

**Orientierungsvorlage
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat über das Kantonale Gefängnis
und die räumliche Zusammenführung
der Strafuntersuchungsbehörden**

09-01

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Kantonale Gefängnis Schaffhausen weist in baulicher, betrieblicher und sicherheitstechnischer Hinsicht beträchtliche Mängel auf. Die heutigen Anforderungen an die Sicherheit und betrieblichen Abläufe sowie die übergeordneten Vorgaben für den Strafvollzug werden in verschiedenen Bereichen nur ungenügend oder gar nicht erfüllt. Um den Sicherheitsstandard zu verbessern, wurden die vordringlichsten Mängel behoben. Es besteht aber weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.

Der Regierungsrat hat intensiv nach Lösungen für das Kantonale Gefängnis gesucht. Nebst den erforderlichen Massnahmen für den **Weiterbetrieb** des heutigen Gefängnisses wurden die vollständige oder teilweise **Auslagerung von Zellenplätzen** in ausserkantonale Gefängnisse, **Um- und Erweiterungsbauten**, ein **Neubau am bisherigen Standort** und ein **Neubau für das Gefängnis und die Strafuntersuchungsbehörden ausserhalb der Altstadt** auf ihre Umsetzbarkeit, die Kostenfolgen und ihre Auswirkungen auf die voraussichtlich 2011 infolge der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung zur "neuen Staatsanwaltschaft" zusammenzuführenden Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Untersuchungsrichteramt, Jugendanwaltschaft und Verkehrsstrafamt) geprüft.

Dabei hat sich ergeben, dass die Auslagerung von Zellenplätzen in ausserkantonale Gefängnisse gegenüber den anderen Lösungsansätzen weder vollzugstechnische noch wirtschaftliche Vorteile hat: Es sind erhebliche "Kostgelder" zu entrichten. Der Transportaufwand für Inhaftierte nimmt massiv zu. Und für vorläufige Festnahmen sind weiterhin Zellen vor Ort erforderlich. Insgesamt führt dies zu einer sehr teuren und auf-

grund der Abhängigkeit von anderen Kantonen nicht wünschbaren Lösung.

Die Möglichkeiten am heutigen Standort des Gefängnisses sind stark eingeschränkt. Das Gefängnisareal in der Schaffhauser Altstadt ist engräumig und verschachtelt. Es befindet sich in einem städtebaulich anspruchsvollen Umfeld und unterliegt strengen baurechtlichen Bestimmungen. Ein Gefängnis-Neubau sowie wesentliche Erweiterungen des bestehenden Gefängnisses sind daher bereits aus baurechtlichen Gründen nicht möglich. Umfassende bauliche Eingriffe in das bestehende Gefängnis führen trotz hoher Kosten nicht zu einem überzeugenden Ergebnis.

Mit einem Neubau ausserhalb der Altstadt für das Gefängnis und die "neue Staatsanwaltschaft" können die sicherheits- und vollzugstechnischen Anforderungen effizient umgesetzt und die "neue Staatsanwaltschaft" optimal integriert werden. Nachteilig wirkt sich der Wegfall der bisherigen Nähe des Gefängnisses zur Polizei aus.

Eine Teilsanierung des bestehenden Gefängnisses kann die Situation in verschiedenen Bereichen verbessern. Sie kann daher ins Auge gefasst werden. Die angestrebte Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft in unmittelbarer Nachbarschaft zum Gefängnis ist nur mit grossem finanziellem Aufwand umsetzbar und ein direkter Zugang zum Gefängnis nicht oder nur bedingt möglich.

Der **Neubau ausserhalb der Altstadt** verlangt Investitionen von insgesamt rund **24.5 Mio. Franken**, beinhaltend 17,5 Mio. Franken für den Gefängnisbau und Investitionen von 6.25 Mio. Franken für die neue Staatsanwaltschaft. Die Teilsanierung des heutigen Gefängnisses wird mit 5,5 Mio. Franken veranschlagt. Bei der Teilsanierung werden aber im Interesse einer noch vertretbaren Investitionshöhe zahlreiche Mängel weiterhin in Kauf genommen. Die Teilsanierung des heutigen Gefängnisses bleibt folglich eine Lösung auf Zeit und es werden zu einem späteren Zeitpunkt grössere Investitionen oder gar ein Neubau erforderlich sein. Gleichzeitig gestaltet sich die räumliche Zusammenführung der Strafuntersuchungsbehörden am heutigen Standort weitaus kostspieliger als durch eine Erweiterung des Gefängnisneubaus ausserhalb der Altstadt und zieht höhere Folgekosten nach sich. Erforderliche Investitionen von geschätzt 9 Mio. Franken sind wahrscheinlich. Bei einer **Teilsanierung** ist folglich mit Gesamtinvestitionskosten von **14.5 Mio. Franken** zu rechnen.

Der Regierungsrat sieht daher in einem Neubau ausserhalb der Altstadt für das Gefängnis und die neue Staatsanwaltschaft die langfristig zweckmässigste und effektivste Investition der Mittel.

Mit der vorliegenden Orientierungsvorlage unterbreitet Ihnen der Regierungsrat die Entscheidungsgrundlagen für die Weichenstellung über die Zukunft des Schaffhauser Gefängnisses und beantragt Ihnen die Bewilligung der Mittel für die Projektierung eines Neubaus für das Gefängnis und die "neue Staatsanwaltschaft" ausserhalb der Altstadt.

I. Ausgangslage Gefängnis

Das Kantonale Gefängnis liegt im Kern der Schaffhauser Altstadt und ist integriert in den denkmalgeschützten Klosterbezirk Allerheiligen. Es wurde in den Jahren 1912-1914 erbaut, teils durch Umnutzung von Altbauten, teils durch Erstellung von Neutrakten. Der zweigeschossige Keller stammt noch von einem alten Salzhaus. Seit der Erbauung des Kantonalen Gefängnisses wurden Anpassungen an die gestiegenen Anforderungen im Strafvollzug weitgehend vernachlässigt. In seiner räumlichen Ausgestaltung und Struktur hat sich das Kantonale Gefängnis seit seiner Erbauung nicht verändert. Eine im Winter 2001/02 durchgeführte unabhängige Sicherheitsanalyse hat erhebliche Sicherheitsmängel aufgezeigt. Parallel zu den weiteren Abklärungen wurden daher umgehend die dringlichsten sicherheitstechnischen Anpassungen vorgenommen. Zahlreiche Verbesserungen wurden im Hinblick auf eine mögliche Totalsanierung oder Schliessung des Gefängnisses am bestehenden Standort noch zurückgestellt bzw. nur soweit absolut notwendig vorgenommen.

Strafvollzug im Kanton Schaffhausen

Vollzugsaufgaben

Jeder Kanton hat die Urteile seiner Gerichte grundsätzlich selber zu vollziehen. Mit seinem Beitritt zum Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat hat sich der Kanton Schaffhausen verpflichtet, Freiheitsstrafen von längerer Dauer sowie Verwahrungen in den von den Konkordatskantonen dafür bezeichneten Anstalten der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau, Graubünden und Appenzell A.Rh. zu vollziehen. Alle übrigen freiheitsentziehenden Massnahmen vollzieht der Kanton Schaffhau-

sen weiterhin selber. Zudem überbrückt das Kantonale Gefängnis Schaffhausen Kapazitätsengpässe in den Konkordatsanstalten.

Weiter werden im Kantonalen Gefängnis Schaffhausen Polizei-, Untersuchungs- und Sicherheitshaft vollzogen. Diese sind vom Strafvollzug zu unterscheiden: Bei der Polizeihaft handelt es sich um eine kurzfristige Festnahme zwecks Feststellung der Identität einer Person und erster Ermittlungsschritte bzw. Prüfung der Voraussetzung von Untersuchungshaft. Sie ist auf 24 Stunden limitiert. Bei dringendem Tatverdacht und der Gefahr, dass die verdächtige Person Spuren verwischt oder Mitangeschuldigte und Zeugen beeinflusst (Verdunkelungsgefahr), sich durch Flucht der Strafverfolgung entzieht (Fluchtgefahr) oder ihr deliktisches Verhalten fortführt (Wiederholungsgefahr), ist zur Sicherung des Ergebnisses der Strafuntersuchung Untersuchungshaft anzuordnen. Nach Abschluss der Strafuntersuchung wird Sicherheitshaft angeordnet, soweit Flucht- oder Wiederholungsgefahr besteht.

Das Kantonale Gefängnis Schaffhausen dient somit dem Vollzug von:

- Polizeihaft
- Untersuchungs- und Sicherheitshaft
- Strafvollzug (bis 6 Monate)
- Halbgefängenschaft
- Einschliessung Jugendlicher (höchstens 24 Stunden)
- Haft gestützt auf das Asyl- und Ausländerrecht (Ausschaffungshaft).

Die einzelnen Haftarten müssen getrennt vollzogen werden. Gleiches gilt für die Unterbringung von männlichen und weiblichen, bzw. erwachsenen und jugendlichen Insassen. Für Jugendliche sieht das schweizerische Jugendstrafrecht zudem in jedem Fall, das heisst auch beim Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, eine angemessene Betreuung vor, was für Jugendliche reservierte Einrichtungen oder besondere Abteilungen innerhalb der Strafanstalten erforderlich macht. Die Pflicht zur Trennung der Haftarten ist umfassend und schliesst auch den täglich zu gewährenden Spaziergang ein. Der Kanton Schaffhausen verfügt über keine gesonderten Einrichtungen, weder für Frauen noch für Jugendliche. Ist eine Verlegung in ausserkantonale Anstalten nicht angezeigt oder nicht möglich, so werden auch Frauen und Jugendliche im Kantonalen Gefängnis untergebracht.

