



Bericht 2015-DSJ-265

14. Dezember 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Vollzugsplanung 2016–2026

1. Einleitung	8
2. Rückblick	9
2.1. Notwendigkeit einer Vollzugsplanung	9
2.2. Ausarbeitung	9
3. Bedarfsanalyse für die verschiedenen Hafttypen	9
3.1. Untersuchungshaft (UH)	9
3.1.1. Starker Anstieg des Platzbedarfs in der Untersuchungshaft (UH)	9
3.1.2. Umstrukturierung des Zentralgefängnisses	10
3.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit	10
3.1.4. Verzicht auf den Bau eines neuen Untersuchungsgefängnisses	10
3.2. Strafvollzug	10
3.2.1. Erhöhung der Hafttage	10
3.2.2. Ende der Durchmischung von Vollzugsformen in Bellechasse	11
3.2.3. Erhaltung der verfügbaren Plätze im offenen Vollzug	11
3.2.4. Gesundheitszentrum	11
3.3. Massnahmenvollzug	12
3.3.1. Stationäre therapeutische Massnahmen	12
3.3.2. Ziel: Verminderung der Rückfallgefahr	12
3.3.3. Platzmangel im Massnahmenvollzug	12
3.3.4. Bedarf an geeigneten Strukturen in der Romandie	13
3.3.5. Projekt Therapiestation	13
3.3.6. Hauptmerkmale des TAB-Projekts	13
3.4. Administrativhaft	13
4. Zusammenfassung	14

1. Einleitung

Diese Botschaft erläutert die Vollzugsplanung des Kantons Freiburg für die nächsten zehn Jahre.

Die Vollzugsplanung erfolgt im Kontext einer tiefgreifenden Veränderung des Strafvollzugs. Um die immer zahlreicheren und komplexeren Herausforderungen zu meistern, mit denen die Vollzugsbehörden konfrontiert sind, muss der Kanton Freiburg zudem die entsprechende Gesetzgebung überarbeiten. Zurzeit befindet sich ein Vorentwurf für ein Gesetz über den Strafvollzug in Vernehmlassung; der Entwurf dürfte dem Grossen Rat im Verlauf des Jahres 2016 vorgelegt werden.

Zur Entwicklung des Schweizer Strafvollzugs verweisen wir auf die Antwort des Bundesrats auf das Postulat Amherd¹, die eine sehr ausführliche Beschreibung der Situation bis Ende 2013 enthält. Im Bericht Amherd wird im Wesentlichen festgestellt, dass die Dauer der strafrechtlichen Sanktionen seit 30 Jahren zunimmt. Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren tendenziell beschleunigt.

Gesamtschweizerisch ist die Zahl der Gefangenen über alle Kategorien gesehen von 6000 im Jahr 2011 auf 7000 im Jahr 2013 gestiegen. Die Belegungsrate der Haftanstalten lag

¹ Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz, vom 18. März 2014 (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-d.pdf>).

im Herbst 2013 erstmals bei über 100%, hat sich jedoch 2014 auf einem hohen Niveau stabilisiert.

Eine der grössten Herausforderungen besteht darin, die öffentliche Sicherheit optimal zu garantieren¹, indem insbesondere die Risikoeinschätzung verbessert und Gefangene mit psychischen Problemen adäquat untergebracht werden. Da die Dauer von Strafen und Massnahmen tendenziell zunimmt, werden nach und nach spezifische Lösungen für die Unterbringung von betagten Gefangenen entwickelt. Nachfolgend gehen wir auf einige Aspekte des Berichts Amherd ein.

2. Rückblick

2.1. Notwendigkeit einer Vollzugsplanung

Der Staatsrat plante einen Studienkredit für den Umbau des Tannenhofs im Legislaturprogramm und im Finanzplan 2012–2016 ein und verfasste dazu eine Botschaft zuhanden des Grossen Rates. Unterdessen hat sich jedoch der Bedarf in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug ebenfalls erheblich verändert. Es hat sich herausgestellt, dass im Kanton in den nächsten Jahren noch weitere Investitionen erforderlich sind, wodurch eine umfassende Vollzugsplanung notwendig wurde.

Auch der Grosse Rat hat sich mit der Entwicklung des Strafvollzugs beschäftigt. Mit einem am 19. Juni 2013 eingereichten und begründeten Postulat (2026–13) ersuchten die Grossräte Nicolas Kolly und Stéphane Peiry den Staatsrat, einen Bericht über die aktuelle und zukünftige Situation in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug des Kantons zu erstellen.

