

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Büro des Grossen Rates  
8510 Frauenfeld

Frauenfeld, 1. März 2011

## **Parlamentarische Initiative Urs Schneider vom 12. Januar 2011 "Untersuchungs- und Polizeigefängnisse"**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zu Ihrer Anfrage vom 12. Januar 2011 halten wir mit Blick auf § 44 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) fest:

Die eingereichte Parlamentarische Initiative bezieht sich weder auf einen Gegenstand, der schon als Ratsgeschäft anhängig ist, noch wird der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage, die innerhalb des nächsten halben Jahres im Grossen Rat vorgelegt werden soll, vorbereitet.

Zur Parlamentarischen Initiative selber gestattet sich der Regierungsrat zudem folgende Bemerkungen:

### **I. Interpellation 08/IN50/295**

Vorab verweisen wir auf die Antwort des Regierungsrates vom 30. November 2010 zur Interpellation „Aufhebung der Regionalen Untersuchungsgefängnisse RUG Arbon, Diessenhofen, Münchwilen, Steckborn und Weinfelden“ vom 27. Oktober 2010. Ungeachtet der Diskussionen im Grossen Rat vom 22. Dezember 2010 zu diesem parlamentarischen Vorstoss hält der Regierungsrat an seinen damaligen Ausführungen vollumfänglich fest und empfiehlt, von einer vorläufigen Unterstützung der Parlamentarischen Initiative abzusehen. Zusätzlich zu jenen Argumenten sprechen aber noch weitere Gründe gegen eine Unterstützung der nun eingereichten Parlamentarischen Initiative, die nachfolgend dargelegt werden.

## **II. Kompetenzbeschränkungen**

Seit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafrecht (EG StGB; RB 311.1) am 1. Januar 2007 kann der Grosse Rat gemäss § 1 Abs. 2 EG StGB abschliessend über die Errichtung und den Umbau von Vollzugseinrichtungen entscheiden. Diese Norm billigt dem Parlament somit eine hohe Entscheidkompetenz zu, über die es bei den übrigen von ihm zu beschliessenden Bauvorhaben nicht verfügt. Nach § 23 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) gilt nämlich für Bauvorhaben mit einem Volumen von über Fr. 3 Mio. das obligatorische Referendum und für solche über Fr. 1 Mio. das fakultative Referendum.

Mit § 1 Ziff. 3 EG StGB wird zudem bewusst offen gelassen, wie viele regionale Untersuchungsgefängnisse der Kanton zu führen hat. Der Grund für diese offene Formulierung liegt einerseits darin, dass flexibel auf die schon im Zeitpunkt der damaligen Gesetzgebungsarbeiten zu erwartende Neuorganisation der Strafverfolgungsbehörden gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) reagiert werden kann (der Vernehmlassungsentwurf zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts datierte vom 27. Juni 2001). Andererseits sollten mit der gewählten Formulierung aber auch künftige Veränderungen und die übergeordnete, sich ständig weiterentwickelnden nationalen sowie internationalen Standards zum Freiheitsentzug ohne Gesetzesänderungen berücksichtigt werden können. Insbesondere die Anforderungen an eine 24-Stunden-Betreuung sowie an die Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten in Haftanstalten rechtfertigen es je länger je weniger, Kleinsteinrichtungen für den Freiheitsentzug zu betreiben. So zeigen denn auch die Entwicklungen in der übrigen Schweiz ganz klar den Trend zur Schaffung von grösseren und zentraleren Einrichtungen auf. Der Kanton Luzern betreibt beispielsweise heute noch ein einziges Untersuchungsgefängnis. Im Kanton Aargau werden mit dem Neubau des Zentralgefängnisses in Lenzburg die Bezirksgefängnisse Bremgarten, Brugg, Laufenburg, Lenzburg und Zurzach ersetzt. In der Ostschweiz führen der flächenmässig grössere Kanton Graubünden sowie der einwohnerstärkere Kanton St. Gallen heute noch je an fünf Orten Plätze für Untersuchungsgefangene. Die Kantone AI, AR, GL und SH betreiben zudem je nur ein einziges Gefängnis. Es wäre somit völlig unverständlich und auch nicht mehr zeitgemäss, wenn der Grosse Rat sich selber, aber auch dem Regierungsrat die Möglichkeit nähme, flexibel reagieren zu können.