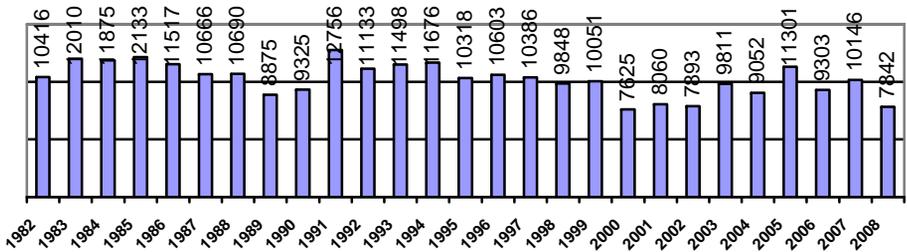
Durchschnittliche Belegung des Kantonalen Gefängnisses

Für den Vollzug aller Haftarten gegenüber Männer, Frauen und Jugendlichen stehen dem Kantonalen Gefängnis folgende Zellen zu Verfügung:

<i>Zweckbestimmung</i>		<i>Anzahl Plätze</i>	<i>Anzahl Zellen</i>	<i>davon Einzelzellen</i>
EG	Polizeizelle	1	1	1
	Sicherheits-/ Beobachtungszellen	3	3	3
1. OG	Polizeizellen	3	3	3
	U-Haft/Strafvollzug	10	10	10
2. OG	U-Haft/Strafvollzug	11	11	11
	Frauenplätze	4	4	4
	Jugendzelle	1	1	1
3. OG	Ausschaffungshaft	5	3	2
	Halbgefangenschaft	8	5	2
Total		46	41	37

Die beiden Sicherheitszellen/Beobachtungszellen im Erdgeschoss sind auf Extremsituationen (massive Gewaltausbrüche, akutes Suizidrisiko, schwere Alkoholisierung bei der Inhaftierung usw.) ausgerichtet. Sie verfügen über kein Mobiliar, sind aus Hygienegründen mit Fliesen ausgelegt und erfüllen die Aufgabe von "Gummi-" bzw. Ausnüchterungszellen. Sie sind nur für die kurzfristige Unterbringung von Insassen geeignet.

Die durchschnittliche Belegung des Kantonalen Gefängnisses Schaffhausen in den Jahren 1982 bis 2008 entspricht einer Auslastung von 62 % der Plätze bzw. 70 % der Zellen (jeweils ohne Berücksichtigung der Sicherheitszellen). Die Belegung des Kantonalen Gefängnisses unterliegt den gleichen zyklischen Schwankungen wie bei allen Gefängnissen. Konkret variierten die jährlichen Belegungstage seit 1982 zwischen rund 7'500 Belegungstagen im Jahr 2000 und über 12'500 Belegungstagen im Jahr 1992 oder beispielsweise 11'300 Belegungstagen im Jahr 2005:



Sodann sind immer auch innerhalb des Jahres Schwankungen zu verzeichnen. So kam es beispielsweise seit 2003 in jedem Jahr (mit Ausnahme von 2008) zu Vollbelegungen. In der Praxis wird daher davon ausgegangen, dass ein Gefängnis nicht zu 100 %, sondern maximal zu 70-80 % ausgelastet sein soll. Ansonsten kann auf unvorhergesehene Ereignisse (Verhaftung von Gruppen, Staus bei Einweisung in andere Haftanstalten usw.) nicht genügend reagiert werden. Im Kantonalen Gefängnis ist dies weiter zu relativieren, da nicht alle Zellen über die gleichen (Sicherheits-) Standards verfügen. Dadurch können nicht alle Zellen für alle Haftarten eingesetzt werden. So eignen sich namentlich die fünf gering gesicherten Zellen für die Halbgefangenschaft, bei welcher die Insassen tagsüber weiterhin ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen können und bei welcher von keiner Fluchtgefahr ausgegangen wird, nicht als Zellen für die übrigen Haftarten. Ohne Berücksichtigung der Halbgefangenschaft und der dafür vorgesehenen Zellen betrug die Auslastung der Zellen in den letzten vier Jahren durchschnittlich knapp 80 %.

Die Kriminalität ist in den letzten Jahren im Wesentlichen stabil geblieben mit einer leicht steigenden Tendenz. Die Zahl der Einweisungen in die Untersuchungshaft und den Strafvollzug haben dabei zugenommen. Noch wenig bekannt sind die langfristigen Auswirkungen des seit Januar 2007 geltenden neuen Strafrechts auf die Entwicklung des Strafvollzugs (Polizei-, Untersuchungs-, Sicherheits- und Ausschaffungshaft sind nicht betroffen). Eine wesentliche Neuerung des Strafgesetzbuches ist der grundsätzliche Verzicht auf kurze Freiheitsstrafen (weniger als 6 Monate) und deren Ersetzung durch Geldstrafen nach Tagessätzen. Bussen und Geldstrafen werden aber bei Nichtbezahlung in Freiheitsstrafen umgewandelt. Die bisherigen Erfahrungen unter dem neuen Strafrecht zeigen, dass wie bereits unter dem alten Strafrecht rund 50 % der Geldstrafen und Bussen nicht bezahlt werden und in Freiheitsstrafen umgewandelt werden müssen. Zudem können neu Freiheitsstrafen zwischen 1 Jahr und 3 Jahren teilbedingt ausgesprochen werden, d.h. ein Teil der

Strafen wird vollzogen und der Rest als bedingte Strafe auf Bewährung ausgesetzt. Es sind somit faktisch auch bei schwerwiegenden Delikten kurze unbedingte Freiheitsstrafen denkbar. Ferner ist der Strafvollzug in Halbgefängenschaft neu bei Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr möglich. Eher unbedeutenden Einfluss dürfte der Wegfall von Haft (bis 3 Monate) bei Übertretungen haben. Ebenfalls nicht ins Gewicht fällt die im Zuge der Anpassungen an das europäische Recht vorgesehene Verkürzung der Höchstdauer für Ausschaffungshaft von 24 Monaten auf 18 Monate. Im Kanton Schaffhausen werden Ausschaffungshäftlinge in der Regel vor Ablauf dieser Frist ausgeschafft oder in ein ausserkantonales Ausschaffungsgefängnis überwiesen. Ebenfalls nichts ändern wird sich an der speziellen Grenzsituation des Kantons Schaffhausen. Auch nach Inkrafttreten der Schengen-Abkommen wird es zu Inhaftierungen zufolge illegaler Grenzübertritte kommen.

In Zahlen hat sich das neue Strafrecht bei der Belegung des Kantonalen Gefängnisses bisher nicht merklich ausgewirkt. Zwar ist im Jahr 2008 eine im Vergleich zu den Vorjahren tiefere Belegung zu verzeichnen. Diese betrifft aber nicht nur den vom neuen Strafrecht betroffenen Normalstrafvollzug und die Halbgefängenschaft, sondern auch die Polizei-, Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Der Rückgang des Normalvollzuges und der Halbgefängenschaft im Jahr 2008 bewegt sich im gleichen Rahmen wie der Rückgang bei der Polizei-, Untersuchungs- und Sicherheitshaft:

	2005	2006	2007	2008
Polizei-, Untersuchungs- und Sicherheitshaft	4'435	4'235	4'287	2'922
Normalstrafvollzug	5'396	3'914	4'346	3'145
Halbgefängenschaft	1'151	1'097	1'179	797
Andere (z.B. Ausschaffungshaft)	319	57	334	978
Total pro Jahr	11'301	9'303	10'146	7'842
Durchschnittliche Belegung pro Tag	30.96	25.49	27.80	21.48

Trotz der verbleibenden Unsicherheiten bei der Entwicklung im Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen kann aufgrund der heutigen Situation davon ausgegangen werden, dass die bestehende Anzahl der Zellen - einen einheitlichen Sicherheitsstandard vorausgesetzt - den Bedürfnissen des Kantons Schaffhausen grundsätzlich entspricht.

Personelles/Betriebsstruktur

Wie auch in anderen Vollzugsinstitutionen müssen im Umgang mit den Gefängnisinsassen seit längerer Zeit eine zunehmende Gewaltbereitschaft und psychische Auffälligkeiten festgestellt werden. Die Delinquenten sind generell schwieriger, anspruchsfreudiger und gleichzeitig betreuungsintensiver geworden. Die Zahl ihrer Herkunftsländer und damit auch der damit verbundenen Kulturen hat zugenommen. Dadurch hat sich der Druck auf das Personal in allen Gefängnissen erhöht, was dessen persönliche Sicherheit empfindlich tangiert.

Das Kantonale Gefängnis Schaffhausen bewältigt seine Aufgaben derzeit mit einem Personalbestand von 11 Mitarbeitern, wobei es als "Tagesbetrieb" geführt wird. Das Gefängnispersonal leistet dabei tagsüber drei Arbeitsschichten. Der Nachtdienst ist als reiner Pikettdienst ausgestaltet und wird von der Schaffhauser Polizei wahrgenommen. Diese Praxis steht nicht im Einklang mit den übergeordneten Vollzugsgrundsätzen, wonach der Strafvollzug inklusive Untersuchungs- und Sicherheitshaft durch ausgebildetes Fachpersonal zu gewährleisten und dessen ständige Präsenz (Tag und Nacht) sicherzustellen ist. Andernorts (Kt. St. Gallen) kam es aufgrund dieser Praxis bereits zu Beanstandungen durch das "Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)". Die Organisation des Nachtdienstes im Kantonalen Gefängnis wird folglich neu organisiert werden müssen.

Zudem wurde im Rahmen einer im Februar 2005 erstellten Betriebsstudie allein für den Tagesbetrieb aufgrund der unabhängig von der jeweiligen Belegung des Gefängnisses wahrzunehmenden Aufgaben ein Personalbestand von 12 Mitarbeitern empfohlen. Hinsichtlich der Situation des Gefängnispersonals ist weiter zu beachten, dass dieses seine Arbeit unter erschwerten Bedingungen leisten muss und die bestehenden Defizite von diesem trotz grossem Einsatz nur bedingt aufgefangen und kompensiert werden können.

Kosten des heutigen Betriebskonzepts

Aufgrund der räumlichen Nähe zur Polizei und zu den Strafuntersuchungsbehörden, der teilweisen Übernahme von Aufgaben durch die Polizei und der über Jahre konstant tiefen personellen Bestückung des Gefängnisses konnten die laufenden Kosten des Kantonalen Gefängnisses über Jahre sehr tief gehalten werden. Auch der Umstand, dass

das Kantonale Gefängnis seit Jahrzehnten amortisiert ist und bisher stets auf tiefgreifende Sanierungen verzichtet wurde, trug zum positiven Ergebnis bei. Der Nettoaufwand des Kantonalen Gefängnisses schwankte in den Jahren 1997 bis 2007 abhängig von der Belegung und der Höhe der ausserkantonalen Kostgelder zwischen 0,8 Mio. Franken und 1,5 Mio. Franken. Die Kosten pro Insasse und Tag (Verpflegungstag) betragen im Durchschnitt Fr. 130.--; zuletzt Fr. 150.-- bis Fr. 160.--. Mit den gestiegenen Anforderungen an den Strafvollzug wird diese Kostengrenze nicht länger gehalten werden können.