Der Staatsrat gab dem Postulat am 11. November 2013 direkt Folge. Gestützt auf die Schätzungen der Staatsanwaltschaft bezifferte er in seinem Bericht (2013-DSJ-78) den Platzbedarf in der Untersuchungshaft (UH) für die nächsten Jahre auf 60. Die Regierung folgerte, dass es unter diesen Umständen mittel- bis langfristig nötig sein würde, im Kanton ein neues Untersuchungsgefängnis zu bauen.

Bei der Debatte im Ratsplenum wünschten sich die verschiedenen politischen Gruppen des Grossen Rates Lösungen, mit denen der Staat seine entscheidende Rolle in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit weiterhin wahrnehmen könne. **Die Abgeordneten verlangten auch, dass ein Plan der Strafvollzugsprojekte erstellt werde.**

¹ Die Sicherheitsrisiken, die von Gefangenen oder ehemaligen Gefangenen mit einer psychischen Krankheit ausgehen, haben sich in jüngster Zeit auf dramatische Weise gezeigt, namentlich durch die Ermordung einer jungen Frau im Kanton Waadt («Fall Marie») und einer Therapeutenin im Kanton Genf («Fall Adeline»).

2.2. Ausarbeitung

In der Folge vertiefte die SJD ihre Suche nach Lösungen, mit denen den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden und der Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden (UH, Strafvollzug, Massnahmenvollzug, Administrativhaft) mittel- und langfristig am besten entsprochen werden kann.

Diese Überlegungen dienten als Grundlage für die vorliegende Vollzugsplanung, die als kantonale Gesamtstrategie für die Gefängnisinfrastruktur in den Jahren 2016–2026 gedacht ist. Die Strategie wurde mit Unterstützung des Hochbauamts und des Architekturbüros LZ&A Architectes erarbeitet und betont die Notwendigkeit, die Zahl der Haftplätze im geschlossenen Vollzug von Bellechasse zu erhöhen, die Platzzahl im offenen Vollzug beizubehalten und Haftplätze für den Massnahmenvollzug zu schaffen (s. Punkt 2.3).

Zwischen 2012 und 2014 war der Staatsrat mit einer Krisensituation der UH konfrontiert, was ihn zu Notmassnahmen zur Erhöhung der Kapazitäten des Zentralgefängnisses zwang (s. Punkt 3.1). Dank der Umstrukturierung des Zentralgefängnisses und der in der Zwischenzeit aufgenommenen Zusammenarbeit mit anderen Kantonen verfügt Freiburg über die 60 benötigten Plätze, weshalb es heute nicht mehr notwendig scheint, mittelfristig den Bau eines Untersuchungsgefängnisses zu planen (s. Punkt 3.1.4). Langfristig wird sich jedoch die Frage stellen, ob das Zentralgefängnis total renoviert oder durch ein modernes Gefängnis am Stadtrand ersetzt werden soll.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Plätze für vorläufige Festnahmen in den Räumlichkeiten der Kantonspolizei in diesem Projekt nicht enthalten sind, da ihre Planung von einer Ad-hoc-Kommission der Polizei geprüft wird. Zurzeit erscheint die Infrastruktur in diesem Bereich ausreichend.

3. Bedarfsanalyse für die verschiedenen Hafttypen

3.1. Untersuchungshaft (UH)

3.1.1. Starker Anstieg des Platzbedarfs in der Untersuchungshaft (UH)

Zwischen 2011 und 2013 ist die Zahl der UH-Tage im Kanton Freiburg explodiert und hat sich 2014 und 2015 auf einem hohen Niveau stabilisiert². Diese Entwicklung wurde in der ganzen Schweiz beobachtet.

Um dem Mangel an UH-Plätzen zu begegnen, haben die SJD und der Staatsrat seit Juli 2012 verschiedene Notmassnahmen ergriffen.

² 2001 beliefen sich die UH-Tage auf 14 465, 2012 auf 20 357 (+41%) und 2013 23 315 (+61%). 2014 sind die Zahlen gegenüber 2013 leicht gesunken (21 139).

