Bericht 2018-DSJ-166 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission –

Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung

eines Strafjustizzentrums

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht in Beantwortung des am 21. Juni 2018 zur Kenntnis genommenen Postulats 2018-GC-19 Justizkommission zur Schliessung des Zentralgefängnisses und zur Schaffung eines Strafjustizzentrums.

24. Juni 2019

1	1 Rückblick		2	
2	Ve	rlauf der Arbeiten	2	
	2.1	Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe	2	
	2.2	Ausserkantonale Besuche und Austausche	2	
	2.3	Analysemethoden	3	
3	Re	vision der Vollzugsplanung 2016–2026	3	
	3.1	Erste Vollzugsplanung	3	
	3.2	Gründe für die Revision	3	
	3.3	Feststellungen aus der Analyse	3	
	3.4	Festlegung neuer Prioritäten	4	
4	4 Schliessung des Zentralgefängnisses		hliessung des Zentralgefängnisses	4
	4.1	Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses	4	
	4.2	Baubedarf und Optionen für den Ersatz	4	
5	An	alyse der Varianten	5	
	5.1	Schaffung eines Strafjustizzentrums	5	
	5.1		5	
	5.1 5.1	\mathcal{C}	6	
	5.2	Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot	6	
	5.3	Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg	6	
	5.4	Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse	7	
	5.5	Vollzugsanstalt «Les Falaises»	7	
6	Fa	zit	7	

1 RÜCKBLICK

Mit einem am 6. Februar 2018 eingereichten Postulat ersuchte die Justizkommission den Staatsrat, die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Schaffung eines Strafjustizzentrums zu prüfen, wobei dieses Zentrum wie im bernischen Burgdorf ein Untersuchungsgefängnis, die Staatsanwaltschaft und das Zwangsmassnahmengericht umfassen sollte. In diesem Dokument äusserte die Kommission ihre Sorge angesichts der gravierenden Sicherheitsprobleme des Zentralgefängnisses und dessen Lage mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt. Es wurde auch auf die Befürchtung verwiesen, dass mit der Einführung des neuen Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 zu wenige Haftplätze zur Verfügung stehen könnten.

In seiner Antwort vom 23. Mai 2018 vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müsse, weil seine Infrastruktur veraltet sei, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden könne und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstige.

Am 21. Juni 2018 nahm der Grosse Rat das Postulat mit 91 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen zur Kenntnis.

2 VERLAUF DER ARBEITEN

2.1 Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion infolge der Schlussfolgerungen aus der Analyse des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, welche die verschiedenen Lösungsansätze für die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Idee der Schaffung eines Strafjustizzentrums prüfen sollte. Der Arbeitsgruppe gehörten alle betroffenen Akteure an, d. h. die Staatsanwaltschaft, das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, die Freiburger Strafanstalt (FRSA), das Amt für Justiz, die Kantonspolizei, das Amt für Bevölkerung und Migration und das Hochbauamt. Im Herbst 2018 stiess John Zwick zur Arbeitsgruppe. Zwick war früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für Justiz und dort für die Subventionierung der Gefängnisinfrastruktur verantwortlich und ist heute Mitglied der Verwaltungskommission der FRSA.

2.2 Ausserkantonale Besuche und Austausche

Zusätzlich zu den 7 Plenarsitzungen besuchte eine Delegation der Arbeitsgruppe die Strafjustizzentren Muttenz im Kanton Basel-Landschaft und Burgdorf im Kanton Bern sowie die Anstalt für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat «Etablissement du Simplon», das Untersuchungsgefängnis «La Croisée» im Kanton Waadt und jenes in Lenzburg im Kanton Aargau.

Die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft tauschten sich zudem mit ihren jeweiligen Pendants der anderen Kantone aus, um sich über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme zu informieren.

Schliesslich fand auch ein Meinungsaustausch mit den Strafvollzugsämtern der Kantone Waadt und Bern statt. Diese Treffen hatten die jeweiligen Bauvorhaben im Bereich der Untersuchungshaft, für die kein Konkordat besteht, zum Thema.

2.3 Analysemethoden

Die Arbeitsgruppe beteiligte sich zunächst an der Überarbeitung der Vollzugsplanung 2016–2026 (s. Kapitel 3), indem sie die Haftplatzbedürfnisse des Kantons Freiburg definierte und den Baubedarf im Hinblick auf die Schliessung des Zentralgefängnisses bestimmte (s. Kapitel 4).

