

Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat

27. Oktober 2026

B 121



Zukunft Justizvollzug Luzern

Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme

Zusammenfassung

Dieser Planungsbericht zeigt auf, wie der Kanton Luzern den Justizvollzug angesichts steigender Fallzahlen, hoher Auslastungen und zunehmender Fallkomplexität strategisch weiterentwickeln kann. Ziel ist es, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Resozialisierung unter den heutigen gesellschaftlichen und betrieblichen Anforderungen langfristig zu gewährleisten. Dabei soll die psychische Gesundheit als zentraler Stabilitätsfaktor besonders berücksichtigt werden. Der Bericht verbindet die Erkenntnisse aus dem kantonalen Justizvollzug mit den gesamtschweizerischen Erkenntnissen der Strafvollzugskonkordate und schafft damit eine fundierte Entscheidungsgrundlage.

Die Analyse der Ausgangslage zeigt erhebliche strukturelle Herausforderungen. Besonders betroffen sind die Untersuchungshaft, der Straf- und Massnahmenvollzug sowie der Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen. Zunehmend prägend ist der hohe Anteil Personen mit psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen oder komplexen psychosozialen Belastungen. Fehlende spezialisierte Haft- und Behandlungsplätze, lange Wartezeiten für therapeutische Angebote, eine hohe Zahl von Ersatzfreiheitsstrafen sowie die anhaltend hohe Belastung des Personals beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des Vollzugssystems.

Als Antwort darauf definiert der Planungsbericht ein Zielbild für den Justizvollzug Luzern, das auf fünf strategischen Handlungsfeldern basiert: dem bedarfsgerechten Ausbau der Vollzugskapazitäten, der konsequenten Stärkung von Alternativen zur Haft, spezifischen Versorgungsstrategien für besonders belastete Personengruppen, einer verbesserten inner- und interkantonalen Koordination sowie einer konsequenten Ausrichtung auf Prävention und nachhaltige Resozialisierung.

Zur Umsetzung dieses Zielbilds werden *26 zeitlich gestaffelte Massnahmen* vorgeschlagen. Kurzfristige Massnahmen dienen der Stabilisierung des laufenden Betriebs und der Entlastung besonders belasteter Bereiche. Mittel- und langfristige Massnahmen zielen auf strukturelle Anpassungen, auf den Ausbau von Kapazitäten sowie auf die Entwicklung spezialisierter Angebote.

Insgesamt zeigt der Bericht, dass der zusätzliche finanzielle Aufwand gezielt, nachvollziehbar und etappiert steuerbar ist. Gleichzeitig tragen insbesondere Massnahmen im Bereich der Haftalternativen, der Prävention und der verbesserten Koordination dazu bei, die Anzahl der Hafttage zu reduzieren und eingewiesene Personen rascher in geeignete, bedarfsgerechte Plätze zuzuweisen.

Der Planungsbericht unterstützt damit den Regierungsrat und den Kantonsrat bei der strategischen Steuerung eines leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und langfristig stabilen Justizvollzugs im Kanton Luzern.

Der Bericht dient der Umsetzung der folgenden Ziele und Inhalte gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

Kantonsstrategie

- Digitaler Wandel: Luzern steht für Innovation
- Gesellschaftlicher Wandel: Luzern steht für Zusammenhalt
- Urbanisierung: Luzern steht für Lebensqualität

Legislaturprogramm

- H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit:
 - Wir erhöhen den Personalbestand bei der Luzerner Polizei, der Staatsanwaltschaft und im Justizvollzug.
 - Wir intensivieren die Prävention und verstärken die Bekämpfung von Gewaltdelikten und organisierter Kriminalität.
 - Wir investieren in moderne Infrastrukturen und verbesserte Prozesse.

Inhalt

1 Einleitung	6
1.1 Auftrag und Ziel	7
1.2 Inhalt und Grenzen des Berichts	7
2 Rechtliche Rahmenbedingungen	8
2.1 Bundesrecht	8
2.2 Kantonales Recht	14
2.3 Übergeordnetes Recht	14
2.4 Fazit rechtliche Rahmenbedingungen	14
3 Das Strafvollzugskonkordat	15
3.1 Organisation	15
3.2 Gemeinsamer Bericht der Strafvollzugskonkordate	16
4 Justizvollzug im Kanton Luzern	18
4.1 Die Justizkette	18
4.2 Rolle der Strafverfolgung	19
4.3 Rolle der Gerichte	20
4.4 Der Vollzugs- und Bewährungsdienst (VBD)	20
4.5 Strafvollzug	21
4.6 Massnahmenvollzug	21
4.7 Vollzug von Sanktionen gegen Jugendliche	22
4.8 Kostenentwicklung	22
5 Justizvollzugsanstalten im Kanton Luzern	25
5.1 Justizvollzugsanstalt Grosshof	25
5.2 JVA Wauwilermoos	28
6 Herausforderungen	30
6.1 Steigende Fallzahlen	30
6.2 Kapazitätsengpässe in der Untersuchungshaft	31
6.3 Haftplatzdefizit im Strafvollzug	32
6.4 Wartezeiten im Massnahmenvollzug	34
6.5 Defizite im Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen	35
6.6 Steigende Anzahl Ersatzfreiheitsstrafen	36
6.7 Gestiegener Koordinationsaufwand beim VBD	38
6.8 Mangelnde Beschäftigungsangebote	39
7 Ergebnis der Vernehmlassung	40
7.1 Rückmeldungen der Parteien und weiterer Stakeholder	40
7.2 Anregungen und Anträge	42
8 Gesamthaftplatzbedarf	48
8.1 Entwicklung Haftplatzangebot im Kanton Luzern	49
8.2 Entwicklung Haftplatzbelegung Kanton Luzern	49
8.3 Prognose Haftplatzbedarf	51

9 Massnahmen	53
9.1 Bedarfsgerechter Ausbau	53
9.2 Alternativen zur Haft	56
9.3 Spezifische Versorgungsstrategien für besonders betroffene Gruppen	56
9.4 Kooperation und Koordination	58
9.5 Gewaltprävention und Resozialisierung	59
10 Finanzielle Auswirkungen	61
10.1 Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung bis 2030	62
10.2 Investitionsrechnung	62
10.3 Langfristige Betriebskosten der JVA Wauwilermoos	63
10.4 Personalbedarf	64
10.5 Finanzpolitische Rahmenbedingungen	65
11 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsentwurf - definitiver Planungsbericht	65
12 Fazit	67
13 Antrag	68
Entwurf	69

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Planungsbericht «Zukunft Justizvollzug Luzern».

1 Einleitung

Mit dem Planungsbericht «Zukunft Justizvollzug Luzern» legt unser Rat eine strategische Grundlage für die Weiterentwicklung des Justizvollzugs im Kanton Luzern vor. Der Bericht stützt sich auf die Kantonsstrategie, das Legislaturprogramm 2023–2027 sowie auf die gesamtschweizerischen Erkenntnisse der Strafvollzugskonkordate.

Das [Legislaturprogramm 2023–2027](#) setzt Schwerpunkte bei der Stärkung der personellen Ressourcen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justizvollzug, bei der Intensivierung der Prävention sowie bei der konsequenten Bekämpfung von Gewalt und organisierter Kriminalität. Gleichzeitig sieht es gezielte Investitionen in moderne Infrastrukturen und effizientere Prozesse vor, um den steigenden Anforderungen aufgrund komplexerer Deliktsformen, zunehmender Gewaltbereitschaft und der wachsenden Belastung der staatlichen Sicherheits- und Justizorgane wirksam zu begegnen.

Der vorliegende Planungsbericht konkretisiert diese Vorgaben für den Bereich des Justizvollzugs. Er zeigt auf, wie der Justizvollzug als integraler Bestandteil der Justizkette infrastrukturell, personell und organisatorisch weiterentwickelt werden soll, um Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Resozialisierung auch unter sich verändernden gesellschaftlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen langfristig sicherzustellen. Angesichts der zunehmenden Zahl von Personen mit psychischen Erkrankungen und komplexen Belastungssituationen kommt der Sicherstellung einer adäquaten psychischen Gesundheitsversorgung im Justizvollzug dabei besondere Bedeutung zu.

Der Justizvollzug im Kanton Luzern steht vor erheblichen strukturellen Herausforderungen. Hohe und anhaltend steigende Auslastungen, die zunehmende Zahl von Personen mit psychischen Erkrankungen und komplexen psychosozialen Belastungen, fehlende spezialisierte Haft- und Behandlungsplätze, zunehmende Fallkomplexität sowie steigende Anforderungen an Sicherheit, Betreuung und Resozialisierung erfordern eine vorausschauende und koordinierte Planung. Gleichzeitig ist der Justizvollzug Teil einer gesamtschweizerisch vernetzten Vollzugslandschaft, in der kantonale Entscheide unmittelbare Auswirkungen auf andere Kantone haben.

Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Planungsbericht auf, wie der Justizvollzug im Kanton Luzern strategisch weiterentwickelt werden soll. Er bildet die Grundlage für eine gezielte Steuerung der Vollzugskapazitäten, den verstärkten Einsatz von Alternativen zur Haft, den Ausbau spezialisierter Angebote – vor allem im Bereich der psychologisch-psychiatrischen Versorgung – sowie eine verbesserte Abstimmung entlang der Justizkette und innerhalb des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

1.1 Auftrag und Ziel

Mit Entscheid vom 25. Juni 2025 beauftragte unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) mit der Erarbeitung eines Planungsberichts zuhanden des Kantonsrates. Anlass dafür sind die dargelegten Herausforderungen, die zu strukturellen Engpässen und einer anhaltend hohen Belastung des Justizvollzugs geführt haben.

Diese Herausforderungen werden auch in Ihrem Rat regelmässig thematisiert. In der laufenden Legislaturperiode wurde mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen auf konkrete Problemfelder hingewiesen: Anfrage [A 182](#) von Jacqueline Theiler über die aktuellen Herausforderungen im Justizvollzug, Anfrage [A 72](#) von Luca Boog über die Untersuchungshaft für Jugendliche, Motion [M 283](#) von Luca Boog über Tracking von straffälligen Asylsuchenden, Anfrage [A 314](#) von Martin Wicki über die Ersatzhaft und deren zusätzliche Möglichkeiten, eine vorgängige Zahlung der Busse zu fördern, bevor eine Ersatzhaft angetreten wird, Anfrage [A 633](#) von Lisa Zanolla über die Entwicklung der Kapazitäten und Ressourcen im Luzerner Justizvollzug, Anfrage [A 742](#) von Mario Bucher über den Parallelvollzug: Verzicht auf strafrechtliche Therapien bei ausländischen Straftätern ohne Aufenthaltsrecht, Postulat [P 741](#) von Mario Bucher über die Verbüssung von Freiheitsstrafen im Heimatland bei ausländischen Straftätern ohne Aufenthaltsrecht zur Entlastung des Luzerner Strafvollzugs.

Die Gesamtsituation macht es erforderlich, die bestehende Situation zu analysieren und zielgerichtete, wirksame Massnahmen zu entwickeln, die den Justizvollzug mittel- und langfristig stabilisieren und weiterentwickeln. Der vorliegende Planungsbericht zeigt auf, wie sich die Ausgangslage und die zentralen Herausforderungen im Justizvollzug des Kantons Luzern präsentieren, und legt anhand konkreter Massnahmen dar, wie diesen begegnet werden soll.

Übergeordnetes Ziel ist ein bedarfsgerechter, differenzierter und zukunftsfähiger Justizvollzug im Kanton Luzern. Dieser gewährleistet den Schutz der Bevölkerung, einen rechtskonformen und menschenwürdigen Vollzug sowie eine wirksame Resozialisierung. Gleichzeitig leistet der Kanton Luzern als Teil des Strafvollzugskonkordats einen verlässlichen Beitrag zur gesamtschweizerischen Bedarfsabdeckung. Das Zielbild verbindet den gezielten Ausbau und die zweckmässige Nutzung von Vollzugskapazitäten mit der konsequenten Förderung von Haftalternativen, spezialisierten Angeboten für besonders belastete Personengruppen sowie einer verstärkten inner- und interkantonalen Koordination, um eingewiesene Personen bedarfsgerecht zu platzieren und gleichzeitig gute, tragfähige Arbeitsbedingungen für das Personal sicherzustellen. Prävention, Resozialisierung und die nachhaltige Entlastung des Vollzugssystems bilden dabei zentrale Leitlinien für die Weiterentwicklung des Justizvollzugs.

1.2 Inhalt und Grenzen des Berichts

Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, stehen die Ausgangslage, die zentralen Herausforderungen sowie die konkreten Umsetzungsmassnahmen im Fokus des vorliegenden Planungsberichts. Bereits im AFP 2027–2030 enthaltene Investitionsprojekte werden in [Kapitel 5](#) dargestellt. Sie fliessen in die Überlegungen des Planungsberichts ein. Nicht Gegenstand dieses Berichts sind Präventionsmassnahmen ausserhalb des Justizvollzugs, wie sie insbesondere im schulischen, gesundheitlichen, sozialen und polizeilichen Bereich sowie in der Sucht- und Gewaltprävention umgesetzt werden.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Begriff «Justizvollzug» bezeichnet den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen und Massnahmen, insbesondere von Freiheitsstrafen, Untersuchungshaft sowie stationären und ambulanten Massnahmen gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR [311.0](#)) und dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG) vom 20. Juni 2003 (SR [311.1](#)). In der Folge wird der Begriff «Justizvollzug» für den Straf- und den Massnahmenvollzug verwendet, insofern nicht auf eine spezifische Vollzugsform verwiesen wird.

Der Justizvollzug im Kanton Luzern steht vor erheblichen gesellschaftlichen und betrieblichen Herausforderungen. Diese ergeben sich aus einer hohen und weiter steigenden Auslastung der bestehenden Vollzugskapazitäten, veränderten Anforderungen an den Vollzug sowie aus übergeordneten demografischen, kulturellen und gesundheitlichen Entwicklungen. Der Justizvollzug ist dabei nicht isoliert zu betrachten, sondern als Teil einer gesamtschweizerisch vernetzten Vollzugslandschaft.

Ein verbindlicher rechtlicher Rahmen gibt die Ziele, Vollzugsformen sowie Schutz- und Trennungsgelbstote des Justizvollzugs vor. Aus diesen Vorgaben leitet sich ab, dass Haft- und Massnahmenplätze nicht beliebig austauschbar sind und Kapazitäten qualitativ differenziert bereitgestellt werden müssen (u. a. für Strafvollzug, Massnahmenvollzug, Untersuchungs-/Sicherheitshaft, Jugendvollzug und Administrativhaft). Die kantonale Planung hat diese Anforderungen innerhalb der föderalen Zuständigkeitsordnung und der interkantonalen Zusammenarbeit im Strafvollzugskonkordat umzusetzen.

2.1 Bundesrecht

2.1.1 Strafgesetzbuch (StGB): Ziele und Instrumente des Justizvollzugs

Ziel des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen ist es, das soziale Verhalten der straffälligen Person positiv zu beeinflussen und darauf hinzuwirken, dass sie nach dem Vollzug ein straffreies Leben führen kann (Art. 75 Abs. 1 [StGB](#)). Da die allermeisten verurteilten Personen zeitlich begrenzte Sanktionen verbüssen und früher oder später in die Gesellschaft zurückkehren, ist ihre systematische Vorbereitung auf die Entlassung ein zentrales Anliegen des Justizvollzugs.

Das Strafgesetzbuch unterscheidet zwischen *Strafen und Massnahmen*. Strafen knüpfen an das schuldhafte Verhalten an und dienen der Ahndung begangener Taten, ihr Vollzug ist in der Regel zeitlich begrenzt. Massnahmen werden angeordnet, wenn die Strafe allein nicht ausreicht, um der Rückfallgefahr zu begegnen. Sie sind auf Behandlung oder Sicherung ausgerichtet, und ihre Dauer richtet sich nach dem therapeutischen Verlauf bzw. der Gefährdungsbeurteilung.

2.1.1.1 Strafen

Das Gesetz unterscheidet zwischen [drei Kategorien von Taten](#), die sich in Bezug auf ihre Schwere und entsprechend auch in ihrem Strafmass unterscheiden:

Tat	Sanktion	StGB	Strafmass
Übertretung	Busse	Art. 103	Bemessen nach Verschulden sowie finanzieller Situation. Maximal Fr. 10'000.–
Vergehen	Freiheits- oder Geldstrafe	Art. 10 Abs. 3	Freiheitsstrafe <i>bis zu drei</i> Jahren oder Geldstrafe
Verbrechen	Freiheits- oder Geldstrafe	Art. 10 Abs. 2	Freiheitsstrafe von <i>mehr als drei</i> Jahren oder Geldstrafe

Tab. 1: Tatkategorien nach StGB

Freiheitsstrafen werden in offenen oder geschlossenen Einrichtungen vollzogen. Massgebend für die Einweisung sind insbesondere die Flucht- und Rückfallgefahr (Art. 76 Abs. 1 und 2 [StGB](#)). Der offene Vollzug ist vorzuziehen, wenn dem Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit Rechnung getragen werden kann.

Der Vollzug des Freiheitsentzugs hat so ausgestaltet zu sein, dass er den allgemeinen Lebensverhältnissen möglichst nahekommt, soweit der Zweck des Freiheitsentzugs und die Sicherheit dem nicht entgegenstehen. Dabei sind die Persönlichkeit, die Lebensverhältnisse und die Rückfallgefahr der eingewiesenen Person zu berücksichtigen, und die Menschenwürde ist jederzeit zu achten (Art. 74 ff. [StGB](#)).

Eingewiesene Personen unterstehen grundsätzlich der Arbeitspflicht (Art. 81 Abs. 1 [StGB](#)). Die Arbeit hat so weit als möglich den Fähigkeiten, der Ausbildung sowie den Neigungen zu entsprechen (Art. 81 Abs. 1 StGB). Für die geleistete Arbeit ist ein Arbeitsentgelt fällig, wobei die eingewiesene Person nur über einen Teil frei verfügen kann. Zusätzlich wird eine Rücklage für die Zeit nach der Entlassung gebildet (Art. 83 StGB). Gemäss Artikel 380 StGB hat sich die verurteilte Person an den Kosten des Vollzugs zu beteiligen, etwa durch die Verrechnung der Arbeitsleistung (Art. 380 Abs. 2a StGB).

Das StGB sieht einen progressiven Vollzug (Stufenvollzug, siehe Abb. 1) vor. Lockerungen wie Ausgänge, Urlaub, Arbeitsexternat sowie Wohn- und Arbeitsexternat sind möglich, sofern das Verhalten im Vollzug dies zulässt und keine Flucht- und/oder Wiederholungsgefahr besteht (Art. 77a, 84 Abs. 6 [StGB](#)). Diese Instrumente dienen der schrittweisen Vorbereitung auf die (bedingte) Entlassung.



Abb. 1: Übersicht Ablauf Stufenvollzug

Nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe ist eine bedingte Entlassung möglich, wenn das Verhalten im Vollzug dies rechtfertigt und nicht anzunehmen ist, dass weitere Verbrechen oder Vergehen begangen werden (Art. 86 Abs. 1 [StGB](#)). Die Entlassung erfolgt mit einer Probezeit und in der Regel unter Anordnung von Bewährungshilfe und Weisungen (Art. 87 StGB).

Die progressive Ausgestaltung des Strafvollzugs steht in erheblichem Spannungsverhältnis zum Schutz der Allgemeinheit. Die Abwägung zwischen dem Bedürfnis der verurteilten Person auf Wiedererlangung der Freiheit und dem Anspruch der Gesellschaft auf grösstmögliche Sicherheit wird um die Frage nach der geeigneten Methode des Stufenvollzugs erweitert. Vor der Gewährung von Lockerungen ist – je nach Vollzugssetting und Risikofaktoren – eine Risikobeurteilung vorzunehmen.

Neben dem Freiheitsentzug in geschlossenen oder offenen Einrichtungen sieht das Strafgesetzbuch besondere Vollzugsformen vor, die von den verurteilten Personen beantragt und vom Vollzugs- und Bewährungsdienst gewährt werden können.

<i>Vollzugsform</i>	<i>StGB</i>	<i>Anwendbares Strafmass</i>	<i>Voraussetzungen</i>
Halbgefangenschaft	Art. 77b	Freiheitsstrafen von bis 12 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Fluchtgefahr – Keine Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr von Straftaten – Arbeits- oder Ausbildungsplatz
Electronic Monitoring (EM)	Art. 79b	Freiheitsstrafen von 20 Tagen bis 12 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Fluchtgefahr – Keine Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr von Straftaten – Fester Wohnsitz – Einverständnis Personen in gleicher Wohnung – Arbeits- oder Ausbildungsplatz
Gemeinnützige Arbeit	Art. 79a	Busse oder Geldstrafe bis 180 Tagessätze Freiheitsstrafe bis 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsfähigkeit – Keine Fluchtgefahr – Keine Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr von Straftaten – Absprachefähig- / Zuverlässigkeit – Passende Einsatzmöglichkeiten

Tab. 2: Besondere Vollzugsformen nach StGB

Beim Electronic Monitoring (EM) wird die Einhaltung bestimmter Auflagen elektronisch überwacht. Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen dem passiven, dem aktiven und dem dynamischen Electronic Monitoring.

Das *passive* Electronic Monitoring kommt im Strafvollzug als besondere Vollzugsform nach Artikel 79b [StGB](#) zum Einsatz. Dabei wird mittels elektronischer Fussfessel kontrolliert, ob sich eine Person zu den vorgegebenen Zeiten am vorgeschriebenen Ort aufhält. Im Kanton Luzern kontrolliert das Wohnheim Lindenfeld während der Bürozeiten, ob sich die überwachte Person an die vorgegebenen Auflagen hält. Verstösse werden elektronisch registriert und durch die zuständige Stelle bearbeitet. Damit kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Freiheitsstrafe – oder ein Teil davon – ausserhalb einer Justizvollzugsanstalt vollzogen werden.

Beim *aktiven* Electronic Monitoring wird der Aufenthaltsort der überwachten Person rund um die Uhr durch eine Überwachungszentrale überwacht. Bei einem Verstoss gegen festgelegte Auflagen oder bei einer anderen definierten Auffälligkeit wird entsprechend den vorgängig festgelegten

Abläufen reagiert und beispielsweise die Polizei oder eine andere zuständige Stelle informiert. Je nach Situation erfolgt ein Ausrücken der Polizei zur Gefahrenabwehr.

Davon zu unterscheiden ist das *dynamische* Electronic Monitoring, das insbesondere zum Schutz gefährdeter Personen eingesetzt werden kann. Dabei tragen sowohl die überwachte als auch die gefährdete Person ein Gerät. Die Aufenthaltsorte werden laufend erfasst und miteinander abgeglichen. Bei einer unzulässigen Annäherung wird die gefährdete Person gewarnt und kann die vorgängig vereinbarten Schutzmassnahmen ergreifen, beispielsweise die Polizei kontaktieren oder einen sicheren Ort aufsuchen.

Im Unterschied zum passiven Electronic Monitoring handelt es sich beim aktiven und dynamischen Electronic Monitoring um stärkere Instrumente zur Überwachung von Auflagen beziehungsweise zum Schutz gefährdeter Personen. Der Einsatz des aktiven und dynamischen EM erfordert noch wesentliche rechtliche und ressourcenbezogene Klärungen. Diese Fragen werden derzeit interkantonal im Rahmen der Konferenz der Kantons- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) diskutiert, und es werden entsprechende Grundlagen für eine mögliche Umsetzung erarbeitet.

2.1.1.2 Massnahmen

Bei psychischen Störungen, Suchtproblemen oder erheblichen Entwicklungsstörungen kann das Gericht therapeutische Massnahmen anordnen (Art. 59 ff. [StGB](#)). Diese werden in geeigneten Einrichtungen vollzogen und können offen oder geschlossen ausgestaltet oder auch ambulant vollzogen sein. Die Dauer der Massnahme ist nicht im Voraus bestimmt, sondern richtet sich nach dem Therapieverlauf und der Risikoeinschätzung (Art. 56 Abs. 3 StGB). Daneben sieht das StGB als Ultima Ratio die sichernde Massnahme der Verwahrung zum Schutz der Öffentlichkeit vor (Art. 64 StGB).

<i>Therapeutische Massnahmen</i>	<i>StGB</i>	<i>Beschrieb</i>
Ambulante Massnahmen	Art. 63	Ambulante Massnahmen zur Behandlung von psychischen Störungen oder Suchtproblematiken werden entweder vollzugsbegleitend vorgenommen oder indem die Freiheitsstrafe aufgeschoben wird. Die Therapie erfolgt in diesem Fall in Freiheit.
Stationäre Massnahmen zur Behandlung von psychischen Störungen	Art. 59	Stationäre Behandlungen von psychischen Störungen vollziehen geeignete Kliniken, Massnahmenvollzugseinrichtungen oder Justizvollzugsanstalten entweder offen oder geschlossen. Anordnung, wenn die Straftaten in Zusammenhang mit der Störung stehen.
Stationäre Massnahmen zur Suchtbehandlung	Art. 60	Das Gericht kann bei suchtmittelabhängigen Personen eine stationäre Suchtbehandlung anordnen, wenn die Straftaten in Zusammenhang mit der Sucht standen.
Massnahmen für junge Erwachsene	Art. 61	Ist eine Person bei der Begehung von Straftaten zwischen 18 und 25 Jahre alt und in ihrer Persönlichkeitsentwicklung erheblich gestört, kann das Gericht eine Massnahme für junge Erwachsene anordnen. Allerdings nur, wenn die begangenen Straftaten mit der gestörten Persönlichkeitsentwicklung in Zusammenhang stehen.
<i>Sichernde Massnahmen</i>	<i>StGB</i>	<i>Beschrieb</i>
Verwahrung	Art. 64	Die Verwahrung wird angeordnet, wenn die Täterschaft schwere Delikte insbes. gegen Leib, Leben oder die sexuelle Integrität begangen hat und diesbezüglich Wiederholungsgefahr besteht und eine Massnahme nach Artikel 59 StGB nicht erfolgversprechend ist.

<i>Therapeutische Massnahmen</i>	<i>StGB</i>	<i>Beschrieb</i>
Lebenslängliche Verwahrung	Art. 64, Abs. 1 ^{bis}	Die lebenslängliche Verwahrung ist eine sichernde Massnahme für eine extrem gefährliche Täterschaft, die als dauerhaft nicht therapierbar gilt und mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut ein schweres Verbrechen begehen würde.

