

Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Januar 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Pflicht zur Bereitstellung von Gefängnisplätzen	3
1.2 Anforderungen an den Gefängnisbetrieb	3
1.3 Gefängnissituation im Kanton St.Gallen	4
1.4 Gefängnisbelegung	5
1.5 Gefängnisstrategie	5
2 Bedürfnisse	6
3 Bauvorhaben	7
3.1 Standort	7
3.2 Naturgefahren	7
3.3 Baugrund	8
3.4 Gebäude und innere Organisation	8
3.5 Barrierefreies Bauen	10
3.6 Konstruktion und Materialisierung	10
3.6.1 Umbau Bestand	10
3.6.2 Erweiterung	10
3.7 Sicherheits- und Gebäudetechnik	11
3.7.1 Sicherheitstechnik	11
3.7.2 Gebäudetechnik	11
3.8 Energie und Ökologie	11
3.9 Umgebung	12
3.9.1 Areal und Erschliessung	12
3.9.2 Erwerb Grastrocknungsanlage	12
3.9.3 Teilprojekt Schallschutz Schiessanlage Hädler	12
3.9.4 Teilprojekt Umlegung Luchsstrasse mit Werkleitungen	13
3.10 Weitere Ausbautetappen	13
4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine	13
4.1 Anlagekosten	13

4.2	Parameter und Kennzahlen	14
4.3	Bauteuerung	14
4.4	Finanzierung und Kreditbedarf	14
4.5	Termine	15
5	Finanzielle Auswirkungen	15
5.1	Personal	15
5.2	Betriebskosten	17
5.3	Instandsetzungs- und Erneuerungskosten	18
5.4	Nutzen und Wirtschaftlichkeit	18
6	Referendum	19
7	Antrag	19
Anhang		20
Planbeilagen		20
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten)		28

Zusammenfassung

Gestützt auf das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung hat der Kanton geeignete Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für den Vollzug der Untersuchungshaft zur Verfügung zu stellen. Jeder Kanton muss eine ausreichende Anzahl Gefängnisplätze zur Verfügung haben, um den Vollzug der strafprozessualen Haft, der ausgefallenen Sanktionen sowie der strafrechtlichen Landesverweisungen und der ausländerrechtlichen Wegweisungen sicherstellen zu können. Die Kantone haben auch zu gewährleisten, dass die materiellen Haftbedingungen eingehalten werden. Diese haben sich in den letzten Jahren aufgrund der Rechtsprechung sowie der erhöhten Standards der nationalen und internationalen Kontrollorgane erheblich verändert.

Der Kanton St.Gallen verfügt neben der Strafanstalt Saxerriet (135 Plätze) und dem Massnahmenzentrum Bitzi (58 Plätze), die dem offenen Straf- bzw. Massnahmenvollzug für Männer dienen, über acht Gefängnisse mit insgesamt 140 Plätzen. Die dezentrale Organisation dieser Gefängnisse mit vielen kleinen Einrichtungen erschwert oder verunmöglicht die Erfüllung der gestiegenen Anforderungen. In den kleinen Einrichtungen können insbesondere die Einhaltung der Trennungsvorschriften, die Möglichkeiten von sozialen Kontakten der Gefangenen untereinander und zur Aussenwelt, eine ausreichende Beschäftigung und die medizinische Betreuung nur unzureichend sichergestellt werden. Die Kleinanlagen können darüber hinaus auch nicht wirtschaftlich geführt werden, da für wenige Gefangene ein 24-Stunden-Betrieb mit hohen personellen, baulichen und technischen Sicherheitsanforderungen aufrechterhalten werden muss.

Die st.gallischen Gefängnisse sind bei erheblichen Schwankungen seit längerer Zeit immer wieder voll ausgelastet. In den letzten fünf Jahren betrug die Auslastung im Regionalgefängnis Altstätten (RGAL) zwischen 96 und 100 Prozent. Zeitweise mussten Notmassnahmen getroffen werden. Die Gefängnisstrategie sieht vor, die Zahl der Gefängnisplätze angemessen zu erhöhen und langfristig auf drei Gefängnisstandorte zu konzentrieren. In einem ersten Schritt wird das RGAL von 45 auf 126 Plätze erweitert. Die kleinen Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenhaid und Gossau werden aufgehoben. Mit der Erweiterung wird die Nutzfläche im RGAL um rund 7'300 m² vergrössert. Der Neubau erfolgt in einer zweigeschossigen Massivbauweise.

Die Umbaumassnahmen am Bestand beschränken sich auf minimale Eingriffe. Das Untersuchungsamt Altstätten der Staatsanwaltschaft erhält einen neuen separaten Zugang. Im ersten Obergeschoss, in dem sich aktuell die Verwaltung, die Versorgung und die Insassenarbeitsplätze des Gefängnisses befinden, entstehen für die Staatsanwaltschaft zusätzliche Büro- und Nebenräume. Dies ermöglicht es, das gesamte Amt unter einem Dach zusammenzuführen und alle Mitarbeitenden, die heute im Amtshaus in Altstätten untergebracht sind, zu integrieren.

Die Anlagekosten belaufen sich auf 83 Mio. Franken. An die Plätze für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie den Vollzug der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen leistet der Bund einen Baubeitrag von voraussichtlich 22,8 Mio. Franken. Damit verringert sich der Kredit des Kantons auf 60,2 Mio. Franken. Der Baubeginn ist für das Jahr 2019 vorgesehen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten.

1 Ausgangslage

1.1 Pflicht zur Bereitstellung von Gefängnisplätzen

Nach Art. 64 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1) stellt der Kanton geeignete Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für den Vollzug der Untersuchungshaft zur Verfügung. Jeder Kanton muss eine ausreichende Anzahl Gefängnisplätze zur Verfügung haben, um auf Entwicklungen im Bereich der Kriminalität rasch reagieren, notwendige polizeiliche Aktionen (Razzien, Grosskontrollen, Festnahmen bei Vorfällen im Umfeld von Sport- und Grossanlässen usw.) durchführen, Tatverdächtige nötigenfalls festnehmen und dem Zwangsmassnahmengericht vorführen, die ausgefallenen Sanktionen einschliesslich Landesverweisungen zeitgerecht vollziehen sowie ausländerrechtliche Aus- und Wegweisungen sicherstellen zu können.

1.2 Anforderungen an den Gefängnisbetrieb

Die Kantone sind auch für die materiellen Haftbedingungen zuständig. Aufgrund der Rechtsprechung sowie der Standards der nationalen und internationalen Kontrollorgane¹ haben die Kantone zu gewährleisten, dass:

¹ Kommission des Europarates zur Verhütung von Folter (CPT); Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

- die Zellen genügend gross², sauber und gut unterhalten sind, genügend Tageslicht erhalten³ und über eine ausreichende künstliche Beleuchtung verfügen, genügend belüftet sind, beheizt werden können sowie über ein abgetrenntes WC, ein Lavabo und eine Gegensprechanlage verfügen;
- Untersuchungsgefangene, strafrechtlich verurteilte Personen und Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft getrennt untergebracht werden; zudem sind weibliche und männliche sowie erwachsene und jugendliche Gefangene zu trennen;
- bei den Haftbedingungen für Untersuchungsgefangene und Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft der Unschuldsvermutung Rechnung getragen wird;
- sich die Gefangenen täglich während wenigstens einer Stunde an der frischen Luft körperlich betätigen können;
- die Spazierhöfe mit Geräten für eine sportliche Betätigung, mit einer Sitzgelegenheit und einem Witterungsschutz ausgerüstet sind.

Zusätzlich wird gefordert, dass die Gefangenen:

- beim Eintritt systematisch abgeklärt werden hinsichtlich gesundheitlicher und sozialer Situation;
- sich täglich während mehrerer Stunden ausserhalb der Zelle aufhalten und soziale Kontakte untereinander pflegen können⁴;
- verschiedene Aktivitäten ausüben können (wie einer Beschäftigung nachgehen, an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, sich sportlich betätigen oder Freizeitaktivitäten ausüben);
- möglichst grosszügig Besuche empfangen können und diese Besuche nur bei Vorliegen besonderer Sicherheitserwägungen in Räumen mit Trennscheibe stattfinden;
- einen nötigenfalls überwachten Zugang zum Telefon haben.

Die Gefangenen müssen rund um die Uhr mit einer Betreuungsperson Kontakt aufnehmen können. In sämtlichen Einrichtungen, in denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, ist die ständige Präsenz (Tag und Nacht) von Personal sicherzustellen.

1.3 Gefängnissituation im Kanton St.Gallen

Der Kanton St.Gallen verfügt neben der Strafanstalt Saxerriet mit 135 Plätzen für den Vollzug von Freiheitsstrafen bei Männern, die nicht flucht- oder gemeingefährlich sind, und dem Massnahmenzentrum Bitzi mit 58 Plätzen für die Unterbringung von verurteilten Männern mit einer psychischen Störung oder einer Sucht über acht Gefängnisse mit insgesamt 140 Plätzen.⁵ Diese dienen dem Vollzug der strafprozessualen Haft, der ausländerrechtlichen Haft und der Unterbringung von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug, soweit deren Einweisung in eine Justizvollzugsanstalt aus zeitlichen oder persönlichen Gründen nicht möglich oder nicht zweckmässig ist (Art. 2 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten [sGS 962.14]). Die dezentrale Gefängnisorganisation mit vielen kleinen Einrichtungen erschwert oder verunmöglicht die Erfüllung

² Nach den Vorgaben des Bundesamtes für Justiz (BJ) für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs muss eine Einzelzelle eine Wohnfläche von 10 m² plus 2 m² für den Nassbereich aufweisen; bei einer Doppelzelle beträgt der Wert 16 m² Wohnbereich plus 2 m² Nassbereich.

³ Nach NKVF und CPT ist dies gegeben, wenn inhaftierte Personen während des Tages ohne künstliche Beleuchtung eine Tageszeitung lesen können.

⁴ Die CPT verlangt wenigstens 8 Stunden je Tag (CPT/Inf [2015] 44), die NKVF wenigstens 4 Stunden je Tag (Tätigkeitsbericht NKVF 2014, S. 45). Diese Empfehlungen sind nicht unmittelbar anwendbar. Sie werden jedoch bei der Gesetzgebung und in der Rechtsprechung berücksichtigt. Die NKVF begrüsst den Gruppenvollzug (in diesem Regime können sich die Gefangenen z.B. tagsüber oder zumindest zeitweise in der Abteilung möglichst frei bewegen und Mahlzeiten gemeinsam einnehmen) als Vollzugsform, die der Unschuldsvermutung angemessen Rechnung trägt.

⁵ Es handelt sich um das kantonale Untersuchungsgefängnis mit 18 Plätzen und die Gefängnisse St.Gallen mit 24 Plätzen, Flums mit 10 Plätzen, Uznach mit 14 Plätzen, Gossau mit 9 Plätzen, das Regionalgefängnis Altstätten mit 45 Plätzen sowie die Gefängnisse Widnau mit 8 Plätzen und Bazenhaid mit 12 Plätzen für die ausländerrechtliche Haft.

der gestiegenen Anforderungen. Die Kleinanlagen können nicht wirtschaftlich geführt werden, weil für wenige Gefangene ein Rund-um-die-Uhr-Betrieb aufrechterhalten und auch die Sicherheitselektronik überall à jour gehalten werden muss.