Anforderungen an den Strafvollzug / an Strafvollzugsanstalten

Sicherheit

Primäre Aufgabe von Strafvollzugsanstalten ist die Gewährleistung einer grösstmöglichen Sicherheit. Diese umfasst alle baulichen, technischen und betrieblichen Voraussetzungen, welche vollzugsspezifische Ereignisse ausserhalb und innerhalb eines Gefängnisses verhindern sollen. Dazu gehören Aus- und Einbruch, Geiselnahme, Befreiung, unerwünschte Kontakte u.ä. Strafvollzugsanstalten haben damit baulich, sicherheitstechnisch und betrieblich bestmöglicher Garant zu sein für die Sicherheit:

- der Öffentlichkeit
- des Gefängnispersonals
- des Ergebnisses der Strafuntersuchungen (Verdunkelungsgefahr)
- der Insassen:
 - vor Gewalt anderer Insassen
 - bei Notfällen (Feuer usw.)
 - vor Selbstgefährdung

Absolute Sicherheit gibt es nicht. Solange aber die tatsächlich benötigte Sicherheit umgesetzt werden kann, läuft der Betrieb eines Gefängnisses im Allgemeinen ohne spezielle Vorkommnisse ab. Bei der Ermittlung der für das Kantonale Gefängnis benötigten Sicherheit ist zu berücksichtigen, dass alle im Kanton Schaffhausen verhafteten Personen normalerweise in einem ersten Schritt in das Kantonale Gefängnis verbracht werden. Für lange Freiheitsstrafen, psychisch auffällige oder flucht- und gemeingefährliche Insassen sind zwar spezialisierte Anstalten in den Konkordatskantonen vorgesehen. Bis zur rechtskräftigen Verurteilung bzw. der Überführung in eine dieser Anstalten werden die Inhaftierten aber gleichwohl in aller Regel im Kantonalen Gefängnis untergebracht.

Dabei zeigt sich, dass gerade psychiatrische Kliniken heute oft nicht mehr in der Lage oder bereit sind, psychisch gestörte gewaltbereite und auffällige Insassen aufzunehmen. Das Kantonale Gefängnis muss daher auf sämtliche Arten von Straftätern vorbereitet sein und die entsprechenden sicherheitstechnischen Vorkehrungen treffen. Das Risikopotential eines Insassen ist gerade bei dessen Inhaftierung vielfach unbekannt oder schlecht abschätzbar.

Betriebsabläufe / Flexibilität / Arbeitsbedingungen für das Personal

Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Sicherheit in Strafvollzugsanstalten sind einfache und klar strukturierte Betriebsabläufe mit kurzen Wegen. In einem Gefängnis sind Zonen und Betriebsabläufe so zu definieren, dass die sicherheitstechnischen Massnahmen möglichst effizient eingesetzt werden können. Aufwendige, uneinheitliche und damit schlecht überwachbare Betriebsabläufe erhöhen immer das Risiko für das Gefängnispersonal sowie die Gefahr einer Flucht oder Verdunkelung.

Die baulichen Voraussetzungen einer Strafvollzugsanstalt müssen daher optimal auf die Betriebsabläufe im Strafvollzug ausgerichtet sein. Das heisst unter anderem: Die Räumlichkeiten und Gänge müssen übersichtlich und die Wege in der Anstalt kurz sein. Die Sicherheitszone und die Verwaltungszone sowie die Insassenzone und die Besucherzone müssen klar getrennt sein. Innerhalb der Sicherheits-/Insassenzone sollten wiederum in sich geschlossene Zonen gebildet werden können; idealerweise mit eigenen Spazierhöfen. Die Zellen sollten hinsichtlich Ausgestaltung und Sicherheit über einheitliche Standards verfügen. Durch Massnahmen wie die erwähnten erhöht sich nicht nur die Sicherheit innerhalb einer Strafvollzugsanstalt, sondern auch deren Flexibilität im Umgang mit den verschiedenen, zwingend zu trennenden Haftarten. Wenn alle Zellen für alle Haftarten benutzt werden können und ausreichend Spazierhöfe zur Verfügung stehen, können diese bedarfsgerecht den verschiedenen Haftarten zugewiesen werden. Ohne solche Massnahmen stehen gerade kleinere und mittelgrosse Strafvollzugsanstalten bezüglich der getrennten Unterbringung der verschiedenen Haftarten, von Frauen und Männern sowie von Jugendlichen und Erwachsenen vor grossen logistischen Problemen, welche sich beim ebenfalls getrennt durchzuführenden Spaziergang - die Insassen haben Anspruch auf 1 Stunde pro Tag - noch akzentuieren. Zudem können Belegungsspitzen bei den einzelnen Haftarten nur schlecht aufgefangen werden bzw.

müssen für diese - meist ungenutzte - grosse Kapazität zur Verfügung gestellt werden.

Vorgaben des Schweizerischen Bundesrechts, Strafvollzugsgrundsätze und Europäische Menschenrechtskonvention

Ein Rechtsstaat zeichnet sich nicht zuletzt durch sein Verhalten gegenüber inhaftierten Personen aus. Gemeint ist damit selbstredend nicht das Bereitstellen besonderen Komforts oder anderweitiger Annehmlichkeiten, sondern die Respektierung allgemein anerkannter Grundbedürfnisse und Grundrechte. Herabsetzende und entwürdigende Haftbedingungen führen auch kaum zu einer Besserung von Gefangenen, sondern begünstigen deren Verrohung.

In diesem Sinne sieht das Schweizerische Strafgesetzbuch ausdrücklich vor, dass die Menschenwürde der Gefangenen zu achten ist und ihre Rechte nur so weit beschränkt werden dürfen, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern (Art. 74 StGB). Das soziale Verhalten der Gefangenen und insbesondere ihre Fähigkeit, straffrei zu leben, sollen gefördert werden. Daher soll der Strafvollzug unter Nachachtung des Schutzes der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich entsprechen, die Betreuung der Gefangenen gewährleisten und schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenwirken (Art. 75 StGB).

Diese Grundsätze und die Grundrechte der Bundesverfassung und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) werden in den im Jahre 2006 revidierten "Empfehlungen" des Ministerkomitees des Europarates unter dem Titel "Europäische Strafvollzugsgrundsätze" konkretisiert. Die Schweiz ist Mitglied des Europarates und hat bei der Erarbeitung dieser revidierten Strafvollzugsgrundsätze und später bei den Arbeiten zur deutschen Übersetzung intensiv mitgewirkt. Die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates sind für die Mitgliedstaaten nicht unmittelbar zwingend. Sie haben aber grosse praktische Bedeutung und werden bei der Auslegung der Grundrechte der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention herangezogen. Ihr Geltungsbereich umspannt alle Personen, gegen die eine Justizbehörde Untersuchungshaft angeordnet hat, denen die Freiheit aufgrund eines Urteils entzogen worden ist oder die aus einem anderen Grund in einer Justizvollzugsanstalt oder an einem anderen Ort

inhaftiert sind. Mit Ausnahme der Polizeihaft sind damit sämtliche freiheitsentziehenden Massnahmen betroffen.

Das "Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)" führt regelmässige oder, wo nötig, spontane Besuche durch, um die Unterbringung und Behandlung von Personen im Freiheitsentzug zu überprüfen. In den Jahren 1991, 1996, 2001 und 2007 fanden derartige Besuche auch in der Schweiz - allerdings an anderen Orten - statt.

Hinsichtlich der baulichen Ausgestaltung von Strafvollzugsanstalten beschränken sich die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates auf allgemeine Anforderungen bezüglich Hygiene sowie die Berücksichtigung der klimatischen Verhältnisse bei der Beleuchtung, der Belüftung und der Heizung. Konkrete Anforderungen werden lediglich hinsichtlich der Zellenfenster gestellt. Diese sind so zu bemessen, dass bei Tageslicht gelesen oder gearbeitet werden kann. Ferner wird eine Alarmanlage verlangt, mit der Gefangene unverzüglich das Personal kontaktieren können. Die weitere Konkretisierung der Ausgestaltung und Grösse von Gefängniszellen wird in das nationale Recht verwiesen.

Die Schweiz hat bisher auf Gesetzesstufe keine Vorschriften über bauliche Mindeststandards in Gefängnisbauten geschaffen. Die Anforderungen an Gefängnisse in der Schweiz werden durch das "Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzug" des Bundesamtes für Justiz definiert. Dieses umschreibt zwar die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an den Bau von Vollzugsanstalten, wird aber bei der Überprüfung von Haftbedingungen herangezogen. So müssen Zellen für den Strafvollzug beispielsweise eine Mindestfläche von 12 m² aufweisen. Weiter schreibt der Bund unter anderem vor, dass Fenster einer Vollzugsanstalt generell den Normen des Wohnungsbaus entsprechen, das Hinausschauen in aufrechter Haltung ermöglichen und gegen Einblicke von aussen schützen müssen.

Psychiatrische Anforderungen an den Strafvollzug / Gruppenvollzug

Längere Isolation kann zu affektiven Störungen und zu Kontaktstörungen und dadurch zu selbst- oder fremdgefährdenden Handlungen führen. Sie läuft überdies der Wiedereingliederung der inhaftierten Person zuwider. Diese setzt die Förderung ihrer Sozialkompetenzen voraus. Der Strafvollzug in Gruppen gehört daher in modernen Strafvollzugsanstalten zum Standard. Psychische Veränderungen oder Auffälligkeiten

der Inhaftierten können im Gruppenvollzug rascher erkannt werden. Es kommt erfahrungsgemäss zu weniger Fremdaggressionen und das Suizidrisiko sinkt deutlich. Ein modernes Gefängnis mit Gruppenvollzug bietet sodann mehr Möglichkeiten, die Insassen vor Ort psychiatrisch zu behandeln. Auf diese Weise kann teilweise auf teure Verlegungen (ca. Fr. 1'000.-- bis Fr. 1'500.--/Tag) verzichtet werden.

Heutige Anlage des Kantonalen Gefängnisses Schaffhausen

Der wesentliche Vorteil des Kantonalen Gefängnisses liegt in seiner räumlichen Nähe zur Polizei und zum Untersuchungsrichteramt. Dies erleichtert den Umgang mit Polizei- und Untersuchungshäftlingen. Zudem ist ein schnelles Eingreifen der Polizei bei unvorhergesehenen Ereignissen sichergestellt und die regelmässige Zirkulation von Polizisten trägt zur Sicherheit im Aussenbereich bei.

Andererseits verfügt das Kantonale Gefängnis über keinen Sicherheitsgürtel. Die Gefängnishülle ist frei zugänglich. Jedermann kann sich den Gefängnismauern unkontrolliert nähern und ungehindert Waren deponieren, Gegenstände über die Gefängnismauern werfen oder Gefängnisinsassen zurufen. Moderne Strafvollzugsanstalten verfügen daher über einen Sicherheitsgürtel. Ein solcher wurde in Schaffhausen aufgrund der Lage im Altstadtzentrum und der Platzverhältnisse bisher nicht realisiert. Ein Teil der Hofmauer darf zudem nur bedingt elektronisch überwacht werden, da sie an eine private Liegenschaft angrenzt. Das Gefängnis ist schlecht erschlossen und hat unbefriedigende Zufahrtsmöglichkeiten für Personen- und Warentransporte. Parkplätze fehlen weitgehend. Das Gefängnisareal bietet aufgrund seiner Lage, Form und Grösse kaum Möglichkeiten für bauliche Massnahmen und Erweiterungen: Die Lage in der Altstadt sowie die kulturhistorische Bedeutung des Regierungsviertels und des angrenzenden Klosterbezirks stellen zudem hohe ästhetische und denkmalpflegerische Anforderungen an Sanierungsmassnahmen.

