



Botschaft 2015-DSJ-244

28. Juni 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)**

1. Notwendigkeit der Revision	18
1.1. Überblick dank einzigem Gesetz	18
1.2. Modernisierung der Vollzugsorganisation als Antwort auf neue Herausforderungen	19
1.3. Lehren aus jüngsten Dramen und Verbesserung des Risikomanagements	19
2. Strukturanalyse und zukünftige Herausforderungen	19
2.1. Freiburger Besonderheiten	19
2.2. Revision des Sanktionenrechts und Einführung von ROS	19
3. Wichtigste Punkte der Reform	19
3.1. Vollzugsorganisation	20
3.1.1. Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe	20
3.1.2. Zusammenfassung der Haftanstalten in einer autonomen Einheit	20
3.1.3. Gewährleistung der Koordination durch die Direktion	21
3.2. Straf- und Massnahmenvollzugsverfahren	21
3.2.1. Ein Gesetz, eine Verordnung	21
3.2.2. Änderungen im Strafvollzug	21
4. Rückblick	21
5. Auswirkungen	22
6. Ergebnisse der Vernehmlassung	22
7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	22

1. Notwendigkeit der Revision

1.1. Überblick dank einzigem Gesetz

Heute sind die Organisation des Justizvollzugs und die Modalitäten des Straf- und Massnahmenvollzugs in ca. fünfzehn verschiedenen kantonalen Erlassen geregelt¹. Tatsächlich ist

¹ Das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.1), die Verordnung über den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen (SGF 340.12), die Verordnung über den tageweisen Strafvollzug (SGF 340.21), die Verordnung über die Vollstreckung der gemeinnützigen Arbeit (SGF 340.23), die Verordnung über die beratende Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit (SGF 340.32), die Verordnung über das Amt für Bewährungshilfe (SGF 340.42), der Beschluss über die rechtliche Stellung der Besucher von Gefangenen (SGF 340.43), das Reglement über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.12), das Hausreglement für das Heim Tannenhof (SGF 341.1.121), das Reglement über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.13), die Verordnung über den Pensionspreis der Per-

die Gesetzgebung infolge der Entwicklungen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene beträchtlich angewachsen. Dieser Umstand erschwert nicht nur die Arbeit der Justizvollzugsfachleute sondern könnte auch die Kohärenz und Effizienz beeinträchtigen. Deshalb ist es unbedingt notwendig, einen neuen gesetzlichen Rahmen zu entwerfen, der auf reiflicher Überlegung und einem Gesamtbild beruht. Ausserdem gilt es, die Gesetzgebung zu vereinfachen, indem die Verfahren und die Kompetenzen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Justizvollzugs klar definiert werden.

sonen, für die eine fürsorgliche Unterbringung in den Anstalten von Bellechasse angeordnet wurde (SGF 341.1.16), der Beschluss über die Bekleidung, die Ausrüstung und die Bewaffnung des Personals der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.19), das Gefängnisreglement (SGF 341.2.11), die Verordnung zur Festsetzung des Preises pro Hafttag in den Gefängnissen (SGF 341.2.16).

1.2. Modernisierung der Vollzugsorganisation als Antwort auf neue Herausforderungen

Die Strafanstalten von Bellechasse stellen in der Vollzugskette eines der wichtigsten Glieder dar und zwar aufgrund ihrer wichtigen Rolle im Strafvollzug, aber auch aufgrund ihrer Grösse in Sachen Budget, Personal und Infrastruktur. Doch das Gesetz, das den Betrieb dieser bedeutenden Konkordatsanstalt regelt, ist beinahe 20 Jahre alt¹. Ihr Autonomiestatus beruht auf einer langen Tradition des Kantons Freiburg, die eine direktere Verwaltung des riesigen landwirtschaftlichen Betriebs und seiner zahlreichen Gebäude erlaubt.

Dieser Status darf jedoch nicht die Umsetzung einer umfassenden Vollzugspolitik und die Nutzung von Synergien auf operationeller Ebene verhindern. Das Wachstum der Gefängnisbevölkerung, ihre soziologische Entwicklung, die Bewältigung von Sicherheitsrisiken, aber auch die grossen finanziellen Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Vollzugssystem stellen immer umfangreichere und komplexere Aufgaben dar, denen sich die kantonalen Strafvollzugsbehörden stellen müssen. Die Vereinigung der Strafanstalten unter einem Dach (s. 3.1.1) und die Zusammenlegung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug mit dem Amt für Bewährungshilfe (s. 3.1.2) werden ebenfalls zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen.

1.3. Lehren aus jüngsten Dramen und Verbesserung des Risikomanagements

Zwischen 2009 und 2013 haben in der Strafvollzugswelt mehrere, von rückfälligen Straftätern begangene Morde in den Kantonen Aargau, Waadt und Genf zu reden gegeben. Die Ereignisse haben Behörden und Öffentlichkeit daran erinnert, wie wichtig eine minutiöse Führung und Organisation des Strafvollzugs ist. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt die Lehren, die aus diesen Fällen gezogen wurden, namentlich in den Bereichen Verfahrensgestaltung und Datenaustausch. Ausserdem soll das neue Gesetz einen geeigneten Rahmen für die Einführung des Konzeptes risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) bieten.

2. Strukturanalyse und zukünftige Herausforderungen

2.1. Freiburger Besonderheiten

Die Organisation des Kantons Freiburg ist in der Schweizer Strafvollzugslandschaft in dreierlei Hinsicht einzigartig:

- > Die beiden grossen Strafanstalten, die Anstalten von Bellechasse und das Zentralgefängnis, haben sehr verschiedene Rechtsformen.

- > Die Anstalten von Bellechasse sind eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.
- > Das Zentralgefängnis ist eine Abteilung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug.
- > Der Kanton Freiburg verfügt über kein Amt für Strafvollstreckung und -vollzug.

Das Organigramm ist heute kompliziert und wenig kohärent. Die verschiedenen Vollzugsämter und -einrichtungen, die zusammenarbeiten müssen, sind hierarchisch nicht verbunden und haben nicht dieselbe Rechtsform. Dies trifft insbesondere auf die beiden grossen Haftanstalten zu. So unterstehen die autonomen Anstalten von Bellechasse direkt dem Staatsrat, während das Zentralgefängnis eine Abteilung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) ist. Letzteres hat zudem keine eigene Verbindung zum Grossen Rat, während der Verwaltungskommission der Anstalten von Bellechasse auch Grossrätinnen und Grossräte angehören.

Seit einigen Jahren arbeitet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) an den Grundlagen für eine umfassende kantonale Vollzugspolitik. Es finden regelmässig Koordinationssitzungen zwischen der SJD, den Anstalten von Bellechasse (AB), dem Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) und dem Amt für Bewährungshilfe (BHA) statt mit dem Ziel, eine gemeinsame Strategie und gemeinsame Leitlinien zu entwickeln und so die strukturelle Segmentierung im kantonalen Vollzug zu überwinden.

2.2. Revision des Sanktionenrechts und Einführung von ROS

Die Reform des Sanktionenrechts wird voraussichtlich 2018 in Kraft treten. Sie umfasst namentlich die Einführung der elektronischen Fussfessel, die Wiedereinführung der Kurzstrafen und die neuerliche Anwendung der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsform für strafrechtliche Sanktionen.

Die Anwendung des neuen Risikomanagement-Konzeptes ROS wird grosse Veränderungen mit sich bringen, welche neue Pflichtenhefte und die Einführung neuer Arbeitsprozesse erfordern (s. 1.3).

3. Wichtigste Punkte der Reform

Der Gesetzesentwurf ist in zwei grosse Teile gegliedert. Der erste Teil ist der eigentlichen Vollzugsorganisation gewidmet, der zweite Teil befasst sich mit dem Strafvollzugsverfahren.

Die vorgeschlagene Neuorganisation soll einen Rahmen bieten für die Umsetzung einer Strategie, mit der den Bedürfnissen des Justizvollzugs entsprochen wird und die eine effiziente und rationelle Führung der Einheiten ermöglicht.

¹ Gesetz vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (ABelG), <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/86?locale=de>

Dabei sollen die Geschichte und die politische Kultur des Kantons Freiburg angemessen berücksichtigt werden.

3.1. Vollzugsorganisation

3.1.1. Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe

Es wurde festgestellt, dass die Abteilung, die für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig ist, namentlich im Personalbereich (Verwaltungspersonal, Kriminologie) mehr Ähnlichkeiten und Potential zur Zusammenarbeit mit dem Amt für Bewährungshilfe aufweist als mit dem Zentralgefängnis, das einen ganz anderen Auftrag hat.

Es ist deshalb geplant, die Abteilung «Gefängnisse» von der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» zu trennen und ein neues Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe zu schaffen, das für ebendiesen Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe zuständig wäre.

Dieses neue Amt wird einen optimalen Rahmen für die Einführung des neuen Risikomanagement-Konzepts ROS bilden, da es die Begleitung von straffälligen Personen während der gesamten Dauer des Strafverfahrens und des Strafvollzugs bis zu der Phase gewährleistet, in der sie unter Bewährungshilfe stehen. Die soziale Wiedereingliederung dieser Personen wird also ein wichtiges Ziel des neuen Amtes bleiben.

Die Abteilung «Gefängnisse», also das Zentralgefängnis (die Bezirksgefängnisse wurden in den letzten Jahren alle geschlossen), wird mit den Anstalten von Bellechasse verbunden und bildet mit diesen die neue Freiburger Strafanstalt.

3.1.2. Zusammenfassung der Haftanstalten in einer autonomen Einheit

a) Eine einzige Einheit

Das Zentralgefängnis und die Anstalten von Bellechasse erfüllen verschiedene Vollzugsaufgaben, die einander jedoch ergänzen. Ersteres dient hauptsächlich der Untersuchungshaft und Letztere gewährleisten den Strafvollzug. Dennoch haben sie ähnliche Bedürfnisse in Bezug auf das Sicherheitspersonal sowie das medizinisch und sozial tätige Personal.

Der Entwurf sieht deshalb vor, die beiden Einrichtungen in einer einzigen Einheit mit dem Namen Freiburger Strafanstalt zusammenzufassen. Dies erlaubt eine effizientere und kohärentere Verwaltung der Ressourcen (einheitlicher Status für die Fachpersonen für Justizvollzug, einheitliche Uniform, Professionalisierung der Rekrutierungsverfahren, mehr Mobilität und Flexibilität), eine einfachere Suche nach pragmatischen Lösungen im Umgang mit schwierigen

Gefangenen und schliesslich die Nutzung von Synergien, insbesondere in den Bereichen Informatik, Sicherheit und medizinische Versorgung.

