

## Christian Rathgeb, Regierungsrat

Geschätzte Leserin, geschätzter Leser



Jedes Kind kennt den Sennhof in Chur. Nicht, dass eine Justizvollzugsanstalt etwas wäre, das jedes Kind kennen müsste. Ich will damit lediglich sagen, dass es sich

beim Sennhof um eine Institution handelt, die über die Churer Stadtgrenzen hinaus bekannt ist. Die Vorstellung ist nicht nur bei Kindern etwas unheimlich, was wohl hinter diesen dicken Mauern alles geschehen mag. Gleichwohl sind sie fester Teil des Stadtbilds und unserer Gesellschaft. Viele Geschichten ranken sich um dieses Gebäude, und manch einer, der darin gearbeitet oder eine Strafe verbüsst hat, könnte so einiges erzählen. Mit der vorliegenden Festschrift zum 200-Jahr-Jubiläum des Sennhofs wird für einmal über das bloss Geschichtenerzählen hinausgegangen und es wird eine Aufarbeitung der Geschehnisse rund um die Justizvollzugsanstalt Sennhof vorgenommen. Der Zeitpunkt ist ideal, denn wie allgemein bekannt ist, sind die Tage des Sennhofs als Justizvollzugsanstalt bald gezählt. Dies bedeutet allerdings keineswegs das Ende des Sennhofs als historisches Gebäude, sondern – so hoffe ich – der Beginn eines neuen, langen Kapitels unter neuem, vielversprechendem Titel.

Es ist mir ein Anliegen, das Jubiläum dieser geschichtsträchtigen Anstalt zu nutzen, mit Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, einige Gedanken zum Strafvollzug als staatliche Aufgabe, zu dessen Anfängen, Wandel und Zukunft zu teilen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Departement für Justiz,  
Sicherheit und Gesundheit

Der Vorsteher

Dr. Christian Rathgeb, Regierungsrat



Aquatinta von David Alois Schmid und Caspar Burkhardt (vor 1835), mit dem Sennhofturm und der Strafanstalt im Vordergrund (Quelle: Rätisches Museum).

Dr. Christian Rathgeb, Regierungsrat<sup>1</sup>

## **Strafvollzug als staatliche Aufgabe; Anfänge, Wandel, Zukunft**

### **Staatliche Aufgabe**

#### a) Staatliche Kompetenz

Die Gewährleistung eines funktionierenden Strafvollzugs stellt eine zentrale Aufgabe des Rechtsstaats und des staatlichen Gewaltmonopols dar. Auch die Schaffung der entsprechenden gesetzlichen, materiellen und personellen Grundlagen ist eine staatliche Aufgabe. Diese Zuständigkeitsordnung wird klar, wenn man bedenkt, dass Freiheitsentzug immer einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte eines Menschen darstellt. Es ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit; diese darf nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und nur auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen werden. Der Verfassungsgeber erklärt die Kantone als für die Organisation des Straf- und Massnahmenvollzugs zuständig.

#### b) Kantonal

Der Kanton Graubünden hat auf den 1. Januar 2007 das Amt für Justizvollzug geschaffen. Es betreibt die beiden kantonalen Justizvollzugsanstalten Realta in Cazis für den offenen Strafvollzug (120 Plätze) und Sennhof in Chur für den geschlossenen Strafvollzug (57 Plätze). Sofern es die Sicherheit erlaubt, werden Massnahmen in der forensisch-psychiatrischen Abteilung der Psychiatrischen Dienste Graubünden vollzogen. Damit die zunehmenden rechtlichen Ansprüche an die Aufgabenerfüllung des Straf- und Massnahmenvollzugs gewährleistet

werden können, wurden in den meisten Kantonen in den vergangenen Jahren entsprechende Spezialgesetze erlassen. Im Kanton Graubünden sind dies das Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden vom 28. August 2009 und die dazugehörige Verordnung.

#### c) Interkantonal

Die Aufgabenerfüllung des Strafvollzugs ist nicht nur kantonal, sondern auch interkantonal organisiert. Vor allem damit nicht jeder Kanton sämtliche vom Bundesgesetzgeber geforderten Anstaltstypen betreiben muss, aber auch um eine Rechtsvereinheitlichung anzustreben, haben sich die Kantone bereits in den Jahren zwischen 1956 bis 1963 in drei Strafvollzugskonkordaten (Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, der Westschweiz und Tessin sowie der Ostschweiz) abgeschlossen. Kernanliegen der Konkordatsvereinbarungen war und ist die Aufgabenaufteilung. Der Kanton Graubünden ist zusammen mit den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen und Thurgau Mitglied des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats. Es verpflichtet sich, die Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen in den Konkordatsanstalten vollziehen zu lassen. Sowohl der Sennhof in Chur als auch Realta in Cazis sind somit Konkordatsanstalten.

Als gesamtschweizerisches Organ sorgt auf politischer Ebene eine ständige Fachkommission der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) für den Austausch und die Harmonisierung unter den Konkordaten. Zur nochmaligen Verstärkung der Harmonisierung sowie

---

<sup>1</sup> Meiner Mitarbeiterin, lic. iur. Claudia Hartmann Lüscher, Leiterin Rechtsdienst Justiz und Polizei, danke ich für die Unterstützung bei der Abfassung des vorliegenden Aufsatzes.

zur Erhöhung der Professionalität im Strafvollzug wurde ganz aktuell, nämlich am 12. Januar 2017, der Startschuss für den Aufbau des Schweizerischen Kompetenzzentrums Justizvollzug gegeben.

#### d) International

In jüngster Zeit gibt es wenig realistische politische Ideen, Strafvollzugsaufgaben jenseits der Landesgrenzen wahrnehmen zu lassen; das heisst, Staatsverträge mit Schweizer Nachbarstaaten mit dem Ziel abzuschliessen, den Strafvollzug von in der Schweiz verurteilten Personen im Ausland durchzuführen. Die Bündner Regierung lehnt diese Vorschläge ab, einerseits aus rechtsstaatlichen Überlegungen, andererseits aber auch aufgrund der Problematik, dass sich das verantwortliche Gemeinwesen mit solchen Verträgen in eine nicht mehr zu kontrollierende Abhängigkeit begeben und damit auch auf die volkswirtschaftlichen Vorteile wie die Schaffung von Arbeitsplätzen oder Investitionen im Kanton verzichten würde. Davon zu unterscheiden sind die Fälle, in welchen in der Schweiz verurteilte Ausländer – auch gegen ihren Willen – zum Strafvollzug in ihr Heimatland überstellt werden (Übereinkommen und Zusatzprotokoll des Europarats über die Überstellung verurteilter Personen). Solche Verfahren sind in der Praxis zwar kosten- und abklärungsintensiv, werden aber bei bestimmten Personen mit langjährigen Sanktionen angewendet.

#### e) Aufsicht

Die Aufsicht über den Strafvollzug – ebenfalls ein wichtiges Instrument für eine rechtsstaatlich korrekte Aufgabenerfüllung – nimmt in den Kantonen im administrativen Bereich die übergeordnete Behörde wahr. Im Kanton Graubünden ist dies das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit. Daneben besteht eine richterliche

Überprüfungsmöglichkeit der Modalitäten eines Freiheitsentzugs. Zunehmend spielen auch völkerrechtliche Verpflichtungen wie das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention der UNO bei der Aufsicht über den Strafvollzug eine Rolle. Gestützt darauf erhalten die jeweiligen Kontrollorgane der UNO und des Europarats unbeschränkt Zugang zu freiheitsentziehenden Einrichtungen, um zu prüfen, ob die Menschenrechtsstandards eingehalten werden. Gleiches gilt für das nationale Aufsichtsorgan, die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVK). Die Justizvollzugsanstalten Realta und Sennhof wurden zwischen 2011 und 2014 von der NKVK erfolgreich evaluiert.

### **Strafvollzug im Wandel**

a) Vom Beginn des strafrechtlichen Freiheitsentzugs bis heute

Zwischen dem Beginn der Geschichte des Strafvollzugs in der Neuzeit bis zum heutigen Tag liegen bald 500 Jahre. Bereits die Peinliche Halsgerichtsordnung Kaiser Karls V (Constitutio Criminalis Carolina, 1532) enthielt erste Ansätze des strafrechtlichen Freiheitsentzugs, obschon der Fokus der Bestrafung noch klar auf den Leibes- und Lebensstrafen lag. Dabei setzten sich in der Folge die sogenannten Arbeitshäuser durch, eine Verbindung von Zwangsarbeit mit Freiheitsentzug. Im 19. Jahrhundert kam es in der Schweiz insbesondere durch die Zunahme an verhängten Freiheitsstrafen zu umfassenden Gefängnisreformen. Neuerungen wie die Unterbringung der Gefangenen in Einzelzellen, Gemeinschaftsarbeit, das Stufensystem und der panoptische Anstaltsbau setzten sich in den einzelnen Kantonen nach und nach durch. Einschneidend war schliesslich auch die Ergänzung des Stufensystems um die be-

dingte Strafe in vielen Kantonen noch vor Ende des 19. Jahrhunderts. Nach Inkrafttreten des eidgenössischen Strafgesetzbuchs im Jahr 1942 blieben die Kantone zwar nach wie vor zuständig für den Strafvollzug, der Bund beteiligt sich jedoch seither finanziell am Anstaltsbau und bestimmt somit die Entwicklung im Strafvollzug mit. Als Meilenstein ist in der Folge die Professionalisierung der Vollzugsangestellten einzustufen. Dafür haben die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund 1977 die Stiftung «Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal» gegründet, womit den komplexer gewordenen Aufgaben des Strafvollzugs besser Rechnung getragen werden konnte. Als jüngster Schritt ist die Revision des Allgemeinen Teils des StGB zu nennen, mit dem sich die Schweiz auf den 1. Januar 2007 erstmals umfassendere einheitliche Vollzugsvorschriften gab.<sup>2</sup>

#### b) Kauf des Sennhofs in Chur durch den Kanton

In die Zeit der Gefängnisreformen des 19. Jahrhunderts fällt auch der Kauf des Sennhofs durch den Kanton Graubünden. Das steigende Bedürfnis nach einer kantonalen Strafanstalt zwang die Bündner Behörden, die ungelöste Zuchthausfrage endlich aufzugreifen. Nachdem viele Möglichkeiten über Jahre hinweg zwar erörtert, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht verwirklicht wurden, kaufte der Kanton Graubünden 1817 den Sennhof. Mitte des Jahres 1817 wurde dieser als kantonale Strafanstalt in Betrieb genommen. Weder konzipiert noch gebaut als Zuchthaus, wurde der Sennhof durch Umbauten und neu erstellte Zusatzbauten dem stetigen Wandel der Ansprüche im Strafvollzug immer wieder angepasst. Bis 2003



Die geschlossene Justizvollzugsanstalt Sennhof heute (Foto Gerd Grun, Mitarbeiter Amt für Justizvollzug).



Das Projekt der neuen Justizvollzugsanstalt in Cazis. (Visualisierung, D. Jüngling und A. Hagmann, Architekten, Chur).

erfuhr das Gebäude zahlreiche Um- und Ausbauphasen.<sup>3</sup>

#### c) Die Weichen werden neu gestellt

Die bauliche Situation des Sennhofs lässt heute aufgrund der eingegengten Lage und der teilweise historischen Bausubstanz keinerlei weiteren Handlungsspielraum mehr zu. Trotz jährlicher Investitionen in die Infrastruktur können die Män-

<sup>2</sup> ANDREA BAECHTOLD/JONAS WEBER/UELI HOSTETTLER, Strafvollzug – Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. A. Bern 2016, S. 13 ff.