In seiner Struktur entspricht das Gefängnisgebäude einer Strafvollzugsanstalt des beginnenden 20. Jahrhunderts. Dies aber mit Einschränkungen: Der Bau des Kantonalen Gefängnisses in den Jahren 1912-1914 folgte nicht nur den damals vorhandenen Erfahrungen im Strafvollzug, sondern musste namentlich im Aussenbereich in den bestehenden Regierungs- und Verwaltungsbezirk integriert werden. Die damaligen Architekten erfüllten diese Aufgabe unter anderem durch die Übernahme von Stilelementen des Regierungsgebäudes, der Spätgotik und des bäuri-

schen Barocks oder etwa mittels der (unkonventionellen) liegenden Fenster oder den (sicherheitstechnisch als Fluchthilfen einzustufenden) Vordächern in der Nordfassade, womit sie dem Bau im Äusseren insgesamt Aspekte eines Klosterbaus gaben und weniger Assoziationen an ein Gefängnis weckten. Dies alles, wie auch das Bestehenlassen der Hofmauer, welche der damalige Kantonsbaumeister ursprünglich abbrechen wollte, führte zu einem aus kunsthistorischer Sicht gelungenen Beispiel eines in den bestehenden Kontext integrierten Neubaus, der auf einem bestehenden Keller aufgebaut wurde. Aus Sicht des Strafvollzuges und der Sicherheit vermag das Ergebnis nicht mehr zu überzeugen. Es erfüllt die heutigen Anforderungen an seine Zweckbestimmung insbesondere in folgenden Bereichen klar nicht mehr:

- Die Gefängnismauern sind zu niedrig und können teilweise auch von aussen her leicht überstiegen werden.
- Die Vordächer an der Nordfassade sind Fluchthilfen.
- Die Gebäudestruktur ist uneinheitlich und verwinkelt.
- Eine interne Zonenbildung (Sicherheits-/Verwaltungszone, Insassen-/Besucherzone) existiert nicht. Dies führt nebst Nachteilen im Strafvollzug (Flexibilität, Gruppenvollzug) auch zu Mängeln im Brandschutz.
- Nebst dem Haupteingang bestehen zahlreiche weitere Eingänge, welche direkt über zwei Treppenhäuser und einen durchgehenden Flur zu sämtlichen Zellen, Aufsichts-, Büro- und Personalräumen führen.
- Beim Haupteingang besteht zwar eine Zutrittsschleuse. Aufgrund der engen räumlichen Verhältnisse fehlt aber ein eigentlicher Aufnahmebereich für neu Inhaftierte. Effiziente Zutrittskontrollen (Metalldetektoren, Röntgen von Gegenständen) sind nicht möglich. Die übrigen Zugänge verfügen über gar keine Schleusen.
- Die Sicherheitszentrale liegt ungünstig im ersten Obergeschoss und ist nur über den Zellentrakt zugänglich. Im Ereignisfall ist das Personal dort eingeschlossen. Eine Zutrittsschleuse zur Aufseherzentrale fehlt.
- Es gibt nur einen Spazierhof.
- Die Werkstatt, in welcher die Insassen beschäftigt werden, befindet sich ausserhalb des Gefängnisgebäudes. Sie ist nur über den Spazierhof zu erreichen und vom übrigen Betrieb abgetrennt. Bei täglich bis zu 7 Stunden Spazierzeit im Spazierhof zufolge der Trennung der Haftarten führen die An- und Ablieferungen von Werkmaterialien zu

grossen Sicherheitsproblemen, da der Spazierhof nur durch ein Tor gesichert ist.

Die Anforderungen an den Strafvollzug, wie sie seitens des Bundes wie auch der "Europäischen Strafvollzugsgrundsätze" definiert werden, werden namentlich nicht erfüllt mit Bezug auf:

- die minimale Zellengrundfläche; diese wird teilweise deutlich unterschritten
- die Grösse der Zellenfenster und ihren Bezug zur Aussenwelt bzw. zur natürlichen Umgebung
- den Sichtschutz von aussen (Einsehbarkeit von Spazierhof und Zellenfenstern)
- die Möglichkeit zum täglichen Duschen
- die regelmässige Beschäftigung aller Insassen
- eine sinnvolle Freizeitgestaltung (Sport, Fitness usw.).

Die sanitären und technischen Einrichtungen sind veraltet und erneuerungsbedürftig. Für die überwiegend männlichen Insassen steht mit Ausnahme der Halbgefängenschaft nur ein einziger Duschaum im Erdgeschoss zur Verfügung. Für die weiblichen Insassen existiert ein Gemeinschaftsbad mit Dusche im 2. Obergeschoss. Es kann damit nicht täglich geduscht werden. Die Wege zur Dusche sind zudem weit, was zu komplizierten betrieblichen Abläufen führt. Das Fehlen der Möglichkeit zu körperlicher Betätigung oder sinnvoller Beschäftigung erhöht unweigerlich das Aggressionspotential unter den Gefängnisinsassen und ist damit auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit, namentlich des Gefängnispersonals, zu beachten. Für Arztvisiten muss derzeit der Aufenthaltssaum verwendet werden. Dieser verfügt über gar keine sanitäre Installationen.

Aufgrund der baulichen Struktur ist ein Gruppenvollzug nicht möglich. Es bestehen weder zwischen den Stockwerken noch innerhalb der Stockwerke räumliche Abgrenzungen oder Bereichsbildung. Damit bleibt auch die Flexibilität des Kantonalen Gefängnisses bei der Unterbringung von Insassen unter Nachachtung der Trennung der verschiedenen Haftarten gering. So sind beispielsweise auf einer Etage Untersuchungshaft, Normalvollzug, der Strafvollzug für Frauen sowie die Einschliessung von Jugendlichen untergebracht. Der Spazierhof muss für sämtliche Insassen und Haftarten und damit gestaffelt genutzt werden. Die Wege in den Spazierhof sind entsprechend weit und müssen auch mit den Verschie-

bungen von den Werkstätten sowie mit Anlieferungen über den Spazierhof koordiniert werden.

Die baulichen und strukturellen Defizite des Kantonalen Gefängnisses führen zu gravierenden Mängeln bei der Sicherheit, den Betriebsabläufen und den Arbeitsbedingungen des Personals. Massnahmen zur Behebung dieser Mängel sind unumgänglich.

II. Ausgangslage neue Staatsanwaltschaft

Die Schaffhauser Strafuntersuchungsbehörden - bestehend aus der Staatsanwaltschaft, dem Untersuchungsrichteramt, der Jugendanwaltschaft und dem Verkehrsstrafamt - bilden heute keine organisatorische Einheit. Mit dem Obergericht (Untersuchungsrichteramt, Jugendanwaltschaft), dem Finanzdepartement (Verkehrsstrafamt) und dem Volkswirtschaftsdepartement (Staatsanwaltschaft) unterstehen sie verschiedenen Aufsichtsbehörden und sie sind räumlich über die Schaffhauser Altstadt verteilt.

Die Schweizerische Strafprozessordnung, welche voraussichtlich im Jahre 2011 in Kraft treten wird, sieht ein einheitliches Staatsanwaltschaftsmodell vor. In Umsetzung dieses Modells ist für den Kanton Schaffhausen vorgesehen, die Strafuntersuchungsbehörden zur einheitlichen "neuen Staatsanwaltschaft" zusammen zu führen. Dieser Zusammenschluss soll nicht nur organisatorisch, sondern auch räumlich vollzogen werden, damit eine gemeinsame Kanzlei geführt und Abläufe vereinfacht werden können. Dadurch wird die Effizienz in der Strafverfolgung zusätzlich gesteigert.

Auch für die "neue Staatsanwaltschaft" wird dabei - wie heute für das Untersuchungsrichteramt - die unmittelbare Nähe und ein sicherer Zugang zum Gefängnis von eminenter Wichtigkeit sein. Für die ca. 35 - 40 Mitarbeitenden der neuen Staatsanwaltschaft stehen im Umfeld des heutigen Gefängnisses einstweilen noch keine geeigneten Räumlichkeiten zur Verfügung.

Die fehlenden räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenführung der heute dezentral gelegenen Strafuntersuchungsbehörden mit möglichst direktem Zugang zum Gefängnis sind zu schaffen.

III. Lösungsansätze für den Kanton Schaffhausen

Als Lösung für die heute völlig ungenügende Situation im Kantonalen Gefängnis Schaffhausen wurde eine Reihe unterschiedlichster Möglichkeiten geprüft:

- **Schliessung:** Schliessung des Kantonalen Gefängnisses und Auslagerung der Zellenplätze in ausserkantonale Gefängnisse
- **Auslagerung:** Weiterführung des Kantonalen Gefängnisses unter Auslagerung der Vollzugsarten Strafvollzug und Halbgefängenschaft
- **Umbau:** Umbau des Kantonalen Gefängnisses mit der Optimierung des Gebäudes für eine reduzierte Zahl von Haftplätzen
- **Annexbau:** Umbau des Kantonalen Gefängnisses mit dessen Erweiterung durch einen Annexbau
- **Ersatzbau:** Abbruch des bestehenden Gefängnisses und Neubau am bisherigen Standort
- **Teilsanierung:** Weiterführung des Kantonalen Gefängnisses gemäss bisherigem Betriebskonzept mit baulicher Sanierung und sicherheitstechnischen Verbesserungen / separate bauliche Lösung für die neue Staatsanwaltschaft
- **Neubau:** Neubau für das Gefängnis und die Staatsanwaltschaft inkl. Untersuchungsrichteramt, Jugendanwaltschaft und Verkehrsstrafamt ausserhalb der Altstadt

Nach eingehender Prüfung müssen die Varianten **Schliessung, Auslagerung, Umbau, Annexbau** und **Ersatzbau** als Lösungen verworfen werden. Sie gefährden entweder die ordentliche Erfüllung der Vollzugsaufgaben des Kantons Schaffhausen, weisen ein zu schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei weiterhin bestehenden Mängeln auf oder sind aufgrund der baurechtlichen Rahmenbedingungen nicht realisierbar.