Auch auf strategischer Ebene werden die beiden vereinten Einheiten ihre Kräfte konzentrieren können, um die Vollzugspolitik, die der Staatsrat festlegen wird, umzusetzen und um die Unterbringung von Beschuldigten und Gefangenen unter Freiburger Aufsicht sicherzustellen. Dazu werden sie eng mit dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe zusammenarbeiten, das in Zukunft in der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt vertreten sein wird. Die Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist (die Direktion), heute die SJD, wird in der Koordination eine wichtigere Rolle spielen, bei allfälligen Streitfällen zwischen den beiden Einheiten entscheiden und Weisungen geben können (s. 3.1.3).

b) Beibehaltung des Autonomiestatus

Der Autonomiestatus der Anstalten von Bellechasse stellt unter den Schweizer Haftanstalten eine Besonderheit dar. Nur die interkantonale Anstalt Bostadel in Menzingen (ZG) verfügt über dieselbe rechtliche Struktur, da sie von den Kantonen Basel und Zug gemeinsam verwaltet wird.

Im Kanton Freiburg ist diese Verwaltungsform jedoch besonders häufig und geschätzt, denn es existieren nicht weniger als fünfzehn autonome Einrichtungen¹.

Ausserdem nimmt die Direktion der Anstalten von Bellechasse diesen Status, der ihr eine gewisse Flexibilität bei der Verwaltung des zweitgrössten Landwirtschaftsbetriebes der Schweiz einräumt, als sehr motivierend wahr. Der Autonomiestatus erlaubt auch die Führung einer Kostenrechnung, in der die effektiven Kosten klar erkennbar sind. Dies ist in anderen Kantonen nicht der Fall, da die verschiedenen Leistungen der Haftanstalten in den Rechnungen verschiedener Einheiten erscheinen. Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, den Autonomiestatus beizubehalten und ihn unter dem Dach der Freiburger Strafanstalt auch dem Zentralgefängnis zu verleihen.

c) Neue Führungsstruktur

Angesichts der Zusammenfassung der Anstalten von Bellechasse und des Zentralgefängnisses unter einem Dach verdient die Führungsstruktur eine umfassende Neuorganisation.

So werden die neuen Anstalten von einem Direktionsrat unter dem Vorsitz der Direktorin oder des Direktors der Anstalt geführt, in dem ein Sitz speziell für das Zentralgefängnis reserviert ist.

¹ S. Verordnung vom 9. Juli 2002 zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei, in Kraft seit 01.01.2003

d) *Veränderte Zusammensetzung der Verwaltungskommission*

Die heutige Verwaltungskommission hat eine Doppelrolle. Sie erfüllt aufgrund ihrer Kompetenzen die Funktion eines Verwaltungsrats und aufgrund ihrer Zusammensetzung gleichzeitig die Funktion einer Kommission des Grossen Rates.

In diesem sich ständig verändernden Milieu, das mit grossen Herausforderungen konfrontiert ist (Kostenkontrolle, Entwicklung der Gefängnisbevölkerung, Angemessenheit der Arbeitsplätze, Sicherheitsanforderungen), müssen Behörden und Anstaltsdirektion auf eine Kommission zählen können, die namentlich aus Strafvollzugs- oder Managementexperten besteht. Es ist deshalb vorgesehen, dass der Staatsrat drei Expertinnen oder Experten ernannt. Der Grosse Rat wird seinerseits drei seiner Mitglieder bestimmen können, die in der Kommission Einsitz nehmen sollen. Die Kommission steht weiterhin unter der Leitung der Staatsrätin oder des Staatsrats, die oder der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist. Um eine bessere Koordination und einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten, wird jedoch vorgeschlagen, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe an den Sitzungen der Kommission teilnimmt. Schliesslich wird weiterhin eine Personalvertreterin oder ein Personalvertreter die Personalkommission in dieser neuen Kommission vertreten.

3.1.3. Gewährleistung der Koordination durch die Direktion

Der Entwurf sieht nicht die Schaffung eines Amtes für Freiheitsentzug vor, das allen Einheiten im Bereich Freiheitsentzug vorstünde. Stattdessen ist vorgesehen, die verschiedenen Einheiten zu koordinieren, Synergien zu nutzen und wenn nötig Anweisungen zu geben. Die Direktion wird die Verantwortung für den allgemeinen ordentlichen Betrieb der verschiedenen Einheiten gegenüber dem Staatsrat wahrnehmen, der die Oberaufsicht ausüben und die kantonale Vollzugspolitik umsetzen wird.

Sie wird ausserdem für eine gute Weiterentwicklung der interkantonalen Vereinbarungen und eine gute Zusammenarbeit mit jenen Stellen sorgen, die sich im Einflussbereich des Strafvollzugs befinden, d. h. Polizei, Staatsanwaltschaft, Amt für Bevölkerung und Migration und Gerichtsbehörden. Sie wird zuhanden des Staatsrats alle strategischen Dossiers in Zusammenhang mit dem Strafvollzug vorbereiten.

3.2. Straf- und Massnahmenvollzugsverfahren

3.2.1. Ein Gesetz, eine Verordnung

Dieser fachlichere Teil, der auf eidgenössischer und internationaler Ebene stärker geregelt ist, erfährt weniger grundle-

gende Änderungen. Eine Herausforderung besteht darin zu entscheiden, was im Gesetz festgelegt und was im Rahmen einer Verordnung geregelt werden soll. Heute, da es kein eigentliches Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug gibt, ist die Mehrheit der Bestimmungen in Verordnungen zu finden. Die Gesetzgebung muss zudem auf den neusten Stand gebracht sowie klarer und lesbarer gemacht werden.

3.2.2. Änderungen im Strafvollzug

Von den wichtigsten Änderungen, die in diesem Kapitel vorgeschlagen werden, sind folgende zu nennen:

- a) Risikomanagement: Erlass des notwendigen gesetzlichen Rahmens für die Einführung von ROS;
- b) Abschaffung der Beschwerde an die Direktion bei Ablehnung einer bedingten Entlassung;
- c) Einführung des Arztgeheimnisses entsprechend der Empfehlung des Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen;
- d) Beteiligung von Personen in Untersuchungshaft an den Kosten ihres Freiheitsentzugs.

4. Rückblick

Das Reformprojekt läuft in der Sicherheits- und Justizdirektion bereits seit 2013. Neben den verschiedenen direkt betroffenen Verantwortlichen der Direktion hat der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständige Staatsrat beschlossen, die folgenden Experten und Fachleute auf dem Gebiet anzuhören:

- > Andreas Werren, Berater, Zürich
- > Henri Nuoffer, ehemaliger Direktor der Anstalten von Bellechasse und ehemaliger Generalsekretär der LKJPD, Freiburg
- > Thomas Noll, Direktor des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal, Freiburg
- > Annette Keller, Direktorin der Anstalten Hindelbank (Strafanstalt für Frauen im Kanton Bern) und Präsidentin des Vorstands des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal
- > Joseph Jutzet, ehemaliger Vorsteher des Amtes für Strafvollzug

Auf der Grundlage dieser Gespräche arbeitete das Generalsekretariat der SJD einen Entwurf 0 aus und schickte diesen im Sommer in eine interne Vorvernehmlassung bei den direkt betroffenen Einheiten, d. h. bei AB, ASMVG, BHA und Zentralgefängnis. Für den Gesetzesentwurf wurden die wichtigsten Bemerkungen aus dieser internen Vorvernehmlassung berücksichtigt.

5. Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf setzt einen gesetzlich und organisatorisch klareren und kohärenteren Rahmen, um den Anforderungen der eidgenössischen und interkantonalen Gesetzgebung zu entsprechen, wird jedoch selbst nicht zu grösseren Neuausgaben führen. Die Bundesreformen, die in den nächsten Jahren in Kraft treten, d. h. die Einführung der elektronischen Fussfessel, die Wiedereinführung der Kurzstrafen und die neuerliche Anwendung der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsform für strafrechtliche Sanktionen, könnten hingegen finanzielle Auswirkungen auf den Personal- und Ausrüstungsbereich (elektronische Fussfesseln) haben. Erwähnenswert ist auch die Annahme des neuen Risikomanagement-Konzepts, das vom Bundesamt für Justiz anerkannt wurde und das immer mehr Kantone einführen.

Auf der anderen Seite dürfte das neue Gesetz die Nutzung von Synergien erlauben, welche die finanziellen Auswirkungen zumindest teilweise aufwiegen. So dürfte die Annäherung der beiden Strafanstalten in einer einzigen, autonomen Einheit beachtliche Synergieeffekte bei den Ankäufen generieren, die zusammengefasst werden können (z. B. Uniformen, Sicherheitsausrüstung, Software usw.). Auf der Personalebene wird diese Zusammenlegung auch eine bessere Effizienz und Leistungsfähigkeit ermöglichen, indem Doppelspurigkeiten und besondere Anstrengungen vermieden werden, die heute für die Koordination von anstaltsübergreifenden Projekten nötig sind (z. B. in den Bereichen Informatik, medizinische Versorgung, Sicherheit usw.). Die Anhebung der Pensionspreise auf Konkordatebene wird die Rechnung der neuen Struktur ebenfalls entlasten.

Ausserdem wird die Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe einen rationelleren Personaleinsatz ermöglichen (Kriminologen, Juristen, Verwaltungsangestellte usw.). Die Räumlichkeiten der beiden Einheiten befinden sich heute in miteinander verbundenen Gebäuden, was eine Zusammenlegung ohne Umzug erlaubt. Allerdings ist langfristig die Konzentration des ganzen Personals in staatseigenen Gebäude wünschenswert, damit Synergieeffekte noch besser genutzt werden können, aber auch um die Ziele des Staatsrats in der Bodenpolitik umzusetzen.

Die Direktion erhält erweiterte Kompetenzen und Aufgaben in der Koordination. Da sie jedoch in Zukunft keine Beschwerden über die Ablehnung von bedingten Entlassungen mehr beurteilen muss, wird ihre Arbeitslast sinken. Die Belastung wird daher nur teilweise an das Kantonsgericht übergehen, da dieses sie bereits in zweiter Instanz beurteilt.

Zusammengefasst sind die grössten Mehrausgaben, die im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zu erwarten sind, auf unausweichliche Entwicklungen zurückzuführen, die unabhängig vom vorliegenden Entwurf erfolgen.