<sup>3</sup> vgl. Homepage des Amtes für Justizvollzug Graubünden, [www.ajv.gr.ch](http://www.ajv.gr.ch).

gel in den Bereichen Sicherheit, Betriebsabläufe, Arbeitsplatzqualität und Raumangebot am aktuellen Standort nicht befriedigend behoben werden. Ein Expertenbericht sowie zwei Brände in den Jahren 2012 und 2014, welche glücklicherweise glimpflich ausgingen, haben die Sicherheitsproblematik am heutigen Standort deutlich aufgezeigt. Die Entwicklung und die Ansprüche im Strafvollzug gehen unvermindert weiter voran. Es ist deshalb an der Zeit, die Ära Sennhof als Institution für den geschlossenen Strafvollzug im Kanton Graubünden zu beenden und die Weichen neu zu stellen. Deshalb haben Regierung und Grosser Rat in der Augustsession 2015 den Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta mit gesamthaft rund 150 Plätzen für den geschlossenen Vollzug beschlossen. Der Spatenstich erfolgte am 29. Juni 2016. Die Inbetriebnahme wird nicht vor Ende 2019 erfolgen können.

Damit folgt unweigerlich schon bald nach dem 200-Jahr-Jubiläum des Sennhofs in Chur sein Ende als geschlossene Justizvollzugsanstalt. Es ist mir ein grosses Bedürfnis, all den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu danken, die diese Institution über 200 Jahre hinweg, trotz aller Schwierigkeiten, als erfolgreiche Anstalt geführt haben. Der Sennhof gilt als die «strengste» geschlossene Anstalt der Schweiz, was aufgrund der engen räumlichen Verhältnisse nicht nur für die Häftlinge, sondern auch für die Justizvollzugsangestellten gilt.

Die Schliessung des Sennhofs als Justizvollzugsanstalt stellt eine Entwidmung von Verwaltungsvermögen des Kantons dar; die Liegenschaft wird ins Finanzvermögen überführt und kann zu einem marktüblichen Preis verkauft werden. Ich hoffe für den Sennhof, dass er in gute neue Hände gelangt und eine sinnvolle Lösung für die Nachnutzung gefunden werden kann. Sicher bin ich mir, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in



Sennhof Innenansicht, Zellentrakt (sog. Bananentrakt, eng und unübersichtlich, Foto: Tamara Kobler, Mitarbeiterin Standeskanzlei).



Realta Neubau, Gang und Aufenthaltsraum (hell und übersichtlich; Visualisierung, D. Jüngling und A. Hagmann, Architekten, Chur).

die neue Justizvollzugsanstalt Realta wechseln, auf einen modernen, auch ihren Bedürfnissen angepassten Arbeitsplatz freuen können.

### **Strafvollzug im Aufbruch**

a) Wirtschaftlich geführte Justizvollzugsanstalten

Mit dem Entscheid für den Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Realta wird die Möglichkeit für eine grosszügige Lösung geschaffen, welche nicht nur die Bündner Bedürfnisse, sondern auch die-

jenigen des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats abdeckt, mit der Entwicklung im Strafvollzug Schritt hält und aufgrund der Zusagen aus den Konkordatskantonen auch wirtschaftlich geführt werden kann. Nach Vorlage des Projekts wurde es in der NZZ als betriebswirtschaftlich vorbildliche Verwaltungsführung gewürdigt. Das «Gefängnis als Geschäftsmodell», lautete der Titel des Artikels. Der Bericht gab Einblicke in die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen, die für eine solche Anstalt erfüllt sein sollten. Dabei sind – wie daselbst ausgeführt – zwei Faktoren massgebend: Die Grösse der neuen Anstalt und die Synergien mit den benachbarten Einrichtungen des offenen Strafvollzugs sowie den Kantonalen Psychiatrischen Diensten (PDGR). In der Tat erweist sich die neue Strafvollzugsanstalt für die Region Domleschg/Heinzenberg als Wirtschaftsfaktor. 80 der 110 Arbeitsstellen in der künftigen Anstalt werden neu besetzt; zudem wird das regionale Gewerbe merklich profitieren. Die Schaffung von rund 80 neuen attraktiven Arbeitsplätzen durch eine im Betrieb interkantonal finanzierte (inter-)kantonale Aufgabenerfüllung sucht seinesgleichen. Mithin leistet der Kanton Graubünden, abgesehen von einem Bundesbeitrag, die volle Investitionssumme für die Liegenschaft selbst, abzüglich des Bundesbetrags (à fonds perdu) von 32 Millionen Franken.<sup>4</sup>

Ob eine Justizvollzugsanstalt ein «Geschäftsmodell» sein soll und kann, bleibe dahingestellt. Immerhin besteht heute der Anspruch, dass sie wirtschaftlich zu führen ist. Nicht zu vergessen ist aber, dass die Wirtschaftlichkeit einer Anstalt dieser Grössenordnung vor allem von entsprechenden Belegungszahlen abhängt, was bedingt, dass die Konkordatskantone ihre zu vollziehenden Frei-



Sicherheitsmauern heute...  
(Foto Tamara Kobler, Mitarbeiterin Standeskanzlei)



...und morgen  
(Visualisierung, D. Jüngling und A. Hagmann,  
Architekten, Chur).

heitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen in der neuen Konkordatsanstalt vollziehen lassen und mit den entsprechenden Kostgeldern abgelten. Aufgrund der verdankenswerten Zusagen der Ostschweizer Konkordatskantone konnte grünes Licht gegeben werden. Graubünden wird mit der neuen Justizvollzugsanstalt Realta zu einem bedeutenden Kompetenzzentrum des Justizvollzugs in der Schweiz.

<sup>4</sup> PETER JANKOVSY, Das Gefängnis als Geschäftsmodell, in: NZZ online vom 27.8.2015, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/das-gefaengnis-als-geschaeftsmodell-1.18603250>.

b) Zunehmender Platzbedarf und neue Vollzugsangebote

Das Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft wird auch zukünftig nicht abnehmen, und die laufenden Änderungen in der Strafgesetzgebung (Änderung des Sanktionenrechts, Umsetzung der Ausschaffungsinitiative) dürften den Platzbedarf im geschlossenen Vollzug zusätzlich erhöhen. Zudem ist ein gesellschaftliches Verlangen nach einer restriktiveren Urlaubs- und Entlassungspraxis sowie eine erhöhte Tendenz zur Anordnung von stationären therapeutischen Massnahmen bei psychischen Störungen nach Art. 59 Abs. 3 StGB festzustellen. Steigender Bedarf ist auch bei den verschiedenen Vollzugsangeboten auszumachen; beispielsweise werden immer mehr Insassen im Justizvollzug alt, leiden an Altersbeschwerden oder Krankheiten. Auf diese Situation ist der Schweizer Strafvollzug noch wenig vorbereitet. In der gegenwärtigen Vollzugslandschaft besteht eine Versorgungslücke, welche Graubünden mit der Inbetriebnahme der neuen Anstalt in Realta zumindest für die Ostschweiz schliessen wird.

c) Auf Kurs

Eine modern aufgestellte Justizvollzugsanstalt ist für den Kanton Graubünden in verschiedenster Hinsicht von zentraler Bedeutung. Die neue Anstalt kann zu einer verbesserten Gewährleistung des gesetzlichen Auftrags und der bestehenden neuen Bedürfnisse im Straf- und Massnahmenvollzug beitragen, und Graubünden kann sich als verlässlicher und vorausschauender Konkordatspartner präsentieren. Gleichzeitig können erhebliche Investitionen und attraktive Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Herausforderungen, die ein solch grosses Projekt mit sich bringen, sind viel-



Innenhof heute ...  
(Foto Tamara Kobler, Mitarbeiterin Standeskanzlei)



...und morgen  
(Visualisierung, D. Jüngling und A. Hagmann,  
Architekten, Chur).

fältig. Grosse Hürden haben wir bereits gemeistert. Und ich bin überzeugt, dass wir die noch anstehenden Realisierungsaufgaben – wie beispielsweise die zeitgerechte Fertigstellung des Bauprojekts, die Besetzung der zahlreichen neuen Stellen und die reibungslose Inbetriebnahme – erfolgreich umsetzen werden. Mit dieser Aussicht fällt es leichter, das «Kapitel Justizvollzugsanstalt Sennhof» – dannzumal nach über 200 Jahren – zu beenden. Das Projekt ist auf Kurs.



## Urs Marti, Stadtpräsident Chur

Liebe Leserinnen und Leser

Die Justizvollzugsanstalt Sennhof feiert dieses Jahr ein ganz besonderes Jubiläum. Genau zwei Jahrhunderte ist es her, als der Sennhof erstmals seine Pforten öffnete bzw. schloss und fortan als Strafanstalt dient(e). Zweihundert Jahre – das ist in der heutigen Zeit eine beeindruckend lange Zeit. Ein Jubiläum bietet stets eine gute Gelegenheit, die vergangenen Jahre zu reflektieren sowie einen Blick in die Zukunft zu werfen. Es ist mir eine grosse Ehre, diese Aufgabe übernehmen zu dürfen und in der vorliegenden Festschrift ein paar Erinnerungen und Gedanken zum feierlichen Jubiläum festzuhalten. Man mag sich die Frage stellen, ob ein Jubiläum einer Strafanstalt oder eines Gefängnisses – wie wir es im Volksmund nennen – überhaupt ein Anlass zum Feiern sein darf. Ich denke schon. Denn aus einem etwas anderen Blickwinkel betrachtet, ist das Vorhandensein einer Strafanstalt ein wertvoller Sicherheitsfaktor für das Gemeinwesen. Die Bevölkerung wird dadurch vor Verbrechen und Kriminalität geschützt. In puncto Sicherheit nimmt unsere schöne Stadt geradezu eine Vorreiterrolle ein. Die polizeiliche Kriminalstatistik 2015 führt etwa die Stadt Chur hinter Köniz und Thun als drittbeste Stadt auf. Ein toller Leistungsausweis, worauf ich sehr stolz bin. Und auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizvollzugsanstalt Sennhof dürfen stolz sein. Sie tragen einen wesentlichen Teil zu diesem

glücklichen Umstand bei und verdienen ein herzliches Dankeschön für ihre anspruchsvolle und sehr geschätzte Arbeit. Dank ihnen, ihrem Fingerspitzengefühl und ihrer Menschlichkeit können hinter den dicken Gefängnismauern Erfolgsgeschichten in Form von gelungenen Wiedereingliederungen geschrieben werden.

Mitten im Herzen der Churer Altstadt befindet sich das markante und eindruckliche Gebäudeensemble. Dass eine Strafanstalt in einer Innenstadt liegt, ist eine spezielle Situation. Es demonstriert aber auf eindruckliche Art und Weise die Offenheit der Churer Bevölkerung. Und auch in touristischer Hinsicht ist der Sennhof im Zentrum der Altstadt ein wahrer Gewinn. Eine «Attraktion» der besonderen Art.

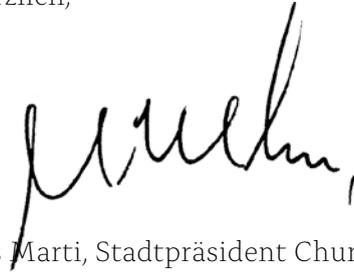
Der Sennhof ist ein besonderer Ort in Chur mit einer bewegten Geschichte. Die Geschichte des Sennhofareals reicht weit zurück, denn es wurde schon seit urgeschichtlicher Zeit zumindest zeitweise besiedelt. Im Mittelalter gehörte das Gebiet zu einem der Siedlungskerne Churs, dem sogenannten «burgus superior» oder «Oberen Burgus». 1355 befand sich hier wohl ein Hof des Klosters St. Luzi. Deutlich sichtbar ist die lange Geschichte des Ortes in den erhaltenen Resten der alten Stadtmauer. Der Sennhofturm aus dem 16. Jahrhundert schützte Chur an einer exponierten Stelle. Er ist neben dem Obertor und dem Malteserturm der

einzig erhaltene grosse Turmbau der mittelalterlichen Stadtbefestigung von Chur. Seit dem frühen 17. Jahrhundert lässt sich ein Anwesen Sennhof nachweisen. Laut einem Wappenstein von 1603 erbaute oder erweiterte der Münzmeister Hans Jakob Wegerich von Bernau (1562–1606) den Sennhof. Er liess hier kurzzeitig für den Bischof Münzen prägen. 1806 wurde eine Seifensiederei erwähnt, die hier eingerichtet war. Diese bestand 1816 noch, als das Anwesen ein weiteres Mal veräussert wurde und in den Besitz von Paul Casparis von Fürstenau überging. Im April 1817 schliesslich erwarb der Kanton Graubünden den Besitz von Paul Casparis.