Möglich sind der Neubau des Kantonalen Gefängnisses ausserhalb der Altstadt sowie eine Teilsanierung des heutigen Gefängnisses mit separater Lösung für die neue Staatsanwaltschaft.

Die Lösungsansätze im Einzelnen

Schliessung

Die Schliessung des Kantonalen Gefängnisses ist aus vollzugspolitischen und finanziellen Gründen keine Option. Der Kanton Schaffhausen

wäre vollkommen abhängig von anderen Kantonen. Die Belegung der Gefängnisse unterliegt gesamtschweizerisch starken Schwankungen. Die durchschnittliche Auslastung der Gefängnisse täuscht damit über die tatsächlichen Verhältnisse hinweg. Dabei kommt es immer wieder zu Unterbelegungen und andererseits zu Phasen, in denen zufolge Überbelegungen mit dem Vollzug von ausgesprochenen Freiheitsstrafen zu gewartet werden muss. Es muss davon ausgegangen werden, dass die anderen Kantone bei Überbelegungen in erster Linie ihre eigenen Bedürfnisse decken. Um sich nicht der Gefahr eines Vollzugsnotstandes auszusetzen, müsste sich der Kanton Schaffhausen, soweit die Möglichkeit dazu besteht, in ausserkantonale Strafvollzugsanstalten "einkaufen".

Ungeachtet dessen braucht die Polizei für die Polizeihaft (24 Stunden) weiterhin ausreichend Zellen vor Ort. Diese müssten von der Polizei betreut werden. Im weiteren Verlauf von Strafuntersuchungen entstünde sodann ein massiv höherer Aufwand im Umgang mit Untersuchungshäftlingen. Diese müssten für jede Einvernahme aus den ausserkantonalen Anstalten geholt und hernach wieder dorthin zurück gebracht werden. Aus Sicherheitsgründen sind stets zwei Mitarbeiter für diesen Dienst erforderlich. Der Personalbedarf für die Betreuung der Polizeihäftlinge (4 Mitarbeiter), den Transportdienst für die Untersuchungshäftlinge (5 Mitarbeiter) und die Disposition der Transporte (1 Mitarbeiter) wird daher auf total 10 Mitarbeiter geschätzt. Dies entspricht Personalkosten von rund 1,2 Mio. Franken. Einsparungen bei den Personalkosten sind damit nicht möglich. Daneben fallen die spezifischen Kosten für die Betreuung der Polizeihäftlinge und den Unterhalt der Polizeizellen an. Weiter sind für die Unterbringung der Häftlinge in den ausserkantonalen Anstalten erhebliche Beiträge (Verpflegungsgelder) zu entrichten. Gemäss Kostgeldliste des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats variieren diese je nach Anstalt und Vollzugsform zwischen Fr. 165.-- (offener Normalvollzug) und Fr. 505.-- (geschlossener Sicherheitsvollzug) pro Tag. Ausgehend von der bisherigen Belegung des Kantonalen Gefängnisses mit durchschnittlich rund 10'000 Verpflegungstagen pro Jahr unter Abzug der darin enthaltenen 500 - 700 Tage Polizeihaft, welche weiterhin in Schaffhausen vollzogen würde, ist mit minimalen Kosten von 1,5 Mio. Franken zu rechnen. Es werden aber nie alle Insassen im offenen Normalvollzug untergebracht werden können, sei dies aufgrund ihrer Gefährlichkeit oder weil keine entsprechenden Plätze verfügbar sind. Ein Teil wird immer auch im geschlossenen Normalvollzug (Fr. 285.-- pro Tag), im geschlossenen Spezialvollzug (Fr. 385.-- pro Tag) oder im geschlossenen Sicherheitsvollzug (Fr. 505.-- pro Tag) untergebracht

werden müssen. Realistisch sind daher Kosten in der Grössenordnung von 2,0 Mio. Franken bis 2,5 Mio. Franken. Bei diesen Beträgen muss aber immer bedacht werden, dass die Kostgeldliste unter den Konkordatskantonen gilt. Das Kantonale Gefängnis wird heute wie eine Konkordatsanstalt behandelt und ist seit 1. Januar 2007 offiziell in der Kostgeldliste des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats mit einem Tagessatz von Fr. 165.-- aufgeführt. Wie sich die Kostgelder für den Kanton Schaffhausen langfristig entwickeln, wenn dieser mangels Gefängnis nicht mehr in der Lage ist, Gegenrecht zu halten, kann heute nicht beurteilt werden. Unabhängig davon muss bei einer Schliessung des Kantonalen Gefängnisses aber mit jährlich wiederkehrenden Mehrkosten in der Höhe von 3,0 Mio. Franken bis 3,5 Mio. Franken gerechnet werden. Dies ohne Berücksichtigung der Investitionen für den Einbau von Polizeizellen und der Kosten für die Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft.

Auslagerung

Mit der Auslagerung des Strafvollzuges und der Halbgefängenschaft wird das Kantonale Gefängnis ein reines Polizei- und Untersuchungsgefängnis. Die Vorgaben des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug entfallen und damit auch die Vorgaben über die minimale Zellenfläche. Gleichwohl beinhaltet die Auslagerung des Strafvollzuges kein Sparpotential. Auch ein reines Polizei- und Untersuchungsgefängnis bedingt einen 24-Stunden- und damit einen Schichtbetrieb. Die Schichten müssen unabhängig von der relativen Auslastung des Gefängnisses besetzt sein. Konkret nimmt der Personalbedarf bei der Auslagerung des Strafvollzuges und der Halbgefängenschaft wenn überhaupt nur unwesentlich ab. Die laufenden Kosten des Gefängnisses würden sich daher in etwa gleicher Höhe wie heute bewegen. Auch der Investitionsbedarf für die dringend erforderlichen sicherheits- und betriebstechnischen Verbesserungen wird im Vergleich zur Variante Teilsanierung nicht wesentlich abnehmen. Demgegenüber fallen für den ausgelagerten Strafvollzug erhebliche Mehrkosten an. Ausgehend von den bisher jährlich verzeichneten über 5'000 Verpflegungstagen für den Strafvollzug und die Halbgefängenschaft muss bereits ohne Berücksichtigung der Abschreibungen und der Verzinsung auf den Investitionskosten mit wiederkehrenden Mehrkosten von mindestens 1,0 Mio. Franken pro Jahr gerechnet werden. Zusätzlich fallen noch die Kosten für die Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft an.

Umbau

Bei einer umfassenden Sanierung (Totalsanierung) des Kantonalen Gefängnisses, welche die heute geltenden Bestimmungen für den Strafvollzug berücksichtigt, kann die bisherige Anzahl von 45 Zellenplätzen nicht gehalten werden. Zusammen mit den weiteren Funktionen eines Gefängnisbetriebes wie Arbeit/Beschäftigung, Technik, Sicherheit, Insassenwesen, Personal und Verwaltung ist bei 45 Zellenplätzen eine minimale Nutzfläche von rund 1'700 m² erforderlich. Das Kantonale Gefängnis verfügt indes lediglich über eine Nutzfläche von 1'150 m².

Dies bedeutet, dass auf der bestehenden Nutzfläche unter Einhaltung der geltenden Bestimmungen für den Strafvollzug nur 25 Zellenplätze zuzüglich 5 Polizeizellen realisiert werden können. Diese 25 Zellenplätze sind anders als bei der Variante Auslagerung für sämtliche Haftarten einsetzbar. Die Zellenkapazität entspricht aber nur noch knapp der durchschnittlichen Belegung der letzten Jahre. Es fehlt jegliche Reserve. Spitzenbelegungen können nicht mehr aufgefangen werden. Dies führt zu höheren jährlich wiederkehrenden Kosten für den ausgelagerten Strafvollzug.

Diese Anpassung des bestehenden Gebäudes an die heutigen Sicherheits- und Vollzugsanforderungen bedingt enorme bauliche Massnahmen und umfassende Eingriffe in die Substanz des Gebäudes. Die Investitionskosten werden auf 18 Mio. Franken geschätzt. Während des Umbaus kann der Gefängnisbetrieb nicht aufrechterhalten werden und die Insassen müssen verlegt werden. Dies geschieht einerseits durch die Auslagerung in ausserkantonale Gefängnisse und für den Polizeibedarf in eine neu zu erstellende Containeranlage. Die Polizei erbringt dabei vorübergehend Mehrtransporte. Die Kosten für die Übergangslösung werden inkl. Verlegung von Insassen und zusätzlichem Personaleinsatz bei der Polizei auf 4,5 Mio. Franken geschätzt. Die Kosten der Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Annexbau

Mit einem Erweiterungsbau im Gefängnishof und baulichen Eingriffen in die bestehende Substanz wurde angestrebt, die Nähe zur Polizei zu erhalten und die Mängel des Kantonalen Gefängnisses am bestehenden Standort zu beheben. Ziel war die Umsetzung der betrieblichen und sicherheitsspezifischen Erfordernisse, Erhaltung des Stadtbildes und der

Gebäudecharakteristik sowie die Erschliessbarkeit (Delinquentenzuführung, Polizeizufahrt, Personalzugang, Beziehung zum Untersuchungsrichteramt, Wirtschaftsversorgung und Wirtschaftsentsorgung).

Insgesamt wurden fünf Varianten ausgearbeitet, davon eine mit drei Untervarianten. Diese wurden aufgrund der Kriterien Städtebau und Erschliessung extern/intern, Organisation und Funktion, Raumdeckung, Standard und langfristiger Ausbau, Investitionskosten (inklusive Ersatzmassnahmen) und Realisierung bewertet. Mit allen erarbeiteten Varianten können die Betriebsabläufe verbessert werden. Diese Optimierungen sind aber mit sehr hohem Kostenaufwand verbunden. Hinzu kommen nicht veränderbare bauliche Eigenschaften (zwei Treppenhäuser, Abtrennung der Werkstätten vom Zellenbau, uneinheitliche und verwinkelte Gebäudestruktur usw.). Die Mehrgeschossigkeit wirkt sich hinsichtlich Übersichtlichkeit, optimaler Betriebsabläufe und Sicherheit nachteilig aus. Auch die Sicherheit und die Nutzungsflexibilität können nicht abschliessend verbessert werden.

Selbst die am besten geeignete aller geprüften Varianten weist Schwachstellen auf, die nicht oder nur mit überdurchschnittlich grossem Aufwand beseitigt werden können. So besteht weiterhin eine relativ hohe Anzahl von zu kleinen Zellen (ca. 10 statt 12 m²), die Zellenfenster an der Nordfassade sind weiterhin zu klein und die Organisierbarkeit und Gruppenbildung innerhalb der verschiedenen Haftarten und ihren betrieblichen Bedingungen bleibt beschränkt. Erschwerend kommt hinzu, dass das Umfeld zur Schaffung der äusseren Sicherheit unter Inkaufnahme von Nachteilen wie Verlust von Parkplätzen, Verlagerung des Zugangs zur Polizei mit entsprechender Kostenfolge usw. hinzugezogen werden müsste.