3.1.2. Umstrukturierung des Zentralgefängnisses

Zunächst unternahm die SJD mehrere Schritte, um die Zahl der UH-Plätze im Zentralgefängnis (ZG) von 35 auf 48 zu erhöhen¹. Doch das reichte nicht aus. Das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) musste eine intensive Suche nach Plätzen ausserhalb des Kantons starten, eine schwierige Aufgabe, denn die Gefängnisse waren im ganzen Land voll. So mussten während Monaten durchschnittlich 15 Personen in anderen Kantonen (namentlich in den Kantonen Glarus und Tessin) untergebracht werden, mit allen Konsequenzen, die dies mit sich bringt (höhere Kosten, lange und häufige Transporte, Mehrkosten und Zeitverluste für Anwälte und Familien usw.).

Die SJD musste 2013 und 2014 auch das Gefängnis Romont während mehrerer Monate trotz hoher Kosten (monatlich rund 70 000 Franken für nur 5 Plätze) öffnen. Schliesslich war die Staatsanwaltschaft in dieser Zeit gezwungen, in gewissen Fällen auf Inhaftierungen zu verzichten oder Gefangene vorzeitig zu entlassen².

2014 wurde das Zentralgefängnis erneut umstrukturiert, um eine zuvor für die Administrativhaft reservierte Abteilung der UH zuzuteilen. Dies erlaubte eine Erhöhung der Anzahl UH-Plätze im Zentralgefängnis von 48 auf 60.

3.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit

Mit 60 UH-Plätzen in Freiburg verfügen die Strafverfolgungsbehörden im Prinzip über die nötige Kapazität. Doch bei Fällen mit Kollusionsgefahr (Bandeneinbrüche, Drogenhandel, Menschenhandel usw.) müssen die Gefangenen separat inhaftiert werden können.

Die SJD hat dazu Vereinbarungen mit anderen Kantonen (2014 mit Neuenburg, 2015 mit dem Wallis) abgeschlossen, um Gefängniszellen auszutauschen. So sind beispielsweise in der Unterstadt 5 Plätze für Neuenburger Gefangene reserviert, während der Kanton Freiburg 5 Plätze im Gefängnis von La Chaux-de-Fonds nutzen kann. Insgesamt verfügt Freiburg weiterhin über 60 UH-Plätze, aber einige davon sind in andere Kantone ausgelagert.

Schliesslich ist auch eine Zusammenarbeit mit den Kantonen Bern und Waadt geplant.

3.1.4. Verzicht auf den Bau eines neuen Untersuchungsgefängnisses

Angesichts dieser Lösungen verzichtet der Staatsrat im Moment darauf, den Bau eines neuen Untersuchungsgefängnisses zu planen. Sollte sich die Situation mittelfristig drastisch ändern, so könnten relativ rasch Massnahmen ergriffen werden: Es wäre möglich, eine Abteilung des Gebäudes für den vorzeitigen Strafvollzug (VSV) in Bellechasse für die UH umzunutzen oder eine bereits vorgesehene Erweiterung mit 16 Plätzen in der Verlängerung dieses Gebäudes zu bauen.

Langfristig stellt sich wie erwähnt (s. 3.1.4) sicher die Frage, ob das Zentralgefängnis erhalten oder durch eine neu zu bauende Anstalt ersetzt werden soll.

3.2. Strafvollzug

3.2.1. Erhöhung der Hafttage

Im Strafvollzug lässt sich wie in den übrigen Vollzugsbereichen eine Tendenz zu längeren Strafen, zu einem längeren Aufenthalt der Gefangenen im geschlossenen (stärker gesicherten) Vollzug und zu einer grossen Zurückhaltung bei der Gewährung von bedingten Entlassungen und Vollzugserleichterungen (Ausgang, Urlaub usw.) feststellen.

Ausserdem nimmt die Zahl der Kurzstrafen stark zu, obwohl mit der Revision des Strafgesetzbuchs von 2007 ebendiese Sanktionsform reduziert werden sollte. So sind 2013 gemäss ASMVG die Verurteilungen zu Haftstrafen unter 6 Monaten um 44% und jene zu Haftstrafen von 6 bis 12 Monaten um 31% angestiegen. Diese Zahlen haben sich 2014 auf einem hohen Niveau eingependelt.

Unter diesen Umständen ist der Vollzug der Kurzstrafen nur mit erheblicher Verzögerung möglich (lange Warteliste). Bei gleichbleibender Situation könnte es vorkommen, dass Strafen verjähren, weil die betreffenden Personen nicht rechtzeitig vorgeladen werden können. Nach Schätzungen des ASMVG wären zusätzlich 30–40 Haftplätze nötig, um den aktuellen Bedarf in angemessener Weise zu decken.

