

**Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit
für die Wiedereröffnung der Gefängnisse
in Bazenheid und Uznach**

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. März 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
2 Finanzielle Auswirkungen	4
2.1 Personalaufwand	4
2.2 Sachaufwand	5
2.3 Nachtragskreditbedarf	5
3 Finanzrechtliches	5
3.1 Nachtragskredit für das Jahr 2026	5
3.2 Budgetjahre 2027 und 2028	6
4 Antrag	6
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit für die Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenheid und Uznach)	7

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage einen Nachtragskredit zum Budget 2026 in der Höhe von Fr. 870'500.– zur Finanzierung der Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenheid und Uznach. Die Kantonspolizei St.Gallen betreibt derzeit mehrere Gefängnisse mit insgesamt 57 Haftzellen. Seit einiger Zeit sind sämtliche Vollzugseinrichtungen im Kanton hoch ausgelastet. Aktuell bringt die Kantonspolizei bis zu 80 und mehr inhaftierte Personen in 57 Zellen unter. Die personellen Ressourcen sind ausgeschöpft und das gesamte System läuft am Limit. Im Weiteren mussten bei einigen Vorverfahren im Bereich der offenen Zwangsmassnahmen in Absprache mit der Staatsanwaltschaft Neutermiminierungen für den Haftantritt durchgeführt werden, weil nicht genügend Haftplätze zur Verfügung standen.

Schweizweit sind die Gefängnisse und Justizvollzugsanstalten sehr stark ausgelastet. Seit Anfang August 2025 hat sich die Situation zusätzlich verschärft. Damit die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen können, ist bis zur Eröffnung der Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten (RGAL) die Schaffung von zusätzlichen Haftplätzen unumgänglich. Bis Ende Juli 2025 betrug die durchschnittliche Belegung in den Polizeigegefängnissen 103,14 Prozent. In den Monaten August bis Dezember 2025 betrug die durchschnittliche Belegung 126,20 Prozent.

Mit der Eröffnung der beiden Gefängnisse per 1. September 2026 soll die Auslastung auf knapp unter 100 Prozent gesenkt werden. Für den Gefängnisbetrieb in Uznach mit 14 Haftplätzen ist

ein Personalbestand von sechs Mitarbeitenden einschliesslich einer Führungsperson zwingend. Für den Gefängnisbetrieb in Bazenheid mit 12 Haftplätzen werden analog fünf Mitarbeitende einschliesslich einer Führungsperson benötigt.

Gemäss dem Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten kann das RGAL seinen Personalbestand entsprechend der Erweiterung erhöhen und diesen Aufbau in den jeweiligen Budgets als Niveaueffekt im Sockelpersonalaufwand abbilden. Das Personal für die beiden Gefängnisse in Bazenheid und Uznach ist als Vorbezug des Personalaufbaus für das RGAL zu betrachten und soll mit der Eröffnung des Erweiterungsbaus in das RGAL verschoben werden, dies voraussichtlich anfangs des Jahres 2028.

Für das Rechnungsjahr 2026 werden mit dem vorliegenden Nachtragskredit 0,9 Mio. Franken für die Wiedereröffnung der beiden Gefängnisse beantragt. Für das Jahr 2027 werden die personellen Ressourcen von elf Vollzeitäquivalenten weiterhin bei der Kantonspolizei benötigt (befristeter Niveaueffekt im Personalaufwand, Gesamtkosten von 1,28 Mio. Franken). Diese werden ordentlich mit dem Budget 2027 beantragt.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit für die Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenheid und Uznach.