Die Baukosten für die Variante Annxbau wurden auf 21.5 Mio. Franken geschätzt. Die Begründung für die Höhe dieser Kosten liegt in den baulichen Begebenheiten. Diese erzwingen eine grosszügigere Flächenauslegung, damit das Soll-Raumprogramm erreicht werden kann. Zudem sind die verschiedenen Erschliessungen durch den Bestand nicht durchwegs günstig organisierbar und verursachen vermehrten baulichen Aufwand. Letztlich sind für die äussere Sicherheit Massnahmen der Gefängnisabgrenzung zum öffentlichen Raum hin erforderlich, welche nur unter erschwerten Bedingungen und zumal nur beschränkt erfolgen können und wesentliche Zusatzkosten nach sich ziehen. Die Rücksprache mit dem Bund hat zudem gezeigt, dass eine Subventionierung fraglich sein wird, wenn sich die Kosten - wie vorliegend - in der Höhe eines

Neubaus bewegen und die genannten Engpässe und Schwachstellen nicht behoben werden. Während des Umbaus ist ein Betrieb des Gefängnisses sodann nicht möglich. Die Übergangslösung entspricht derjenigen beim Umbau mit geschätzten Kosten von 4,5 Mio. Franken.

Die Prüfung der baurechtlichen Bewilligungsfähigkeit wurde vorab auf die beste der geprüften Varianten beschränkt. Trotz umsichtiger und zurückhaltender Projektierung konnte dieser keine baurechtliche Bewilligungsfähigkeit attestiert werden. Auf die Prüfung der Bewilligungsfähigkeit der anderen Varianten, welche sich teilweise zwar geringfügig besser eingliedern, dafür aber auch mehr Nachteile mit sich bringen, wurde aufgrund des bereits bei der besten Variante unvorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnisses abgesehen. Die vollständige Integration der neuen Staatsanwaltschaft akzentuiert dies noch und beeinträchtigt die Bewilligungsfähigkeit zusätzlich.

Ersatzbau

Geprüft wurde auch ein Neubau auf dem bisherigen Areal, um die Vorteile zur Nähe zur Polizei weiter nutzen zu können, wobei hypothetisch davon ausgegangen wurde, dass keine denkmalpflegerischen Auflagen bestehen. Die mit einem Neubau am bestehenden Standort erreichbare eindeutige betriebliche Optimierung ist allerdings mit der höchsten Investition verbunden. Unter Berücksichtigung der Schätzungenauigkeit betragen diese rund 27 Mio. Franken. In gefängnis- und polizeibetrieblicher Hinsicht ist ein Neubau am bestehenden Standort praktikabel. Es bestehen jedoch im Aussenbereich die gleichen Einschränkungen wie bei einer Sanierung des Gefängnisses mit Erweiterung. Die Bewilligungsfähigkeit eines Neubaus ist sodann insbesondere hinsichtlich der Zonenkonformität und der städtebaulichen Integration äusserst fraglich. Zumindest müsste mit zahlreichen Auflagen gerechnet werden. Während des Umbaus müssen die Insassen verlegt werden. Dies geschieht analog wie bei der Variante Annexbau mit geschätzten Kosten in der Höhe von 4,5 Mio. Franken. Insgesamt weist ein Gefängnisneubau am bisherigen Standort damit bereits ohne vollständige Integration der neuen Staatsanwaltschaft ein zu ungünstiges Verhältnis von Kosten und Nutzen auf.

Teilsanierung

Bei einer Teilsanierung des Kantonalen Gefängnisses wird aus Kostengründen bewusst auf Eingriffe in die Substanz des Gebäudes verzichtet, soweit diese nicht für die Sicherheit und die Betriebsabläufe absolut notwendig und für den Arbeitsbetrieb erforderlich sind. Zwar gründen die wesentlichen Mängel des Kantonalen Gefängnisses in dessen Struktur und Anlage, die Abklärungen (vgl. Annexbau und Umbau) haben aber gezeigt, dass diesbezügliche Verbesserungen trotz verbleibender Mängel mit zu hohem finanziellen Aufwand verbunden sind. Weder hinsichtlich Grösse und Anlage der Zellen oder der Fenster sind daher Anpassungen vorgesehen. Sicherheitstechnische Massnahmen werden zudem nur dort umgesetzt, wo ihre Wirkung nicht durch "schwächere Glieder in der Sicherheitskette" aufgehoben wird. Aufwendigste Sanierungsmassnahmen sind der Einbau eines Lifts sowie die Schaffung unterirdischer Lagerräume. Der Lift ersetzt den veralteten Speiselift und ermöglicht unter anderem auch den Zugang zu den Lagerräumen. Letztere sind für den Arbeitsbetrieb des Gefängnisses dringend erforderlich. Ferner ist auch die Polizei auf diese angewiesen, da bei einem Verbleib des Gefängnisses am heutigen Standort die bisherigen Lagerräume der Polizei oberhalb der Gefängniswerkstätte zu Büroräumen umgebaut werden müssen. Daneben sind die Brandschutzeinrichtungen dringend an die geltenden Vorschriften anzupassen. Dadurch kann gleichzeitig eine rudimentäre Zonenbildung geschaffen werden. Ferner ist die Erstellung einer vom Gefängnishof getrennten Verbindung zu den Werkstätten sowie zweier getrennter, ausbruch- und wettergeschützter Spazierhöfe im Gefängnishof nötig. Sodann müssen die sanitären Einrichtungen weitgehend ersetzt und teilweise durch Neuinstallationen ergänzt werden, die Gegensprechanlage ist zu ersetzen und die Ausleuchtung des Gefängnisses innen wie aussen zu verbessern. Die Kosten für diese Sanierungsmassnahmen werden auf insgesamt 5,5 Mio. Franken geschätzt. Da nur wenige Eingriffe in die Substanz des Gefängnisses vorgesehen sind, kann die Teilsanierung bei laufendem Betrieb erfolgen. Dies ist für den Gefängnisbetrieb und das Gefängnispersonal mit Mehraufwand und einem erhöhten Risiko verbunden. Während der angenommenen Bauzeit von zwei Jahren müssen daher drei zusätzliche Mitarbeiter zur Verfügung stehen (Fr. 360'000.-- / Jahr), um die Sicherheit gewährleisten und den betrieblichen Mehraufwand leisten zu können. Für die Bauzeit sind daher vorübergehend zusätzliche Personalkosten von insgesamt Fr. 720'000.-- zu berücksichtigen.

In den Sanierungskosten nicht enthalten und auch nicht vorgesehen ist die Errichtung eines Sicherheitsgürtels im Aussenbereich. Ein solcher könnte aufgrund der verschachtelten baulichen Situation nur unzureichend realisiert werden bzw. hätte unzumutbare Einschränkungen für die angrenzenden Verwaltungsgebäude und das Stadtbild zur Folge. Der Haupteingang der Polizei müsste verlegt werden und vor dem Gefängnis, im Hof des Strassenverkehrsamtes sowie im Polizeihof müssten insgesamt 9-12 Parkplätze einem Sicherheitszaun weichen. Ebenfalls nicht mit vertretbarem Aufwand möglich sind ferner die Entflechtung des Eingangsbereichs, wirksame Eintrittskontrollen mittels Detektoren, ein gesicherter Zugang zur Aufseherzentrale, die Erhöhung der Hofmauern, die Entfernung von Fluchhilfen in der Fassade (Vordächer) sowie die Schaffung einer gesicherten Zufahrt für Arrestantentransporte und Anlieferungen. Das Kantonale Gefängnis wird damit weiterhin uneinheitliche Zellen mit unterschiedlichen Sicherheitsstandards und damit eine nur begrenzte Flexibilität aufweisen. Die (rudimentäre) Zonenbildung im Rahmen der Brandschutzmassnahmen wird die heute umständlichen Betriebsabläufe nur unwesentlich verbessern. Die Insassen werden weiterhin nur bedingt nach Haftarten, Geschlecht und Alter getrennt werden können. Gruppenvollzug ist nach wie vor nicht möglich. Die Situation mit zu vielen Zugängen bleibt ungelöst. Den Vorgaben des Bundes sowie den Empfehlungen des Europarates wird weiterhin nicht entsprochen hinsichtlich Zellengrösse, Fenstergrösse, Bezug zur Aussenwelt, Sichtschutz von aussen, Möglichkeit zum täglichen Duschen.

Die Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft muss separat mit grossem finanziellen Aufwand und Verschiebungen von heute in der Nähe des Gefängnisses einquartierter Amtsstellen durchgeführt werden, was Folgekosten nach sich zieht. Investitionskosten sowie unmittelbare Folgekosten von geschätzt 9.0 Mio. Franken erscheinen realistisch.

Die Investitionskosten und die Auswirkungen auf die laufende Rechnung stellen sich bei einer Teilsanierung mit separater Lösung für die neue Staatsanwaltschaft wie folgt dar:

Investitionen

Sanierungsarbeiten	Fr.	4.4	Mio.
Schätzungenauigkeit (25 %)	Fr.	1.1	Mio.
Total	<u>Fr.</u>	<u>5.5</u>	<u>Mio.</u>
Räumliche Zusammenführung Strafuntersuchungsbehörden (Geschätzter Investitionsbedarf in Altstadt und Umzugsdomino)	ca. Fr.	<u>9.0</u>	<u>Mio.</u>
	<u>Fr.</u>	<u>14.5</u>	<u>Mio.</u>

Mehrbelastung der laufenden Rechnung

Investitionskosten (während Abschreibungsdauer von 25 Jahren)			
Jährliche Abschreibungen auf Investition	Fr.	0.58	Mio.
Durchschnittlicher Zinsverlust während Abschreibungsdauer (ausgehend von 4 %)	<u>Fr.</u>	<u>0.29</u>	<u>Mio.</u>
	<u>Fr.</u>	<u>0.87</u>	<u>Mio.</u>

Übrige Mehrkosten

Betrieblich bedingte Mehrkosten netto		-	
Mehrkosten Nachtdienst	<u>Fr.</u>	<u>0.36</u>	<u>Mio.</u>
Einmalige Mehrkosten während Umsetzung	Fr.	0.72	Mio.