Der Gesetzesentwurf betrifft die aktuelle Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht. Aus organisatorischer Sicht und insbesondere durch die Einführung von ROS kann der Entwurf positive Auswirkungen auf den sozialen Aspekt der nachhaltigen Entwicklung haben. Er steht im Einklang mit der Verfassung und ist mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

6. Ergebnisse der Vernehmlassung

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich 25 Einheiten zum Gesetzesvorentwurf geäussert. Die Vereinheitlichung des Justizvollzugs und die Zusammenfassung der verschiedenen, auf mehrere Gesetze und Reglemente verstreuten Bereiche wurden mehrheitlich begrüsst. Die Aufhebung des Arztgeheimnisses, die Zwangsernährung, der Auftrag der Ämter bei der Verminderung der Rückfallgefahr und die gesellschaftliche Wiedereingliederung gaben Anlass zu Fragen und Bemerkungen. Aufgrund dieser Kommentare wurden die Bestimmungen zur Zwangsernährung gestrichen und jene zum Berufsgeheimnis verfeinert.

Nach der Vernehmlassung wurde die Struktur des Gesetzes vereinfacht. Es gibt keine Titel mehr und die Kapitel wurden teilweise neu gegliedert. Manche Artikel wurden verschoben, um ihren Inhalt oder ihre Bedeutung klarzumachen. So wurden die Bestimmungen zur Freiburger Strafanstalt sowie jene zu den Gefangenen und Verwahrten besser verteilt.

7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel legt den Gegenstand des Gesetzes fest. Das Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) gilt weiterhin für den Vollzug von Geldstrafen und Bussen, sofern es sich nicht um Freiheitsstrafen, therapeutische Massnahmen, Verwahrungen oder strafrechtliche freiheitsbeschränkende Strafen handelt.

Die Formulierung von Absatz 1 ist allgemein genug, dass sie bereits jetzt die elektronische Überwachung einschliesst. Diese Form der freiheitsbeschränkenden Strafe soll am 1. Januar 2018 eingeführt werden.

Der Begriff «Massnahmen» umfasst nicht nur die stationären therapeutischen Massnahmen, sondern auch ambulante Behandlungen im Sinne von Artikel 63 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und die Verwahrung.

Die gemeinnützige Arbeit wird bewusst nicht erwähnt, weil sie ab Inkrafttreten der Änderung des Sanktionenrechts, welche die eidgenössischen Räte beschlossen haben, nicht mehr eine Strafe im eigentlichen Sinn sein wird, sondern eine Vollzugsform.

Unter dem Begriff «Untersuchungshaft» in Absatz 2 schliesslich wird sowohl die Untersuchungshaft im engeren Sinn als auch die Sicherheitshaft im Sinne der Artikel 212 ff. der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) verstanden.

Art. 2 Geltungsbereich

Absatz 1 dieses Artikels bedarf keines besonderen Kommentars.

Zu Absatz 2 ist auszuführen, dass Personen, die zu einer ambulanten Massnahme verurteilt wurden, ihre Sanktion in einem anderen Kanton verbüssen können, wenn sie ausserhalb des Kantons Freiburg wohnen oder bei einer Therapeutin oder einem Therapeuten an diesem anderen Ort in Behandlung sind. Sie unterstehen jedoch weiterhin der Freiburger Behörde.

Bei Absatz 3 ist hervorzuheben, dass fürsorgerisch untergebrachte Personen nur in seltenen Ausnahmen in Strafanstalten eingewiesen werden und zwar in Fällen, in denen keine geeignetere Lösung gefunden werden konnte. Dies kann namentlich bei solchen Personen der Fall sein, die für sich selbst oder für andere eine besondere Gefahr darstellen. Das Schweizerische Bundesgericht erlaubt den Vollzug von fürsorgerischen Unterbringungen in Haftanstalten denn auch nur unter strengen Bedingungen. Es handelt sich in der Regel um eine Ultima Ratio, die zeitlich begrenzt ist. Absatz 3 stellt eine Aktualisierung von Artikel 3 Abs. 1 ABelG infolge der entsprechenden Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts dar (s. BGE vom 10. Oktober 2007, 5A_519/2007).

Art. 3 Eidgenössisches und kantonales Recht

Die rechtlichen Bestimmungen des Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen sind in den Partnerkantonen direkt anwendbar. Darin unterscheidet sich das Konkordat der lateinischen Schweiz von den Deutschschweizer Konkordaten.

Art. 4 Grundrechte

Dieser Artikel wurde neu in das Kapitel 1 aufgenommen. Er entspricht Artikel 10 Abs. 2 des Vorentwurfs. Der Grundsatz betreffend den Schutz der Grundrechte gilt für alle Behörden und nicht nur die Strafanstalten. Das Einfügen dieses Artikels verändert die Nummern der folgenden Artikel im Vergleich zum Vorentwurf.

2. KAPITEL **Zuständige Behörden**

Art. 5 Staatsrat

Dieser Artikel (Art. 4 des Vorentwurfs) definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Er hält fest, dass der Staatsrat die Oberaufsicht über die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen ausübt, entsprechend Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1). Der Begriff «Oberaufsicht» wurde gewählt, weil die Direktion gemäss dem Gesetzesentwurf über besondere Befugnisse der Aufsicht über die Anstalt verfügt (s. unten: Art. 13 des Vorentwurfs), was bereits mehrheitlich den Tatsachen entspricht und so formalisiert werden kann. Die Bestimmungen orientieren sich an den Bestimmungen über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (s. Art. 4 und 5 des Gesetzes vom 23. Juni 2005 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIGG; SGF 911.10.1)).

Unter «Strafvollzugspolitik» wird die Festlegung der Ziele und Prioritäten verstanden, die in einem bestimmten Zeitraum (z. B. zwei Jahre) im Bereich des Justizvollzugs verfolgt werden sollen. Dies umfasst sowohl strukturelle wie auch infrastrukturelle Aspekte. Es geht darum, die Herausforderungen zu bestimmen, die bei der Betreuung von Personen in Haft oder unter Bewährungshilfe angegangen werden sollen. Dabei handelt es sich beispielsweise um neue Formen von Angriffen und Gefahren, die Resozialisierung, die Kostenkontrolle durch die Einführung von Verfahren, die Nutzung von Synergien oder die Zusammenarbeit mit anderen Stellen sowie die Anpassung der verfügbaren Haftplätze an die Bedürfnisse der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden.

Die Befugnisse des Staatsrats in Bezug auf die Freiburger Strafanstalt werden in Artikel 13 im Kapitel 3 ausgeführt, der ihnen gewidmet ist.

Art. 6 Direktion

Dieser Artikel legt die Aufgaben und Befugnisse der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständigen Direktion im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs fest. Dies ist im weiten Sinne zu verstehen und umfasst nicht nur alles, was den Straf- und Massnahmenvollzug betrifft, sondern auch was die Strafanstalten und die Bewährungshilfe angeht. Die Direktion arbeitet die kantonale Strafvollzugspolitik aus und schlägt sie dem Staatsrat vor.

In Absatz 3 wird angegeben, dass die Direktion im Allgemeinen mit den Kantonen zusammenarbeitet. Sie vertritt den Kanton im Konkordat der lateinischen Schweiz über den

strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Zur Untersuchungshaft gibt es kein Konkordat, weshalb nur bilaterale Vereinbarungen mit anderen Kantonen möglich sind. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Freiburg auch mit dem Kanton Bern zusammenarbeitet, obwohl dieser nicht dem Konkordat der lateinischen Schweiz angehört. Absatz 4 verankert die Pflicht und die Kompetenz der Direktion, sich von der guten Koordination zwischen dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe einerseits und der Freiburger Strafanstalt andererseits zu überzeugen, im Gesetz. Ohne ein eigentliches Amt für Strafvollzug ist diese Rolle äusserst wichtig.

Art. 7 Amt

Dieser Artikel verankert die Zusammenlegung der aktuellen Abteilung, die für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, mit dem Amt für Bewährungshilfe, die unter Punkt 3.1.1 dieses Berichts begründet wird.

Gemäss Absatz 1 ist nunmehr das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe die zuständige Behörde und die Vollzugsbehörde im Sinne des Strafgesetzbuchs (s. namentlich Art. 59 Abs. 4, 60 Abs. 4, 62 Abs. 3 StGB). Zurzeit bezeichnet das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständige Direktion. Die verschiedenen Kompetenzen des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und des Amtes für Bewährungshilfe werden diesen hingegen in Verordnungen übertragen.

Dies wird im Wesentlichen weiterhin der Fall sein, was eine grössere Flexibilität ermöglicht. Diese ist notwendig im Hinblick auf die relativ umfangreichen Gesetzesänderungen, die beim Strafvollzug anstehen. Die Einführung des Amtes auf Gesetzesebene erlaubt seine Positionierung in Bezug auf die anderen Einheiten, die im Bereich des Justizvollzugs tätig sind. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes wird Mitglied der Verwaltungskommission der Strafanstalt sein.

Die Bewährungshilfe wird wahrscheinlich zu einer Abteilung des neuen Amtes neben derjenigen für den Justizvollzug. Sie wird mindestens über die gleichen Mittel wie heute verfügen, damit sie ihre entscheidende Rolle für die öffentliche Sicherheit wahrnehmen kann, indem sie die Betreuung von Straftätern sicherstellt, sie anleitet und sie bei der erfolgreichen Eingliederung oder Wiedereingliederung in die Gesellschaft unterstützt. Wenn es nötig erscheint, muss dies in enger Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst der Strafanstalt geschehen. Aus diesem Grund sieht der Gesetzesentwurf auch explizit vor, dass das Amt die Begleitung der Personen gewährleistet, für die eine Ersatzmassnahme angeordnet wurde (Abs. 4).

Art. 8 Kommission

Artikel 75a StGB bestimmt, dass eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie die Gemeingefährlichkeit einer gefangenen Person beurteilt, wenn es um die Verlegung in eine offene Strafvollzugsanstalt oder die Gewährung von Vollzugserleichterungen geht (namentlich um die Gewährung von Urlauben, die Bewilligung des Arbeits- oder Wohnexternats oder die bedingte Entlassung) und die Vollzugsbehörde die Frage der Gemeingefährlichkeit der gefangenen Person nicht eindeutig beantworten kann.

Gemeingefährlichkeit ist anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass die gefangene Person flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die sie oder er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt (Art. 75a Abs. 3 StGB).

Alle Verurteilungen zu mehr als 2 Jahren Haft müssen der genannten Kommission zur Prüfung vorgelegt werden.