Die Lage dürfte anhalten oder sich gar verschärfen, da die eidgenössischen Räte im Juni 2015 die Reform des Sanktionenrechts unter Dach und Fach gebracht haben, welche die Wiedereinführung der Kurzgefängnisstrafen vorsieht. Da wahrscheinlich im Januar 2018 ausserdem die elektronische Fussfessel als alternative Form der Strafverbüssung eingeführt wird, ist nicht mit einer Abnahme der Verurteilungen zu Haftstrafen zu rechnen. In Belgien, wo täglich 2000 Personen elektronisch überwacht werden, hat die Zahl der Inhaftierungen seit der Einführung dieses Systems zumindest nicht abgenommen.

¹ Im Juli 2012 schlossen das ASMVG und die Anstalten von Bellechasse (AB) einen Vertrag über den Vollzug der Kurzstrafen ab 14 Tagen in den AB ab (+6 Plätze). Im Dezember 2012 wurde die Frauenabteilung für die UH umgenutzt und die weiblichen Gefangenen in die Anstalt La Tuilière in Lonay (VD) überführt (+5 Plätze). Schliesslich wurde auch die Abteilung «Minderjährige» teilweise für die UH genutzt.

² Artikel in der Liberté vom 28. Januar 2014

3.2.2. Ende der Durchmischung von Vollzugsformen in Bellechasse

Es sei daran erinnert, dass der Straf- und Massnahmenvollzug im Gegensatz zur UH auf einem interkantonalen Konkordat¹ beruht. Die Anstalten von Bellechasse (AB) sind eine Konkordatsanstalt mit 200 Plätzen, die wie folgt aufgeteilt sind:

- > das Zellengebäude mit 60 Plätzen im geschlossenen Vollzug und 40 Plätzen im offenen Vollzug;
- > das Pavillon mit 40 Plätzen im offenen Vollzug;
- > der VSV mit 40 Plätzen für Personen im vorzeitigen Strafvollzug;
- > der Tannenhof mit 20 Plätzen im offenen Vollzug.

Zurzeit stellt in den AB die Durchmischung der Vollzugsformen im Zellengebäude (ZGeb) das grösste Sicherheitsproblem dar. Faktisch gleicht sich das Sicherheitsniveau des ZGeb insgesamt tendenziell der niedrigsten Stufe, d.h. derjenigen der offenen Abteilung an. Dadurch entstehen zunehmend Probleme bei der Überwachung der Gefangenen und der Gewährleistung der Sicherheit (so ist es z.B. schwer zu verhindern, dass Gefangene im offenen Vollzug verbotene Objekte wie Mobiltelefone oder sogar Drogen an Gefangene im geschlossenen Vollzug weitergeben).

Zudem werden lange Strafen vermehrt im geschlossenen Vollzug verbüsst, da die Einweisungsbehörden bei der Bewilligung des Übergangs von Gefangenen in den offenen Vollzug immer zurückhaltender werden.

Deshalb ist eine Trennung der Vollzugsformen im ZGeb dringend geworden. Es ist vorgesehen, dass das Gebäude zukünftig nur noch dem geschlossenen Vollzug dient. Aufgrund der Zunahme der Plätze im geschlossenen Vollzug muss eine neue Werkstätte für die Beschäftigung der Gefangenen gebaut werden (s. Punkt 4.1.1).

3.2.3. Erhaltung der verfügbaren Plätze im offenen Vollzug

Die Aufhebung des offenen Vollzugs im ZGeb würde zum Verlust von 40 Plätzen in der offenen Abteilung der AB führen. Diese Abnahme muss aus mehreren Gründen durch die Schaffung neuer entsprechender Haftplätze kompensiert werden:

- > Der starke Anstieg der in den AB vollzogenen Kurzstrafen (s. Punkt 3.2.1) erfordert eine ausreichende Anzahl Plätze in der offenen Abteilung.
- > Bellechasse verfügt über einen grossen landwirtschaftlichen Betrieb, der wertvolle Arbeitsplätze für die Wie-

dereingliederung anbietet und in dem nur Gefangene im offenen Vollzug arbeiten dürfen.