Neubau

Mit dem Neubau ausserhalb der Altstadt für die Staatsanwaltschaft und das Gefängnis können die Mängel der in vielerlei Hinsicht beeinträchtigenden Gegebenheiten am heutigen Standort eliminiert werden. Die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen sind im Aussen- und im Innenbereich uneingeschränkt möglich. Sie können aufgrund ihrer Berücksichtigung in der Planungsphase auch ohne übermässige Kostenfolgen optimal umgesetzt werden. Gleiches gilt für die räumliche Ausgestaltung des Gefängnisses hinsichtlich der Betriebsabläufe. Die gesamte Staatsanwaltschaft kann unmittelbar an das Gefängnis angrenzend untergebracht werden. Diese räumliche Verbindung hat sich beim Untersuchungsrichteramt bewährt, trägt zur beförderlichen Führung von Strafuntersuchungen und zur Sicherheit im Umgang mit Untersuchungshäftlingen bei und wird auch in anderen Kantonen praktiziert (vgl. z.B. Regio-

nalgefängnis mit Untersuchungsamt in Altstätten SG). Die räumliche Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft steigert sodann deren Effizienz. Als Nachteil erweist sich der Wegfall der Nähe zur Polizei. Die Interventionszeiten der Polizei bei Ereignissen erhöhen sich und der Transportaufwand für Einvernahmen von Arrestanten durch die Kriminalpolizei nimmt zu.

Als möglicher Standort für den Bau des Gefängnisneubaus steht von den kantonseigenen Grundstücken jenes an der Schweizersbildstrasse (Schweizersbild) im Vordergrund. Es befindet sich zwischen dem Werkhof des kantonalen Tiefbauamtes und der benachbarten Reithalle. Das Grundstück Schweizersbild misst 6'500 m² und hat einen gut überbaubaren rechteckigen Grundriss. Das Gefängnis belegt samt Spazierhof ein Grundstück von 1'130 m². Das Grundstück Schweizersbild ist zudem gut erschlossen, verkehrstechnisch zentral und hat eine rasche Zufahrt sowie mehrere Zufahrtalternativen. Es ist mit öffentlichen Verkehrsmitteln leicht erreichbar (die "neue Staatsanwaltschaft" muss für Geschädigte/Opfer, Auskunftspersonen und Zeugen sowie Verdächtige möglichst ohne Auto erreichbar sein). Gleichwohl hat der Gefängnisbetrieb bei diesem Standort keinen störenden Einfluss auf Wohnsiedlungen. Ein weiterer Vorteil des Grundstücks ist, dass die angrenzende Parzelle ebenfalls im Eigentum des Kantons steht. Sie ist zwar mit einem Baurecht belastet, nach dessen Ablauf in rund 25 Jahren bestehen an diesem Standort aber Erweiterungsmöglichkeiten namentlich für die Polizei. Für den Bau des Gefängnisses braucht es noch eine Umzonung der Parzelle von der Gewerbezone in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

Weitere mögliche Grundstücke im Eigentum des Kantons oder durch Landabtausch mit der Stadt Schaffhausen erhältliche Grundstücke befinden sich nach dem Restaurant Ziegelhütte östlich der N4 und am Ende der Industriezone Merishausertal. Sodann verfügt der Kanton beispielsweise in Beringen über ausreichend grosse Parzellen. Bei grundsätzlicher Gutheissung eines Gefängnisneubaus durch den Kantonsrat sind auch Verhandlungen mit privaten Grundeigentümern über alternative Standorte denkbar.

Die Kosten für den Neubau des Gefängnisses umfassen den eigentlichen Gefängnisbau, die Erweiterung für die neue Staatsanwaltschaft sowie die Erstellung zusätzlicher Polizeizellen am bisherigen Standort. Diese werden erforderlich, da die Polizei nicht mehr kurzfristig auf Zellen im Gefängnis zurückgreifen kann. Ein Standard-Kostensatz existiert

nicht. Es ist daher einstweilen auf eine Grobkostenschätzung abzustellen. Diese basiert auf den Daten der erst vor einigen Jahren erstellten Neubau-Gefängnisse Zug und Altstätten SG sowie des umgebauten Bezirksgefängnisses St. Gallen unter Berücksichtigung eines Baukostenindexanstieges von 12,8 % seit 2004 und des Soll-Raumprogramms für den Gefängnisneubau in Schaffhausen. Beim Soll-Raumprogramm wird aufgrund der bisherigen Verhältnisse von 45 Haftplätzen sowie vom Gefängnistyp "Bezirksgefängnis" (Durchmischung von Polizei-, Untersuchungs- und Sicherheitshaft mit Strafvollzug und Ausschaffungshaft) ausgegangen. Diese Grösse von Gefängnis erfordert für die Berechtigung für Bundessubventionen eine Mindestfläche von 1'700 m². Bei der baulichen Erweiterung für die neue Staatsanwaltschaft wurde von ca. 35-40 Arbeitsplätzen ausgegangen. Die Grobkostenschätzung berücksichtigt einen Genauigkeitsfaktor von ca. 25 %. Ausgehend von weiterhin 25 Strafvollzugsplätzen (nur solche werden vom Bund unterstützt) ist einstweilen von Bundesbeiträgen in der Höhe von ca. 2 Mio. Franken auszugehen, wobei die definitive Höhe der Bundesbeiträge anhand des konkreten Projekts festgesetzt wird. Da die Zweckbindung kantonseigener Grundstücke als Ausgabe gilt (Art. 16 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes), sind einer Investition auch dann Grundstückskosten "anzurechnen", wenn diese auf einem kantonseigenen Grundstück realisiert wird, welches vorgängig nicht öffentlichen Aufgaben diene. Es ist dabei einstweilen von einem geschätzten Wert von 0,8 Mio. Franken auszugehen. Insgesamt ist damit mit Kosten für den Kanton Schaffhausen in der Höhe von rund 24,5 Mio. Franken auszugehen.

Durch den Neubau des Gefängnisses fallen wiederkehrende Mehrkosten für Gefangenentransporte durch die Polizei oder das Gefängnispersonal an. Dabei ist einstweilen von einem Mehrbedarf von 2 Stellen sowie den Kosten für ein Spezialfahrzeug auszugehen (0,24 Mio. Franken). Das grössere Raumvolumen des Neubaus und die allgemeine Zunahme der Betriebskosten führen zu jährlichen Mehrauslagen von total 0,2 Mio. Franken. Diesen Mehrkosten steht die Einsparung der Mietkosten der Jugendanwaltschaft und des Verkehrsstrafamtes (17 Arbeitsplätze) von wiederkehrend Fr. 55'000.-- pro Jahr gegenüber. Die betrieblich bedingten Mehrkosten betragen damit netto rund 0,39 Mio. Franken pro Jahr. Die Übernahme des Nachtdienstes aufgrund übergeordneter Vorschriften durch das Gefängnispersonal verursacht auch beim Neubau jährliche Mehrkosten von 0,36 Mio. Franken.

Die Investitionskosten und die Auswirkungen auf die laufende Rechnung stellen sich bei Neubau ausserhalb der Altstadt für das Gefängnis und die neue Staatsanwaltschaft wie folgt dar:

Investitionen

Gefängnisneubau	Fr.	15.0	Mio.
Schätzungenauigkeit (25 %)	Fr.	3.75	Mio.
Landwert	ca. Fr.	0.8	Mio.
./.. Bundesbeiträge	- Fr.	2.0	Mio.
Total	<u>Fr.</u>	<u>17.55</u>	<u>Mio.</u>

Erweiterungsbau für Strafuntersuchungsbehörden	Fr.	5.0	Mio.
Schätzungenauigkeit (25 %)	Fr.	1.25	Mio.
Total	<u>Fr.</u>	<u>6.25</u>	<u>Mio.</u>

Zusätzliche Polizeizellen für SH Polizei am alten Standort	Fr.	0.45	Mio.
Schätzungenauigkeit (25 %)	Fr.	0.1	Mio.
Total	<u>Fr.</u>	<u>0.55</u>	<u>Mio.</u>

Fr. 24.35 Mio.

Mehrbelastung der laufenden Rechnung

Investitionskosten (während Abschreibungsdauer von 25 Jahren)

Jährliche Abschreibungen	Fr.	0.97	Mio.
Durchschnittlicher Zinsverlust während Abschreibungsdauer (ausgehend von 4 %)	Fr.	0.48	Mio.
	<u>Fr.</u>	<u>1.45</u>	<u>Mio.</u>

Übrige Mehrkosten

Betrieblich bedingte Mehrkosten netto	Fr.	0.39	Mio.
Mehrkosten Nachtdienst	Fr.	0.36	Mio.
	<u>Fr.</u>	<u>0.75</u>	<u>Mio.</u>

IV. Folgenutzung des Gefängnisses und der Räume des Untersuchungsrichteramtes bei Neubau ausserhalb der Altstadt

Bei einem Neubau ausserhalb der Altstadt stellt sich die grundlegende Frage, ob hinsichtlich der weiteren Nutzung des ehemaligen Gefängnisses die **Erhaltung des Gefängnisses in seiner heutigen Form** oder eine **Arealentwicklung** mit integralen Lösungen für das bisher vom Gefängnis genutzte Grundstück samt Gefängnishof angestrebt werden soll.

Erhaltung des Gefängnisse in seiner heutigen Form

Bei der Erhaltung des Gefängnisses in seiner heutigen Form stehen in den Büroräumlichkeiten des Untersuchungsrichteramtes 13 Arbeitsplätze für bisher dezentral gelegene Dienststellen zur Verfügung, was eine weitere Konzentration der kantonalen Verwaltung an den vorgegebenen drei Standorten Regierungsbezirk - Mühental - Waldhaus ermöglicht. Die wiederkehrende Einsparung von Mietkosten für externe Büroräume ist anhand des Raumvolumens auf jährlich Fr. 55'000.-- zu veranschlagen. Schwieriger gestaltet sich die Suche nach Folgenutzungen des Gefängnistrakts ohne tiefgreifende bauliche Veränderungen. Die Grösse der Zellen und der Fenster, deren ungünstige Anordnung und die veralteten Installationen sind für die meisten Nutzungen - wie ja auch für die ursprüngliche Zweckbestimmung des Gebäudes, den Gefängnisbetrieb - ein Hindernis. Ohne tiefgreifende und entsprechend kostspielige bauliche Massnahmen kommen im bestehenden Gebäude nur Nutzungen in Frage, welche ohne allzu hohe spezifische Ansprüche auf viel Lagerraum angewiesen sind. In Frage käme die Kantonsarchäologie. Diese ist heute in den Liegenschaften Herrenacker 3 und Frauengasse 20 untergebracht, in welchen auch andere Nutzungen möglich sind. Eine weitere ohne grossen Aufwand realisierbare Folgenutzung bietet sich im Gefängnishof an. Dort besteht Raum für rund 20 Parkplätze, was jährliche Mieteinnahmen von Fr. 25'000.-- verspricht. Insgesamt wären damit in den bestehenden Räumlichkeiten ohne nennenswerten baulichen Aufwand Nutzungen möglich, welche **jährlich wiederkehrende Einsparungen/Einnahmen von Fr. 80'000.--** generieren würden. Eine weitere allenfalls zu prüfende Option ist die Verlegung des Staatsarchivs. Dessen heutige Räume könnten dadurch dem zur Zeit extern eingemieteten Obergericht zur Verfügung gestellt werden. Dieses wäre so in unmittelbare Nähe zum Kantonsgericht und die externen Mietkosten von aktuell

Fr. 75'000.-- pro Jahr könnten eingespart werden. Das Staatsarchiv selber würde in unmittelbare Nähe zur Staatskanzlei rücken.