Tab. 3: Massnahmen nach StGB

Die Einweisung erfolgt grundsätzlich in spezialisierte Institutionen wie Massnahmenvollzugseinrichtungen, forensische Kliniken oder Suchthilfeinrichtungen. Die Einweisung in Justizvollzugsanstalten ist nur möglich, wenn diese eine ausreichende therapeutische Betreuung sicherstellen. Voraussetzungen für den Vollzug der Massnahme sind das Vorhandensein geeigneter Strukturen sowie dafür ausgebildetes Fachpersonal, das die notwendigen therapeutischen Behandlungen durchführen kann.

Die häufigste *sichernde* Massnahme ist die Verwahrung (Art. 64 [StGB](#)). Ihr Zweck ist der Schutz der Gesellschaft vor einer rückfallgefährdeten Person. Voraussetzung für diese Massnahme ist, dass weder die Freiheitsstrafe noch therapeutische Massnahmen geeignet sind, der Gefahr weiterer Straftaten zu begegnen. Verwahrungen werden in der Regel in Justizvollzugsanstalten vollzogen.

2.1.2 Strafprozessordnung (StPO): Untersuchungshaft und Sicherheitshaft

Die Strafprozessordnung ist für den Justizvollzug insbesondere im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft von Bedeutung.

Gemäss Artikel 221 Absatz 1, 1^{bis} und Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR [312.0](#)) dient die *Untersuchungshaft* der Sicherung der Verfahrensziele, insbesondere der Beweissicherung, und setzt einen dringenden Tatverdacht sowie einen gesetzlichen Haftgrund wie Flucht-, Kollusions-, Wiederholungsgefahr respektive qualifizierte Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr voraus. Die Anordnung erfolgt durch das Zwangsmassnahmengericht auf Gesuch der Staatsanwaltschaft (Art. 224 ff. StPO) und unterliegt einer periodischen Überprüfung (Art. 227 Abs. 1 StPO).

Mit der Erhebung der Anklage geht die Untersuchungshaft in die *Sicherheitshaft* über (Art. 229 Abs. 1 [StPO](#)). Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden grundsätzlich in dafür vorgesehenen Anstalten vollzogen (Art. 234 Abs. 1 StPO). Aufgrund der Unschuldsvermutung gelten besondere Haftbedingungen, insbesondere die Trennung vom Strafvollzug. Gemäss [Empfehlungen der KKJPD](#) für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft soll die persönliche Freiheit der eingewiesenen Person nicht stärker als nötig eingeschränkt werden, und den schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs wird möglichst entgegengewirkt.

2.1.3 Jugendstrafgesetz (JStG): Eigenständiges Jugendstrafrecht

Seit 2007 ist das Jugendstrafrecht eigenständig geregelt. Es gilt für Jugendliche, die zwischen dem vollendeten 10. und 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben (Art. 3 [JStG](#)). Wegleitend für die Anwendung des JStG sind der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen (Art. 2 JStG). Die persönlichen Bedürfnisse werden sowohl bei der Beurteilung der Straftat als auch bei der Sanktionierung berücksichtigt. Letztere sollen in erster Linie eine erzieherische Wirkung entfalten, weitere Straftaten verhindern und die soziale Integration straffälliger Jugendlicher fördern.

Die Unterbringung und der Vollzug von Sanktionen und Massnahmen für Jugendliche sind von besonderen Schutzanforderungen und Trennungsgeboten geprägt (siehe Übersicht unten). Der Freiheitsentzug wird als *Ultima Ratio* angewandt, weil sich dieser im Hinblick auf ein straffreies Leben

und der sozialen Integration erfahrungsgemäss nachteilig auswirkt und die einschneidende Wirkung im Vergleich zu einer erwachsenen Person viel ausgeprägter ist.

<i>Sanktion</i>	<i>JStG</i>	<i>Beschrieb</i>
Verweis	Art. 22	Schuldspruch und Verweis als förmliche Missbilligung der Tat. Zusätzlich Probezeit mit Weisungen möglich.
Persönliche Leistung	Art. 23	Zugunsten von sozialen Einrichtungen o. Ä., dem Alter entsprechend. Auch möglich ist die Teilnahme an einem Kurs / einer Veranstaltung. Höchstens zehn Tage, ab 15 Jahren und bei Vergehen/Verbrechen bis zu drei Monate.
Busse	Art. 24	Ab 15 Jahren kann eine Busse von höchstens 2000 Franken ausgesprochen werden, unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse. Auf Gesuch des/der Jugendlichen kann die Busse ganz oder z. T. in persönliche Leistung umgewandelt werden.
Freiheitsentzug	Art. 25	Ab 15 Jahren kann mit Freiheitsentzug von einem Tag bis zu einem Jahr bestraft werden. Ab 16 Jahren wird bei bestimmten Verbrechen mit Freiheitsentzug bis zu vier Jahren bestraft.
<i>Schutzmassnahme</i> <i>(verlängerbar bis 25. Altersjahr)</i>	<i>JStG</i>	<i>Beschrieb</i>
Aufsicht	Art. 12	Besteht Aussicht, dass die Erziehungsberechtigten in der Lage sind, eine geeignete erzieherische Betreuung oder therapeutische Behandlung des/der Jugendlichen sicherzustellen, so bestimmt die Behörde eine Person/Stelle, der Einblick und Auskunft zu geben ist.
Persönliche Betreuung	Art. 13	Genügt eine Aufsicht nach Artikel 12 nicht, so bestimmt die Behörde eine Person, welche die Eltern unterstützt und den Jugendlichen / die Jugendliche betreut. Der betrauten Person können Befugnisse übertragen und die elterliche Sorge kann entsprechend beschränkt werden.
Ambulante Behandlung	Art. 14	Leidet der/die Jugendliche unter psychischen Störungen, ist in der Persönlichkeitsentwicklung beeinträchtigt oder von Suchtstoffen oder in anderer Weise abhängig, so kann die urteilende Behörde anordnen, dass er oder sie ambulant behandelt wird.
Unterbringung	Art. 15	Wenn Erziehung und Behandlung nicht anders möglich sind, wird eine Unterbringung angeordnet. Voraussetzung ist die Notwendigkeit für Schutz oder Behandlung des/der Jugendlichen oder für den Schutz Dritter vor schwerwiegender Gefährdung durch den Jugendlichen / die Jugendliche.

Tab. 4: Sanktionen und Schutzmassnahmen gemäss Jugendstrafrecht

2.1.4 Ausländer- und Integrationsrecht (AIG): Administrativhaft

Gemäss Artikel 75ff. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR [142.20](#)) gehört Administrativhaft rechtlich nicht zum Justizvollzug. Sie weist keinen strafenden Charakter auf, sondern dient etwa der Sicherstellung der Durchführung von Wegweisungsverfahren oder strafrechtlichen Landesverweisungen. Im Kanton Luzern ist der Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft an den Kanton Zürich ausgelagert. Mit Vereinbarung vom 23. November 2021 wurden für die Kantone der Zentralschweiz 20 Vollzugsplätze im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) beim Flughafen Zürich reserviert. Bis zur Überführung in dieses Zentrum kann es in begründeten Fällen zu kurzen Aufenthalten in

den Justizvollzugsanstalten kommen. Da die Administrativhaft – wie ausgeführt – nicht zum Justizvollzug gehört, ist sie nicht Gegenstand dieses Berichts.

2.2 Kantonaies Recht

Das kantonale Recht leitet sich aus den Vorgaben des Strafgesetzbuches (StGB) und Artikel 123 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR [101](#)) ab, das den Kantonen den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen überträgt. Die Kantone sind verpflichtet,

- die von ihren Strafgerichten ausgefallten Urteile zu vollziehen (Art. 372 Abs. 1 [StGB](#)),
- die dafür erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen und eine geeignete Organisation für die Durchführung der Sanktionen sicherzustellen (Vollzugs- und Einweisungsbehörde sowie die Bewährungshilfe, Art. 376 StGB),
- einen rechtskonformen und möglichst einheitlichen Vollzug der Sanktionen zu gewährleisten (Art. 372 Abs. 3 StGB),
- die notwendigen Vollzugseinrichtungen zu erstellen und zu betreiben (Art. 377 StGB).

Die Umsetzung dieser bundesrechtlichen Vorgaben erfolgt im Kanton Luzern durch das Gesetz über den Justizvollzug (JVG) vom 14. September 2015 (SRL Nr. [305](#)) und die dazugehörige Verordnung über den Justizvollzug (JVV) vom 24. März 2016 (SRL Nr. [327](#)). Darin wird der Vollzug von Freiheitsstrafen sowie freiheitsentziehenden und ambulanten Massnahmen, die Durchführung der gemeinnützigen Arbeit, die Bewährungshilfe sowie der Vollzug von Freiheitsstrafen und Schutzmassnahmen gegenüber Jugendlichen geregelt.

Für die Einleitung und Steuerung des Vollzugs ist der Vollzugs- und Bewährungsdienst (VBD) zuständig. Er weist verurteilte Personen den geeigneten Einrichtungen zu. Der Vollzug der Sanktionen wird durch die Justizvollzugsanstalten (JVA) sichergestellt. Die Aufsicht über den Justizvollzug liegt beim Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Gerichte haben im Rahmen der Rechtsmittelkontrolle eine Aufsichtsfunktion, der Bund hat die Oberaufsicht über den Straf- und Massnahmenvollzug und muss gewährleisten, dass die Vollzugspraxis dem Bundesrecht entspricht.

2.3 Übergeordnetes Recht

Neben den genannten bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen sind auch die Vorgaben des übergeordneten Rechts, insbesondere Artikel 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 (SR [0.101](#)) und die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu berücksichtigen. Demnach ist der Freiheitsentzug psychisch kranker Personen nur rechtmässig, wenn er in einer geeigneten therapeutischen Einrichtung erfolgt und mit einer angemessenen Behandlung verbunden ist. Eine längerfristige Unterbringung ohne therapeutische Begleitung in gewöhnlichen Haftanstalten ist unzulässig. Zulässig ist eine vorübergehende Unterbringung in einer Haftanstalt nur, solange eine geeignete Einrichtung gesucht wird. Wird die Wartezeit aufgrund eines strukturellen Mangels an geeigneten Kapazitäten übermässig lang, kann dies einen unzulässigen Freiheitsentzug darstellen.

2.4 Fazit rechtliche Rahmenbedingungen

Aus den bundesrechtlichen Vorgaben und der föderalen Aufgabenverteilung ergibt sich für den Kanton Luzern ein klarer Vollzugs- und Planungsauftrag. Der Kanton hat sicherzustellen, dass der Straf- und Massnahmenvollzug rechtmässig, sicher und wirksam umgesetzt werden kann. Dazu sind ausreichende und geeignete Kapazitäten bereitzustellen, die den unterschiedlichen Strafen und Massnahmen sowie den Schutz- und Trennungsgeboten Rechnung tragen.

Der Auftrag umfasst nicht nur die quantitative Bereitstellung von Haftplätzen, sondern auch deren qualitative Ausgestaltung. Da Haftplätze nicht beliebig austauschbar sind, müssen unterschiedliche Vollzugssettings – etwa für Strafvollzug, Massnahmenvollzug, Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Jugendvollzug – geschaffen werden und betrieblich steuerbar sein. Gleichzeitig sind die Vorgaben zur Resozialisierung, zur Achtung der Menschenwürde und zur Sicherheit der Bevölkerung einzuhalten.

3 Das Strafvollzugskonkordat

3.1 Organisation

Der Justizvollzug ist föderal organisiert: Der Bund setzt den straf- und strafprozessrechtlichen Rahmen, während die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig sind und die erforderliche Infrastruktur (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe, Institutionen des Freiheitsentzugs) sicherzustellen haben (Art. 372 ff. [StGB](#)). In Artikel 378 sieht das StGB dafür ausdrücklich Kooperations- und Mitbenutzungsmodelle vor.

Seit 1963 sind die Schweizer Kantone für die Umsetzung der Strafen und Massnahmen in drei Strafvollzugskonkordaten organisiert, wobei die beiden deutschsprachenden Konkordate seit dem 1. Januar 2024 unter einer gemeinsamen Leitung und weitestgehend harmonisiert agieren.

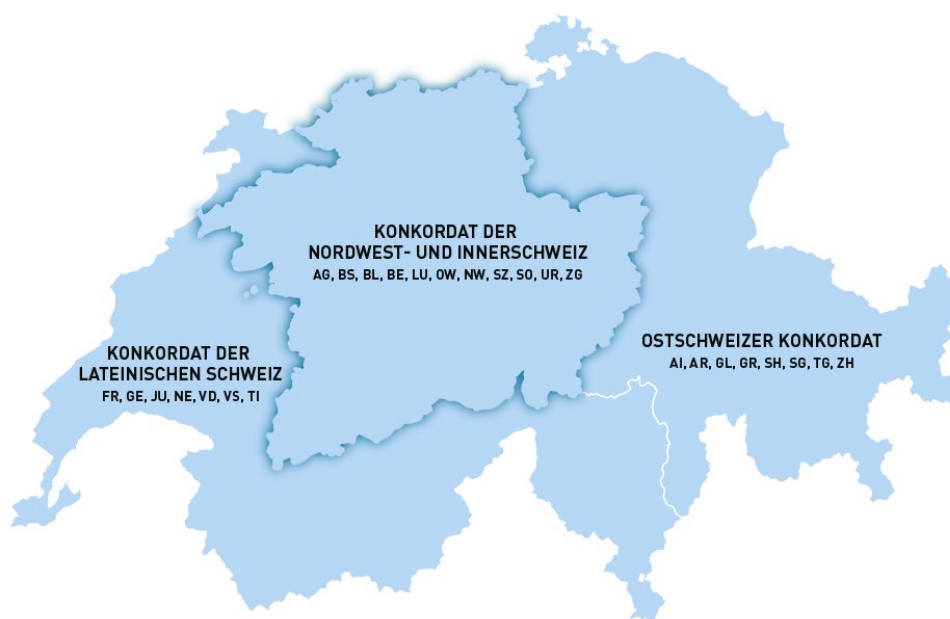


Abb. 2: Übersicht Strafvollzugskonkordate der Schweiz

Die Strafvollzugskonkordate verfolgen das Ziel, die Grundlagen und Regelungen für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu koordinieren und zu harmonisieren sowie eine effiziente und wirkungsvolle Nutzung der Haftplätze sicherzustellen.

Dem Grundsatz «für jede eingewiesene Person den richtigen Haftplatz» folgend, werden Konkordatsplätze nicht nach Herkunfts- bzw. Standortkanton, sondern nach Dringlichkeit und Bedürfnissen der eingewiesenen Person belegt. Die Kantone, die Konkordatsinstitutionen führen, verpflichten sich gemäss Artikel 15 des Konkordats der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 (SRL Nr. [325](#)), die Verurteilten bzw. die zum vorzeitigen Straf- oder Massnahmenantritt Eingewiesenen aus den anderen Kantonen nach den gleichen Grundsätzen aufzunehmen wie die Gefangenen aus dem eigenen Kanton.

Anstalten mit Konkordatsplätzen bezeichnet man als Justizvollzugsanstalten. Sie unterliegen definierten Qualitätsansprüchen, die periodisch überprüft werden. Nicht vom Konkordat erfasst sind kantonale und regionale Gefängnisse und Haftanstalten, in denen der Vollzug von kurzen Haftstrafen (bis sechs Monate), Untersuchungs-, Sicherheits- und Administrativhaft erfolgt.

Der Kanton Luzern stellt ab 2026 75 Haftplätze der JVA Wauwilermoos im offenen Vollzug als Konkordatsplätze für Männer zur Verfügung. In der JVA Grosshof sind 25 Plätze im geschlossenen Vollzug als Konkordatsplätze für Männer definiert.

3.2 Gemeinsamer Bericht der Strafvollzugskonkordate

Am 2. März 2026 veröffentlichen die Strafvollzugskonkordate der lateinischen Schweiz (CL), der Nordwest- und Innerschweiz (NWI) und der Ostschweiz (OSK) einen ersten [gemeinsamen Grundlagenbericht für die schweizerische Anstaltsplanung 2025 bis 2050](#). Mit dem Bericht wird eine gesamtschweizerisch konsolidierte Grundlage zur Planung der Justizvollzugsanstalten angestrebt. Die politische Würdigung und die politischen Entscheide hinsichtlich der Umsetzung der Handlungsempfehlungen fallen in den Kompetenzbereich der drei Strafvollzugskonkordate.

Der Bericht ist unterteilt in eine Ist-Analyse (Darstellung der Kapazitäten und Belegungen der Einrichtungen in den Konkordaten), eine Umfeldanalyse (Identifikation von Faktoren im Umfeld der Einrichtungen, die den Bedarf an Haftplätzen beeinflussen) sowie Entwicklungsszenarien (Prognosen bis 2030/2050 sowie Entwicklungsbedarf für ausgewählte Personengruppen). Der vorliegende Planungsbericht basiert in den Grundzügen auf dem Grundlagenbericht (fortan Konkordatsbericht). In den folgenden zwei Kapiteln sind wichtige Erkenntnisse des Konkordatsberichts zusammengefasst.

3.2.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Die gesellschaftlichen Entwicklungen wirken sich direkt auf die Infrastruktur, die Zusammensetzung der eingewiesenen Personen und die Anforderungen an den Straf- und Massnahmenvollzug aus und sind für die Anstalts- und Kapazitätsplanung von zentraler Bedeutung.

Ein wesentliches Merkmal ist die zunehmende Komplexität im Umgang mit Personen im Justizvollzug. Ein wachsender Anteil der eingewiesenen Personen weist psychische Erkrankungen, Suchtproblematiken oder komplexe persönliche und soziale Belastungen auf. Diese Mehrfachproblematiken erhöhen den Bedarf an Betreuung, Behandlung und Sicherheit und stellen erhöhte Anforderungen an Personal, Infrastruktur sowie an die Zusammenarbeit mit dem Gesundheits- und Sozialwesen.

Gleichzeitig verändern sich Art und Schwere der Delikte, die zum Freiheitsentzug führen. Vermögensdelikte wie Diebstahl oder Verkehrsdelikte waren in der Zeit der Corona-Pandemie rückläufig, stiegen bis 2024 wieder an und sind 2025 erneut leicht zurückgegangen (-3,5 %; [Polizeiliche Kriminalstatistik 2025](#)). Gleichzeitig nehmen komplexe Gewalt- und Beziehungsdelikte, die digitale sowie die organisierte Kriminalität an Bedeutung zu. Damit steigt der Anteil Haftfälle mit erhöhtem Sicherheits- und Betreuungsbedarf, insbesondere in der Untersuchungshaft, im geschlossenen Vollzug und im Massnahmenvollzug.

Auch die Bevölkerungsentwicklung hat einen wesentlichen Einfluss auf den Justizvollzug. Mit einer wachsenden Bevölkerung steigt der Bedarf an Haft- und Vollzugsplätzen linear an. Weiter führen die zunehmende gesellschaftliche Vielfalt und der wachsende Anteil älterer eingewiesener Personen zu veränderten Bedürfnissen, etwa bei der medizinischen Versorgung, der Betreuung und der Unterbringung. Auch gesellschaftliche Entwicklungen und ein abnehmender Respekt gegenüber

Strafverfolgung und Justiz können die Herausforderungen zusätzlich verstärken. Ein hoher Anteil Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit, teilweise ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, bringt zudem besondere rechtliche und organisatorische Anforderungen mit sich.

Schliesslich ist der Justizvollzug vermehrt von hoher Dynamik und kurzfristigen Schwankungen geprägt. Kurze Haftdauern führen zu häufigen Ein- und Austritten, gleichzeitig erhöht die enge Verflechtung mit Strafverfolgung, Gerichten und ausländerrechtlichen Verfahren die Anforderungen an die Planung, die Steuerung und die Flexibilität. Gleichzeitig bestehen hohe gesellschaftliche Erwartungen, dass der Justizvollzug sowohl die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet als auch einen wirksamen Beitrag zur Resozialisierung leistet.

Diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führen insgesamt zu einem Justizvollzug, der betreuungsintensiver, komplexer und weniger planbar ist. Für die kantonale Anstaltsplanung bedeutet dies, dass Kapazitäten nicht nur mengenmässig, sondern auch qualitativ differenziert, betrieblich flexibel und langfristig ausgerichtet bereitgestellt werden müssen.

3.2.2 Haftplatzsituation in der Schweiz

Die gesamtschweizerische Haftplatzsituation ist angespannt. Je nach Art des Regimes im Straf- und Massnahmenvollzug variiert die Auslastung deutlich. Der Konkordatsbericht weist auch eine unterschiedliche Auslastung in den verschiedenen Regionen aus: Das NWI-Konkordat wies im Jahr 2024 eine durchschnittliche Belegungsrate von 92 Prozent aus. Zum Vergleich: Das Konkordat der lateinischen Schweiz operierte mit 103 Prozent im Überlastungsbereich, und das Ostschweizer Konkordat wies eine mittlere Belegungsrate von 83 Prozent aus. Eine gleichmässige Verteilung zwischen den Konkordaten ist aus sprachlichen und logistischen Gründen nicht möglich bzw. wäre sehr ineffizient.

Im Zeitraum 2000 bis 2024 hat die Anzahl Haftplätze schweizweit zugenommen. Da die ständige Wohnbevölkerung im gleichen Zeitraum stärker gewachsen ist als die Zahl der Haftplätze, sank die schweizweite Anzahl Haftplätze je 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner von 91 im Jahr 2000 auf 78 im Jahr 2025.

Schweizweit standen im Jahr 2024 rund 7251 Haftplätze über alle Vollzugsarten hinweg (Untersuchungs- und Sicherheitshaft, geschlossener und offener Strafvollzug, Massnahmenvollzug) zur Verfügung. Aufgrund von Trennungsgeboten, Sicherheitsanforderungen und der notwendigen Differenzierung sind die Plätze nur eingeschränkt austauschbar, sodass bereits bei hohen Belegungsraten effektive Engpässe entstehen.

Zur Entlastung sind schweizweit mehrere Ausbau- und Umnutzungsprojekte vorgesehen. Gemäss Konkordatsbericht sollen bis 2035 insgesamt rund 800 zusätzliche Plätze geschaffen oder funktional aufgewertet werden. Diese Ausbauten betreffen unterschiedliche Haftregimes, insbesondere den geschlossenen Vollzug, die Untersuchungshaft sowie den Massnahmenvollzug. Trotz dieser Projekte geht der Bericht davon aus, dass weiterhin keine strukturellen Reserven vorhanden sein werden, da Bevölkerungswachstum, veränderte Kriminalitätsmuster und steigende Anforderungen an die Betreuung, die Sicherheit und die Trennung die Nachfrage weiter erhöhen werden. Zudem kommt der Bericht zum Schluss, dass die Haftplatzsituation im Westschweizer- wie auch im NWI-Konkordat in den Bereichen U-Haft und geschlossener Vollzug auch bei zeitgerechter Realisation aller Vorhaben angespannt bleiben wird.

Im NWI-Konkordat standen 2024 insgesamt rund 2430 Haftplätze zur Verfügung. Die durchschnittliche Belegungsrate lag bei 92 Prozent, wobei einzelne Bereiche, insbesondere die

Untersuchungshaft, der geschlossene Vollzug und der Massnahmenvollzug, an der Kapazitätsgrenze betrieben wurden. Trotz geplanter Ausbauten bestehen im NWI-Konkordat kaum betriebliche Reserven, sodass kurzfristige Belastungsspitzen oder Verschiebungen zwischen Haftregimes nur begrenzt aufgefangen werden können. Der Konkordatsbericht kommt deshalb zum Schluss, dass auch im NWI-Konkordat strukturelle Engpässe über alle Haftformen hinweg fortbestehen werden.

Die grössten Versorgungslücken bestehen schweizweit im stationären Massnahmenvollzug nach Artikel 59 ff. [StGB](#). Bereits 2024 überstieg der Bedarf die verfügbaren spezialisierten Plätze in Kliniken und Wohnheimen um rund 15–20 Prozent. Neben der quantitativen Unterdeckung ist insbesondere die qualitative Eignung der Plätze – vor allem im stationären psychiatrischen Bereich – unzureichend. Dies führt dazu, dass betroffene Personen länger in Übergangs- oder ungeeigneten Vollzugsplätzen verbleiben, als es fachlich angezeigt wäre.

Knapp 10 Prozent der Personen im Freiheitsentzug waren 2024 in Kliniken oder Wohnheimen untergebracht, überwiegend zum Vollzug therapeutischer Massnahmen. Auch im NWI-Konkordat besteht trotz rechnerisch ausreichender Platzzahlen kaum betrieblicher Spielraum, da die Kapazitäten weitgehend ausgelastet sind und der geplante Ausbau vor allem die Verwahrung betrifft. Der Konkordatsbericht geht deshalb davon aus, dass selbst bei Umsetzung der vorgesehenen Projekte bis 2035 schweizweit eine strukturelle Versorgungslücke bei den therapeutischen Massnahmenplätzen bestehen bleibt.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Herausforderungen sowie der demografischen und sozialen Entwicklungen leitet der Konkordatsbericht drei strategische Handlungsfelder für die zukünftige Ausrichtung des Justizvollzugs ab:

- Ein bedarfsgerechter und vorausschauender Ausbau der Vollzugskapazitäten ist erforderlich, insbesondere im geschlossenen Vollzug und im Bereich der stationären Massnahmen.
- Es braucht gezielte Versorgungsstrategien für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen, namentlich für psychisch erkrankte Personen, für Personen mit Suchtthematiken und für Personen mit erhöhtem Betreuungs- oder Sicherungsbedarf.
- Eine zukunftsgerichtete Anstaltsplanung erfordert eine verstärkte Koordination und Abstimmung über Kantons- und Systemgrenzen hinweg.

Der Bericht betont abschliessend, dass Infrastrukturprojekte frühzeitig und vorausschauend anzugehen sind und nicht erst bei akuten Engpässen. Politische Entscheide im Justizbereich sollen möglichst entlang der gesamten Prozesskette – von der Strafverfolgung über die Gerichte und den Vollzug bis zur Bewährung – koordiniert getroffen werden.