## **III. Organisation der Staatsanwaltschaft**

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative liegt darin, dass der Grosse Rat richtigerweise im neuen Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB 271.1) die Organisation der neuen Staatsanwaltschaft Thurgau relativ offen normiert hat. Der entsprechende Antrag des Regierungsrates in seiner Gesetzesbotschaft vom 24. Juni 2008 erfolgte diesbezüglich ebenfalls ganz bewusst, da auf der ei-

3/6

nen Seite mit dieser Vorgehensweise zunächst die Entwicklung aufgrund des neuen Prozessrechts abgewartet und andererseits eine Anbindung an die ebenfalls nicht auf Gesetzesstufe verankerte Organisation der Kantonspolizei erfolgen sollte. Wäre im ZSRG die Anzahl der regionalen Staatsanwaltschaften und deren örtliche Zuständigkeit festgeschrieben worden, wäre auch diesbezüglich eine allfällig später notwendig werdende Anpassung nur schwer möglich. Weshalb nun diese sinnvolle Organisationsregelung der Staatsanwaltschaft durch die Frage der Anzahl regionaler Untersuchungsgefängnisse relativiert werden soll, ist nicht nachvollziehbar. An dieser Stelle sei klar darauf hingewiesen, dass nicht die Kantonspolizei, sondern die Staatsanwaltschaft für die Antragsstellung zur Anordnung und für die spätere Durchführung der Untersuchungshaft zuständig ist. Wie der Begriff „regionales Untersuchungsgefängnis“ bereits besagt, dienen die entsprechenden Einrichtungen in erster Linie der Untersuchungshaft und somit der Staatsanwaltschaft. Letztere ist zusammen mit der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug auch zuständig, um die im Rahmen der Interpellationsbehandlung ebenfalls diskutierte Kollusionsfrage (Verdunkelungsgefahr) mittels entsprechenden Platzierungen zu lösen.

#### **IV. Kosten**

Gestützt auf § 8 Abs. 1 EG StGB hat der Regierungsrat dafür zu sorgen, dass alle Freiheitsentzüge nach den massgebenden Vorschriften vollzogen werden können. Dies bedeutet, dass in allen Einrichtungen des Freiheitsentzuges die nationalen und internationalen Standards für den Freiheitsentzug eingehalten werden müssen. Indem der Regierungsrat gemäss Vorschlag der Parlamentarischen Initiative zwingend mindestens drei regionale Untersuchungsgefängnisse und eine unbestimmte Anzahl Polizeigegefängnisse führen müsste, bedingte dies auch die nötigen Geldmittel für deren Einrichtung und deren allfällige Anpassungen an die jeweiligen Standardentwicklungen. Die aufgrund der Reduktion der Anzahl der regionalen Untersuchungsgefängnisse seit dem 1. Januar 2011 allenfalls etwas höher ausfallenden Transportkosten bei der Kantonspolizei könnten mit solchen Investitionen in Hafteinrichtungen nicht wettgemacht werden.

#### **V. Aufspaltung von Zuständigkeit und Verantwortung**

Wie schon in der Antwort des Regierungsrates vom 30. November 2010 zur Interpellation 08/IN50/195 vom 27. Oktober 2010 unter Frage 3 dargelegt, gelangte der vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Bericht zur Überprüfung der früheren Bezirksgefängnisse vom 30. März 2001 unter anderem zum Schluss, dass die damalige Kompetenzaufteilung für diese Gefängnisse zwischen den Bezirksämtern, der Kantonspolizei und der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug des Generalsekretariates des Departementes für Justiz und Sicherheit problematisch sei, da es an einer einheitlichen Linie für den gesamten Kanton und an klaren Verantwortlichkeiten fehle.

4/6

Mit der in der Parlamentarischen Initiative unter § 1 Ziff. 4 EG StGB geforderten Schaffung von Polizeigefängnissen würden wiederum verschiedene Zuständigkeiten kreiert, indem die Aufsicht über diese Einrichtungen nicht mehr bei der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug, sondern bei der Kantonspolizei anzusiedeln wäre. Damit verbunden wären wiederum verschiedene Standards für die Ausgestaltung der vorläufigen Festnahme und des Polizeigewahrsams, je nachdem ob diese im Kantonalfängnis, in den regionalen Untersuchungsgefängnissen Bischofszell, Frauenfeld bzw. Kreuzlingen (vgl. §§ 3 Ziff. 3 und 4 Ziff. 2 EG StGB) oder in einem Polizeigefängnis stattfänden. Gegenüber der heutigen Situation wäre dies aus Sicht des Regierungsrates ein klarer Rückschritt. Zudem müssten für die Betreuung der Polizeigefängnisse bei der Kantonspolizei zusätzliche personelle Ressourcen ausgeschieden werden, damit die Verantwortung wahrgenommen werden könnte. Dies ginge zulasten der übrigen Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei.

## VI. Belegung

Wie anlässlich der Beantwortung vom 30. November 2010 der Interpellation 08/IN50/295 vom 27. Oktober 2010 unter den Fragen 1 und 2 aufgezeigt, liegen die Auslastungen insbesondere der zwischenzeitlich aufgehobenen regionalen Untersuchungsgefängnisse Arbon, Diessenhofen, Münchwilen, Steckborn und Weinfelden alleamt unter 50 %. Die damaligen Zahlenangaben mussten sich für das Jahr 2010 auf Angaben vom Januar bis Ende Oktober 2010 beschränken. Inzwischen liegen die Zahlen für das gesamte Jahr 2010 vor, welche der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen sind.