Das Regionalgefängnis Altstätten (RGAL) wurde am 3. März 2003 als grösstes Gefängnis im Kanton St.Gallen in Betrieb genommen. Es verfügt über 45 Plätze. Um die Trennungsvorschriften einhalten zu können, wird die ausländerrechtliche Haft seit Mitte März 2011 nicht mehr im RGAL, sondern in den Gefängnissen Widnau (8 Plätze) und Bazenheid (12 Plätze) vollzogen. Nach fast fünfzehn Betriebsjahren werden die Anlagen im RGAL zunehmend reparaturanfällig. Die bauliche Infrastruktur im Zusammenhang mit der Beschäftigung der Gefangenen genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Ausserdem bestehen Sicherheitsmängel und die Lebensdauer der technischen Anlagen ist (bald) erreicht. Auch in den anderen Gefängnissen stehen Unterhaltsmassnahmen und der Ersatz der Sicherheitselektronik an.

1.4 Gefängnisbelegung

Die Gefängnisse sind grossen Belegungsschwankungen unterworfen, weil Ein- und Austritte sehr kurzfristig erfolgen können und kaum planbar sind. Die Gefängnisse müssen in der Lage sein, auch eine kurzfristige Nachfrage nach Unterbringungsmöglichkeiten zu befriedigen. Um Kollisionshandlungen unter Mitgliedern von Tätergruppen zu verhindern, müssen die festgenommenen Personen auf verschiedene Gefängnisse oder Gefängnisabteilungen verteilt werden, wobei bei der jeweiligen Unterbringung Trennungsvorschriften (verschiedene Haftarten, Geschlecht, Erwachsene–Jugendliche) und bei Doppelzellen Unverträglichkeiten (Ethnie, Alter, Raucher–Nichtraucher usw.) zu beachten sind. Deshalb wird erfahrungsgemäss davon ausgegangen, dass die Plätze in den Gefängnissen auf Dauer nur zu etwa 80 Prozent belegt sein sollten.

Die st.gallischen Gefängnisse sind bei erheblichen Schwankungen seit längerer Zeit immer wieder voll ausgelastet. Die Belegung im RGAL betrug in den letzten fünf Jahren zwischen 96 und 100 Prozent.⁶ Zeitweise betrug die Gesamtbelegung mehr als 100 Prozent. Es mussten und müssen immer wieder Notmassnahmen getroffen werden, indem Zellen vorübergehend doppelt belegt bzw. Aufenthaltsräume als Zellen umgenutzt und Plätze, die für die Unterbringung nur bedingt geeignet sind, in Betrieb genommen werden. Der Vollzug von (Ersatz-) Freiheitsstrafen muss teilweise aufgeschoben werden, und für die ausländerrechtliche Haft können weniger Plätze zur Verfügung gestellt werden, als benötigt würden.

1.5 Gefängnisstrategie

Die Zahl der Gefängnisplätze muss angemessen erhöht werden. Zudem müssen die Plätze zusammengefasst werden, damit die gestiegenen Anforderungen in Zukunft erfüllt und ein möglichst wirtschaftlicher Betrieb gewährleistet werden kann. Die Gefängnisstrategie sieht deshalb langfristig drei Gefängnisstandorte im Kanton vor. In einem ersten Schritt wird das RGAL von 45 auf 126 Plätze erweitert. Dies ermöglichte es, die kleinen Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenheid und Gossau aufzuheben und Lücken im Platzangebot zu schliessen. In einem zweiten Schritt sollen die beiden Gefängnisse in St.Gallen, die beide in historischen Gebäuden untergebracht sind, zusammengefasst werden; aus betrieblichen und wirtschaftlichen Überlegungen muss ein neues Gefängnis, je nach genauem Auftrag, minimal 50 Plätze umfassen. Ein Bedarf für ein drittes grösseres Gefängnis im Linthgebiet ist derzeit nicht absehbar; das Gefängnis Uznach wird daher vorderhand weiterbetrieben. Der bestehende wie auch der geplante künftige Bestand an Gefängnisplätzen im Kanton St.Gallen lässt sich tabellarisch wie folgt zusammenfassen:

⁶ 2012: 96 Prozent; 2013: 99 Prozent; 2014: 100 Prozent; 2015: 100 Prozent; 2016: 98 Prozent.

Gefängnisse	Plätze heute	Plätze geplant
Kantonales Untersuchungsgefängnis	18	18
Gefängnis St.Gallen	24	24
Gefängnis Uznach	14	14
RGAL	45	126
Gefängnis Gossau	9	0
Gefängnis Flums	10	0
Gefängnis Widnau	8	0
Gefängnis Bazenheid	12	0
Total	140	182

Von den 42 zusätzlichen Gefängnisplätzen entfallen 32 Plätze auf die ausländerrechtliche Haft zur Sicherstellung von ausländerrechtlichen Weg- und Ausweisungen sowie strafrechtlichen Landesverweisungen. Diese zusätzliche Zahl an ausländerrechtlichen Haftplätzen wird im Zusammenhang mit der Asylreform und dem Bundesasylzentrum in Altstätten benötigt. Zehn zusätzliche Plätze sind für die Unterbringung von Frauen und Jugendlichen geplant. Da ein solches Angebot zur Zeit fehlt, müssen gegenwärtig entweder Trennungsvorschriften missachtet oder entsprechende Haftplätze aufwändig ausserhalb des Kantons beansprucht werden.

2 Bedürfnisse

In den kleinen Einrichtungen können verschiedene Anforderungen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erfüllt werden, beispielsweise hinsichtlich:

- der Einhaltung der Trennungsvorschriften;
- der Möglichkeit von sozialen Kontakten untereinander und mit der Aussenwelt;
- einer Beschäftigung und von gemeinschaftlichen Aktivitäten;
- medizinischer und sozialer Abklärung und Betreuung;
- Nachtpräsenz von Betreuungspersonal.

Die Trennungsvorschriften für die unterschiedlichen Haftarten beschränken die Flexibilität in der Nutzung der Infrastruktur. Dies führt dazu, dass in den einzelnen Abteilungen kleine Platzreserven nötig sind, um die Belegungsschwankungen auffangen zu können. Namentlich die ausländerrechtlich Inhaftierten und Jugendliche müssen nach den bundesrechtlichen Vorgaben in abgetrennten Abteilungen untergebracht werden. Die Pflicht, Gefangene zu beschäftigen, setzt genügend Arbeitsräume und die damit zusammenhängende Infrastruktur voraus. Klassische Gefangenearbeit, die aus einfachen Handarbeiten ohne den Einsatz von Maschinen erfolgt, gibt es kaum mehr. Nach den Erfahrungen können sich Gefängnisse im Wirtschaftskreislauf nur dann erfolgreich behaupten, wenn das Bringen und Holen der Waren in grosser Stückzahl palettenweise mit Lastwagen erfolgen kann. Die Arbeitsräume müssen genügend tragfähig und so ausgebaut sein, dass die Waren mit Hubstaplern transportiert werden können.

Aus Sicherheitsgründen dürfen notwendige Interventionen durch Betreuungspersonal nur zu zweit erfolgen. Dies setzt unabhängig von der Grösse der Gefängnisse und der Belegungssituation grundsätzlich einen 24-Stunden-Betrieb voraus, wobei immer wenigstens zwei Mitarbeitende im Dienst stehen müssen.

Das heutige Platzangebot für den Kanton St.Gallen mit insgesamt 140 Plätzen genügt weder der aktuellen noch der künftig zu erwartenden Nachfrage, auch wenn die Entwicklung des Platzbedarfs nur schwer abzuschätzen ist. Langandauernde Überbelegungen oder fehlende Haftplätze stellen das Funktionieren des Rechtsstaats aber ernsthaft in Frage und stellen ein Sicherheitsri-

siko dar. Mit dem Erweiterungsprojekt werden einerseits Plätze ersetzt: Von den neu 126 Zellenplätzen sind für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie für den Strafvollzug je 32 Plätze vorgesehen. Diese 64 Plätze entsprechen dem bestehenden Angebot im RGAL mit 45 Plätzen sowie in den wegfallenden Gefängnissen Flums und Gossau mit 19 Plätzen. Andererseits wird eine heute fehlende Abteilung mit 10 Plätzen für die getrennte Unterbringung von Jugendlichen⁷ und Frauen geschaffen. Zudem werden für die ausländerrechtliche Haft 52 Plätze (davon 10 Plätze für die bloss kurzfristige Unterbringung) vorgesehen. Damit werden die 20 Plätze in den Gefängnissen Widnau und Bazenheid ersetzt und zusätzlich 32 Plätze geschaffen. Diese Platzzahl ist aufgrund des vom Migrationsamt und der Kantonspolizei angemeldeten Bedarfs sowie der benötigten zusätzlichen Plätze für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und Ausschaffungen ab dem geplanten neuen Bundesasylzentrum in Altstätten ausgewiesen. Zudem verlangt der Bund eine regionale Zusammenarbeit und eine Mindestgrösse der Einrichtung, damit er an ausländerrechtliche Haftplätze Beiträge leistet. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben signalisiert, dass sie ihre ausländerrechtlichen Häftlinge im erweiterten RGAL unterbringen wollen. Das Platzangebot steht auch anderen Kantonen zur Verfügung, sofern die Plätze nicht für eigene Bedürfnisse gebraucht werden.

Mit dem Erweiterungsbau können die Räumlichkeiten der Staatsanwaltschaft in zweierlei Hinsicht den aktuellen Bedürfnissen entsprechend angepasst werden:

1. Zusammenführung des Untersuchungsamtes Altstätten unter einem Dach:
Derzeit arbeiten im bestehenden Gebäude 22 Personen verteilt auf 18 Büros. Sechs Personen sind im Amtshaus in der Stadt Altstätten untergebracht. Da die Räume im ersten Obergeschoss für das Gefängnis nicht mehr benötigt werden, kann diese Gruppe räumlich integriert und das Untersuchungsamt Altstätten unter einem Dach zusammengeführt werden.
2. Vereinfachung der Arbeitsabläufe durch die Schaffung ausreichender Spezialräume:
Die aktuellen Arbeitsabläufe sind durch verschiedene fehlende Spezialräume wenig effizient ausgestaltet. Insbesondere fehlen zur Optimierung der Arbeitsabläufe separat eingerichtete Videobefragungsräume, Befragungsräume für externe Ermittler, Räume für Besprechungen zwischen Anwältinnen und Anwälten und ihren Mandantinnen und Mandanten, ein Sitzungszimmer für Besprechungen mit mehr als 12 Personen, ein Pikettraum für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie zusätzliche Archivräume für Unterlagen und Beweismaterial.

3 Bauvorhaben

3.1 Standort

Das RGAL ist etwa zwei Kilometer südlich von Altstätten im Gebiet Hädler auf dem Grundstück des Zivilschutzausbildungszentrums und dem Stützpunkt des Strassenkreisinspektorates Buchs gelegen. Das Gelände wird nördlich durch die Luchsstrasse begrenzt, die zugleich als Zufahrtsstrasse für das Gefängnis dient. Westlich ist das Grundstück von der Fleubenstrasse gefasst, während es östlich durch ein landwirtschaftlich genutztes Feld begrenzt wird. Dort beabsichtigt der Bund als Ersatz für sein in Altstätten seit dem Jahr 1973 betriebenes Empfangs- und Verfahrenszentrum ein Bundesasylzentrum zu bauen. In südlicher Richtung befindet sich die Schiessanlage Hädler.