1 Ausgangslage

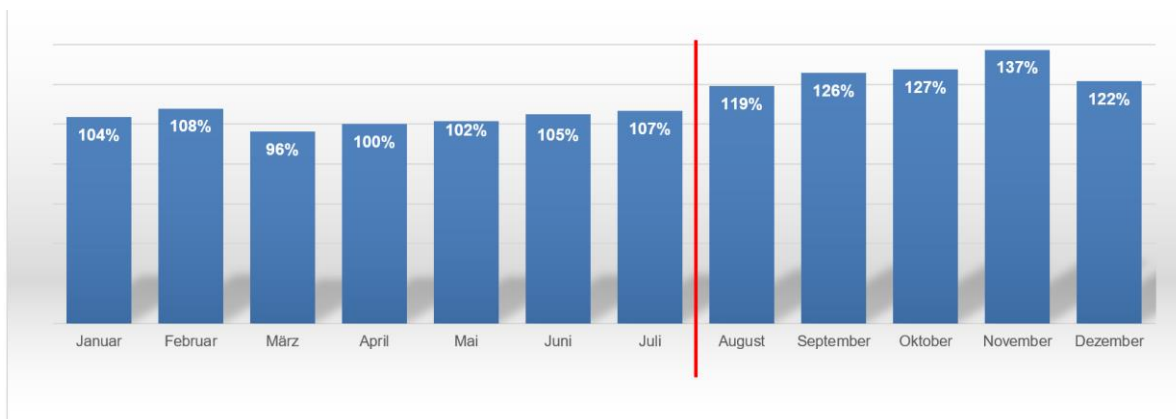
Die Kantonspolizei St.Gallen betreibt derzeit die Gefängnisse Flums, Gossau, St.Gallen (Neugasse 5) sowie das Kantonale Gefängnis (Klosterhof 10) mit insgesamt 57 Haftzellen. Die beiden Polizeigefängnisse Bazenheid (6 Doppelzellen) und Uznach (14 Zellen, davon 2 Doppelzellen) sind seit längerer Zeit nicht mehr in Betrieb. Seit einiger Zeit sind sämtliche Vollzugseinrichtungen im Kanton hoch ausgelastet. Seit Anfang August 2025 hat sich die Situation erneut zugespitzt und die Polizeigefängnisse sind anhaltend überbelegt. Aktuell bringt die Kantonspolizei bis zu 80 und mehr inhaftierte Personen in 57 Zellen unter. Um sämtlichen Personen ein Bett zur Verfügung zu stellen, werden die Polizeigefängnisse durch Doppelbelegungen überbelegt. Zudem werden Personen in den Abstandszellen auf den Polizeistützpunkten in Thal, Oberbüren, Schmerikon und Mels inhaftiert, die lediglich für eine Haftdauer von maximal 24 Stunden konzipiert sind. Die personellen Ressourcen sind ausgeschöpft und das gesamte System mit der Haftkoordination und mit Partnern wie z.B. Gefängnisärztinnen und Gefängnisärzten, Seelsorgenden, Sozial- und Gesundheitsdiensten läuft am Limit. Im Weiteren mussten bei einigen Vorverfahren im Bereich der offenen Zwangsmassnahmen in Absprache mit der Staatsanwaltschaft Neutermine für den Haftantritt durchgeführt werden, weil nicht genügend Haftplätze zur Verfügung standen.

Die Haftbedingungen, insbesondere in den Abstandszellen, sind für die Betroffenen teilweise psychisch belastend und entsprechen je nach Standort den gesetzlichen Anforderungen sowie den heutigen Standards eines Gefängnisbetriebs nicht. Unter anderem kann das Spazierrecht nicht überall gewährleistet werden. Die Infrastruktur ist ungenügend: sehr restriktive Zellausstattung, teilweise kein Tageslicht, kein Empfang von Fernseh- und Radiosignalen, keine Beschäftigungsmöglichkeiten, keine Besuchsräumlichkeiten und keine Einkaufsmöglichkeiten (Kiosk) für den täglichen Bedarf. Die Trennungsvorschriften der verschiedenen Haftformen können nicht überall eingehalten werden, die medizinische Versorgung wird auf einem Minimum angeboten und die soziale Betreuung ist sehr beschränkt.