Arealentwicklung

Mehr Möglichkeiten bietet eine Arealentwicklung, bei welcher auch tiefgreifende bauliche Veränderungen bis hin zum Abbruch des Gefängnisses mit in die Überlegungen einbezogen werden. Die zentrale Lage bietet sich für Vieles an. Inwieweit bauliche Eingriffe oder der Abbruch bestehender Bauten aus denkmalpflegerischer Sicht zulässig sind, lässt sich indes nicht generell beantworten. Mit Bezug auf das Kantonale Gefängnis ist festzuhalten, dass dieses als Teil eines bestehenden Ensembles einen hohen denkmalpflegerischen Stellenwert genießt, aber nicht als Schutzobjekt inventarisiert oder grundbuchamtlich geschützt ist. Der Regierungsrat geht davon aus, dass bei einem geeigneten Ersatzbau, welcher den ästhetischen Anforderungen des bestehenden Ensembles genügt, ein Abbruch möglich ist.

V. Antrag des Regierungsrates

Unter Würdigung aller Aspekte ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass die ungenügenden Verhältnisse im Kantonalen Gefängnis erheblich verbessert werden müssen und Raum für die Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft in unmittelbarer Nähe zum Gefängnis zu schaffen ist.

Dafür bieten sich ein **Neubau** ausserhalb der Altstadt für das Gefängnis und die neue Staatsanwaltschaft sowie eine **Teilsanierung** des Kantonalen Gefängnisses mit separater Lösung für die neue Staatsanwaltschaft an.

Beide Varianten sind mit hohen Kostenfolgen verbunden. Der Regierungsrat ist daher der festen Überzeugung, dass eine Lösung auf lange Sicht angestrebt werden muss.

Die **Teilsanierung** ist nur eine Lösung auf Zeit. Zwar können mit ihr die Nähe zur Polizei und mit Einschränkungen zur neuen Staatsanwaltschaft genutzt sowie einige wesentliche Mängel behoben werden. Zahlreiche Verbesserungen sind aber mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, ohne zu einem langfristig überzeugenden Ergebnis zu führen.

Viele der Mängel müssen weiter in Kauf genommen werden. Neue Verbesserungsmaßnahmen werden sich rasch aufdrängen und die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass das heutige Gefängnis trotz seiner Sanierung in absehbarer Zeit durch einen Neubau ersetzt werden muss, wenn es nicht ein "Fass ohne Boden" werden soll.

Mit dem **Neubau** ausserhalb der Altstadt können die sicherheits- und betriebstechnischen Anforderungen erfüllt und die Voraussetzungen für die Erfüllung zukünftiger Bedürfnisse geschaffen werden. Er ermöglicht die Zusammenführung der neuen Staatsanwaltschaft unter einem Dach mit einer optimalen Verbindung zum Gefängnis und schafft damit die Möglichkeit von weiteren Synergien in der Strafverfolgung.

Die Verlegung des Gefängnisses aus der Altstadt ist schliesslich auch aus städtebaulichen Gründen anzustreben. Das Gefängnis am heutigen Standort entspricht längst nicht mehr den Ansprüchen an eine Altstadt. Seit Jahren unternimmt der Kanton Schaffhausen grosse Anstrengungen zur Schaffung attraktiven Wohn- und Geschäftsraums an zentraler Lage und zur Verbesserung seiner Wahrnehmung ausserhalb der Kantongrenzen. Im Bereich Klosterstrasse/Rheinstrasse verfügt der Kanton Schaffhausen in unmittelbarer Nähe zum Rheinufer und zur Altstadt über zusammenhängende Grundstücke mit einer Gesamtfläche von über 7'000 m². Ein erheblicher Teil dieser Fläche wird heute durch die Schaffhauser Polizei, die Verkehrsleitzentrale und das Strassenverkehrsamt (inkl. Werkhof mit Fahrzeugkontrolle und Autoabstellplatz), das Kantonale Gefängnis (insbesondere Spazierhof) und das Tiefbauamt genutzt.

Der Regierungsrat hat sich die Entwicklung des Gebietes Rheinufer - Klosterbezirk zum Ziel gesetzt. Er strebt eine wirtschaftlichere Nutzung und eine höhere Wertschöpfung an. Der Betrieb eines Gefängnisses an "bester Lage" ist mit diesem Ziel nicht vereinbar. Dem Potential dieser Lage ebenfalls nicht gerecht werden behelfsmässige Nachnutzungen ohne Gesamtkonzept. Mittels einer Machbarkeitsstudie sollen daher zusammen mit der Stadt Schaffhausen die Bedürfnisse und Möglichkeiten im Gebiet Rheinufer - Klosterbezirk geprüft, deren Konsequenzen aufgezeigt und eine übergeordnete Planung in Angriff genommen werden. Im Rahmen dieser Gesamtplanung wird die Erhaltungswürdigkeit des Kantonalen Gefängnisses einer neuen Nutzung des Areals gegenüber gestellt werden.

Aus all diesen Gründen ist ein Neubau ausserhalb der Altstadt für das Kantonale Gefängnis Schaffhausen und die neue Staatsanwaltschaft zu erstellen und sind im Rahmen einer Machbarkeitsstudie die Entwicklungsmöglichkeiten des Gefängnisareals in der Altstadt aufzuzeigen.

Weiteres Vorgehen

Die **Planung des Neubaus** für das Gefängnis und die neue Staatsanwaltschaft wird wie folgt an die Hand genommen:

1. Erarbeitung der Wettbewerbsgrundlagen
2. Ausschreibung eines Planungswettbewerbs nach GATT/WTO
3. Auswertung des Wettbewerbs
4. Ausschreibung der technischen Planerleistungen
5. Auftrag an Wettbewerbsgewinner zur Erstellung eines Vorprojekts mit Kostenschätzung
6. Gestützt darauf: Erarbeitung einer Kreditvorlage an den Kantonsrat
7. Behandlung im Kantonsparlament und Volksabstimmung

Der Planungsaufwand für einen Gefängnis-Neubau ist wesentlich grösser als bei anderen Bauvorhaben. Für die vorstehend genannten Etappen muss daher eine Dauer von insgesamt 4 Jahren eingesetzt werden.

Parallel zur Planung des Gefängnisneubaus werden die **Machbarkeitsstudie und die Gesamtplanung für das Gebiet Rheinufer - Regierungsviertel** soweit vorangetrieben, dass mit der Kreditvorlage an den Kantonsrat auch Vorschläge zur Weiterentwicklung dieses Gebiets und über einen möglichen Abbruch des heutigen Gefängnisses gemacht werden können. Neben einem Umsetzungskonzept wird dabei auch die Finanzierbarkeit aufzuzeigen sein.

Die Zusammenführung der heutigen Staatsanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft, des Verkehrsstrafamtes und des Untersuchungsrichteramtes zu einer einzigen Staatsanwaltschaft an einem gemeinsamen Standort kann erst nach dem Entscheid über einen Gefängnisneubau geplant werden, mithin werden die einzelnen Abteilungen der zukünftigen einheitlichen Staatsanwaltschaft in einer längeren Übergangsphase an verschiedenen, provisorischen Standorten sein.

Die **Sanierungsarbeiten im Kantonalen Gefängnis** werden bis zum Entscheid über einen Neubau soweit beschränkt, als dies mit den Sicherheitsanforderungen (z.B. Brandschutz) vereinbar ist. Im Übrigen werden Sanierungsarbeiten (z.B. bei den sanitären Installationen) nur vorgenommen, soweit diese unumgänglich geworden sind.

Bei Annahme der Kreditvorlage durch das Stimmvolk folgen:

8. Ausarbeitung des Bauprojekts und Ausschreibung der Bauarbeiten (ca. 1 Jahr)
9. Realisierung des Bauprojekts (2 - 3 Jahre).

Im bestehenden Gefängnis werden in diesem Fall bis zum Bezug des Neubaus weiterhin nur die absolut unumgänglichen Sanierungsarbeiten vorgenommen.

Die Kosten für die Planung des Neubaus für das Gefängnis und die Staatsanwaltschaft werden bis und mit Erstellung eines Vorprojekts mit Kostenschätzung auf Fr. 900'000.-- geschätzt. Folglich ist dafür ein Kredit von Fr. 900'000.-- (Konto Nr. 4320.503.3600) zu bewilligen.

Für die gleichzeitig anhand zu nehmende Machbarkeitsstudie für die Entwicklung des Gebietes Rheinufer - Regierungsviertel ist ein Kredit von Fr. 100'000.-- zu bewilligen. In diesem Kredit sind die Auslagen für die Bestandesaufnahmen und Problemanalysen, die Erstellung von Modellen und Plänen, die Durchführung eines Ideenwettbewerbs sowie der Beizug externer Sachverständiger enthalten.

In Anwendung von Art. 56 lit. d i.V.m. Art. 33 Abs. 1 lit. d Kantonsverfassung liegt der Beschluss über diese Kredite in der Kompetenz des Kantonsrates.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Wir beantragen Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss
im Anhang zuzustimmen.*

Schaffhausen, 13. Januar 2009

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysef

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang

**Beschluss
über einen Kredit für die Projektierung eines
Neubaus für das Kantonale Gefängnis
Schaffhausen und die Schaffhauser
Strafuntersuchungsbehörden**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Vom Bericht des Regierungsrates über das Kantonale Gefängnis und die räumliche Zusammenführung der Strafuntersuchungsbehörden wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.

II.

Für die Planung eines Neubaus für das Kantonale Gefängnis Schaffhausen und die Staatsanwaltschaft inkl. Untersuchungsrichteramt, Jugendanwaltschaft und Verkehrsstrafamt an einem neuen Standort wird ein Kredit von Fr. 900'000.-- bewilligt.

III.

Für die Erstellung einer Machbarkeitsstudie über die Entwicklung des Gebietes Klosterviertel (inkl. Gefängnis) wird ein Kredit von Fr. 100'000.-- bewilligt.

IV.

Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: