, Küche, Lingerie und Hausdienst. Dem Vollzugspersonal können zeitgemässe Arbeitsplätze geboten werden. Die Anstalt wurde in den Jahren 1999 bis 2004 umfassend saniert und befindet sich baulich sowie betrieblich in einem guten Zustand. Der Gutsbetrieb als wichtiger Arbeitsplatz für Insassen (er bietet Arbeitsplätze für rund 45 Insassen) weist demgegenüber in den kommenden Jahren einen erhöhten Unterhaltsbedarf auf. Nebst dem offenen Strafvollzug bietet die JVA Realta 16 Plätze in der ausländerrechtlichen Administrativhaft und fünf Plätze für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat. Die ausländerrechtliche Administrativhaft in Realta wird derzeit ausschliesslich im Auftrag des Kantons Tessin geführt.

Die Belegungen im offenen Vollzug sind stark abhängig von der Qualität des Angebots. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat hat sich die offen geführte JVA Realta einen sehr guten Ruf geschaffen. Die Einweiser der übrigen Kantone schätzen insbesondere die professionelle Arbeitsweise des Sozialdienstes, des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes, des Gesundheitsdienstes und die Vielseitigkeit des Angebots für Insassenarbeitsplätze.

Zudem weisen viele Gefangene schwere psychische Defizite auf und sind abhängig von Suchtmitteln. Die Nähe der psychiatrischen Klinik Beverin ist somit vorteilhaft. In dieser «Nische» hat sich Realta positioniert und es ist davon auszugehen, dass sich die Belegungen im offenen Vollzug auch künftig um 90 Prozent bewegen werden. Zusammen mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft wird damit voraussichtlich auch weiterhin eine gute Belegung der JVA Realta erreicht.

### **3.2 JVA Sennhof**

Die in der Churer Altstadt als geschlossene Einrichtung geführte JVA Sennhof verfügt über 33 Vollzugsplätze, wovon ein Platz für den Strafvollzug an Frauen und Jugendlichen zur Verfügung steht. Daneben bietet die JVA Sennhof 20 Plätze für die ausländerrechtliche Administrativhaft sowie vier Plätze für die Untersuchungshaft an, die im Notfall auf sieben Plätze aufgestockt werden können. Für die Insassen stehen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Schreinerei, Industrie, Küche, Lingerie sowie Hausdienst zur Verfügung.

Die JVA Sennhof wurde im Verlauf der letzten zwei Jahrhunderte mehrfach umgebaut. Alle Gebäude sind zusammengebaut und umfassen einen Innenhof. Mit Ergänzungsbauten, inneren Anpassungen und räumlichen Verdichtungen wurden bisher die Raumbedürfnisse abgedeckt. Die JVA Sennhof weist heute diverse Unzulänglichkeiten sowie betriebliche Sicherheitsmängel auf, welche am jetzigen Standort trotz hohen Ausgaben für betriebliche Anpassungen, Instandhaltung und Instandsetzung von jährlich rund 500000 Franken (Jahresmittelwert über die letzten zehn Jahre) nur unbefriedigend behoben werden können. Räumliche Anpassungen sind in der historisch gewachsenen und teils verwinkelten Gebäudestruktur kaum möglich und das Grundleistungsangebot des Konkordats kann mangels Erweiterungsmöglichkeiten nicht garantiert werden. Der Status als Konkordatsanstalt ist damit mittel- bis langfristig gefährdet.

Trotz diverser Unzulänglichkeiten sowie betrieblicher Sicherheitsmängel weist die Anstalt über alle Bereiche eine sehr hohe Auslastung auf, wobei der geschlossene Vollzug stets voll ausgelastet ist.

## **III. Bedarf**

### **1. Handlungsbedarf**

#### ***1.1 Vollzugssituation in der JVA Sennhof im Allgemeinen***

Der Kanton Graubünden ist gesetzlich verpflichtet, die von seinen Gerichten rechtskräftig verurteilten Personen im Straf- und Massnahmenvollzug in geeigneten Institutionen unterzubringen. Der Kanton Graubünden hat derzeit rund 60 Personen im Straf- und Massnahmenvollzug untergebracht. Weitere acht Plätze werden von Jugendlichen besetzt. Das Vollzugsangebot im offenen Strafvollzug wird hauptsächlich durch den Betrieb der JVA Realta gewährleistet. Freiheitsstrafen in geschlossenen Anstalten werden, wenn immer möglich, in der JVA Sennhof vollzogen. Massnahmen werden, sofern es die Sicherheit erlaubt, in der forensisch-psychiatrischen Abteilung der psychiatrischen Klinik Beverin vollzogen.

Die bauliche Situation in der JVA Sennhof lässt aufgrund der eingegengten Lage und der teilweise historischen Bausubstanz keinerlei Handlungsspielraum zu. Trotz jährlicher Investitionen in die Infrastruktur können die Mängel in den Bereichen Sicherheit, Betriebsabläufe, Arbeitsplatzqualität und Raumangebot am aktuellen Standort nicht auf einen neuzeitlichen Stand gebracht werden. Der Expertenbericht der Firma HUM Consult, Kilchberg, betreffend Überprüfung der Sicherheits- und Betriebsituation in der Strafanstalt Sennhof vom 24. August 2010 sowie zwei Brände am 16. April 2012 und am 3. September 2014, welche glücklicherweise glimpflich ausgingen, haben die Sicherheitsproblematik am heutigen Standort deutlich aufgezeigt. Nachfolgend werden die wesentlichen Unzulänglichkeiten sowie die wesentlichen betrieblichen Sicherheitsmängel in der JVA Sennhof erläutert.

### ***1.2 Aussensicherung, Fluchtvermeidung, Erschliessungswege***

Fassaden und Umfassungsmauern der JVA Sennhof grenzen an private Grundstücke. Ein vorgelagerter überwachter Sicherheitsraum kann aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht realisiert werden. Der Zugang zur Aussenfassade oder zur Umfassungsmauer des Spazierhofs ist für allfällige Fluchthelfer von aussen jederzeit möglich. Ebenfalls ist die Kommunikation mit Angehörigen und allfälligen Komplizen bei geöffneten Fensterflügeln verbal, bei geschlossenen Fenstern allenfalls mit Zeichen oder Schrifttafeln möglich. Die Zu- und Wegfahrt grösserer Fahrzeuge und Lastwagen ist schwierig. Dies musste auch anlässlich der Bekämpfung der zwei Brandfälle in den Jahren 2012 und 2014 festgestellt werden. Die Löschfahrzeuge konnten die Brandherde bei diesen Ereignissen erst nach mehreren Versuchen erreichen. Die räumlichen Verhältnisse haben unmittelbaren Einfluss auf eine rasche Gewährleistung von aussenstehenden Unterstützungsgruppen wie Polizei oder weiteres Sicherheitspersonal. Die Sicherheit der Bevölkerung und des Vollzugspersonals ist damit in Frage gestellt.

### ***1.3 Betriebsabläufe und räumliche Ausgestaltung***

Enge Zellen, Korridore und Treppenhäuser erschweren die Kontrolle und Aufsicht durch das Vollzugspersonal generell und machen die Zugriffsmöglichkeiten bei betrieblichen Störungen und in Krisensituationen schwierig. Die verschiedenen Vollzugssparten (geschlossener Vollzug, Sicherheits- und Untersuchungshaft) sind zudem ungenügend voneinander getrennt; Absprachen unter den Insassen sind möglich und die Kollisionsgefahr ist stets vorhanden. Die JVA Sennhof genügt nur knapp den einschlägigen Gesetzes-

bestimmungen und den Anforderungen des Konkordats. So kann beispielsweise die gemäss internationalen Richtlinien vorgeschriebene Zellengrösse, welche von der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet ist, aufgrund der gegebenen räumlichen Verhältnisse nicht eingehalten werden. Entwicklungsmöglichkeiten sind aufgrund der räumlichen Gegebenheiten keine vorhanden. Auch in diesem Bereich sind Sicherheitsdefizite und damit ein erhöhtes Sicherheitsrisiko, insbesondere gegenüber dem Vollzugspersonal, ausgewiesen.

#### ***1.4 Arbeitsplatzqualität***

Das Vollzugs- und Betreuungspersonal von geschlossen geführten Anstalten ist per se aussergewöhnlichen Arbeitsbedingungen ausgesetzt. In diesem geschlossenen Arbeitsbereich verfügt es kaum über Privatsphäre. Die speziellen Arbeitsbedingungen verschärfen sich in den bestehenden Räumlichkeiten der JVA Sennhof zusätzlich. Das Vollzugs- und Betreuungspersonal ist bei der Ausgestaltung der Betriebsabläufe aufgrund der räumlichen Gegebenheiten stark gefordert, damit die Sicherheit für die Bevölkerung infolge der Ausbruchsfahr, aber auch die eigene Sicherheit stets gewährleistet ist. Der daraus entstehende erhöhte Aufwand belastet die Belegschaft zusätzlich. Hinzu kommen Erschwernisse bei der Ausgestaltung der Arbeitsplätze an sich. Der Aufenthaltsraum beispielsweise bietet zu wenig Platz für die anwesenden Mitarbeitenden einer Arbeitsschicht, Umkleide- und Duschmöglichkeiten können nicht geschlechtergetrennt angeboten werden und Rückzugsmöglichkeiten innerhalb der Mauern sind kaum vorhanden. Die Arbeitsbedingungen sind belastend, unzeitgemäss und auf längere Sicht unhaltbar.

#### ***1.5 Gesamtbedarf Schweiz und Ostschweizer Strafvollzugskonkordat***

Gesamtschweizerisch fehlen heute gemäss dem aktuellsten im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erhobenen Bericht «Anstaltsplanung 2013» rund 800 Plätze im geschlossenen Strafvollzug sowie rund 180 Plätze im geschlossenen Massnahmenvollzug. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat sind mindestens 140 zusätzliche Vollzugsplätze notwendig. Dieser Umstand wird durch entsprechende Absichtserklärungen der Kantone St. Gallen und Zürich, wonach diese eine gewisse Anzahl Plätze dauerhaft belegen werden, untermauert. Im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat besteht zudem das Bedürfnis für eine geschlossene, multifunktionale Pflegeabteilung und allenfalls eine Kleinabtei-

lung für Verwarhte (Sitzung der Ostschweizer Strafvollzugskommission vom 23. Oktober 2009).

Im geschlossenen Vollzug bestehen seit Jahrzehnten keine Belegungsschwankungen. Diese Anstalten sind ständig voll ausgelastet. Schwankungen ergeben sich nur auf den Wartelisten der jeweiligen Anstalten. Allein bei der JVA Pöschwies (ZH), mit 426 Plätzen die einzige grössere geschlossene Vollzugseinrichtung im Ostschweizer Konkordat, befanden sich per Ende 2014 rund 60 Personen auf der Warteliste, obwohl in dieser Anstalt seit 2004 60 Einzelzellen doppelt belegt werden müssen. Auch die JVA Sennhof weist seit 2007 im geschlossenen Vollzug eine Vollbelegung aus.

An dieser Belegungssituation dürfte sich in absehbarer Zeit wenig ändern. Das Sicherheitsbedürfnis von Gesellschaft und Politik wird auch zukünftig nicht abnehmen, und die laufenden Änderungen in der Strafgesetzgebung (Änderung des Sanktionenrechts, Umsetzung der Ausschaffungsinitiative) dürften den Platzbedarf im geschlossenen Vollzug zusätzlich erhöhen. Dem starken Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung wird einerseits durch eine restriktivere Entlassungspraxis im Vollzug Rechnung getragen, andererseits besteht eine Tendenz zur Anordnung von stationären therapeutischen Massnahmen bei psychischen Störungen nach Art. 59 Abs. 3 StGB.

Eine Entwicklung in der Richtung, dass sich die Wartelisten in naher Zeit wieder verkleinern, ist nicht ersichtlich. Bei den aktuellen Gegebenheiten könnte folglich eine geschlossene Anstalt mit einer Kapazität von 140 Plätzen umgehend belegt werden.

### ***1.6 Bedarf verschiedener Vollzugsangebote***

Immer mehr Insassen werden im Justizvollzug alt, leiden an Altersbeschwerden oder Krankheiten. Auf diese Situation ist der Schweizer Strafvollzug noch wenig vorbereitet. Vor dem Hintergrund der restriktiven Vollzugs- und Entlassungspraxis wird der Bedarf an altersgerechten Insassenplätzen zukünftig noch weiter ansteigen. Nur wenige Einrichtungen bieten derzeit Vollzugsplätze für alte, gebrechliche oder kranke Straftäter an.

Beim Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen erscheint aus Sicht des Konkordats ein Parallelangebot zur forensisch-psychiatrischen Abteilung der Strafanstalt Pöschwies, welche praktisch seit ihrer Betriebsaufnahme im September 2009 vollbelegt ist, als dringend notwendig. Dabei erweist sich der Standort der geplanten geschlossenen JVA Realta aufgrund der Anbindung an die nahe gelegene Klinik Beverin als vorteilhaft.

Nebst dem Bedarf nach Plätzen für die Durchführung von stationären therapeutischen Massnahmen besteht ein wachsendes Bedürfnis an gesicherten Plätzen mit einem differenzierten Angebot für pflegebedürftige In-

haftierte und Verwahrte ohne Perspektiven. Mit dem Alter und/oder der Perspektivlosigkeit von Inhaftierten gehen oft auch somatische und psychische Leiden einher, die ab einem gewissen Schweregrad in den bestehenden Strukturen und mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen einer Justizvollzugsanstalt oder eines Gefängnisses auch mittels Beizug externer Pflegedienste nicht mehr bewältigt werden können. Die Inhaftierten werden zu Pflegefällen, die aufgrund ihres strafrechtlichen Status niemand aufnehmen will (Pflegeheime, Spitäler, psychiatrische Kliniken usw.). In diesem Bereich bestehen in der gegenwärtigen Vollzugslandschaft eine Versorgungslücke und ein dringender Handlungsbedarf.

### ***1.7 Gesamtwürdigung Handlungsbedarf***

Aufgrund der unbefriedigenden Vollzugs- und Arbeitssituation in der JVA Sennhof, der ausgewiesenen Sicherheitsdefizite und der fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten am bestehenden Standort sowie der im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat zusätzlich benötigten rund 140 geschlossenen Insassenplätze besteht ein erheblicher und dringender Handlungsbedarf. Dieser wird sich noch weiter zuspitzen, da die Realisierung benötigter Vollzugsanstalten bzw. die Bereitstellung von Insassenplätzen zeitintensiv ist.

## **2. Handlungsmöglichkeiten**

### ***2.1 Strategiebericht***

Angesichts der unbefriedigenden Situation in der JVA Sennhof sowie des ausgewiesenen Bedarfs an geschlossenen Vollzugsplätzen wurde der Regierung bereits im März 2009 ein Bericht zur Prüfung der Verlegung des geschlossenen Justizvollzug vorgelegt. Für einen Grundsatzentscheid verlangte die Regierung weitere Abklärungen. Der Strategiebericht «Justizvollzug Graubünden. Sicherheit für Gesellschaft und Politik» des Amtes für Justizvollzugs vom 4. Dezember 2012 sollte der Regierung als Entscheidungsgrundlage dienen, ob weiter in die JVA Sennhof investiert, ein Neubau in Realta realisiert oder der geschlossene Strafvollzug in Graubünden gar ganz aufgegeben werden sollte.

Im Strategiebericht wurden folgende Ziele für den Bereich des kantonalen Justizvollzugs formuliert:

- Der Kanton Graubünden erfüllt seine gesetzlichen Verpflichtungen im Strafvollzug für Erwachsene und für die Untersuchungshaft mit eigenen Einrichtungen. Der Massnahmenvollzug erfolgt, wenn möglich, im Kan-

ton Graubünden, wobei die therapeutische Betreuung mehrheitlich durch die Psychiatrischen Dienste Graubünden wahrgenommen wird.

- Der Kanton Graubünden vollzieht die ausländerrechtliche Administrativhaft in eigenen Einrichtungen.
- Die Gesamtkosten für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft sollen in eigenen Einrichtungen gesamthaft nicht höher sein als bei einem Verzicht auf eigene Vollzugseinrichtungen bzw. bei Einweisung von Bündner Häftlingen in Konkordatsanstalten.
- Der Kanton Graubünden ist innerhalb des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats ein verlässlicher Partner und erfüllt die gesetzlich und vertraglich vorgegebenen Abmachungen.
- Der Kanton Graubünden stellt als Partner neue oder weitere Vollzugplätze für das Konkordat zur Verfügung.
- Der Kanton Graubünden stellt dem Kanton Tessin vertraglich garantierte Vollzugplätze im Normalvollzug oder in der ausländerrechtlichen Administrativhaft zur Verfügung, sofern mit den vertraglich vereinbarten Abmachungen eine positive Bilanz gezogen werden kann.
- Der Kanton Graubünden stellt den Mitarbeitenden der Vollzugseinrichtungen gute und den hohen Belastungen entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung.
- Schutzmassnahmen und Strafen gegenüber Jugendlichen sowie der Justizvollzug an Frauen werden für kurze Dauer in eigenen Einrichtungen vollzogen. Längere Strafen an Frauen und Jugendlichen sind grundsätzlich in den dazu vorgesehenen Konkordatsanstalten im Unterland zu vollziehen.

## ***2.2 Variantenvergleich und Entscheid zu Gunsten Neubau***

Vor dem Hintergrund der formulierten Ziele des kantonalen Justizvollzugs wurden vier Varianten für den Bereich des geschlossenen Justizvollzugs untersucht:

- **Variante «Status Quo»:** Beibehaltung der JVA Sennhof mit Sicherheitsverbesserungen.  
Diese Variante löst die Probleme im betrieblichen und sicherheitstechnischen Bereich nicht und schafft weder zusätzlich benötigten Raum noch zeitgemässe Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden.
- **Variante «Minimo»:** Aufgabe des geschlossenen Vollzugs in Graubünden; die JVA Sennhof würde als Mehrspartengefängnis weiterbetrieben und die ausländerrechtliche Administrativhaft und die Untersuchungshaft beinhalten. Bündner Insassen müssten in andere Anstalten des Konkordats eingewiesen werden.



Mit dieser Variante spitzt sich die Situation bezüglich fehlender Plätze innerhalb des Ostschweizer Konkordats weiter zu. Auch ergeben sich Unsicherheiten bezüglich der Platzierung der Bündner Insassen.

- **Variante «Zero»:** Aufgabe der JVA Sennhof; sowohl der geschlossene Vollzug, die ausländerrechtliche Administrativhaft als auch die Untersuchungshaft werden aufgegeben. Der geschlossene Vollzug und die ausländerrechtliche Administrativhaft müssten an andere Kantone delegiert werden. Die Untersuchungshaft muss weiterhin zwingend im Kanton Graubünden angeboten werden.  
Diese Variante verschärft die Unterbringungsprobleme gegenüber der Variante «Minimo» noch zusätzlich.
- **Variante «Nuovo»:** Neubau einer geschlossenen JVA in Realta mit rund 150 Plätzen; Schliessung der JVA Sennhof.

Der Strategiebericht kam zum Ergebnis, dass sich nur mit der Variante «Nuovo» die Ziele des kantonalen Justizvollzugs optimal umsetzen lassen.

Die Regierung nahm den Strategiebericht mit Beschluss vom 29. Januar 2013 zur Kenntnis und beauftragte das Hochbauamt mit der Durchführung eines Planungswettbewerbs für eine geschlossene Justizvollzugsanstalt mit rund 150 Insassenplätzen in Realta. Im Rahmen des Planungsprozesses wurde die Anzahl Vollzugsplätze aufgrund betrieblicher und baulicher Gegebenheiten auf 152 Vollzugsplätze ausgeweitet. Darin enthalten sind 12 Plätze für die Untersuchungshaft sowie für den Vollzug von Strafen gegenüber Frauen und Jugendlichen.

### ***2.3 Gesamtwürdigung Handlungsmöglichkeiten***

Mit dem Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt in Realta können die 33 Plätze des geschlossenen Vollzugs sowie der Untersuchungshaft in der JVA Sennhof ersetzt werden. Gleichzeitig lassen sich 152 Plätze in unmittelbarer Nähe zur bestehenden offenen JVA Realta sowie der psychiatrischen Klinik Beverin schaffen. Damit kommt der Kanton Graubünden der bundesrechtlichen Verpflichtung zum Straf- und Massnahmenvollzug in eigenen Anstalten nach. Ebenso kann der gesetzliche Auftrag hinsichtlich Untersuchungs-, Sicherheits- und ausländerrechtlicher Administrativhaft erfüllt werden. Mit dem Neubau in Realta lassen sich im Weiteren die ausgewiesenen Sicherheitsdefizite der JVA Sennhof lösen. Der Schutz der Allgemeinheit und insbesondere des Vollzugspersonals wird dadurch verbessert. Anstaltsinterne Betriebsabläufe können optimiert werden, was wiederum unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheit des Vollzugspersonals sowie deren Arbeitsplatzqualität hat. Der Neubau soll eine Eintrittsabteilung mit zehn Plätzen,

100 Plätze im Normalvollzug, 20 Plätze im Massnahmenvollzug gemäss Art. 59 Abs. 3 StGB, zehn Plätze für ältere und pflegebedürftige Insassen sowie zwölf Plätze für den Vollzug der Untersuchungshaft und für Frauen und Jugendliche bieten. Dadurch werden Versorgungslücken im Vollzugsangebot des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats teilweise behoben. Der Kanton Graubünden leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der angespannten Vollzugssituation und positioniert sich gleichzeitig als verlässlicher Konkordatspartner.

Der Bund und das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat begrüssen die Schaffung von gesamthaft 152 Plätzen für den geschlossenen Vollzug ausdrücklich und unterstützen das in diesem Zusammenhang bereits erarbeitete Testprojekt «Nuovo». Namentlich haben die beiden grössten Ostschweizer Kantone Zürich und St. Gallen wiederholt schriftlich bestätigt, dringend Plätze für die Unterbringung ihrer Insassen im geschlossenen Justizvollzug zu benötigen und ihre Insassen nach Realta einzuweisen. Das Bundesamt für Justiz führte in seiner Stellungnahme zum Strategiebericht und der damit zusammenhängenden Prüfung einer allfälligen Verlegung der JVA Sennhof nach Realta aus, dass im Sennhof dringender Handlungsbedarf bestehe und der Ausbau am heutigen Standort keinen Sinn mache; aus konzeptionellen und betriebswirtschaftlichen Gründen dränge sich eine Verlegung des geschlossenen Justizvollzugs vom Sennhof nach Realta auf. Der Bund begrüsst eine solche Lösung ausdrücklich und sichert seine finanzielle Unterstützung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu.

Schliesslich entsteht in volkswirtschaftlicher Hinsicht mit der Realisierung einer modernen geschlossenen Justizvollzugsanstalt ein erheblicher regionalwirtschaftlicher Nutzen für die Region Domleschg/Heinzenberg. Die neue Anstalt wird auf gut qualifizierte Mitarbeitende angewiesen sein. Dabei können rund 110 Arbeitsplätze geschaffen werden, wobei rund 80 Stellen gänzlich neu geschaffen und circa 30 bestehende Arbeitsplätze der JVA Sennhof verlegt werden. Zudem können beachtliche Auswirkungen auf die umliegenden Gemeindestrukturen insbesondere in den Bereichen Wohn- und Schulwesen, beim Baugewerbe und weiteren lokalen Dienstleistern erwartet werden.

## ***2.4 Bisherige Beurteilung durch die Regierung und den Grossen Rat***

*Anfrage Felix betreffend Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Graubünden*

Die Regierung des Kantons Graubünden hielt im Frühling 2011 anlässlich einer Antwort auf eine Anfrage aus dem Grossen Rat betreffend Straf- und Massnahmenvollzug fest, dass im geschlossenen Straf- und Massnahmenvoll-

zug im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat rund 140 Vollzugsplätze fehlen würden. Diese Situation dürfe sich durch längere und schärfere Sanktionen weiter zuspitzen. Im Rahmen dieser Antwort verwies die Regierung auf den Strategiebericht über die Zukunft des Justizvollzugs im Kanton Graubünden und die darin empfohlene Massnahme, den geschlossenen Vollzug vom Sennhof in einen Neubau nach Realta zu verlegen (vgl. Anfrage Felix betreffend Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Graubünden; Februarsession 2011).

### *Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013–2016*

Im Regierungsprogramm für die Jahre 2013–2016 wird im Handlungsfeld 6 «Integration und Sicherheit fördern» die strategische Absicht definiert, Graubünden als führenden Strafvollzugskanton in der Ostschweiz zu positionieren, die Arbeitsplätze zu erhalten und auszubauen. Als Massnahme ist im Entwicklungsschwerpunkt 4 «Strafvollzug» der Bau einer geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt in Realta vorgesehen (vgl. Botschaft Heft Nr. 11/2011–2012).

Auch im Finanzplan 2013–2016 ist der Bau einer geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt in Realta mitberücksichtigt. Die Planungskosten sind in den Globalbudgets des Hochbauamts enthalten. Für die Realisierung sind die entsprechenden Mittel im Finanzplan kantonaler Hochbauten eingestellt worden.

Der Grosse Rat nahm diesen Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan 2013–2016 in der Februarsession 2012 zur Kenntnis und unterstützte damit die von der Regierung in ihrem Bericht formulierten Zielsetzungen.

### *Bericht Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden*

Ausführungen zum Neubau einer geschlossenen Anstalt in Realta enthält auch der neuste Bericht über die Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden vom 8. Juli 2014 (Botschaft Heft Nr. 5/2014–2015). Darin wird ausgeführt, dass der Kanton Graubünden bei der Ansiedlung von Unternehmen bezüglich verschiedener Faktoren in einem offensichtlich eher ungünstigen Wettbewerb mit anderen Kantonen stehe. Hingegen bestehe bei der Erfüllung eidgenössischer oder interkantonalen Aufgaben im Kanton Graubünden durchaus Entwicklungspotential. Als Beispiel wird die Realisierung der JVA «Realta Nuovo» genannt. Der Bericht führt hierzu aus, dass sich der Kanton mit dem Bau von «Realta Nuovo» als verlässlicher Partner des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats positioniere und damit dazu beitrage, den im Konkordat fehlenden Bestand an Zellenplätzen zu reduzieren. Durch die Verlagerung eines Teils des Vollzugs im Ostschweizer Strafvollzugskonkordats nach Realta könne in Graubünden dezentral eine erhebliche

Anzahl Arbeitsplätze geschaffen werden. Gemäss den daraus formulierten Stossrichtungen ist die Ansiedlung von Betrieben zur Erfüllung eidgenössischer und interkantonalen Aufgaben im Kanton Graubünden aktiv anzugehen.