4 Justizvollzug im Kanton Luzern

4.1 Die Justizkette

Die wirksame Bekämpfung von Kriminalität setzt ein abgestimmtes Zusammenspiel von Strafverfolgung (Polizei und Staatsanwaltschaft), Gerichten und Justizvollzug voraus. Diese Bereiche sind funktional eng miteinander verbunden und beeinflussen sich gegenseitig in ihrer Leistungsfähigkeit.

Entscheide und Entwicklungen in der Strafverfolgung und bei den Gerichten wirken sich direkt auf den Justizvollzug aus. Die Anzahl und die Dauer der Verfahren, der Einsatz von Untersuchungshaft sowie Art und Umfang der Sanktionen bestimmen die Belegung, die Fluktuation und die Anforderungen an den Vollzug. Umgekehrt beeinflussen verfügbare Vollzugskapazitäten und spezialisierte Angebote die Platzierungspraxis und den zeitlichen Ablauf der Verfahren.

Ressourcenanpassungen in einzelnen Bereichen entfalten ihre Wirkung daher nicht isoliert. Zusätzliche Ressourcen bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft führen mittel- bis langfristig zu einer stärkeren Inanspruchnahme der nachgelagerten Bereiche, insbesondere der Untersuchungshaft sowie des Straf- und Massnahmenvollzugs. Für die Planung ist die Justizkette deshalb als Gesamtsystem zu betrachten. Eine isolierte Optimierung einzelner Institutionen kann Belastungen verlagern, ohne die Gesamtleistungsfähigkeit zu erhöhen.

Abb. 3 illustriert die Vollzugsstufen von der Festnahme bis zur Entlassung und die entsprechenden Zuständigkeiten. Ergänzende Erläuterungen folgen in den nächsten Kapiteln.

STUFE	ZUSTÄNDIGKEITEN
Vorläufige Festnahme	Polizei
Untersuchungshaft	Zwangsmassnahmengericht ZMG (auf Antrag Staatsanwaltschaft)
Sicherheitshaft	Anklage Staatsanwaltschaft > ZMG (auf Antrag Verfahrensleitung Gericht)
(Vorzeitiger Straf- / Massnahmen-vollzug)	Gesuch Klient > Entscheid Verfahrensleitung > VBD
Urteil	Gericht
Vollzug	VBD (nach rechtskräftigem Urteil) > Entscheid Verfahrensleitung > Vollzug VBD
Stufenvollzug	VBD
Entlassung	VBD

Abb. 3: Übersicht Vollzugsstufen und Zuständigkeiten

4.2 Rolle der Strafverfolgung

Die Polizei bildet den operativen Einstiegspunkt der Justizkette. Sie ist für die Entdeckung, Abklärung und erste Einordnung von Straftaten zuständig, sichert Beweise, identifiziert beschuldigte Personen und entscheidet im Rahmen ihrer Kompetenzen über erste Zwangsmassnahmen. Durch ihre Einsatzpraxis, Prioritätensetzung und Ermittlungsintensität beeinflusst sie massgeblich, welche Fälle der Staatsanwaltschaft zugeführt werden, in welchem Umfang Verfahren eröffnet werden und wie rasch diese vorangetrieben werden.

An diese Vorarbeit knüpft die Staatsanwaltschaft an, die in der Justizkette eine zentrale Scharnier- und Steuerungsfunktion einnimmt. Sie steuert den Übergang von der Strafverfolgung in den Justizvollzug, indem sie Strafverfahren führt, Zwangsmassnahmen (z. B. Untersuchungshaft) beantragt und durch Strafbefehle oder Anklagen über Art und Abschluss der Sanktion (mit-)entscheidet.

Heute werden über 92 Prozent aller strafrechtlichen Sanktionen in der Schweiz im Strafbefehlsverfahren ausgesprochen, in einzelnen Kantonen sogar bis zu 95 Prozent. Der überwiegende Teil der Sanktionsentscheide liegt damit bei der Staatsanwaltschaft und nicht bei den Gerichten, was ihre faktische Steuerungswirkung innerhalb der Justizkette sichtbar macht. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass weit über 90 Prozent der Strafbefehle im Kanton Luzern Bussen oder Geldstrafen betreffen, sodass sich der direkte Einfluss auf den Justizvollzug wiederum relativiert.

Die Entscheide der Staatsanwaltschaft haben dennoch unmittelbare Auswirkungen auf den Justizvollzug: Anordnung und Verlängerung der Untersuchungshaft beeinflussen die Belegung und die Auslastung der Haftplätze; die Wahl der Sanktionsform, insbesondere der Einsatz kurzer unbedingter Freiheitsstrafen sowie die Umwandlung von Bussen und Geldstrafen in Ersatzfreiheitsstrafen, steuert Eintritt, Dauer und Vollzugsart; und die in Strafbefehlen enthaltenen Auflagen und Weisungen prägen die Vollzugsplanung, die Platzierung und die Betreuung.

4.3 Rolle der Gerichte

Den Gerichten kommt eine konzentrierte und qualitativ zentrale Rolle zu. Sie entscheiden insbesondere in komplexen, streitigen oder schweren Verfahren, bei denen Freiheitsstrafen längerer Dauer, stationäre Massnahmen oder Verwahrungen im Raum stehen, sowie bei Einsprachen gegen Strafbefehle. Gerichtliche Entscheide prägen damit zwar zahlenmässig nur einen kleineren Teil der Sanktionen, haben jedoch aufgrund der längeren Haftdauern, der erhöhten Betreuungs- und Sicherheitsanforderungen und der Bindung von spezialisierten Vollzugskapazitäten eine überproportionale Wirkung auf den Justizvollzug.

Zudem übernehmen die Gerichte eine zentrale rechtsstaatliche Kontroll- und Auslegungsfunktion. Durch die Interpretation und Konkretisierung des geltenden Rechts beeinflussen sie massgeblich die Sanktionspraxis, insbesondere hinsichtlich der Anordnung und Ausgestaltung von Freiheitsstrafen, Massnahmen und Verwahrungen. Ihre Entscheide setzen verbindliche rechtliche Leitplanken und wirken damit über den Einzelfall hinaus strukturierend auf die Praxis der Strafverfolgungs- und Vollzugsbehörden.

Insbesondere bei langen Freiheitsstrafen und stationären Massnahmen hat die gerichtliche Urteilspraxis einen wesentlichen Einfluss auf den langfristigen Kapazitätsbedarf und die strukturelle Ausrichtung des Justizvollzugs.

4.4 Der Vollzugs- und Bewährungsdienst (VBD)

Der VBD ist die zentrale kantonale Fachstelle für den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen und Massnahmen im Kanton Luzern (§ 4 Abs. 1 [JVV](#)). Er trägt die Verantwortung für die operative Umsetzung von Strafbefehlen und gerichtlichen Urteilen und sorgt für einen rechtskonformen, sicherheitsorientierten und auf Resozialisierung ausgerichteten Straf- und Massnahmenvollzug.

Zu den zentralen Aufgaben des VBD gehören die Zuweisung der verurteilten Personen in eine geeignete Vollzugseinrichtung sowie die Festlegung und laufende Anpassung des Vollzugsregimes. Der VBD entscheidet im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeiten über Vollzugslockerungen, deren Ausgestaltung und allfälligen Widerruf sowie über bedingte oder definitive Entlassungen. Diese Entscheide stützen sich auf strukturierte Risiko- und Prognosebeurteilungen sowie auf fachliche Einschätzungen der beteiligten Stellen.

Der VBD stellt dabei ein koordiniertes Übergangs- und Entlassungsmanagement sicher, führt die Bewährungshilfe, überwacht die Einhaltung von Auflagen und Weisungen und leitet bei Abweichungen geeignete Massnahmen ein. In diesem Aufgabenbereich ergibt sich ein anspruchsvolles

Spannungsfeld zwischen dem gesetzlichen Auftrag des VBD, dem Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit und den Rechten der eingewiesenen Personen.

Ein weiteres wichtiges Tätigkeitsfeld des VBD ist die Durchführung deliktorientierter Lernprogramme. Diese Programme werden je nach Fallkonstellation im Rahmen einer Verfahrenssistierung nach Artikel 55a [StGB](#), als Weisungen der Staatsanwaltschaft oder während, beziehungsweise am Ende, des Vollzugs angeordnet.

Zurzeit führen die Mitarbeitenden des VBD zwei Lernprogramme durch: «Partnerschaft ohne Gewalt», das sich an Personen richtet, die innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten Partnerschaft Gewalt ausgeübt oder angedroht haben, sowie das deliktorientierte Interventionsprogramm «Do it» für Personen, die ein Gewalt- oder Vermögensdelikt begangen haben und ein spezifisches Rückfallrisiko aufweisen.

Ergänzend dazu ist die Schulung der Mitarbeitenden für ein Lernprogramm für Sexualstraftäterinnen und Sexualstraftäter gemäss Artikel 94 [StGB](#) geplant. Eine erste Anwendung im Kanton Luzern ist frühestens ab 2027 realistisch.

Der VBD erbringt die Durchführung von Lernprogrammen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung auch für die Kantone Obwalden, Nidwalden, Uri und Schwyz.

4.5 Strafvollzug

Der Strafvollzug im Kanton Luzern erfolgt grundsätzlich in den zwei Justizvollzugsanstalten Grosshof und Wauwilermoos sowie zusätzlich ausserkantonale mittels Konkordatsplätzen sowie reservierter Haftplätze. Siehe hierzu [Kapitel 5](#).

4.6 Massnahmenvollzug

Im Kanton Luzern stehen derzeit keine Plätze für den stationären Massnahmenvollzug zur Verfügung. Der Vollzug erfolgt deshalb über vertragliche Regelungen mit ausserkantonalen Institutionen. In der Psychiatrischen Klinik Königsfelden (AG) hat der Kanton Luzern acht Plätze reserviert und zurzeit werden diese acht Plätze auch alle durch den Kanton Luzern belegt (Stand September 2026). Die Plätze in den ausserkantonalen Institutionen sind insgesamt weitgehend ausgelastet, die Verfügbarkeit ist stark eingeschränkt und die Kosten entsprechend hoch. Das führt dazu, dass in einem spürbaren Anteil der Fälle die notwendige Therapie nicht unmittelbar gewährleistet werden kann. Entsprechend kommt es teilweise zu längeren Wartezeiten bis zur geeigneten Unterbringung in einer spezialisierten Einrichtung. Diese Wartezeiten liegen im Kanton Luzern über dem Durchschnitt vergleichbarer Konkordats- und Landeswerte.

Fehlende Kapazitäten in spezialisierten Einrichtungen, insbesondere im psychiatrisch-therapeutischen Bereich, führen dazu, dass Personen mit psychischen Störungen oder Erkrankungen vorübergehend im ordentlichen Strafvollzug, namentlich in der JVA Grosshof, untergebracht werden müssen. Dies ist insbesondere deshalb herausfordernd, weil vielfach komplexe psychiatrische Mehrfachdiagnosen vorliegen. Besonders häufig sind schwere psychische Erkrankungen sowie substanzbezogene Störungen. Ebenfalls verbreitet sind Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen. Diese Mehrfachbelastungen erhöhen die Anforderungen an Therapie, Betreuung und Vollzugsorganisation erheblich. Die daraus resultierenden strukturellen und fachlichen Herausforderungen werden in [Kapitel 6.4](#) vertieft dargestellt.

In der JVA Grosshof ist heute keine stationäre psychiatrische Behandlung möglich. Die Betreuung beschränkt sich auf eine ambulante, symptomorientierte Stabilisierung durch die Luzerner

Psychiatrie (Lups), die eine spezialisierte stationäre Unterbringung insbesondere in akuten Krisensituationen aber nicht ersetzen kann. Zusätzlich ist die psychiatrische Notfallversorgung während der Nacht und an Wochenenden im Kanton Luzern nicht verfügbar, was die Situation weiter verschärft.

4.7 Vollzug von Sanktionen gegen Jugendliche

Im Jugendstrafrecht nimmt gemäss Artikel 2, 26 und 42 Absatz 1 der schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO) vom 20. März 2009 (SR [312.1](#)) die Jugendanwaltschaft nicht nur die Funktion der Strafverfolgungsbehörde wahr, sondern ist zugleich Vollzugsbehörde. Sie verantwortet die Anordnung, Umsetzung und Überwachung der jugendstrafrechtlichen Sanktionen und Massnahmen und steuert den Vollzug damit fallbezogen und prozessnah. Diese Konzentration von Verfahrens- und Vollzugszuständigkeiten ermöglicht eine engere Verzahnung von Sanktionierung, Betreuung und erzieherischer Ausrichtung, stellt jedoch zugleich erhöhte Anforderungen an die Koordination mit spezialisierten Vollzugseinrichtungen sowie mit dem Kinder-, Jugend- und Sozialbereich dar.

Jugendliche stellen im Justizvollzug eine besonders sensible Personengruppe dar. Sie müssen strikt von erwachsenen eingewiesenen Personen getrennt werden, was hohe infrastrukturelle und organisatorische Anforderungen mit sich bringt. Zudem befinden sich Jugendliche in einer prägenden Entwicklungsphase und benötigen eine alters- und entwicklungsadäquate Betreuung, die sich deutlich von der regulären Strafvollzugsroutine unterscheidet. Fehlende Reife, geringe Frustrationstoleranz und impulsives Verhalten erhöhen die Anfälligkeit für Gewalt, Gruppendruck und Radikalisierung. Eine jugendgerechte Struktur mit Bildung, Sport, pädagogischer Begleitung und festen Bezugspersonen ist Voraussetzung für eine wirksame Resozialisierung.

Im Kanton Luzern stehen keine eigenen Vollzugsplätze für Jugendliche zur Verfügung. Wird ein Freiheitsentzug ausgesprochen, muss dieser in einer ausserkantonalen Jugendeinrichtung vollzogen werden. Auch in den angrenzenden Zentralschweizer Kantonen bestehen keine freien oder kurzfristig verfügbaren Kapazitäten. Die Platzierung ist entsprechend aufwendig und mit Wartezeiten verbunden, zumal Fälle aus dem Kanton Luzern in den ausserkantonalen Einrichtungen in der Regel keine Priorität geniessen. Jährlich fallen etwa drei bis vier längere Freiheitsentzüge an.

4.8 Kostenentwicklung

Die Kosten für den Justizvollzug sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und steigen weiter an. Gemäss Schätzung werden sie sich in den Jahren von 2021 bis 2029 verdoppeln.

in MCHF	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Budget	15.4	17.3	19.3	21.4	22.6	26.0	27.6	29.2	31	31
Nachtragskredit	2.3	1.9	1.2	1.2	1.1*					
Budget inkl. Nachtragskredit	17.7	19.2	20.5	22.6	22.6					
Rechnung	18.4	19.5	21.9	23	23.2					
Überschreitung	+0.7	+0.3	+1.4	+0.4	+0.5					

* Es handelt sich in diesem Fall um eine bewilligte Kreditüberschreitung, nicht um einen Nachtragskredit.

Tab. 5: Rechnung 2021–2025, Budget gemäss AFP 2027–2030 sowie Nachtragskredit bzw. bewilligte Kreditüberschreitung der Kostgelder im Justizvollzug

Die dargestellte Kostenentwicklung ist sowohl auf strukturelle Faktoren als auch auf externe Rahmenbedingungen zurückzuführen und betrifft sämtliche Bereiche des Justizvollzugs. Massgebend sind insbesondere:

- steigende Fallzahlen,
- ein daraus resultierender erhöhter Personalbedarf,
- die zunehmende Komplexität des Vollzugs,
- fehlende Kapazitäten für eine angemessene Unterbringung bzw. ausserkantonale Unterbringung.

Vor diesem Hintergrund sind die Kostgelder als kostentreibender Faktor zu nennen. Diese werden zwischen den Kantonen für die Unterbringung eingewiesener Personen verrechnet und laufend an die Teuerung sowie an die effektiven Vollzugskosten angepasst. Zurzeit ist eine Harmonisierung der Kostgelder zwischen den Kantonen im Gang. Insbesondere grössere Kantone wie Bern oder Zürich fordern eine Vollkostendeckung, was mittelfristig zu weiter steigenden Kostgeldern führen dürfte, schlussendlich aber einen kostendeckenden Betrieb der Konkordatsplätze zur Folge hat.

Im Kanton Luzern ist insbesondere die ausserkantonale Unterbringung von U-Haftfällen kostenintensiv. Diese Kosten haben sich von 2020 zu 2024 quasi verdoppelt, sind im Jahr 2025 aber wieder markant gesunken.

Kosten ausserkantonale Unterbringung U-Haft (in Fr.)

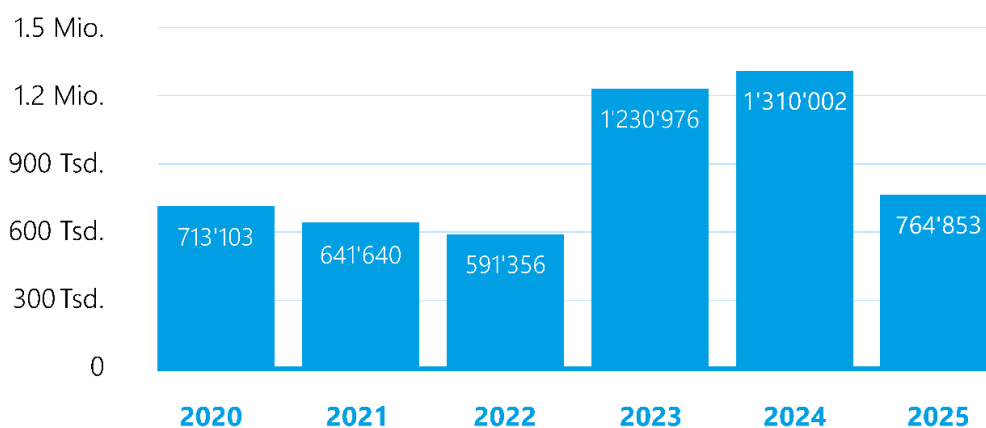


Abb. 4: Kosten ausserkantonale Unterbringung in der U-Haft

Ebenso kostenintensiv ist der Massnahmenvollzug. Die Kosten pro Tag liegen deutlich über jenen des Strafvollzugs, was auf die therapeutische Ausrichtung und die hohen Betreuungs- und Sicherheitsanforderungen zurückzuführen ist. Zudem zeigen sich in diesem Bereich lange und tendenziell zunehmende Aufenthaltsdauern. Diese Entwicklung dürfte anhalten, solange die Zahl der Massnahmenurteile hoch bleibt und es selten zu Entlassungen kommt; eine wirksame Gegensteuerung wäre nur auf nationaler Ebene möglich. In der Fachliteratur wird darauf hingewiesen, dass der schweizerische Massnahmenvollzug strukturell zu langen und teilweise unbestimmten Aufenthaltsdauern neigt, da klare zeitliche Begrenzungen fehlen und Entlassungen stark prognoseabhängig sind.¹

¹ Vgl. dazu Anna Coninx, *Massnahmen als zeitlich unbestimmte Zweckstrafen: Kritik und Lösungsvorschläge*, 2025, Universität Luzern, [Link](#).

Kosten ausserkantonale Unterbringung Massnahmenvollzug (in Fr.)

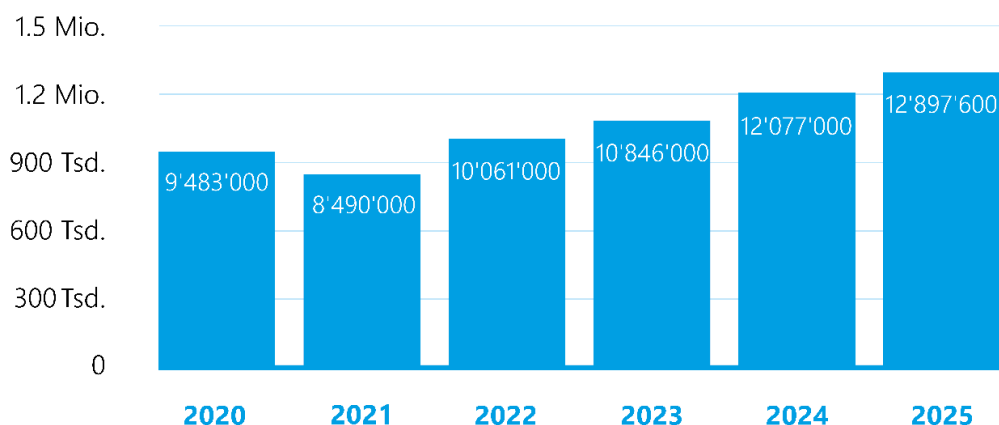


Abb. 5: Kosten ausserkantonale Unterbringung Massnahmenvollzug

Die steigenden Kosten im Justizvollzug spiegeln sich auch in der Rechnung und im Budget der Jugendanwaltschaft wider. In den vergangenen Jahren sind in diesem Bereich die Kosten laufend gestiegen.

in MCHF	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Budget	1.24	1.18	1.18	1.18	1.18	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Bewilligte Kreditüberschreitung					1.02					
Budget revidiert	1.24	1.18	1.18	1.18	2.2					
Rechnung	0.91	1.14	1.8	2.56	2.97					
Überschreitung (+); Unterschreitung (-)	-0.33	-0.04	+0.62	+1.38	+0.77					

Tab. 6: Rechnung 2021–2025 und Budget gemäss AFP 2027–2030

5 Justizvollzugsanstalten im Kanton Luzern

Der Justizvollzug komplettiert die in [Kapitel 4.1](#) eingeführte Justizkette. Im Kanton Luzern gibt es einerseits die JVA Grosshof (geschlossener Vollzug) sowie die JVA Wauwilermoos (offener und geschlossener Vollzug).

5.1 Justizvollzugsanstalt Grosshof



Abb. 6: Eingang Justizvollzugsanstalt Grosshof

Die Justizvollzugsanstalt Grosshof in Kriens nahm ihren Betrieb 1998 mit 76 Haftplätzen auf. Im Jahr 2017 wurde die Kapazität erstmals erweitert. 2023 folgte die Inbetriebnahme einer neuen Eintritts- und Integrationsabteilung sowie neuer Spazierhöfe. Die Platzzahl konnte damit schrittweise erhöht werden. Seit Herbst 2024 verfügt die JVA Grosshof über 121 Haftplätze. Die jüngste Kapazitätssteigerung wurde durch eine Erhöhung der Anzahl Betten pro Zelle erreicht.

Haftregime	Anz. Plätze Männer	Anz. Plätze Frauen	Total
Normalvollzug	70	7	77
U-Haft / Sicherheitshaft	39	5	44
Total	109	12	121

Tab. 7: Übersicht Anzahl Plätze JVA Grosshof

Eine Mehrfachbelegung der Zellen bei Personen mit psychischen Auffälligkeiten ist aus Sicherheitsgründen nicht möglich. Die volle Kapazität der Plätze kann entsprechend nur selten ausgenutzt werden und ist von der Konstellation der eingewiesenen Personen abhängig.

5.1.1 Auslastung

Die Auslastung der JVA Grosshof ist sehr hoch und beträgt im Schnitt der letzten Jahre 99,4 Prozent. Dieser Wert hält sich seit mehreren Jahren und eine Besserung ist nicht zu erwarten.

5.1.2 Haftregime

In der JVA Grosshof werden unterschiedliche Vollzugsarten durchgeführt. Diese Vielfalt ist der Mischung aus Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt geschuldet. Für die meisten der Haftarten gelten gesetzliche Trennungsgebote, was den Betrieb äusserst anspruchsvoll macht.

- Freiheitsstrafen im Normalvollzug,
- Ersatzfreiheitsstrafen,
- Einschliessungsstrafen gemäss Jugendstrafgesetz ([JstG](#)),
- Untersuchungshaft,
- Sicherheitshaft,
- vorläufige Festnahmen,
- fürsorgerische Unterbringungen gemäss Artikel 426 des Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR [210](#)),
- Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (nur übergangsweise),
- ausserdienstliche, militärische Arresthaft,
- Abteilung für Frauen (Art. 377 Abs. 2 [StGB](#)),
- Personen im Massnahmenvollzug, die auf eine Platzierung in einer geeigneten Einrichtung warten.

Da die meisten dieser Haftformen von kurzer Dauer sind, weist die JVA Grosshof eine hohe Fluktuation auf. Durchschnittlich werden pro Jahr über 1400 Ein- und Austritte verzeichnet, was einer täglichen Bewegung von rund vier Personen entspricht. Da Ein- und Austritte hauptsächlich an Werktagen erfolgen, konzentriert sich die effektive Fluktuation auf durchschnittlich rund sechs Personen pro Tag.

Neben der hohen Fluktuation stellen auch die korrekte Platzierung und Betreuung der eingewiesenen Personen erhebliche Anforderungen an den Betrieb. Die Trennungsgebote – etwa zwischen Jugendlichen und Erwachsenen oder zwischen Untersuchungs- und Strafhaft – schränken die betriebliche Flexibilität ein.

5.1.3 Betreuung und Mitarbeitende

Die Betreuung der eingewiesenen Personen ist in den letzten Jahren insgesamt aufwendiger geworden, insbesondere aufgrund der Zunahme von Verhaltensauffälligkeiten, psychischen Belastungen sowie sprachlichen Barrieren und kulturellen Unterschieden. Dies führt zu einer erhöhten Belastung des Vollzugspersonals.

Der JVA Grosshof stehen aktuell 68,85 Vollzeitäquivalente (FTE) zur Verfügung. Daraus ergibt sich ein Betreuungsverhältnis von 1,00 Mitarbeitenden zu 1,75 eingewiesenen Personen. Die Konkordatsvorgaben stützen sich auf die Empfehlung des Bundesamts für Justiz, wonach im geschlossenen Vollzug ein Verhältnis von 1,00 zu 1,30 einzuhalten ist. Diese Empfehlung kann in der JVA Grosshof derzeit nicht eingehalten werden; bezogen auf die heutige Haftplatzzahl fehlen dafür rund 16 FTE.