Die Stadt Chur ist glücklich darüber, vor zwei Jahrhunderten ihren Beitrag dazu geleistet zu haben.

Wie es mit dem Sennhofareal in naher Zukunft weitergeht, ist gegenwärtig offen. Ein Gefängnis wird es aber nicht mehr sein, dieses zieht weg. Wir sind gespannt. Ich bin aber überzeugt, dass man – unabhängig von der Entwicklung – über den Sennhof auch in den nächsten 200 Jahren reden und lesen wird. Die Seite im Geschichtsbuch sei dem Sennhof gewiss.

Herzlich,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Urs Marti', written in a cursive style.

Urs Marti, Stadtpräsident Chur

Liebe Leserin, lieber Leser

Justizvollzug ist gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Diese organisieren sich in Konkordaten und errichten und betreiben die für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen erforderlichen Justizvollzugsanstalten. Als Teil des Strafrechts verfolgt der Justizvollzug verschiedenste Zwecke. Äusseres Zeichen dafür sind die Justizvollzugsanstalten. Sie bilden sozusagen Trutzburgen für die Zwecke des Justizvollzugs und sollen beispielsweise begangene Taten vergelten, Sicherheit für die Bevölkerung gewährleisten, Opfer, aber auch die Mitarbeitenden in der Institution und die Mitgefangenen vor den Tätern schützen, von der Begehung weiterer Taten abschrecken, die Allgemeinheit und jeden Einzelnen ermahnen sowie auf die Insassen einwirken und sie so auf ein straffreies Leben danach vorbereiten und Rückfälle vermeiden. Während früher die Unterbringung im Gefängnis oft zu ernststen gesundheitlichen Schäden oder sogar zum Tod führte, sind die heutigen Bedingungen in den Justizvollzugsanstalten wesentlich besser. Strafe ist Entzug der Freiheit und nicht etwa besondere Härte, also «Wasser und Brot». Der im Strafgesetzbuch in Artikel 74 über allem stehende Grundsatz der Achtung der Menschenwürde beschränkt die Rechte des Gefangenen oder des Eingewiesenen nur so weit, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern. Es

geht nicht um einen besonders harten Vollzug, sondern darum, das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessene Rechnung zu tragen (Art. 75 StGB).

Die Kantone sind für den Justizvollzug verantwortlich. Graubünden vollzieht diese Aufgabe seit 200 Jahren im Sennhof in Chur und in Realta, wo 1847 eine Sommerbaracke und 1854 eine Korrekptionsanstalt errichtet wurden, die aus der seit 1839 im Schloss Fürstenua befindlichen Arbeitsanstalt hervorgingen. Diese Institutionen bildeten den Grundstein für die heutige offene Anstalt in Realta. Die Notwendigkeit des Sennhofs im 18. Jahrhundert kann einem Zitat Friedrich Schillers aus seinem Werk «Die Räuber» entnommen werden: *«... einen honneten Mann kann man aus jedem Weidenstößen formen, aber einen Spitzbuben wills Grütz – auch gehört dazu ein eigenes National-Genie, ein gewisses, dass ich so sage, Spitzbuben Klima und da rath ich dir, reis du ins Graubündner Land, das ist das Athen der heutigen Gauner.»* Heute belegt die jährlich er-

scheinende Kriminalstatistik den Bedarf an Justizvollzugsplätzen.

Am 9. August 2015 stimmte der Grosse Rat auf Antrag der Regierung dem Bau einer neuen geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta mit 99 zu null Stimmen zu. Der Grosse Rat setzte mit seinen Voten und seinem einstimmigen Entscheid ein starkes Zeichen für den Justizvollzug in Graubünden und die anspruchsvolle Arbeit, die in diesem Bereich geleistet wird. Gleichzeitig beschloss der Rat aber damit auch das Ende des Sennhofs in der bisherigen Form als Justizvollzugsanstalt.

Darf man im Wissen um das absehbare Ende noch einen 200. Geburtstag feiern? Ich denke, man kann und soll, ja sogar muss es. Einerseits werden mit einem würdigen Festakt der Sennhof im Besonderen und der Justizvollzug allgemein geehrt. Andererseits wird mit der Jubiläumsschrift nicht nur, aber vorwiegend, zurückgeschaut. Bekanntlich ist es so, dass nur wer weiss, woher er kommt, weiss, wohin er geht. Und schliesslich ist es auch ein Dankeschön an diejenigen, die sich immer wieder für die Institution Sennhof und damit für den Justizvollzug eingesetzt und in ihr gearbeitet haben.

Mein Dank geht an Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb, der den Anliegen des Justizvollzugs stets mit grossem Verständnis und einem offenen Ohr gegenübersteht und mit seiner Unterstützung diese Jubiläumspublikation ermöglichte. Mein Dank geht auch an den Staatsarchivar Reto Weiss und seine Mitarbeitenden des Staatsarchivs, die mit ihrer grossen Unterstützung und der Öffnung

des Archivs die Arbeit überhaupt ermöglicht haben, an Ines Follador-Breitenmoser, Direktorin der JVA Sennhof, und an Nina Albin, Leiterin der Verwaltung der JVA Sennhof, für den stets sehr grossen Einsatz, insbesondere aber im Zusammenhang mit dem 200-Jahr-Jubiläum, an die Mitarbeitenden der JVA Sennhof für ihren täglichen Einsatz zugunsten der Insassen, zugunsten des Justizvollzugs und damit für die Bevölkerung und Gäste unseres Kantons. Ich danke auch denjenigen, die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt und Inputs gegeben haben, und allen, die an dieser Publikation mit Freude mitgearbeitet und sie so überhaupt möglich gemacht haben. Ich denke dabei im Besonderen an die früheren Direktoren Gusti Obrist und Andrea Zinsli. Ich danke der Regierung und den Sponsoren für ihre finanziellen Beiträge zur Realisierung der Publikation. Mein besonderer Dank geht an Matthias Kuster für seine sofortige Zusage für das Schreiben des Buches und die Begeisterung für den Justizvollzug. Wir haben ihm eine Menge abverlangt, nebst seinem beruflichen und privaten Engagement.

Ihnen, liebe Leserin, lieber Leser, danke ich ebenfalls für Ihr Interesse am Sennhof, am Bündner Justizvollzug und an unserer Publikation und wünschen Ihnen viel Vergnügen beim Lesen.

Amt für Justizvollzug Graubünden



Mathias Fässler, Amtsleiter

## Reto Weiss, Staatsarchivar Kanton Graubünden

Zum Geleit

Der Kanton Graubünden zählte im Jahr 1817 rund 80 000 Einwohner, die Stadt Chur höchstens 4000. Die Stadtmauer um Chur war noch intakt, die Bevölkerung fand mit Ausnahme des Welschdörfli und einiger vornehmer Landsitze entlang der Plessur noch in der heutigen Altstadt Platz. Erst allmählich mauserte sich Chur zur Kantonshauptstadt und wurde zu einem Verwaltungszentrum. So hatten spätestens seit 1820 Regierung und Grosser Rat ihren festen Sitz in Chur, und die seit 1803 entstehenden kantonalen Institutionen und Anstalten wurden vorzugsweise hier errichtet und betrieben: Kantons-Appellations- und Kriminalgericht, Landjägercorps, Sanitätsrat, Kirchenrat, Kantonsschule, Hebammenschule etc. In den Anfangszeiten war die Verwaltung aber noch äusserst schlank und die Zahl der Angestellten bewegte sich nur im zweistelligen Bereich.

Politisch war nach dem Ende der napoleonischen Zeit und der Neuordnung Europas am Wiener Kongress 1814/1815 einigermassen Ruhe eingekehrt und man fand auch in Graubünden wieder vermehrt Gelegenheit, sich um die inneren Angelegenheiten zu kümmern. Aber bereits das Jahr 1816 brachte neues Ungemach: ein Vulkanausbruch im fernen

Indonesien führte zu einem katastrophal schlechten Sommer und zu erheblichen Ernteaussfällen, die sich besonders 1817 auswirkten und die letzte grosse Hungersnot in der Schweiz auslösten. In Graubünden waren die Verhältnisse nicht ganz so ungünstig wie andernorts, aber auch hier machten Mangel an Getreide und generell die Teuerung der Lebensmittel den «unbemittelten Volksklassen» schwer zu schaffen. Die allgemeine Not führte auch dazu, dass ungewöhnlich viele «Bettler und Landstreicher» durch Graubünden streiften und sich ein Gefühl der Unsicherheit breitmachte.

Just in diesem schwierigen Jahr 1817 bot sich der Regierung Graubündens eine Gelegenheit, das schon länger gehegte Projekt eines eigenen Zucht- und Arbeitshauses im Kanton zu verwirklichen. In ihrem Jahresbericht schreibt sie: «... *da sich nun dem Kleinen Rath der Anlass dargeboten hat, dass ein in aller Rücksicht sehr schickliches in Privathänden befindliches Locale, nemlich der sogenannte Sennhof mit seinem für den vorliegenden Zweck vorzüglich geeigneten weitläufigen Einfang und Nebengebäuden verkäuflich geworden war, so hat er einen so seltenen Anlass nicht unbenutzt lassen zu sollen geglaubt, und ... dieses Effekt unter billigen Bedingungen für den Canton angekauft*».<sup>5</sup> Der Preis für den Sennhof betrug rund 11 500 Gulden. Wenn man sich vor Augen hält, dass

---

<sup>5</sup> Amtsbericht des Kleinen Rates über das Jahr 1817 (Staatsarchiv Graubünden StAGR II 5 k 4).

sich der gesamte Aufwand des Kantons damals auf rund 140 000 Gulden belief, dann weiss man, dass es sich um ein grosses Projekt handelte, um ein Flaggschiff-Projekt, wie man heute vielleicht sagen würde. Auf den Kauf des Sennhofs folgte bald die Eröffnung des Zuchthauses, und damit nahm eine weitere kantonale Institution in Chur ihren Betrieb auf.

Als Klientel für den Sennhof stellte sich die Regierung «Züchtlinge» vor, die zu mehrjähriger Zuchthaus- und Kettenstrafe verurteilt worden waren, und sie versicherte: *«Es finden sich schon dermahlen einige zur Kettenarbeit verurtheilten Verbrecher in den Gefängnissen, und die Aussicht zu Vermehrung solcher Sträflinge steht nahe bevor.»*<sup>6</sup> Schon die Zeitgenossen ahnten aber, dass von verschiedener Seite versucht werden würde, auch andere missliebige Zeitgenossen, wie eben die bereits genannten «Bettler und Landstreicher», im Sennhof unterzubringen. Mehr Informationen dazu finden Sie in dieser Publikation.

Was die Zeitgenossen im Jahr 1817 nicht ahnen konnten: Wie enorm sich der Strafvollzug in den nächsten 200 Jahren wandeln würde. Die vorliegende Publikation zum 200-jährigen Gedenken an

die Einrichtung des ersten kantonalen Zuchthauses vermittelt eine gute Vorstellung davon. Heute, wo der Strafvollzug primär der Resozialisierung dient, sind wir weit entfernt von Kettenstrafe, gestreifter Anstaltskleidung und Hungern bei Wasser und Brot, wie sie die Anfangszeit des Sennhofs prägten. Während ihrer gesamten Geschichte hat man die Justizvollzugsanstalt Sennhof baulich und betrieblich immer wieder an neue Anforderungen angepasst. Aus verschiedenen Gründen, die ebenfalls in dieser Publikation dargelegt werden, erscheint der Sennhof aber heute endgültig nicht mehr als geeignet für einen modernen Strafvollzug. Der Kanton wagt wiederum, wie vor 200 Jahren, einen grossen Wurf und errichtet in Realta einen modernen Gefängnisneubau, der eine breite Wirkung entfalten soll und über den Kanton hinaus bedeutsam ist. Die Geschichte des Sennhofs als Strafanstalt mag damit zu Ende sein, diejenige des Strafvollzugs in Graubünden geht unter neuen Vorzeichen weiter.



Reto Weiss, Staatsarchivar Kanton Graubünden

---

<sup>6</sup> Amtsbericht des Kleinen Rates über das Jahr 1817 (Staatsarchiv Graubünden StAGR II 5 k 4).