In einem zweiten Schritt entwickelte sie Varianten (s. Kapitel 5), die nach acht, entsprechend ihrer praktischen Bedeutung gewichteter Kriterien analysiert wurden: Sicherheit (30 %); Personalbedarf (30 %); Baukosten inkl. Lebenszyklus (20 %); Zusammenarbeit mit Akteuren der Strafverfolgung (5 %); Betriebskosten (5 %); Planung und Zeitplan (5 %); Integration (5 %).

In diesem Bericht werden die Überlegungen und Ergebnisse der Analyse zusammengefasst.

3 REVISION DER VOLLZUGSPLANUNG 2016–2026

3.1 Erste Vollzugsplanung

Das Postulat 2018-GC-19 der Justizkommission greift in einen Vollzugskontext ein, der in den letzten Jahren grosse Umwälzungen erfahren hat. Die Vollzugsplanung 2016–2026, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat, bedarf bereits einer Revision, die Gegenstand eines separaten Berichtes ist (s. Bericht über die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026).

Zusammengefasst sah die erste Strategie im Bereich der Vollzugsinfrastruktur drei Etappen vor: erstens die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug und zur Eingliederung der Insassen des Tannenhofs; zweitens die Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB; und drittens die Ersetzung des Zentralgefängnisses nach 2026.

3.2 Gründe für die Revision

Seit der Erarbeitung dieser Vollzugsplanung sind jedoch einige neue Elemente hinzugekommen: Der Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis im September 2017, die darauffolgende Analyse des Experten Henri Nuoffer, die Annahme eines Projektierungskredits für die Erweiterung von Bellechasse, die Verabschiedung und Umsetzung des Gesetzes über den Strafund Massnahmenvollzug (SMVG), die Analyse der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kapazität der Vollzugsanstalten in der Schweiz und der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über die Anstalten von Bellechasse.

3.3 Feststellungen aus der Analyse

Die gründliche Analyse, die im Bericht zur Revision der Vollzugsplanung 2016–2026 dargelegt wird, führte hauptsächlich zu folgenden Feststellungen:

- 1. Die aktuelle Haftkapazität des Kantons Freiburg, d. h. die vorhandenen 300 Plätze, sind ausreichend.
- 2. Die Vermischung von offenem und geschlossenem Vollzug im Zellentrakt am Standort Bellechasse ist aus Gründen der Sicherheit und Wiedereingliederung absolut nicht mehr tolerierbar.
- 3. Der Tannenhof, ein Gebäude mit 20 offenen Vollzugsplätzen, das sich in drei Kilometern Entfernung zum Hautstandort von Bellechasse befindet, erfordert aufgrund seines schlechten Zustands umfangreiche Renovationsarbeiten.

- 4. Die Strukturen für die medizinische Versorgung der Insassen sind ungenügend.
- 5. Das Zentralgefängnis ist eine Anstalt, die altert, sehr komplex, kostspielig zu renovieren sowie unmöglich zu modernisieren oder zu vergrössern ist und sich mitten in einem historischen Wohnquartier befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstigt.
- 6. Es ist notwendig, eine Pufferzone für Insassen, die auf einen geeigneteren Platz warten, zu schaffen und über modulare Infrastrukturen zu verfügen, mit denen der Bedarfsentwicklung in der Untersuchungshaft und im Justizvollzug begegnet werden kann.

3.4 Festlegung neuer Prioritäten

Die Notwendigkeit, die erste Etappe der Vollzugsplanung in Angriff zu nehmen, wurde bestätigt. Da der Grosse Rat am 17. Juni 2016 bereits einen Projektierungskredit gewährt hat, kann dem Parlament Ende 2019 ein Verpflichtungskredit vorgelegt werden, damit die Bauarbeiten für die Erweiterung des Pavillons, die gesicherten Werkstätten und das Gesundheitszentrum beginnen können.

Bei den beiden nächsten Etappen drängt sich jedoch eine Prioritätenänderung auf, weil die Ersetzung des Zentralgefängnisses zwingend und vordringlich geworden ist.

Gleichzeitig lässt sich das Projekt zur Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB zurückstufen. Allerdings muss die psychische Betreuung der Gefangenen mit dem neuen Gesundheitszentrum und durch eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit dennoch verbessert werden.

Ist diese Strategie einmal umgesetzt, wird der Kanton über modernere und sicherere Haftplätze verfügen, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden besser entsprechen.

4 SCHLIESSUNG DES ZENTRALGEFÄNGNISSES

4.1 Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses

Das Hauptgebäude des Zentralgefängnisses umfasst heute 80 Zellen: 60 Plätze für die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft, 15 Plätze für Ersatzfreiheitsstrafen und 4–5 Plätze für die Administrativhaft (ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen). Im Jahr 2009 wurde die daneben stehende ehemalige Direktorenwohnung zur «Maison des Falaises», einer Anstalt mit 20 Plätzen für den Vollzug der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats, umgebaut.

Ziel des Postulats ist v. a. die Prüfung einer Schliessung des Zentralgefängnisses, in dem die Gefangenen rund um die Uhr untergebracht sind. Dennoch ist es angezeigt, zumindest mittelfristig eine Lösung für die Vollzugsanstalt «Les Falaises» zu finden, die gleich daneben liegt und vom selben Personal betrieben wird. Einrichtungen für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat wie Simplon in Lausanne oder Vallon in Genf, in denen die betroffenen Personen nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht werden, liegen normalerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel.

4.2 Baubedarf und Optionen für den Ersatz

Gemäss der revidierten Vollzugsplanung 2016–2026 kann das Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug (VSV) am Standort Bellechasse mit einer Kapazität von 40 Plätzen nach der geplanten Erweiterung für die zweite Phase der Untersuchungshaft (UH), d. h. für Gefangene, die in erster Linie auf ihr Urteil warten, umgenutzt werden.

Um die Haftkapazität des Kantons Freiburg erhalten und das Zentralgefängnis definitiv schliessen zu können, müssen also 40 Haftplätze gebaut werden (die 20 Plätze für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat der Vollzugsanstalt «Les Falaises» nicht einberechnet). Das bedeutet, dass das Zentralgefängnis nicht komplett neu gebaut werden muss, weil es nicht den Bedürfnissen unserer Einweisungsbehörden entspricht.

Ausgehend von diesen Überlegungen wurden für den definierten Bedarf Varianten entwickelt. Klammert man die getrennt zu behandelnde Frage der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats aus, lassen sich diese in vier Optionen unterteilen:

- 1. Schaffung eines Strafjustizzentrums
- 2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft (UH 1) in Granges-Paccot
- 3. Bau eines Gefängnisses an einem anderen Ort in Grossfreiburg
- 4. Zusammenführung am Standort Bellechasse

5 ANALYSE DER VARIANTEN

5.1 Schaffung eines Strafjustizzentrums

5.1.1 Gegensätzliche Standort-Bedürfnisse der betroffenen Einheiten

Den Erwartungen der Postulatsurheber entsprechend wurde die Schaffung eines Strafjustizzentrums geprüft, in dem ein Gefängnis, die Staatsanwaltschaft (nachfolgend StA) und das Zwangsmassnahmengericht (nachfolgend ZMG) zusammengeführt würden.

Die Analyse ergab, dass die Bedürfnisse und Erwartungen dieser Einheiten im Hinblick auf den Standort gegensätzlich sind. So muss sich die StA für den grössten Teil ihres Auftrags in einem urbanen Zentrum befinden, damit sie unter anderem für die Anwältinnen und Anwälte mit den öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Auto leicht erreichbar ist. Die Behörde instruiert das gesamte Vorverfahren und ist bei Delikten für die Strafverfolgung zuständig, was sehr viele Anhörungen mit sich bringt. Während 2018 gemäss Tätigkeitsbericht dieser Behörde 15 048 Verfahren erfasst wurden, befanden sich nur 204 Personen vorübergehend in Untersuchungshaft. Diese Zahlen zeigen, dass es sinnvoller ist, diese Behörde im Stadtzentrum zu belassen.

Gleichzeitig ist es auch zwingend erforderlich, dass sich das ZMG geografisch in der Nähe der StA befindet. Die Mitarbeitenden der Sekretariate dieser Einheiten gehen täglich mehrmals, manchmal sogar zu zweit zwischen den beiden Standorten hin und her, um Akten, Verfügungen oder Entscheide, die im Rahmen geheimer Massnahmen getroffen werden, von einem Ort zum anderen zu bringen. Die beiden Behörden dürfen jedoch nicht in denselben Räumlichkeiten untergebracht sein, weil die eine über Anträge der anderen entscheidet.

Im Gegensatz dazu ist es, wie im Postulat erwähnt, wichtig, das Zentralgefängnis aus dem Stadtzentrum herauszuholen. Eine solche Vollzugsanstalt muss sich aus Sicherheitsgründen und zur Vermeidung der Kollusionsgefahr ausserhalb urbaner Zentren und stark frequentierter Gegenden befinden.