Beschrieb	Kennzahl
Total Vollzugsplätze	121
Durchschnittliche Auslastung	99,4 %
Mitarbeitende FTE	68,85
Verhältnis Mitarbeitende – Eingewiesene	1:1,75

Tab. 8: Kennzahlen JVA Grosshof

Die JVA Grosshof ist gemäss [Organigramm](#) in vier Bereiche gegliedert: Betreuung, Gesundheit und Soziales, Sicherheit und Technik sowie Arbeit und Dienstleistungen. Zum Bereich Gesundheit und Soziales zählen der interne Sozialdienst und der Gesundheitsdienst. Der Bereich Arbeit und Dienstleistungen umfasst neben Küche und Hauswirtschaft auch die Arbeits- und Beschäftigungsangebote.

Der Betrieb wird von einer fünf- bis siebenköpfigen [Aufsichtskommission](#) begleitet und überwacht. Diese führt monatlich Besuche durch, überwacht den Betrieb und erstattet dem Justiz- und Sicherheitsdepartement Bericht. Über schwerwiegende Feststellungen wird das Departement unverzüglich informiert.

5.1.4 Beschäftigung

In Erfüllung der grundsätzlichen Arbeitspflicht nach Artikel 81, Absatz 1 [StGB](#) stehen in der JVA Grosshof rund 80 Arbeits- und Beschäftigungsplätze zur Verfügung:

Beschrieb	Anzahl Plätze
Arbeitsräume der Haftabteilungen	55
Verpflegung / Grossküche	8
Hausdienste der Haftabteilungen	7
Arbeitszelle Untersuchungshaft	4
Zellenarbeiten / Einzelhaft	3
Waschküche / Lingerie	2
Logistik / Warenlager	1

Tab. 9: Verfügbare Arbeits- und Beschäftigungsplätze JVA Grosshof

5.1.5 Geplante bauliche Massnahmen

Gemäss AFP 2027–2030 sind die folgenden Projekte vorgesehen. In [Kapitel 8](#) sowie in [Kapitel 9.1](#) wird dargelegt, welche zusätzlichen bzw. angepassten Ausbauvorhaben notwendig sind, um den Gesamthaftplatzbedarf zu decken.

Projekt	Realisierung	Kosten gemäss AFP 2027–2030
Erneuerung Optimierung Aufnahmetrakt	2026–2028	IR: 6,7 Mio. Fr.
Traktsanierung und Erdbebenertüchtigung	2029–2034	IR: 16,375 Mio. Fr.

Tab. 10: Übersicht Bauprojekte JVA Grosshof

5.2 JVA Wauwilermoos



Abb. 7: Luftansicht JVA Wauwilermoos

Im Wauwilermoos (Gemeinde Egolzwil) ist seit 1953 eine Justizvollzugsanstalt (vormals Strafanstalt) beheimatet. Zu Beginn der 1980er-Jahre begann der Bau der Strafanstalt in der heutigen Form. Die Gewerbebetriebe wurden laufend ausgebaut, 1996 wurde der Landwirtschaftsbetrieb und die Gärtnerei auf biologische Bewirtschaftung umgestellt. 2019 öffnete der Hofladen als Biomarkt Möösli. Von 2010 bis 2021 wurde das Ausschaffungsgefängnis des Kantons Luzern im Wauwilermoos betrieben.

5.2.1 Auslastung

Die durchschnittliche Auslastung im offenen Vollzug der JVA Wauwilermoos lag in den vergangenen Jahren bei rund 99,8 Prozent, was einer Vollauslastung gleichkommt.

5.2.2 Haftregime

Der Fokus der JVA Wauwilermoos liegt auf dem offenen Vollzug. Im Jahr 2024 beschloss unser Rat Massnahmen, um den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen (EFS) auszubauen. In der Folge wurde der Pavillon E, ehemals als Ausschaffungsgefängnis genutzt, für den geschlossenen Vollzug umgebaut. Seit dem 1. Juli 2025 können in der JVA Wauwilermoos zusätzlich zwölf Plätze für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen genutzt werden.

Als Kompensation für den Wegfall offener Plätze im Pavillon E steht seit Anfang Juli 2025 eine zusätzliche Containeranlage zur Verfügung. Die Kapazität des offenen Vollzugs konnte dadurch erhalten bzw. per Anfang 2026 um sieben Plätze erhöht werden. Das gesetzliche Trennungsgebot zwischen dem offenem und dem geschlossenen Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen kann aufgrund der klaren Trennung der zwei bestehenden Haftregimes eingehalten werden.

Beschrieb	Kennzahl
Plätze im offenen Vollzug (ab 1. Januar 2026)	75
Auslastung im offenen Vollzug	99,8 %
Plätze im geschlossenen Vollzug (EFS)	12
Auslastung EFS (August–Dezember 2025)	91 % (Mittelwert)
Mitarbeitende FTE	65,4
Verhältnis Mitarbeitende – Eingewiesene im offenen Vollzug	1:1,35

Tab. 11: Kennzahlen JVA Wauwilermoos

5.2.3 Betreuung und Mitarbeitende

Die JVA Wauwilermoos beschäftigt 65,4 FTE. Für den offenen Vollzug resultiert daraus ein Betreuungsverhältnis von 1,00 Mitarbeitenden zu 1,35 eingewiesenen Personen.

Die Anstalt gliedert sich in die Bereiche Zentrale Dienste, Vollzug, Betriebe sowie Sicherheit und Infrastruktur. Der Gesundheits- und der Sozialdienst sind dem Vollzug zugeordnet, während der Bereich Betriebe den Feldbau, die Tierhaltung, die Gärtnerei, den Hofladen, die Maschinen, die Fertigung bzw. Montage sowie die Küche umfasst. Die Ersatzfreiheitsstrafen werden im Bereich Sicherheit und Infrastruktur organisiert und abgewickelt.

Wie die JVA Grosshof verfügt auch die JVA Wauwilermoos über eine fünf- bis siebenköpfige [Aufsichtskommission](#), die als Beratungs- und als Überwachungsgremium fungiert.

5.2.4 Beschäftigung

In Erfüllung der grundsätzlichen Arbeitspflicht nach StGB stehen in der JVA Wauwilermoos folgende Arbeits- und Beschäftigungsplätze zur Verfügung:

Beschrieb	Anzahl Plätze
Feldbau	10
Tierhaltung	12
Gärtnerei	16
Hofladen & Fleischverarbeitung	4
Montage & Fertigung	13
Maschinen & Metall	15
Innerer Dienst (inkl. Wäscherei)	8
Küche	6

Tab. 12: Arbeits- und Beschäftigungsangebot JVA Wauwilermoos

Der landwirtschaftliche Betrieb der JVA Wauwilermoos ist der grösste Bio-Bauernhof im Kanton Luzern und ein zentraler Pfeiler der Beschäftigung im Vollzug. Angesichts der veränderten Zusammensetzung der eingewiesenen Personen und ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit stösst der körperlich geprägte Beschäftigungsfokus jedoch an Grenzen und bietet nur begrenzte

Anschlussmöglichkeiten. Deshalb ist zu prüfen, wie die Landwirtschaft als Beschäftigungsfeld und Eigenbetrieb künftig sinnvoll ausgestaltet werden soll.

5.2.5 Geplante bauliche Massnahmen

Gemäss AFP 2027–2030 sind die folgenden Projekte vorgesehen. In [Kapitel 8](#) sowie in [Kapitel 9.1](#) wird dargelegt, welche zusätzlichen bzw. angepassten Ausbauvorhaben notwendig sind, um den Gesamthaftplatzbedarf zu decken.

Projekt	Realisierung	Kosten gemäss AFP 2027–2030 / Investitionen kantonale Hochbauten
Gesamtsanierung und Erweiterung JVA Wauwilermoos auf 100 Plätze	2030–2034	IR: 70,65 Mio. Fr. für Projektierung und Realisierung

Tab. 13: Übersicht Bauprojekte JVA Wauwilermoos

6 Herausforderungen

Die Herausforderungen des Justizvollzugs im Kanton Luzern sind komplex und vielschichtig. Sie stehen in einem engen, mehrdimensionalen Wirkungszusammenhang.

6.1 Steigende Fallzahlen

Die polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons Luzern weist seit 2021 steigende bzw. hohe Fallzahlen aus. 2025 wurden 27'188 Straftaten registriert. Dies entspricht ziemlich genau dem Vorjahr, in dem 27'200 Straftaten verzeichnet wurden.

Für den Justizvollzug ist nicht nur die Menge, sondern auch die qualitative Entwicklung der Delikte von Bedeutung. Gewaltstraftaten haben mit 1746 Fällen (+12 % gegenüber dem Vorjahr) einen neuen Höchststand erreicht; insbesondere schwere Gewalt nahm deutlich zu (+35 %). Diese Entwicklungen gehen mit erhöhten Sicherheitsanforderungen und komplexeren Vollzugsverläufen einher.

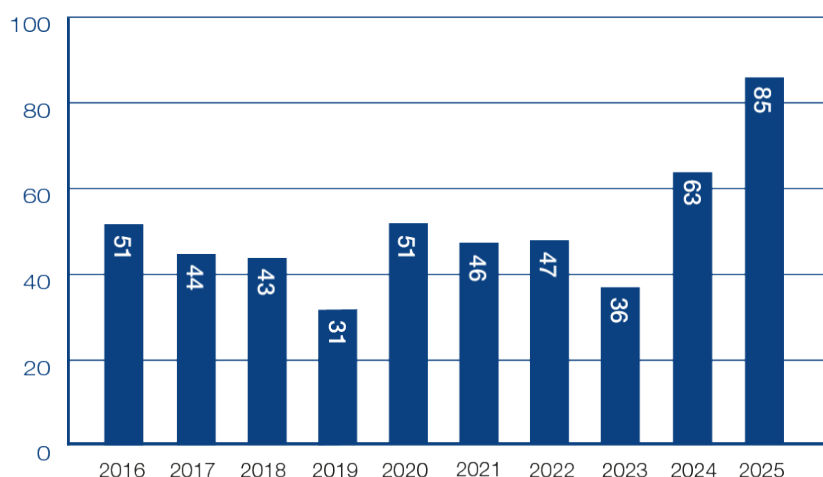


Abb. 8: Schwere Gewaltstraftaten im Kanton Luzern, 2016–2025, [Polizeiliche Kriminalstatistik 2025](#)

Gleichzeitig wächst die Bedeutung digitaler und organisierter Kriminalität, was zu mehr Haftfällen führt und die Strafverfolgungsbehörden in ressourcenintensive Verfahren bindet. Diese Entwicklung verstärkt den Druck auf Haftkapazitäten und spezialisierte Vollzugsangebote.

Besonders spürbar ist die hohe Belastung auch für das Personal in den Justizvollzugsanstalten. Wie bereits ausgeführt, werden insbesondere in der JVA Grosshof die konkordatlichen Vorgaben zur Betreuungsquote nicht erfüllt. Die Auswirkungen dieser Situation bei gleichzeitig steigendem Druck und zunehmender Komplexität zeigen sich unter anderem in einer seit 2020 deutlich erhöhten Fluktuation sowie einer anhaltend hohen Zahl von (Langzeit-)Ausfällen.

Die hohe Fluktuation ist auch deshalb besonders bedauerlich, da ein grosser Teil der neuen Mitarbeitenden umfassend ausgebildet wird und einen zweijährigen Lehrgang zur [Fachperson Justizvollzug](#) absolviert. Um diese Mitarbeitenden langfristig zu halten und die Fluktuationsrate zu senken, ist es in den kommenden Jahren unerlässlich, den Personalbestand nachhaltig zu stärken und den Personalaufbau schrittweise sowie im Einklang mit den Konkordatsvorgaben zu gestalten.

Handlungsfeld H1

- Ausbau und Spezialisierung der Ressourcen in der Strafverfolgung und im Justizvollzug gemäss Legislaturprogramm 2023–2027 sowie den genehmigten Berichten [OE 2030](#) (LuPol) und [B 45](#) zur Erhöhung der Stellen bei der Staatsanwaltschaft,
- Stärkung der Gewaltprävention gemäss [Aktions- und Massnahmenplan häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt](#),
- schrittweiser Ausbau des Personalbestands,
- enge Koordination aller involvierten Stellen.

6.2 Kapazitätsengpässe in der Untersuchungshaft

Die Unterbringung von Personen in der Untersuchungshaft stellt eine der grössten Herausforderungen im Justizvollzug dar und wirkt sich auf die gesamte Justizkette aus.

Von allen Haftformen weist die Untersuchungshaft die höchste Komplexität hinsichtlich Platzierung und Aufenthaltsdauer auf. Insbesondere das Trennungsgebot erschwert eine effiziente Unterbringung. Zusätzlich haben die Grösse der Kollusionsgruppen sowie die Anzahl und Dauer der Verfahren einen massgeblichen Einfluss auf den Bedarf an geeigneten Haftplätzen.

U-Haft-Fälle

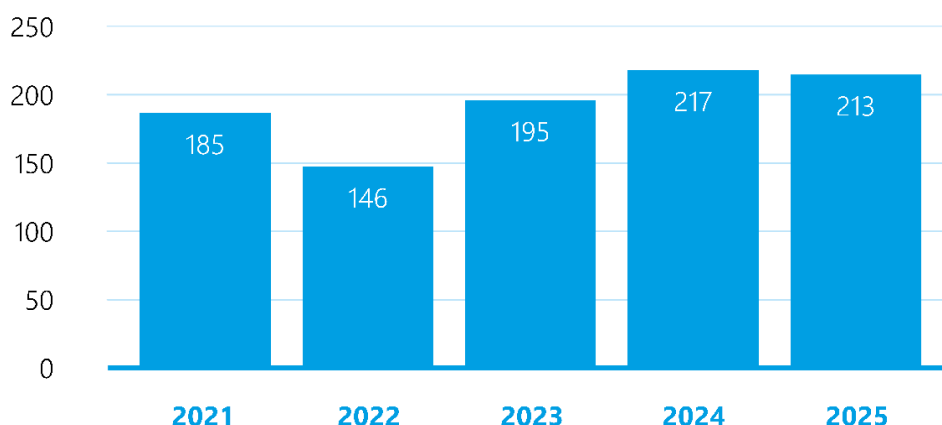


Abb. 9: Übersicht U-Haft-Fälle 2021–2025 (1 Fall = 1 Person)

Die U-Haft-Fälle nehmen seit 2022 kontinuierlich zu. Im Jahr 2025 resultierten aus den 213 Fällen über 12'963 U-Haft-Tage. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag 2024 bei 68 Tagen.

Im Kanton Luzern können derzeit rund 55 bis 65 Prozent der Personen in Untersuchungshaft kantonsintern untergebracht werden, für 35 bis 45 Prozent der betroffenen Personen sind ausserkantonale Haftplätze erforderlich.

Die Platzierung ist insbesondere bei Verfahren mit mehreren beschuldigten Personen anspruchsvoll, da eine getrennte Unterbringung zwingend ist. Gemäss Einschätzung der Polizei führen bereits Gruppen von drei oder mehr sich gleichzeitig in Untersuchungshaft befindlichen Personen dazu, dass schweizweit kaum geeignete Kapazitäten verfügbar sind. Die Situation hat sich seit dem Herbst 2025 zusätzlich verschärft, da mehrere Kantone keine U-Haft-Plätze mehr für externe Platzierungen zur Verfügung stellen konnten. Ohne verfügbare Plätze für die U-Haft wird die Arbeit der Strafverfolgung massiv erschwert und der Ermittlungsdruck nimmt ab – zulasten der Sicherheit im Kanton Luzern.

Die eingeschränkte Verfügbarkeit geeigneter Untersuchungshaftplätze führt zudem zu Verzögerungen bei der Platzierung, zu einer hohen Belastung der bestehenden Infrastruktur sowie zu erheblichen Zusatzaufwänden. Dazu zählen insbesondere lange und häufige Transporte zwischen Haftorten, Gerichten, Einvernahmen und medizinischen Einrichtungen. Die damit verbundenen Transportzeiten und -kosten sind bei ausserkantonalen Platzierungen beträchtlich und beeinträchtigen die Effizienz des Justizvollzugs zusätzlich. Zudem bergen die Transporte ein erhöhtes Kollusionsrisiko.

Diese Entwicklung verdeutlicht den strukturellen Handlungsbedarf im Bereich der Untersuchungshaft, insbesondere hinsichtlich ausreichender Kapazitäten, ausreichender Platzierungsflexibilität und der konsequenten Berücksichtigung der Trennungsanforderungen. Zurzeit wird der zusätzliche Bedarf auf 20 Plätze geschätzt.

Ergänzend zum Aufbau zusätzlicher kantonseigener Untersuchungshaftplätze ist vorgesehen, zusätzliche ausserkantonale U-Haft-Plätze dauerhaft zu reservieren, um die kurzfristige Platzierungsfähigkeit bei komplexen Verfahren und hohen Kollusionsanforderungen sicherzustellen.

Handlungsfeld H2

- Schaffung von U-Haft-Plätzen im Kanton Luzern
- Zusätzliche Reservation von ausserkantonalen U-Haft-Plätzen

6.3 Haftplatzdefizit im Strafvollzug

Die Belegung der Haftplätze im Kanton Luzern ist deutlich angespannter als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 92 Prozent. In den vergangenen Jahren lagen die durchschnittlichen Belegungswerte in der JVA Grosshof bei 99,4 Prozent und in der JVA Wauwilermoos bei 99,8 Prozent. Bei einer Vollausslastung fehlt den Justizvollzugsanstalten die notwendige Flexibilität, um die passende Unterbringung aller eingewiesenen Personen sicherzustellen.

Die Zunahme schwerer und komplexer Delikte erhöht den Bedarf an Plätzen im geschlossenen Vollzug, während der Handlungsspielraum innerhalb der Konkordate aufgrund der schweizweit hohen Auslastung immer kleiner wird. Gleichzeitig bestehen auch im offenen Vollzug Kapazitätsengpässe, was die stufenweise Öffnung des Vollzugs erschwert, Aufenthalte im geschlossenen Vollzug verlängert und die Vorbereitung auf die Wiedereingliederung beeinträchtigt.

Eine weitere Herausforderung stellen Intensivstraftäterinnen und Intensivstraftäter dar. Diese Personen begehen innerhalb kurzer Zeit wiederholt Straftaten und verursachen dadurch einen hohen Ermittlungs-, Verfahrens- und Vollzugsaufwand. Aufgrund der hohen Deliktfrequenz, ihrer Mobilität

sowie wiederholter Regelverstösse im Vollzug entstehen erhöhte Anforderungen an die Koordination, die Sicherheit und die Betreuung.

Neben dem quantitativen Defizit fehlen auch geeignete Plätze für Personen mit erhöhtem medizinischem oder pflegerischem Betreuungsbedarf. Diese erfordern eine enge Zusammenarbeit mit Spitälern oder Pflegeeinrichtungen, da im Justizvollzug die notwendige medizinische Infrastruktur, geeignete Gerätschaften und die Spezialisierung des Fachpersonals nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind.

Insgesamt ist der Aufbau zusätzlicher kantonseigener Kapazitäten im geschlossenen und offenen Vollzug erforderlich, um die Vollzugssicherheit und die Steuerungsfähigkeit nachhaltig sicherzustellen. Die zusätzlichen Plätze dienen in erster Linie der Unterbringung von Personen in der Zuständigkeit des Kantons Luzern.

Ergänzend zum Ausbau der Vollzugskapazitäten ist der verstärkte Einsatz von Haftalternativen von Bedeutung. Instrumente wie das Electronic Monitoring ermöglichen es, geeignete Freiheitsstrafen ganz oder teilweise ausserhalb einer Vollzugseinrichtung zu vollziehen und so den Vollzug zu entlasten, ohne die öffentliche Sicherheit zu beeinträchtigen. Voraussetzung dafür sind eine sorgfältige Fallselektion sowie stabile soziale und wohnliche Verhältnisse der betroffenen Personen.

Zudem kann eine verstärkte und professionalisierte Rückkehrberatung für eingewiesene Personen mit rechtskräftigem Landesverweis einen wichtigen Beitrag zur Entlastung des Justizvollzugs leisten. Dies gilt insbesondere für Intensivtäterinnen und Intensivtäter, da bei dieser Personengruppe aufgrund wiederholter Delinquenz ein erhöhtes Rückfall- und Wiedereinreiserisiko besteht (siehe [Motion M.283](#) von Luca Boog über Tracking von straffälligen Asylsuchenden). Durch frühzeitige Information, Begleitung und Vorbereitung der Rückkehr kann die freiwillige Ausreise nach dem Strafvollzug gefördert und das Risiko einer illegalen Wiedereinreise reduziert werden.

Handlungsfeld H3

- Schaffung von Plätzen für den geschlossenen Vollzug
- Schaffung von Plätzen für den offenen Vollzug
- Schaffung von geschlossenen Behandlungsplätzen für Personen mit körperlichen Erkrankungen und Pflegebedarf
- Verstärkter Einsatz von Haftalternativen
- Rückkehrberatung für eingewiesene Personen mit Landesverweis zur Verhinderung der Wiedereinreise
- Bildung einer Taskforce für Intensivtäterinnen und Intensivtäter

6.4 Wartezeiten im Massnahmenvollzug

Im Massnahmenvollzug fehlen Plätze für die Krisenintervention sowie für die stationäre (forensisch-)psychiatrische Behandlung. Die Zahlen, insbesondere für die Behandlung von psychischen Störungen, nahmen in den vergangenen Jahren stark zu.

Mittlerer Bestand nach Art der Massnahme

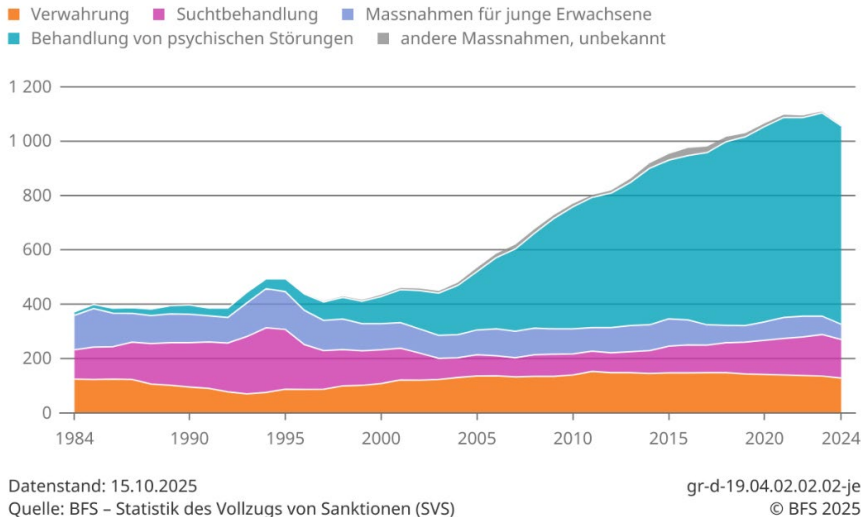


Abb. 10: Mittlerer Bestand nach Art der Massnahme im Vollzug, BFS 2025

Von total 61 verurteilten Personen (Stichtag 25. September 2026) mit einem Massnahmenvollzug warten derzeit vier Personen in der JVA Grosshof auf einen geeigneten Vollzugsplatz, das entspricht 6,6 Prozent der Fälle. Von diesen vier Klienten warten drei Personen seit knapp einem Jahr auf einen passenden Platz, eine Person wartet seit drei Monaten. 49 der 61 Personen befinden sich in einer stationären psychiatrischen Massnahme nach Artikel 59 [StGB](#). In den vergangenen Jahren konnte rund die Hälfte der Personen innerhalb von sechs Monaten einer Einrichtung zugewiesen werden. Bei der anderen Hälfte betrug die Wartezeit zwischen einem und drei Jahren.

Die Wartezeit auf einen geeigneten Therapieplatz in der JVA Grosshof ist für die betroffenen Personen herausfordernd. Eine längere Unterbringung in ungeeigneten Einrichtungen kann auch rechtliche Konsequenzen haben. [Urteil 2C 523/2021](#) des Bundesgerichts vom 25. April 2023, E 8.4; [BGE 149 | 366](#) E. 8.4 besagt, dass die Wartezeit eines psychisch kranken, schuldunfähigen Täters während 17 Monaten als konventionswidriger Freiheitsentzug (Art. 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ([EMRK](#))) zu bewerten sei. Die kantonalen Behörden haben sich nicht genügend um eine rasche und geeignete Platzierung bemüht. Auch das [Urteil 69502/17](#) vom 6. November 2025 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigte jüngst, dass die längerfristige Unterbringung psychisch kranker Personen in ungeeigneten Haftanstalten ohne angemessene Behandlung gegen Artikel 5 der EMRK verstösst. Beide Urteile zeigen, dass lange Wartezeiten aufgrund von Platzmangel nicht zulässig und die Behörden zu einer aktiven, breit angelegten Platzsuche verpflichtet sind. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass längere Wartezeiten nicht ausschliesslich auf fehlende Kapazitäten zurückzuführen sind. Sie können auch entstehen, wenn laufende Therapien abgebrochen werden oder eingewiesene Personen von Einrichtungen zurückgewiesen werden. Gründe hierfür können beispielsweise unkooperatives Verhalten oder gewalttätige Vorfälle sein, welche eine Weiterführung der Therapie in der betreffenden Institution erschweren oder verunmöglichen. In einzelnen Fällen waren betroffene Personen bereits in mehreren Anstalten untergebracht und wurden wiederholt zurückgewiesen. Vereinzelt führt dies dazu, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen keine Einrichtung mehr bereit ist, eine betroffene Person

aufzunehmen. Unter solchen Umständen gestaltet sich die zeitnahe Platzierung in einer geeigneten Institution für die zuständigen Behörden besonders anspruchsvoll.

Einen Behandlungsplatz in ausserkantonalen Einrichtungen zu finden, wird jedoch zunehmend schwieriger. Angesichts einer schweizweiten Unterdeckung, die sich auch in den kommenden Jahren nur minim verringert, muss der Kanton Luzern dafür sorgen, dass er zusätzliche Plätze selbst bereitstellen und über Partnerorganisationen betreiben kann. Aus Sicht der Lups ist der Aufbau einer eigenen forensisch-psychiatrischen Station weder fachlich noch wirtschaftlich sinnvoll. Eine solche Station würde eine ausgewiesene Spezialisierung sowie eine Mindestgrösse von 20 bis 30 Behandlungsplätzen voraussetzen. Eine entsprechende Spezialklinik ist derzeit nicht geplant und wird von der Lups auch nicht angestrebt.