# Kapitel 1

## Einleitung

Anlässlich des 200-jährigen Bestehens der Strafanstalt Sennhof und nicht zuletzt auch aufgrund der bevorstehenden Schliessung des ersten kantonalen bündnerischen Gefängnisses wird mit der vorliegenden Jubiläumsschrift ein Blick in die Vergangenheit, in die Gegenwart und in die Zukunft geworfen. Basierend auf historischen Tatsachen und den modernen Grundlagen werden zahlreiche Aspekte des Strafvollzugs beleuchtet, immer mit Fokus auf die Verhältnisse im Sennhof. Eine umfassende Darstellung der seit 1817 fortschreitenden Geschichte des bündnerischen Strafvollzugs kann freilich nicht geboten werden. Dafür wären eine jahrelange akribische Recherche und eine erschöpfende wissenschaftliche Aufarbeitung notwendig. Nichtsdestotrotz soll die Jubiläumsschrift den interessierten Leserinnen und Lesern die sich über 200 Jahre wandelnden Verhältnisse im Churer Gefängnis Sennhof näherbringen. Die Jubiläumsschrift wendet sich nicht nur an ein Fachpublikum. Sie soll vielen etwas bringen: den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und vielleicht auch den Gefangenen im Sennhof, den Einwohnern und Einwohnerinnen der Stadt Chur sowie allen, die sich für den Strafvollzug interessieren.

Schwerpunktmässig werden zunächst die rechtlichen Grundlagen bzw. der Aufbau der Rechtsordnung in Bezug auf den Strafvollzug behandelt. Danach wird auf die Gründung des Sennhofs und deren nähere Umstände eingegangen. In einem

weiteren Schritt behandelt die Jubiläumsschrift die Geschichte der Gebäude des Sennhofs und die damit einhergehenden – teilweise prekären – Folgen für die Personen, die sich darin befanden. Dem Gefängnispersonal ist ebenfalls ein Kapitel gewidmet. 1817 bestand es noch aus «Landjägern», wie die ersten Polizisten genannt wurden. Heute hingegen sind ausgebildete Fachfrauen und Fachmänner Justizvollzug im Gefängnis tätig. Nebst den Mitarbeitern werden auch die Gefangenen, welche die wichtigste Zielgruppe des Sennhofs sind, unter die Lupe genommen. Die Insassen des Sennhofs waren im Verlaufe von 200 Jahren sehr unterschiedlichen Haftregimes unterworfen. So konnten sie in der Anfangszeit beispielsweise noch mit Rutenhieben oder mit Hungern bei Wasser und Brot diszipliniert werden und die Strafe diente vor allem der Vergeltung von begangenen Unrecht. Heute liegt der Schwerpunkt des Strafvollzugs auf der Resozialisierung. Die Strafe hat zwar nach wie vor eine Vergeltungskomponente. Doch im Vordergrund steht, wenn immer möglich, das Ziel, dass sich die Gefangenen nach der Entlassung aus dem Gefängnis wieder in die Gesellschaft eingliedern können, ohne erneut kriminell zu werden. Dieses Ziel wird unter anderem mit dem sogenannten Normalisierungsgrundsatz zu erreichen versucht, der besagt, dass die Verhältnisse im Gefängnis denjenigen in Freiheit so weit wie möglich zu entsprechen haben.

Schliesslich geht die Jubiläumsschrift auf das nahe Ende des Sennhofs ein. Die Justizvollzugsanstalt wird voraussichtlich 2019 geschlossen. An ihre Stelle wird die neue geschlossene Justizvollzugsanstalt Realta in der Gemeinde Cazis treten. Es werden die Gründe, die zur Schliessung des

Sennhofs geführt haben, aufgezeigt. Aber auch der geplante Neubau in Realta wird beschrieben. Zum Schluss werden die aktuellen und die zukünftigen Herausforderungen im bündnerischen Strafvollzug angesprochen.

## Das geltende Recht als Voraussetzung für den Strafvollzug

Der Strafvollzug ist vom geltenden Recht abhängig. Dem Strafrecht ist beispielsweise zu entnehmen, welche Verhaltensweisen überhaupt unter Strafe gestellt werden. Ausserdem ist dort geregelt, welche Strafen ausgesprochen werden dürfen und wie hoch der Strafrahmen für ein bestimmtes Delikt ist. Im Strafprozessrecht ist hingegen beispielsweise festgehalten, ob ein bestimmtes Delikt angezeigt werden muss oder ob die Strafverfolgung von Amtes wegen stattfindet. Ausserdem gibt das Strafprozessrecht vor, welche Beweiserhebungsmethoden angewendet werden dürfen und wie das Zusammenspiel zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten ausgestaltet ist. Nebst dem Strafrecht und dem Strafprozessrecht sind für den Strafvollzug diverse weitere Erlasse relevant. So gibt es beispielsweise Anstaltsreglemente, die den Alltag in den Justizvollzugsanstalten regeln, und Gesetze und Verordnungen, in denen die Organisation des kantonalen Justizvollzugs festgeschrieben ist.

Im vorliegenden Kapitel wird überblicksweise aufgezeigt, wie sich das für den Strafvollzug relevante Recht in Graubünden seit den Anfängen der Anstalt Sennhof gewandelt hat und welche Auswirkungen dies auf den Strafvollzug hatte.

### Von den grausamen Strafen des Mittelalters zum Freiheitsentzug

Das Mittelalter war – auch in Graubünden – geprägt von grausamen Leib- und Lebensstrafen. Für das 13. Jahrhundert sind als bekannte Strafarten etwa das Erhängen, das Enthaupten sowie das Abtrennen von Körperteilen bekannt. Auch das Sieden in Wasser oder Öl, das Vierteilen, die Prügelstrafe und das Rädern waren bekannte Strafarten. In der Schweiz wurden grausame mittelalterliche Strafen bis zum Ende des 18. Jahrhunderts vollzogen.<sup>1</sup>

Das Strafrecht war uneinheitlich und das Gerichtswesen war geprägt von geografischer Zerstückelung. Es existierten zahlreiche Feudalherrschaftsgebiete, die das Strafrecht uneinheitlich anwendeten. Erst ab dem 17. Jahrhundert ist eine Tendenz zur Vereinheitlichung des Strafrechts und damit eine Tendenz zur Veränderung in Bezug auf den Strafvollzug erkennbar. Nachweislich wurde in verschiedenen Gebieten des heutigen Kantons Graubünden ab dem 17. Jahrhundert die peinliche Halsgerichtsordnung Kaiser Karls IV von 1532, die sogenannte *Constitutio Criminalis Carolina* (CCC), als Strafgesetz angewendet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ANDREA BAECHTOLD/JONAS WEBER/UELI HOSTETTLER, Strafvollzug – Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. A. Bern 2016, S. 11 f.

<sup>2</sup> PETER LIVER, Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte, Chur 1970, S. 594 f.

### Peinliche Halsgerichtsordnung

Peinlich lehnt sich an das lateinische Wort «poena» (= Strafe) an. Mit peinlichen Strafen sind Leibes- und Lebensstrafen gemeint. Die peinliche Halsgerichtsordnung von 1532 (Constitutio Criminalis Carolina; CCC) enthielt nebst materiellem Strafrecht vor allem prozessrechtliche Bestimmungen. Sie gilt als erstes allgemeines Strafgesetzbuch, das über weite Teile Europas Geltung erlangte. Als Todesstrafen kannte die CCC das Verbrennen, das Enthaupten, das Vierteilen, das Rädern, das Hängen, das Ertränken, das Pfählen oder das Begraben bei lebendigem Leib (Art. 192 CCC). Nebst der Todesstrafe war das Abschneiden der Zunge, von Fingern, Ohren oder Nase möglich. Auch der Pranger, die Prügelstrafen, das Anlegen eines Halseisens und die Busse waren vorgesehene Strafen (vgl. Art. 198 und z. B. Art. 157 CCC). Daneben kannte die CCC auch schon Vorformen des heutigen Freiheitsentzugs, beispielsweise das «ewige Gefängnis» als Ersatz für die Todesstrafe. Die Freiheitsstrafe erlangte unter der CCC allerdings nur eine sehr geringe Bedeutung.

Die Anwendung der CCC war in Graubünden allerdings nicht verbindlich vorgeschrieben. Sie diente den verschiedenen Gerichtsgebieten mehr als «Leitfaden», der das althergebrachte Gewohnheitsrecht und die vereinzelt vorhandenen schriftlichen Strafrechtsbestimmungen in den Dorf-ordnungen ergänzte und teilweise verdrängte. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die gar nicht oder nur schlecht ausgebildeten Richter ein kompliziertes Gesetzbuch mangels Sprach- oder Fachkenntnissen auch gar nicht verstehen konnten und wollten. Insofern ergingen die Urteile häufig auf der Basis von ungeschriebenem Gewohnheitsrecht. Es herrschte teilweise grösste Willkür. Nichtsdestotrotz ist die CCC als prägendes Gesetzeswerk, welches die Grundlagen für das moderne Strafrecht legte, zu verstehen. Die im CCC vorgesehenen grausamen Strafen (siehe Kasten) dürften den in Graubünden praktizierten Strafen entsprochen haben. Die Gefängnisstrafe war hierzulande noch weitgehend unbekannt. Eine Einsperrung von Personen fand lediglich im Sinne einer Untersuchungs- oder Sicherungshaft statt.

1716 wurde in Graubünden eine «Malefizordnung» erlassen, die im Wesentlichen auf der CCC basierte und vor allem prozessuale Bestimmungen enthielt. Auch dieses Strafprozessgesetz war – ganz im Sinne der CCC – nicht für das gesamte Kantonsgebiet verbindlich. Es sollte wiederum lediglich als Leitfaden dienen. Die einzelnen Gerichtsgemeinden konnten selbst entscheiden, inwiefern sie auf die Malefizordnung abstellen wollten. Der Grund dafür, dass die Malefizordnung nicht – wie es heute selbstverständlich ist – für verbindlich erklärt wurde, muss wohl in der damals vorherrschenden, sehr hohen Autonomie der einzelnen Gerichtsgemeinden gesucht werden. Die Gerichtsgemeinden betrachteten Gesetze, die sie nicht selbst erlassen hatten, als nicht verbindlich. Es fehlte an einer einheitlichen Zentralgewalt. Die in der Malefizordnung genannten Strafen entsprachen zu einem Grossteil denjenigen in der CCC, wobei die Enthauptung durch das Schwert einen besonders grossen Stellenwert innehatte. Obwohl die Malefizordnung von 1716 nicht für verbindlich erklärt werden konnte, ist sie das erste einheitliche

Strafgesetz, welches grundsätzlich im gesamten Kantonsgebiet angewendet werden sollte.

Der moderne Strafvollzug bzw. die Freiheitsstrafe als Hauptsanktionsart wurde im Gebiet von Graubünden erstmals 1799 durch das helvetische peinliche Gesetzbuch (HPG) eingeführt. Nachdem die Zeit der Helvetik (1798–1803) zu Ende war und Graubünden seine politische Selbstständigkeit wiedererlangte, fand das HPG allerdings keine Anwendung mehr. Damit war die Situation in Graubünden betreffend Strafrecht wieder wie zuvor: Uneinheitlich, teilweise willkürlich und auf den alten Strafarten basierend.