Das in den 30er Jahren erbaute Heim Tannenhof ist in einem desolaten Zustand. Es liegt drei Kilometer entfernt von den Hauptgebäuden von Bellechasse² und bietet 20 Plätze für Personen, für die eine therapeutische Massnahme oder eine fürsorgliche Unterbringung (FU) angeordnet wurde oder die eine Kurzstrafe verbüssen. Der Betrieb dieser kleinen Einheit abseits des Hauptstandorts ist schwierig geworden, namentlich was Sicherheit und Kosten angeht. Die Renovation der Räumlichkeiten würde nach einer Schätzung der Architekten 4 Millionen Franken kosten. Deshalb sollen der Tannenhof geschlossen³ und die entsprechenden Haftplätze am Standort der AB eingegliedert werden.

Aus diesen Gründen ist eine Erweiterung des Pavillons um 60 Plätze geplant, um die Zahl der Plätze im offenen Vollzug zu erhalten⁴.

3.2.4. Gesundheitszentrum

Ist die vorgesehene Erweiterung des Pavillons erstmal realisiert, werden die AB über 240 Haftplätze verfügen:

- > 100 Plätze für den geschlossenen Vollzug im Zellengebäude;
- > 100 Plätze für den offenen Vollzug im Pavillon;
- > 40 Plätze im VSV.

Damit die Haftplatzzunahme um 50% gegenüber 2010⁵ bewältigt werden kann, muss der ärztliche Dienst der AB, der bereits heute an seine Grenzen stösst, neu strukturiert werden.

Es ist deshalb vorgesehen, in einem neuen Gebäude ein Gesundheitszentrum zu schaffen, das Räumlichkeiten für den Empfang, für somatische und psychiatrische Behandlungen, ein Labor für medizinische Analysen und eine Apotheke umfassen wird. Die neue Einheit wird so bemes-

² Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1)

³ Das Gebäude, das als Unterkunft für die Gefangenen diente, wird nicht mehr gebraucht und könnte deshalb für Übungen des Amts für Bevölkerungsschutz und Militär oder der Armee genutzt werden. Langfristig könnte es auch abgerissen werden. Die Einrichtungen für den Gemüseanbau bleiben erhalten, weil die AB den Standort weiterhin bewirtschaften werden.

⁴ Zwar haben die Kantone Genf und Waadt im Rahmen des Konkordats zwischen 2013 und 2014 ehrgeizige Strafvollzugsplanungen verabschiedet, doch diese werden vorab dazu dienen, ihre eigene Bedürfnisse abzudecken, indem ihre überfüllten Anstalten entlastet werden. So plant Genf den Bau der neuen Anstalt «Les Dardelles» für rund 300 Millionen Franken (geplante Eröffnung 2018), während die Waadt bis 2022 100 Millionen in neue Haftplätze und die Sicherung seiner Anstalten investieren will. Langfristig kommt der Ersatz des Gefängnisses Bois-Mermet dazu. Trotz dieser weitreichenden finanziellen Verpflichtungen wird die Waadt im Strafvollzug auch zukünftig auf Bellechasse zählen, wie Staatsrätin Béatrice Métraux dem Justizdirektor versichert hat.

⁵ Vor der Schaffung der 40 Plätze im vorzeitigen Strafvollzug (VSV) 2011 zählten die AB 160 Gefangene. Nach der Erweiterung des Pavillons und des VSV werden 240 Gefangene in den AB untergebracht sein, was einer Zunahme um 50% entspricht.

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz.

sen, dass sie auch eine allfällige spätere Erweiterung des VSV um 16 Plätze bewältigen kann. Diese wurde bereits auf Vorrat geplant, zurzeit wird jedoch in der Vollzugsplanung 2016–2026 darauf verzichtet.

3.3. Massnahmenvollzug

3.3.1. Stationäre therapeutische Massnahmen

Mit der Revision des allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB)¹, die am 1. Januar 2007 in Kraft trat, wurde das Sanktionensystem stark verändert mit dem Ziel, die Bevölkerung besser vor gefährlichen und gewalttätigen Straftätern zu schützen.

So müssen insbesondere gefährliche Straftäter mit einer behandelbaren psychischen Krankheit nunmehr in besonderen Sicherheitseinrichtungen untergebracht werden (stationäre therapeutische Massnahme, Artikel 59 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs StGB, SR 311.0), das heisst in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder in einer Massnahmenvollzugseinrichtung (Art. 59 Abs. 2) oder ausnahmsweise in einer Strafanstalt, wenn dort die nötige Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet werden kann (Abs. 3, 2. Satz), was in der Praxis selten der Fall ist.