Entsprechend wichtig ist es, die Anstrengungen zu verstärken und neben den bestehenden acht reservierten Plätzen in der psychiatrischen Klinik Königsfelden (AG) zusätzliche Plätze in bestehenden oder geplanten Einrichtungen zu sichern. Konkret sollen im geplanten Erweiterungsbau der Psychiatrischen Universitätsklinik Rheinau (ZH) fünf bis zehn weitere Plätze reserviert werden. Zudem wird geprüft, ob weitere Plätze in der Klinik Münsterlingen reserviert werden können.

Als Ergänzung zu diesen hochspezialisierten Vollzugsplätzen schlägt die Lups vor, in der JVA Grosshof eine forensisch begleitete Station zu schaffen, in der für den Massnahmenvollzug eingewiesene Personen während der Wartezeit fachgerecht betreut werden können.

Parallel dazu ist die psychiatrische Betreuung innerhalb der JVA Grosshof weiter zu verbessern. Dies umfasst insbesondere zusätzliche psychiatrische Visiten, eine verbesserte Verfügbarkeit fachärztlicher Unterstützung sowie klare Prozesse für den Umgang mit psychiatrischen Krisen. Damit einhergehend ist auch eine gezielte Unterstützung und Schulung des Vollzugspersonals im Umgang mit psychisch auffälligen Personen erforderlich, um die Belastung des Personals zu reduzieren und die Sicherheit im Vollzugsalltag zu erhöhen.

Handlungsfeld H4

- Verbesserung der psychiatrischen Betreuung in der JVA Grosshof
- Schaffung einer forensisch unterstützten Abteilung in der JVA Grosshof
- Reservation von Plätzen in der psychiatrischen Krisenintervention
- Reservation zusätzlicher Plätze in der geschlossenen Psychiatrie
- Unterstützung des Personals im Umgang mit psychisch auffälligen Personen

6.5 Defizite im Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen

Im Jugendbereich stellen ungeplante Freiheitsentzüge – insbesondere die Untersuchungshaft sowie kurzfristige Kriseninterventionen (Time-outs) – eine besondere Herausforderung dar, da innert kürzester Zeit geeignete Plätze bereitgestellt werden müssen. Besonders herausfordernd ist der Umgang mit einer zahlenmässig kleinen, jedoch sehr anspruchsvollen Gruppe sogenannter hochbelasteter Jugendlicher. Diese weisen häufig erhebliche psychische Vorbelastungen und ausgeprägte Verhaltensauffälligkeiten auf; hinzu kommen familiäre Belastungsfaktoren sowie Suchtmittelkonsum oder problematische Mediennutzung. Die Kombination aus erhöhter Gewaltbereitschaft und verminderter Impulskontrolle erschwert eine stabile Platzierung, da spezialisierte, eng betreute und zugleich sicherheitsgeeignete Unterbringungsangebote nur sehr begrenzt verfügbar sind.

Von 2022 bis 2024 hat sich die Anzahl der Untersuchungshafttage mehr als verdreifacht, während die Tage der Massnahmensicherung (Time-outs) auf konstant hohem Niveau verbleiben (siehe Tab. 14 auf der nächsten Seite). Insgesamt stieg die Zahl der Haftfälle zwischen 2022 und 2024 um

rund 25 Prozent, mit einem leichten Rückgang von knapp 6 Prozent im Jahr 2025. Diese Entwicklung führte im Jahr 2024 zu Mehrkosten im Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen und Massnahmen von insgesamt 1,39 Millionen Franken, im Jahr 2025 wurde eine bewilligte Kreditüberschreitung in der Höhe von 1,02 Millionen Franken gesprochen.

			<i>Haftarten</i>			<i>Vollzugsort</i>	
<i>Jahr</i>	<i>Total Fälle</i>	<i>Total Haft (Tage)</i>	<i>FE (Tage)</i>	<i>Massn. Si. (Tage)</i>	<i>U-Haft (Tage)</i>	<i>JVA Gro (Tage)</i>	<i>Ausser-kantonal (Tage)</i>
2022	1478	137	37	83	10	39	98
2023	1812	117	41	61	14	37	80
2024	1947	171	55	76	36	44	127
2025	1833	470	18	435	17	91	379

Tab. 14: Übersicht Sanktionen und Hafttage JUGA 2022–2025; FE = Freiheitsentzug, Massn. Si. = Massnahmen-sicherung resp. Time-outs

Stehen keine externen Jugendplätze zur Verfügung, erfolgt die Unterbringung übergangsweise in der JVA Grosshof unter Einhaltung des Trennungsgebots. Eine alters- und bedarfsgerechte Betreuung kann dort jedoch nicht gewährleistet werden.

Die Situation verdeutlicht einen strukturellen Mangel an Haft- und Massnahmensicherungsplätzen für Jugendliche. Dieser Mangel führt zu zusätzlichen Belastungen im Erwachsenenstrafvollzug, ohne den besonderen Bedürfnissen jugendlicher Eingewiesener angemessen Rechnung zu tragen.

Handlungsfeld H5

- Schaffung von Haft- und Kriseninterventionsplätzen für Jugendliche im Kanton Luzern

6.6 Steigende Anzahl Ersatzfreiheitsstrafen

Ersatzfreiheitsstrafen werden vollzogen, wenn eine rechtskräftig ausgesprochene Geldstrafe oder Busse trotz vorgängiger Betreuung nicht bezahlt und keine gleichwertige Ersatzleistung (z. B. gemeinnützige Arbeit) erbracht wird. Anstelle der finanziellen Sanktion folgt ein Freiheitsentzug von meist kurzer Dauer. Im Falle von Übertretungsbussen verjähren Ersatzfreiheitsstrafen nach drei Jahren, für Geldstrafen verjähren sie nach fünf Jahren.

Seit 2020 ist im Kanton Luzern ein kontinuierlicher Anstieg der Urteile zu Ersatzfreiheitsstrafen zu verzeichnen. 2025 wurden insgesamt 4878 Ersatzfreiheitsstrafen erledigt, 479 davon durch den Vollzug – das sind knapp 10 Prozent –, die restlichen Strafen wurden bezahlt oder sind verjährt. Ein grosser Teil der verjährten Strafen betrifft Personen mit Wohnsitz im Ausland. Als «übrige» Fälle werden jene Fälle bezeichnet, die aufgrund von Todesfall oder Abtretung an einen anderen Kanton abgeschlossen werden konnten.

Jahr	Erledigt	Bezahlt	Vollzogen	Verjährt	Übrige
2022	4844	3052	408	1279	105
2023	4428	2875	394	1064	95
2024	4155	2708	404	909	134
2025	4878	2844	479	1396	159

Tab. 15: Übersicht Ersatzfreiheitsstrafen in Anzahl Fälle

Schweizweit sind Ersatzfreiheitsstrafen heute der häufigste Eintrittsgrund in die Vollzugseinrichtungen. Ihr Stellenwert hat sich seit der Reform des Sanktionensystems 2007 deutlich erhöht. Während die Zahl der klassischen Freiheitsstrafen seit 2000 stark zurückgegangen ist, haben die Einweisungen aufgrund von Ersatzfreiheitsstrafen massiv zugenommen (Konkordatsbericht, S. 76).

Ersatzfreiheitsstrafen führen zu einer hohen Zahl kurzfristiger Einweisungen und damit zu einer ausgeprägten Fluktuation. Trotz der meist kurzen Aufenthaltsdauer binden sie knappe Kapazitäten und verursachen einen überproportionalen administrativen, organisatorischen und betreuerischen Aufwand. Dieser belastet insbesondere den VBD sowie die vollziehende Institution.

Offene Vollzugstage Ersatzfreiheitsstrafen

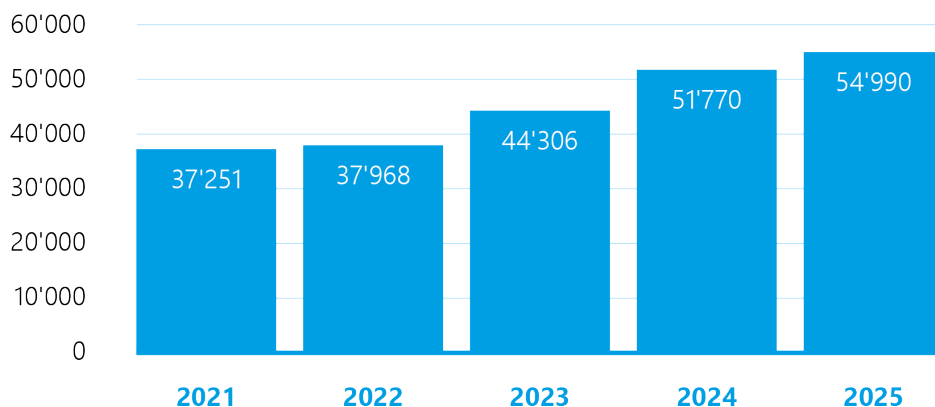


Abb. 11: Offene Vollzugstage im Bereich Ersatzfreiheitstrafen

Bei der Abarbeitung von Ersatzfreiheitsstrafen wendet der VBD eine konsequente Priorisierung anhand von Haftlisten an. Diese erfassen sämtliche Fälle, bei denen eine Verjährung droht, und ermöglichen deren bevorzugten Vollzug. Prioritär berücksichtigt werden Personen mit Wohnsitz im Inland, da der Vollzug von Strafen bei im Ausland lebenden Personen mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden ist und in vielen Fällen keine realistische Vollzugsperspektive besteht.

Die in den vergangenen Jahren geschaffenen zusätzlichen Plätze in der JVA Grosshof (9 Plätze) und in der JVA Wauwilermoos (12 Plätze) sind wichtig, reichen jedoch nicht aus, um die offenen Vollzugstage längerfristig wirksam zu reduzieren. Entsprechend sind ergänzende Massnahmen angezeigt, um Ersatzfreiheitsstrafen zu verhindern oder umzuwandeln.

Häufig betreffen Ersatzfreiheitsstrafen Personen in prekären sozialen und wirtschaftlichen Situationen, nicht selten mit Suchterkrankungen oder instabilen Lebensverhältnissen. Die kurze Haftdauer

entfaltet dabei nur eine begrenzte Wirkung und trägt kaum dazu bei, die zugrunde liegenden Problemlagen zu adressieren.

Ein Pilotprojekt soll prüfen, ob und wie bei dieser Personengruppe Bussen und damit auch der spätere Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen verhindert werden kann. Konkret soll im Rahmen eines Pilotprojekts für Klientinnen und Klienten des Drop-ins der Lups geprüft werden, ob die Abgabe eines Passepartouts im öffentlichen Verkehr zur Reduktion von Bussen und daraus resultierenden Ersatzfreiheitsstrafen beitragen kann. Dabei sind Kosten und Nutzen im Vergleich zur heutigen Situation systematisch zu evaluieren.

Für absprachefähige Personen sollen Instrumente wie das Electronic Monitoring oder die gemeinnützige Arbeit künftig gezielt ausgebaut werden. Die Umwandlung in gemeinnützige Arbeit kann rechtlich nur vor dem Ausspruch einer Ersatzfreiheitsstrafe erfolgen. Sobald eine Ersatzfreiheitsstrafe ausgesprochen ist, kann keine gemeinnützige Arbeit mehr angeordnet werden (Art. 79a, Abs. 2 [StGB](#)). Entsprechend gilt es, die bestehenden Prozesse – insbesondere zwischen dem VBD und der Staatsanwaltschaft – zu überprüfen und zu optimieren sowie die erforderlichen Strukturen für den Ausbau der gemeinnützigen Arbeit aufzubauen.

In diesem Zusammenhang ist auch der Aufbau einer spezialisierten Bussenumwandlungsstelle vorgesehen. Eine solche Stelle könnte absprachefähige Personen frühzeitig beraten, Zahlungslösungen oder Umwandlungen in gemeinnützige Arbeit koordinieren und damit wirksam dazu beitragen, den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen zu reduzieren. Gemäss Erfahrungsberichten aus dem Kanton Zürich kann dabei mit einer Einsparung von rund 2500 Hafttagen gerechnet werden. Die Stelle soll institutionell mit den Sozialdiensten der Gemeinden, mit arbeitsintegrativen Angeboten sowie Sucht- und Schuldenberatungsstellen vernetzt sein und in einem späteren Entwicklungsschritt nach Möglichkeit auch aufsuchende Sozialarbeit leisten.

Handlungsfeld H6

- Aufbau einer Bussenumwandlungsstelle
- Konsequente Nutzung der Möglichkeit zur Umwandlung von Strafen in gemeinnützige Arbeit
- Aufbau entsprechender Partnerschaften mit sozialen Einrichtungen oder Werken im öffentlichen Interesse
- Enge Koordination VBD und Staatsanwaltschaft bzgl. Bussen, Geldstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen
- Ausbau Electronic Monitoring im Bereich Ersatzfreiheitsstrafen
- Pilotprojekt im Bereich Mobilität in Zusammenarbeit mit Sozialdiensten und der Lups

6.7 Gestiegener Koordinationsaufwand beim VBD

Der VBD des Kantons Luzern ist für den Vollzug einer hohen Anzahl von Strafen und Massnahmen verantwortlich und stellt für jede verurteilte Person eine individuelle Vollzugslösung sicher. Im Jahr 2025 wurde der Vollzug von 6638 Strafen und Massnahmen durch den VBD koordiniert. Fehlende Haft-, Therapie- und Nachsorgeplätze erschweren die Platzierung zunehmend und führen zu aufwendigen, häufig mehrfachen Koordinationsprozessen zwischen verschiedenen Institutionen und Fachstellen. Hinzu kommt ein deutlich gestiegener administrativer und rechtlicher Aufwand aufgrund zunehmender gesetzlicher und verfahrensrechtlicher Vorgaben sowie höherer Anforderungen an die Dokumentation und Begründung von Vollzugsentscheiden.

Auch die Suche nach geeigneten Plätzen wird herausfordernder für den VBD. Mindestens jede zweite Person weist ein psychisches oder somatisches Problem auf und/oder benötigt Medikamente. Entsprechend sind gewisse Institutionen nicht bereit, diese Personen aufzunehmen.

Ausserkantonale untergebrachte Personen müssen vermehrt in die JVA Grosshof zurückversetzt werden, weil die Kantone die Plätze selbst benötigen oder die Personen aufgrund von Verstössen oder schwierigem Verhalten zurückgewiesen werden.

Im Massnahmenvollzug binden lange Aufenthaltsdauern sowie fehlende Klinik- und Nachsorgeplätze zunehmend Kapazitäten. Die wachsende Zahl psychiatrisch mehrfach belasteter Eingewiesener verzögert Vollzugsöffnungen und verlängert die Verweildauer weiter. Gleichzeitig bleibt der Handlungsspielraum innerhalb der bestehenden Strukturen begrenzt, während die Fallkomplexität zunimmt. Hinzu kommt ein hoher gesellschaftlicher Druck, der einen restriktiven Umgang mit Straftäterinnen und Straftätern sowie absolute Sicherheit fordert.

Vor diesem Hintergrund kommt einer fundierten und professionellen Risikobeurteilung bei gemeingefährlichen Straftäterinnen und -tätern eine zentrale Bedeutung zu. Sie bildet eine wesentliche Grundlage für sachgerechte Entscheide über Vollzugslockerungen und Entlassungen und trägt dazu bei, Sicherheitsinteressen und Resozialisierungsziele in Einklang zu bringen sowie unnötig lange Aufenthalte zu vermeiden.

Ebenso wichtig ist eine zentrale Haftplatzkoordination, um Platzierungen zu beschleunigen, Fehlbelegungen zu reduzieren und vorhandene Kapazitäten wirksamer zu nutzen. Vor diesem Hintergrund ist eine Weiterführung und Institutionalisierung der 2024 temporär eingeführten Haftplatzkoordination zwingend erforderlich. Ergänzend zur Weiterführung der Haftplatzkoordination ist im Hinblick auf die neu entstehenden Haftplätze auch das Haftfallmanagement der Luzerner Polizei zu stärken.

Handlungsfeld H7

- Weiterführung und Institutionalisierung der Haftplatzkoordination
- Ausbau Haftfallmanagement der Luzerner Polizei
- Ausbau der professionellen Risikobeurteilung von gemeingefährlichen Straftäterinnen und -tätern

6.8 Mangelnde Beschäftigungsangebote

Im Strafvollzug bestehen zunehmend Engpässe bei geeigneten Beschäftigungs- und Arbeitsangeboten. Gesellschaftliche Entwicklungen wie die Zunahme psychischer Erkrankungen, Suchterkrankungen, fehlende berufliche oder sprachliche Qualifikationen sowie instabile Erwerbsbiografien schränken die Arbeitsfähigkeit eines wachsenden Teils der eingewiesenen Personen ein. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Betreuung, die Sicherheit und die fachliche Begleitung.

Dies zeigt sich insbesondere in der JVA Wauwilermoos, wo die traditionell landwirtschaftlich geprägten Beschäftigungsangebote den heutigen Anforderungen an eine arbeitsmarktorientierte Wiedereingliederung nur noch bedingt entsprechen. Der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt gestaltet sich in diesem Sektor für viele Entlassene anspruchsvoll, wodurch der Integrationsnutzen begrenzt ist.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, wie die landwirtschaftlichen Arbeitsbereiche unter veränderten Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden können, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigungstauglichkeit, Betreuungsaufwand und Wirtschaftlichkeit.

Der Konkordatsbericht weist zudem darauf hin, dass der Bedarf an niederschweligen, betreuungsintensiven Beschäftigungsangeboten zunimmt, während die bestehenden Kapazitäten nicht ausreichen. Der Mangel an Beschäftigungsplätzen erschwert die Umsetzung der Vollzugspläne,

beeinträchtigt die Tagesstruktur und erhöht das Sicherheits- und Konfliktpotenzial im Vollzug. Zudem wird die Vorbereitung auf die Wiedereingliederung deutlich erschwert.

Handlungsfeld H8

- Bedarfsanalyse in der JVA Wauwilermoos für die künftige Ausrichtung und Organisation der Beschäftigung
- Evaluation des Landwirtschaftsbetriebs im Hinblick auf Beschäftigungstauglichkeit und Kosteneffizienz
- Schaffung von passenden Arbeits- und Beschäftigungsplätzen für eingewiesene Personen

7 Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zum Planungsbericht «Zukunft Justizvollzug Luzern» fand vom 1. April 2026 bis 10. Juli 2026 statt. Insgesamt gingen 14 Stellungnahmen ein von sechs Parteien, zwei Gemeinden, zwei Kliniken (LUKS und Lups), den Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern, dem Luzerner Anwaltsverband, der Caritas Zentralschweiz sowie dem Sekretariat der Strafvollzugskonkordate NWI und OSK.

Gesamthaft wurde der Planungsbericht als vollständig, zielgerichtet und wirksam beurteilt. Die Rückmeldungen bestätigen den ausgewiesenen Handlungsbedarf. Als besonders wirksam wurden der bedarfsgerechte Ausbau der Vollzugskapazitäten sowie der Ausbau von Alternativen zur Haft beurteilt.

Kritisch angemerkt wurde insbesondere, dass die Massnahmen nur aktuelle Symptome bekämpfen, aber keine längerfristige Entspannung der Situation herbeiführen würden. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende forderten deshalb eine längerfristige und vorausschauendere Bedarfs- und Kapazitätsplanung.

Unser Rat ist insbesondere dem Wunsch nach einer langfristig ausgerichteten Kapazitätsplanung gefolgt. Er errechnete den Gesamthaftplatzbedarf bis 2055 und erweiterte die Massnahmen entsprechend. Die detaillierten Berechnungen des Bedarfs sowie die erweiterten Massnahmen sind in den Kapiteln 8 und 9 zu finden, die finanziellen Auswirkungen werden in Kapitel 10 erläutert.

7.1 Rückmeldungen der Parteien und weiterer Stakeholder

7.1.1 Rückmeldungen der Parteien

Die Parteien beurteilen den Planungsbericht insgesamt positiv und anerkennen den ausgewiesenen Handlungsbedarf. Die Mitte stimmt dem Bericht ohne grundsätzliche Vorbehalte zu. Die SVP fordert eine stärkere Ursachenanalyse und eine Strategie zur Begrenzung des Haftplatzbedarfs, die FDP eine längerfristige Planung mit besonderem Augenmerk auf die Untersuchungshaft. Die SP verlangt eine stärkere Gewichtung von Prävention und Wiedereingliederung sowie einen rascheren Ausbau von Infrastruktur und Personal. Die Grünen sehen Lücken bei Grund- und Menschenrechten, Aufsicht und Reintegration. Die GLP wünscht eine langfristige Infrastrukturplanung, insbesondere für den therapeutischen Massnahmenvollzug.

Bei den Haftkapazitäten fordert die FDP eine langfristige Planung über 2035 hinaus und zusätzliche Lösungen für die Untersuchungshaft. Die SP verlangt einen rascheren Ausbau, während die GLP und die Grünen längerfristige Provisorien kritisch beurteilen. Die SVP fordert vor einem weiteren Ausbau eine Vermeidungsstrategie zur Begrenzung des Haftplatzbedarfs.

Alternativen zur Haft finden breite Unterstützung. Die Mitte, die FDP und die SP sehen insbesondere bei Ersatzfreiheitsstrafen und Electronic Monitoring weiteres Potenzial. Die Grünen unterstützen alternative Vollzugsformen, insbesondere die gemeinnützige Arbeit. Auch die SVP befürwortet solche Ansätze grundsätzlich, verbindet sie bei Personen ohne Aufenthaltsrecht jedoch mit weitergehenden Forderungen.

Bei der Prävention, der Resozialisierung und der Versorgung fordert insbesondere die SP eine stärkere Ausrichtung auf Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung. Die Grünen sehen Lücken bei der Reintegration und im Umgang mit vulnerablen Personen, die Mitte regt zeitgemässere Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten an.

Bei den Ressourcen fordert die SP einen rascheren Personalausbau und eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Gesundheits- und Sozialwesen. Die SVP weist ebenfalls auf die hohe Belastung des Personals hin und beurteilt die vorgesehenen Massnahmen und Zeitachsen als ungenügend.

7.1.2 Rückmeldungen der Gemeinden und kantonalen Institutionen

Die Rückmeldungen der teilnehmenden Gemeinden fallen positiv aus. Die Gemeinde Egolzwil unterstützt explizit den Ausbau der JVA Wauwilermoos. Die Stadt Kriens beurteilt insbesondere den bedarfsgerechten Ausbau sowie die Alternativen zur Haft als wirksam. Auch die Luzerner Psychiatrie (Lups) bewertet den Planungsbericht positiv.

Das Luzerner Kantonsspital (LUKS) beurteilt den Bedarf einer Behandlungsstation grundsätzlich als nachvollziehbar, einen Aufbau am LUKS aufgrund der hohen infrastrukturellen, personellen und finanziellen Anforderungen jedoch als kaum realisierbar. Bevorzugt wird der Einkauf von Plätzen in einer bestehenden Spezialeinrichtung. Alternativ soll vor einer Entscheidung über Standort, Betrieb und Finanzierung eine ergebnisoffene Standortevaluation beziehungsweise Machbarkeitsstudie durchgeführt werden.

7.1.3 Weitere Rückmeldungen

Die Rückmeldungen der weiteren Stakeholder fallen ebenfalls grundsätzlich positiv aus. Der Luzerner Anwaltsverband sieht insbesondere bei den Haftkapazitäten und im Massnahmenvollzug zusätzlichen Handlungsbedarf. Die Demokratischen JuristInnen Luzern sprechen sich dafür aus, Untersuchungshaftplätze möglichst vollständig im Kanton bereitzustellen, und weisen auf den Zielkonflikt zwischen dem Ausbau der Strafverfolgungsbehörden und der angestrebten Entlastung des Justizvollzugs hin.

Ein Schwerpunkt der Rückmeldungen liegt bei den Ersatzfreiheitsstrafen. Der Anwaltsverband und die Demokratischen JuristInnen fordern einen stärkeren Einsatz gemeinnütziger Arbeit und anderer Ersatzmassnahmen. Die Caritas Zentralschweiz spricht sich für eine aufsuchende und sozialarbeiterisch ausgerichtete Bussenumwandlungsstelle sowie deren Vernetzung mit der Schuldenberatung aus. Die Demokratischen JuristInnen regen zudem eine Überprüfung der Praxis der Staatsanwaltschaft bei Verbindungsbussen an.

Caritas und die Demokratischen JuristInnen unterstützen zudem das Pilotprojekt Mobilität und regen dessen Ausweitung auf weitere Zielgruppen an.

In der Gesamtschau kritisiert Caritas Zentralschweiz insbesondere fehlende Schlussfolgerungen aus den Daten zu den EFS und zur Vollzugspopulation, namentlich mit Blick auf Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, und fordert ein stärkeres Engagement auf Bundesebene. Die

Demokratischen JuristInnen wünschen eine klarere Definition und stärkere Konkretisierung präventiver Massnahmen.

Das Sekretariat der Strafvollzugskonkordate NWI und OSK betont schliesslich die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit und der Kooperation mit spezialisierten Fachstellen. Spezifische Leistungen sollen dort eingekauft werden, wo die erforderlichen Kompetenzen und geeigneten Angebote bereits vorhanden sind.

7.2 Anregungen und Anträge

Nachfolgend werden die genannten Anregungen und Anträge aus der Vernehmlassung zusammenfassend dargestellt, ergänzt durch die Stellungnahme unseres Rates sowie den daraus resultierenden Anpassungen im vorliegenden Planungsbericht.

7.2.1 Bedarfsgerechter Ausbau

Langfristige Planung und Haftplatzkapazitäten

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende fordern eine vorausschauendere Planung und zusätzliche Vollzugskapazitäten, insbesondere bei der Untersuchungshaft. Die FDP regt in diesem Zusammenhang die Prüfung eines eigenen Untersuchungshaftgefängnisses an. Weiter werden ein beschleunigter Ausbau der JVA Wauwilermoos, eine regelmässige Überprüfung der Kapazitätsentwicklung sowie langfristige Lösungen anstelle von Provisorien gefordert. Das Sekretariat der Strafvollzugskonkordate weist darauf hin, dass die Kapazitäten für die Untersuchungshaft grundsätzlich durch den Kanton sicherzustellen sind.