*Anfrage Dosch betreffend Neubau der Justizvollzugsanstalt Realta*

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren beantragte im Herbst 2014 beim Bund Abklärungen dazu, ob mit Schweizer Nachbarstaaten Staatsverträge abgeschlossen werden können mit dem Ziel, den Strafvollzug von in der Schweiz verurteilten Personen im Ausland durchzuführen. Anlässlich der Fragestunde in der Februarsession 2015 wollte Grossrat Filip Dosch von der Regierung wissen, wie sich die Bündner Regierung dazu stelle und welche Auswirkungen ein positiver Bescheid auf den Neubau der JVA Realta hätte. In ihrer Antwort führte die Regierung aus, dass die Gewährung eines funktionierenden Justizvollzugs eine der wesentlichen Aufgaben eines Rechtsstaats sei. Sie lehne deshalb die Idee ab, den Strafvollzug von in der Schweiz verurteilten Personen im Ausland durchzuführen. Im Vordergrund stünden dabei rechtsstaatliche Überlegungen, aber auch Gründe der Rechtmässigkeit und Gleichbehandlung. Es sei bedenklich, wenn sich die Kantone ausser Stande sähen, den Strafvollzug als eine Kernaufgabe des Rechtsstaats selber zu erfüllen. Nach Ansicht der Regierung würde der Strafvollzug im Ausland zu keinen wesentlichen Änderungen bezüglich des Neubaus der JVA Realta führen. Die Regierung wies dabei erneut darauf hin, dass die JVA Sennhof aufgrund der betrieblichen, baulichen und sicherheitsmässigen Mängel und der zunehmend problematischen Einschätzung bezüglich Menschenrechtskonformität längerfristig nicht mehr weiterbetrieben werden könne. Plätze für Untersuchungs- sowie ausländerrechtliche Administrativhaft müssten sowieso gebaut und betrieben werden. Sie gehe zudem nicht davon aus, dass es soweit kommen würde, dass der Strafvollzug in den Nachbarstaaten durchgeführt werden könne. Schliesslich erachtete die Regierung es als problematisch, sich mit solchen Verträgen in eine Abhängigkeit zu begeben und damit auch auf volkswirtschaftliche Vorteile, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen oder Investitionen im Kanton, zu verzichten. Am Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta sei somit unabhängig der Entwicklung zum Thema Strafvollzug im Ausland festzuhalten und das sei auch die Sicht des Bundesamtes für Justiz.

## **IV. Betriebliche Aspekte**

### **1. Betriebs- und Betreuungskonzept**

Das Betriebs- und Betreuungskonzept stützt sich auf den Strategiebericht «Justizvollzug Graubünden. Sicherheit für Gesellschaft und Politik» des Amtes für Justizvollzug vom 4. Dezember 2012 und soll zusammen mit dem Raumprogramm die Grundlage für eine koordinierte und qualitätsbewusste Planung der Betriebsabläufe darstellen. Es gibt Auskunft über Vollzugsformen, Anstaltsabläufe sowie die Gewerbe- und Versorgungsbetriebe, es beschreibt die verschiedenen Dienste und es befasst sich mit der Thematik «(Aus-)Bildung und Freizeit» und Personaldotation ebenso wie mit den Aspekten der Sicherheit.

Für das Erstellen des Betriebs- und Betreuungskonzepts wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus Vertretern des Hochbauamts Graubünden, des Amtes für Justizvollzug Graubünden und einem externen Experten zusammensetzt. Während der Ausarbeitungsphase des Vorprojekts wurde das Betriebs- und Betreuungskonzept laufend den finanziellen und personellen Vorgaben der Projektleitung angepasst. Im Zuge der Detailplanung und Realisierung des Neubaus werden die Fachkonzepte für die einzelnen Anstaltsbereiche dem Stand der Projektarbeiten weiter anzupassen sein. Mit dem bereits bestehenden Betriebs- und Betreuungskonzept werden die betrieblichen Abläufe greifbar. Sie liefern wichtige Erkenntnisse für die anstehenden baulichen Massnahmen und Vorkehrungen.

### **2. Auswirkungen**

#### ***2.1 Untersuchungshaft und ausländerrechtliche Administrativhaft***

Mit der Aufhebung der JVA Sennhof müssen nebst dem geschlossenen Vollzug auch für die ausländerrechtliche Administrativhaft und die Untersuchungshaft neue Lösungen gefunden werden.

Die ausländerrechtliche Administrativhaft kann in der heutigen JVA Realta im Zellentrakt 1 untergebracht werden. Das oberste Stockwerk erfüllt bereits heute die gesetzlichen Anforderungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Derzeit wird in diesen Räumlichkeiten auf vertraglicher Basis die ausländerrechtliche Administrativhaft für den Kanton Tessin vollzogen. Dieser Vertrag ist zu gegebener Zeit aufzulösen.

Eine Folgelösung für die Weiterführung der Untersuchungshaft blieb in der Testplanung unberücksichtigt. Es war vorgesehen, den Zellentrakt 2 der offen geführten JVA Realta dafür aufzustocken, wofür über 5 Mio. Franken

hätten aufgewendet werden müssen. Drei zusätzliche Stellen hätten für den Betrieb dieser Abteilung geschaffen werden müssen. Aus organisatorischen und finanziellen Gründen ist die Untersuchungshaft im vorliegenden Projekt in das Hauptgebäude der geschlossenen JVA Realta eingegliedert und nicht in einem separaten Gebäude untergebracht. Der Betrieb der Untersuchungshaft ist weitgehend durch die Vorgaben der Strafprozessordnung definiert und muss unabhängig vom Straf- und Massnahmenvollzug erfolgen. Von den insgesamt zwölf Einzelzellen stehen eine Zelle für Frauen, zwei Zellen für Jugendliche und neun Zellen für männliche Erwachsene zur Verfügung. Die Zelle für Frauen verfügt über eine eigene Dusche. Dasselbe gilt für eine Zelle für Jugendliche. Spazierhöfe und Beschäftigungsräume stehen ebenfalls zur Verfügung, sodass die Trennungsvorschriften eingehalten werden können. Auch befindet sich das Vernehmungszimmer der Staatsanwaltschaft direkt innerhalb der Abteilung.

## ***2.2 Gärtnerei***

Die bestehende Gärtnerei der offenen JVA Realta muss am derzeitigen Standort dem Neubau der geschlossenen JVA Realta weichen. Im Rahmen der Testplanung wurde eine Trennung des bestehenden Gärtnereibetriebs angestrebt. Das Verkaufsgebäude und einzelne Teile der Gewächshäuser wurden dabei ausserhalb des geschlossenen Betriebs für die Kunden gut zugänglich situiert. Die Produktions- und Verarbeitungsräume waren innerhalb des geschlossenen Areals vorgesehen.

Bei der Überprüfung dieses Konzepts wurde festgestellt, dass damit dem offenen Vollzug wertvolle Insassenarbeitsplätze entzogen und bauliche Ersatzlösungen notwendig würden. Die in der Testplanung im geschlossenen Vollzug vorgesehenen Gärtnereiarbeitsplätze werden der Schreinerei und einem neuen Textilverarbeitungsbetrieb zugeteilt. Resultierend aus dieser Massnahme und im Wissen um diese wertvollen Arbeitsplätze, wurde im Rahmen des Botschaftsprojekts entschieden, alle Gärtnereibauten gesamthaft der Nutzung durch den offenen Vollzug zur Verfügung zu stellen. Heute wie künftig soll die Gärtnerei in Realta rund 15 bis 20 Insassenarbeitsplätze im offenen Vollzug anbieten, was gegenüber der Testplanung eine bauliche Mehrinvestition hervorruft. Der Verkauf von eigenen Produkten aus den verschiedenen Justizvollzugsbetrieben soll zentral in den umgesiedelten Gärtnereibauten an die Bevölkerung erfolgen.

### *2.3 Nutzung Sennhofareal*

Mit der fürs Jahr 2019 geplanten Inbetriebnahme der geschlossenen JVA Realta wird der Justizvollzug im Sennhof aufgegeben. Gleichzeitig sollen gemäss kantonaler Immobilienstrategie die Churer Standorte der Staatsanwaltschaft, welche heute an der Hofstrasse 11, an der Kalchbühlstrasse 18 und im Sennhof untergebracht ist, zusammengelegt und neu in gemeinsame Büroräumlichkeiten an der Rohanstrasse 5 verlegt werden. Die spezifisch für den Anstaltsbetrieb konzipierten Räume können für keine andere Verwaltungstätigkeit verwendet werden, sodass das Sennhofareal einer neuen Nutzung durch Dritte zugeführt werden soll.

Aus städtebaulicher Sicht ist es erstrebenswert, das Areal in seiner Gebäudegrundstruktur zu erhalten und durch geringe bauliche Massnahmen zweckmässig umzunutzen. Die Nachfrage nach Wohn- oder Gewerbeflächen dürfte aufgrund der zentralen und ruhigen Lage am östlichen Rand der Churer Altstadt hoch sein, was eine durch das Hochbauamt in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie belegt.

Finanzrechtlich stellt die Aufgabe des Sennhofs als Strafanstalt eine Entwidmung von Verwaltungsvermögen dar. Der vom Justizvollzugsgesetz für diese Immobilie zgedachte Verwendungszweck wird dann nicht mehr gegeben sein. Folglich ist die Liegenschaft nach Massgabe von Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz [FHG]; BR 710.100) durch die Regierung vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen zu überführen. Gemäss Art. 26 Abs. 2 FHG werden das Grundstück und die Gebäulichkeiten anschliessend zu Marktwerten bilanziert.

Die spätere Abgabe der Liegenschaft durch die Regierung an Dritte hat gemäss den finanzrechtlichen Vorgaben zu marktüblichen Werten zu erfolgen. Ein freiwilliger Einnahmeverzicht, beispielsweise in Form eines – gegenüber dem bilanzierten Finanzvermögen – reduzierten Verkaufspreises, würde demgegenüber finanzrechtlich eine Ausgabe (Verminderung von Finanzvermögen) bedeuten und eine entsprechende Rechtsgrundlage voraussetzen.

## V. Projektierung

### 1. Testplanung Variante «Nuovo»

Im April 2011 beauftragte das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement im Einvernehmen mit dem Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit das Hochbauamt mit der Durchführung einer Testplanung, um die Machbarkeit einer geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt in Realta nachzuweisen. Erwartet wurden klare Aussagen über Standort, Bauvolumen, Funktionalität und Erstellungskosten. Innerhalb von fünf Monaten wurde unter Einbezug eines Gesamtplanerteams und in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Justizvollzug sowie dem Bundesamt für Justiz ein Testprojekt samt Investitionskosten für eine geschlossene Justizvollzugsanstalt in Realta entwickelt.

Die Testplanung Variante «Nuovo» stützte sich auf den Strategiebericht «Justizvollzug Graubünden. Sicherheit für Gesellschaft und Politik» des Amtes für Justizvollzug vom 4. Dezember 2012 und berücksichtigte möglichst hohe Synergienutzungen mit den bestehenden Anstaltsbauten. Als geeignetster Standort für die neue Justizvollzugsanstalt wurde der Bereich zwischen den bestehenden Anstaltsbauten und dem Gutsbetrieb Waldau/Tigenez entlang der Kantonsstrasse eruiert. Auf dieser Basis wurde die benötigte Landfläche von rund 7 ha im Rahmen der Ortsplanung Cazis der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) zugeführt und somit die raumplanerischen Grundlagen für die Planung und Realisierung einer neuen Justizvollzugsanstalt geschaffen.

Parallel zur Testplanung wurden in Zusammenarbeit mit einem Wasserbauingenieur die Auswirkungen des Neubaus auf die Fliessgewässer (Wasserkanäle) des Talbodens untersucht. Als Ergebnis zeichnete sich die Aufhebung des bestehenden Abzugskanals entlang der Zufahrtsstrasse zum Gutsbetrieb und ein Zusammenführen der Gewässer Tignezertobel und Russnächli westlich der Überbauung ab.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundes ergab sich ein Flächenbedarf von rund 10670 m<sup>2</sup> Nettogeschossfläche, welche konzeptionell in ein Haupt- und Nebengebäude mit dazwischen liegendem Innenhof aufgeteilt wurde. Die Bruttoinvestition des Neubaus mit 150 Insassenplätzen wurde mit einer Kostengenauigkeit von +/- 10% auf rund 107 Mio. Franken (Kostenstand April 2011) geschätzt. Der voraussichtliche Subventionsbeitrag wurde anhand des Testprojekts vom Bundesamt für Justiz mit 33 Mio. Franken berechnet, was zu einer approximativen Nettoinvestition von circa 74 Mio. Franken führte.



## 2. Planungswettbewerb

Mit Beschluss vom 29. Januar 2013, Protokoll Nr. 70, nahm die Regierung vom Strategiebericht «Justizvollzug Graubünden, Sicherheit für Gesellschaft und Politik» Kenntnis und beauftragte das Hochbauamt mit der Durchführung eines Planungswettbewerbs für eine geschlossene Justizvollzugsanstalt mit 150 Insassenplätzen in Realta, Cazis. Im September 2013 wurde der Planungswettbewerb – in Form einer Thesenkonkurrenz – in einem zweistufigen Verfahren gemäss GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ausgeschrieben. Als Grundlage dienten das Testprojekt, das Raumprogramm und das Betriebs- und Betreuungskonzept. Ziel dieser Thesenkonkurrenz war die Ermittlung eines qualifizierten Generalplaner-Teams (GP-Teams), welches die optimalen Voraussetzungen bietet, den komplexen Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt zu planen und zu realisieren.