Im Verlauf der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unternahm der Kanton Graubünden mehrfach Bestrebungen, das Strafrecht und das Strafprozessrecht zu reformieren. So wurden 1825 und 1829 Entwürfe von Strafgesetzbüchern ausgearbeitet, die für die damalige Zeit durchaus als modern bezeichnet werden können. Die Entwürfe wurden zwar nie verbindlich, veranschaulichten aber, dass sich das Strafrecht und das Verständnis davon gewandelt hatte: Zwar war die Enthauptung durch das Schwert immer noch im Strafenkatalog aufgeführt. Insgesamt ist aber eine Humanisierungstendenz in den beiden Strafgesetzentwürfen zu sehen. So wurden neben der Enthauptung durch das Schwert als weitere Strafarten (unter dem Titel der Körperstrafen) auch die Inhaftierung und damit verbunden das Tragen von Ketten an Händen und Füßen sowie der Zwang zu harter körperlicher Arbeit eingeführt. Wohlgedenkt war zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der beiden Entwür-

fe der Sennhof bereits in Betrieb und es wurden Freiheitsstrafen vollzogen, ohne dass dafür eine einheitliche gesetzliche Grundlage existiert hätte. Andere Kantone der Schweiz hatten zu diesem Zeitpunkt bereits kantonale Strafgesetze erlassen (z. B. Aargau um 1804, St. Gallen 1807, Basel 1821). In Graubünden liess ein Strafgesetz, das für das gesamte Kantonsgebiet verbindlich war, noch bis 1851 auf sich warten.<sup>3</sup>

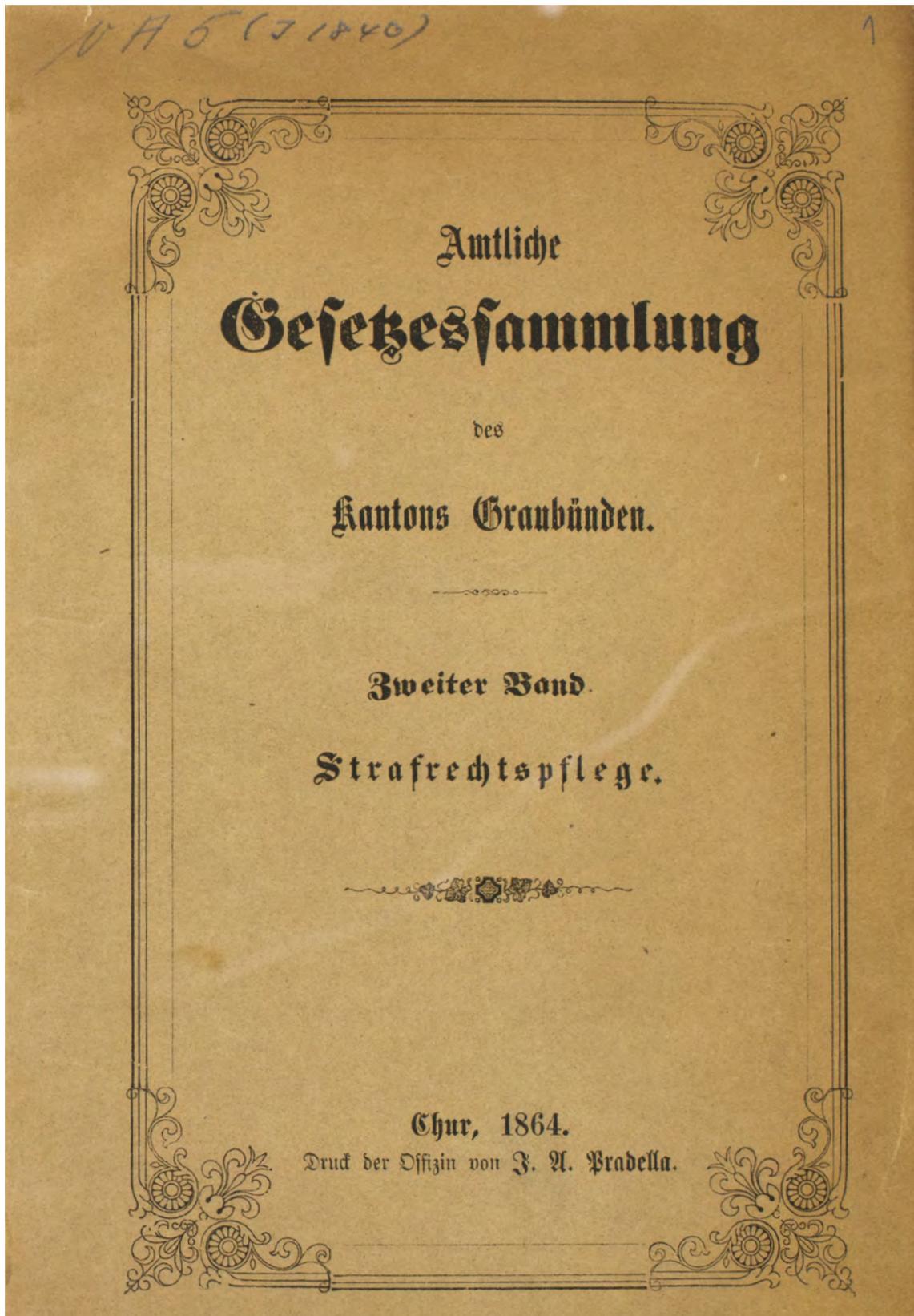
Das bündnerische Strafgesetzbuch von 1851 war kein umfassendes Werk eigener Prägung, sondern lehnte sich stark an bereits existierende Strafgesetzbücher aus Deutschland an und war von relativer Milde geprägt. Den Richtern wurde ein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum belassen. Als mögliche Strafen wurden die Todesstrafe, die Zuchthaus- und Gefängnisstrafe, die Verweisung, die «Eingrängung», die körperliche Züchtigung, die Ehrenstrafen und der Verlust bürgerlicher Rechte sowie Geldstrafen genannt.

Die Todesstrafe sollte öffentlich und mittels Enthauptung durch das Schwert vollzogen werden. Unter dem Strafgesetzbuch von 1851 kam es jedoch nie mehr dazu. Die letzten beiden öffentlichen Hinrichtungen fanden – teilweise unter grosser Beachtung in den Zeitungen – in Graubünden 1846 und 1847 und damit noch vor der Einführung des Strafgesetzbuches von 1851 statt.<sup>4</sup> Damit ist klar, dass sich im Strafrecht ein Wandel vollzogen hatte. Die grausamen mittelalterlichen Strafen wurden abgeschafft. Die Todesstrafe war zwar formell noch im Gesetz verankert, gelangte aber nicht mehr zur Anwendung. Das Hauptaugenmerk der Bestrafung

---

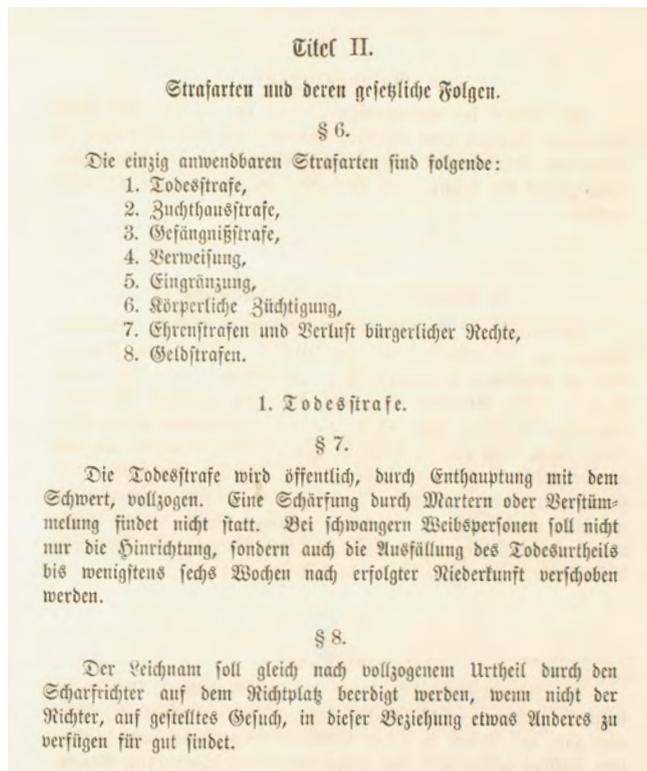
<sup>3</sup> Vgl. zur Strafrechtsentwicklung in Graubünden PETER LIVER, Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte, Chur 1970, S. 601 ff; Zur Entwicklung in anderen Kantonen und der Schweiz zusammenfassend LUKAS GSCHWEND, Strafrecht, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 26.11.2013, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9616.php>.

<sup>4</sup> DOMENIC CANTIENI, Die letzte Hinrichtung in Chur, in: Bündner Kalender 1996, 155. Jahrgang, S. 77 ff. sowie CARL STOOSS, Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts im Auftrage des Bundesrates vergleichend dargestellt, Bd. 1, Basel 1892, S. 294.



Umschlag der amtlichen Gesetzessammlung des Kantons Graubünden von 1864, worin auch das Strafgesetzbuch von 1851 enthalten ist (Bibliothek StAGR VA 5).

lag klar auf dem Freiheitsentzug. Zum Freiheitsentzug sind die Zuchthausstrafe, die Gefängnisstrafe und die «Eingrängung», bei der jemand entweder unter Hausarrest gestellt werden konnte oder die Gemeinde nicht verlassen durfte, zu zählen. Die Zuchthausstrafe konnte entweder lebenslänglich oder auch zeitlich begrenzt sein. Die Inhaftierten wurden teilweise in Ketten gelegt. Nur die Frauen waren grundsätzlich von der Kettenstrafe ausgenommen. Die Gefängnisstrafe konnte für eine maximale Zeitdauer von drei Jahren verhängt werden, wobei als Strafschärfung das Fasten bei Wasser und Brot oder bei magerer Kost ausgesprochen werden konnte.



Der Strafenkatalog des Strafgesetzbuches von 1851 inklusive Bestimmungen zur Todesstrafe (Bibliothek StAGR VA 5).

Die Aufgabe der grausamen Leibes- und Lebensstrafen und die Zuwendung zum Freiheitsentzug ist nicht nur in Graubünden, sondern auch im restlichen Europa nachzuvollziehen. Erst seit dem 16. Jahrhundert avancierte das Gefängniswesen allmählich zu einem der Hauptpfeiler des Strafvollzugs. Damals wurden sogenannte Schellenwerke, in denen die Arbeitskraft der Inhaftierten für staatliche Zwecke, z. B. für den Strassenbau und den Strassenunterhalt, benutzt wurde, in Betrieb genommen. Die Bedingungen in den Schellenhäusern waren häufig prekär und für die Gefangenen höchst gesundheitsschädlich. Ein Aufenthalt in einem Schellenwerk führte nicht selten zum Tod. Meist handelte es sich bei den Einsperräumlichkeiten um Keller- oder Turmverliese, welche keinen genügenden Schutz vor Kälte, Zugluft, Hitze oder Feuchtigkeit boten und welche auch nicht über angemessene sanitäre Einrichtungen verfügten. Insofern waren die ersten Einsperräumlichkeiten nicht nur Institutionen des ausschliesslichen Freiheitsentzugs. Vielmehr waren mit einer Inhaftierung auch immer körperliche Leiden und damit Züge einer Leibesstrafe verbunden. Abgesehen davon standen den Gefangenen keine Rechtsmittel, die sie zur Verbesserung ihrer Situation hätten ergreifen können, zur Verfügung.<sup>5</sup>

Als erste Anstalten des Freiheitsentzugs im modernen Sinn sind die Anstalt Bridewell, die 1555 in England eröffnet wurde und das Männerzuchthaus Amsterdam, welches 1595 in Betrieb genommen wurde, zu nennen. In Bridewell sollten nicht primär Strafgefangene, sondern Bettler und Obdachlose aufgenommen und zur Arbeit gezwungen werden. Es war sogar möglich, in der Anstalt eine Ausbildung zu absolvieren. Das Zuchthaus

<sup>5</sup> LUKAS GSCHWEND, Gefängnisse, Kap. 1: Institution, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 20.3.2015, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9636.php>.

in Amsterdam war hingegen explizit dem Zweck des Strafvollzugs gewidmet. Auch dort herrschte Arbeitspflicht. Beiden Anstalten gemein ist, dass sie letztendlich alle Arten von randständigen Personen aufnahmen. Die randständigen Personen sollten zu produktiven Mitgliedern der Gesellschaft umgeformt werden und damit dem Staat einen Vorteil bringen.