Gefängnis	Plätze	Verpflegungstage					Auslastung in %				
		2007	2008	2009	2010	2011 (Januar)	2007	2008	2009	2010	2011 (Januar)
RUG Arbon	4	39	38	51	31		2,7	2,6	3,5	2,1	
RUG Bischofszell	6	530	927	874	1'029	35	24	42,2	39,9	47	18,8
RUG Diessenhofen	2	13	13	11	10		1,8	1,8	1,5	1,4	
RUG Frauenfeld	6	1'375	1'475	1'270	1'448	63	62,8	67,2	58,0	66,1	33,9
RUG Kreuzlingen	11	1'670	1'355	1'394	1'683	83	41,6	33,7	34,7	41,9	24,3
RUG Münchwilen	2	68	36	33	88		9,3	4,9	4,5	12	
RUG Steckborn	4	415	417	318	527		28,4	28,5	21,8	36	
RUG Weinfelden	2	71	45	38	32		9,7	6,2	5,2	4,3	
Alle RUG	37	4'181	4'306	3'989	4'848	181	29,5	31,8	29,5	35,9	25,4
Kantonalfängnis	56	17'178	19'357	20'008	21'005	1'914	84,3	94,4	97,9	102,7	93,6

Abgesehen vom Kantonalgefängnis weist keines der aufgehobenen bzw. der noch betriebenen regionalen Untersuchungsgefängnisse eine vertretbare Belegung auf. Aus diesem Grunde ist es nach Auffassung des Regierungsrates zurzeit nicht angezeigt, mehr als die aktuell betriebenen Plätze für Untersuchungs- und Polizeihaft zur Verfügung zu stellen. Wie die Zahlen für den Januar 2011 - also seit der Schliessung der oben genannten Kleinrichtungen - zeigen, reichen die derzeit vorhandenen Kapazitäten vollends.

Im Zusammenhang mit den Diskussionen und den Medienberichterstattungen zur Interpellation 08/IN50/295 wurde geltend gemacht, die Zahlenangaben stimmten nicht mit den effektiven Belegungsverhältnissen überein. Aus diesem Grunde ist an dieser Stelle nochmals ausdrücklich zu betonen, dass die oben angeführten Belegungszahlen den Rückmeldungen der für den Betrieb vor Ort verantwortlichen Personen entsprechen. Im Zusammenhang mit diesen Zahlendiskussionen hat die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug für das Jahr 2010 die Belegungszahlen insofern noch weiter untersucht, als die Angaben für eigentliche Polizeihaft (vorläufige Festnahmen und Polizeigewahrsam) separat erhoben worden sind. Daraus ergibt sich folgende Auflistung:

Gefängnis	Polizeihaft 2010	Aufgehobene Einrichtungen	Unterbringungen
RUG Arbon	31	RUG Arbon	31
RUG Bischofszell	11		
RUG Diessenhofen	4	RUG Diessenhofen	4
RUG Frauenfeld	67		
RUG Kreuzlingen	31		
RUG Münchwilen	9	RUG Münchwilen	9
RUG Steckborn	11	RUG Steckborn	11
RUG Weinfelden	16	RUG Weinfelden	16
Kantonalgefängnis	54		
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>Total</b>	<b>71</b>

Diese Zahlen sind in den Angaben zu den Verpflegungstagen 2007 - 2011 bereits enthalten. Sie zeigen mit aller Deutlichkeit auf, wie richtig die vom Regierungsrat vorgenommene Schliessung der regionalen Untersuchungsgefängnisse Arbon, Diessenhofen, Münchwilen, Steckborn und Weinfelden war. Zieht man nämlich die Zahlen für die

6/6

heute noch betriebenen regionalen Untersuchungsgefängnisse Bischofszell (11), Frauenfeld (67) sowie Kreuzlingen (31) und des Kantonalgefängnisses (54) vom Gesamttotal (234) ab, verbleiben noch 71 Unterbringungen, die nun seit dem 1. Januar 2011 anderweitig zu organisieren sind. Setzt man diese Zahl 71 zur Gesamtbelegungszahl für das Jahr 2010 von 25'853 (21'005 + 4'848) in ein Verhältnis, ergibt dies einen Prozentsatz von 0,27 %. Angesichts dieser Gewichtung des in der Begründung zur Parlamentarischen Initiative dargelegten Problems erachtet es der Regierungsrat als unverhältnismässig, hierfür ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen. Dies gilt umso mehr, als die mit der Initiative vorgeschlagene Bestimmung zu gewichtigen Nachteilen führt, wie vorgängig dargelegt worden ist. Im Weiteren dürfte auch die in der Interpellationsbeantwortung vom 30. November 2010 unter Frage 4 erwähnte Schaffung von Abstandsziimmern zumindest teilweise zur Problemlösung beitragen. Wie schliesslich die Zahlen für das Jahr 2011 belegen, wurden die Kapazitäten im ersten Monat dieses Jahres noch in keiner Weise ausgeschöpft.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

*Dr. Jakob Stark*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*

Kopie an alle Mitglieder des Grossen Rates