Dabei wurden zu Händen der Wettbewerbsteilnehmer folgende Zielsetzungen/Vorgaben für das Bauvorhaben formuliert:

- Es ist ein architektonisch hochwertiges und wirtschaftliches Projekt zu entwickeln, das auf die ortsbauliche Situation eingeht und sich bezüglich Erschliessung optimal in die bestehende Siedlungsstruktur und Landschaft einfügt.
- Der Gesamtkostenrahmen von brutto 110 Mio. Franken (Kostenstand April 2011) bildet die Projektbasis und ist möglichst einzuhalten.
- Die betrieblichen, funktionalen und baulichen Anforderungen gemäss Raumprogramm und Betriebs- und Betreuungskonzept sind zu erfüllen.
- Das Bauprojektmanagement für die Planungs- und Realisierungsphase mit Qualitäts-, Kosten- und Terminkontrolle inklusive Projektqualitätsmanagement ist zu etablieren.
- Der Neubau soll hohen energetischen und ökologischen Standards genügen.
- Bei der Planung müssen die hohen Anforderungen bezüglich der Energiebilanz bzw. der Auswirkungen der komplexen Haustechnik auf die gestalterischen Elemente abgestimmt werden. Die Berücksichtigung von spezifischem Know-how im Bereich Energieplanung/Gebäudetechnik/Ökologie wird deshalb bereits in der Entwurfsphase vorausgesetzt.
- Die Anforderungen an das Tragwerk zur Erfüllung der ökologischen Standards und der Erdbebensicherheit sind zu berücksichtigen.
- Das Projekt ist funktionell und führt in seiner Gesamtheit bezüglich Bauweise, Konstruktion und Materialisierung zu günstigen Lebenszykluskosten (Bauinvestition, Betriebs- und Unterhaltskosten, Rückbau).
- Es bestehen keine baulichen Hindernisse für Menschen mit Behinderungen.

In einer ersten Wettbewerbsstufe wurden GP-Teams bestehend aus Gesamtprojektleitung/Bauprojektmanagement, Architekt, Bauleitung, Bauingenieur, Elektroingenieur, HLKS-Ingenieur, Landschaftsarchitekt, Nachhaltigkeitsplaner, Sicherheitsingenieur und weiteren Spezialisten gesucht. 27 GP-Teams bewarben sich auf die öffentliche Ausschreibung um die Teilnahme an der Thesenkonkurrenz. Anlässlich des Präqualifikationsverfahrens wurden die Teams anhand der definierten Eignungskriterien am 7. November 2013 durch die Jury auf eine Auswahl von sechs Teams reduziert.

In der zweiten, anonymen Wettbewerbsstufe verfassten die selektionierten Teams Beiträge mit Themenbezügen wie Architektur, Landschaft, Strafvollzug, Sicherheit, Funktionalität etc. und dokumentierten durch ihre Auseinandersetzung mit der Bauaufgabe den Zugang und das Verständnis für die bevorstehende Planung und die Realisierung einer zeitgemässen Justizvollzugsanstalt. Die Dossiers sowie die Honorarangaben des GP-Teams wurden anhand der definierten Zuschlagskriterien bewertet.

Nach eingehender Prüfung und Beurteilung der verschiedenen Lösungsansätze entschied sich das Preisgericht einstimmig für das Dossier «Step by Step» des GP-Teams «La Nicca» und empfahl dem Auftraggeber, dieses mit der Planung und Realisierung der JVA Realta zu beauftragen.

Nach Einsichtnahme in den Bericht des Preisgerichts vom 31. März 2014 und auf Antrag des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements vergab die Regierung mit Beschluss vom 29. April 2014, Protokoll Nr. 432, den Generalplanerauftrag unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch den Grossen Rat an das siegreiche Bündner GP-Team «La Nicca» (D. Jüngling + A. Hagmann, Architekten, Chur; Walter Dietsche, Baumanagement, Chur; Liesch Ingenieure, Chur; IBG B. Graf, Elektroingenieur, Chur; Balzer Ingenieure, Chur) mit ihrem Dossier «Step by Step».

### **3. Projektentwicklung**

Das Botschaftsprojekt wurde im Dialogverfahren zwischen dem beauftragten GP-Team «La Nicca» unter der Federführung von D. Jüngling + A. Hagmann, Architekten, Chur, dem Hochbauamt, dem Amt für Justizvollzug sowie weiteren Spezialisten in mehreren Workshops von Mai bis Oktober 2014 intensiv besprochen und entwickelt. Aus dieser vertieften Planungsarbeit resultierte ein gegenüber der Testplanung erheblich gesteigerter Detaillierungsgrad. Die gründliche und sorgfältige Auseinandersetzung mit der komplexen Anlage und deren hohen Sicherheits-, Betriebs- und Nachhaltigkeitsstandards zeigten Aspekte auf, die in der Testplanung noch nicht berücksichtigt werden konnten, wie die Grundwasserproblematik, betrieblich notwendige Sicherheitseinrichtungen oder getrennte Spazierhofflä-

chen für die verschiedenen Abteilungen. Dies führte zu einem – gegenüber der Testplanung – aufwändigeren und auch erheblich teureren Projekt. In der Folge wurde das Projekt in mehreren Schritten auf das minimal Notwendige reduziert, sodass die Investitionskosten im Rahmen der Testplanung zu stehen kommen. Dies wurde u. a. durch Flächen- und Volumenreduktionen, Verlagerungen von Bereichen innerhalb des Volumens, Veränderung des Haustechnikkonzepts sowie Reduktion von Gewerbebetrieben erreicht.

Der projektierte Neubau der geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt ist durch einen äusseren markanten Sicherheitsgürtel geprägt, welcher sowohl den Ausbruch als auch den Einblick von aussen verhindert. Der Gürtel wird von drei durchgehenden Metallzäunen, einer sieben Meter hohen Betonmauer und einer elektronischen Überwachungsanlage umgeben. Die Ein- und Ausfahrt sowie der Personenzugang befinden sich im Nordosten der Anlage. Das Bauvolumen wurde analog der Testplanung in zwei Baukörper gegliedert. Im östlich situierten Hauptbau sind im Erdgeschoss der Sicherheits-, Betreuungs-, Verwaltungs- und Personalbereich untergebracht. In den Obergeschossen befinden sich die Wohn-, Ess- und Schlafbereiche der jeweiligen Gruppenvollzüge. Im westlich gelegenen, leicht abgesetzten Gebäudekomplex sind die Bereiche Freizeit/Sport und Industrie/Gewerbe angesiedelt. Zwischen den Gebäuden liegen je nach Sicherheitslage abtrennbare Spazierhöfe, welche der gesetzlich vorgeschriebenen Spaziermöglichkeit im Freien, Sport und Erholung für Insassen und Mitarbeitende dienen.

Das architektonische Konzept erfüllt einerseits die gesetzlichen Vorschriften des Strafvollzugs und die komplexen Anforderungen eines möglichst hohen Sicherheitsstandards. Andererseits soll es aber auch die Insassen während des angestrebten Resozialisierungsprozesses unterstützen und den Vollzugsmitarbeitenden gute Arbeitsbedingungen sowie effiziente, kostengünstige Betriebsabläufe ermöglichen.

Für die Arrondierung, verbesserte Nutzung und als Landreserve für spätere Erweiterungsbauten des durch die Umzäunung abgeschlossenen Areals werden rund 1.5 Mio. Franken investiert.

#### 4. Raumprogramm

Das Raumprogramm umfasst nach den Vorgaben des Bundesamts für Justiz folgende acht Hauptbereiche:

| <b>Übersicht</b>   | <b>m<sup>2</sup></b> |
|--|----------------------|
| Sicherheit/Schleusen                                     | 760                  |
| Verwaltung   | 310                  |
| Personal   | 530                  |
| Insassenwesen, inkl. Sport, Therapie/Behandlung, Bildung | 1 970                |
| Aufnahme/Austritt  | 350                  |
| Zellen/Wohnbereich, Arrest                               | 2 930                |
| Arbeit/Beschäftigung                                     | 2 840                |
| Hauswirtschaft   | 980                  |
| <b>Total Nettogeschossfläche</b>                         | <b>10670</b>         |

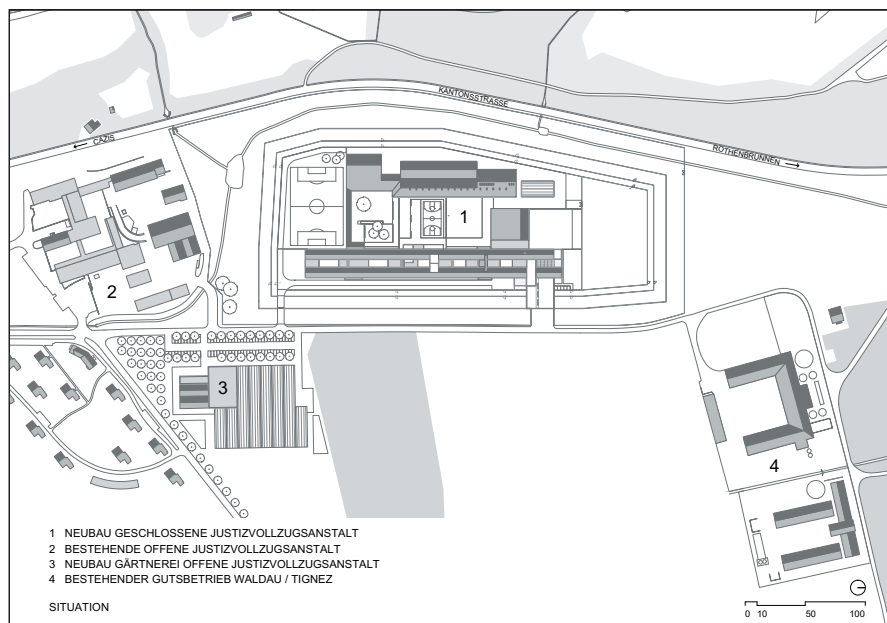
Folgende Vollzugsgruppen werden angeboten:

| <b>Gliederung Platzangebot</b>   | <b>Plätze</b> |
|--|---------------|
| Normalvollzug  | 100           |
| Eintrittsgruppe  | 10            |
| Altersgruppe   | 10            |
| Stationäre therapeutische Massnahmen<br>(Art. 59 Abs. 3 StGB)                    | 20            |
| U-Haft und/oder Vollzug an Frauen und Jugendlichen<br>und kurze Freiheitsstrafen | 3             |
| U-Haft Männer  | 9             |
| <b>Total Plätze</b>  | <b>152</b>    |

## 5. Standort

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde die Talebene des Hinterrheins auf dem Gemeindegebiet Cazis durch den Pioniergeist des Ingenieurs Richard La Nicca und freiwillige Helfer urbanisiert und für die landwirtschaftliche Nutzung kultiviert. Die Geschichte des Strafvollzugsbetriebs in Realta nahm im Jahr 1855, als der erste Bau einer Korrektionsanstalt erstellt wurde, ihren bedeutenden Anfang. Neben den eigentlichen Beherbergungs- und Verwaltungsbauten gewann mit der Entwicklung des Strafvollzugs im Laufe der Zeit auch eine sinnvolle Arbeitsbeschäftigung für die Insassen an Bedeutung. Der derzeitige Vollzugsbetrieb in Realta wird als offene und zeitgemässe Justizvollzugsanstalt mit 99 Insassenplätzen geführt, welche abwechslungsreiche Tätigkeiten beim Gutsbetrieb (Tier- und Feldbauarbeiten, Gärtnerei-, Holzbewirtschaftungs-, Schreinerei- sowie Metzgereibetrieb) anbieten kann.

Aus ortsbaulichen Überlegungen wird der Neubau entlang der Kantonsstrasse in Verlängerung der heute bestehenden offenen Justizvollzugsanstalt situiert. Diese Positionierung benötigt am wenigsten Landfläche und erweitert die bestehende Anlage zu einer zusammenhängenden Siedlungsstruktur am Hangfuss des Heinzenbergs. Die benötigte Grundstückfläche von circa 7 ha Land liegt in der ZöBA und ist Teil der kantonseigenen Parzelle Nr. 761.



## **6. Raumplanung**

Im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vom 13. Dezember 2012 der Gemeinde Cazis konnte die ZöBA um die benötigten rund 7 ha Landfläche gemäss Testprojekt erweitert werden.

2014 führte die Gemeinde Cazis eine Teilzonenrevision der Ortsplanung durch, welche beim kantonalen Amt für Raumentwicklung zur Vorprüfung eingereicht und im Februar 2015 behandelt wurde. Einen Teil dieser Ortsplanungsrevision bildet die Umsiedlung der Gärtnerei, welche eine Erweiterung der ZöBA von rund 1.9 ha auslöst. Im Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung wird eine Genehmigung gestützt auf Art. 52a Abs. 2 lit. b der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1) in Aussicht gestellt. Kleine Anpassungen im Bereich der Gewässerbauzone sowie die Waldfeststellung sind noch vorzunehmen.

## **7. Projektbeschreibung**

Das architektonische und betriebliche Konzept für den Neubau der geschlossenen JVA Realta orientiert sich am vorgegebenen Raumprogramm des Bundes, den gesetzlichen Bestimmungen des Strafvollzugs und den im geschlossenen Strafvollzug angewendeten hohen Sicherheitsstandards.

Die Anlage umfasst ein dreibündiges Hauptgebäude mit Räumen und Zellen für verschiedene Vollzugsabteilungen in zwei Obergeschossen und allgemeinen Räumen für Verwaltung, Personal, Therapien sowie das Sozial- und Bildungswesen im Erdgeschoss. Im Westen liegt ein Nebentrakt mit einem Gewerbegebäude und einer Sporthalle. Der Zwischenraum wird als Fläche für die abgetrennten Spazierhöfe genutzt. Diese Höfe dienen dem Aufenthalt der Insassen im Freien und sind gesetzlich vorgeschrieben. Ein Zwischenbau nimmt die Küche und Räume für Lager und Spedition auf. Die Küche wird künftig auch alle Mahlzeiten der offenen Anstalt zubereiten.

Im Osten des Hauptgebäudes ist der Zugang mit Vorhof, Fahrzeug- und Personenschleusen und einem geschlossenen, auf LKW-Verkehr ausgerichteten Anlieferungshof angeordnet. Diese umfangreichen baulichen Massnahmen sind im Sicherheitskonzept begründet und Teil des die Anlage umfassenden Sicherheitsgürtels mit Betonmauer und überwachten Sicherheitszäunen.

Auf Untergeschosse wird wegen dem extrem hohen Grundwasserspiegel weitgehend verzichtet. Die Haustechnikanlagen mit den Lüftungszentralen liegen zusammen mit der Verteilung der Leitungen in den Dachräumen. Mit diesem Konzept waren im Vergleich zu einer konventionellen Lösung sehr hohe Kosteneinsparungen möglich. Zudem binden sich die umfangreichen

Dachaufsichten der grossen Gesamtanlage durch die vertrauten Steildächer ortsbaulich gut ein.

Das Hauptgebäude basiert auf dem Prinzip einer dreibündigen Anlage mit inneren Belichtungshöfen. Zwei parallel zueinander verlaufende Korridore mit separaten Vertikalerschliessungen erlauben, auf unterschiedliche Sicherheitslagen zu reagieren. Als ein zentrales Sicherheitskriterium gewährleistet diese Baustruktur eine sehr gute Übersicht und eine hohe Flexibilität bei Disposition innerhalb der verschiedenen Vollzugstypen, sodass auf sich ändernde Bedürfnisse schnell und ohne grosse bauliche Massnahmen reagiert werden kann. Das Gleiche gilt auch für die linear strukturierten Gewerberäume im Nebengebäude.

Im geschlossenen Strafvollzug können nur robuste Konstruktionen angewendet werden, die zu einem grossen Teil auch speziellen Sicherheitsanforderungen genügen müssen. So dürfen beispielsweise nur ausgewählte Sicherheitsgläser verbaut werden. Die Fassadenkonstruktionen werden dementsprechend für Haupt- und Nebengebäude differenziert angewendet: Der Hauptbau weist eine massive Zweischalenkonstruktion aus Mauerwerk und Beton auf, welche sich an den Erfahrungen der JVA Pöschwies und dem Erweiterungsbau der JVA Thorberg orientiert. Das weniger exponierte Gewerbegebäude kann mit einer einfacheren, hinterlüfteten Eternitfassade und Dächern aus Holzkonstruktion ausgeführt werden.

Die Umgebungsarbeiten wurden soweit möglich auf ein Minimum reduziert. Ein kleines Fussball- und Basketballfeld gehören in allen Vollzugsanstalten zum Standard, da diese beiden Sportarten nebst Kraftsport im Zentrum der Freizeitbetätigungen stehen. Aufgrund des hohen Grundwasserspiegels sind alle Foundationen und die Ver- und Entsorgung mit Erschliessungsleitungen mit einem grösseren Aufwand verbunden. Schliesslich müssen nebst der bestehenden Gärtnerei und dem Verkaufsgebäude die Flächendrainagen und die Hangentwässerungen weiträumig verlegt werden.

## **8. Energie und Nachhaltigkeit**

Beim Neubauprojekt werden die Vorgaben des Minergie®-Standards angewandt und als wirtschaftlich ideale Massnahme betrachtet. Die hohen Vorgaben an die Sicherheitsbauteile bei der Gebäudehülle (Fenster- und Dachverglasungen sowie Sicherheitsgläser etc.) verunmöglichen es, die erhöhten Minergie-P®-Kriterien wirtschaftlich anzuwenden. Alle beheizten Räume werden mit einer Ersatzluftanlage ausgestattet. Ein energiesparendes Benutzerverhalten der Insassen wird zwar vorgegeben, kann aber aus betrieblichen sowie sicherheitstechnischen Gründen nur beschränkt befolgt werden. In den Zellen, den einzigen privaten Rückzugsorten der Insassen, darf geraucht wer-

den. Dementsprechend wird das Fenster nach individuellem Bedürfnis zum Lüften benutzt.

Die Wärmeversorgung des Neubaus und der Gärtnerei erfolgt durch das bestehende bivalente System der offenen JVA Realta. Die Grundlast von gegen 90 Prozent des Heizwärmebedarfs wird durch die Holzschnitzel-Feuerung sichergestellt. Zur Abdeckung der Spitzenlast und der Teilredundanz dient die bestehende Ölheizung, welche bei notwendigem Ersatz auf einen anderen Energieträger umgestellt wird. Die Warmwasser-Aufbereitung erfolgt mehrheitlich über das Fernwärmeleitungsnetz der Realta Biogas AG. Eine Wärmerückgewinnung der gewerblichen Kälte unterstützt das System.

Die vorgesehenen Materialien und Bauleistungen sollen die Umwelt möglichst wenig belasten und natürlichen Ursprungs sein. Als Arbeitsinstrument und als Grundlage zur Bestimmung der Anforderungen dienen die ECO-Devis der bevorstehenden Submissionen.

## **VI. Kostenberechnung und Finanzierung**

### **1. Finanzplan**

Im Budget 2015 und im Finanzplan 2016–2018 des Kantons ist der Bau einer geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt berücksichtigt (Rubrik 6101 Hochbauamt Einzelkredite Investitionsrechnung; Konto 5043903 Justizvollzugsanstalt Realta; Neubau [VK]). Die erfassten Beträge basieren noch auf einem angenommenen Bauvolumen von 107 Mio. Franken gemäss der Testplanung. Für die Jahre 2015–2018 sind derzeit brutto 94.5 Mio. Franken und für 2019 die restlichen Kosten von 12.5 Mio. Franken vorgesehen. Der im Budget 2015 eingestellte Betrag von 4.5 Mio. Franken unterliegt dem Sperrvermerk gemäss Art. 19 FHG.

Ergänzend zu den Investitionsausgaben sind im Budget 2015 und im Finanzplan 2016–2018 Bundesbeiträge an den Neubau im Umfang von 28.35 Mio. Franken erfasst (Konto 6303901). Der Restbeitrag von 4.65 Mio. Franken fällt ins Jahr 2019. Das Bundesamt für Justiz hat den auf den Bund fallenden Investitionsanteil – 35 Prozent der anrechenbaren Baukosten, rund 33 Mio. Franken – ebenfalls in die eigene Finanzplanung aufgenommen. Eine direkte finanzielle Beteiligung an den Erstellungskosten der neuen Vollzugseinrichtung durch die übrigen Konkordatskantone sehen die Konkordatsregelungen nicht vor und wird von der Ostschweizer Strafvollzugskommission als oberstes Organ des Konkordats aufgrund der bisherigen Finanzpraxis ausgeschlossen. Über die Mitbenützung der eigenen Anstalten und den Vollzug eigener Urteile in ausserkantonalen Anstalten trifft die Regierung mit anderen Kantonen die im Rahmen der interkantonalen An-



staltsplanung erforderlichen Vereinbarungen. Gemäss den Konkordatsbestimmungen verpflichten sich die Kantone, die von ihnen zu vollziehenden Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen in den Konkordatsanstalten zu vollziehen. Dieser Vollzug wird durch Kostgelder abgegolten, die von der Strafvollzugskommission festgelegt werden und auch einen Anteil für die baulichen Aufwendungen enthalten.

## **2. Kosten**

### **2.1 Anlagekosten**

Die nachfolgend aufgeführten Anlagekosten für den Neubau der geschlossenen Justizvollzugsanstalt, die Untersuchungshaft und die Gärtnerei basieren auf den detailliert erfassten Arbeitsgattungen nach der dreistelligen Gliederung des schweizerischen Baukostenplans (BKP), auf den Kostenermittlungen für die Haustechnik, die Einrichtungen der Küche und der zentralen Wäscherei sowie auf den Bedarfsannahmen für allgemeine Betriebseinrichtungen und Mobiliar. Die Anlagekosten und Raumflächen wurden durch das Bundesamt für Justiz überprüft und genehmigt. In den Kosten ebenfalls enthalten sind die Aufwendungen für die erforderliche Umsiedlung der Gärtnerei des offenen Vollzugs sowie die Integration der Untersuchungshaft.

In Abweichung zur Testplanung aus dem Jahr 2011 (107 Mio. Franken, Kostengenauigkeit +/- 10%) sind infolge der vertieften und spezifischen Studien zum Vorprojekt folgende Kostenpositionen hinzugekommen:

- 1.0 Mio. Franken als Indexteuerung (Kostenstand Schweizer Baupreisindex April 2011 (= 101.3 Punkte) gegenüber Oktober 2014 [= 102.2 Punkte])
- 4.3 Mio. Franken Mehraufwendungen aufgrund geologischer Untersuchungen bei Grundwasserbaumassnahmen im Unter- und Erdgeschoss sowie bei der Liegenschaftsentwässerung
- 1.5 Mio. Franken für die Arrondierung, verbesserte Nutzung und als Landreserve für spätere Erweiterungsbauten des durch die Umzäunung abgeschlossenen Areals auf Grundlage des Wettbewerbsentscheids
- 1.0 Mio. Franken für weitere betrieblich notwendige zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen, wie Handydetektion, Herzschlagdetektor und Personenvereinzelanlagen (durch Gesichtserkennung) bei den Zutritten
- 4.2 Mio. Franken für die erforderliche Umsiedlung aller Gärtnereibauten des offenen Vollzugs mit 15 Insassen- und drei Personalarbeitsplätzen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Anlagekosten (brutto)

| BKP <sup>1</sup> | Bezeichnung           | Betrag in CHF (inkl. MWST) | %            |
|------------------|-----------------------|----------------------------|--------------|
| 0                | Grundstück            | 0                          | 0.0          |
| 1                | Vorbereitungsarbeiten | 5 620 000                  | 4.7          |
| 2                | Gebäude               | 63 139 000                 | 53.0         |
| 3                | Betriebseinrichtungen | 4 419 000                  | 3.7          |
| 4                | Umgebung              | 17 556 000                 | 14.8         |
| 5                | Baunebenkosten        | 3 829 000                  | 3.2          |
| 6                | Reserve               | 3 789 000                  | 3.2          |
| 8                | Honorare              | 17 797 000                 | 15.0         |
| 9                | Ausstattung           | 2 851 000                  | 2.4          |
| <b>0-9</b>       | <b>Total</b>          | <b>119 000 000</b>         | <b>100.0</b> |

Das unter BKP 0 aufgeführte, unüberbaute Grundstück Parzelle Nr. 761 im Gebiet Realta, Gemeinde Cazis, mit einer Gesamtfläche von 319 152 m<sup>2</sup> befindet sich im Eigentum des Kantons. Es ist dem Verwaltungsvermögen zugewiesen und per Ende 2014 mit einem Buchwert von 2 016 067 Franken bilanziert. Es steht nicht für eine allfällige Veräusserung zur Verfügung. Mit dem Neubau der geschlossenen JVA Realta wird ein Teil dieses Grundstücks im Umfang von 70 099 m<sup>2</sup> innerhalb des Verwaltungsvermögens umgenutzt. Diese Umnutzung bzw. Umwidmung bildet keine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne und ist nicht kreditrelevant.

Die Bruttoinvestition für die neue geschlossene Vollzugsanstalt mit 140 Plätzen für den geschlossenen Vollzug und zwölf Plätzen für die Untersuchungshaft beläuft sich auf 119 Mio. Franken. Der voraussichtliche Baubetrag durch das Bundesamt für Justiz beträgt rund 33 Mio. Franken. Für den Kanton ergibt sich daraus eine Nettoinvestition in der Höhe von rund 86 Mio. Franken.

<sup>1</sup> Die BKP-Positionen entsprechen der Terminologie des Baukostenplans der Schweizerischen Zentralstelle für Baurationalisierung

## *2.2 Betriebs- und Nutzungskosten*

Die nachstehenden Tabellen geben Auskunft über die voraussichtlichen jährlichen Betriebs- und kalkulatorischen Nutzungskosten. Durch den Neubau resultieren im Vergleich zur JVA Sennhof verbesserte, zeitgemässe Raum- und Sicherheitsstandards sowie – netto bzw. nach Abzug der anrechenbaren Erträge – sowohl geringere Betriebs- als auch geringere kalkulatorische Nutzungskosten.

Basis der Betriebskostenrechnung sind Erfahrungswerte aus dem Betrieb der geschlossenen JVA Sennhof (Basiszahlen 2008–2013). Zu berücksichtigen ist, dass in den letzten Jahren im Sennhof nur die dringendst notwendigen und sicherheitsrelevanten Investitionen durchgeführt wurden. Im Sennhof besteht heute ein erheblicher Erneuerungsbedarf, der durch einen Neubau in Realta vermieden werden kann.