Da die psychiatrischen Einrichtungen in der Regel kein ausreichendes Sicherheitsniveau gewährleisten können und da die Schweiz – insbesondere die Romandie – über zu wenige Massnahmenvollzugseinrichtungen verfügt, befinden sich die gefährlichen Straftäter mit psychischen Störungen meist in Haftanstalten, ohne geeignete psychiatrische Behandlung. So verbüssen beispielsweise Personen mit Schizophrenie lange Haftstrafen, aus denen sie in einem schlechteren Zustand und mit einem erhöhten Rückfallrisiko entlassen werden. Diese Situation ist sowohl aus sicherheitstechnischer wie aus medizinethischer Sicht nicht vertretbar².

3.3.2. Ziel: Verminderung der Rückfallgefahr

Gemäss Artikel 59 StGB wird eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet, wenn der Täter psychisch schwer gestört ist (Abs. 1) und wenn er ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit seiner psychischen Störung in Zusammenhang steht (Abs. 1 Bst. a). Eine Massnahme ist anzuordnen, wenn eine Strafe allein die Gefahr, dass der Täter weitere Straftaten begeht, nicht abwenden kann³. Mit einer Massnahme wird also ein präventives Ziel verfolgt: das Verhalten des Täters soll geändert werden, indem man ihn eine Therapie machen lässt mit dem Ziel, die Gefahr von zukünftigen Straftaten abzuwenden oder zu vermindern.

¹ SR 311.0.

² S. z. B. Fall eines jungen, in Bellechasse inhaftierten Mannes mit Schizophrenie, über den u. a. in der «La Liberté» vom 10.3.2011 berichtet wurde.

³ S. Bericht Amherd: Stationäre therapeutische Massnahmen und Verwahrungen werden in der Regel zusätzlich zu einer Strafe angeordnet (Art. 57 Abs. 1 StGB).

Aufgrund ihres präventiven Charakters werden sichernde Massnahmen für eine unbestimmte Dauer angeordnet, das heisst bis die vom Täter ausgehende Gefahr nicht mehr besteht. Wie aus Absatz 4 von Artikel 59 StGB hervorgeht, werden stationäre Massnahmen in der Regel für höchstens fünf Jahre angeordnet, können jedoch unbegrenzt um jeweils weitere fünf Jahre verlängert werden. Mit der Revision des StGB wurde die Möglichkeit geschaffen, Täter mit Persönlichkeitsstörungen zu verwahren; dies wird als «kleine Verwahrung» bezeichnet⁴.

Die Zahl der zu einer Massnahme verurteilten Straftäter, die aufgrund ihrer schweren psychischen Störungen einer besonderen Behandlung bedürfen, hat seit 2007 stark zugenommen. So wurden gesamtschweizerisch zwischen 2009 und 2012 509 Personen nach dem neuen Artikel 59 StGB verurteilt⁵. Allein im Kanton Freiburg ist die Zahl der Personen, die eine therapeutische Massnahme nach Artikel 59 StGB vollziehen, zwischen 2007 und 2014 von 7 auf 21 angestiegen.

3.3.3. Platzmangel im Massnahmenvollzug

Aufgrund der unbestimmten Dauer der stationären therapeutischen Massnahmen und der Zunahme der Verurteilungen vollziehen in der Schweiz zurzeit an die 830 Personen eine stationäre therapeutische Massnahme, doch nur die Hälfte von ihnen kann in einer geeigneten Einrichtung betreut werden⁶. Die andere Hälfte ist in Strafanstalten oder anderen Institutionen platziert, wo keine adäquate Begleitung möglich ist. In der Schweiz fehlen im Massnahmenvollzug also ungefähr 400 Plätze, über 200 davon in der Westschweiz.

In seinem Bericht vom zum Postulat Amherd über den Schweizer Straf- und Massnahmenvollzug⁷ weist der Bundesrat darauf hin, dass stationäre Massnahmen nach Artikel 59 Abs. 3 StGB «die Vollzugsverantwortlichen aufgrund der hohen Anforderungen an qualifizierter interdisziplinärer Zusammenarbeit und der mangelnden adäquaten Platz- und Programmangebote vor grosse Herausforderungen stellen. Verbesserungen sind nur mit interkantonaler und interkon-

⁴ Die eigentliche Verwahrung (Art. 64 StGB) ist für sehr gefährliche Straftäter vorbehalten, die bestimmte Verbrechen begangen haben und bei denen die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Die lebenslängliche Verwahrung (Art. 64 Abs. 1 StGB) wird als letzte Massnahme bei extrem gefährlichen Personen angewandt, die ein erhöhtes Rückfallrisiko aufweisen, ein besonders schlimmes Verbrechen begangen haben und als dauerhaft untherapierbar eingestuft werden. Die Gefährlichkeit von lebenslänglich verwahrten Straftätern wird nicht neu überprüft, es sei denn, es liegen neue wissenschaftliche Erkenntnisse vor.

⁵ Gesamtschweizerische Bestandesaufnahme der Vollzugseinrichtungen im Justizvollzug 2013, Kurzbericht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (im Folgenden: Anstaltsplanung, Kurzbericht der KKJPD), S. 2.

⁶ Artikel der Sonntagszeitung vom 6. April 2014, Titel: «Diagnose: Ungewiss», auf der Grundlage der Forschungen von B. Brägger, Strafvollzugsexperte, Lehrbeauftragter an den Universitäten Bern und Lausanne.

⁷ Bericht vom 18. März 2014 in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011, insbesondere Grafik zur Entwicklung der stationären Massnahmen von 1984 bis 2012, S. 73

kordatlicher Zusammenarbeit zu erreichen», insbesondere was den Bau von besonderen Einrichtungen für den Vollzug von stationären Massnahmen angeht.

3.3.4. Bedarf an geeigneten Strukturen in der Romandie

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist eine kostspielige Aufgabe, für die allein die Kantone zuständig sind. Sowohl der Bau von Gefängnissen wie auch die Beschäftigung von Personal verursachen hohe Ausgaben. Der Grundgedanke der Konkordate besteht deshalb darin, dass die Kantone die vom Bundesrecht vorgeschriebenen Einrichtungen gemeinsam planen¹. Der Bund regt die Kantone über die Vergabe von Subventionen an die Konkordatsprojekte dazu an, zusammenzuarbeiten, um ihren Auftrag im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug zu erfüllen.

Die zwei Deutschschweizer Konkordate im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug verfügen heute über 3 spezialisierte Einrichtungen für den Massnahmenvollzug an Erwachsenen und 5 gesicherte Spitalabteilungen für forensische Psychiatrie, die in der Lage sind, Straftäter für den Massnahmenvollzug aufzunehmen. Verschiedene weitere Projekte befinden sich im Bau.

Die Westschweizer Kantone des Konkordats der lateinischen Schweiz verfügen mit Curabilis in Genf hingegen erst seit Mai 2014 über ein gesichertes forensisches Spital. Zunächst stehen den Kantonen der lateinischen Schweiz 30 Plätze für den Vollzug von therapeutischen Massnahmen zur Verfügung, nur 3 davon sind für den Kanton Freiburg vorgesehen. Voraussichtlich werden 2016 zusätzlich 32 Haftplätze hinzukommen.

3.3.5. Projekt Therapiestation

Im Rahmen des Finanzplans 2007–2011 hatten die AB die Renovation des Heims Tannenhof vorgesehen.

Im Frühling 2011 gab der Staatsrat deshalb einer ersten Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) den Auftrag, die Bedürfnisse des Kantons abzuklären und Vorschläge zur Zukunft des Tannenhofs zu machen.

In ihrem Bericht vom Juni 2011 hielt die Arbeitsgruppe fest, dass beim Vollzug der stationären therapeutischen Massnahmen gemäss Art. 59 StGB, d. h. bei der Behandlung von Gefangenen mit psychischen Störungen, deren Vergehen mit

dieser Störung in Zusammenhang stehen, der dringendste Bedarf besteht, und schlug vor, den Tannenhof für die Aufnahme solcher Gefangener umzubauen.

Auf der Grundlage dieses Berichts setzte der Staatsrat eine zweite, direktionsübergreifende Arbeitsgruppe ein, an der das Hochbauamt (HBA) und das Architekturbüro LZ&A Architectes EPF SIA SA aus Freiburg beteiligt wurden. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag zu prüfen, ob am Standort Tannenhof eine Spezialeinrichtung für Straftäter, die zu einer Massnahme gemäss Artikel 59 StGB verurteilt wurden, geschaffen werden kann. Beide Arbeitsgruppen wurden von Benjamin Brägger, Doktor der Rechtswissenschaften und Strafvollzugsexperte, unterstützt. Das Bundesamt für Justiz beteiligte sich an den Arbeiten der zweiten Gruppe.