Der grosse Umschwung im Strafwesen begann im Zeitalter der Aufklärung. Die Todesstrafe wurde im philosophischen Diskurs im 18. Jahrhundert als nicht mehr zeitgemäss angesehen. Die brutalen, öffentlich zu vollziehenden Strafen würden zur Verrohung des Volkes beitragen, so die Meinung der Staatsdenker im ausgehenden 18. Jahrhundert. In dieser Zeit fand der Resozialisierungsgedanke Eingang in die Strafrechtstheorie. Begangenes Unrecht sollte nicht nur vergolten werden im Sinne eines durch den Staat vollzogenen Racheaktes. Die Straftäter und Straftäterinnen sollten vor allem auch gebessert werden und als nützliche

Glieder in die Gesellschaft zurück entlassen werden. Selbstverständlich wohnt jeder Art der Bestrafung – auch heute noch – ein Element der Sicherung und ein Element der Abschreckung inne. Diese Strafzwecke basieren auf dem vom Philosophen und Völkerrechtslehrer Samuel Pufendorf (1632–1694) entwickelten Konzept der Trias der Strafzwecke, das aus den Komponenten der Abschreckung, der Sicherung und der Besserung bestand.

Obschon der Umschwung in der Strafjustiz bereits während der Aufklärung theoretisch vorbereitet wurde, liess die Umsetzung des aufklärerischen Gedankenguts in Graubünden – wie bereits aufgezeigt – lange Zeit auf sich warten.

### **Die Kompetenzverlagerung im Strafrecht auf den Bund**

Das bündnerische Strafgesetzbuch von 1851 überdauerte bis zum Jahr 1942, als das gesamtschweizerische Strafgesetzbuch in Kraft trat. Gleichzeitig

#### **Strafen und Massnahmen:**

Das schweizerische Strafgesetzbuch unterscheidet zwischen Strafen und Massnahmen. Während die Dauer von Strafen stets vom Verschulden des Täters abhängig ist, gilt dies für die Massnahmen nicht. Dort hängen die Dauer und die Art der Massnahme vom Zweck ab, der mit der jeweiligen Massnahme verwirklicht werden soll. Eine Massnahme kann angeordnet werden, wenn die Strafe alleine nicht geeignet ist, den Täter oder die Täterin vor der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Wenn die Voraussetzungen sowohl für eine Strafe als auch für eine Massnahme erfüllt sind, hat das zuständige Gericht beide Sanktionen anzuordnen. Es wird zwischen therapeutischen Massnahmen (z. B. Behandlung von psychischen Störungen, Suchtbehandlung), der Verwahrung (Möglichkeit eines unbefristeten Freiheitsentzugs zu Sicherungszwecken) und anderen Massnahmen (z. B. Berufs- oder Fahrverbot) unterschieden. Für das Aussprechen einer therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung ist eine Begutachtung durch eine sachverständige Stelle vorzunehmen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bundesamt für Justiz BJ, Strafen und Massnahmen in der Schweiz – System und Vollzug für Erwachsene und Jugendliche: ein Überblick (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/smv-ch-d.pdf>).

mit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Strafgesetzbuches ging die Mehrheit der Kompetenzen im Bereich des Strafrechts von den Kantonen an den Bund über. Wie es in Graubünden zuvor schon auf kantonaler Ebene schwierig war, die Gesetzgebung der einzelnen Gerichtsgemeinden zu vereinheitlichen und auf kantonaler Ebene festzusetzen, war dies auch wieder bei der Übertragung der kantonalen Kompetenzen auf den Bund der Fall. Im Grundsatz erhielt der Bund bereits mittels Verfassungsänderung von 1898 die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Strafrechts. Das eidgenössische Strafgesetzbuch von 1937 trat aber erst 1942 in Kraft, nachdem lange andauernde Beratungen verschiedener Entwürfe durch Expertenkommissionen sowie parlamentarische Diskussionen und Differenzbereinigungsverfahren durchgeführt wurden. Eine Kernfrage bei den Beratungen zum schweizerischen Strafgesetzbuch war die Nichtaufnahme der Todesstrafe sowie die Kontroverse zwischen Anhängern der Sühnestrafe und denjenigen der Besserungsstrafe.

Das schweizerische Strafgesetzbuch – das nach zahlreichen Revisionen heute noch in Kraft ist – gründet im Wesentlichen auf dem Entwurf des berühmten Strafrechtlers Carl Stooss aus dem Jahr 1893. Das Besondere am neuen schweizerischen Strafgesetzbuch war vor allem die damals revolutionäre Kombination von Strafen und Massnahmen, die das schweizerische Strafrecht bis zum heutigen Zeitpunkt kennzeichnet.

Das schweizerische Strafgesetzbuch nannte in seiner ersten Fassung als mögliche Strafarten die Zuchthausstrafe, die Gefängnisstrafe und die Haftstrafe. Die Zuchthausstrafe dauerte mindestens ein Jahr und höchstens zwanzig Jahre. In besonderen Fällen konnte die Zuchthausstrafe auch lebenslang ausgesprochen werden. Die Gefängnisstrafe durfte für mindestens drei Tage und grundsätz-

lich für höchstens drei Jahre Dauer ausgesprochen werden. Ansonsten war die Unterscheidung zwischen Gefängnis- und Zuchthausstrafe formeller Natur. Die Haftstrafe war in separaten Anstalten oder mindestens in Räumlichkeiten, die nicht zum Vollzug anderer Strafarten dienten, zu vollziehen. Sie hatte mindestens einen Tag und höchstens drei Monate zu dauern. Dabei konkretisierte Artikel 37 des Strafgesetzbuchs von 1937 den Zweck der Zuchthaus- und der Gefängnisstrafe sowie die grundsätzlichen Mittel, wie der Zweck erreicht werden sollte, folgendermassen:

*«Der Vollzug der Zuchthaus- und der Gefängnisstrafe soll erziehend auf den Gefangenen einwirken und ihn auf den Wiedereintritt in das bürgerliche Leben vorbereiten. Die Anstaltsordnungen regeln Voraussetzungen und Umfang der Erleichterungen, die stufenweise dem Gefangenen gewährt werden können. In der Regel wird der Zuchthausgefangene während der ersten drei Monate, der zu Gefängnis Verurteilte während des ersten Monats in Einzelhaft gehalten. Die Anstaltsleitung kann die Einzelhaft verkürzen oder verlängern oder den Gefangenen in Einzelhaft zurückversetzen, wenn es sein geistiger oder körperlicher Zustand oder der Zweck der Strafe erfordert. Die Gefangenen werden zur Arbeit angehalten. Sie sollen womöglich mit Arbeiten beschäftigt werden, die ihren Fähigkeiten entsprechen und die sie in den Stand setzen, in der Freiheit ihren Unterhalt zu erwerben. Die Arbeiten sind in der Regel in Gemeinschaft zu verrichten. Die Ruhezeit bringt der Gefangene in Einzelhaft zu. Die Arbeitseinteilung ist so zu treffen, dass die zu Zuchthaus und die zu Gefängnis Verurteilten auch während der Gemeinschaftsarbeit getrennt bleiben. Ausnahmen sind nur zulässig, soweit die Beschäftigung in den Arbeitsbetrieben sie erfordert.»*

Neben der Zuchthaus-, der Gefängnis- und der Haftstrafe kannte das Strafgesetzbuch unter dem

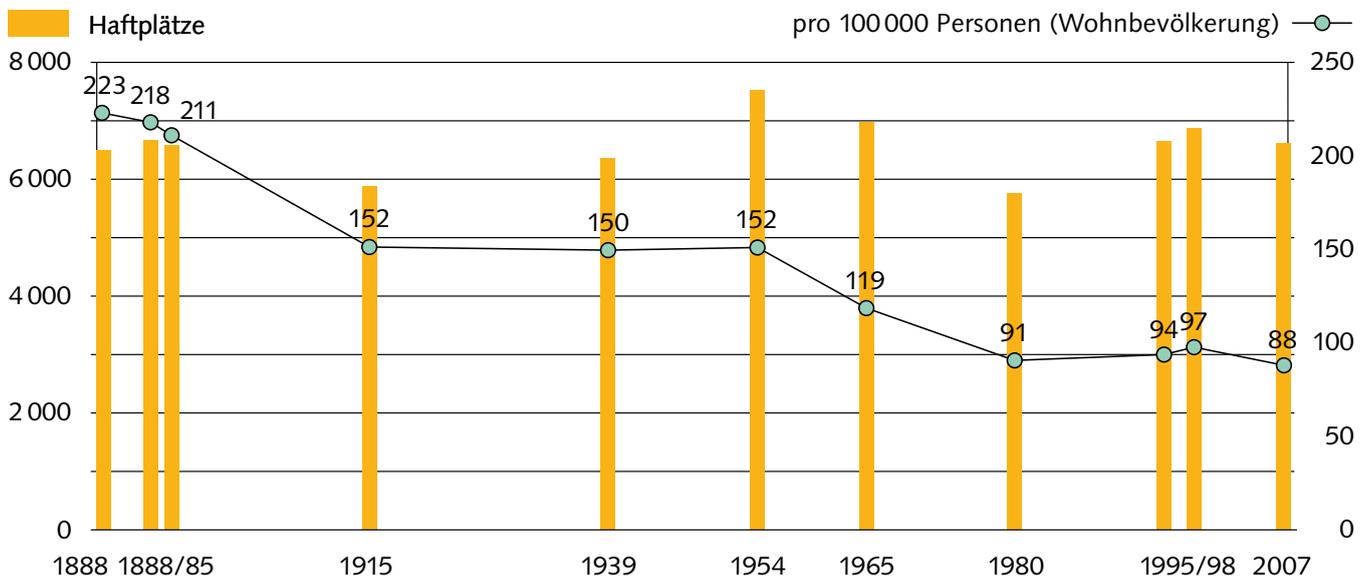
Titel der sichernden Massnahmen auch die Verwahrung auf unbestimmte Zeit von Gewohnheitsverbrechern, die einen Hang zur «Liederlichkeit» oder zur «Arbeitsscheu» hatten. Es war auch möglich, dass der Richter eine Gefängnisstrafe aufschieben und die delinquente Person zunächst auf unbestimmte Zeit in eine Arbeitserziehungsanstalt einweisen konnte. Der oder die Gefangene konnte aus der Arbeitsanstalt bedingt entlassen werden. Wenn er oder sie sich in Freiheit bewährte, wurde die ausgesprochene Strafe nicht mehr vollzogen. Aber auch die Behandlung von «Gewohnheitstrinkern» oder «Rauschgiftsüchtigen» konnte durch den Richter angeordnet werden. Die Suchtbehandlung konnte entweder vor dem Vollzug der Freiheitsstrafe oder auch danach angeordnet werden.

### Die Entwicklungen im Strafrecht und der aktuelle Strafenkatalog

Das Strafgesetzbuch von 1937, welches 1942 in Kraft trat, ist bis heute in Gebrauch. Um jeweils

dem Zeitgeist zu entsprechen und um auf die verschiedenen, sich ändernden Ausprägungen der Kriminalität zu reagieren, durchlief es zahlreiche Revisionen. 1969 wurden beispielsweise neue Bestimmungen betreffend Handlungen gegen den Geheim- und Privatbereich sowie gegen die Ehre eingeführt. 1971 wurden die sichernden und therapeutischen Massnahmen überarbeitet und der bedingte Strafvollzug von Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten eingeführt. Mit derselben Revision wurde auch die gemeinnützige Arbeit als Sanktion im Jugendstrafrecht eingeführt. Im Erwachsenenstrafrecht war die gemeinnützige Arbeit noch nicht anwendbar. Neben den eben aufgeführten Änderungen im allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs wurden aber auch etliche Normen des besonderen Teils angepasst. Treiber für die Anpassungen waren ab 1970 beispielsweise der rasche Anstieg der Drogendelinquenz, die Internationalisierung der Wirtschaft, die Veränderung der Medien oder das Missbrauchspotenzial bei den

## Platzangebot in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik.

neuen, elektronischen Zahlungsmitteln. 1992 wurde der Straftatbestand der Geldwäscherei eingeführt, hauptsächlich um eine Handhabe gegen die Benutzung des schweizerischen Finanzplatzes als Durchgangsstation für illegal erworbene Gelder zu haben. Durch die gewandelten Sittlichkeitsvorstellungen wurde 1992 auch eine Revision des Sexualstrafrechts notwendig. So ist beispielsweise die Vergewaltigung in der Ehe in der Schweiz erst seit 1992 strafbar.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts sind stetige Diskussionen über eine Totalrevision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs im Gang, da dieser trotz vieler bereits durchgeführter Teilrevisionen als nicht mehr zeitgemäss erachtet wird. Besondere Aufmerksamkeit und eine breite öffentliche Diskussion erregte die Volksinitiative zur lebenslangen Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter, die in einer Volksabstimmung 2004 mit einem Mehr von 56,2% angenommen wurde. Demnach müssen nun die entsprechend eingestuften Straftäter lebenslang verwahrt werden, wenn nicht neue wissenschaftliche Erkenntnisse erwarten lassen, dass der Straftäter oder die Straftäterin Erfolg versprechend behandelt werden kann (vgl. Art. 64 ff. des geltenden Strafgesetzbuchs).