3.2 Naturgefahren

Das Planungsgebiet liegt gemäss Gefahrenkarte des Kantons St.Gallen in einem Gefahrenbereich, der von kleiner bis zu mittlerer Gefährdung reicht. Das Grundstück ist von Überflutung durch zwei Gewässer gefährdet (Rietaach und Widenbach). Bezüglich der Wahrscheinlichkeit

⁷ Die Sicherheitszimmer im Jugendheim Platanenhof dienen in erster Linie dem Vollzug von heiminternen Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen; sie sind für den Vollzug von Untersuchungshaft und kürzeren Freiheitsstrafen nur bedingt geeignet.

wird für die Planung mit einer Wiederkehrperiode von 100 bis 300 Jahren gerechnet. Mit der Anhebung der Luchs- und der Fleubenstrasse in den kritischen Bereichen auf 424,50 Meter über Meer wird der bauliche Hochwasserschutz sichergestellt.

3.3 Baugrund

Der Baugrund besteht aus stark setzungsanfälligen Verlandungssedimenten. Für das Gebäude ist daher eine Pfahlfundation notwendig. Die Baugrundklasse wurde gemäss geotechnischem Bericht der Baugrundklasse F zugeordnet. Die Erdbebengefährdung ist anhand eines seismischen Standortgutachtens bestimmt worden. Bodenverflüssigung kann nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Der Grundwasserspiegel liegt hoch bei rund 1 bis 2 m unter Terrain. Es liegen gespannte Grundwasserverhältnisse vor. Die Sickerfähigkeit des Untergrunds ist sehr gering, was Retentionsmassnahmen für Dach- und Oberflächenwasser stark einschränkt.

3.4 Gebäude und innere Organisation

Das bestehende Gebäude, in dem sich das Regionalgefängnis und die Staatsanwaltschaft befinden, besteht aus einem rechteckigen Grundriss mit zwei Innenhöfen, die als Spazierhöfe für die Gefangenen dienen. Seit der Inbetriebnahme im Jahr 2003 fanden bis anhin keine grösseren Umbauten oder Eingriffe am Tragwerk statt. Die Aussenabmessungen des Gebäudes betragen 68,50 m x 24,40 m. Der Bestandsbau besteht aus einem Unter- und einem Erd- sowie zwei Obergeschossen mit zwei Dachaufbauten für die Technik.

Das Baudepartement führte im Jahr 2016 einen anonymen, einstufigen Projektwettbewerb im offenen Verfahren für die Erweiterung durch. Als Sieger ging das Projekt «HOF UND HÖFE» der wulf architekten gmbh aus Stuttgart (D) hervor.

Die Erweiterung beansprucht eine relativ grosse Arealfläche. Sie nutzt aber diese Weitläufigkeit geschickt durch die Bildung eines grosszügigen Innenhofs und in das Gebäude integrierte Spazierhöfe aus.

Das Raumprogramm sieht für den Bestandsbau und die Erweiterung (Neubau) wie folgt aus:

Bestandsbau

UG	Technikräume
EG	separater Zugang und Büroräume Staatsanwaltschaft (Untersuchungsamt), bestehende Sicherheitsräume Gefängnis
1. OG	Büro- und Nebenräume Staatsanwaltschaft (Untersuchungsamt)
2. OG	vier Abteilungen für die Unterbringung von Gefangenen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie im (vorzeitigen) Strafvollzug in Einzelhaft mit je einem Zugang zu einem der beiden Spazierhöfe, Duschen sowie Fitness- und Aufenthaltsräume und ein Büro für die Gefangenenbetreuung
DG	Technikräume

Erweiterung

EG	zentraler Zugang zum Gefängnis, Zentrale, Gefangenaufnahme, Räume für Kontrolle und Aufnahme / Austritt, Effektenlager, Besucherräume, Besprechungs- und Einvernahmezimmer, Verwaltung mit Personalbereich, Arbeitsräume für die Gefangenen, Lagerräume, Küche mit erforderlichen Nebenräumen, Wäscherei mit Nebenräumen, Bewegungshalle, Anlieferung mit Warenlager, verschiedene Versorgungs- und Technikräume sowie ein grosser Innenhof
----	---

OG sieben Abteilungen für die Unterbringung von Gefangenen im Strafvollzug und in der ausländerrechtlichen Haft sowie von Frauen und Jugendlichen vorwiegend im Gruppenvollzug mit je eigenen Spazierhöfen, Duschen sowie teilweise Fitness- und Aufenthaltsräumen, eine Sonderabteilung für den Vollzug von Disziplinar- und besonderen Sicherungsmassnahmen, medizinisches Zentrum mit Untersuchungs- und Behandlungsräumen, Arbeitsräume für die Gefangenen, Bibliothek und Schulungsraum sowie verschiedene Technikräume

Die 126 Haftplätze werden wie folgt auf die drei zentralen Haftarten aufgeteilt:

Untersuchungs- und Sicherheitshaft	4 Abteilungen	je 8 Plätze	Einzelvollzug ⁸	32 Plätze
(vorzeitiger) Strafvollzug	2 Abteilungen 1 Abteilung	je 16 Plätze 10 Plätze	Gruppenvollzug Gruppenvollzug	42 Plätze
ausländerrechtliche Haft	3 Abteilungen 1 Abteilung	je 14 Plätze 10 Plätze	Gruppenvollzug Einzelvollzug	52 Plätze
Total	11 Abteilungen			126 Plätze⁹

Das Raumprogramm sieht Nutzflächen (gemäss SIA 416) einschliesslich Flächen für Technik über die Gesamtanlage im Umfang von 10'119 m² vor. Davon beträgt der Nutzflächen-Anteil der Bestandsbaute (einschliesslich Fläche für Technik) rund 2'790 m². Die Aufteilung der Nutzfläche auf die einzelnen Bereiche zeigt folgendes Bild:

Bereich	Nutzfläche in m²
Sicherheit	394
Verwaltung	411
Personal	283
Insassenwesen (Besuche, med. Versorgung, Bildung, Sport)	811
Aufnahme / Austritt	370
Wohnbereich (Abteilungen)	2'929
Arbeit	921
Hauswirtschaft (Küche, Wäscherei, Garagen)	1'284
Staatsanwaltschaft (Untersuchungsamt)	1'410
Technik	1'306
Total	10'119

Mit dem geplanten Raumprogramm werden die gestiegenen Anforderungen hinsichtlich Unterbringung und Trennung der Haftarten¹⁰ erfüllt. Die Bildung verschiedener Abteilungen ermöglicht es, innerhalb der Haftarten weitere Trennungsvorschriften und Unverträglichkeiten¹¹ zu berücksichtigen und auf Belegungsschwankungen mit einer gewissen Flexibilität zu reagieren. Das

⁸ Davon eine Abteilung Sicherheitshaft und vorzeitiger Strafvollzug mit Auflagen: Einzelvollzug mit beschränktem Zellenfreigang.

⁹ Zusätzlich befinden sich in der Sicherheitsabteilung 6 Plätze für den Vollzug von Disziplinararrest sowie für die Unterbringung von Gefangenen, die sich selbst oder Dritte gefährden und deshalb besonders überwacht werden müssen (besondere Sicherungsmassnahme). Diese Plätze für die vorübergehende Unterbringung von Gefangenen in besonderen Situationen werden zur Gesamtplatzzahl nicht hinzugerechnet.

¹⁰ Siehe Abschnitt 1.2 dieser Botschaft.

¹¹ Beispielsweise Beteiligung am gleichen Verfahren, ethnische Unverträglichkeit, besondere Verletzlichkeit von Gefangenen aufgrund ihres Alters oder ihres gesundheitlichen Zustands, Trennung von Rauchern und Nichtrauchern.

Gruppenvollzugssystem, die jeder Abteilung zugeordneten eigenen Spazierhöfe, die Sporteinrichtungen und die vergrösserten Bereiche für die Insassenbeschäftigung ermöglichen es, dass sich die Gefangenen täglich während mehrerer Stunden ausserhalb ihrer Zellen aufhalten, soziale Kontakte untereinander pflegen, einer Beschäftigung nachgehen und sich körperlich betätigen können. Damit kann auch Haftschäden wirksam begegnet werden.

Die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses Altstätten lässt sich nicht mit anderen Gefängnisbauten in der Schweiz hinsichtlich Raumbedarf und Kosten vergleichen, da in den letzten Jahren soweit bekannt kein Gefängnis gebaut wurde, das aufgrund der verschiedenen Nutzungsarten die beschriebenen erhöhten Anforderungen hinsichtlich Unterbringung, Einhaltung der Trennungsvorschriften, Beschäftigung oder Sportmöglichkeiten erfüllen muss. Deshalb kann kein aussagekräftiger Benchmark-Vergleich herangezogen werden.

3.5 Barrierefreies Bauen

Die Anlage ist für Menschen mit einer körperlichen Behinderung nutzbar ausgestaltet. Die Übergänge zwischen alter und neuer Bausubstanz sind stufenlos oder per Aufzug barrierefrei ausgeführt. Die Doppelzellen und der Aussenraum sind nach den Kriterien des hindernisfreien Bauens ausgestaltet. Die Anlage verfügt über Personenaufzüge und einen Warenlift.

3.6 Konstruktion und Materialisierung

3.6.1 Umbau Bestand

Die statischen Eingriffe im Bestandsbau beschränken sich auf das Nötigste. Im Bereich Staatsanwaltschaft im Erdgeschoss und im 1. Obergeschoss des nördlichen Gebäudeteils werden einzelne Wände entfernt oder neu erstellt. Mit einer neuen Vertikalverbindung vom Erdgeschoss in das 1. Obergeschoss wird die Staatsanwaltschaft neu über zwei interne Treppenverbindungen erschlossen. Die Materialisierung und Farbgebung der Oberflächen in den neuen Büroräumen orientiert sich am Bestand im Erdgeschoss und wird für die neu zu erstellenden Bauteile übernommen.

Im Bereich Regionalgefängnis des Bestandsbaus werden die zwei Spazierhöfe der vier Abteilungen je mit einer weiteren Zugangstreppe ergänzt, sodass die Höfe von jeder Abteilung direkt erreichbar sind.

3.6.2 Erweiterung

Die Erweiterung ist zweigeschossig und ohne Unterkellerung konzipiert. Baugrundbedingt ist eine Pfahlfundation notwendig. Das statische Konzept basiert auf einer Massivbauweise, bei der die Bodenplatte, die Flachdecken und die Aussenwände in Ortbeton ausgeführt werden. Die Decke über der Bewegungshalle ist als vorgefertigte Rippendecke in Beton geplant. In Bereichen mit hohem Sicherheitsanspruch sowie hoher statischer und mechanischer Beanspruchung sind die Innenwände in Beton gehalten. Wo sicherheitstechnisch möglich, werden die Wände gemauert. In der Zone der Verwaltung sind Leichtbauwände vorgesehen. Die Innentüren und Abschlüsse erfüllen die in den Zonen geforderten Widerstandsklassen. Die verwendeten Materialien sind langlebig, pflegeleicht und strapazierfähig.

Die Gebäudehülle bildet zusammen mit dem Ordnungszaun den äusseren Sicherheitsabschluss der Anlage. Die Fassade und das Dach haben den hohen Ansprüchen bezüglich Aus- und Einbruch sowie mechanischer Beanspruchung zu genügen. Fenster-, Tür- und Torelemente und notwendige Gitter sind aus diesem Grund in vergütetem Stahl auszuführen. Die Fassadenbekleidung erfolgt mittels einer vorgehängten, hinterlüfteten Konstruktion. Jede Zelle ist mit einem fest verglasten Fenster sowie einem vergitterten Oblicht ausgestattet. Über das Oblicht kann der

Raum mit Frischluft versorgt werden. Das Flachdach ist für Kontroll- und Überwachungsgänge begehrbar und wird mit einer Photovoltaikanlage ausgestattet. Die restliche Dachfläche ist extensiv begrünt, damit Regenwasser zurückgehalten und das Mikroklima verbessert wird.

3.7 Sicherheits- und Gebäudetechnik

3.7.1 Sicherheitstechnik

Neben den baulichen und konstruktiven Massnahmen zur Sicherheit wird das Gebäude mit zusätzlichen Sicherheitsanlagen ausgestattet, um eine effiziente Überwachung zu garantieren. So verfügt die Anlage beispielsweise über Funktelefon- und Personenschutzsysteme für das Personal. Jede Zelle wird mit Zellensprechstellen, Sabotageüberwachung und Zellensignallampen ausgerüstet. Die Videoüberwachung wird auf dem bereits vorhandenen System aufgebaut und ermöglicht die Überwachung sicherheitsrelevanter Räume im Innen- wie Aussenbereich. Die bestehende Anlage ist am Ende ihrer Lebenszeit angelangt und wird mit der Erweiterung komplett ersetzt. Sämtliche Systeme sind bei einem Netzausfall über eine zentrale UKV-Anlage¹² (20 kVA) und die Notstromanlage abgesichert.

Die Sicherheitsabschlüsse in den Verkehrszonen zu den Haftabteilungen und den Arbeitszugängen werden schlüssellos über Code und Badgeleser gesteuert. Die Einfahrtstore und Aussenzugänge werden über die Alarmzentrale überwacht und bedient. Sensible Zutrittsbereiche erfolgen über Schleusen. Die gesamte Aussenhülle wird zudem mit einer Laserdetektionsanlage überwacht.

3.7.2 Gebäudetechnik

Das bestehende Gebäude verfügt für die Raumheizung und die Brauchwassererwärmung über eine Erdsondenwärmepumpen-Anlage. Im laufenden Betrieb kann aus Kapazitätsgründen der Wärmepumpe und der Erdsonden nur die Raumheizung bedient werden. Die Brauchwassererwärmung wird über Elektroeinsätze im Wasserspeicher abgedeckt. Im Zuge der Erweiterung werden die Wärmepumpe und das MSRL-System¹³ (Gebäudeautomation) erneuert sowie 70 Erdsonden mit einer Länge von je 150 m erstellt. Die neue Wärmepumpe ist so ausgelegt und die Erdsondenanlage soweit ergänzt, dass sie wieder die Wärmeversorgung für Raum- und Brauchwassererwärmung übernehmen wird. Die restlichen Komponenten werden soweit möglich belassen. Damit kann die Vorgabe aus dem Effizienzpfad an die Heizung erfüllt werden.

Ein möglichst grosser Teil der Räume wird natürlich be- und entlüftet. Nur dort, wo aus betrieblichen und/oder sicherheitsrelevanten Vorgaben eine natürliche Belüftung über Fenster oder Oblichter nicht möglich ist, wird eine Lüftungsanlage installiert. Dies betrifft beispielsweise die Arbeitsräume und die Produktionsküche.

3.8 Energie und Ökologie

Das «Energiekonzept Kanton St.Gallen»¹⁴ strebt eine sichere, wirtschaftliche und umweltschonende Energieversorgung für den Kanton an. Hauptziele des St.Galler Energiekonzepts sind für die Zeit bis zum Jahr 2020 die Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und die Verdoppelung der Produktion erneuerbarer Energien.

Nach der von der Regierung genehmigten «Immobilienstrategie Hochbauten 2015», Schwerpunkt Energie, Ziel (Z51) Energieeffizienz im Gebäude, nimmt der Kanton als öffentliche Hand und Ei-

¹² UKV = Universelle Kommunikations-Verkabelung.

¹³ MSRL = Mess-, Regel-, Steuer- und Leittechnik.

¹⁴ <http://www.umwelt.sg.ch/home/Themen/Energie/energiekonzept.html>.

gentümer eines grossen Immobilienportfolios eine Vorbildfunktion bei der Erstellung und Erneuerung von kantonalen Hochbauten ein. Die kantonalen Hochbauten tragen dazu bei, die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen.

Mit der Anwendung des «SIA-Effizienzpfads Energie» (SIA Merkblatt 2040) soll die Einhaltung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft erreicht werden. Neubauten sollen demnach den Zielwert für Erstellung (Graue Energie) und Betrieb erfüllen.

Für die Berechnung des SIA-Effizienzpfads der Erweiterung des RGAL wird das Gebäude in einzelne Nutzungszonen gemäss der Norm SIA 380/1 eingeteilt. Das Erdgeschoss wird als Verwaltungsbau Kat III und das Obergeschoss als Wohnen MFH der Kat II zugeschrieben. Die Berechnungen wurden für beide Nutzungen (Büro EG und Zellentrakt OG) separat durchgeführt und die Ergebnisse über die Energiebezugsfläche A_e gewichtet zu einer Kennzahl zusammengefasst. Bei der Betrachtung ist der Bestandsbau nicht abgebildet. Mit den gewählten Konstruktionen und Materialien sowie der zum Einsatz gelangenden Haustechnik kann der Bedarf an nicht erneuerbarer Energie für die Erstellung und den Betrieb möglichst gering gehalten werden. Die Nutzung des Gebäudes als Gefängnis fordert aus Gründen der Sicherheit und Beanspruchung der Bauteile eine Massivbauweise. Es zeigt sich, dass die Richtwerte der Treibhausgasemissionen erst durch den Einsatz einer Photovoltaikanlage und deren Kompensationswirkung erreicht werden können.

3.9 Umgebung

3.9.1 Areal und Erschliessung

Der Zugang auf das Gelände erfolgt von Norden ab der neu erstellten Luchsstrasse. Der Vorbereich zu den Fassaden des Gebäudekomplexes wird mit einem 3 m hohen Ordnungszaun umschlossen. Auf der Ostseite des Gebäudes sind gesamthaft 70 Parkplätze sowie 30 Zweiradabstellplätze angeordnet. Diese betrieblich notwendigen Parkplätze sind zum einen für das Personal des Gefängnisses, der Staatsanwaltschaft sowie für Verfahrensbeteiligte, Anwältinnen und Anwälte und Übersetzende vorgesehen. Zum anderen sind darin auch die Parkplätze für Besucherinnen und Besucher von Gefangenen enthalten. Auf der Ostseite befinden sich auch die beiden separaten Eingänge zum Gefängnis und zum Untersuchungsamt sowie die Zufahrt für die Transporte von Gefangenen. Diese erfolgen über eine Schleuse direkt in das Gefängnis. Die Zufahrt für die Ver- und Entsorgung, für die Anlieferung von Material der Küche und der Arbeitsbereiche mittels Lastwagen und Sattelschleppern ist von Westen ab der Fleubenstrasse geplant. Der Bereich mit Anlieferungsrampe wird teilweise überdacht. Weiter wird auf der Nordseite der Erweiterung eine zusätzliche Notzufahrt für die Feuerwehr erstellt.

3.9.2 Erwerb Graströcknungsanlage

Um die Grundstücke Nr. 3408 und 3410 im Besitz des Kantons optimal für die Erweiterung des RGAL und mögliche spätere Ausbaustufen nutzen zu können, erwarb der Kanton das dazwischenliegende Grundstück Nr. 4075 von der Landwirtschaftliche Trocknungsanlage Altstätten AG. Mit dem Kauf kann zudem die in Ost-West-Richtung verlaufende, als Gemeindestrasse erster Klasse ausgewiesene Luchsstrasse gegen Norden an den zu planenden Gewässerraum der Rietaach verlegt werden. Alle Grundstücke liegen rechtskräftig in der Nutzungszone für öffentliche Bauten und Anlagen (OeBA). Der Kauf erfolgte am 1. Juli 2013 für einen Gesamtkaufpreis von Fr. 800'000.–.

3.9.3 Teilprojekt Schallschutz Schiessanlage Hädler

Südlich des bestehenden RGAL liegt die Schiessanlage Hädler. Dort sind ein 300-m-Schiessstand sowie angrenzend eine 50/25-m- und eine 100-m-Anlage vorhanden. In Bezug auf den Lärmschutz gelten für bestehende Gebäude die Planungswerte der Empfindlichkeitsstufe II, d.h. 60 dB(A) für Betriebsräume / Büroräume und 55 dB(A) für Räume mit Wohnnutzung.

Schallmessungen haben ergeben, dass an der Südfassade des bestehenden Gefängnisses diese Planungswerte für Räume mit Wohnnutzung um 23 dB(A) überschritten werden. Da der Schiessbetrieb nicht verändert wird, werden Schallschutzmassnahmen notwendig. Die Kosten sind durch den Kanton zu tragen. Für die Lärmschutzsanierung wurden zwei Varianten geprüft. Die wirtschaftlich günstigste Massnahme ist das Stellen einer 10 m hohen und 90 m langen Schallschutzwand entlang der Schiessbahnen. Die Abschirmung der Lärmschutzwand beträgt 26 dB(A). Damit kann unter Berücksichtigung einer Toleranz von 3 dB(A) der Beurteilungspegel von 55 dB(A) erfüllt werden.

3.9.4 Teilprojekt Umlegung Luchsstrasse mit Werkleitungen

Für die Erweiterung sind die Luchsstrasse umzulegen und die Fleubenstrasse zu verbreitern. Es handelt sich um Gemeindestrassen. Der Kanton ist Verursacher für die baulichen Massnahmen samt notwendiger Umlegung sämtlicher Werkleitungen und hat die Kosten zu tragen.

3.10 Weitere Ausbautetappen

Die Anlage kann gegen Süden um weitere zwei Ausbautetappen ergänzt werden. Es ist berücksichtigt, dass ein Ausbau sich baulich und betrieblich optimal in die Gesamtanlage integriert. Nach der aktuellen Beurteilung kann der Bedarf an Haftplätzen für die Sicherstellung von Ausschaffungen ab dem geplanten Bundesasylzentrum auf dem Nachbargrundstück mit den vorgesehenen insgesamt 52 Plätzen für die ausländerrechtliche Haft gedeckt werden. Sollte sich zeigen, dass weitere Administrativhaftplätze notwendig sind, wäre die erste Ausbautetappe zu realisieren. Die Finanzierung würde durch den Bund erfolgen.

4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine

4.1 Anlagekosten

Die Grundlage für die Kostenermittlung bildet die durchgeführte Konzeptplanung. Auf Basis von Flächen- und Volumen Kennwerten sind die Kosten ermittelt worden. Aufgrund des frühen Planungsstands werden Reserven (BKP 7) von rund 4 Prozent auf die Positionen 1 bis 9 ausgewiesen. Die Anlagekosten betragen insgesamt 83 Mio. Franken und setzen sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

BKP	Bezeichnung	Neubau	Bestand	Strasse	Schallschutz	Total in Fr.
0	Grundstück	827'000	-	-	-	827'000
1	Vorbereitungsarbeiten	2'166'000	245'000	185'000	60'000	2'656'000
2	Gebäude	53'445'000	4'200'000	200'000	1'020'000	58'865'000
3	Betriebseinrichtungen	5'780'000	1'000'000	-	-	6'780'000
4	Umgebung	2'387'000	-	1'537'000	-	3'924'000
5	Baunebenkosten	4'060'000	100'000	3'000	15'000	4'178'000
6	Provisorien	-	900'000	-	-	900'000
7	Reserven	2'640'000	500'000	30'000	30'000	3'200'000
9	Ausstattung	1'535'000	135'000	-	-	1'670'000
Anlagekosten inkl. MWST		72'840'000	7'080'000	1'955'000	1'125'000	83'000'000

Der Anteil für Honorare (einschliesslich Wettbewerbsaufwand) beträgt rund 13'170'000 Franken. Dies entspricht 16,5 Prozent der Anlagekosten (ohne Reserven).

4.2 Parameter und Kennzahlen

Kennzahlen	Einheit	Neubau	Bestand	Total
Geschossfläche (GF) SIA 416	m ²	11'175	4'857	16'032
Investitionskosten BKP 2	Fr./m ²	4'783	865	
Investitionskosten BKP 2 + 3	Fr./m ²	5'300	1'071	
Gebäudevolumen	m ³	49'445	16'556	66'001
Investitionskosten BKP 2	Fr./m ³	1'081	254	
Investitionskosten BKP 2 + 3	Fr./m ³	1'198	314	

4.3 Bauteuerung

Die vorliegende Kostenschätzung beruht auf dem schweizerischen Baupreisindex vom Oktober 2016 (Teilindex Hochbau Schweiz 98,8 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100). Aufgrund der zu erwartenden Planungs- und Bauzeit sind teuerungsbedingte Mehrkosten nicht auszuschliessen.

4.4 Finanzierung und Kreditbedarf

Entsprechend dem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) und der dazugehörenden Verordnung (SR 341.1) leistet der Bund Baubeiträge an Strafanstalten für Erwachsene im Sinn des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0). Nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) und der eidgenössischen Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (SR 142.281) leistet der Bund unter bestimmten Voraussetzungen Beiträge an den Bau von Haftplätzen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft. Namentlich müssen die Haftplätze mehreren Kantonen und dem Bund offenstehen und die Einrichtung muss über genügend Räumlichkeiten für Freizeitbeschäftigung, Arbeitsmöglichkeiten, medizinische Betreuung und die Wahrnehmung sozialer Kontakte verfügen. Die Höhe der Beiträge ist je nach Grösse der Einrichtung unterschiedlich. Dienen die Haftplätze vorrangig der Sicherstellung des Vollzugs von Wegweisungen im Asylbereich, die direkt ab Unterkünften des Bundes vollzogen werden, übernimmt der Bund bis 100 Prozent der anerkannten Bau- und Einrichtungskosten.

Für die geplanten 52 Haftplätze für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft wird – je nach Zweckbestimmung – mit Beitragssätzen zwischen 35 bis 100 Prozent gerechnet. Für die geplanten 42 Haftplätze für den Vollzug von Strafen kann mit einem Bundesbeitrag von 35 Prozent der anrechenbaren Kosten gerechnet werden.

Auf der Grundlage des Raumprogramms und unter Anwendung der Berechnung nach der Platzkostenpauschale kann ein Baubeitrag des Bundes von rund 22,8 Mio. Franken erwartet werden. Eine genaue Berechnung der Bausubventionen wird erst vorgenommen, wenn ein detailliertes Projekt mit Kostenvoranschlag vorliegt. Unter Berücksichtigung der approximativen Bundesbeiträge reduziert sich der Kreditbedarf wie folgt auf insgesamt 60,2 Mio. Franken:

Anlagekosten	83'000'000
Abzüglich zu erwartender Bundesbeitrag	22'800'000
Kreditbedarf einschliesslich MWST	60'200'000

Das Investitionsvorhaben «Erweiterung und Erneuerung Regionalgefängnis Altstätten» ist im priorisierten Investitionsprogramm 2018–2027 berücksichtigt (Priorisiertes Vorhaben Nr. H062)¹⁵.

¹⁵ Vgl. Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 (33.17.04), S. 62.

Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2020 innert zehn Jahren abgeschrieben.

4.5 Termine

Wenn die Stimmberechtigten der Bauvorlage in der obligatorischen Abstimmung, die für den 25. November 2018 geplant ist, zustimmen, sieht der Grobterminplan aus heutiger Sicht wie folgt aus:

Beginn Ausführungsplanung	Frühling 2019
Baubeginn Strassen- und Werkleitungsumlegung	Sommer 2019
Baubeginn Rohbau Neubau	Sommer 2020
Fertigstellung Neubau	Frühling 2023
Beginn Umbauarbeiten Bestand	Frühling 2023
Fertigstellung	Frühling 2024

Im Grobterminplan sind keine Pufferzeiten und Reserven berücksichtigt. Während der Projekt- und Ausführungsphase wird fortlaufend versucht, das Terminprogramm zu optimieren und die Bauzeit nach Möglichkeit insgesamt zu verkürzen. Gerade mit Blick auf das geplante neue Bundesasylzentrum ist es wichtig, dass die ausländerrechtlichen Haftplätze möglichst frühzeitig zur Verfügung stehen.

5 Finanzielle Auswirkungen

5.1 Personal

Im geschlossenen Vollzug wird je nach Aufgabenstellung und Grösse der Einrichtung von einer Personalausstattung von 1 Mitarbeitenden auf 1,3 bis 2,3 Gefangene ausgegangen. Das RGAL mit 45 Plätzen verfügt über 15,90 Stellen (Stellenplan 2017) und damit über ein Betreuungsverhältnis von 1 Mitarbeitenden auf 2,8 Gefangene. Dieser sehr tiefe Betreuungsschlüssel ist nur möglich, weil die Unterbringung der Gefangenen vorwiegend in Einzelhaft mit langen Einschliesszeiten und ohne Zellenfreigang im Rahmen eines Gruppenvollzugs erfolgt. Nur ein Teil der Gefangenen kann in den Arbeitsräumen beschäftigt werden. Zudem wird nicht selber gekocht, sondern das Essen extern bezogen. Für die sozialdienstliche Betreuung sorgt die Bewährungshilfe. Die Zentrale ist in der Nacht nicht besetzt; die zwei Mitarbeitenden im Nachtdienst können sich in die Piketräume zurückziehen.

Im erweiterten RGAL mit 126 Plätzen ist mit einem Personalbedarf von rund 69 Stellen zu rechnen; dies entspricht einem Schlüssel von 1 Mitarbeitenden auf 1,8 Gefangene. Mit diesem Schlüssel liegt das RGAL leicht über dem aggregierten Kennwert aller Gefängnisse in der Ostschweiz. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass sich das künftige Vollzugsregime im RGAL mit deutlich kürzeren Einschliesszeiten dem Regime einer geschlossenen Justizvollzugseinrichtung stark annähert und dass der angestrebte Schlüssel von 1 Mitarbeitenden auf 1,8 Gefangene im unteren Bereich einer geschlossenen Justizvollzugseinrichtung liegt. Die konkrete Berechnung des Personalbedarfs erfolgte in Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz¹⁶ und von Kennzahlen vergleichbarer Einrichtungen gestützt auf den Entwurf des Betriebs-

¹⁶ Bundesamt für Justiz (BJ), Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, 26. September 2016, S. 16 f. Bei der Personalbedarfsberechnung wurde namentlich berücksichtigt, dass unter Berücksichtigung von Ausfällen wegen Krankheit, Unfall und Weiterbildung sowie von Ruhetagen nach Wochenend- und Nachtdiensten je 1,6 Personalstellen nötig sind, um einen normalen Tagesdienst an 365 Tagen je Jahr abdecken zu können. Diese Zahl sagt aber nichts aus zum Betreuungsverhältnis zwischen Mitarbeitenden und Gefangenen.

und Betreuungskonzepts, das die verschiedenen Aufgaben und Arbeitsabläufe und die dafür nötigen Personalressourcen detailliert aufzeigt. Dabei sind die Tagesbetriebszeiten und das Betreuungssystem von wesentlicher Bedeutung. Nur ein solcher Betreuungsschlüssel ermöglicht es, im Erweiterungsbau weitgehend Gruppenvollzug durchzuführen, die Gefangenen in einer festen Tagesstruktur zu beschäftigen und ihnen Angebote für deren sportliche und geistige Betätigung zu machen. Dadurch werden den Gefangenen Lernfelder für soziales Lernen und die Verantwortungsübernahme bei der Beachtung von Regeln ermöglicht. Zudem können durch eine enge Begleitung und Überwachung subkulturelle Einflüsse zurückgedrängt, möglichen Haftschäden entgegengewirkt¹⁷ und eine optimale resozialisierende Wirkung erzielt werden. Die Forderung, dass bei Zellenfreigang konsequent zwei Betreuungspersonen je Gruppe tätig sein müssen, kann gleichwohl nicht erfüllt werden. Mit gruppenübergreifender Zusammenarbeit und technischer Unterstützung können die Betreuung der Gefangenen und die Sicherheit dennoch gewährleistet werden.

Nach dem provisorischen Stellenplan würden die 69 Stellen wie folgt auf die einzelnen Aufgabebereiche aufgeteilt:

Leitung, Administration, Sozialdienst	8 Stellen
Gesundheitsdienst	3 Stellen ¹⁸
Gefangenenbetreuung	38 Stellen ¹⁹
Sicherheits- und Hausdienst	9 Stellen ²⁰
Beschäftigung / Küche	11 Stellen ²¹

Durch die Schliessung der Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenheid und Gossau fallen bei der Kantonspolizei 8 Gefangenenbetreuerstellen und 1,75 Stellen für Hauswirtschaft weg, die ins RGAL überführt werden. Zudem wird die Polizei, die den 24-Stunden-Betrieb (vor allem nachts und an den Wochenenden) abdeckt, erheblich entlastet, was beim Stellenplan der Kantonspolizei bzw. beim Korpsausbau zu berücksichtigen ist (rund 2 Stellen). Die Bewährungshilfe wird vom Sozialdienst im RGAL im Umfang von 0,2 Stellen entlastet.

Insgesamt betrachtet lässt sich der zusätzliche Personalaufwand für das RGAL von 41,15 Stellen wie folgt herleiten:

Personalaufwand RGAL künftig	69,00 Stellen
– abzüglich Personalbestand RGAL heute	15,90 Stellen
– abzüglich Stellen in zu schliessenden Gefängnissen	9,75 Stellen
– abzüglich Entlastung Bewährungshilfe	0,20 Stellen
– abzüglich Entlastung Kantonspolizei	2,00 Stellen
zusätzlicher Personalbedarf für das RGAL	41,15 Stellen

¹⁷ Die Erfahrungen zeigen, dass mit kürzeren Einschlusszeiten Haftschäden wirksam entgegengewirkt werden kann und weniger Medikamente zur Behandlung von Folgeerscheinungen verschrieben werden müssen.

¹⁸ Mit drei Personen kann der Gesundheitsdienst an Werktagen gewöhnlich mit zwei Personen sowie an Samstagen und Feiertagen (bei mehreren aufeinanderfolgenden Feiertagen) mit einer Person die medizinische Grundversorgung der Gefangenen nach Anordnung und Weisung der Gefängnisärztinnen und -ärzte gewährleisten.

¹⁹ Zur Sicherstellung der Betreuung der Gefangenen im 3-Schichtbetrieb an 365 Tagen x 24 Stunden sind je Haftart je 12 Mitarbeitende notwendig. Dazu kommt die Leitung.

²⁰ Der Sicherheits- und der Hausdienst sind für den Betrieb der Zentrale sowie die Überwachung und Wartung der Anlagen und Geräte im 3-Schichtbetrieb an 365 Tagen x 24 Stunden zuständig.

²¹ Die Werkmeisterinnen und Werkmeister leiten an den Werktagen die Gefangenen an den rund 80 Insassenarbeitsplätzen an, überwachen den Arbeitsbetrieb und kontrollieren die Arbeitsergebnisse. Die Küche stellt die Verpflegung der Gefangenen und des Gefängnispersonals sicher. Die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft werden auf Wunsch gegen Entgelt ebenfalls verpflegt. Die Leitungen organisieren den Arbeits- und Küchenbetrieb, akquirieren und kalkulieren die Arbeitsaufträge sowie organisieren den Wareneinkauf und die Lagerbewirtschaftungen.

Dieser zusätzliche Personalbedarf entspricht einem zusätzlichen jährlichen Personalaufwand von rund 4,2 Mio. Franken, der dem Kantonsrat als ein über das ordentliche Personalbudget hinausgehender externer Effekt beantragt werden soll. Dem gesamten Personalaufwand von insgesamt rund 8 Mio. Franken stehen ertragsseitig zusätzliche Kostgeldeinnahmen und Erträge aus der Insassenbeschäftigung gegenüber. Diese resultieren einerseits aus der höheren Platzzahl, andererseits aus einem höheren Kostgeld. Aktuell beträgt das von der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission für das RGAL festgelegte Kostgeld Fr. 176.– je Tag. Für die eigentlichen Vollzugsgefängnisse mit kürzeren Zelleneinschlusszeiten und weitergehender Insassenarbeit beträgt das Kostgeld Fr. 217.– je Tag. Legt man bei einer Auslastung von 95 Prozent dieses erhöhte Kostgeld zugrunde, würden jährliche Kostgeldeinnahmen von rund 9,5 Mio. Franken resultieren. Die Einweisungen ins RGAL erfolgen heute allerdings grösstenteils durch innerkantonale Behörden (Gerichte, Staatsanwaltschaft, Strafvollzug). Wieweit die Plätze im erweiterten RGAL auch ausserkantonalen Behörden zur Verfügung gestellt werden können, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Der Kanton St.Gallen wird mutmasslich auch weiterhin der grösste Einweiserkanton sein, zumal aufgrund des Standorts des Bundesasylzentrums mit einem erhöhten Platzbedarf für ausländerrrechtliche Administrativhaft zu rechnen ist. Auch Aussagen zum mutmasslichen Sachaufwand und zu den mutmasslichen Einnahmen aus der Insassenarbeit können derzeit nicht gemacht werden.

5.2 Betriebskosten

Die ermittelten Betriebskosten der Erweiterung und Erneuerung des RGAL basieren auf Erfahrungswerten des Bestands sowie auf Flächenkennwerten von abgerechneten Objekten. Die Gliederung der Kosten basiert auf der SIA d0165²². In der Detaillierung verweist diese auf DIN 18960²³, die somit ebenfalls eine Grundlage der Kostenermittlung darstellt. Die Kapitalkosten sind nicht berücksichtigt.

Wie bereits bisher wird ein Teil der zur Bewirtschaftung notwendigen Dienstleistungen im Innenbereich des Regionalgefängnisses von den Gefangenen unter Leitung des fachlichen Betreuungspersonals erbracht. Dies betrifft vor allem die Reinigung.

Die nachfolgende Tabelle gliedert den durchschnittlichen Aufwand nach Fremd- und Eigenleistung des Gebäudes für das Gefängnis (RGAL) und die Staatsanwaltschaft (Untersuchungsamt [UA]).

	Durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)	
	Fremdleistung	Eigenleistung
Verwaltungsaufwand		35'000
Versicherungsaufwand, Steuern und Abgaben	20'000	
Hauswartung		140'000
Kontroll- und Sicherheitsdienste		75'000
Reinigungsaufwand Gebäude	200'000	550'000
Überwachung und Instandhaltung	520'000	
Ver- und Entsorgung einschliesslich Energie	530'000	
Betriebs- und Verwaltungsaufwand	1'270'000	800'000
Total Betriebs- und Verwaltungsaufwand RGAL und UA		2'070'000

²² Kennzahlen im Immobilien-Management (SIA = Schweizer Ingenieur- und Architektenverein, d = Dokument).

²³ Nutzungskosten im Hochbau (DIN = Deutsche Industrie-Norm).

Dieser Betriebs- und Verwaltungsaufwand bezieht sich auf die Gesamtanlage (einschliesslich der Räume der Staatsanwaltschaft im Bestandsbau). Gegenüber der bestehenden Anlage erhöhen sich die Kosten um rund 1,6 Mio. Franken je Jahr. Gleichzeitig fällt eine Kostenreduktion durch das Auflösen der nicht mehr benötigten Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenheid und Gossau sowie der Aufgabe der Büroräumlichkeiten im Amtshaus Altstätten an. Da sich diese Kostenreduktionen aber zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genau berechnen lassen, kann der veränderte Betriebs- und Verwaltungsaufwand nicht ganzheitlich ausgewiesen werden. Eine solche ganzheitliche Darstellung setzt voraus, dass die künftige Nutzung der erwähnten Gefängnisse, die alle einer Polizeistation angegliedert sind, geklärt ist.

5.3 Instandsetzungs- und Erneuerungskosten

Während die Betriebskosten des Gebäudes Jahr für Jahr ausgegeben werden, handelt es sich bei Instandsetzungs- und Erneuerungskosten um prognostizierte Ausgaben, die erst dann anfallen, wenn ein Bauteil tatsächlich erneuert werden muss. Diese Kosten gehen – wie bei jedem anderen Gebäude im Eigentum des Kantons – zu Lasten des Kantons.

Die Kosten für die Instandsetzung und Erneuerung des Gebäudes umfassen nach der Norm SIA 469²⁴ die Kosten zur Wiederherstellung des Soll-Zustands bzw. zur Werterhaltung von Baukonstruktionen, technischen Anlagen, Aussenanlagen und Ausstattung. Die Instandsetzungs- bzw. Erneuerungskosten werden aufgrund der Anlagekosten unter Berücksichtigung der durchschnittlichen technischen Lebensdauer der einzelnen Bauteile berechnet und bezogen auf einen Zeitraum von 60 Jahren als jährlicher Mittelwert dargestellt. Die tatsächlichen Kosten sind erfahrungsgemäss in den ersten Jahren weit geringer und steigen im Laufe der Zeit an. Konkret ist jährlich mit dem nachfolgenden durchschnittlichen Aufwand zu rechnen:

	durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)
Instandsetzung	300'000
Erneuerung	1'800'000
Total Instandsetzungs- und Erneuerungskosten RGAL	2'100'000

5.4 Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Mit der Erweiterung des RGAL werden die Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenheid und Gossau durch einen modernen Gefängnisneubau ersetzt, mit dem die aktuellen und absehbaren neuen Anforderungen an einen Gefängnisbetrieb erfüllt sind. Dies gilt namentlich auch im Bereich der ausländerrechtlichen Haft, womit der Kanton St.Gallen die Voraussetzungen für die entsprechend höheren Baubeiträge des Bundes erfüllt. Die Anlage ermöglicht hinsichtlich Vollzugsabläufen und Unterhalt einen wirtschaftlichen Betrieb. Der zusätzliche Personalbedarf ist geringer, als wenn die verschiedenen kleineren, eigenständigen Gefängnisse die erhöhten Anforderungen und einen Rund-um-die-Uhr-Betrieb selber sicherstellen müssten.²⁵ Die medizinische Betreuung der Gefangenen, die angesichts der Alterung und der zunehmenden psychischen Beeinträchtigungen der Gefangenen laufend steigt, kann in einem Gefängnis dieser Grösse besser gewährleistet werden. Die zweckmässige Sicherungsabteilung und ein professioneller Gesundheitsdienst ermöglichen es, auch mit der zunehmenden Zahl von renitenten, gewalttätigen und psychisch auffälligen Gefangenen umzugehen. Der Erweiterungsbau mit verschiedenen Wohngruppen ermöglicht es, flexibel auf Änderungen bei der Nachfrage nach Haftplätzen der unterschiedlichen Haft-

²⁴ Erhaltung von Bauwerken (SIA = Schweizer Ingenieur- und Architektenverein).

²⁵ Heute ist in den kleinen Landgefängnissen ein 24-Stunden-Betrieb vor Ort nicht gewährleistet. Ausgebildetes Fachpersonal steht nicht rund um die Uhr im Dienst.

arten zu reagieren. Die Kantonspolizei wird von der Führung von vier Gefängnissen und der damit verbundenen aufwändigen Gefangenenbetreuung entlastet. Die Gefängnisse werden längerfristig unter die einheitliche Führung des Amtes für Justizvollzug gestellt. Damit werden eine einheitliche Philosophie bezüglich Auftragserfüllung und Sicherheitsstandards, ein einheitliches Auftreten und Synergien bei der Rekrutierung, der Aus- und Weiterbildung, der Führung und dem Einsatz des Personals, bei der Akquisition und Ausführung von Gefangenenarbeit oder im Bereich der Gefängnisadministration ermöglicht. Bis die Gefängnisstrategie umgesetzt ist, werden die beiden Gefängnisse in St.Gallen und das Gefängnis Uznach vorderhand weiterhin durch die Kantonspolizei betrieben.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist es überaus sinnvoll, in einen modernen Neubau zu investieren statt grössere Beträge für den Unterhalt der Gebäude und der Sicherheitselektronik der bestehenden, veralteten Gefängnisinfrastruktur aufzuwenden. Dies umso mehr, als verschiedene Anforderungen auch nach aufwändigen Unterhaltsmassnahmen bei den bestehenden Bauten weiterhin nicht erfüllt werden können.

6 Referendum

Nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während zehn Jahren wiederkehrende neue jährliche Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum.

Die Erweiterung und Erneuerung des RGAL bewirkt in Form von wertvermehrenden Aufwendungen neue Ausgaben zu Lasten des Kantons von Fr. 60'200'000.–. Der Kantonsratsbeschluss untersteht damit dem obligatorischen Finanzreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

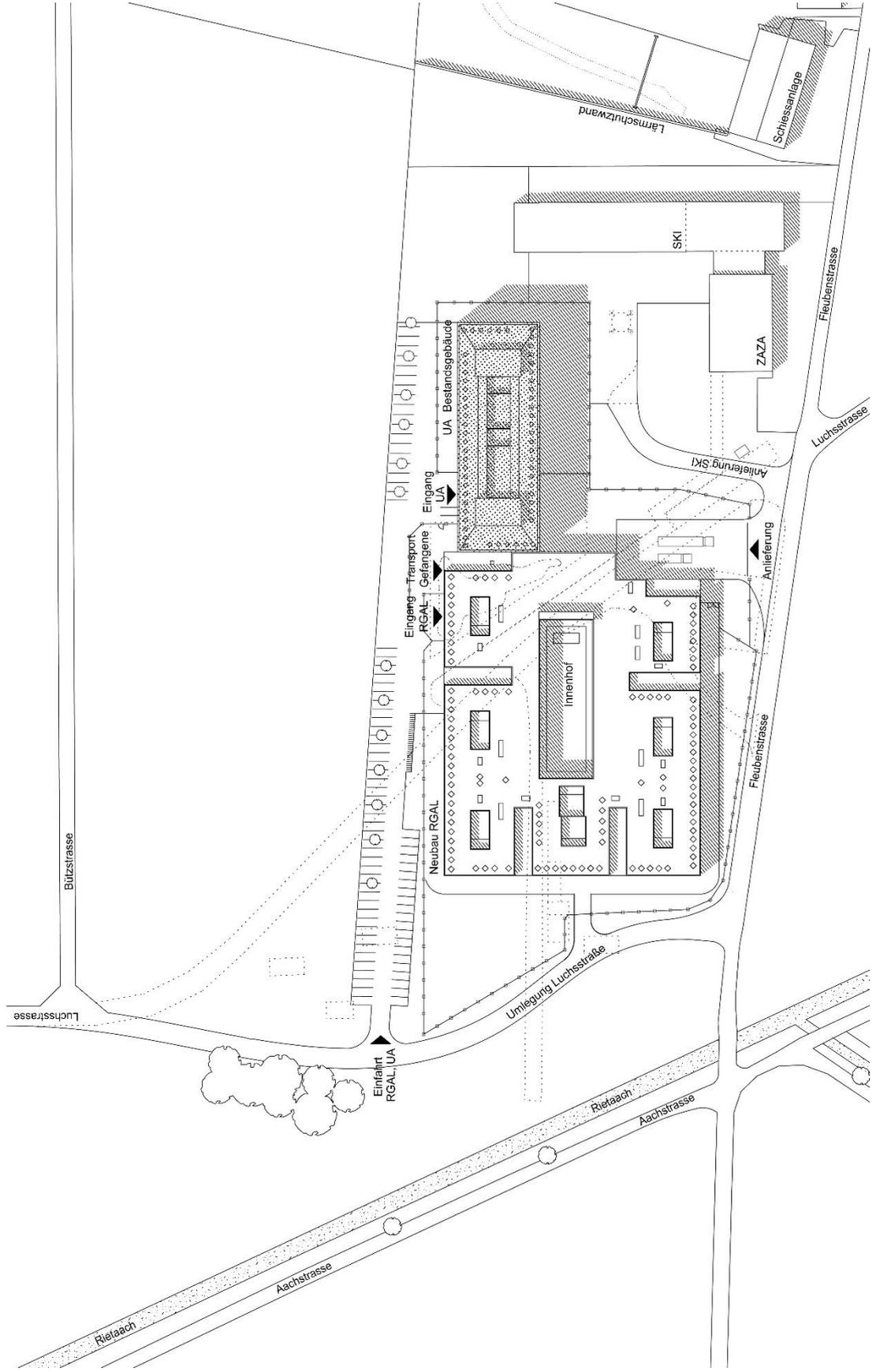
Anhang

Planbeilagen

Situation, Grundrisse, Schnitte und Ansichten der Konzeptplanung Altstätten

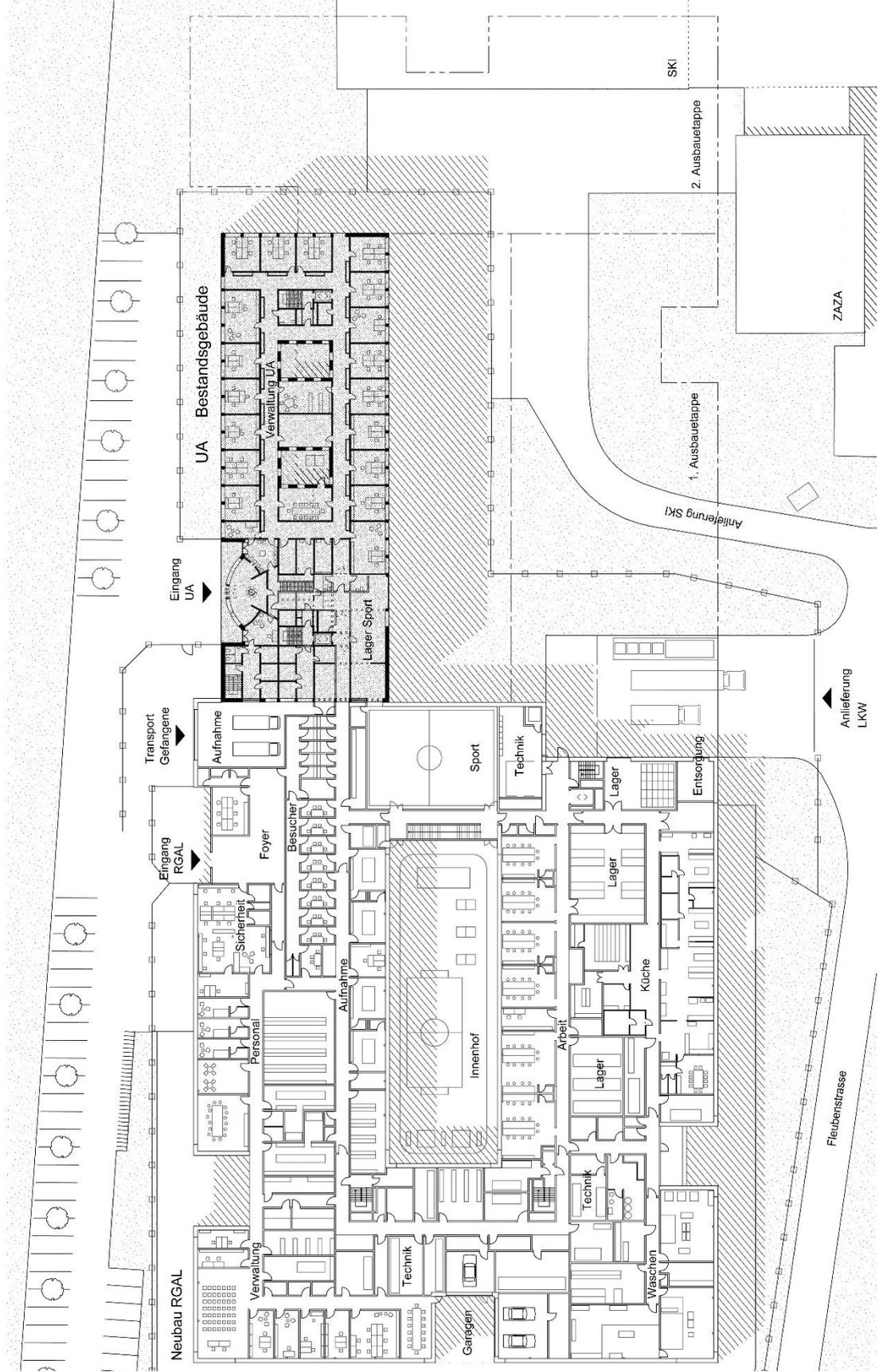
- Bestand
- Neu
- Abbruch

Situation



Erdgeschoss

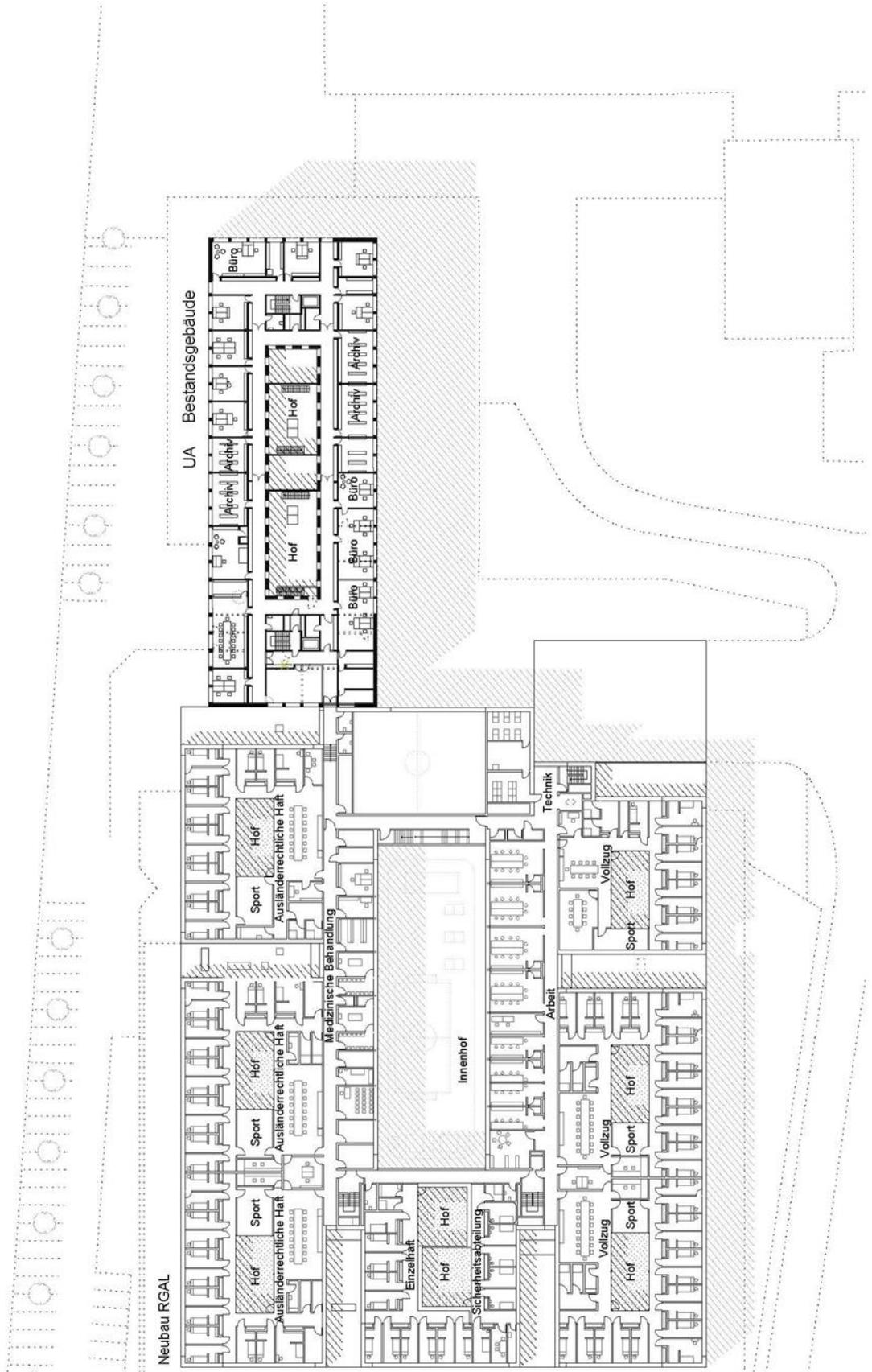
-  Bestand
-  Neu
-  Abbruch



1. Obergeschoss

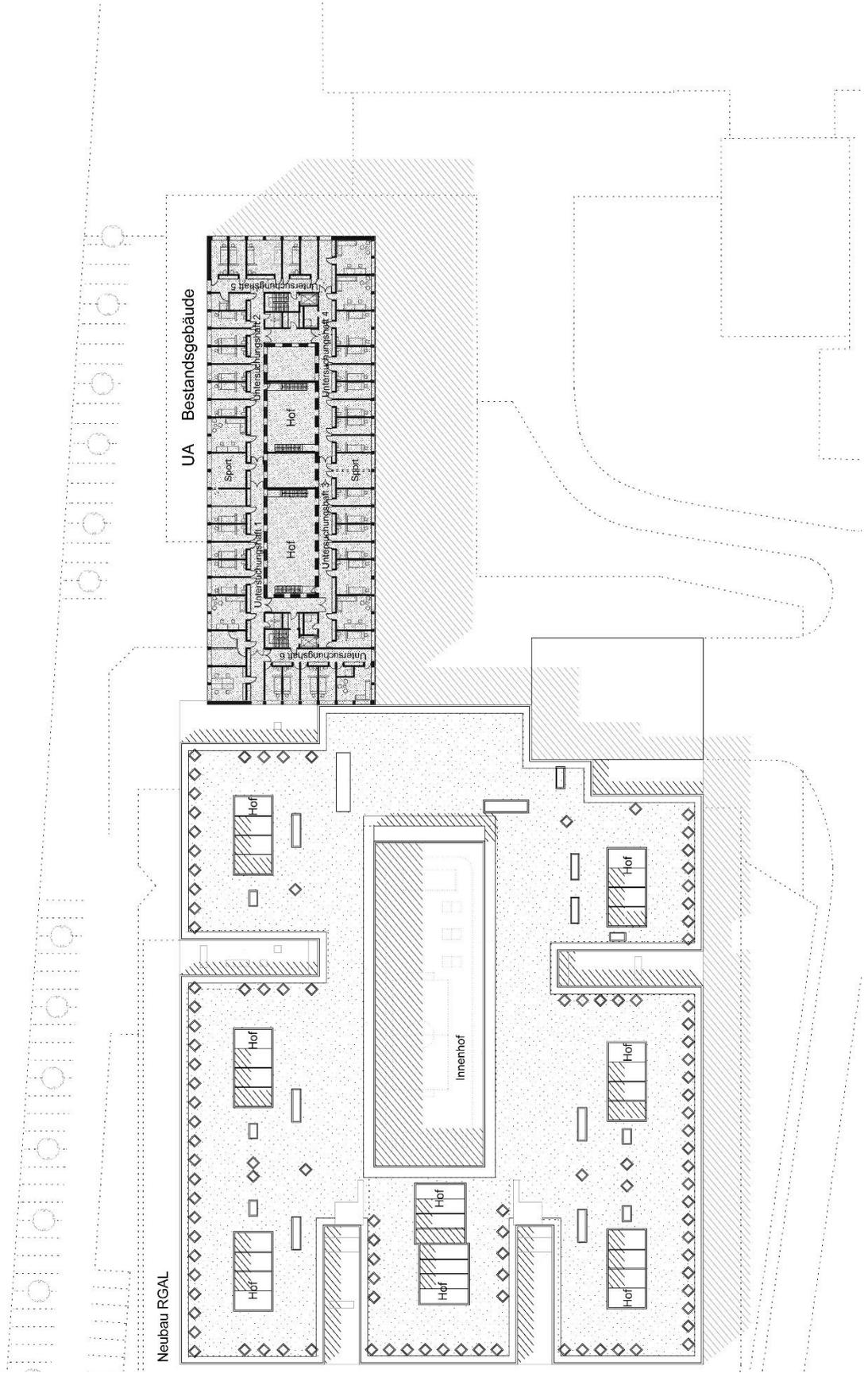


- Bestand
- Neu
- Abbruch



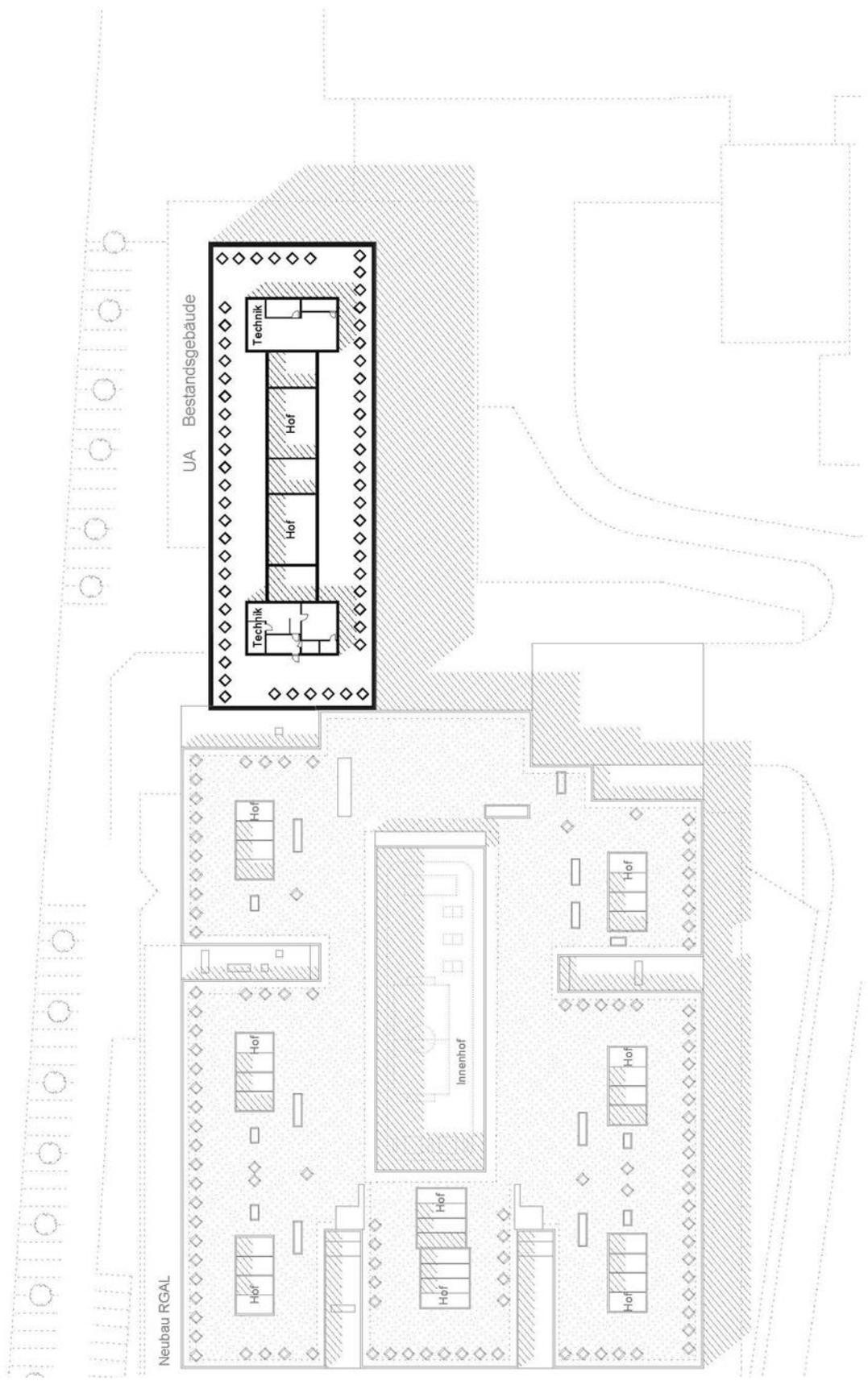
2. Obergeschoss

- Bestand
- Neu
- Abbruch



-  Bestand
-  Neu
-  Abbruch

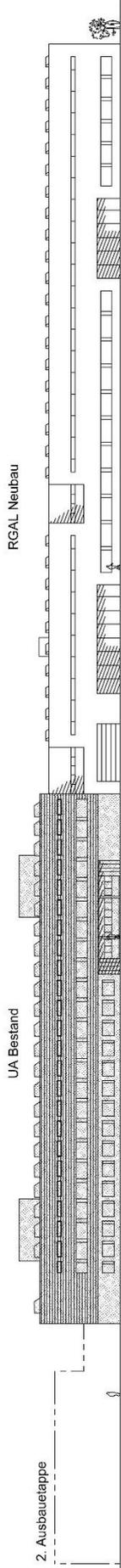
3. Obergeschoss



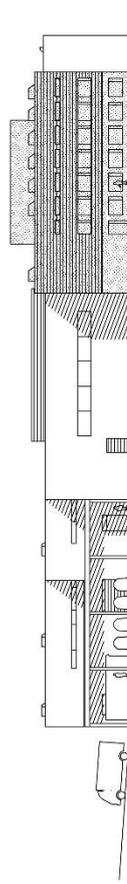
Ansichten



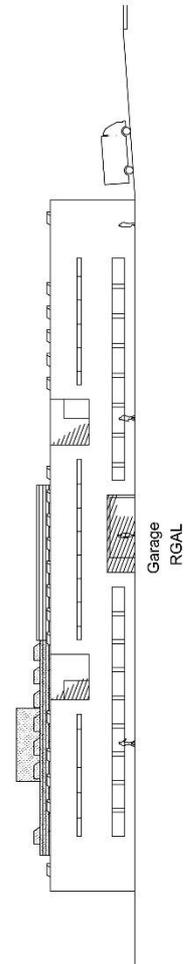
- Bestand
- Neu
- Abbruch



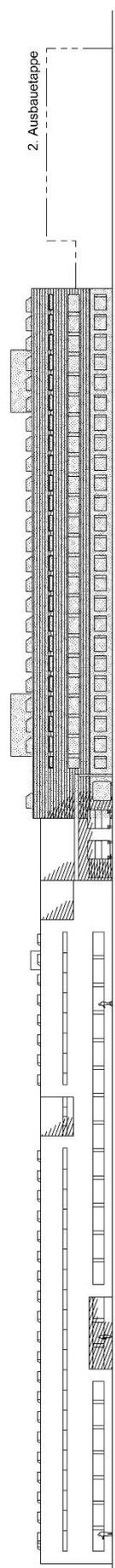
Ansicht Ost



Ansicht Süd



Ansicht Nord



Ansicht West

Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten

Entwurf der Regierung vom 9. Januar 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Januar 2018²⁶ Kenntnis genommen und

erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Das Bauvorhaben und der Voranschlag für die Anlagekosten von Fr. 83'000'000.– für die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten werden genehmigt.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Kosten wird nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von Fr. 22'800'000.– ein Kredit von Fr. 60'200'000.– gewährt.

² Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2020 innert zehn Jahren abgeschrieben.

Ziff. 3

¹ Über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht vorhersehbare Umstände zurückgehen, beschliesst der Kantonsrat endgültig.

² Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind nicht zustimmungsbedürftig.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

²⁶ ABI 2018, ●●.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.
2. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum²⁷.

²⁷ Art. 6 RIG, sGS 125.1.