Ende 2013 wurden die Arbeiten der zweiten Arbeitsgruppe mit einer Standortanalyse, einem Gebäudeplan und einem Betreuungskonzept für die zukünftige Therapiestation der AB (TAB) abgeschlossen. Diese soll das Angebot von Curabilis ergänzen, das den Bedarf der Romandie nur teilweise abdeckt.

3.3.6. Hauptmerkmale des TAB-Projekts

Damit das Raumprogramm für das TAB-Projekt erstellt werden konnte, legte eine Unter-Arbeitsgruppe zunächst die Grundzüge eines Betriebskonzepts fest. Dabei wurde sie von Benjamin Brägger und einer Spezialistin für forensische Psychiatrie unterstützt, die zudem der kantonalen beratenden Kommission für die bedingte Straftatlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit angehört.

Das Betriebskonzept sieht vor, dass die TAB hauptsächlich Straftäter mit Persönlichkeitsstörungen (namentlich dissozialer Persönlichkeitsstörung), die gut auf Verhaltenstherapien ansprechen, aufnehmen würde. Die Behandlung würde auf drei Schwerpunkten basieren: Neben der medizinischen und psychotherapeutischen Behandlung und dem Leben in der Gemeinschaft wird die Therapiestation den Gefangenen Arbeitstherapien in Werkstätten anbieten, wo sie von Arbeitssachgen betreut werden.

Für eine optimale Betriebsstruktur sollten 60 Plätze geschaffen werden. Diese würden es erlauben, den Bedarf des Kantons Freiburg (10–15 Plätze) zu decken und den übrigen Konkordatskantonen 45–50 Plätze zur Verfügung zu stellen, was unabdingbar ist, um Bundessubventionen (in der Höhe von ca. 30–35%) zu erhalten. Die Konkordatsstarife sollten die Pensionspreise decken.

3.4. Administrativhaft

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) lässt Ausländerinnen und Ausländer regelmässig in Administrativhaft nehmen, um die Durchsetzung von Wegweisungen

¹ Artikel 378 StGB ermächtigt die Kantone zur gemeinsamen Errichtung und zum gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen. Die Kantone errichten und betreiben Anstalten und Anstaltsabteilungen für Gefangene im offenen und geschlossenen Vollzug sowie für Gefangene in Halbgefangenschaft und im Arbeitsexternat (Art. 377 Abs. 1 StGB).

sicherzustellen (kurzfristige Anhaltung, Vorbereitungshaft und Wegweisungs- oder Ausschaffungshaft). Die betroffenen ausländischen Staatsangehörigen unterstehen sowohl dem Gesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; AuG) (bei Wegweisungen liegt die Entscheidkompetenz bei den Kantonen) als auch dem Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) (Entscheidkompetenz beim Bund).

Im Jahr 2014 wurden 139 Personen auf Anordnung des BMA in Administrativhaft genommen, 2013 waren es 178 Fälle.

Das BMA verfügt zurzeit über 4 Plätze in einer separaten Abteilung des ZG in Freiburg, zusätzlich stehen aufgrund eines jährlich erneuerbaren Vertrags 4 Plätze am Flughafen Zürich bereit.

Für die Jahre 2016–2026 ist keine Erweiterung des kantonalen Angebots für diese Haftform vorgesehen. Die Kantone müssen im Rahmen des Projekts zur Restrukturierung im Asylwesen bis Ende 2018 die nötigen Plätze für die Administrativhaft schaffen. Der Kanton Genf wird bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft als Kompetenzzentrum der Romandie fungieren, zu der auch der Kanton Freiburg zählt. Unser Kanton wird also wahrscheinlich mit Genf zusammenarbeiten, das BMA wird jedoch für Notfälle einige Administrativhaftplätze im ZG behalten.

4. Zusammenfassung

Angesichts der finanziellen Lage und der schwierigen Aussichten sowie der vielen anderen Investitionsprojekte des Kantons hat der Staatsrat entschieden, eine Diskussion über die Realisierung und die Prioritäten der verschiedenen Investitionen zu führen. Es kann auch in Betracht gezogen werden, die Vollzugsplanung etappenweise zu realisieren. Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.