### *2.2.1 Betriebskosten*

Betriebskosten sind die effektiven Ausgaben, die dem Kanton durch den bestimmungsgemässen Gebrauch des erstellten Neubaus für die geschlossene JVA Realta laufend entstehen. Sie zeigen die mittelfristige monetäre Sicht auf.

Die Realisierung einer neuen geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta mit neu 152 Plätzen bedeutet im Vergleich zur JVA Sennhof einen substanziellen Ausbau von über 100 Plätzen. Damit können entstehende Kosten auf eine grössere Zahl von Insassen verteilt werden, wodurch Grösseneffekte entstehen. In der JVA Sennhof bestehen heute 28.5 Stellen. Für den Betrieb der neuen Justizvollzugsanstalt werden gemäss Betriebs- und Betreuungskonzept 109 Stellen benötigt. Das Personalamt des Kantons Graubünden hat die Personalkosten aufgrund bereits vorhandener Stellenbewertungen der Justizvollzugsanstalten Sennhof und Realta berechnet. Wo keine Bewertungen vorhanden waren, wurden solche erstellt.

Die in die Kostenrechnung einflussenden Erträge ergeben sich aus den Kostgeldern, die den einweisenden Stellen für den Vollzug in Rechnung gestellt werden. Die Kostgeldansätze werden regelmässig von der Ostschweizer Strafvollzugskommission festgelegt. Diese erhöhen sich – nicht zuletzt dank zeitgemässer Infrastruktur – im Vergleich zur JVA Sennhof und betragen für den geschlossenen Normalvollzug und die Eintrittsabteilung 301 Franken pro Tag und Insassen sowie für die Massnahmenabteilung 770 Franken pro Tag und Insassen. Für die Altersabteilung – ein Angebot, welches bisher im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat noch nicht besteht – werden Taggelder von 510 Franken erwartet. Bei den Berechnungen wird von einer

95%-Auslastung der Zellen ausgegangen. Diese Grösse wird auch vom Ostschweizer Strafvollzugskonkordat für die Berechnung der Kostgelder beigezogen. Vergleichbare Anstalten für den geschlossenen Vollzug haben in den letzten Jahren immer höhere Auslastungsziffern erreicht. Mit der zurückhaltend geschätzten 95%-Auslastung ergeben sich Kostgelder aus dem Betrieb der geschlossenen Justizvollzugsanstalt von jährlich rund 18.6 Mio. Franken. Aufgrund der Durchschnittszahlen der letzten Jahre entfallen von diesem Betrag rund 2.7 Mio. Franken auf rund 20 Bündner Insassen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten 20 Jahre im geschlossenen Vollzug wird die Nachfrage nach geeigneten Vollzugsplätzen auch in Zukunft hoch bleiben. Die Auslastung der Zellen und somit auch die Kostgeldeinnahmen sind damit gesichert.

Zu den Kostgeldern der geschlossenen Vollzugsplätze rechnet das Amt für Justizvollzug zusätzlich mit Einnahmen aus dem Vollzug der Untersuchungshaft, Erträgen aus den Gewerbebetrieben und weiteren Einnahmen von jährlich insgesamt 2.1 Mio. Franken. Die Kalkulation dieser Einnahmen und Erträge basiert auf den Erfahrungswerten und Hochrechnungen der JVA Sennhof.

Der Sachaufwand beinhaltet im Wesentlichen die Betriebskosten der Gewerbebetriebe, Lebensmittel, die medizinische und seelsorgerische Betreuung sowie Betriebsmittel des Bewährungs- und Sicherheitsdienstes für 2.8 Mio. Franken pro Jahr. Zum grossen Teil können bestehende interne Ressourcen genutzt werden. Für Dienstleistungen von internen Dienststellen (Personalamt, Amt für Informatik, Finanzverwaltung, -kontrolle etc.) sind jährliche Umlagen in der Höhe von 1.5 Mio. Franken vorgesehen. Weiter zählen auch die jährlichen Betriebskosten für den Bau mit 1.4 Mio. Franken zum erweiterten Sachaufwand, welche in Tabelle 2 detailliert aufgeführt sind.

Das Betriebsergebnis verbessert sich gegenüber der JVA Sennhof um rund 3.4 Mio. Franken pro Jahr. Mit dem aus dem laufenden Betrieb erzielten Überschuss kann ein jährlicher Deckungsbeitrag an die Investitionskosten geleistet und die Gesamtrechnung des Justizvollzugs in Graubünden entlastet werden.

Tabelle 2: Betriebs- und Personalkosten

| <b>Jährliche Betriebskosten<br/>Bau und Nutzer</b>                     | <b>Status Quo<br/>JVA Sennhof<br/>CHF</b> | <b>Neubau<br/>JVA Realta<br/>CHF</b> |
|--|---|--------------------------------------|
| Instandhaltung   | 76 000                                    | 898 900                              |
| Ver- und Entsorgung  | 54 000                                    | 235 400                              |
| Abgaben und Beiträge   | 39 600                                    | 172 600                              |
| Kontrolle, Überwachung, Hauswartung,<br>Serviceverträge                | 27 000                                    | 117 700                              |
| Reinigungskosten Bau   | 14 400                                    | 62 800                               |
| Total Betriebskosten Bau   | 211 000                                   | 1 487 400                            |
| Personalkosten (inkl. Reinigung durch<br>Insassen)                     | 3 256 000                                 | 12 028 400                           |
| Abzüglich Reinigungskosten Bau   | - 14 400                                  | - 62 800                             |
| Sachaufwand  | 1 097 000                                 | 4 306 700                            |
| Total Betriebskosten Nutzer  | 4 338 600                                 | 16 272 300                           |
| Total Betriebskosten Bau und Nutzer                                    | 4 549 600                                 | 17 759 700                           |
| Erträge (insbesondere Kostgelder und<br>Einnahmen der Gewerbebetriebe) | - 4 093 300                               | - 20 669 700                         |
| <b>Total Betriebskosten Bau und Nutzer netto</b>                       | <b>456 300</b>                            | <b>- 2 910 000</b>                   |

### 2.2.2 Kalkulatorische Nutzungskosten

Bei den kalkulatorischen Nutzungskosten handelt es sich um regelmässig und unregelmässig anfallende Kosten vom Beginn der Nutzbarkeit einer überbauten Liegenschaft bis zum Rückbau der Bauten und Anlagen (Lebenszykluskosten). Nutzungskosten zeigen eine betriebswirtschaftlich langfristige Betrachtungsweise unter Berücksichtigung der Erstinvestition und späterer Sanierungen bzw. Ersatzneubauten auf.

Diese Kosten beinhalten die Kapitalkosten und Abschreibungen sowie die um die Instandhaltungskosten bereinigten Betriebskosten für den Bau (siehe Tabelle 3). Der umfassende Neubau generiert so kalkulatorische Nutzungskosten von jährlich 3.9 Mio. Franken. Für die wesentlich kleinere JVA Sennhof entstehen kalkulatorische Nutzungskosten von 0.5 Mio. Franken. Ergänzt um die Betriebskosten und Erträge aus Tabelle 2 verbleibt beim Neubau ein positives Betriebsergebnis von rund 0.4 Mio. Franken. Demgegenüber zeigen die kalkulatorischen Nutzungskosten der JVA Sennhof netto einen Verlust

von 0.75 Mio. Franken. Ein reeller Vergleich ist schwierig, weil kalkulatorische Nutzungskosten eines sanierungsbedürftigen Altbaus mit räumlichen und technischen Defiziten einem justizkonformen Neubau gegenübergestellt werden. Das Ergebnis der Varianten zeigt die finanziellen Auswirkungen des Betriebes einer Justizvollzugsanstalt.

*Tabelle 3: Kalkulatorische Nutzungskosten (nach DIN 18960)*

| <b>Kalkulatorische Nutzungskosten</b>                               | <b>Status Quo<br/>JVA Sennhof<br/>CHF</b> | <b>Neubau<br/>JVA Realta<br/>CHF</b> |
|---|---|--------------------------------------|
| Kalkulatorische Kapitalkosten <sup>1)</sup>                         | 144 800                                   | 1 233 200                            |
| Abschreibungen Bauwerk <sup>2)</sup>                                | 190 000                                   | 1 587 200                            |
| Abschreibungen Mobiliar <sup>2)</sup>                               | 31 400                                    | 570 200                              |
| Betriebskosten Bau (exkl. Instandhaltung)                           | 135 100                                   | 588 500                              |
| Total kalkulatorische Nutzungskosten Bau                            | 501 300                                   | 3 979 100                            |
| Total Betriebskosten Nutzer (aus Tabelle 2)                         | 4 338 600                                 | 16 272 300                           |
| Total kalkulatorische Nutzungskosten brutto                         | 4 839 900                                 | 20 251 400                           |
| Erträge (insbesondere Kostgelder und Einnahmen der Gewerbebetriebe) | - 4 093 300                               | - 20 669 700                         |
| <b>Total kalkulatorische Nutzungskosten netto</b>                   | <b>746 600</b>                            | <b>- 418 300</b>                     |

Bemerkungen:

<sup>1)</sup> Die kalkulatorischen Kapitalkosten sind mit einem Zinssatz von drei Prozent berechnet. Als Kalkulationsbasis wird der durchschnittliche Kapitalbestand für den Neubau (50% der Nettoinvestition [ohne Reserve; BKP 6 von 3.789 Mio. Franken] von 82.211 Mio. Franken) angenommen.

<sup>2)</sup> Die Abschreibungen basieren auf den Nettoinvestitionen ohne Reserven (BKP 6) und Ausstattung (BKP 9) von 79.36 Mio. Franken. Sie erfolgen linear mit jährlich zwei Prozent für das Bauwerk und 20 Prozent für das Mobiliar, was einer durchschnittlichen Nutzungsdauer sämtlicher Gebäudebauteile von 50 Jahren bzw. von fünf Jahren für das Mobiliar entspricht.

### **3. Finanzierung**

Die für das Projekt notwendigen Bruttoinvestitionen belaufen sich auf 119 Mio. Franken. Dieser Betrag basiert auf dem Kostenstand vom Oktober 2014 und soll an die Teuerung angepasst werden. Das massgebende Kostendach ist unabhängig von der effektiven Höhe des Bundesbeitrages als Maximalwert einzuhalten. Für die Ermittlung der Nettoinvestitionen wird ein Bundesbeitrag von 33 Mio. Franken einberechnet. Daraus resultieren Nettoinvestitionen von 86 Mio. Franken. Die Kosten werden in der Investitionsrechnung erfasst und sind aus den allgemeinen Staatsmitteln zu finanzieren. Die Baubeiträge des Bundesamts für Justiz werden als Erträge der Investitionsrechnung ausgewiesen.

## **VII. Finanzkompetenzen und Kreditbereitstellung**

### **1. Zuständigkeit**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 JVG entscheidet der Grosse Rat in eigener Kompetenz über den Bau und Unterhalt von Anstalten für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches und der interkantonalen Vereinbarungen, und gemäss Art. 12 Abs. 2 JVG trifft die Regierung im Rahmen der interkantonalen Anstaltsplanung mit den anderen Kantonen die erforderlichen Vereinbarungen über die Mitbenützung der eigenen Anstalten. Der Grosse Rat entscheidet auf der Basis der interkantonalen Anstaltsplanung damit abschliessend über den beantragten Neubau der geschlossenen Justizvollzugsanstalt, der Untersuchungshaft und der Gärtnerei in Realta bzw. über die dafür notwendigen finanziellen Mittel. Die Finanzkompetenzen sind in diesem Bereich an den Grossen Rat delegiert. Es liegen in der Folge finanzrechtlich gebundene Ausgaben vor. Der entsprechende Kreditbeschluss des Grossen Rats unterliegt gestützt auf Art. 33 Abs. 2 FHG nicht dem Finanzreferendum.

Ein Verpflichtungskredit ist in der Regel brutto zu beschliessen. Gestützt auf Art. 16 FHG kann der Kredit netto beschlossen werden, wenn Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehältlich bestimmter Leistungen Dritter beschlossen wird. Die Bruttoinvestition für die neue geschlossene Justizvollzugsanstalt mit 140 Plätzen für den geschlossenen Vollzug und zwölf Plätze für die Untersuchungshaft beläuft sich auf 119 Mio. Franken. Im Schreiben vom 12. März 2015 teilte das Bundesamt für Justiz mit, dass sich nach Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes für die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) der voraussichtliche Baubeitrag auf 35% der anerkannten Baukosten von 100.2 Mio. Franken –

rund 35 Mio. Franken – beläuft. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine rechtsverbindliche Beitragszusicherung. Diese kann erst nach Vorliegen eines definitiven Bauprogramms und Verpflichtungskredites des Grossen Rats vorgenommen werden. Die absolute Höhe des Bundesbeitrags liegt damit noch nicht fest. Die erforderliche rechtskräftige Beitragszusicherung des Bundes muss auf jeden Fall vor Baubeginn vorliegen. Wird mit einer gewissen Vorsicht von einem Bundesbeitrag in der Höhe von 33 Mio. Franken ausgegangen, resultiert bei einem Bauvolumen von brutto 119 Mio. Franken eine Nettoinvestition von 86 Mio. Franken. Mit der vorliegenden Botschaft wird dem Grossen Rat gestützt auf Art. 16 FHG ein Nettokredit für den Neubau der geschlossenen Justizvollzugsanstalt von 86 Mio. Franken beantragt. Dieser Nettokredit steht damit unter dem Vorbehalt, dass der Bund an den Neubau einen Beitrag von mindestens 33 Mio. Franken zusichert. Andernfalls müssten die Gesamtausgaben reduziert werden.

Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 FHG steuert der Grosse Rat die jährlichen Investitionsausgaben über das Budget. Der Kostenrahmen von brutto 119 Mio. Franken ist einzuhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass der Bundesbeitrag höher als 33 Mio. Franken ausfallen sollte.

## **2. Berücksichtigung der Teuerung**

Gemäss Art. 15 Abs. 4 FHG kann ein Verpflichtungskredit eine Preisstandklausel enthalten. Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 25. September 2012 (FHV; BR 710.110) erhöht oder vermindert sich ein Verpflichtungskredit nach Massgabe des dem Kreditbeschluss zugrunde gelegten Preisindex, falls dieser eine Preisstandklausel enthält. Wird ein Nettokredit mit einer Preisstandklausel beschlossen, so erhöht oder vermindert er sich gestützt auf Art. 8 Abs. 2 FHV nach Massgabe der Bruttokostenveränderung, sofern die Einnahmen nicht indiziert sind. Art. 8 Abs. 3 FHV bestimmt ferner, dass bei Verpflichtungskrediten die Teuerungsberechnung für die Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Kostenberechnung (Preisbasis des Verpflichtungskredits) und der Arbeitsvergabe aufgrund des im Beschluss angegebenen Teuerungsindex erfolgt.

Die vorliegende Kostenermittlung basiert auf dem Indexstand von 102.2 Punkten am 1. Oktober 2014 des Schweizerischen Baupreisindex (Basis 1. Oktober 2010 = 100 Punkte) ganze Schweiz, Sparte: «Hochbau».



### 3. Kreditbereitstellung

Die Baukosten für den Neubau verteilen sich wie folgt auf die Jahre 2015 bis 2019:

*Tabelle 4: Investitionsplan (Stand Budgetbotschaft 2015)*

| Investitionsplan (in CHF) |           |            |            |            |            | Total       |
|---------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Jahr                      | 2015      | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       |             |
| Brutto                    | 4 500 000 | 30 000 000 | 30 000 000 | 30 000 000 | 24 500 000 | 119 000 000 |
| Subvention                | 1 350 000 | 9 000 000  | 9 000 000  | 9 000 000  | 4 650 000  | 33 000 000  |
| Netto                     | 3 150 000 | 21 000 000 | 21 000 000 | 21 000 000 | 19 850 000 | 86 000 000  |

Der im Budget 2015 eingestellte Betrag von 4.5 Mio. Franken unterliegt gestützt auf Art. 19 FHG dem Sperrvermerk. Der Kredit bleibt bis zur rechtsgültigen Genehmigung des Verpflichtungskredits durch den Grossen Rat gesperrt.

Die Investitionsausgaben für die JVA Realta sind vom finanzpolitischen Richtwert des Grossen Rates Nr. 2 betreffend zulässige Nettoinvestitionen ausgenommen (siehe Botschaft Heft Nr. 11/2011–2012; Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013–2016; Seite 1333). Sie gehen damit nicht zulasten des festgelegten Plafonds für die gesamten Nettoinvestitionen von maximal 200 Mio. Franken pro Jahr und verdrängen so auch keine anderen Kantonsprojekte. Diese Betrachtung macht Sinn und entspricht dem Vorgehen für das Bauprojekt «sinergia». Die Investitionen finanzieren sich aus den Entlastungen in den Folgejahren.

Eine analoge Betrachtung gilt für die zusätzlich erforderlichen Personalkredite. Für den Betrieb der neuen Justizvollzugsanstalt werden insgesamt 109 Stellen benötigt, dies im Vergleich zu den bestehenden 28.5 Stellen für die JVA Sennhof. Die zusätzlichen Personalkosten sind vom finanzpolitischen Richtwert Nr. 6 betreffend zulässigem Wachstum der Gesamtlohnsomme ausgenommen. Diese Kosten werden vollständig durch Beiträge bzw. Kostgelder der Konkordatskantone finanziert.

## VIII. Anträge

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und folgende Beschlüsse zu fassen:

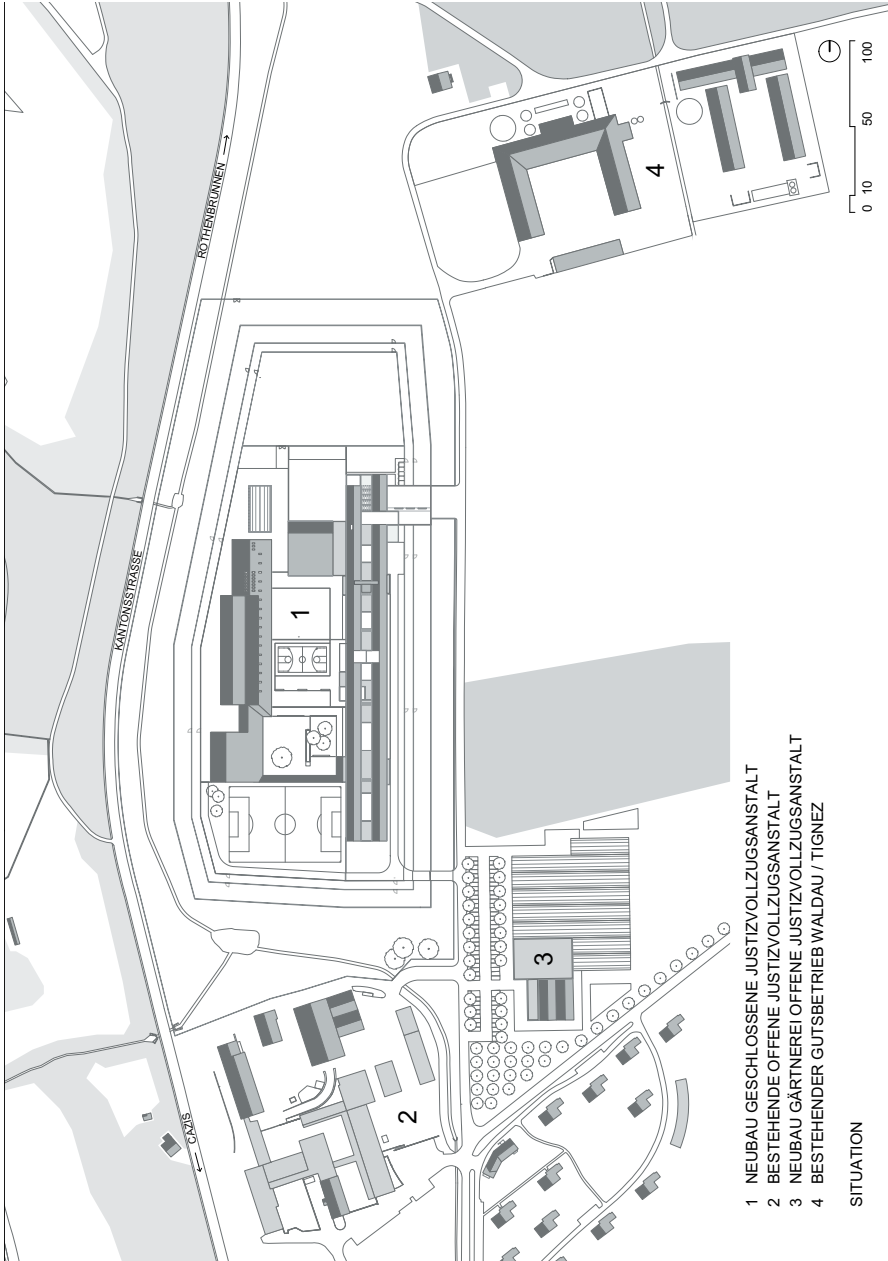
1. Das Projekt für den Neubau der geschlossenen Justizvollzugsanstalt, der Untersuchungshaft und der Gärtnerei in Realta, Gemeinde Cazis, kantonseigene Parzelle Nr. 761, mit Bruttokosten von 119 Mio. Franken wird genehmigt.
2. Für die Planung und Ausführung des Projekts wird ein Verpflichtungskredit von netto 86 Mio. Franken (Kostenstand Oktober 2014) gewährt. Der Verpflichtungskredit erhöht oder vermindert sich auf der Basis der Bruttokosten im Ausmass des Schweizerischen Baupreisindex für Hochbauten.
3. Die Regierung wird ermächtigt, bauliche Änderungen im bewilligten Kreditrahmen vorzunehmen, wenn sich dies aus betrieblichen, architektonischen oder wirtschaftlichen Gründen aufdrängt.
4. Die Regierung vollzieht diese Beschlüsse.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

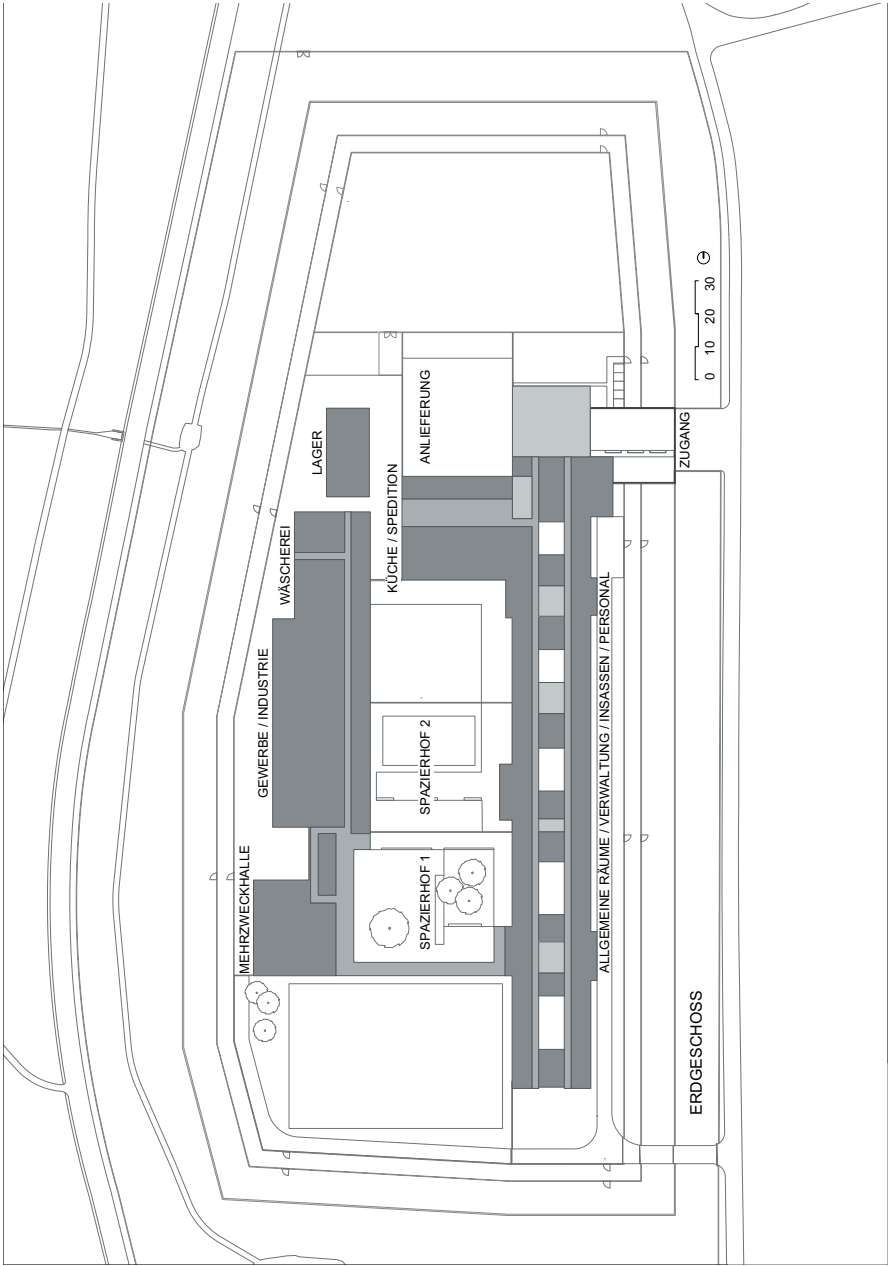
Namens der Regierung  
Der Präsident: *Jäger*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

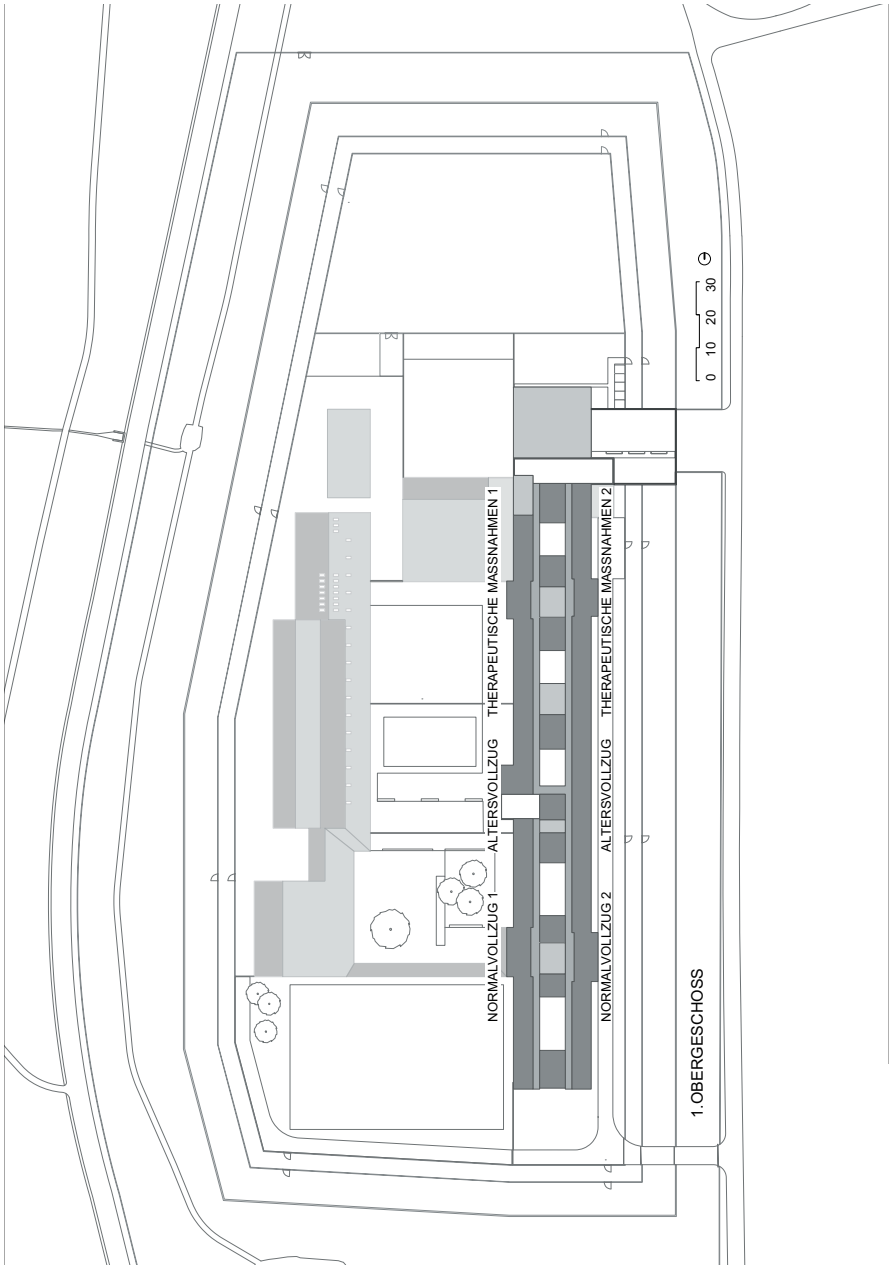


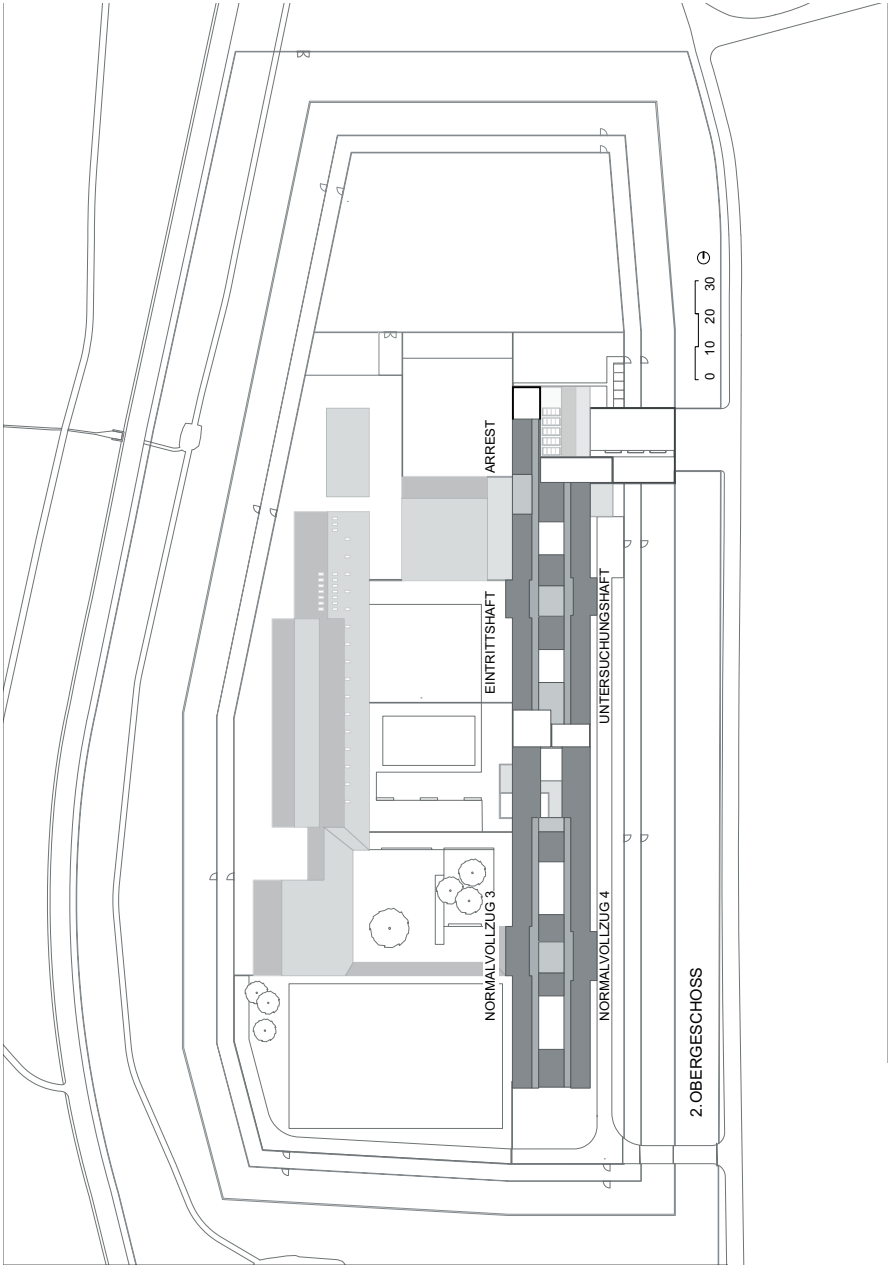
## 2. Pläne und Visualisierungen



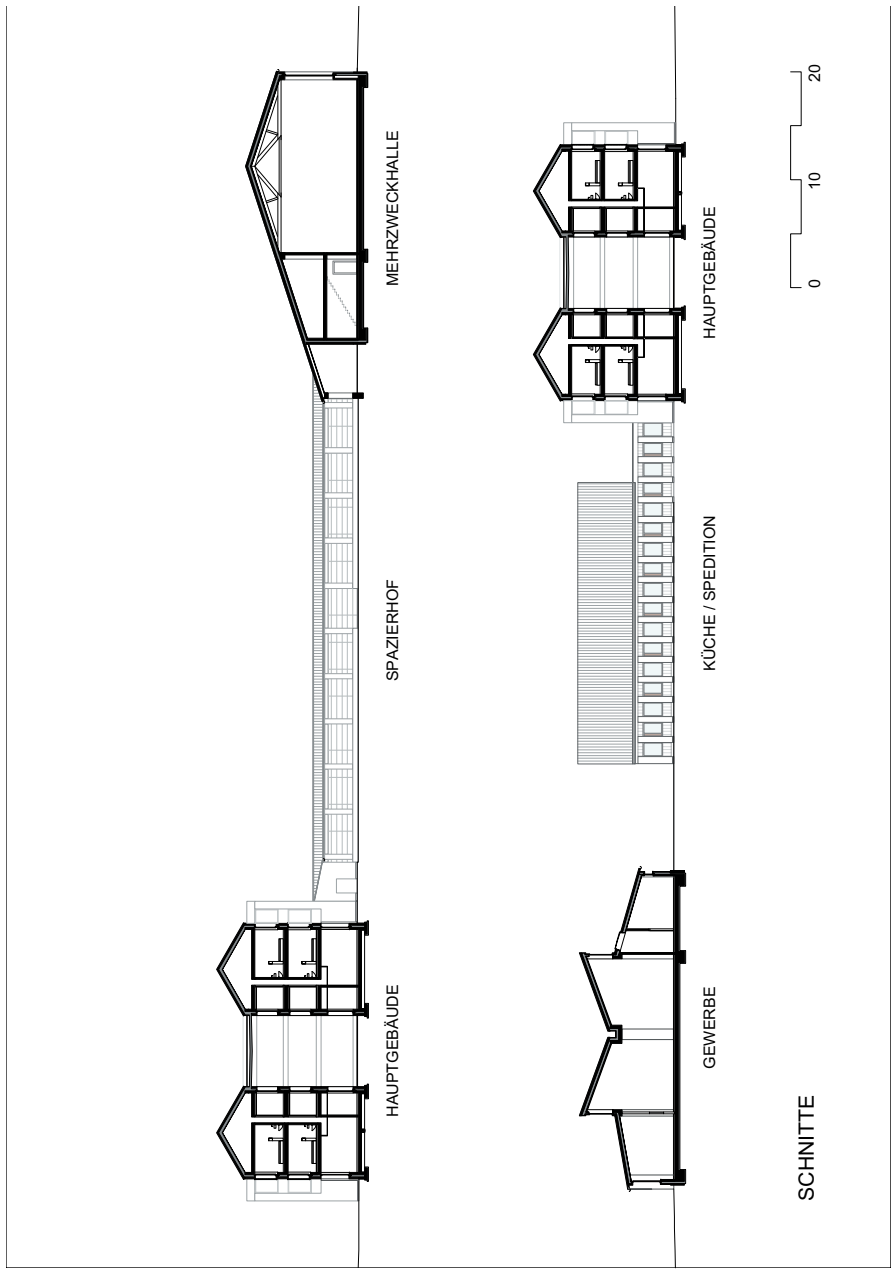












MEHRZWECKHALLE

SPAZIERHOF

HAUPTGEBÄUDE

HAUPTGEBÄUDE

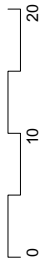
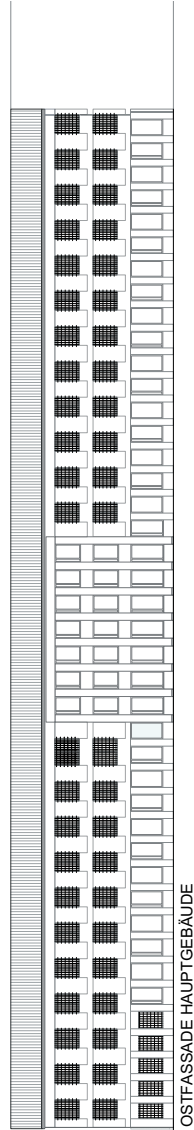
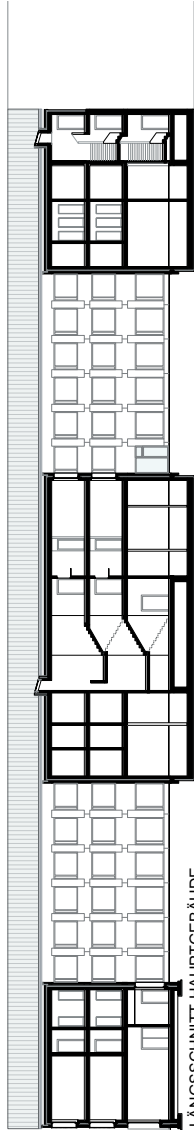
KÜCHE / SPEDITION

GEWERBE

0 10 20

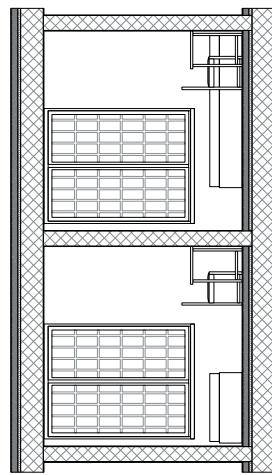
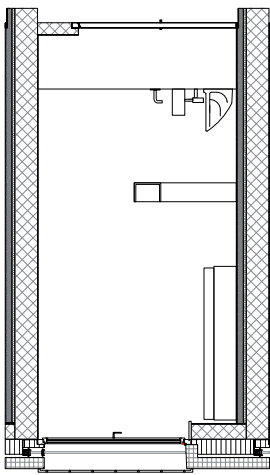
SCHNITTE



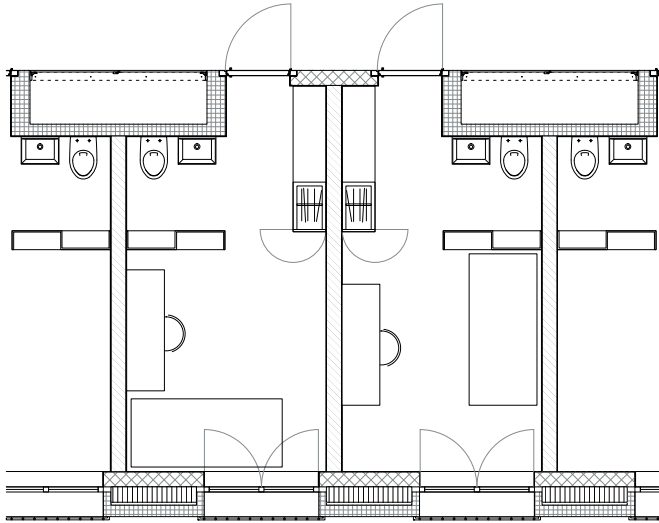


NORMALVOLLZUG





0 1 2 5



ZELLEN