Diesen Anliegen wird mit einer erweiterten Kapazitätsplanung gemäss [Kapitel 8](#) und der neuen Massnahme 1b Rechnung getragen. Gemeinsam mit der Dienststelle Immobilien soll eine langfristige Immobilienstrategie für den Justizvollzug erarbeitet werden. Teil dieser langfristigen Strategie ist eine Arealstudie für die JVA Grosshof, welche die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten des Standorts aufzeigt. Ein separates Untersuchungsgefängnis ist derzeit nicht vorgesehen.

Aufgrund des ausgewiesenen zusätzlichen Bedarfs soll die JVA Wauwilermoos bereits in der ersten Etappe auf 160 statt 100 Plätze ausgebaut werden. Angesichts des hohen Haftplatzbedarfs auch in den Nachbarkantonen können die zusätzlichen Kapazitäten sowohl für Luzerner als auch für ausserkantonale Einweisungen genutzt werden. Es ist von einer hohen Auslastung der zusätzlichen Plätze auszugehen, wodurch eine flexible und wirtschaftliche Nutzung der geschaffenen Kapazitäten gewährleistet werden kann.

In der JVA Grosshof ist anstelle weiterer Containerlösungen ein Erweiterungsbau mit 25 geschlossenen Haftplätzen vorgesehen. Die Traktsanierung und die Erdbebenerüchtigung der JVA Wauwilermoos sollen auf den Zeitraum nach 2035 verschoben werden, um den laufenden Betrieb nicht zusätzlich zu belasten.

Kurzfristig sollen die Haftplätze für Frauen in ein Provisorium bei der JVA Wauwilermoos verlegt werden. Dadurch werden in der JVA Grosshof zwölf zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft frei. Eine menschenrechtskonforme Unterbringung im Provisorium wird sichergestellt.

Siehe dazu die Massnahmen 1a, 1b, 4 und 5 in [Kapitel 9.1](#) sowie die zusätzlichen Ausführungen in [Kapitel 8](#).

Personalausbau

Die SP beantragt, den mit Massnahme 6 vorgesehenen Personalausbau im Justizvollzug vorzuziehen. Statt während fünf Jahren jährlich 3 FTE sollen während drei Jahren jährlich 5 FTE geschaffen werden.

Ein zeitlich vorgezogener und stärkerer Ausbau der Personalressourcen ist nicht vorgesehen. Mit dem schrittweisen Ausbau um jährlich 3 FTE kann das angestrebte Betreuungsverhältnis in einem realistischen Zeitraum erreicht, die finanzielle Mehrbelastung über mehrere Jahre verteilt und gleichzeitig eine nachhaltige Rekrutierung und Einarbeitung des zusätzlichen Personals sichergestellt werden.

7.2.2 Alternativen zur Haft

Bussenumwandlungsstelle

Die Caritas fordert, die geplante Bussenumwandlungsstelle möglichst aufsuchend und sozialarbeiterisch auszurichten und systematisch mit bestehenden Angeboten der Schuldenberatung zu vernetzen. Bereits im Strafbefehl und in der Mahnung soll zudem auf Schuldenberatungsstellen sowie weitere geeignete soziale Anlaufstellen hingewiesen werden.

In einem ersten Schritt soll die Massnahme 8 in der vorgesehenen Form umgesetzt und die Stelle aufgebaut werden. Eine stärkere aufsuchende Ausrichtung soll im Rahmen der Weiterentwicklung zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Die Vernetzung mit der Schuldenberatung ist bereits vorgesehen; in [Kapitel 6.6](#) wurde sie explizit ergänzt.

Unser Rat erachtet zudem eine frühzeitige Information über Schuldenberatungsstellen und weitere geeignete soziale Anlaufstellen als sinnvoll. Im Rahmen der Umsetzung der Bussenumwandlungsstelle wird geprüft, wie entsprechende Hinweise in die bestehenden Abläufe und Informationsmittel integriert werden können.

Electronic Monitoring

Beim Electronic Monitoring bestehen unterschiedliche Einschätzungen. Während die SP und die Demokratischen JuristInnen Luzern einen verstärkten Einsatz befürworten und rasche Umsetzungsschritte fordern, sprechen sich die Grünen für einen begrenzten Einsatz aus. Die FDP regt eine rasche, kantonsübergreifend koordinierte Prüfung des dynamischen Electronic Monitorings an.

Das passive Electronic Monitoring wird im Kanton Luzern bereits eingesetzt. Der VBD prüft laufend eine Ausweitung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten.

Die Einführung des dynamischen Electronic Monitorings, insbesondere zum Schutz vor häuslicher Gewalt, wird derzeit interkantonal koordiniert geprüft. Aufgrund der technischen und organisatorischen Anforderungen ist eine isolierte Einführung im Kanton Luzern nicht zweckmässig. Der Kanton beteiligt sich deshalb an der interkantonalen Prüfung und stimmt das weitere Vorgehen darauf ab.

7.2.3 Spezifische Versorgungsstrategien für besonders betroffene Gruppen

Jugendhaftplätze

Die Grünen fordern eine zurückhaltende Praxis beim Freiheitsentzug von Jugendlichen, insbesondere bei Personen unter 15 Jahren, sowie bei der Administrativhaft. Die SP fordert eine prioritäre Umsetzung der Massnahme 10 zur Schaffung eigener Jugendhaftplätze.

Ein Freiheitsentzug als Strafe ist gemäss Jugendstrafgesetz erst ab dem vollendeten 15. Altersjahr möglich. Jugendliche unter 15 Jahren können jedoch in Untersuchungshaft genommen werden. Eine Unterbringung in einer JVA erfolgt dabei nur ausnahms- und übergangsweise.

Die Abklärungen für eigene Jugendhaftplätze laufen und haben hohe Priorität. Eine frühere Realisierung als im Massnahmenplan vorgesehen ist aufgrund der notwendigen konzeptionellen, betrieblichen und infrastrukturellen Abklärungen derzeit nicht absehbar.

Die ausländerrechtliche Administrativhaft gehört nicht zum Justizvollzug und ist daher nicht Gegenstand des vorliegenden Planungsberichts. Siehe dazu [Kapitel 2.1.4](#).

Forensisch-psychiatrische Behandlungsplätze

Die GLP regt die Prüfung einer eigenen kantonalen Anstalt für den psychiatrisch-therapeutischen Massnahmenvollzug an.

Nach Abklärungen mit der Luzerner Psychiatrie (Lups) erachtet unser Rat den Einkauf von Plätzen in bestehenden spezialisierten Einrichtungen als zweckmässigste Lösung. Mehrere dieser Einrichtungen planen einen Ausbau ihrer Kapazitäten. Durch die Reservation zusätzlicher Plätze soll der künftige Bedarf abgesichert werden. Auf eine eigene kantonale Einrichtung wird insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels verzichtet.

Psychiatrische Notfallversorgung

Die SP fordert eine Verstärkung der psychiatrischen Betreuung am Abend und an Wochenenden sowie eine raschere Umsetzung der fachlichen Unterstützung des Personals im Umgang mit psychisch auffälligen Personen (Massnahme 16).

Mit Massnahme 12 wird eine Notfallbetreuung eingeführt, die jederzeit und damit auch abends und an Wochenenden zur Verfügung steht. Die fachliche Unterstützung des Personals im Umgang mit psychisch auffälligen Personen gemäss Massnahme 16 wird bereits heute im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten umgesetzt. Ab 2028 ist eine gezielte Verstärkung dieses Angebots vorgesehen.

Hafterstehungsfähigkeit

Die Grünen regen an, die Hafterstehungsfähigkeit vor dem Haftantritt besser medizinisch abzuklären, um gesundheitliche Risiken frühzeitig zu erkennen.

Die Hafterstehungsfähigkeit wird bereits heute vor der Zuführung in die JVA geprüft. Bestehen aufgrund des körperlichen oder psychischen Gesundheitszustands Zweifel, zieht die Polizei einen Amtsarzt oder eine Amtsärztin bei. Zusätzlich führt der Gesundheitsdienst bei jeder Aufnahme in die JVA Grosshof eine medizinische Eintrittsabklärung durch. Bei Bedarf werden weitere medizinische oder psychiatrische Abklärungen und Behandlungen eingeleitet.

Damit bestehen bereits heute zwei sich ergänzende medizinische Abklärungen. Eine zusätzliche Massnahme ist daher nicht vorgesehen.

Behandlungsstation für Personen mit körperlichen Erkrankungen und Pflegebedarf

Das Luzerner Kantonsspital (LUKS) beurteilt eine Umsetzung der geplanten Behandlungsstation am bestehenden Standort aufgrund der hohen Anforderungen an Infrastruktur und Personal als unrealistisch. Es beantragt deshalb, zunächst eine Standortevaluation beziehungsweise Machbarkeitsstudie durchzuführen und auf eine vorgängige Festlegung des Standorts zu verzichten.

Zur Erarbeitung von entsprechenden Lösungsmöglichkeiten wird unter Einbezug des Luzerner Kantonsspitals und der Luzerner Psychiatrie eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Dienststelle MZJ gebildet. Innerhalb dieser Gruppe soll eruiert werden, wo und in welcher Form stationäre Behandlungs- und Pflegeplätze realisiert werden können.

Massnahme 11 wurde entsprechend angepasst: Massnahme 11a definiert neu die Schaffung von drei Pflegeplätzen in der JVA Grosshof, Massnahme 11b die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung verschiedener Varianten eines geschlossenen medizinischen Settings.

7.2.4 Kooperation und Koordination

Haftplatzkoordination

Die Massnahmen im Handlungsfeld Kooperation und Koordination werden grundsätzlich positiv beurteilt. Von mehreren Seiten wird eine raschere Umsetzung der zentralen Haftplatzkoordination (Massnahme 19) angeregt.

Die zentrale Haftplatzkoordination wird bereits heute umgesetzt und ist bis 2029 befristet sichergestellt. Massnahme 19 sieht deshalb nicht deren erstmalige Einführung, sondern ab 2029 die definitive Institutionalisierung vor. Eine vorzeitige Institutionalisierung bringt keinen zusätzlichen praktischen Nutzen und ist daher nicht vorgesehen.

7.2.5 Gewaltprävention und Resozialisierung

Resozialisierung

Die SP und die Grünen fordern eine stärkere Ausrichtung des Justizvollzugs auf Resozialisierung und Wiedereingliederung. Die SP regt insbesondere arbeitsmarktorientierte Beschäftigungs- und Bildungsangebote, den Ausbau digitaler Kompetenzen sowie eine zentrale Anlauf- und Unterstützungsstelle für haftentlassene Personen an.

Die Vorbereitung auf den Haftaustritt beginnt bereits mit der Vollzugsplanung bei Haftantritt und wird während des gesamten Vollzugs durch den VBD begleitet. Dazu gehören unter anderem soziale Beratung, psychologische und medizinische Betreuung, die Förderung sozialer Kontakte und einer geregelten Tagesstruktur sowie Beschäftigungs- und Bildungsangebote.

Nach dem Haftaustritt werden die betroffenen Personen bei Bedarf durch den Bewährungsdienst weiter begleitet. Es finden regelmässige Gespräche statt, und bei Bedarf werden weitere Fachstellen einbezogen.

Der Aufbau digitaler Kompetenzen ist bereits Bestandteil der Resozialisierung und wird laufend weiterentwickelt. Mit dem Projekt «Smart Prison» soll dieser Bereich weiter ausgebaut und die eingewiesenen Personen auf die Stellensuche und den digitalisierten Alltag vorbereitet werden.

Die Arbeits- und Beschäftigungsangebote werden mit Massnahme 22 weiterentwickelt. Da die bestehenden Angebote bereits während des Vollzugs ansetzen und bei Bedarf über den Haftaustritt hinausreichen, erachtet unser Rat eine zusätzliche zentrale Anlauf- und Unterstützungsstelle derzeit nicht als notwendig.

Ausbau der Prävention

Ein Ausbau von Prävention, Früherkennung und psychischer Gesundheitsversorgung wird angeregt. Die SP fordert zudem eine stärkere Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Frauen im Justizvollzug.

Ein Ausbau der Prävention und der psychischen Gesundheitsversorgung ist auch unserem Rat ein wichtiges Anliegen. Massnahmen ausserhalb des Justizvollzugs sind jedoch nicht Gegenstand dieses Planungsberichts. Auf zusätzliche Massnahmen wird daher verzichtet.

Dies gilt auch für die spezifischen Bedürfnisse von Frauen, die bereits heute insbesondere bei der Unterbringung, der Betreuung, der Gesundheitsversorgung und der Vollzugsgestaltung berücksichtigt werden.

Rückkehrberatung

Die Grünen regen an, die vorgesehene Rückkehrberatung auf weitere Personengruppen, insbesondere auf Personen mit Flüchtlingsstatus, auszuweiten. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit der vorgesehenen Rückkehrberatung von anderen Vernehmlassungsteilnehmenden kritisch beurteilt.

Eine Ausweitung der Rückkehrberatung auf den Asylbereich ist bereits geplant, erfolgt jedoch ausserhalb des Justizvollzugs und wird deshalb nicht in die Massnahme aufgenommen. Die Erfahrungen des Kantons Zürich zeigen positive Ergebnisse: Dort wurde die Rückkehrberatung nach einer dreijährigen Pilotphase Anfang 2026 in den Regelbetrieb überführt.

Pilotprojekt Mobilität

Caritas Zentralschweiz und die Demokratischen JuristInnen Luzern unterstützen das Pilotprojekt Mobilität (Massnahme 26) und regen eine Ausweitung auf weitere Zielgruppen, etwa Personen in der Nothilfe oder Inhaberinnen und Inhaber einer KulturLegi, an.

Das Pilotprojekt untersucht, ob die Abgabe eines Passepartouts an eine klar definierte Zielgruppe zur Reduktion von Bussen und Ersatzfreiheitsstrafen beitragen kann. Gestützt auf die Ergebnisse könnte in einem zweiten Schritt eine Ausweitung geprüft werden.

7.2.6 Übergreifende Themen

Einhaltung der Menschenrechte

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende betonen die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte sowie angemessener Haftbedingungen. Insbesondere der längerfristige Einsatz von Containerlösungen wird kritisch beurteilt. Auch bei provisorischen Haftplätzen seien die verfassungs- und menschenrechtlichen Anforderungen jederzeit einzuhalten. Die FDP fordert zudem bauliche Verbesserungen der bestehenden Polizeizellen an der Kasimir-Pfyffer-Strasse bis zur Inbetriebnahme des Sicherheitszentrums Rothenburg (SZR).

Die Grund- und Menschenrechte der eingewiesenen Personen sind unabhängig von der Art der Unterbringung jederzeit zu gewährleisten. Dies gilt auch für provisorische Haftplätze.

Die Containeranlage der JVA Wauwilermoos wird ausschliesslich für den offenen Vollzug genutzt. Aufgrund von Rückmeldungen wurden laufend Verbesserungen vorgenommen.

Eine Überprüfung durch den Vollzugsrechtsexperten Dr. iur. Benjamin Brägger im September 2025 bestätigte die Einhaltung der grund- und menschenrechtlichen Anforderungen sowie die Eignung der Anlage für den offenen Vollzug.

Vor diesem Hintergrund erachtet unser Rat den weiteren provisorischen Betrieb der Containeranlage als vertretbar. Die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen müssen jederzeit eingehalten werden.

Bauliche Anpassungen der Polizeizellen an der Kasimir-Pfyffer-Strasse sind aufgrund der räumlichen und baulichen Gegebenheiten nicht möglich. Mit dem SZR werden zeitgemässe Räumlichkeiten für den Polizeigewahrsam geschaffen.

Aufsicht

Die Grünen regen einen Ausbau der Aufsicht und der institutionellen Beschwerdemöglichkeiten an. Die SP fordert organisatorisch unabhängige Gesundheitsdienste sowie institutionalisierte Mitwirkungsformen für eingewiesene Personen.

Bereits heute bestehen institutionalisierte Aufsichts- und Beschwerdemöglichkeiten. Eingewiesene Personen können sich an die Anstaltsdirektion oder die Aufsichtskommissionen wenden, welche die Anstalten monatlich besuchen. Die Aufsicht liegt gemäss § 9 [JVG](#) beim Justiz- und Sicherheitsdepartement. Zusätzlich führt die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) Kontrollen durch, und gegen Entschiede stehen die ordentlichen Rechtsmittel offen.

Eine organisatorische Trennung der Gesundheitsdienste erachtet unser Rat nicht als notwendig. Die medizinischen Fachpersonen unterstehen zusätzlich dem Kantonsarzt und damit dem GSD; die heutige Anbindung ermöglicht zudem eine enge Zusammenarbeit in der Gesundheitsversorgung.

Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen ebenfalls bereits. Im offenen Vollzug übernehmen sogenannte «Pavillon-Chefs» eine vermittelnde Funktion zwischen den eingewiesenen Personen und der Anstaltsleitung. Ein zusätzlicher institutioneller Ausbau ist daher derzeit nicht angezeigt.

Ursachenbekämpfung

Die SVP fordert eine stärkere Fokussierung auf die Ursachen der aktuellen Herausforderungen. Vor einem weiteren Ausbau der Haftkapazitäten sollen insbesondere die Strafpraxis, die gesetzlichen Grundlagen und die Vollzugsmechanismen sowie Möglichkeiten zur Vermeidung von Haft stärker geprüft werden.

Eine wirksame und nachhaltige Prävention kann dazu beitragen, Straftaten und damit auch Freiheitsstrafen zu vermeiden. Präventionsmassnahmen setzen jedoch

weitgehend ausserhalb des Justizvollzugs an und sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Auch mit wirksamen Präventionsmassnahmen wird ein Ausbau der Vollzugskapazitäten notwendig sein. Allein das prognostizierte Bevölkerungswachstum wird zu einem zusätzlichen Bedarf an Haft- und Vollzugsplätzen führen.

Auch die Verbüssung von Freiheitsstrafen im Ausland kann die Vollzugskapazitäten nur sehr begrenzt entlasten. Überstellungen sind an rechtliche und praktische Voraussetzungen gebunden und kommen nur für einen kleinen Teil der verurteilten Personen infrage. Zudem dauern die Verfahren häufig so lange, dass die verbleibende Reststrafe für eine Überstellung zu kurz ist.

Transparenz und Evaluation

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende weisen auf die Bedeutung einer transparenten Umsetzung und einer periodischen Überprüfung der vorgesehenen Massnahmen hin.

Unser Rat erachtet eine regelmässige Berichterstattung über den Stand der Umsetzung ebenfalls als sinnvoll. Deshalb soll die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) jährlich über den Umsetzungsstand der Massnahmen des Planungsberichts und über wesentliche Entwicklungen im Justizvollzug informiert werden.

8 Gesamthaftplatzbedarf

Wie die Auswertung der Vernehmlassung gezeigt hat, erwartet eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden eine langfristig ausgerichtete Kapazitätsplanung. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, wird nachfolgend der langfristige Haftplatzbedarf bis 2055 hergeleitet. Damit wird eine Grundlage geschaffen, um den notwendigen Kapazitätsausbau frühzeitig und vorausschauend planen zu können.

Die bestimmenden Faktoren der Haftplatzlage stellen seit 2010 (Einführung eidgenössische Strafprozessordnung) das Bevölkerungswachstum sowie Veränderungen im deliktischen Verhalten dar. Im langjährigen Mittel besteht in der Schweiz ein tendenziell leicht steigender, jedoch stabiler Bedarf von zirka 80 Haftplätzen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner (aktuell 78 eingewiesene Personen pro 100'000 Einwohnende²). Dadurch erwächst dem Kanton Luzern mit derzeit rund 445'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein theoretischer Bedarf von 347 Haftplätzen. Dieser Wert dient als gesamtschweizerischer Vergleichswert. Der tatsächliche Haftplatzbedarf des Kantons Luzern liegt tiefer und wird nachfolgend anhand der durchschnittlichen Belegung durch Luzerner Fälle sowie der erforderlichen Schwankungsreserven hergeleitet.

² [Inhaftierte Erwachsene | Bundesamt für Statistik - BFS](#); Statista ([Gefangenenrate Schweiz 2025 | Statista](#)); World Prison Brief, Prisonstudies ([Switzerland | World Prison Brief](#))

8.1 Entwicklung Haftplatzangebot im Kanton Luzern

Das Vollzugssystem hat sich im Kanton Luzern laufend verändert. Über die vergangenen 60 Jahre präsentierte sich das Haftplatzangebot wie folgt:

Anstalt	Plätze	Betrieb	Bemerkung
Kantonale Strafanstalt Sedel	75	bis 1971	Ersatzlos aufgehoben
Zentralgefängnis Luzern	65	bis 1998	Ersatz durch Justizvollzugsanstalt Grosshof
JVA Grosshof	121	seit 1998	Initial 75 Plätze, stufenweiser Ausbau bis 2023
JVA Wauwilermoos	87	seit 1983 ³	Initial 68 Plätze, Bau von Provisorien 2025
Amtsgefängnis Willisau	10	bis 2010	Ersatzlos aufgehoben
Amtsgefängnis Sursee	12	bis 2010	Ersatzlos aufgehoben

Tab. 16: Übersicht Angebotsentwicklung Haftplätze im Kanton Luzern

Mit der Entwicklung der Anstalten veränderte sich auch die Anzahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze. Insbesondere die Schliessung der Strafanstalt Sedel führte zu einem markanten Rückgang der verfügbaren Haftplätze im Kanton Luzern, die nach dem Realersatz des Zentralgefängnisses durch die JVA Grosshof erst nach dessen schrittweisen Ausbau zum Teil wieder aufgefangen werden konnte.

Gegenwärtig verfügt der Kanton Luzern über folgende Haftplätze:

Anstalt	Plätze	Haftangebot
JVA Grosshof	121	U-Haft und geschlossener Vollzug, davon 12 Plätze für Frauen
JVA Wauwilermoos	87	75 Plätze offener Vollzug, 12 Plätze geschlossener Vollzug, Männer
Ausserkantonale	16	Dauerhaft reservierte Haftplätze (U-Haft / Psychiatrie)
Total Haftplätze	224	

Tab. 17: Übersicht verfügbare Haftplätze Kanton Luzern

Das steigende Haftplatzdefizit wurde seit Beginn der 1970er-Jahre zunehmend mit der Einweisung in ausserkantonale Vollzugsanstalten abgedeckt. Mit der Entwicklung der Bestimmungen betreffend den Justizvollzug im Strafgesetzbuch wurden auch viele der neu ausgewiesenen Spezialhaftregime (Massnahmen, Jugendstrafrecht, Administrativhaft) in ausserkantonalen Institutionen vollzogen. Im konkordatlichen Vollzugswesen ist der Kanton Luzern ein markanter Geberkanton, der knapp die Hälfte der anfallenden Haft- und Vollzugstage in ausserkantonalen Institutionen vollzieht.

8.2 Entwicklung Haftplatzbelegung Kanton Luzern

Die Eingewiesenen des Kantons Luzern – basierend auf dem statistischen Durchschnittswert der letzten acht Jahre – führten unabhängig von ihrer konkreten Unterbringung inner- oder ausserhalb des Kantons Luzern zu folgender Haftplatzbelegung:

³ Nutzung als kantonale Strafanstalt seit 1947, Sanierung 1979, in der heutigen Form seit 1983.

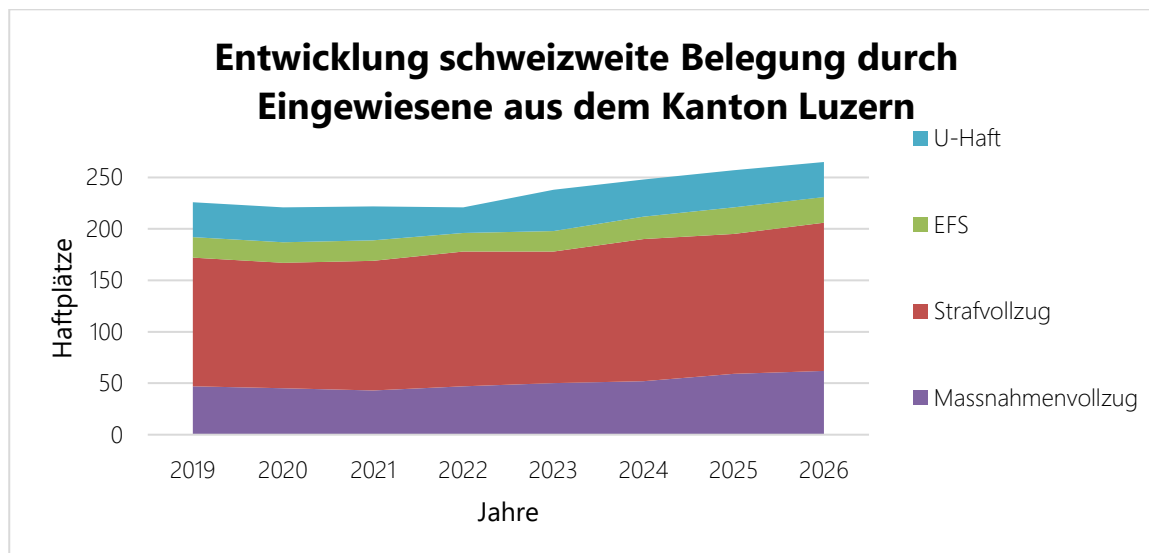


Abb. 12: Entwicklung Haftplatzbelegung nach Vollzugsart 2019–2026

Ausgehend von der durchschnittlichen Haftplatzbelegung der letzten acht Jahre lässt sich der tatsächliche Haftplatzbedarf des Kantons Luzern bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Justizvollzugsanstalten nicht dauerhaft vollständig belegt werden können. Insbesondere für kurzfristige Einweisungen, Versetzungen und die Bereitstellung von Untersuchungshaftplätzen sind ausreichende Schwankungsreserven erforderlich. Unter Einbezug dieser Reserven sowie des Abbaubedarfs bei den Ersatzfreiheitsstrafen ergibt sich für den Kanton Luzern ein aktueller Bruttobedarf von insgesamt 270 Haftplätzen.