Es ist wünschenswert, dass die Kommissionsmitglieder auch in den Bereichen Bewährungshilfe und soziale Wiedereingliederung Erfahrung haben. Diese Kompetenzen sind Teil der Erfahrung im Bereich Strafvollzug (Abs. 2).

Zurzeit basiert die Einsetzung der Kommission einzig auf einer Verordnung. Mit Artikel 8 des Gesetzesentwurfs (Art. 7 im Vorentwurf) werden die Grundsätze dazu auf Gesetzesebene geregelt.

Absatz 5 sieht die Möglichkeit vor, der Kommission Fälle zu übertragen, für die ein anderer Kanton oder ein anderes Konkordat zuständig ist. Sie behandelt bereits heute die französischsprachigen Fälle des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz, dem der Kanton Bern angehört.

Art. 9 Gerichtsbehörden

In dieser Bestimmung wird daran erinnert, dass die Gerichtsbehörden auch nach der Verurteilung einer Person Entscheide zu treffen haben. Sie spielen deshalb auch im eigentlichen Strafvollzug eine Rolle.

3. KAPITEL **Freiburger Strafanstalt**

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 10 Status

Die Freiburger Strafanstalt wird die neue autonome Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, deren Erweiterung unter Punkt 3.1.2. ausgeführt wird. Die verschiedenen Standorte behalten jedoch die Namen, unter denen sie seit ihrer Gründung bekannt sind, also die heutigen Anstal-

ten von Bellechasse in Sugiez und das Zentralgefängnis in Freiburg, die in Abs. 2 dieses Artikels aufgeführt sind. Die Beibehaltung dieser Bezeichnungen ist insofern wichtig, als sich die Anstalten von Bellechasse einer gewisse Bekanntheit erfreuen, die für den Verkauf der Produkte aus ihrem landwirtschaftlichen Betrieb wichtig ist. Es wird hingegen darauf verzichtet, im Gesetz die Namen der Gebäude aufzulisten, in denen die verschiedenen Hafttypen untergebracht sind, d. h. das Zellengebäude für den geschlossenen Vollzug, der Pavillon für den offenen Vollzug, das VSV-Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug oder die «Maison des falaises» für die Halbgefängenschaft usw.

Artikel 10 des Entwurfs hält fest, dass der Staatsrat die Oberaufsicht über die Freiburger Strafanstalt ausübt, entsprechend Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1).

Absatz 3 hält fest, dass die Strafanstalt gemäss Art. 97 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern und Art. 2 des Gesetzes über die Gemeindesteuern von den Steuern befreit ist. Dies bedeutet eine Änderung gegenüber der heutigen Situation, in welcher die Anstalten von Bellechasse von den direkten Steuern befreit, aber den Liegenschafts- und Handänderungssteuern unterstellt sind. Im Gegensatz zu anderen steuerbefreiten Einrichtungen (wie z. B. die KGV) erzielt die Freiburger Strafanstalt keine Einnahmen aus seinen Gebäuden, die grösstenteils landwirtschaftlich oder als Unterkunft für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt werden. Es ist deshalb nicht sinnvoll, sie der Liegenschaftsteuer zu unterstellen.

Art. 11 Aufgaben

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars. Er legt die Aufgaben der Freiburger Strafanstalt fest.

Art. 12 Beziehungen zu anderen Einheiten

Die Anstalt hat einen Autonomiestatus, doch sie stellt auch ein wichtiges Glied in der Vollzugskette dar und muss als solche eine zentrale Rolle in der kantonalen Vollzugspolitik einnehmen. Ihre Unabhängigkeit ist vor allem aus operativen Gründen gerechtfertigt (Landwirtschaft, Verwaltung von über 80 Gebäuden).

Absatz 2 stellt klar, dass die Anstalt darauf achtet, den Bedürfnissen der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden zu entsprechen. Die Zusammenlegung aller Freiburger Strafanstalten in einer gemeinsamen Einheit führt zu einer grösseren Verantwortung der Anstalt, die nunmehr darauf zu achten hat, dass dem Bedarf des Kantons Freiburg gegenüber anderen Konkordatskantonen der Vorzug gegeben wird.

Zudem muss sie sicherstellen, dass der Bedarf der Freiburger Staatsanwaltschaft als Erstes gedeckt wird.

2. Externe Organisation

Art. 13 Staatsrat

Entsprechend Artikel 4 Abs. 1 Bst. b SVOG, listet Artikel 13 ausdrücklich die Befugnisse auf, die der Staatsrat in Bezug auf die Verwaltung und den Status der Anstalt ausübt. Es ist ebenfalls vorgesehen, dass der Staatsrat wie beim Landwirtschaftlichen Institut des Kantons Freiburg bei der Ausübung seiner Aufgaben vorgängig die Verwaltungskommission der Anstalt anhört.

Art. 14 Direktion

Artikel 14 des Gesetzesentwurfs besagt, dass die Direktion die Aufsicht über die Anstalt im Sinne von Artikel 61 Abs. 1 SVOG ausübt. Das bedeutet, dass die Geschäfte, welche die Anstalt dem Staatsrat vorlegt, von der Direktion vorgestellt werden müssen, die bei dieser Gelegenheit ihre Meinung kundtun kann, und dass die Verwaltung der Anstalt weiterhin der Aufsicht dieser Direktion unterliegt. Wie in Artikel 5 Abs. 2 LIGG vorgesehen und unter Anwendung der in Artikel 61 Abs. 2 SVOG genannten Möglichkeit überträgt Artikel 14 Abs. 2 des Entwurfs der Direktion einige Zusatzaufgaben, namentlich in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Anstalt. Dazu gehören insbesondere die Genehmigung des Organigramms, der Geschäftsführung der Anstalt und gegebenenfalls die Möglichkeit, Anweisungen zu geben. Die Direktion erhält die Kompetenz, alle Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors anzustellen. Entsprechend der Personalgesetzgebung des Staates muss die Anstellung der Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt jedoch vom Staatsrat genehmigt werden (s. Art. 8 Bst. d des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1)).

Artikel 14 Abs. 2 Bst. g des Entwurfs ermächtigt die Direktion dazu, Verträge, welche die Anstalt binden, zu genehmigen. Die Direktion kann ihrerseits fallweise der Direktorin oder dem Direktor der Anstalt die Kompetenz übertragen, solche Verträge abzuschliessen (Art. 14 Abs. 3 des Entwurfs). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Staatsrat diese Verträge unterzeichnen muss, wenn dadurch der Staat selbst gebunden wird. Wenn also Verträge, welche die Anstalt binden, politische Auswirkungen haben könnten (Auswirkung auf den Vollzug von interkantonalen Verträgen usw.), sind diese als Verträge anzusehen, die den Kanton binden, und müssen folglich dem Staatsrat vorgelegt werden. Vorbehalten bleibt Artikel 100 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, der vorsieht, dass der Grosse Rat den Beitritt des Kantons zu interkantonalen und internationalen Verträgen genehmigt.

Art. 15–18 Verwaltungskommission

Mit Artikel 15–18 wird die neue Verwaltungskommission mit veränderter Zusammensetzung eingesetzt (s. Punkt 3.1.2, Bst. d). Es handelt sich dabei um ein wertvolles Instrument des Staatsrats, der Direktion und der Direktorin oder des Direktors der Anstalt bei Grundsatzfragen, die den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Organisation und Verwaltung der Anstalt betreffen.

Wie dies heute bei der Subkommission Strafvollzug der Verwaltungskommission der Anstalten von Bellechasse der Fall ist, kann die neue Verwaltungskommission Gespräche mit Gefangenen und mit dem Personal organisieren (Art. 15 Abs. 2). Das entsprechende Verfahren kann in der Verordnung beschrieben werden, die in Zukunft die Organisation und Arbeitsweise der Kommission regeln wird (Art. 16 Abs. 7).

Der Staatsrat legt die Vergütung der Kommissionsmitglieder per Beschluss fest und berücksichtigt dabei die Rolle, die Befugnisse und die Verantwortung der Verwaltungskommission (Art. 17 Abs. 2).

Die Befugnisse der Verwaltungskommission werden in Artikel 18 des Entwurfs aufgelistet. Hervorzuheben ist, dass die Direktion die Kommission um eine Stellungnahme zu den Geschäften ersucht, die dem Staatsrat vorgelegt werden (s. Art. 13 des Entwurfs).

3. Interne Organisation

Art. 19–21 Organe der Anstalt

Im Interesse der Flexibilität wird die genaue Zusammensetzung des Direktionsrats im Gesetzesentwurf nicht genau definiert. Die Idee ist, dass dem Rat die Verantwortlichen der verschiedenen Kompetenzbereiche Sicherheit, Resozialisierung, Produktion, Landwirtschaft, Untersuchungshaft und Personal angehören.

4. Personal

Art. 22 Dienstverhältnis

Diese Bestimmung erinnert daran, dass das Personal der Anstalt unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen dem StPG unterstellt ist. Damit wird Artikel 10 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

Art. 23 Aus- und Weiterbildung

Diese Bestimmung verlangt von den mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Grundausbildung des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal in Freiburg zu absolvieren.

Der Absatz zur Weiterbildung ist neu. Er betont ihre Bedeutung in diesem sensiblen Bereich. Die Weiterbildungskurse werden ebenfalls vom Ausbildungszentrum in Freiburg angeboten.

Ausnahmen von den in diesem Artikel aufgeführten Grundsätzen sind möglich, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter beispielsweise über 50 Jahre alt ist und über grosse Erfahrung in den für sein Pflichtenheft wichtigen Bereichen verfügt.

Art. 24 Bekleidung und Bewaffnung

Wie in Artikel 32 des Entwurfs vorgesehen wird die Aufrechterhaltung der Sicherheit grundsätzlich von den mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anstalt gewährleistet. Sie haben zu diesem Zweck die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten mit Polizeigewalt. Heute tragen die Fachpersonen für Justizvollzug im Innern der Anstalt keine Waffen, um zu verhindern, dass diese gegen sie gerichtet werden können. Es kann sich jedoch als notwendig erweisen, Sicherheitsangestellte für die externe Bewachung des Anstaltsareals zu bewaffnen. Der Staatsrat wird in einer Ausführungsverordnung die Liste der erlaubten Waffen und die Bedingungen, die mit dem Tragen dieser Waffen verbunden sind, erlassen.

Art. 25 Dienstausweis

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 18 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

Art. 26 Verfügbarkeit ausser Dienst

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 16 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

Art. 27 Personalkommission

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 21 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

Art. 28 Vereidigung

Gemäss Artikel 29 StPG bestimmt der Staatsrat, welche Personalkategorien einen Eid leisten oder ein feierliches Versprechen abgeben müssen. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten. Da dies auch beim Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei der Fall ist (Art. 19 PolG; SGF 551.1), schlägt der Gesetzesentwurf vor, die Verankerung dieser Pflicht im Gesetz beizubehalten. Zudem wird klargestellt, dass die Vereidigung wie bisher in einer gemeinsamen Zeremonie stattfindet, um die Verpflichtung stärker zu betonen.

Art. 29 Disziplinalgewalt der Direktorin oder des Direktors

Die in diesem Artikel behandelte Disziplinalgewalt charakterisiert das besondere Arbeitsverhältnis zwischen dem Staat und bestimmten Mitarbeitenden. Diese Regelung ist im StPG ausdrücklich vorbehalten und bildet einen expliziten Unterschied zu den allgemeinen Konsequenzen, die mit der Verletzung einer Dienstpflicht durch eine Angestellte oder einen Angestellten einhergehen (Art. 75 Abs. 2 StPG). Während Verletzungen der Dienstpflicht gewöhnlich eine Sanktion in Form einer Änderung oder Beendigung des Dienstverhältnisses nach sich ziehen (Art. 75 Abs. 1 StPG; s. auch Art. 32, 33, 34, 38, 44 und 52 StPG), unterliegen bestimmte, in der Spezialgesetzgebung genannte Personalkategorien zudem einem besonderen System von Disziplinar massnahmen.

Dies trifft zum Beispiel auf Beamtinnen und Beamten mit Polizeigewalt zu, die einer besonderen Regelung des PolG (Art. 5 Abs. 2 PolG; SGF 551.1) oder auch des geltenden Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse (Art. 12 Abs. 1 ABelG; SGF 341.1.1) unterstehen. Diese Gesetze sehen für diese Personalkategorie ein Disziplinarverfahren vor, das auch in Artikel 29 des Entwurfs (Art. 28 im Vorentwurf; s. Art. 25 PolG; Art. 20 ABelG) vorgeschlagen wird. Diese Sonderregelung ist durch die weitreichenden Befugnisse gerechtfertigt, die diese Personalkategorie gegenüber den ihrer Behörde unterstehenden Bürgerinnen und Bürgern ausüben darf. Diese Befugnisse unterliegen im Übrigen einem Eid oder einem feierlichen Versprechen, das ebenfalls im StPG vorbehalten ist (Art. 29 Abs. 1 StPG; Art. 19 PolG; Art. 14 ABelG). Mit diesem Gesetzesentwurf werden die Mitarbeitenden des Zentralgefängnisses erneut dieser Disziplinalgewalt unterstellt.

Die Verfahren des StPG, namentlich die Einholung der Stellungnahme beim Personalamt gemäss Artikel 12 Bst. a) oder e), sind dennoch einzuhalten, obwohl der Gesetzesentwurf Sanktionen vorsieht, die nicht im StPG enthalten sind.

5. Haushaltsführung

Art. 30–31 Haushaltsführung

Mit diesen Artikeln (Art. 57 und 58 im Vorentwurf) werden die aktuellen Bestimmungen des Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse übernommen. Artikel 30 entspricht dabei mehr oder weniger Artikel 36 Abs. 2 ABelG. Bisher gab es keinen Leistungsauftrag. Gemäss Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) sind nur Ausnahmen von den Artikeln 34–37 möglich.

6. Ordnung und Sicherheit

Art. 32 Allgemeine Bestimmungen

Die Artikel 32–37 nehmen die Artikeln 37–42 des Vorentwurfs wieder auf. Mit dem Verweis auf die mit der Aufsicht und Betreuung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Beamtinnen und Beamte mit Polizeigewalt wird Artikel 12 des aktuellen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse übernommen. In dieser Eigenschaft dürfen die Beamtinnen und Beamten bewaffnet sein und von ihrer Waffe Gebrauch machen.

Die Direktion der Anstalt umfasst nicht nur die Direktorin oder den Direktor, sondern auch das Mitglied des Direktionsrats im Präsenz-/Pikettdienst, das dringende Entscheidungen treffen kann.

Art. 33 Zwangsmassnahmen

Unter Zwangsmassnahmen werden namentlich Identitätskontrollen, die Durchsuchung von Personen oder Fahrzeugen, körperlicher Zwang usw. verstanden. Diese Massnahmen können gegen Gefangene oder Drittpersonen, d. h. gegen Besucherinnen und Besucher oder Personen, die sich aus anderen Gründen auf dem Areal der Anstalt aufhalten, ergriffen werden. Diese Bestimmungen behandelt die Regelung nicht im Detail. Sie enthält einen Verweis auf die Ausführungsverordnung des Staatsrats.

Art. 34 Besondere Sicherheitsmassnahmen

Die in diesem Artikel erwähnten Gewaltanwendungen können gegen die gefangene Person selbst oder gegen Dritte gerichtet sein.

Art. 35–37 Videoüberwachung

Als Videoüberwachung gilt jede mit technischen Hilfsmitteln durchgeführte Beobachtung von Personen oder Sachen mit dem Ziel der Überwachung (Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; SGF 17.3).

Die Videoüberwachung stellt einen Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Achtung der Privatsphäre, dar (Art. 12 KV). Artikel 38 Abs. 1 KV sieht vor, dass Einschränkungen von Grund- und Sozialrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Schwere Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein. Das vorliegende Gesetz bildet nunmehr eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der Privatsphäre von Gefangenen durch Videoüberwachung.

Die Forderung der Verhältnismässigkeit ist ebenfalls erfüllt, da nur die Disziplinarzellen, die Sicherheitszellen, die Gemeinschaftsräume und der Aussenraum der Anstalten

videoüberwacht werden dürfen, die gewöhnlichen Zellen hingegen nicht. Ausserdem müssen die Gefangenen über eine laufende Überwachung informiert werden.

Artikel 37 Abs. 1 sieht dieselbe Frist vor wie Artikel 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes über die Videoüberwachung, also 30 Tage. Bei ausserordentlichen Ereignissen (z. B. Schlägerei, Feuer, Todesfall) dürfen die gespeicherten Daten über die 100 Tage hinaus aufbewahrt werden, dies vor allem aus Gründen der Haftbarkeit der Anstalt und der Fachpersonen für Justizvollzug gegenüber den gefangenen, eingewiesenen und verwahrten Personen.

4. KAPITEL

Gefangene und Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden

1. Rechte und Pflichten

Art. 38–43 Rechte und Pflichten

Die Artikel 38–43 nehmen die Artikel 43–48 des Vorentwurfs auf. In diesen Bestimmungen werden die allgemeinen Rechte und Pflichten der Gefangenen und der Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden, festgehalten. Für eine bessere Lesbarkeit wird dafür der Ausdruck «betroffene Personen» verwendet. Artikel 38 erinnert daran, dass sie über alle Rechte verfügen, die ihnen dieses Gesetz oder andere Gesetzesbestimmungen einräumen, und behandelt die Frage ihrer Einschränkung. Die Rechte der betroffenen Personen dürfen demnach nur soweit eingeschränkt werden, als es der Zweck des Freiheitsentzugs und die Anstaltsordnung erfordern. Diese Bestimmung verweist auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der für jede Tätigkeit des Staates gilt (VALLOTON André / VIREDAZ Baptiste, Art. 74 StGB, N16, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Anschliessend erinnert das Gesetz daran, dass die betroffenen Personen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben. Darunter fällt die Pflicht, an der Vollzugsorganisation und an der Umsetzung der Vollzugsziele mitzuwirken. Die Mitwirkung muss aktiv sein. Im Gegenzug wird den Gefangenen adäquate Unterstützung angeboten.

Nach dem Wortlaut von Artikel 81 StGB sind Gefangene zur Arbeit verpflichtet; davon ausgenommen sind Personen in Untersuchungshaft und in fürsorgerischer Unterbringung. Arbeit, Weiterbildung und Fortbildung sind gleich zu behandeln. Anstelle der obligatorischen Arbeit kann also eine Weiterbildung oder eine Fortbildung besucht werden.

Die in diesen Bestimmungen beschriebenen Rechte und Pflichten betreffen sowohl Gefangene wie auch Personen, die

sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden. Einzig die Arbeit ausserhalb der Anstalt, also ausserhalb der überwachten Gebäude der Anstalt kommt für Verwahrte grundsätzlich nicht in Frage.

Artikel 43 führt die Grundsätze von Artikel 84 StGB aus, der den Beziehungen zur Aussenwelt gewidmet ist. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (SR 0.191.02) gehört zu den wichtigen internationalen Texten in Sachen Besuchsrecht. So regelt insbesondere Artikel 36 dieses Übereinkommens die Kommunikation zwischen Angehörigen eines Staates und dessen Konsularbeamten. Die für entsprechende Bewilligungen zuständige Behörde ist die Staatsanwaltschaft.

Artikel 43 des Vorentwurfs regelt die Frage der Vollzugsöffnungen. Als besondere Gründe im Sinne von Artikel 43 Abs. 1 gelten persönliche, existenzhaltende oder rechtliche Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden und die Anwesenheit der gefangenen Person erfordern.

Die Ausführungsbestimmungen zu den oben aufgeführten Punkten werden gemäss Artikel 51 des Entwurfs in einer Verordnung des Staatsrats festgelegt.

Art. 44 Bearbeitung von Personendaten

Dieser Artikel betrifft die Führung der Verwaltungsakte der betroffenen Personen durch die Anstalt. Die Weitergabe von Daten ist in Artikel 68 geregelt. Die Verwaltungsakte wird grundsätzlich von den Vollzugsverantwortlichen geführt, während für die Gesundheitsakte der Pflegedienst der Anstalt zuständig ist. Der Zugang zu dieser Gesundheitsakte muss entsprechend der zu erfüllenden Aufgaben beschränkt sein. Beispielsweise muss die Person, die den betroffenen Personen die Medikamente abgibt Zugang zu den Daten haben, die notwendig sind, um bei der Erfüllung dieser Aufgabe die Sicherheit der betroffenen Person zu gewährleisten.

2. Disziplinarrecht

Art. 45–47 Disziplinarrecht

Hauptzweck des Disziplinarrechts ist es, die Einhaltung der Anstaltsordnung zu erreichen. Es hat aber auch einen pädagogischen Zweck: Die betroffene Person soll dazu bewegt werden, ein rechtskonformes Verhalten anzunehmen.

Artikel 91 Abs. 3 StGB bestimmt, dass die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug Disziplinarbestimmungen erlassen. Diese Bestimmungen definieren die Disziplinarartbestände, die Sanktionen und die Kriterien ihrer Zumessung sowie das anwendbare Verfahren.

Die Disziplinar massnahmen, die gegen betroffene Personen verhängt werden können, sind im ersten Absatz von Artikel 46 aufgelistet. Die Liste entspricht Artikel 91 Abs. 2 StGB.

Der Grundsatz der Rechtmässigkeit wird bei Disziplinar-massnahmen streng ausgelegt, und die Kantone können nur jene Disziplinarstrafen verhängen, die im Bundesrecht vorgesehen sind (FAVRE Dominique, Art. 91 StGB, N6, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Artikel 46 Abs. 2 ist Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Da das Disziplinarrecht zum Verwaltungsrecht gehört, ist bei der Ausübung der Disziplinar-gewalt – namentlich was die Zumessung von Massnahmen oder Strafen betrifft – der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten, der die Haftmodalitäten bestimmt (FAVRE, Art. 91 StGB, N5, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Der scharfe Zellenarrest ist auf 20 Tage beschränkt, denn darüber hinaus ist eine gerichtliche Beurteilung erforderlich (Bundesgerichtsurteil 6b_34/2009). Diese Dauer reicht bei Weitem aus, da der Arrest in der Praxis nicht mehr als 10 Tage dauert.

Art. 48–50 Rechtsschutz

Artikel 48 (Art. 53 im Vorentwurf) entspricht dem ABelG.

Wie andere Kantone hat auch Freiburg das Recht auf Beschwerde (Art. 49 des Entwurfs) bei einer Exekutivbe-hörde vorgesehen, das als Möglichkeit der Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde verstanden werden kann (FAVRE, Art. 91 StGB, N71, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Artikel 50 Abs. 2 sieht vor, dass die Rüge der Unangemes-senheit, d. h. hauptsächlich geringfügige Beurteilungsfehler, nicht erhoben werden kann (s. auch Art. 78 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1). Es ist gerechtfertigt, der Entscheidbehörde in dieser Sache einen gewissen Ermessensspielraum zuzuge-stehen, sowohl um der besonderen rechtlichen Situation der betroffenen Personen Rechnung zu tragen, als auch um missbräuchliche Beschwerden zu verhindern. Auch in die-sem Fall gilt, dass ein Missbrauch oder eine Überschreitung des Ermessens als Rechtsverletzung geltend gemacht werden können.

Art. 51 Ergänzendes Recht

Dieser Artikel verweist auf die Ausführungsverordnung des Staatsrats, in der ergänzende Bestimmungen zum Status der betroffenen Personen erlassen werden sollen, namentlich was deren Empfang, ihre Beziehungen zur Aussenwelt, das Besuchsrecht im Einzelnen, den Innendienst usw. angeht.

Art. 52 Prävention

Prävention ist namentlich im Gesundheitsbereich eine Auf-gabe der Strafanstalten. Deshalb wurde eine entsprechende Bestimmung in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Es han-delt sich dabei um die Umsetzung der Bestimmungen zum Schutz der Grundrechte und der Würde der betroffenen Per-sonen.

Da die Suizidgefahr während eines Freiheitsentzugs real ist, sieht Absatz 2 dafür konkrete Präventionsmassnahmen vor.

3. Medizinische, psychosoziale, religiöse und spirituelle Betreuung

Art. 53 Organisation

Diese und die folgenden Bestimmungen entsprechen den Artikeln 29 ff. des Vorentwurfs, die in einem Kapitel zu den gefangenen und verwahrten Personen zusammengefasst waren.

Die geltenden Gesetzesbestimmungen unterscheiden in der Organisation nicht zwischen medizinisch-somatischen und psychiatrischen Dienstleistungen. So sieht das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse die Anstellung von Perso-nal mit medizinischen Aufgaben vor (Art. 11 Abs. 1 Bst. c). Absatz 2 von Artikel 11 ABelG sieht zudem vor, dass die Anstalten von Bellechasse gewisse Aufgaben, insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung, Dritten über-tragen können. Gemäss Artikel 46 des Reglements über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse haben «*kranke oder verletzte Insassen Anspruch auf medizinische Versorgung, die, in der Regel auf Verlangen, durch das Personal der Anstal-ten oder durch einen von den Anstalten zugelassenen Arzt von ausserhalb (Anstaltsarzt) gewährleistet wird*».

In der Praxis verfügt Bellechasse heute über einen eigenen Pflegedienst, der die medizinische Grundversorgung der betroffenen Personen sicherstellt. Lange Zeit wurden private Ärzte der Region mit der – somatischen und psychiatrischen – Behandlung der betroffenen Personen beauftragt und fun-gierten so als Anstaltsärzte. Da es immer schwieriger wurde, private Ärzte aus der Region zu finden, die bereit waren, diese Aufgabe zu übernehmen, wurde die Zusammenarbeit mit dem HFR in Meyriez aufgenommen.

Für das Zentralgefängnis sieht das Gefängnisreglement vor, dass die Anstalt über eine Krankenschwester oder einen Krankenpfleger verfügt (Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Gemäss Artikel 5 Abs. 2 des Reglements beauftragt «*die Sicherheits- und Justizdirektion eine oder mehrere Ärztinnen oder Ärzte mit der Leitung des Gesundheitsdienstes der Gefängnisse; diese Personen arbeiten mit der Krankenschwester oder mit dem Krankenpfleger des Gefängnisses zusammen*». Zurzeit gewährleisten mehrere erfahrene Ärzte die somatische Behandlung der betroffenen Personen in einem Turnus, der

zur Zufriedenheit der Verantwortlichen des Zentralgefängnisses funktioniert.

Seit mehreren Jahren steigt der Bedarf an forensisch-psychiatrischen Leistungen, namentlich infolge der zunehmenden stationären therapeutischen Massnahmen stark an. Als Folge davon nehmen die verordneten psychiatrischen Behandlungen und die Zahl der Gefangenen, die immer häufiger psychische Störungen aufweisen, zu. Zudem werden häufig psychiatrische Gutachten verlangt, um die Gefährlichkeit der Verurteilten vor jeder Öffnung des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme zu prüfen.

Angesichts dieser Entwicklung hat das Freiburger Netzwerk für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit (FNPG) das Zentrum für forensische Psychiatrie (ZFP) gegründet, das den wachsenden Bedarf der Strafjustiz abdecken soll. Das FNPG ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die sich als medizinisches, pflegerisches und psychosoziales Kompetenzzentrum bezeichnet, das auf psychische Gesundheit spezialisiert ist. Zwischen dem ZFP und den Akteurinnen und Akteuren des Justizvollzugs konnte sich eine fruchtbare Zusammenarbeit entwickeln. Sowohl die Anstalten von Bellechasse wie auch das ASMVG und das BHA haben bilaterale Verträge mit dem FNPG über die Leistungen des ZFP abgeschlossen.

Artikel 53 Abs. 1 des Entwurfs sieht für die Organisation der somatischen und psychiatrischen Betreuung der betroffenen Personen ein flexibles und offenes System vor, bei dem jedoch grundsätzlich die Zusammenarbeit mit öffentlichen Einrichtungen wie dem FNPG (für psychiatrische Leistungen) oder den verschiedenen Standorten des freiburger Spitals (HFR) (für somatische Leistungen) vorgezogen wird. Die Formulierung von Artikel 53 Abs. 1 hat den Vorteil, dass sie auch dann noch gültig bleibt, wenn die Gefängnismedizin in den nächsten Jahren tiefgreifende Veränderungen erfährt, was laut Expertinnen und Experten sehr wahrscheinlich ist.

Artikel 53 Abs. 2 behält den eigenen Pflegedienst der Anstalt bei, der für die tägliche medizinische Grundversorgung der betroffenen Personen unabdingbar ist. Jeder Standort der Anstalt (Bellechasse und das Zentralgefängnis) wird über ein eigenes Pflegedienstteam verfügen.

Art. 54 Grundsätze

Gemäss Absatz 1 dieses Artikels haben die betroffenen Personen Anrecht auf eine angemessene medizinische Versorgung, sie können jedoch weder die Ärztin oder den Arzt (s. auch Art. 53) noch das Spital oder den Ort einer ambulanten Behandlung frei wählen (s. Abs. 4). Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Behandlung, wie er in den Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften definiert ist (SAMW; Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, 2015), muss eingehalten

werden. Absatz 6 sieht vor, dass die betroffenen Personen gegen Krankheit und Unfälle versichert sein müssen, und erinnert damit an das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20). Der Staat muss sicherstellen, dass diese Pflichten erfüllt sind. Die Einweisungsbehörde klärt die voraussichtliche Haftdauer und die allenfalls zu übernehmenden medizinischen Kosten ab. In manchen Fällen kann die Übernahme der tatsächlichen Arztkosten für die Einweisungsbehörden weniger kostspielig sein als die systematische Anmeldung bei der Krankenversicherung oder die rückwirkende Zahlung gewisser Prämien.

Der Vorentwurf sah eine Bestimmung zum Hungerstreik vor. Dieser ist zu definieren als die bewusste und anhaltende, teilweise oder vollständige Weigerung einer Person im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte, Nahrung zu sich zu nehmen, mit dem Ziel, zu protestieren oder etwas zu erreichen, das sie mit anderen Mitteln nicht erreichen konnte. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schien es jedoch angebracht, keine besondere Bestimmung für den Hungerstreik vorzusehen. Wenn sich für eine Person im Hungerstreik Lebensgefahr oder schwerwiegende Konsequenzen abzeichnen, ist die Situation gleich anzugehen wie andere Notsituationen, oder selbst Situationen in der Grundversorgung (Einwilligung der betroffenen Person, Urteilsfähigkeit, mutmasslicher Wille, Beizug einer Ärztin oder eines Arztes usw.).

Art. 55 Soziale Betreuung

Heute verfügen das Zentralgefängnis und die Anstalten von Bellechasse über einen eigenen Sozialdienst für Personen im Justizvollzug. Aus historischen Gründen stellt das Amt für Bewährungshilfe den Sozialdienst für Personen in Untersuchungshaft sicher. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, zwischen Personen in Untersuchungshaft und solchen im Justizvollzug keinen Unterschied mehr zu machen, indem er vorsieht, dass sie in Zukunft alle vom Sozialdienst der Anstalt betreut werden. Die Zusammenarbeit zwischen diesem Dienst und dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe wird dennoch nötig sein, beispielsweise bei der Beurteilung der Situation einer beschuldigten Person für die Staatsanwaltschaft oder das Zwangsmassnahmengericht im Hinblick auf Ersatzmassnahmen. Es werden Prozesse definiert werden müssen, damit der Sozialdienst der Anstalt der Einweisungsbehörde die nötigen Informationen zukommen lässt.