Alles in allem kann gesagt werden, dass im Verlaufe des 19. Jahrhunderts die Freiheitsstrafe zurückgedrängt wurde. Es wurden im Verlaufe der Zeit einerseits eher Freiheitsstrafen von kürzerer Dauer ausgesprochen. Ausserdem werden heute bedeutend weniger unbedingt zu vollziehende Freiheitsstrafen verhängt als im beginnenden 20. Jahrhundert. So verwundert es nicht, dass im Jahr 2007

in der Schweiz insgesamt annähernd gleich viele Haftplätze zur Verfügung standen, wie schon um 1890. Die Bevölkerung der Schweiz hat sich seit damals aber mehr als verdoppelt. Damit standen 1888 für 100000 Personen noch 223 Haftplätze zur Verfügung, 2007 aber nur noch 88.

Im Jahr 2007 traten wesentliche Änderungen bezüglich Strafvollzug in Kraft. So wurde die – rein formelle – Unterscheidung zwischen Zuchthaus-, Gefängnis- und Haftstrafe aufgegeben. Es wird nun nur noch der einheitliche Begriff der Freiheitsstrafe verwendet. Weiter verschob sich die Sanktionspraxis faktisch weg von kurzen Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten hin zum Vollzug von Geldstrafen, die auf einem Tagessatzsystem beruhen, wobei der Tagessatz abhängig von der Höhe des Einkommens der verurteilten Person ist. Ausserdem wurde die gemeinnützige Arbeit als neue Sanktionsart auch bei Erwachsenen eingeführt.

In den Bezugsjahren 2012 bis 2013 waren in der Schweiz pro 100000 Einwohner 82 Gefangene zu verzeichnen. Im Vergleich dazu betrug die Gefangenenrate in Deutschland 79 und in Österreich 98. Finnland verzeichnete mit 58 die niedrigste Rate in Europa, England und Wales mit 148 die höchste. Damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich im unteren Mittelfeld. Im Gegensatz zu den relativ tiefen europäischen Gefangenenraten betrug die Rate in Russland beispielsweise 475 und in den USA gar 623.<sup>7</sup>

Die 2007 in Kraft getretene Revision des Strafgesetzbuchs wollte vor allem erreichen, dass das Sanktionssystem effektiver ausgestaltet wird und

---

<sup>7</sup> ANDREA BAECHTOLD / JONAS WEBER / UELI HOSTETTLER, Strafvollzug – Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. A. Bern 2016, S. 219.

### Normalisierungsgrundsatz

Der Freiheitsentzug als Strafe kann unerwünschte Wirkungen auf die Gefangenen zeitigen. Die Abschottung von der Aussenwelt, der im Detail vorgegebene Tagesablauf und die permanent einzuhaltenden Regeln sowie die stets vorhandene Betreuung können dazu führen, dass ein Gefangener / eine Gefangene die Fähigkeit verliert, nach Beendung des Freiheitsentzugs, eigenständig und eigenverantwortlich zu leben. Der Strafvollzug soll aber Personen befähigen, straffrei zu leben und gerade nicht dazu führen, dass neue Probleme geschaffen werden. Durch den Normalisierungs- oder auch Angleichungsgrundsatz soll gewährleistet werden, dass die Verhältnisse innerhalb einer Justizvollzugsanstalt denjenigen, die in Freiheit vorzufinden sind, so gut wie möglich entsprechen. Die Strafgefangenen sollen nicht verlernen, selbstständig zu leben. Die Gefangenen sollen im Strafvollzug einige Entscheide selbstständig treffen können und für gewisse Dinge selbst verantwortlich sein. Auch soll der Kontakt zur Aussenwelt stets aufrechterhalten werden. Die Arbeit, welche die Gefangenen während des Freiheitsentzugs ausüben, soll ebenfalls möglichst «realitätsnah» gestaltet werden. Die Ausgestaltung der Haftzeit nach dem Normalisierungsgrundsatz ist im schweizerischen Strafvollzug durchwegs anerkannt und gewinnt stets an Gewicht.<sup>8</sup>

dass durch eine Besserung von Straftätern und Straftäterinnen die Gesellschaft besser vor Kriminalität geschützt werden kann. Der Schwerpunkt des Strafvollzugs wurde weiter in Richtung Resozialisierung verschoben. Damit einhergehend sollte eine Kostenoptimierung im Strafrecht erreicht werden. Straftäter und Straftäterinnen sollten vermehrt Leistungen zugunsten der Allgemeinheit erbringen. Durch die gemeinnützige Arbeit und den vermehrten Einsatz von Geldstrafen erhoffte man sich ein für den Staat finanziell vorteilhafteres Gesamtpaket im Strafvollzug. Neben einer Neuordnung des Strafsystems an sich gingen mit der Revision des Strafgesetzbuchs, die 2007 in Kraft trat, auch Veränderungen im Strafvollzug einher. Höchstes Ziel des Strafvollzugs sollte sein, die inhaftierten Personen zu befähigen, nach der

Haftentlassung straffrei zu leben. Die Verhältnisse im Strafvollzug sollten so gut wie möglich an die Verhältnisse ausserhalb einer Strafanstalt angepasst werden. Mit den Änderungen versprach man sich ausserdem, dass die Grundrechte von gefangenen Personen nur noch so weit eingeschränkt werden müssten, wie dies für die Erreichung der Ziele des Strafvollzugs nötig ist.

Die Strafrechtsrevision von 2007 war schon zur Zeit der Inkraftsetzung umstritten. Insbesondere die faktisch nahezu komplette Abschaffung kurzer Freiheitsstrafen von unter sechs Monaten führte zu Diskussionen. Mit der neuesten Revision des Strafgesetzbuchs, die am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, wurde dies korrigiert. Neu werden Gerichte wieder kurze Freiheitsstrafen mit einer

<sup>8</sup> Weiterführend: ANDREA BAECHTOLD / JONAS WEBER / UELI HOSTETTLER, Strafvollzug – Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. A. Bern 2016, S. 30 f.

## **Vollzugsformen des Freiheitsentzugs**

### **Normalvollzug**

Der Normalvollzug ist in Art. 77 StGB geregelt. Der oder die Gefangene verbringt bei Normalvollzug Tag und Nacht in der Justizvollzugsanstalt JVA. Das Verlassen des Anstaltsgeländes kann nur ausnahmsweise, z. B. für einen Ausgang, einen Urlaub oder für die Verrichtung von Arbeit genehmigt werden. Der Normalvollzug ist nicht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und stellt gewissermassen die Grundform des Freiheitsentzugs dar. Die Gefangenen werden im Normalvollzug nicht isoliert, sondern verbringen ihre Arbeits- und Freizeit mit den anderen Gefangenen. Lediglich die Ruhezeit ist alleine in der Zelle zuzubringen.

### **Arbeitsexternat**

Die Vollzugsform des Arbeitsexternats ist in Art. 77a Abs. 1 und 2 StGB geregelt: «Im Arbeitsexternat arbeitet der Gefangene ausserhalb der Anstalt und verbringt die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt.» Dabei gehen die Insassen einen Arbeitsvertrag mit einem privaten Arbeitgeber ein und erhalten einen Lohn für ihre Arbeit (den aber die Anstaltsleitung verwahrt). Ausserdem ist vom Lohn auch ein Pensionsgeld zu entrichten, welches einen Teil der Strafvollzugskosten deckt. Die Arbeitsstelle kann nicht frei gewählt werden, sie ist zu bewilligen. Um in das Arbeitsexternat übertreten zu können, muss in der Regel mindestens die Hälfte der Strafzeit bereits verbüsst worden sein und es darf weder Fluchtgefahr noch das Risiko des Begehens weiterer Straftaten bestehen. Das Konkordat Ostschweiz empfiehlt zudem, das Arbeitsexternat frühestens 6 Monate nach Strafantritt zu bewilligen.

### **Wohn- und Arbeitsexternat**

Beim Konzept des Wohn- und Arbeitsexternats (Art. 77a Abs. 3 StGB) wohnen und arbeiten die Gefangenen ausserhalb der Anstalt. Dennoch unterstehen sie der Strafvollzugsbehörde. Es ist offensichtlich, dass mit dieser Art des «Freiheitsentzugs» praktisch keine Einschränkungen der Freiheit einhergehen. Das Wohn- und Arbeitsexternat kann einem Gefangenen oder einer Gefangenen erst zugestanden werden, wenn er oder sie sich im Arbeitsexternat bewährt hat. Im Konkordat Ostschweiz hat die Bewährungszeit im Arbeitsexternat mindestens 3 bis 12 Monate zu betragen. In der Praxis des Strafvollzugs kommt das Wohn- und Arbeitsexternat nicht besonders häufig vor und dient primär als letzte Vollzugsstufe, bevor eine zuvor inhaftierte Person komplett in die Freiheit entlassen wird.

### **Einzelhaft**

Einzelhaft bedeutet gemäss Art. 78 StGB die ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen. Die Gefangenen verbringen ihre gesamte Zeit isoliert von den anderen Gefangenen in einer Einzelzelle. Unter Umständen können sie lediglich für einen einstündigen Spaziergang pro Tag die Zelle verlassen. Die Einzelhaft darf nur in 3 Fällen angeordnet werden: Am

Anfang der Haftzeit zur Einleitung der Haft, zum Schutz des oder der Gefangenen selbst sowie zum Schutz Dritter sowie als Disziplinarsanktion. Die Einzelhaft findet in aller Regel nicht dauerhaft statt.

### **Halbgefangenschaft**

Bei der Halbgefangenschaft setzen die Gefangenen ihre Arbeit oder Ausbildung ausserhalb der Anstalt fort und verbringen lediglich die Ruhe- und die Freizeit in der Anstalt (Art. 77b StGB). Das Konzept ist ähnlich wie dasjenige des Arbeitsexternats. Ziel dieser Vollzugsform ist es, dass die Gefangenen ihre Arbeits- oder Ausbildungsstelle behalten und nicht durch die Haft von der Arbeitswelt ausgeschlossen werden. Bedingung für die Gewährung der Halbgefangenschaft ist, dass ein Gefangener oder eine Gefangene über eine Arbeitsstelle verfügt. Weiter darf weder Fluchtgefahr vorliegen noch zu erwarten sein, dass weitere Straftaten begangen werden. Die Halbgefangenschaft ist in der Regel bei einer Strafdauer von unter 6 Monaten anzuordnen. Auch Freiheitsstrafen von 6- bis 12-monatiger Dauer sind meist in der Form der Halbgefangenschaft zu erstehen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind.

### **Tageweiser Vollzug**

Ausnahmsweise können Haftstrafen tageweise in der Freizeit der Gefangenen vollzogen werden (Art. 79 Abs. 2 StGB). Diese Vollzugsmodalität ist nur bei einer Strafdauer von unter 4 Wochen möglich. Sie verfolgt dieselben Ziele wie die Halbgefangenschaft und ist demnach auch nur unter denselben Voraussetzungen zuzulassen.

### **Abweichende Vollzugsformen**

Unter bestimmten Voraussetzungen kann von den oben beschriebenen Vollzugsformen abgewichen werden (Art. 80 StGB). Abweichende Vollzugsformen dürfen die Freiheitsstrafe nicht verschärfen. Sie dürfen nur zugunsten der Gefangenen angeordnet werden. Möglich ist die Anordnung abweichender Vollzugsformen nur für eine Geburt, während der Zeit einer Schwangerschaft oder um einer Mutter zu ermöglichen, mit ihrem Kleinkind zusammen zu sein. Ausserdem ist diese Vollzugsform möglich, wenn es der Gesundheitszustand eines Gefangenen verlangt. Unter dem Titel der abweichenden Vollzugsformen ist es ausnahmsweise sogar möglich, Gefangene in einer vollzugsfremden, geeigneten Einrichtung unterzubringen.

### **Electronic Monitoring**

Das Electronic Monitoring gehört ab 2018 zu den im Strafgesetzbuch vorgesehenen Vollzugsmöglichkeiten. Es soll bei Freiheitsstrafen zwischen 20 Tagen und 12 Monaten sowie als Vollzugsstufe bei länger andauernden Freiheitsstrafen eingesetzt werden. Dabei wird der Straftäter oder die Straftäterin mithilfe eines elektronischen Senders überwacht, der an einer Fussfessel befestigt ist. So kann festgestellt werden, ob die verurteilte Person die ihr von der Vollzugs-

behörde gemachten Vorgaben betreffend Aufenthaltsort und betreffend Zeiten, an denen sie beispielsweise zu Hause sein muss, einhält.<sup>9</sup>

### **Gemeinnützige Arbeit**

Auch wenn die gemeinnützige Arbeit nicht unter den Titel «Freiheitsentzug» im engeren Sinn fällt, stellt sie eine eigenständige Sanktion dar, zu der eine Person von der Staatsanwaltschaft oder von einem Gericht verurteilt werden kann (Art. 37 ff. StGB). Die maximale Dauer der gemeinnützigen Arbeit beträgt 720 Stunden. Die Arbeit ist beispielsweise in nicht gewinnorientierten Institutionen, im Natur- und Umweltschutzbereich oder im öffentlichen Dienst zu leisten und hat unentgeltlich zu erfolgen. Gemeinnützige Arbeit kann nur mit dem Einverständnis der zu verurteilenden Person angeordnet werden. Ein Tag Freiheitsstrafe entspricht vier Stunden gemeinnütziger Arbeit.

Dauer von unter sechs Monaten aussprechen können, und zwar bedingt oder unbedingt, sofern dies notwendig erscheint, um Täter und Täterinnen von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Heute können Freiheitsstrafen von unter sechs Monaten nur unbedingt und unter der Voraussetzung, dass der Vollzug einer Geldstrafe aussichtslos ist und eine gemeinnützige Arbeit ebenfalls nicht geleistet werden könnte, ausgesprochen werden. Grundsätzlich wird aber auch unter dem neuen Recht ab 2018 der Vorrang der Geldstrafe beibehalten. Auch diese kann weiterhin bedingt oder unbedingt ausgesprochen werden. Als besondere Neuerung der ab 2018 anwendbaren Revision des Sanktionsrechts ist die elektronische Überwachung des Strafvollzugs ausserhalb einer Anstalt zu nennen. Das sogenannte Electronic Monitoring soll bei Freiheitsstrafen zwischen 20 Tagen und 12 Monaten sowie als Vollzugsstufe bei länger an-

dauernden Freiheitsstrafen eingesetzt werden. Dabei wird der Straftäter oder die Straftäterin mithilfe eines elektronischen Senders überwacht, der an einer Fussfessel befestigt ist. So kann festgestellt werden, ob die verurteilte Person den zuvor mit der zuständigen Behörde aufgestellten Wochenplan, bzw. die festgelegten Zeiten, in denen sie sich am Arbeitsplatz oder zu Hause aufzuhalten hat, einhält. Pilotversuche einiger Kantone mit dem System des Electronic Monitoring haben mehrheitlich positive Ergebnisse hervorgebracht, sodass das System nun im Strafgesetzbuch verankert wird. Mit dem Electronic Monitoring wird vermieden, dass eine zu einer Freiheitsstrafe verurteilte Person ihren Arbeitsplatz oder ihre Wohnung verliert. Ausserdem soll das Electronic Monitoring einer durch den Strafvollzug bedingten Desozialisierung entgegenwirken und gleichzeitig Haftplätze einsparen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ausführlich zu den freiheitsentziehenden Sanktionen: ANDREA BAECHTOLD / JONAS WEBER / UELI HOSTETTLER, Strafvollzug – Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. A. Bern 2016, S. 130 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu die Botschaft Nr. 12.046 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes vom 4. April 2012.

## Die kantonale Hoheit über den Strafvollzug und die Rolle der Konkordate

Wie aufgezeigt wurde, finden sich im Bundesrecht diverse Vorgaben zum Strafvollzug. Das Bundesrecht bestimmt beispielsweise sowohl die anwendbaren Vollzugsformen, die Dauer des Freiheitsentzugs sowie die Grundsätze, wie inhaftierte Personen zu behandeln sind und welche Rechtsmittel sie zur Verfügung haben. Die Organisation des Strafvollzugs, insbesondere aber auch der Betrieb der Strafvollzugsanstalten und die Schaffung einer genügenden Anzahl von Haftplätzen, bleibt aber in der Kompetenz der Kantone.

Um die Aufgaben im Strafvollzug zielgerichtet und teilweise auch einheitlich erfüllen zu können und weil nicht jeder Kanton die Mittel hat, um die vom Bundesrecht vorgesehenen Anstaltstypen und Vollzugsformen anzubieten, haben sich die Kantone in den Jahren 1956 bis 1963 zu drei Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Graubünden ist Mitglied im Strafvollzugskonkordat Ostschweiz, zu dem auch die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zürich gehören. Nebst dem ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat existieren ein Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz sowie ein Konkordat der lateinischen Schweiz. Innerhalb der einzelnen Konkordate werden Richtlinien und Standards erarbeitet, um den Strafvollzug zwischen den Konkordatskantonen zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Obwohl die verurteilten Personen eines Mitgliedskantons des Konkordats Ostschweiz wenn möglich in einer Institution, die sich innerhalb des Konkordats befindet, untergebracht werden, muss dies nicht

immer der Fall sein. Ist beispielsweise gemäss individueller Vollzugsplanung das Absolvieren einer bestimmten Ausbildung notwendig, kann ein Gefangener oder eine Gefangene auch in einem Kanton, der nicht Mitglied desselben Konkordats ist, eingewiesen werden, wenn dieser die entsprechende Ausbildungsmöglichkeit anbietet.

## Die organisatorische Einbettung der Anstalt Sennhof

Es ist schwierig zu ermitteln, wie die Organisation des Strafvollzugs in Graubünden in der Gründungszeit des Sennhofs festgelegt war. Sicher ist, dass der Verhörerichter, der gleichzeitig Polizeidirektor war (bzw. Inhaber der Oberaufsicht über die Landjäger) die Leitung des Sennhofs innehatte. Dies gilt zumindest für die Zeit von der Entstehung des Sennhofs bis zum Jahr 1845, als das Verhörerichteramt und die Polizeidirektion organisatorisch voneinander getrennt wurden. Damit war Baron Heinrich de Mont, der erste Verhörerichter Graubündens, gleichzeitig Vorsteher des Landjägerscorps und Vorsteher des Sennhofs.<sup>11</sup> Mit der Reorganisation des Verhörerichteramtes und des Polizeiwesens wurde die Direktion des Sennhofs an den jeweiligen Polizeidirektor übertragen, so zumindest ist es im Reglement für die Strafanstalt aus dem Jahr 1870 festgehalten (§ 1 ff.). Die Untersuchungsgefangenen des Kantonsgerichts unterstanden aber einem gesonderten Regime. Diese standen unter der Leitung und der Aufsicht des Untersuchungsrichters. Die Oberaufsicht über den Sennhof fiel in die Kompetenz des Kleinen Rates und des Präsidenten des Kantonsgerichts (für die Untersuchungsgefangenen). Dem Reglement für die Anstalt Sennhof aus dem Jahr 1927 ist

<sup>11</sup> Vgl. zur Entstehung des bündnerischen Polizeiwesens und zur Organisation des Verhörerichteramtes MARTIN CAMENISCH, Die Entstehung des Polizeiwesens in Graubünden, in: Historische Gesellschaft Graubünden, Jahrbuch 2012, S. 11 ff.

zu entnehmen, dass die Strafanstalt der Oberaufsicht des Kleinen Rates unterstand, in Bezug auf die Untersuchungsgefangenen aber immer noch dem Kantonsgerichtspräsidenten. Die Leitung des Sennhofs wurde einem Verwalter übertragen, der mit seiner Frau im Sennhof zu wohnen hatte.<sup>12</sup>

1964 wurde der Betrieb der Strafanstalt Sennhof organisatorisch der Staatsanwaltschaft unterstellt, welche damals bereits über Büroräumlichkeiten verfügte, die direkt an den Sennhof angegliedert waren. 1993 wurde die Halbgefängenschaftsabteilung in Silvaplana in Betrieb genommen, die ebenfalls der Staatsanwaltschaft und damit dem Sennhof angegliedert war. 1995 wurde die Anstalt Sennhof in eine organisatorisch eigenständige Dienststelle umgewandelt und von der Staatsanwaltschaft abgetrennt. Die «Aussenstelle» in Silvaplana unterstand weiterhin der Dienststelle Sennhof. Im Jahr 1996 wurde die Halbgefängenschaftsabteilung Wagnergasse in Chur in Betrieb genommen, welche organisatorisch ebenfalls zum Sennhof gehörte, aber per Ende 2012 wieder aufgelöst wurde.

2007 fand schliesslich eine umfassende Neugliederung des Justizvollzugs in Graubünden statt und es wurde ein neues Amt, das Amt für Justizvollzug (AJV), gegründet. Der Sennhof war damit nicht mehr dem Departement unterstellt, sondern dem AJV organisatorisch angegliedert. Das AJV ist in die drei Abteilungen Vollzugs- und Bewährungsdienst, Justizvollzugsanstalt Realta und Justizvollzugsanstalt Sennhof gegliedert. Das AJV ist zuständig für die Umsetzung jeglicher strafrechtlicher Sanktionen sowie für die Durchführung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, für die Aus-

lieferungshaft und die ausländerrechtliche Administrativhaft. Hinzu kommt die Verantwortlichkeit für die Bewährungshilfe und die soziale Betreuung während der Dauer des Strafvollzugs. Damit wurde in Graubünden eine Behörde geschaffen, bei der alle Fäden der Bereiche Strafvollzug, Massnahmen und Inhaftierung zusammenlaufen mit dem Ziel der Verhinderung von weiteren Straftaten. Diese ganzheitliche Einbettung und Koordination der verschiedenen Zweige des Justizvollzugs ist ganz im Sinne der Bundesgesetzgebung.

### **Die Anstaltsreglemente und Hausordnungen der Anstalt Sennhof**

Möchte man die Entwicklung der Anstalt Sennhof von deren Entstehung bis heute betrachten, sind die Rechtsgrundlagen auf der tiefsten Ebene besonders wertvoll, weil diese detailliert und auf die lokalen Verhältnisse zugeschnitten sind. Bei diesen Rechtsgrundlagen handelt es sich um die Anstaltsreglemente bzw. um die Hausordnungen der Anstalt Sennhof. Diesen ist beispielsweise zu entnehmen, wie die Aufnahme in die Strafanstalt funktioniert, wie sich die inhaftierten Personen zu verhalten haben, welche Rechte und Pflichten sie haben und wie der Urlaub geregelt ist. Die Anstaltsreglemente widerspiegeln gleichzeitig die Vorgaben aus dem Strafgesetzbuch und den anderen relevanten Bundeserlassen und kantonalen Regelungen, da diese übergeordnetes Recht darstellen, gegen welches die Anstaltsreglemente nicht verstossen dürfen. Seit der Gründung der Anstalt Sennhof im Jahr 1817 hat sich der Inhalt der Anstaltsreglemente und der Hausordnungen gewandelt. Darauf wird in den entsprechenden Kapiteln über die Insassen und das Personal zurückzukommen sein. Die grossen Änderungen in den Regle-

---

<sup>12</sup> Reglement für die Kantonale Strafanstalt «Sennhof», Chur 1927, § 9 (IV 11 a 2).