Schweizweit sind die Gefängnisse und Justizvollzugsanstalten sehr stark ausgelastet. Auch im Amt für Justizvollzug hat sowohl im geschlossenen Strafvollzug des Regionalgefängnisses Altstätten (RGAL) als auch im offenen Strafvollzug der Strafanstalt Saxerriet seit Längerem die Belegung stetig zugenommen. Seit Anfang August 2025 hat sich die Situation zusätzlich verschärft. Seit Monaten liegt die Auslastung im RGAL konstant bei 100 Prozent und die der Strafanstalt Saxerriet nahezu konstant bei rund 90 Prozent (eine angemessene und bewältigbare Auslastung liegt bei 80 Prozent). Dies führt zu Wartefristen in den Polizeigefängnissen. Weiter mussten in jüngster Zeit polizeiliche Aktionen mit absehbaren Festnahmen mangels Plätze für die U-Haft und den Strafvollzug (primär Ersatzfreiheitsstrafen [EFS]) verschoben bzw. neu terminiert werden. Ohne zusätzliche Haftplätze wird sich diese Situation nochmals verschärfen. Damit die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen können, ist bis zur Eröffnung der Erweiterung des RGAL die Schaffung von zusätzlichen Haftplätzen unumgänglich.

Bis Ende Juli 2025 betrug die durchschnittliche Belegung in den Polizeigefängnissen für das Jahr 2025 103,14 Prozent. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, kam es im August 2025 zu einem starken und unerwarteten Anstieg der Inhaftierungen. Dadurch ist die Situation für Untersuchungshaft (U-Haft), Sicherheitshaft, Strafvollzug und Administrativhaft (A-Haft) nicht nur angespannt, sondern die Zellen sind in einem Ausmass überbelegt, dass ein gesetzeskonformer und sicherer Gefängnisbetrieb verunmöglicht wird. Dies war zum Zeitpunkt der Budgetplanung 2026 nicht absehbar. In den Monaten August bis Dezember 2025 betrug die durchschnittliche Belegung 126,20 Prozent.

Statistik 2025 – Belegungen / Auslastung in den Polizeigefängnissen



Datenquelle: GINA / Aufbereitung brt – Die Auslastung bezieht sich auf die Anzahl von insgesamt 57 offiziellen Haftzellen in den Polizeigefängnissen

Die Gründe für den Anstieg ab August 2025 sind nicht abschliessend geklärt und vielfältig. Generell führt die schweizweit hohe Auslastung der Haft- und Vollzugseinrichtungen zu Rückstaus und verzögerten Versetzungen aus den Polizeigefängnissen. Sind die Haft- und Vollzugseinrichtungen voll und werden dort keine Personen mehr aufgenommen, wird der «Überlauf» den Polizeigefängnissen zugewiesen, die eine Aufnahmepflicht haben. Zusätzliche Belastungen ergaben sich durch Anhaltungen ausgeschriebener Personen, geplante Aktionen sowie vermehrte Festnahmen auf frischer Tat. Den Polizeigefängnissen wurden somit sehr viele Personen mit dem Hafttitel U-Haft zugeführt. Schliesslich belasteten die zahlreichen EFS die Polizeigefängnisse zusätzlich (zurzeit rund 3'000 offene EFS).

Mit der (Wieder-) Eröffnung der beiden Gefängnisse (Bazenheid und Uznach) per 1. September 2026 wird die Auslastung Stand heute in den Polizeigefängnissen auf knapp unter 100 Prozent gesenkt.

Es gilt, die unterschiedlichen Haftformen der U-Haft und der A-Haft zu unterscheiden. Während die U-Haft eine strafprozessuale freiheitsentziehende Zwangsmassnahme während der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung im Rahmen einer begangenen Straftat ist, handelt es sich bei der A-Haft um den Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen, die durch die kantonalen Migrationsbehörden angeordnet werden können. Dabei handelt es sich insbesondere um die sogenannte ausländerrechtliche Administrativhaft. Im Unterschied zur U-Haft sollte die A-Haft zu keinen erheblichen Einschränkungen der sozialen Kontakte der Insassen führen (z.B. keine Einschränkung des Besuchsrechts). Die Haftbedingungen müssen generell weniger restriktiv als in der U-Haft oder im Strafvollzug sein.

Das Gefängnis Bazenheid wurde ursprünglich für die U-Haft konzipiert, in der Vergangenheit jedoch insbesondere für die ausländerrechtliche A-Haft genutzt. Im Jahr 2022 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die Haftbedingungen im Gefängnis Bazenheid nicht den bundesrechtlichen Vorgaben für die A-Haft entsprechen würden (Urteil 2C 781_2022 vom 8. November 2022), weshalb das Gefängnis per Ende 2022 für diese Haftform geschlossen werden musste. Die A-Haft wird deshalb seit diesem Zeitpunkt und bis zur Eröffnung der Erweiterung des RGAL im Zentrum für ausländerrechtliche A-Haft (ZAA) am Flughafen Zürich vollzogen. Für die U-Haft, für die das Gefängnis ursprünglich konzipiert wurde, ist dieses jedoch nach wie vor geeignet und rechtskonform.

2 Finanzielle Auswirkungen

2.1 Personalaufwand

Der Betrieb der beiden Gefängnisse in der früheren Form mit insgesamt 530 Stellenprozenten kann heute so nicht mehr durchgeführt werden, insbesondere da früher der Betrieb der Gefängnisse durch zusätzliche polizeiliche Ressourcen unterstützt wurde, die heute aufgrund der angespannten Personalsituation der Kantonspolizei nicht mehr zur Verfügung stehen. Dazu kommt, dass der Gefängnisbetrieb gemäss heutigem Standard neu durch spezialisierte Fachkräfte erfolgen muss. Neben dem Justizvollzug gehören dazu auch Mitarbeitende des Gesundheits- und Sozialdienstes.

Für den Gefängnisbetrieb in Uznach mit 14 Haftplätzen ist ein Personalbestand von sechs Mitarbeitenden einschliesslich einer Führungsperson zwingend (Vorgabe Bundesamt für Justiz [BJ]: 2,3 Inhaftierte auf einen Mitarbeitenden). Für den Gefängnisbetrieb in Bazenheid mit 12 Haftplätzen werden analog fünf Mitarbeitende einschliesslich einer Führungsperson benötigt. Nur mit insgesamt 11 Vollzeitäquivalenten für beide Gefängnisse kann ein Tagesbetrieb an sieben Tagen gewährleistet werden. Nachts wird mit einer Pikettorganisation die Betreuung der inhaftierten Personen sichergestellt.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die anteiligen Personalkosten für den Zeitraum vom 1. September 2026 bis 31. Dezember 2026 (Nachtragskreditbedarf in den Konten 7250.301 und 7250.303, Kantonspolizei, Besoldungen und Arbeitgeberbeiträge):

Berechnung Nachtragskredit

	Nachtragskredit	Berechnungsbasis / Herleitung
Gefängnis Uznach	Fr. 199'300	600 Stellenprozente: Besoldungen und Inkonvenienzen pro rata temporis für vier Monate
Gefängnis Bazenheid	Fr. 168'200	500 Stellenprozente: Besoldungen und Inkonvenienzen pro rata temporis für vier Monate
Arbeitgeberbeiträge	Fr. 58'800	16 Prozent
Total Personalaufwand	Fr. 426'300	

2.2 Sachaufwand

In Bazenheid bestehen 6 Doppelzellen und in Uznach 14 Zellen (wovon 2 Doppelzellen). Nach einer ersten Grobkostenschätzung des Bau- und Umweltdepartement (BUD) ist für den baulichen Unterhalt mit einem Investitionsbedarf von rund 200'000 bis 300'000 Franken zu rechnen. Dieser Betrag umfasst Massnahmen für die Wiederinbetriebnahme und Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit der Haustechnik- und Sicherheitsanlagen, für Einrichtungen und den Innenausbau sowie für Reinigung, Honorare und Reserven für Unvorhergesehenes. Für diese planerischen und baulichen Massnahmen stehen beim BUD derzeit keine entsprechenden Kredite zur Verfügung. Sie werden daher mit diesem Nachtragskredit beantragt.