Die psychosoziale Betreuung des Sozialdienstes der Anstalt konzentriert sich vor allem auf die persönlichen Probleme und die Bedürfnisse der Personen in der Anstalt (Sucht, Gesundheit, Finanzen usw.), aber auch auf persönliche Fragen im Hinblick auf eine Freilassung. Das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe wird hingegen als Einweisungsbehörde weiterhin soziale Fragen in Zusammenhang mit dem Justizvollzug behandeln.

Art. 56–57 Religiöse und spirituelle Betreuung

Das Recht auf religiöse und spirituelle Betreuung bedeutet nicht, dass betroffene Personen ihre Seelsorgerin oder ihren Seelsorger frei wählen dürfen. Es bedeutet, dass die Anstalt diesen, für den Betrieb der Vollzugsanstalten wertvollen Dienst organisieren muss. Gemäss Absatz 2 kann die Anstalt dazu auf die Dienste von Dritten zurückgreifen, wie dies bereits der Fall ist.

5. KAPITEL

Anstalten und vollzugsexterne Einrichtungen

Art. 58 Anwendbare Vorschriften

Dieser Artikel entspricht Artikel 59 des Vorentwurfs. Die Vollzugsbehörden sehen sich oft gezwungen, verurteilte Personen – insbesondere solche, für die eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet wurde – in Spezialeinrichtungen unterzubringen, die Personen mit besonderen pathologischen Profilen betreuen können. Gerade für diese Situationen muss ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden.

6. KAPITEL

Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen

1. Vollzugsphase und Entlassung

Art. 59 Vollzugsziele

Artikel 59 des Entwurfs (Art. 60 des Vorentwurfs) übernimmt Artikel 75 Abs. 1 StGB und erinnert an die Grundsätze und Ziele des Vollzugs. Diese gelten auch für den vorzeitigen Strafvollzug.

Artikel 59 Abs. 4 ist ein Verweis auf das neue Risikomanagement-Konzept. Der wissenschaftlich entwickelte ROS-Ansatz wird vom Kanton Zürich seit Jahren erfolgreich angewendet und nach und nach von den Konkordaten und Kantonen übernommen. Er hat zum Ziel, verurteilte Personen mit Rückfallgefahr in den Bereichen Sexual- und Gewaltdelikte zu identifizieren und ihre Entwicklung während der gesamten Dauer des Strafverfahrens und des Strafvollzugs eng mitzuverfolgen. ROS ist als durchgängiger Prozess in vier Schritten konzipiert (Triage – Abklärung – Planung – Verlauf). Es erlaubt das Auslösen eines Alarmsignals in allen Vollzugsphasen und -einrichtungen inklusive Bewährungshilfe und eine rasche Reaktion. Das Konzept sieht die Verwendung von standardisierten Arbeitsinstrumenten und einer einheitlichen Fachsprache vor, wodurch das gemeinsame Fallverständnis verbessert wird. Mit der Einführung des ROS-Konzeptes ist das Risikomanagement als kontinuierlicher Prozess zu verstehen, der als Leitfaden in allen Vollzugsphasen und für alle Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen, einschliesslich der Bewährungshilfe dient.

Art. 60 Übermittlung der strafrechtlichen Urteile und Akten

Dieser Artikel ist ein Hinweis auf Artikel 160 des Justizgesetzes.

Art. 61 Einweisung und Aufträge

Artikel 61 Abs. 1 betrifft den Einweisungsentscheid. Es ist klarzustellen, dass dieser (erste) Einweisungsentscheid für verurteilte Personen einen Vollstreckungsentscheid (Art. 4 Abs. 2 VRG) darstellt, gegen den gemäss Artikel 113 VRG grundsätzlich keine Beschwerde erhoben werden kann.

Das Amt muss dabei namentlich die Kosten berücksichtigen. Das bedeutet, dass es bei der Wahl des Einweisungsortes auch diesen Aspekt beachten muss, indem es die Tarife der verschiedenen möglichen Institutionen und Einrichtungen vergleicht. Schliesslich gibt der Artikel dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe die Kompetenz, Haft- und Vorführungsbefehle auszustellen. Gemäss Artikel 208 StPO enthält der Vorführungsbefehl die ausdrückliche Ermächtigung der Polizei, zum Vollzug wenn nötig Gewalt anzuwenden sowie Häuser, Wohnungen und andere nicht allgemein zugängliche Räume zu betreten.

Art. 62 Sicherheitshaft

In seiner jüngeren Rechtsprechung (Urteil vom 11. Februar 2015 / 6B_227/2014) führte das Bundesgericht aus, dass die Anordnung einer Verwahrung durch das in der Hauptsache zuständige Gericht (Art. 62c Abs. 4 StGB) zwingend voraussetzt, dass die von der Vollzugsbehörde vorgängig angeordnete stationäre Massnahme von dieser Behörde in einem rechtskräftigen Entscheid aufgehoben wurde (z. B. wegen Aussichtslosigkeit gemäss Art. 62c Abs. 1 Bst. a StGB). Es kann deshalb vorkommen, dass zwischen dem Ende der stationären therapeutischen Massnahme und dem Beginn der Verwahrung eine Wartezeit entsteht. Bei einigen Straftätern kann dies eine potenzielle Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten, weshalb in diesen Fällen das Bedürfnis besteht, eine Sicherheitshaft anzuordnen (s. Art. 221 und 229 StPO). Heute ordnet in solchen Fällen das Gericht, das für das Urteil der Verwahrung zuständig ist, eine Sicherheitshaft auf der Grundlage der StPO an. Artikel 62 des Entwurfs sieht vor, auch das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe mit dieser Kompetenz auszustatten.

Diese Massnahme ist einzig für Notfälle und für Fälle vorbehalten, in denen eine Gefährdung Dritter durch die gefangene Person nicht anders verhindert werden kann. Anders gesagt handelt es sich um eine Massnahme, die nur ausnahmsweise anzuordnen ist. Der Anspruch auf rechtliches Gehör der betroffenen Person und die Haftgründe von Artikel 221 StPO sind zu prüfen (s. BGE 1B_18/2015 vom 4. Februar 2015, Erw. 2.2.4).

Es handelt sich nicht um eine Anwendung von Artikel 440 StPO; dieser behandelt die Sicherheitshaft zur Sicherung des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme, die noch nicht begonnen hat.

Art. 63–67 Vollzug von Strafen und Massnahmen

In diesen Bestimmungen (Art. 64–68 des Vorentwurfs) werden die verschiedenen Phasen des Straf- und Massnahmenvollzugs beschrieben.

Artikel 66 Abs. 2 ist ein weiterer Verweis auf das neue Risikomanagement-Konzept. Mit ROS soll die Vollzugsplanung risikoorientiert sein und sich nach den individuellen Bedürfnissen richten. Die Planung erfolgt auf der Grundlage eines Dokuments mit dem Titel «Fallübersicht», das angibt, welcher Arbeitspartner (Haft Einrichtung, Therapeuten, Betreuungspersonal usw.) in welchem Zeitraum welche Problembereiche bearbeiten wird. Das Dokument dient auch als Basis bei der Ausarbeitung der Vollzugspläne.

Die in der Planung vorgesehenen Arbeitsschritte werden vom Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe in Zusammenarbeit mit den Arbeitspartnern und in den Grenzen der praktischen Möglichkeiten des Vollzugs umgesetzt.

Der Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen wird mit der Strafanstalt und in Zusammenarbeit mit der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person oder ihrer rechtlichen Vertretung ausgearbeitet. Er umfasst insbesondere die angebotene Betreuung sowie die Perspektiven zu Arbeit, Fort- und Weiterbildung. Zudem behandelt er die Wiedergutmachung des Schadens, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung auf die Freilassung.

Art. 68 Weitergabe von Daten

Nach den tragischen Rückfällen in den Kantonen Genf und Waadt hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz am 31. Oktober 2013 eine Empfehlung über den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Gefährlichkeit einer gefangenen Person, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte, verabschiedet.

Dieser Artikel betrifft die Weitergabe von Daten im Allgemeinen. Er befolgt die obige Empfehlung. Die Behörden werden im weiten Sinn genannt, da auch eine Weitergabe von Daten über die Kantongrenzen hinweg nötig sein kann. Der Austausch von medizinischen Daten im Haftbereich ist hingegen in den folgenden Artikeln des Gesetzesentwurfs geregelt.

Der Informationsaustausch kann auch über den Zugriff auf ein Informatikwerkzeug oder auf elektronischem Weg erfol-

gen, indem die Zugangsrechte und die zugänglichen Informationen auf das notwendige Minimum beschränkt werden.

Art. 69 Berufsgeheimnis und Informationspflicht

Dieser Artikel folgt der Empfehlung vom 31. Oktober 2013 über den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Gefährlichkeit eines Gefangenen, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte. Zudem führt es die Grundlagen für den schweizerischen Sanktionenvollzug näher aus, welche die KKJPD am 13. November 2014 beschlossen hat (s. Punkt 2.3. zum Informationsaustausch).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden die Artikel 32 und 33 des Vorentwurfs zum Berufsgeheimnis und zur Weitergabe von Informationen auf den allgemeinen Kontext des Justizvollzugs bezogen und betreffen somit nicht nur die Freiburger Strafanstalt.

Artikel 69 unterscheidet nicht zwischen dem Arztgeheimnis und dem Berufsgeheimnis, da Ersteres eine Spezialform von Letzterem ist.

Absatz 1 verankert den Grundsatz des Berufsgeheimnisses, dessen Wahrung nicht bestritten wird. Es gibt jedoch Situationen, in denen Fachpersonen vom Berufsgeheimnis befreit werden müssen. Zudem kann ausnahmsweise eine Informationspflicht gegenüber den zuständigen Behörden und der Anstalt bestehen.

Bisher hat der Kanton Freiburg in Zusammenhang mit der Informationspflicht, die in den Verträgen mit dem FNPG und den verschiedenen Einheiten des Strafvollzugs vorgesehen ist, keine besonderen Schwierigkeiten beobachtet. Trotzdem sollte diese umfassende Reform dazu genutzt werden, die verschiedenen Grundsätze im Gesetz zu verankern. Es ist offensichtlich, dass das Verfahren zur Aufhebung des Arztgeheimnisses befolgt werden muss, wenn eine gefangene, eingewiesene oder verwahrte Person die Auskunft verweigert. Deshalb verweist Absatz 2 dieses Artikels auf Artikel 90 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1).

Was Absatz 3 betrifft ist es nicht angebracht, die wichtigen Tatsachen im Gesetz auszuführen; die entsprechende Praxis muss sich erst entwickeln. Die Wichtigkeit der Tatsachen hängt von der Gefahr ab, welche die Nicht-Weitergabe der Informationen für die gefangene, eingewiesene oder verwahrte Person oder für andere Personen aus ihrem Umfeld zur Folge haben könnte. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass Artikel 90a Abs. 3 GesG bereits einen Vorbehalt zu den eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen enthält, die das Recht oder die Pflicht zur Information einer Behörde oder zur Aussage vor Gericht vorsehen.

Art. 70 Befreiung vom Arztgeheimnis bei Bewährungshilfe

Dieser Artikel ist ein Pendant zum vorhergehenden Artikel. Er behandelt die Befreiung vom Arztgeheimnis und den Informationsaustausch bei Personen die unter Bewährungshilfe stehen. Der Artikel folgt ebenfalls der Empfehlung der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz vom 31. Oktober 2013. Im Gegensatz zum Vorentwurf, fasst der Gesetzesentwurf Ärzte, Psychologen und alle übrigen Therapeutinnen und Therapeuten unter dem Begriff Gesundheitsfachpersonen zusammen.

Art. 71 Information bei angeordneten Behandlungen

Artikel 71 des Entwurfs (Art. 33 im Vorentwurf) sieht einen Informationsaustausch bei angeordneten Behandlungen im Sinne von Artikel 5664 StGB vor. Es ist wichtig, dass die Vollzugsbehörde auf Antrag Auskunft über Verlauf und Fortschritt der Behandlung erhält, damit sie über alle nötigen Informationen verfügt, um einen Entscheid zu fällen, namentlich im Hinblick auf Vollzugsöffnungen für eine gefangene Person.

2. Kosten

Art. 72 Kostenbeteiligung von Verurteilten

Verurteilte Personen in Halbgefangenschaft beteiligen sich gemäss Artikel 10 des Beschlusses des Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen vom 25. September 2008 über den Vollzug von Strafen in Form der Halbgefangenschaft an den Kosten des Strafvollzugs. Der Staatsrat kann Modalitäten der Beteiligung anderer Hafttypen an den Vollzugskosten erlassen.

Art. 73 Kostenbeteiligung von Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft

In einem Urteil vom 16. Oktober 2013 (501 2012 148 und 149; FZR 2013, S. 188) hielt das Freiburger Kantonsgericht fest, dass die Kosten der Untersuchungshaft nicht mehr der verurteilten beschuldigten Person auferlegt werden können, seit die neue Strafprozessordnung (StPO) und damit Artikel 422 Abs. 2 StPO (s. auch Art. 124 JG und 35 JR) eingeführt wurde, in dem diese Kosten nicht mehr als Auslagen aufgeführt werden. Es liess die Frage offen, ob ein Kanton eine Gesetzesgrundlage schaffen kann, um diese Art Kosten in Rechnung zu stellen, wenn Artikel 422 StPO die Kosten der Untersuchungshaft nicht unter den Auslagen aufführt, die verurteilten Beschuldigten verrechnet werden können. In einem früheren Entscheid vom 5. November 2015 (BGE 6B_877/2014; Erw. 9.5.2) urteilte das Bundesgericht jedoch, dass dies nicht möglich sei. Es bleibt anzumerken, dass es

gemäss demselben Entscheid bei einer Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe möglich sein sollte, die Kosten der Untersuchungshaft, welche dieser Strafe angerechnet wird, der verurteilten Person aufzuerlegen, da die eigentlichen Vollzugskosten bzw. eine Beteiligung daran gemäss Artikel 380 Abs. 2 StGB eingefordert werden können. Der Entwurf sieht deshalb eine neue kantonale Bestimmung vor, mit der diese Kosten den verurteilten Personen, die in Untersuchungshaft genommen wurden, in gewissem Umfang wieder auferlegt werden können.

3. Verfahren und Rechtsmittel

Art. 74 Allgemeine Bestimmungen

Es ist festzulegen, dass sich das gesamte Verfahren und nicht nur die Beschwerde nach dem VRG richtet.

Absatz 2 enthält den aktuell geltenden allgemeinen Grundsatz, wonach die Entscheide des Amtes zuerst bei der Direktion angefochten werden, bevor sie ans Kantonsgericht weitergezogen werden können.

Absatz 3 ist die Folge eines jüngeren Bundesgerichtsurteils über die Möglichkeiten der Beschwerde gegen die Entscheide der Behörde, die für die Prüfung einer bedingten Entlassung aus einer Strafe, einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung oder der Aufhebung einer therapeutischen Massnahme zuständig ist (Art. 62d Abs. 1 StGB; BGE 139 I 51).

Gemäss Bundesgericht ist es zulässig, dass das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) – d. h. eine Verwaltungsbehörde – zur «zuständigen Behörde» im Sinne des vorgenannten Artikels bestimmt wird, sofern anschliessend ein Rechtsmittel mit voller Kognition bei einer Gerichtsbehörde offensteht. Das BGer betont jedoch in einem Obiter Dictum, dass das Freiburger Verfahren in diesem Kontext in manchen Fällen in Konflikt geraten könnte mit der Einhaltung des Beurteilungsabstands von einem Jahr gemäss Artikel 62d Abs. 1 StGB, da die Beschwerde gegen den Entscheid des ASMVG zuerst bei der Direktion angefochten werden muss (Beschwerdehierarchie in der Verwaltung), bevor der angefochtene Entscheid tatsächlich vom Kantonsgericht beurteilt werden kann.

In einem Urteil vom 21. April 2015 (BGE 6B_285/2015) stellte das BGer in einem Beschwerdefall eine Verletzung von Artikel 62d Abs. 1 StGB durch den Kanton Freiburg fest, weil das Kantonsgericht einen Entscheid des ASMVG über die Verweigerung einer bedingten Entlassung über ein Jahr nach dem Entscheid bestätigt hatte. In der Folge lud das BGer den Kanton Freiburg ein, ein Verfahren einzuführen, das die Einhaltung des Beurteilungsabstands von einem Jahr erlaubt, der in der genannten Bestimmung festgelegt ist. Auf alle Fälle würde die hiermit vorgeschlagene Aufhebung der

Beschwerde bei der Direktion erlauben, die Kontrolle von Entscheiden über bedingte Entlassungen zu beschleunigen.

Mit Absatz 3 wird eine Rechtsprechung des Bundesgerichts im Gesetz verankert. In einem Urteil vom 14. Februar 2013 (BGE 139 I 51) und im Urteil vom 16. Dezember 2013 (6B_664/2013) gestand das Bundesgericht der Staatsanwaltschaft zu, im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs Beschwerde zu erheben. Das BGer war also der Ansicht, dass die Staatsanwaltschaft auch die Aufgabe habe, für einen einheitlichen und rechtskonformen Strafvollzug zu sorgen, zumindest wenn die öffentliche Sicherheit, deren Verteidigung ihr ebenfalls obliegt, auf dem Spiel steht. Damit anerkannte das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis der Staatsanwaltschaft bei bedingten Entlassungen und Ausgängen von Gefangenen, die als gefährlich eingestuft werden. Diese Befugnis der Staatsanwaltschaft soll nun klar im Gesetz verankert werden. Der Kanton Waadt hat nach dem tragischen Fall «Marie» ebenfalls diese Lösung gewählt.

Art. 75 Kosten

Dieser Artikel stellt klar, dass die von Amtes wegen gefällten Entscheide des Amtes keine Kosten zur Folge haben (Abs. 1), im Gegensatz zu Entscheiden, die ausserhalb des Verlaufs des ordentlichen Straf- und Massnahmenvollzugs verlangt werden (Abs. 2).

Art. 76 Aufschiebende Wirkung

Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen einen Entscheid der Strafvollzugsbehörde spielte eine Rolle bei dem tragischen Fall, der den Kanton Waadt 2013 bewegte. Der Entwurf sieht nun vor, dass eine Beschwerde gegen einen Entscheid des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat. Das Amt kann sie jedoch aus wichtigen Gründen gewähren.

7. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 77–79 Übergangsbestimmungen

Drei Punkte der Reform erfordern die in Artikel 77–79 vorgesehenen Übergangsbestimmungen.

Art. 80 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem neuen Gesetz wird formell einzig das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse aufgehoben. Allerdings werden die daraus folgenden Ausführungsbestimmungen folgende, in Zukunft veralteten Verordnungen und Reglemente aufheben und zwar die Verordnung über den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen (SGF 340.12), die Verordnung

über den tageweisen Strafvollzug (SGF 340.21), die Verordnung über die Vollstreckung der gemeinnützigen Arbeit (SGF 340.23), die Verordnung über die beratende Kommission für die bedingte Straferlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit (SGF 340.32), die Verordnung über das Amt für Bewährungshilfe (SGF 340.42), den Beschluss über die rechtliche Stellung der Besucher von Gefangenen (SGF 340.43), das Reglement über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.12), das Hausreglement für das Heim Tannenhof (SGF 341.1.121), das Reglement über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.13), die Verordnung über den Pensionspreis der Personen, für die eine fürsorgliche Unterbringung in den Anstalten von Bellechasse angeordnet wurde (SGF 341.1.16), den Beschluss über die Bekleidung, die Ausrüstung und die Bewaffnung des Personals der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.19), das Gefängnisreglement (SGF 341.2.11), die Verordnung zur Festsetzung des Preises pro Hafttag in den Gefängnissen (SGF 341.2.16).

Art. 81–83 Änderung bisherigen Rechts

Aufgrund der neuen Gesetzgebung müssen drei Gesetze geändert werden.

Art. 84 Inkrafttreten

Der Staatsrat wird das Datum des Inkrafttretens vorschlagen. Es wird jedoch der 1. Januar 2018 angestrebt, um den verschiedenen Einheiten genügend Zeit für die Zusammenlegung zu geben und um die Ausführungsverordnung verabschieden zu lassen. Es wird zudem als wichtig erachtet, dass das Inkrafttreten mit der Einführung der Reform des Sanktionenrechts auf Bundesebene zusammenfällt.