Dementsprechend planen die Kantone Waadt und Bern ebenfalls, ihre Untersuchungsgefängnisse aus den Stadtzentren heraus zu verlegen. Gemäss der Justizvollzugsstrategie 2017–2032 will Bern die Anstalten, die sich in den Städten Bern und Biel befinden, aufgeben. Der Waadtländer Grosse Rat hat seinerseits einem Projektierungskredit für den Bau der neuen Vollzugsanstalt «Les Grands Marais» im Gebiet «Plaines de l'Orbe» zugestimmt. Diese soll namentlich das Gefängnis «Bois-

Mermet» in Lausanne ersetzen. So will der Kanton Waadt seine Infrastrukturen aus Gründen der Sicherheit, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit am selben Ort vereinen.

5.1.2 Raumbedarf beim ZMG – keine Dringlichkeit bei der StA

Die StA kann sich im Moment noch mit ihren Räumlichkeiten und deren Standort begnügen. Diese mietet sie jedoch bei einer Immobiliengesellschaft, die zu teilweise dem Staat gehört. Obwohl also im Moment kein akuter Handlungsbedarf besteht, ist abzuwarten, wie der Staat seine globale Immobilienstrategie definiert und umsetzt, denn diese wird auch die StA betreffen.

Das ZMG hingegen ist in seinen veralteten und schlecht angelegten Räumlichkeiten eingeengt. Es ist deshalb angezeigt, dass diese Behörde in grössere, modernere und funktionellere Räumlichkeiten umziehen kann. Die Sicherheits- und Justizdirektion prüft zurzeit mehrere Möglichkeiten in der Nähe der StA.

5.1.3 Verzicht auf den Bau eines Strafjustizzentrums

Aufgrund dieser Ausführungen und angesichts der gegensätzlichen Bedürfnisse der betroffenen Einheiten wird darauf verzichtet, ein Strafjustizzentrum zu bauen, das Haftplätze, die StA und das ZMG unter einem Dach vereint hätte.

5.2 Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot

In der ersten Phase der UH finden oft Anhörungen durch die StA und Gespräche mit den Anwältinnen und Anwälten statt. Der Bau eines Gefängnisses in Granges-Paccot, in der Nähe des Interventionszentrums der Gendarmerie und in geringer Entfernung zur StA schien deshalb auf den ersten Blick eine gute Idee.

Es stellte sich jedoch heraus, dass der zur Verfügung stehende Perimeter nicht ausreicht und dass langfristig keine Möglichkeit zur Vergrösserung oder Modularisierung besteht, weil das Gebiet bereits relativ stark bebaut ist.

Der Staat will zudem auf den soeben erworbenen Parzellen unter anderem die Kriminalpolizei unterbringen. Da diese auf Diskretion angewiesen ist, wäre es nicht zielführend, in ihrer unmittelbaren Umgebung Gefangene unterzubringen, gegen die Ermittlungen laufen. Die Platzierung einer Vollzugseinrichtung in diesem engräumigen Sektor würde auch zu Sicherheitsproblemen (ein einziger Zufahrts- und Fluchtweg für zwei heikle Dienste) und allgemein zu einem schwierigen Nebeneinander führen, namentlich aufgrund des Kommens und Gehens verschiedener Personen (Gefangene, Polizisten, Opfer, Zeugen, Angehörige auf Besuch usw.).

Aus all diesen Gründen wurde auch diese Option verworfen.

5.3 Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg

Die Arbeitsgruppe hat auch die Idee geprüft, in Grossfreiburg eine neue Einrichtung zu bauen. Sie musste jedoch feststellen, dass die einzig denkbaren Standorte extrem langwierige und kostspielige Massnahmen im Hinblick auf die Umnutzung des Bodens und die Baubewilligung sowie hohe Bauund Personalkosten mit sich brächten. Da die Schliessung des Zentralgefängnisses dringend geworden ist, sind die Unvorhersehbarkeit solcher Verfahren und der dafür erforderliche Zeitaufwand ausgeschlossen.

Überdies verursacht der Betrieb einer kleinen Einrichtung, die zudem kaum modulierbar ist, hohe Kosten. Dies trifft erst recht zu, wenn ihr Standort keinerlei Synergien mit einer bestehenden Einheit erlaubt.

5.4 Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse

Die Lösung, die eine Optimierung und Vergrösserung von Bellechasse vorsieht, um dort alle Haftplätze des Kantons mit Ausnahme jener des Arbeitsexternats und der Halbgefangenschaft unterzubringen, drängte sich schliesslich als die Lösung auf, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden entspricht.

Die von der Arbeitsgruppe gewählte Variante fügt sich zudem perfekt in den aktuellen Trend zum Bau modularer Vollzugseinrichtungen ein, bei dem alle Haftformen an einem Standort vereint und die kleinen Einrichtungen, deren Betrieb zu teuer ist, geschlossen werden.

Die Herausforderung, die es zu bewältigen gälte, um sowohl für die Anwältinnen und Anwälte wie auch für die StA einen Komfortverlust zu vermeiden, wäre die Einrichtung und Organisation eines leistungsfähigen Beförderungsdienstes zwischen dem Standort Bellechasse und der Stadt Freiburg. Dazu würde wahrscheinlich im Interventionszentrum der Gendarmerie in Granges-Paccot ein Wartebereich eingerichtet. Die dafür erforderliche Analyse liesse sich in die Projektierungskredite für das Areal, auf dem die Kriminalpolizei untergebracht werden soll, oder in die Investitionen für das Interventionszentrum der Gendarmerie integrieren.

Die Bedeutung dieses Hindernisses ist allerdings zu relativieren. So fanden 2018 im Zentralgefängnis nur 360 Anwaltsbesuche statt. Von den 4524 Transporten, welche die Gefangenenbegleiter der Kantonspolizei im vergangenen Jahr durchgeführt haben (und bei denen es nie zu einem grösseren Zwischenfall kam), entfielen zudem 1/3 auf Transporte vom und zum Zentralgefängnis und weniger als 1,5 % aller Transporte (63) mussten von der Einsatzgruppe der Polizei gesichert werden. Es ist ausserdem hervorzuheben, dass Transporte auf der Autobahn sicherer sind als in der Stadt, wo viele Stopps und Hindernisse auftreten. Mit fortschreitender Digitalisierung und der Einführung von Anhörungen per Videokonferenz werden überdies physische Ortswechsel in Zukunft zweifellos abnehmen.

Auf jeden Fall würden diese Aspekte nicht ausreichen, um die Lösung in Frage zu stellen, die hinsichtlich der Bau- und Betriebskosten (inklusive Personalkosten) weiterhin am wirtschaftlichsten, am sichersten, am modularsten, am schnellsten und aufgrund der möglichen Synergien am einfachsten umsetzbar ist.

5.5 Vollzugsanstalt «Les Falaises»

Wie bei Punkt 4.1 erwähnt wirkt sich der Umzug des Zentralgefängnisses auf die Vollzugsanstalt «Les Falaises» aus, die 20 Plätze für den Vollzug der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats bereitstellt.

Die Verlegung dieser Einrichtung ist jedoch insofern einfacher, als ihre Insassen dort nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht sind. Einrichtungen dieser Art, die normalerweise eher klein sind, befinden sich idealerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel. Sie bereiten auf Nachbarschaftsebene grundsätzlich keine Probleme, weil die Gefangenen, die dort wohnen, keine besondere Gefahr darstellen, da sie bereits den grössten Teil ihrer Zeit in Freiheit verbringen.

Eine Lösung in der Nähe des Standorts Bellechasse hätte den Vorteil, den Personalbedarf für den Betrieb der Einrichtung zu reduzieren. Momentan wird der Bau einer Einrichtung in der Nähe des Bahnhofs Sugiez geprüft.

6 FAZIT

Abschliessend bestätigt der Staatsrat, dass die Schliessung des Zentralgefängnisses nun Priorität hat und im Idealfall vor 2026 erfolgen sollte. Aufgrund der oben ausgeführten Aspekte und

insbesondere aufgrund der gegensätzlichen Standortbedürfnisse einer Vollzugseinrichtung sowie der StA und des ZMG ist hingegen die Schaffung eines Strafjustizzentrums zurzeit nicht sinnvoll und aus Zeitgründen auch nicht realistisch.

Angesichts all dieser Ausführungen stellt die Verlegung des Zentralgefängnisses an den Standort Bellechasse die einzige Lösung dar, die sich innert vernünftiger Frist und in einem vernünftigen Kostenrahmen realisieren lässt.

Demnach beantragen wir Ihnen, den vorliegenden Bericht zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission zur Kenntnis zu nehmen.