Die nachfolgende Übersicht zeigt den Sachaufwand für den Zeitraum vom 1. September 2026 bis 31. Dezember 2026 (Nachtragskreditbedarf in den Konten 7250.311, 7250.313, 7250.315, 7250.318 und 7250.319, Kantonspolizei; 6106.314 Hochbauamt):

Berechnung Nachtragskredit

	Nachtragskredit	Berechnungsbasis / Herleitung
Instrumente und Geräte	Fr. 8'000	Einmalige Kosten für die Inbetriebnahme
Baulicher Unterhalt	Fr. 300'000	Einmalige Kosten für die Inbetriebnahme
Übriger Sachaufwand	Fr. 136'200	Verbrauchsmaterialien, medizinische Fremdleistungen sowie Mahlzeitenbezüge jeweils pro rata temporis bei Vollbelegung.
Total Sachaufwand	Fr. 444'200	

2.3 Nachtragskreditbedarf

Für die Eröffnung der beiden Gefängnisse per 1. September 2026 sowie für deren Betrieb bis Ende Jahr resultiert ein Nachtragskreditbedarf im Jahr 2026 von insgesamt Fr. 870'500.–.

3 Finanzrechtliches

3.1 Nachtragskredit für das Jahr 2026

Nach Art. 65 Bst. a i.V.m. Art. 52 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte über Nachtragskredite. Die mit dem Nachtragskredit beantragten Mittel erreichen die Ausgabengrenze des fakultativen Finanzreferendums nicht (Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1]). Damit erübrigen sich

weitergehende Überlegungen zur Frage, ob es sich beim vorliegenden Nachtragskredit um neue Ausgaben im finanzreferendumsrechtlichen Sinn handelt; der Kantonsrat ist vorliegend abschliessend zuständig.

3.2 Budgetjahre 2027 und 2028

Gemäss dem Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten (35.18.01) kann das RGAL seinen Personalbestand entsprechend der Erweiterung erhöhen und diesen Aufbau in den jeweiligen Budgets als Niveaueffekt im Sockelpersonalaufwand abbilden. Das Personal für die beiden Gefängnisse in Bazenhaid und Uznach ist als Vorbezug des Personalaufbaus für das RGAL zu betrachten und soll mit der Eröffnung des Erweiterungsbaus in das RGAL verschoben werden, dies voraussichtlich anfangs des Jahres 2028.

- Für das Jahr 2027 werden die personellen Ressourcen von 11 Vollzeitäquivalenten weiterhin bei der Kantonspolizei benötigt (befristeter Niveaueffekt im Sockelpersonalaufwand, Gesamtkosten von 1,28 Mio. Franken). Diese werden ordentlich mit dem Budget 2027 beantragt.
- Im Jahr 2028 ist im RGAL der Aufbau von 18 Stellen geplant. 11 Vollzeitäquivalente sind beim Sicherheits- und Justizdepartement mittels Kreditumlagerungen nach Art. 26a Bst. a der Finanzhaushaltsverordnung (SGS 831.1; abgekürzt FHV) von der Kantonspolizei zum Amt für Justizvollzug zu verschieben. Der zusätzliche Aufbau im RGAL (Niveaueffekt) beläuft sich nach dieser Kreditumlagerung im Jahr 2028 demnach noch auf 7 Vollzeitäquivalente.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit für die Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenhaid und Uznach einzutreten.

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit für die Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenheid und Uznach

Entwurf der Regierung vom 10. März 2026

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. März 2026 Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zur Deckung der Mehrkosten für die Wiedereröffnung der Gefängnisse in Bazenheid und Uznach wird ein Nachtragskredit von Fr. 870'500.– gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.