Haftgrund	Nettobedarf	Schwankungsreserve	Bruttobedarf
Straf- und Massnahmenvollzug	203	4% = 8	211
U-Haft	34	15% = 5	39
Ersatzfreiheitsstrafen	15	Abbau Überhang = 5	20
<i>Total</i>	<i>252</i>	<i>18</i>	<i>270</i>

Tab. 18: Haftplatzbedarf Kanton Luzern

In der Gesamtbelegung der Luzerner JVA's werden durchschnittlich 61 Haftplätze (30 %) durch ausserkantonale Personen belegt. Diese verteilen sich in etwa zu einem Viertel auf die JVA Grosshof und zu drei Viertel auf die JVA Wauwilermoos, eine der wenigen Anstalten in der Schweiz, die offenen Vollzug anbieten. Diesen 61 Plätzen, die von anderen Kantonen belegt werden, stehen durchschnittlich 125 Personen gegenüber, die zum Vollzug durch den Kanton Luzern in ausserkantonalen Einrichtungen untergebracht werden.

		<i>Inkl. dauerhafte Reservationen in ausserkantonalen Anstalten</i>
Durch Luzern generierter Haftplatzbedarf	270 Plätze	
Aktuelles Haftplatzangebot Kanton Luzern	208 Plätze	224 Plätze
davon durch Luzerner Fälle belegt	147 Plätze	
davon durch andere Kantone belegt	61 Plätze	
In anderen Kantonen durch Luzern belegt	125 Plätze	
<i>Haftplatzdefizit Luzern</i>	<i>62 Plätze</i>	<i>46 Plätze</i>

Tab. 19: Berechnung Haftplatzdefizit im Jahr 2026

Aus der Gegenüberstellung des durch Luzerner Fälle generierten Bedarfs und des kantonalen Haftplatzangebots ergibt sich ein rechnerisches Defizit von 62 Haftplätzen. Davon können 16 Plätze durch je acht vertraglich reservierte Plätze für den Massnahmenvollzug und die Untersuchungshaft gesichert werden. Damit verbleibt ein zusätzlicher Bedarf von 46 Haftplätzen.

Dieser derzeitige zusätzliche Bedarf verteilt sich gemäss den Erhebungen des Vollzugs- und Bewährungsdienstes auf rund 20 Plätze für die Untersuchungshaft, 20 Plätze für den Strafvollzug – davon acht im offenen und zwölf im geschlossenen Vollzug – sowie sechs spezialisierte Haftplätze.

8.3 Prognose Haftplatzbedarf

Planung, Projektierung und Bau von Justizvollzugsinfrastrukturen sind komplex und benötigen viel Zeit. Deshalb ist eine vorausschauende Prognose über die kommenden 25 bis 30 Jahre nötig, um drohende Engpässe rechtzeitig zu erkennen und langwierige Bauverfahren frühzeitig einzuleiten.

Basierend auf den demografischen Modellen der Lustat Statistik Luzern und des Bundesamts für Statistik (BFS) entwickelt sich das Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern bei Annahme eines mittleren Szenarios mit 0,9 Prozent Wachstum pro Jahr bzw. zirka 4650 Personen/Jahr.

Daraus abgeleitet ergibt sich folgender künftiger Mehrbedarf an Haftplätzen:

- jährlicher Mehrbedarf: +2,8 Haftplätze pro Jahr (basierend auf der Luzerner Einweisungsrate von 61 Personen pro 100'000 Einwohnende)
- kumulierter Mehrbedarf bis 2035: ca. +28 Plätze
- kumulierter Mehrbedarf bis 2045: ca. +56 Plätze
- kumulierter Mehrbedarf bis 2055: ca. +84 Plätze

Die Prognosen zeigen, dass der Haftplatzbedarf mit dem erwarteten Bevölkerungswachstum langfristig weiter zunimmt. Die bisherige Planung sah vor, die JVA Wauwilermoos im Rahmen der Gesamtsanierung auf 100 Haftplätze auszubauen. Ohne weitere Kapazitätserweiterungen wird sich das rechnerische Haftplatzdefizit stetig erhöhen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt dieses Defizit anschaulich auf. Durch die Umsetzung der bestehenden Beschlüsse kann der Haftplatzbedarf im Kanton Luzern nicht gedeckt werden. Das Defizit wird weiter ansteigen mit einer speziellen Belastung zwischen 2030 und 2035 durch die geplante Traktsanierung in der JVA Grosshof.

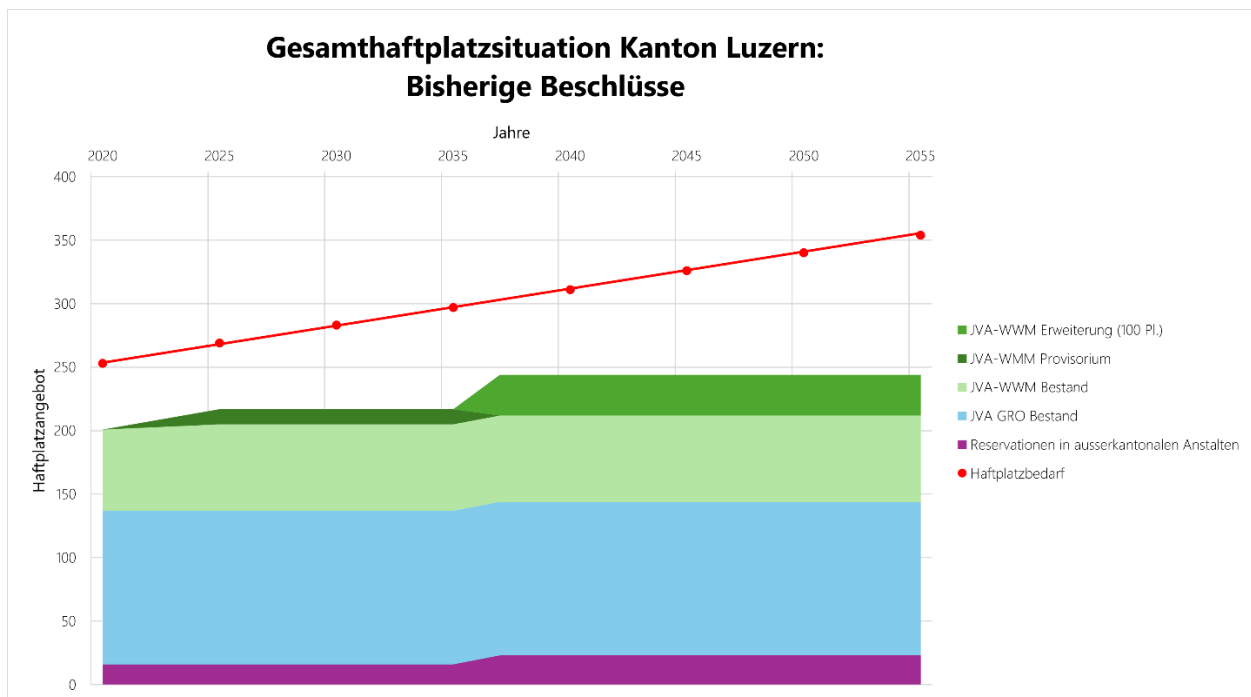


Abb. 13: Grafik zur Gesamthaftplatzsituation bei Umsetzung der bisherigen Beschlüsse

Der vorliegende Planungsbericht sieht deshalb eine Weiterentwicklung der kantonalen Kapazitätsplanung vor. Nur mit zusätzlichen bzw. erweiterten Massnahmen kann das kantonale Haftplatzangebot substantiell erhöht, ein wesentlicher Teil des heutigen und des prognostizierten Bedarfs aufgefangen und die Abhängigkeit von ausserkantonalen Platzierungen reduziert werden.

9 Massnahmen

Im nachfolgenden Kapitel werden die konkreten Massnahmen dargelegt, die sich aus den strategischen Handlungsfeldern des Konkordatsberichts sowie aus den kantonalen Herausforderungen ableiten. Sie gliedern sich in die folgenden fünf Bereiche:

- bedarfsgerechter Ausbau,
- Alternativen zur Haft,
- spezifische Versorgungsstrategien,
- Kooperation und Koordination,
- Gewaltprävention und Resozialisierung.

Die Massnahmen betreffen grossmehrheitlich die Dienststelle MZJ, die beiden Justizvollzugsanstalten Grosshof und Wauwilermoos, den VBD sowie die Staatsanwaltschaft mit der Jugendanwaltschaft.

9.1 Bedarfsgerechter Ausbau

Der Justizvollzug im Kanton Luzern benötigt einen vorausschauenden, realistischen und flexiblen Ausbau der Infrastruktur. Infrastrukturprojekte müssen frühzeitig und in Absprache mit den betroffenen Dienststellen sowie den anderen Kantonen geplant werden, damit Engpässe gar nicht erst entstehen und ein effizientes, gut abgestimmtes Gesamtsystem gewährleistet bleibt. Der Ausbau dient in erster Linie dazu, zusätzliche Plätze für Personen in der Zuständigkeit des Kantons Luzern zu schaffen.

Nr.	Massnahmen	Beschreibung	Umsetzungszeitraum
1a	Gesamtsanierung JVA Wauwilermoos Ziel: 160 Haftplätze in der JVA Wauwilermoos. Handlungsfelder: H1, H3	Die Gesamtsanierung der JVA Wauwilermoos wird modular und etappiert umgesetzt. In einer ersten Etappe von 2030 bis 2034 soll die bestehende Infrastruktur saniert und die Anlage auf insgesamt 160 Haftplätze ausgebaut werden.	2030–2034
1b	Strategische Immobilienplanung für den Justizvollzug Ziel: Strategische Sicht auf den Raumbedarf der kommenden 25 Jahre; Haftplatzdefizit vermeiden. Handlungsfelder: H1, H2, H3	Gemeinsam mit der Dienststelle Immobilien wird eine langfristige Immobilienstrategie für den Justizvollzug erarbeitet. Ziel ist es, den künftigen Bedarf an Haftplätzen frühzeitig zu erkennen, die notwendigen Kapazitäten vorausschauend zu planen und Haftplatzdefizite zu vermeiden.	Ab 2027

2	<p>Weiterbetrieb temporärer Haftplätze in der JVA Wauwilermoos</p> <p>Ziel: Weiterbetrieb der 19 Haftplätze in der Containeranlage.</p> <p>Handlungsfelder: H1, H3</p>	Die Befristung bis Ende 2028 der zusätzlichen 19 Haftplätze in der Containeranlage wird als Übergangslösung bis zum Ende der Gesamtsanierung verlängert.	2029–2034
3	<p>Weiterbetrieb zusätzlicher Haftplätze in der JVA Grosshof</p> <p>Ziel: Weiterbetrieb der neun Haftplätze durch Doppelbelegung.</p> <p>Handlungsfelder: H1, H2, H3</p>	Die im Jahr 2024 durch Doppelbelegung geschaffenen neun geschlossenen Haftplätze, die bis Ende 2027 befristet sind, werden unbefristet weitergeführt.	Ab 2028
4	<p>Schaffung zusätzlicher Haftplätze in der JVA Grosshof</p> <p>Ziel: 25 zusätzliche Haftplätze der JVA Grosshof.</p> <p>Handlungsfelder: H1, H2, H3</p>	<p>Mit einem Erweiterungsbau in der JVA Grosshof sollen 25 zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft und den geschlossenen Vollzug geschaffen werden. Damit werden die betrieblichen Kapazitäten der JVA Grosshof maximal ausgeschöpft; weitere Kapazitätserweiterungen im bestehenden Betrieb sind nicht mehr möglich.</p> <p>Für die zusätzlichen Haftplätze werden 18 FTE benötigt.</p>	Ab 2029
5	<p>Auslagerung der Haftplätze für Frauen in ein Provisorium der JVA Wauwilermoos</p> <p>Ziel: Zwölf zusätzliche Plätze in der JVA Grosshof für die Untersuchungshaft.</p> <p>Handlungsfelder: H1, H2, H3</p>	<p>Der Frauenvollzug ist eine klar abgegrenzte Vollzugsform und weist in der Regel etwas geringere Sicherheitsanforderungen auf. Er eignet sich deshalb für eine temporäre Auslagerung in ein Provisorium bei der JVA Wauwilermoos. Die dadurch in der JVA Grosshof frei werdenden zwölf Plätze können für die dringend benötigte Untersuchungshaft genutzt werden.</p> <p>Für die Auslagerung der Frauenhaft werden acht FTE in der JVA Wauwilermoos und drei FTE für die zusätzlichen U-Haftplätze in der JVA Grosshof benötigt.</p>	2028–2034
6	<p>Stufenweiser Stellenaufbau gemäss Konkordatsvorgaben</p> <p>Ziel: Erfüllung der Konkordatsvorgaben durch zusätzlich 15 FTE</p> <p>Handlungsfeld: H1</p>	Zur Sicherstellung der konkordatskonformen Betreuung und zur Stabilisierung des Personalbestands in der JVA Grosshof ist ein stufenweiser Stellenaufbau vorgesehen. Dieser erfolgt über einen Zeitraum von fünf Jahren mit jährlich drei zusätzlichen Vollzeitstellen (FTE), um das erforderliche Betreuungsverhältnis zu erreichen und der zunehmenden personellen Belastung entgegenzuwirken.	2027–2031

Tab. 20: Übersicht Massnahmen bedarfsgerechter Ausbau

Die folgende Grafik zeigt die insgesamt zur Verfügung stehenden Haftplätze in den Justizvollzugsanstalten JVA Grosshof und JVA Wauwilermoos bis 2055, wenn die Massnahmen 1-6 umgesetzt werden. Aufgeführt sind auch verschiedene Ausbauoptionen der JVA Wauwilermoos. Es zeigt sich, dass der Bedarf nur mit dem Ausbau auf 160 Plätze längerfristig gedeckt werden kann.

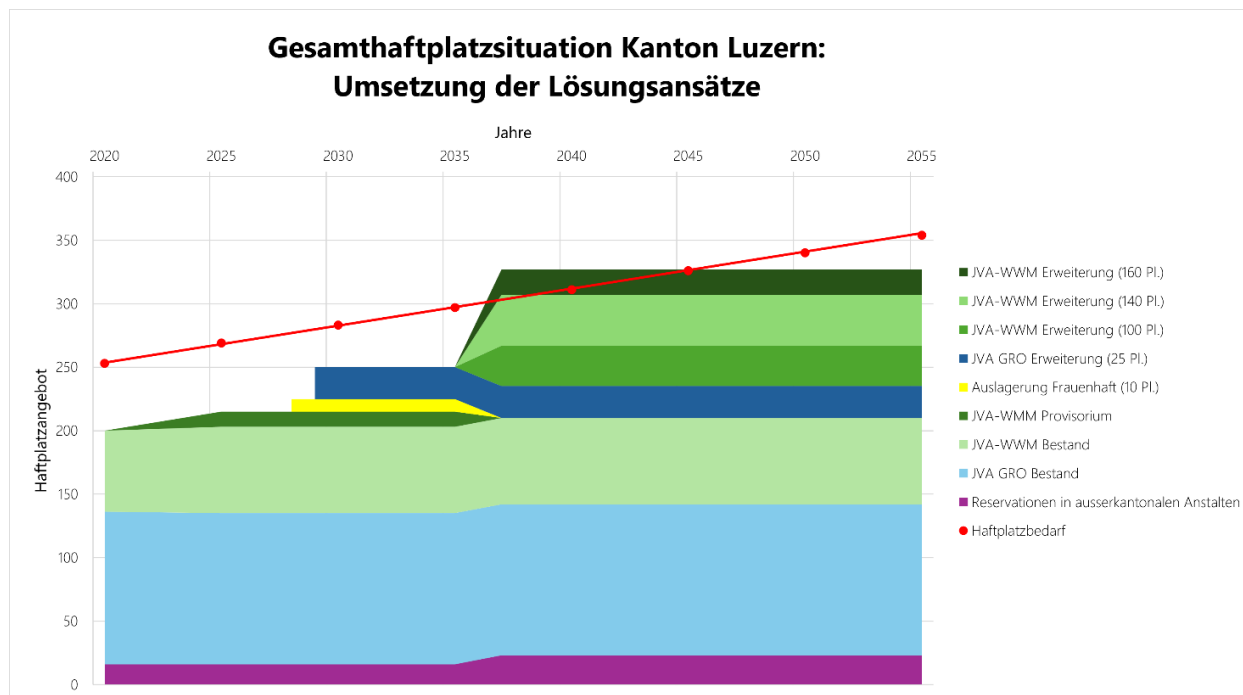


Abb. 14: Übersicht der verfügbaren Haftplätze, 2027–2055

Eine mögliche Überkapazität ab der zweiten Hälfte der 2030er-Jahre schafft Spielraum für Sanierungen, etwa die Traktsanierung und Erdbebenertüchtigung der JVA Grosshof. Diese Arbeiten wurden auf die Zeit nach Abschluss der Gesamtsanierung und Erweiterung der JVA Wauwilermoos verschoben, um einen zusätzlichen Engpass bei den Haftplätzen zu vermeiden. Während der mehrjährigen Sanierung fallen im Grosshof voraussichtlich rund 20 Haftplätze vorübergehend weg. Diese können dank der zusätzlichen Kapazitäten in der JVA Wauwilermoos aufgefangen werden.

Es ist zudem vorgesehen, mit anderen Kantonen Absichtserklärungen zur verbindlichen Reservierung von Haftplätzen abzuschliessen. Deshalb ist davon auszugehen, dass zusätzliche Haftplätze in Luzern bei Bedarf durch ausserkantonale Einweisungen ausgelastet werden. Dies schafft zusätzliche Einnahmen und stärkt die Position Luzerns im Strafvollzugskonkordat. Gleichzeitig bleibt der Kanton auf spezialisierte Haftplätze in anderen Kantonen angewiesen.

Hinzu kommt, dass die langfristigen Bedarfsprognosen auf der Basis der heutigen Erkenntnisse berechnet und mögliche Entwicklungen wie längere Haftdauern oder veränderte Kriminalitätsmuster nur begrenzt berücksichtigt wurden. Eine mögliche vorübergehende rechnerische Überkapazität bietet deshalb finanzielle und strategische Vorteile sowie betriebliche Flexibilität.

9.2 Alternativen zur Haft

Zur Entlastung der stationären Kapazitäten sollen Haftalternativen systematisch gefördert und konsequenter umgesetzt werden. Dazu gehören insbesondere die Reduktion von Ersatzfreiheitsstrafen, die Ausweitung des Einsatzes von elektronischer Überwachung sowie der Ausbau der gemeinnützigen Arbeit.

Nr.	Massnahmen	Beschreibung	Umsetzungszeitraum
7	Ausbau der Einsatzmöglichkeiten von gemeinnütziger Arbeit Ziel: Reduktion Hafttage EFS. Handlungsfeld: H6	Schaffung von Arbeits- und Einsatzfeldern in Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen, Gemeinden und der kantonalen Verwaltung sowie Optimierung der Prozesse zwischen der Staatsanwaltschaft und dem VBD.	Ab 2027
8	Aufbau Bussenumwandlungsstelle Ziel: Höhere Anzahl Erledigung durch Bezahlung. Handlungsfeld: H6	Schaffung von Kommunikations- und/oder Beratungsoptionen für die einfache und niederschwellige Beratung, Umwandlung und Erledigung von Bussen und Geldstrafen zur Verhinderung von Ersatzfreiheitsstrafen.	Ab 2027
9	Prüfung und Einsatz von Haftalternativen Ziel: Reduktion EFS. Handlungsfeld: H6	Der Einsatz von passivem Electronic Monitoring sowie weiterer alternativer Haftformen wird nach Möglichkeit erweitert, um die Anzahl Haftfälle und die Belastung der stationären Infrastruktur zu reduzieren.	Ab 2028

Tab. 21: Übersicht Massnahmen Alternativen zur Haft

9.3 Spezifische Versorgungsstrategien für besonders betroffene Gruppen

Für Gruppen mit besonderen Bedürfnissen – darunter psychisch erkrankte Personen, ältere oder jugendliche Eingewiesene sowie Personen mit Suchterkrankungen – braucht es gezielt ausgebaute, fachlich geeignete und abgestimmte Unterbringungs- und Betreuungsangebote. Dazu gehört etwa der Ausbau der psychologischen und der psychiatrischen Betreuung, pflegegerechte Infrastruktur für ältere und kranke Eingewiesene oder eigene Strukturen für jugendliche Straftäterinnen und Straftäter. Auch dieser Ausbau richtet sich in erster Linie an Personen in der Zuständigkeit des Kantons Luzern.

Nr.	Massnahmen	Beschreibung	Umsetzungs- zeitraum
10	Spezialisierte Haft- und Kriseninterventionsplätze für Jugendliche Ziel: Schaffung von fünf bedarfsgerechten Haftplätzen. Handlungsfeld: H5	Schaffung von fünf Haft- und Kriseninterventionsplätzen für Jugendliche und junge Erwachsene. Die Realisierung erfolgt ausserhalb der bestehenden JVA, um das Trennungsgebot einzuhalten und einen bedarfsgerechten Haftbetrieb sowie eine angemessene Betreuung sicherzustellen.	Ab 2030
11a	Schaffung von Pflegeplätzen in der JVA Grosshof Ziel: Schaffung von drei Pflegeplätzen in der JVA Grosshof zur Sicherstellung einer adäquaten medizinischen Versorgung. Handlungsfeld: H3	Zur Behandlung von eingewiesenen Personen mit Pflegebedarf werden in der JVA Grosshof drei Plätze geschaffen. Für die Betreuung der Pflegeplätze werden zusätzlich drei FTE benötigt.	Planung 2028, operative Umsetzung ab 2029
11b	Schaffung der Grundlagen für geschlossene medizinische Behandlungsplätze Ziel: Entwicklung von Lösungsansätzen für die medizinische Versorgung in einem geschlossenen Setting. Handlungsfeld: H3	Für eingewiesene Personen mit körperlichen Erkrankungen oder Verletzungen braucht es eine medizinische Versorgung, die den besonderen Sicherheitsanforderungen des Justizvollzugs gerecht wird. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen des LUKS, der Lups und des Justizvollzugs prüft deshalb verschiedene Varianten für eine Versorgung in einem geschlossenen Setting. Dabei werden insbesondere die medizinischen, betrieblichen, personellen und sicherheitsbezogenen Anforderungen sowie die Machbarkeit der verschiedenen Lösungen geprüft. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für den Entscheid über das weitere Vorgehen.	Ab 2027
12	Verbesserung der psychiatrischen Betreuung im Strafvollzug Ziel: Angemessene psychiatrische Betreuung für Personen im regulären Vollzug. Handlungsfeld: H4	Die aufsuchende Betreuung von eingewiesenen Personen mit psychischen Auffälligkeiten soll durch zusätzliche psychiatrische Visiten sowie durch die Sicherstellung einer jederzeit verfügbaren Notfallbetreuung verbessert werden. Diese Massnahme wird in Zusammenarbeit mit der Lups und dem FACT (Forensic Assertive Community Treatment) umgesetzt.	Ab 2028
13	Forensisch unterstützte Abteilung in der JVA Grosshof Ziel:	Schaffung von sechs forensisch unterstützten Behandlungsplätzen in der JVA Grosshof als Übergangslösung, bis für die eingewiesenen Personen ein Platz für eine stationäre Therapie gefunden werden kann.	Ab 2028

	<p>Angemessene psychiatrische Betreuung für Personen, die auf eine stationäre Therapie warten.</p> <p>Handlungsfeld: H4</p>	<p>Diese Massnahme wird in Zusammenarbeit mit der Lups und dem FACT (Forensic Assertive Community Treatment) umgesetzt.</p>	
14	<p>Reservation Kriseninterventionsplätze in der Psychiatrie</p> <p>Ziel: Entlastung regulärer Vollzug.</p> <p>Handlungsfeld: H4</p>	<p>Für Personen im regulären Vollzug mit psychiatrischen Notfällen werden geschlossene Kriseninterventionsplätze in einer psychiatrischen Anstalt reserviert. Die betroffenen Personen wechseln temporär in die Psychiatrie, werden dort nach Möglichkeit stabilisiert und kehren anschliessend in den regulären Vollzug zurück.</p> <p>Diese Massnahme wird nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit der Lups und dem FACT (Forensic Assertive Community Treatment) umgesetzt.</p>	Ab 2028
15	<p>Reservation forensisch-psychiatrischer Behandlungsplätze in der Psychiatrie</p> <p>Ziel: Schaffung von Plätzen für die stationäre Therapie sowie Reduktion der Wartezeiten.</p> <p>Handlungsfeld: H4</p>	<p>Da die acht reservierten Plätze in der Psychiatrischen Klinik Königsfelden vollständig aus- bzw. überlastet sind, sollen im Rahmen der Erweiterung der Psychiatrischen Universitätsklinik Rheinau weitere fünf bis zehn Plätze reserviert werden. Ergänzend wird der Einkauf von Therapieplätzen in der Psychiatrischen Klinik Münstertingen geprüft.</p>	Sobald verfügbar
16	<p>Fachliche Unterstützung des Personals für den Umgang mit psychisch auffälligen Personen</p> <p>Ziel: Unterstützung/Befähigung Mitarbeitende.</p> <p>Handlungsfeld: H4</p>	<p>Gezielte Aus- und Weiterbildung des Personals sowie Coaching und Debriefings für den Umgang mit psychisch auffälligen Personen und bei besonders anspruchsvollen Haftfällen.</p> <p>Diese Massnahme wird in Zusammenarbeit mit der Lups und dem FACT (Forensic Assertive Community Treatment) umgesetzt.</p>	Ab 2028

Tab. 22: Übersicht Massnahmen Versorgungsstrategien für besonders betroffene Gruppen

9.4 Kooperation und Koordination

Entscheidungen im Justizbereich müssen die gesamte Prozesskette berücksichtigen. Im engeren Sinn bedeutet dies eine enge Abstimmung zwischen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, den Gerichten und dem Justizvollzug. Im erweiterten Sinn braucht es auch den Einbezug der Sozial-, Gesundheits- und Migrationsbehörden, die für eine funktionierende Gesamtsteuerung unerlässlich sind. Zentral ist zudem die koordinierte Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen sowie innerhalb der Schweizer Strafvollzugskonkordate.

Nr.	Massnahmen	Beschreibung	Umsetzungs- zeitraum
17	Regelmässiger Koordina- tionsaustausch innerhalb der Justizkette Ziel: Verbesserte Steuerung und Prozessoptimierung. Handlungsfeld: H1	Der Austausch zwischen Polizei, Staatsanwalt- schaft, Gerichten und Justizvollzug soll noch strukturierter und regelmässiger erfolgen, um vollzugsrelevante Entwicklungen frühzeitig zu besprechen, Platzierungs- und Kapazitätsfra- gen abzustimmen und die Steuerung von Un- tersuchungshaft, Sanktionen und Vollzugsver- läufen zu verbessern.	Laufend
18	Engere Koordination mit den involvierten Stellen Ziel: Verbesserte interdisziplinäre Gesamtsteuerung. Handlungsfeld: H1	Systematischer Einbezug der Sozial-, Gesund- heits- und Migrationsbehörden, um eine funk- tionierende Gesamtsteuerung sicherzustellen, Schnittstellen zu klären und insbesondere bei komplexen Fallkonstellationen frühzeitig trag- fähige Lösungen zu erarbeiten. Mit der Bildung der interdisziplinären Taskforce soll die Zusammenarbeit im Umgang mit In- tensivtäterinnen und Intensivtätern verstärkt werden.	Ab 2027
19	Zentrale Haftplatzkoordi- nation Ziel: Erhalt Ressourcen, gezielte Koordination und Entlas- tung. Handlungsfeld: H7	Zur Verbesserung der Effizienz bei der Suche nach Haftplätzen für die Untersuchungshaft und Ersatzfreiheitsstrafen wird die seit 2025 befristet eingesetzte Haftplatzkoordination dauerhaft etabliert. Mit dem zusätzlichen Angebot an Haft- und Vollzugsplätzen ist auch eine Stärkung des Haftfallmanagements bei der Luzerner Polizei erforderlich.	Bereits etabliert, wird institutionali- siert
20	Prüfung Einkauf interkan- tonaler Haftplätze Ziel: Reduktion Haftplatzdefizit und Stärkung der Koopera- tion. Handlungsfelder: H1, H2, H3	Zur Deckung des Bedarfs an Haftplätzen (U- Haft / Langzeitvollzug) werden tragfähige Ko- operationen mit anderen Kantonen geprüft und aufgebaut. Dazu gehören die Klärung von Absicht und Interessen, die Koordination kon- kreter Projekte sowie der mögliche Einkauf oder die gemeinsame Realisierung von Haft- plätzen.	Laufend, realis- tisch frühestens ab 2030

Tab. 23: Übersicht Massnahmen Kooperation und Koordination

9.5 Gewaltprävention und Resozialisierung

Frühzeitige Interventionen, wirksame Prävention und eine konsequente Resozialisierung entlasten den Justizvollzug nachhaltig. Durch gut abgestimmte Schnittstellen zum Sozial-, Gesundheits- und Arbeitswesen können psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen und soziale Notlagen frühzeitig aufgefangen, Abgleitprozesse unterbrochen und Rückfälle vermieden werden. Ziel ist es, Inhaftierungen und erneute Straffälligkeit zu reduzieren und die Gesamtbelastung des Vollzugssystems zu senken.

Nr.	Massnahmen	Beschreibung	Umsetzungs- zeitraum
21	Ausbau der Gewaltprävention und Weiterentwicklung der Beratungsangebote Ziel: Verhinderung von Gewalt- und Straftaten sowie Reduktion von Wiederholungsdelikten Handlungsfeld: H1	<p>Aufgrund des gesetzlichen Auftrags und der zunehmenden Anordnung von Lernprogrammen für Täterinnen und Täter wurde der VBD per 2026 um 1 FTE erweitert, da der Bedarf an Programmdurchführungen hoch ist. Zur Sicherstellung des Angebots – insbesondere auch für andere Kantone – soll dieses ab 2027 ausgebaut werden.</p> <p>Für die Weiterentwicklung der Beratungsangebote im Bereich der psychischen Gesundheit wird eine Zusammenarbeit mit niederschweligen Präventionsangeboten im Kanton Luzern geprüft.</p>	Ab 2027
22	Analyse und Ausbau von Arbeits- und Beschäftigungsplätzen Ziel: Erstellung bedarfsgerechtes Konzept. Handlungsfeld: H8	<p>Auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse wird ein Konzept für die Schaffung ausreichender und geeigneter Arbeits- und Beschäftigungsplätze in der JVA Wauwilermoos erarbeitet. Dabei werden die Möglichkeiten der Anstaltsbetriebe gezielt einbezogen.</p>	2028–2030
23	Risikobeurteilung bei gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern Ziel: Professionelle Entscheidungsgrundlagen für Vollzugsentscheide. Handlungsfeld: H7	<p>Leistungseinkauf von Risikoeinschätzungen bei der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management bei der Lups.</p> <p>Ergänzend werden die Kompetenzen des VBD in der Risikobeurteilung gezielt gestärkt, um insbesondere die Beurteilung von Vollzugslockerungen weiter zu professionalisieren.</p>	Ab 2028
24	Electronic Monitoring zur Gewaltprävention Ziel: Prüfbericht als Entscheidungsgrundlage. Handlungsfeld: H1	<p>Die Einsatzmöglichkeit von dynamischem Electronic Monitoring zur Prävention häuslicher Gewalt soll geprüft werden, um risikobehaftete Situationen frühzeitig zu erkennen, Schutzmassnahmen zu unterstützen und Eskalationen zu verhindern.</p> <p>Das Vorgehen im Kanton Luzern wird mit der nationalen Entwicklung abgestimmt (Erkenntnisse Kanton Zürich).</p>	Ab 2028

25	Aufbau einer Rückkehrberatung im Strafvollzug Ziel: Steigerung freiwilliger Ausreise, Ausschaffungsquote und Verringerung Wiedereinreise. Handlungsfeld: H3	In enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Migration wird eine professionelle Rückkehrberatung aufgebaut, um die Ausschaffungsquote bei verurteilten Personen mit Landesverweis zu erhöhen, unerlaubte Wiedereinreisen zu vermindern und Perspektiven für eine nachhaltige Reintegration im Herkunftsland zu eröffnen. Ein besonderer Fokus gilt Intensivtäterinnen und Intensivtätern.	Ab 2028
26	Gemeinsames Pilotprojekt mit dem Sozialdienst im Bereich Mobilität Ziel: Evaluationsbericht als Entscheidungsgrundlage. Handlungsfelder: H1, H6	Für Patientinnen und Patienten des Drop-ins der Lups soll im Rahmen eines Pilotprojekts geprüft werden, ob die Abgabe eines Passepartouts zur Reduktion von Bussen und Ersatzfreiheitsstrafen beitragen kann. Dabei sind Kosten und Nutzen im Vergleich zur heutigen Situation systematisch zu evaluieren. Es ist eine externe Begleitung, etwa durch eine Hochschule, vorzusehen.	2028–2030

Tab. 24: Übersicht Massnahmen Gewaltprävention und Resozialisierung

10 Finanzielle Auswirkungen

Dieses Kapitel zeigt die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Massnahmen auf. In der nachfolgenden Tabelle sind die Kosten aufgeführt, die für die Umsetzung des Planungsberichts bei der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, bei der Staatsanwaltschaft und bei der Luzerner Polizei (Massnahme 19) anfallen.

Nicht enthalten sind jene Kosten, die vollständig über die Fallkosten (Kostgelder und fallbezogene Gesundheitskosten) abgegolten werden. Zu Letzteren gehören insbesondere die Massnahmen im psychiatrischen Bereich (12, 13, 14, 15, 16). Die Entwicklung der Kostgelder wird im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) separat ausgewiesen.

Die Darstellung im Finanzkapitel konzentriert sich damit bewusst auf jene Mehrkosten, die unmittelbar durch die geplanten Massnahmen ausgelöst werden. Sämtliche ausgewiesenen Beträge umfassen – je nach Massnahme – Personal-, Sach- und Betriebsaufwand. Letztlich richten sich die effektiv zur Verfügung stehenden Mittel nach den im AFP eingeplanten und vom Kantonsrat beschlossenen Voranschlägen.

Kostenregelung im Justizvollzug

Die Kosten für den Aufenthalt im Justizvollzug werden grundsätzlich vom zuständigen Kanton getragen und über Kostgelder gemäss Strafvollzugskonkordat zwischen den Kantonen abgegolten. Diese umfassen insbesondere Aufwendungen für Unterbringung, Betreuung, Sicherheit, Transport sowie die ambulante medizinische Grundversorgung innerhalb der Vollzugseinrichtung.

Persönliche Auslagen, die nicht unmittelbar mit dem Vollzug zusammenhängen – etwa medizinische Behandlungen, Medikamente oder private Lebenshaltungskosten –, werden in der Regel von der eingewiesenen Person getragen, subsidiär gegebenenfalls von der Sozialhilfe oder vom Kanton (§§ 7, 46 und 47 [JVG](#)).

10.1 Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung bis 2030

Die im Planungsbericht vorgesehenen Massnahmen führen zu folgenden jährlichen Aufwendungen:

Massnahmen	2027 (in Mio. Fr.)	2028	2029	2030
Weiterbetrieb provisorischer Haftplätze (2, 3)	3,257	3,257	3,307	3,307
Zusätzliche Haftplätze in der JVA Grosshof / Auslagerung der Frauenhaft in die JVA Wauwilermoos (4, 5)	–	2,190	6,495	6,495
Personalaufbau gemäss Konkordatsvorgaben (6)	0,450	0,900	1,350	1,800
Gemeinnützige Arbeit und Haftalternativen (7–9)	0,150	–0,025	0,055	–0,665
Jugendhaft und Pflegeplätze (10, 11a)	–	–	0,600	1,200
Haftplatzkoordination (19)	0,240	0,380	0,380	0,380
Prävention, Betreuung und Wiedereingliederung (16, 21–26)	0,160	0,710	0,960	0,960
Total aller Massnahmen	4,257	7,412	13,147	13,477
Mehrbedarf gegenüber AFP 2027–2030	0	–1,720	2,585	2,585

Tab. 25: Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen bis 2030. Die Beträge umfassen je nach Massnahme Personal-, Sach- und Betriebsaufwand.

Die jährlichen Aufwendungen für die vorgeschlagenen Massnahmen steigen bis 2030 auf rund 13,5 Millionen Franken. Ein wesentlicher Teil dieser Kosten ist bereits im AFP 2027–2030 berücksichtigt. Der darüber hinausgehende Mittelbedarf beträgt ab 2029 jährlich rund 2,6 Millionen Franken und umfasst 14 zusätzliche Vollzeitstellen ab 2029.

10.2 Investitionsrechnung

Als die Massnahmen im Bereich des bedarfsgerechten Ausbaus 1a, 1b, 4 und 5 aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung angepasst wurden, war der AFP 2027–2030 bereits erstellt. Deshalb sind die Kosten für die Auslagerung der Haftplätze für Frauen von 2,990 Millionen Franken im Jahr 2028 sowie die Kosten für den Erweiterungsbau der JVA Grosshof von 9,7 Millionen Franken im Jahr 2029 noch nicht eingestellt.

Für die Gesamtsanierung und den Ausbau der JVA Wauwilermoos sind im AFP 70,6 Millionen Franken für ursprünglich 100 Haftplätze eingestellt. Der nun geplante Ausbau auf 160 Plätze wird auf rund 120 Millionen Franken geschätzt.

Insgesamt ergibt sich gegenüber dem AFP ein zusätzlicher Investitionsbedarf von rund 62 Millionen Franken. Durch die geplante Verschiebung der Traktsanierung und Erdbebenertüchtigung der JVA Grosshof ([Kapitel 7.2.1](#)) könnten bereits eingestellte Mittel von rund 16,4 Millionen Franken umpriorisiert werden. Damit würde sich der zusätzliche Investitionsbedarf auf rund 46 Millionen Franken reduzieren.

Der Bund übernimmt grundsätzlich 35 Prozent der anerkannten Baukosten für Haftplätze. Diese Beiträge sind jedoch nicht gesichert, da ihre Streichung im Rahmen des Entflechtungspakets 27 geprüft wird. Je länger mit den Investitionen zugewartet wird, desto grösser wird das Risiko ihres Wegfalls. Die detaillierten Subventionsbeiträge werden von der Dienststelle Immobilien berechnet und sind in der nachfolgenden Tabelle nicht aufgeführt.

<i>Investitionsvorhaben</i>	<i>Bruttoinvestitionen in Mio. Fr.</i>
Auslagerung Frauenhaft (2028)	2,990
Erweiterungsbau JVA Grosshof (2029)	9,700
Gesamtsanierung und Ausbau JVA Wauwilermoos auf 160 Haftplätze (Grobschätzung)	120,000
<i>Total Investitionskosten</i>	<i>132,690</i>
Davon bereits im AFP eingestellt (JVA Wauwilermoos)	–70,650
Zusätzlicher Bruttoinvestitionsbedarf gegenüber AFP	62,040
Mögliche Umpriorisierung der AFP-Mittel für Traktsanierung und Erdbebenertüchtigung JVA Grosshof	–16,375
<i>Verbleibender zusätzlicher Bruttoinvestitionsbedarf</i>	<i>45,665</i>

Tab. 26: Geschätzte Bruttoinvestitionskosten sowie zusätzlicher Bruttoinvestitionsbedarf gegenüber dem AFP 2027–2030

Die Kostenschätzung für die JVA Wauwilermoos wird auf Grundlage des Gewinnerprojekts und der anschliessenden Planung aktualisiert und konkretisiert.

10.3 Langfristige Betriebskosten der JVA Wauwilermoos

Mit dem geplanten Ausbau der JVA Wauwilermoos von heute 87 auf 160 Haftplätze erhöht sich die Kapazität um 73 Plätze beziehungsweise um rund 84 Prozent. Damit steigen auch der Personalbedarf und die jährlichen Betriebskosten.

Gemäss Rechnung 2025 betrug der jährliche Gesamtaufwand der JVA Wauwilermoos 14,4 Millionen Franken. Nach dem vollständigen Ausbau wird mit einem Gesamtaufwand von rund 29 bis 32 Millionen Franken pro Jahr gerechnet. Darin enthalten sind Personalkosten von rund 18 Millionen Franken für etwa 120 Vollzeitstellen.

Kennzahl	2025	nach Ausbau (ab 2034)
Haftplätze	87	160
Personalbestand	65,4 FTE	rund 120 FTE
Jährlicher Gesamtaufwand	14,4 Mio. Fr.	ca. 29–32 Mio. Fr.
Jährlicher Gesamtertrag	10,1 Mio. Fr.	ca. 20 Mio. Fr.

Tab. 27: Grobschätzung der jährlichen Betriebskosten der JVA Wauwilermoos nach vollständigem Ausbau

Die Schätzung basiert auf einer Erhöhung des heutigen Gesamtaufwands um 100 bis 120 Prozent. Den höheren Kosten stehen zusätzliche Erträge aus Kostgeldern und den Anstaltsbetrieben gegenüber. Der künftige Nettoaufwand kann deshalb noch nicht beziffert werden. Die Kosten- und Ertragsschätzungen werden im Rahmen der weiteren Projektierung konkretisiert.

10.4 Personalbedarf

Der Ausbau der Haftplatzkapazitäten und die Erfüllung der konkordatlichen Vorgaben erfordern zusätzliche personelle Ressourcen. Der Personalbedarf wird in zwei Etappen aufgebaut.

Bis 2030 werden 50 zusätzliche Vollzeitstellen benötigt. Diese entfallen auf den Erweiterungsbau der JVA Grosshof (18 FTE) und die Umwandlung der Frauenhaft in U-Haft (3 FTE), die Umsetzung der Konkordatsvorgaben (15 FTE), die Betreuung der Pflegeplätze (3 FTE) und die provisorische Frauenhaft in der JVA Wauwilermoos (8 FTE). Siehe dazu die Massnahmen 4, 5, 6 und 11b. Hinzu kommen drei zusätzliche Stellen beim Vollzugs- und Bewährungsdienst (VBD) für den Ausbau der gemeinnützigen Arbeit, die Lernprogramme für Täterinnen und Täter sowie die Rückkehrberatung (Massnahmen 7, 21, 25).

Mit dem Ausbau der JVA Wauwilermoos ab 2034 kommen rund 47 weitere Vollzeitstellen hinzu. Dabei wird davon ausgegangen, dass die acht Stellen der provisorischen Frauenhaft in den regulären Betrieb überführt werden können.

Zusätzlicher Personalbedarf entsteht auch beim VBD, da mit der steigenden Zahl an Haftplätzen der Vollzugaufwand zunimmt. Der konkrete Stellenbedarf lässt sich derzeit noch nicht beziffern und wird zu gegebener Zeit im AFP ausgewiesen.

Kennzahl	2025	ab 2030	ab 2034
JVA Grosshof (FTE)	68,85	107,85	107,85
JVA Wauwilermoos inkl. Frauenhaft (FTE)	65,40	73,40	120,40
Zusätzliche Stellen beim VBD		3,00	Nach Bedarf
Personalbestand insgesamt (FTE)	134,25	184,25	231,25*
Zusätzliche FTE gegenüber heute	–	+50,00	+97,00*
Zusätzliche Personalkosten pro Jahr	–	7,50 Mio. Fr.	14,55 Mio. Fr.*

Tab. 28: Geschätzte Entwicklung des Personalbestands und der zusätzlichen jährlichen Personalkosten nach Ausbauetappen. *Zzgl. weiterer Stellen beim VBD

Nach Umsetzung beider Ausbauetappen werden geschätzt rund 97 zusätzliche Vollzeitstellen benötigt. Bei durchschnittlichen jährlichen Personalkosten von 150'000 Franken pro Vollzeitstelle entspricht dies zusätzlichen Personalkosten von rund 14,55 Millionen Franken pro Jahr gegenüber heute. Die zusätzlichen Personalkosten bis 2030 sind in [Kapitel 10.1](#) bereits berücksichtigt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die hier dargestellten Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind. Der aktuelle Bedarf und der Umsetzungsstand werden jeweils beim AFP abgebildet.

10.5 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Der vorgesehene Ausbau des Luzerner Justizvollzugs führt in den kommenden Jahren zu erheblichen zusätzlichen Betriebs- und Investitionskosten. Diese sind notwendig, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, einen sicheren Betrieb zu gewährleisten und damit die Funktionsfähigkeit der gesamten Justizkette sowie das Vertrauen in einen handlungsfähigen und glaubwürdigen Rechtsstaat zu sichern.

Der zusätzliche Finanzbedarf für den Ausbau des Justizvollzugs kann nicht innerhalb der bestehenden BIP-Vorgaben für das Aufwandwachstum aufgefangen werden. Die entsprechenden Mehraufwendungen sollen deshalb im Rahmen der AFP-Beratung von diesen Vorgaben entkoppelt werden.

11 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsentwurf - definitiver Planungsbericht

- In [Kapitel 1.1](#) «Auftrag und Ziel» wurden die beiden Vorstösse [P 741](#) und [A 742](#) von Mario Bucher ergänzt.
- In [Kapitel 2.1.1](#) «Strafen» wurde ein Abschnitt zu den unterschiedlichen Ausprägungen des Electronic Monitorings ergänzt.
- Ein neues [Kapitel 8](#) «Gesamthaftplatzbedarf» wurde eingefügt. Es entspricht dem Bedürfnis nach einer vorausschauenden, langfristigen Planung und eruiert den Haftplatzbedarf für die nächsten 30 Jahre.
- In den [Kapiteln 10.1](#) «Erfolgsrechnung» und [10.2](#) «Investitionsrechnung» wurden die Zahlen auf den AFP 2027–2030 abgestimmt. Zudem wurden die Kosten für die verschobenen bzw. gestrichenen Massnahmen ersetzt durch die Kosten, die durch die aktualisierten bzw. neuen Massnahmen anfallen (siehe [Kapitel 7.2.1](#)).

Anpassungen in den Massnahmen

Nr.	Vernehmlassungsvorlage	Planungsbericht
1a	Gesamtsanierung JVA Wauwilermoos: Erste Etappe Ziel: 100 Haftplätze in der JVA Wauwilermoos. Handlungsfelder: H1, H3	Gesamtsanierung JVA Wauwilermoos Ziel: 160 Haftplätze in der JVA Wauwilermoos. Handlungsfelder: H1, H3
1b	Gesamtsanierung JVA Wauwilermoos: Zweite Etappe Ziel: Konzept für zweite Etappe ist erstellt. Handlungsfelder: H1, H3	Strategische Immobilienplanung für den Justizvollzug Ziel: Strategische Sicht auf den Raumbedarf in den kommenden 25 Jahren; Haftplatzdefizit vermeiden. Handlungsfelder: H1, H2, H3
4	Erhalt der Haftplätze während Erdbebenerstüchtigung JVA Grosshof Ziel: Erhalt 20 Haftplätze. Handlungsfelder: H1, H2, H3	Schaffung zusätzlicher Haftplätze in der JVA Grosshof Ziel: 25 zusätzliche Haftplätze der JVA Grosshof. Handlungsfelder: H1, H2, H3
5	Schaffung zusätzlicher provisorischer Haftplätze in der JVA Grosshof Ziel: 20 temporäre Haftplätze zusätzlich. Handlungsfelder: H1, H2, H3	Auslagerung der Haftplätze für Frauen in ein Provisorium der JVA Wauwilermoos Ziel: 12 zusätzliche Plätze in der JVA Grosshof für die Untersuchungshaft Handlungsfelder: H1, H2, H3
11(a)	Behandlungsstation für Personen mit körperlichen Erkrankungen und Pflegebedarf Ziel: Schaffung von drei Pflegeplätzen in der JVA Grosshof sowie der Einkauf von 6 bis 10 geschlossenen Plätzen in einem Spitalbetrieb. Handlungsfeld: H3	Schaffung von Pflegeplätzen in der JVA Grosshof Ziel: Schaffung von drei Pflegeplätzen in der JVA Grosshof zur Sicherstellung einer adäquaten medizinischen Versorgung. Handlungsfeld: H3
11b	-	Schaffung der Grundlagen für geschlossene medizinische Behandlungsplätze Ziel: Entwicklung von Lösungsansätzen für die medizinische Versorgung in einem geschlossenen Setting. Handlungsfeld: H3

Tab. 29: Übersicht Anpassungen Massnahmenplan im Bereich langfristige Planung

12 Fazit

Der Planungsbericht zeigt, dass der Justizvollzug im Kanton Luzern vor erheblichen strukturellen Herausforderungen steht. Die hohe Auslastung der bestehenden Einrichtungen, der zusätzliche Haftplatzbedarf, die zunehmende Komplexität der Fälle sowie der wachsende Bedarf an spezialisierten Angeboten erfordern eine vorausschauende Weiterentwicklung des Gesamtsystems. Hinzu kommt, dass Haftplätze aufgrund unterschiedlicher Vollzugsformen sowie rechtlicher Trennungs- und Sicherheitsanforderungen nicht beliebig austauschbar sind. Es braucht deshalb nicht nur genügend, sondern auch geeignete und differenzierte Kapazitäten.

Diese strukturellen Herausforderungen erfordern ein entschlossenes Handeln. Der zusätzliche Haftplatzbedarf und die damit verbundenen Kosten bestehen unabhängig davon, ob der Kanton eigene Kapazitäten schafft oder weiterhin auf ausserkantonale Platzierungen und provisorische Lösungen angewiesen ist. Ein Aufschub beseitigt diesen Bedarf nicht. Angesichts der langen Planungs- und Realisierungszeiten von Infrastrukturprojekten müssen die notwendigen strukturellen Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden. Im Zentrum steht ein bedarfsgerechter und differenzierter Ausbau der Haftplätze, der den unterschiedlichen Anforderungen des Strafvollzugs Rechnung trägt. Die vorgesehenen Massnahmen sind nach Dringlichkeit gestaffelt. Sie sollen den ausgewiesenen Bedarf decken, die erforderliche Platzierungsflexibilität gewährleisten und den betrieblichen Handlungsspielraum langfristig sicherstellen.

Gleichzeitig kann der notwendige Kapazitätsausbau nicht für sich alleinstehen. Ergänzend braucht es Massnahmen, die Haft vermeiden, Fehlplatzierungen reduzieren und Rückfälle verhindern. Der Bericht verbindet deshalb den Ausbau der Vollzugskapazitäten mit der Stärkung von Haftalternativen, spezialisierten Angeboten, einer verbesserten Koordination sowie Massnahmen zur Prävention und Resozialisierung. Diese Elemente ergänzen sich und tragen dazu bei, die vorhandenen und neu geschaffenen Kapazitäten möglichst bedarfsgerecht einzusetzen.

Die Weiterentwicklung des Justizvollzugs bleibt dabei als langfristige Aufgabe zu verstehen. Bevölkerungsentwicklung, Fallzahlen, Zusammensetzung der eingewiesenen Personen und gesamtschweizerische Vollzugskapazitäten können sich verändern. Infrastrukturprojekte benötigen zudem lange Planungs- und Realisierungszeiträume. Deshalb wird die kantonale Planung laufend mit der gesamtschweizerischen Anstaltsplanung abgestimmt und der Bedarf regelmässig überprüft. So können neue Entwicklungen frühzeitig erkannt und die Massnahmen bei Bedarf angepasst werden.

Die vorgesehenen Massnahmen werden schrittweise über mehrere Jahre umgesetzt. Der Planungsbericht weist die damit verbundenen langfristigen finanziellen und personellen Auswirkungen transparent aus und schafft damit eine Grundlage für die vorausschauende Ressourcenplanung. Die Massnahmen erfordern zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen. Die JSK soll jährlich über die Entwicklung des Justizvollzugs und den Stand der Umsetzung der Massnahmen informiert werden. Damit können die Entwicklung des Bedarfs und die Wirkung der getroffenen Massnahmen kontinuierlich verfolgt und notwendige Anpassungen frühzeitig eingeleitet werden.

Mit dieser langfristig ausgerichteten und laufend überprüften Planung schafft der Kanton die Voraussetzungen für einen bedarfsgerechten, differenzierten und zukunftsfähigen Justizvollzug, der auch künftig Sicherheit, einen rechtskonformen Vollzug und eine wirksame Resozialisierung gewährleistet.

13 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses zuzustimmend Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 27. Oktober 2026

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Armin Hartmann

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht Zukunft Justizvollzug Luzern**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 27. Oktober 2026,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Zukunft des Justizvollzugs Luzern wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch