



## Botschaft 2015-DSJ-198

22. März 2016

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zur Beantragung eines Studienkredits für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat 2015-DSJ-265 / Bericht über die Vollzugsplanung).

Der Studienkredit beläuft sich gemäss Dekretsentwurf auf 1,55 Millionen Franken und ist im Finanzplan 2015–2018 vorgesehen. Damit sollen die Studien für eine Erweiterung der Anstalten von Bellechasse (AB) mit einem Gesundheitszentrum und einer gesicherten Werkstätte finanziert werden, um auf die Bedürfnisse der Strafvollzugsbehörden zu reagieren und den Betrieb der Anstalten zu verbessern und sicherer zu gestalten.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Beschreibung des Projekts</b>	<b>5</b>
<b>2. Notwendigkeit der Investition</b>	<b>6</b>
2.1 Kurzfristig	6
2.2 Mittel- und langfristig	6
<b>3. Vorstudien und Raumprogramm</b>	<b>6</b>
3.1. Standort und Machbarkeitsstudie	6
3.1.1 Erweiterung Pavillon und gesicherte Werkstätte	6
3.1.2 Gesundheitszentrum	7
3.2 Finanzielle Auswirkungen	7
3.2.1 Investitionskosten	7
3.2.2 Betriebskosten	7
3.3 Umsetzungsplan und Termine	7
<b>4. Höhe des Studienkredits</b>	<b>8</b>
<b>5. Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>8</b>
<b>6. Zusammenfassung</b>	<b>8</b>

#### 1. Beschreibung des Projekts

Der Bericht des Staatsrats über die Vollzugsplanung wurde am 17. März 2016 im Grossen Rat vorgestellt und beraten. Er wurde positiv aufgenommen, und der Grosse Rat hat dem Prinzip einer etappenweisen Umsetzung über mehrere Legislaturperioden zugestimmt. Die erste und dringendste Etappe umfasst hauptsächlich die Erweiterung des Gebäudes, das für den offenen Strafvollzug vorgesehen ist. Diese soll die Eingliederung der Haftplätze des Tannenhofs (Kurzstrafen, therapeutische Massnahmen, ausnahmsweise fürsorgerisch untergebrachte Personen) und die strikte Trennung von offenem und geschlossenem Vollzug ermöglichen.

Nach Abschluss der Arbeiten könnten die AB so längerfristig 40 zusätzliche Haftplätze im geschlossenen (stärker gesicherten) Vollzug anbieten und die Platzzahl in der offenen Abteilung (im Endeffekt 100 Plätze pro Vollzugsform) erhalten. Die erste Etappe beinhaltet ausserdem eine gesicherte Werkstätte für die zusätzlichen Plätze im geschlossenen Vollzug und ein Gesundheitszentrum für die gesamten AB.

## 2. Notwendigkeit der Investition

### 2.1. Kurzfristig

Der Staatsrat hält die Investition aus drei Gründen für dringend und vorrangig:

- a) In einem Rechtsstaat müssen die Behörden in der Lage sein, Freiheitsstrafen an verurteilten Personen vollziehen zu lassen. Aufgrund der Ausführungen im Bericht über die Vollzugsplanung und besonders weil die Zahl der Kurzstrafen und der Haftverlängerungen bei Personen mit langen Haftstrafen im Kanton Freiburg explosionsartig zugenommen hat, besteht die Gefahr einer Verjährung von Strafen, weil diese nicht vollzogen werden können. Das kann ganz offensichtlich nicht hingenommen werden.
- b) Die Haftbevölkerung hat sich in den letzten Jahren enorm verändert. Die sicherheitstechnischen und medizinischen Herausforderungen bei der Betreuung der Insassen sind gestiegen. Die AB müssen deshalb die (gefährlicheren) Gefangenen im geschlossenen Vollzug unbedingt von denjenigen im offenen Vollzug trennen können. Zudem stösst der medizinische Dienst in seinen aktuellen Räumlichkeiten zunehmend an Grenzen. Es ist unabdingbar, eine Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, in der die Ärztinnen und Ärzte und das Pflegepersonal unter normalen Bedingungen arbeiten können.
- c) Das Tannenhof-Gebäude, das in einem sehr desolaten Zustand ist, hat seit vielen Jahren keine grösseren Renovationsarbeiten erfahren. Die Kosten einer Instandstellung wurden auf rund 5 Millionen Franken geschätzt. Aus betrieblicher Sicht scheint es jedoch nicht sinnvoll, eine kleine Einheit von 20 Haftplätzen zu erhalten, die 3 Kilometer vom Hauptstandort entfernt liegt. Es empfiehlt sich deshalb, auf diese kostspielige Renovation zu verzichten und stattdessen in einer Erweiterung des Pavillons die Räumlichkeiten bereitzustellen, die für die Aufnahme der Gefangenen aus dem Tannenhof nötig sind.

### 2.2. Mittel- und langfristig

Das Bauprojekt, das Gegenstand dieses Studienkredits ist, soll einen dringenden, kurzfristigen Bedarf decken. Es ist aber auch langfristig gerechtfertigt. So anerkennen auch das Bundesamt für Justiz und das Westschweizer Konkordat die Notwendigkeit der Investition<sup>1</sup>. Ausserdem ist das Bauvorhaben in der Konkordatsplanung der lateinischen Schweiz enthalten und wird in der Planung der Schweizer Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren berücksichtigt. Zwar planen auch die Kantone Waadt

<sup>1</sup> S. Schreiben des Bundesamts für Justiz vom 10. März 2016 (Anhang 1) und Schreiben des Generalsekretärs der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz vom 11. März 2016 (Anhang 2)

und Genf in den nächsten Jahren grosse Investitionen, diese werden jedoch in erster Linie dazu dienen, die Überbelegung (>200%) der Haftanstalten Champ Dollon, Bois-Mermet und Croisée zu reduzieren. Sollte der Handlungsdruck im Haftbereich mittelfristig unerwartet abnehmen, so könnte der Kanton Freiburg darauf verzichten, nach 2026 das Zentralgefängnis durch einen Neubau zu ersetzen, indem die Haftplätze für den vorzeitigen Strafvollzug in den AB für die Untersuchungshaft umgenutzt werden.

## 3. Vorstudien und Raumprogramm

Das Raumprogramm wurde von den AB, dem Hochbauamt und einem beauftragten Architekten erstellt. Gemäss einer Machbarkeitsstudie umfasst es insgesamt eine Geschossfläche (GF) von 4165 m<sup>2</sup> und 3055 m<sup>2</sup> Nutzfläche (NF). Einzelheiten können dem Dokument im Anhang dieser Botschaft<sup>2</sup> entnommen werden. Die Aufteilung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

	NF	GF
1. Erweiterung Pavillon	1615 m <sup>2</sup>	2729 m <sup>2</sup>
2. Gesundheitszentrum	415 m <sup>2</sup>	678 m <sup>2</sup>
3. Gesicherte Werkstätte	960 m <sup>2</sup>	1040 m <sup>2</sup>

Es sei zudem erwähnt, dass die bestehenden 127 Parkplätze für den erwarteten Zusatzbedarf ausreichen.

### 3.1. Standort und Machbarkeitsstudie

#### 3.1.1. Erweiterung Pavillon und gesicherte Werkstätte

Der Pavillon ist eine massive Konstruktion aus dem Jahr 1916, die 1943 bereits um zwei Etagen vergrössert wurde. In dem Gebäude ist auch die Küche untergebracht, die kürzlich zur Zubereitung der Mahlzeiten für die gesamten AB vergrössert wurde, sowie ein Economat. Zwei Räume im zweiten Stock werden für Versammlungen und Essen genutzt.

In den Vorstudien wurden verschiedene Varianten geprüft. In der bevorzugten Varianten ist einerseits die Schaffung eines neuen Zellenflügels vorgesehen, der in einem rechten Winkel zum bestehenden Gebäude angeordnet ist, und andererseits der Bau eines neuen, davor liegenden Gebäudes für die gemeinsamen Tätigkeiten. Diese Variante hat den Vorteil, dass für die Besucher ein separater Zugang zu den Zellen geschaffen wird, wodurch ein getrennter Verkehrsraum für die Gefangenen entsteht. Zudem kann der bestehende Gebäudeeingang weiterhin als zweiter Personalzugang dienen. Die Verbindung zum bestehenden Gebäude und die Vergrösserung der Küche sind zudem leicht realisierbar. Es ist nämlich vorgesehen, die Küche und den Economat zu

<sup>2</sup> S. Anhang 4

vergrössern und einen zentralen Technikraum einzurichten, damit den Bedürfnissen der gesamten AB entsprochen werden kann.

Die Werkstätte mit 40 neuen Arbeitsplätzen für den geschlossenen Vollzug schliesslich wird hinter dem Zellengebäude zu liegen kommen. Da die Gefangenen zur Arbeit verpflichtet sind, müssen die AB über genügend Arbeitsplätze für ihre Beschäftigung verfügen.

### 3.1.2. Gesundheitszentrum

Nach Abschluss der Vorstudien ist vorgesehen, das Gesundheitszentrum in einem eigenen Neubau unterzubringen, der in der Verlängerung des Gebäudes für den vorzeitigen Strafvollzug geplant ist. Die Verbindung zwischen und der Zugang zu den verschiedenen Zellengebäuden und dem neuen Gebäude erfolgen für die Gefangenen über den bestehenden, unterirdischen Verbindungsgang, der verlängert wird.

Diese Lösung hat insbesondere den Vorteil, dass eine einzige medizinische Beratungsstelle für die gesamten AB geschaffen wird. Der zentrale Standort befindet sich nahe den bestehenden Zufahrtsstrassen und ermöglicht eine Reduktion der Aussentransporte, die ein Sicherheitsrisiko darstellen.

## 3.2. Finanzielle Auswirkungen

### 3.2.1. Investitionskosten

Namentlich ausgehend von den Kosten für das 2011 fertiggestellte Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug (VSV) wurden die Bruttoinvestitionskosten für die erste Projektetappe auf insgesamt 19,845 Millionen Franken geschätzt. Bei erwarteten Bundessubventionen von etwas weniger als 6 Millionen Franken dürfte der Anteil des Kantons Freiburg rund 14 Millionen Franken betragen. In diesen Berechnungen wurde auch berücksichtigt, dass die AB mit den Gefangenen Arbeiten im Betrag von über 900 000 Franken übernehmen können.

Die Zahlen des Architekturbüros LZ&A Architectes EPF SIA SA aus Freiburg wurden vom Büro für Bauökonomie Luzern geprüft und bestätigt. Dieses ist auf die Berechnung von Baukosten spezialisiert und war bereits mit der Prüfung des Kostenvoranschlags für das VSV-Gebäudes beauftragt worden.

Die genauen Beträge nach Objekt sind im beiliegenden Dokument aufgeführt und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Erweiterung Pavillon <sup>1</sup>	Fr. 14 817 500
2. Gesundheitszentrum <sup>2</sup>	Fr. 3 525 000
3. Gesicherte Werkstätte <sup>3</sup>	Fr. 1 500 000

### 3.2.2. Betriebskosten

Mehrere laufende Projekte werden sich hauptsächlich positiv auf die Finanzen der AB auswirken.

Zunächst führen die AB seit Herbst 2015 mit einem spezialisierten Berater eine umfangreiche Untersuchung zum Dienstsysteem der Fachpersonen für Justizvollzug (Brigadensystem) durch, die zu einer effizienteren Ressourcenverwaltung und damit zu einer Reduktion des zusätzlichen Personalbedarfs führen dürfte.

Weiter sieht der Entwurf des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug, den die Sicherheits- und Justizdirektion zurzeit vorbereitet, die Zusammenlegung von AB und Zentralgefängnis in einer autonomen Einheit vor. Diese Massnahme wird sicherlich Synergieeffekte zur Folge haben.

Ausserdem befasst sich zurzeit eine Arbeitsgruppe des Westschweizer Konkordats im Auftrag der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz mit einer Anpassung der Tarife gemäss bestimmten Kriterien, damit diese in Zukunft die tatsächlichen Kosten decken.

Zudem dürfte die Erweiterung des Pavillons das Personal insofern entlasten, als die 20 im Tannenhof untergebrachten Gefangenen und die 10 VZÄ des dortigen Personals an den Hauptstandort der AB verlegt werden und es pro Gebäude nur noch eine Vollzugsform geben wird.

Die Betriebskosten der AB sollten unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte grundsätzlich nicht ansteigen.

Da die Zahl der Verurteilungen und die Haftdauer zunehmen, ist im Kanton Freiburg in den nächsten Jahren ein Anstieg der Vollzugskosten zu erwarten. Der Bau der benötigten Plätze in den AB erlaubt es, einen Teil dieser Ausgaben im Kanton selbst zu tätigen.

## 3.3. Umsetzungsplan und Termine

Wie oben erwähnt besteht die dringendste Massnahme für die AB in der sichereren Gestaltung des Anstaltsbetriebs durch den Bau der Pavillonenerweiterung, der gesicherten Werkstätte und des Gesundheitszentrums. Die Inbetrieb-

<sup>1</sup> Die geschätzten Kosten der Pavillonenerweiterung umfassen auch jene für das Lager des Ladens und für den zentralen Technikraum gemäss Anhang 5. Bei der Berechnung wurden die Arbeiten, die gemäss demselben Anhang von Insassenteams ausgeführt werden, berücksichtigt.

<sup>2</sup> Die geschätzten Kosten des Gesundheitszentrums umfassen auch jene für den Innenhof gemäss Anhang 5. Bei der Berechnung wurden die Arbeiten, die gemäss demselben Anhang von Insassenteams ausgeführt werden, berücksichtigt.

<sup>3</sup> Bei der Berechnung der Kosten der gesicherten Werkstätte wurden die Arbeiten, die gemäss Anhang 5 von Insassenteams ausgeführt werden, berücksichtigt.

nahme dieser neuen Infrastrukturen ist im Verlauf des Jahres 2020 geplant. Sie werden auf 19,845 Millionen Franken veranschlagt, wovon 13,90 Millionen auf den Kanton entfallen. Damit die Fristen und die geplanten Kosten eingehalten werden können, soll dieser Teil der Arbeiten an einen Totalunternehmer vergeben werden. Um diesen bei der Dossierführung zu unterstützen, will das HBA auf eine Bauherrenunterstützung (BHU) zurückgreifen, die in einem freihändigen Verfahren gewählt wird. Anschliessend sollen die Auftragnehmer, die mit der Projektentwicklung und der Veranschlagung der Baukosten beauftragt werden, in einem Einladungsverfahren gewählt werden. Nach dem festgelegten Zeitplan wird der Verpflichtungskreditantrag für diese Etappe dem Grossen Rat voraussichtlich Ende 2017 vorgelegt.

#### 4. Höhe des Studienkredits

Zur Realisierung der in der ersten Etappe geplanten und auf 19,845 Millionen Franken veranschlagten Infrastrukturen werden 1,55 Millionen Franken benötigt. Es wird darauf hingewiesen, dass dieser Betrag bereits im Finanzplan 2015–2018 vorgesehen ist.

#### 5. Nachhaltige Entwicklung

Das Projekt der Vollzugsplanung wurde gesamthaft nach den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung anhand von Kompass21 beurteilt<sup>1</sup>. Aus wirtschaftlicher Sicht würde das Projekt in der Bauphase für Kanton und Region eine Investition darstellen und in der Betriebsphase hätte es auch positive Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, d. h. für lokale Anbieter von Waren und Dienstleistungen.

Der gewählte Standort würde es erlauben, die Auswirkungen auf die Umwelt so gering wie möglich zu halten. Er würde auch eine optimale Nutzung der bereits vorhandenen Ressourcen wie z. B. des aktuellen Heizsystems erlauben, dessen Kapazität für die neuen Gebäude ausreicht.

In gesellschaftlicher Hinsicht würde die Erweiterung des Pavillons eine Erhöhung der öffentlichen Sicherheit erlauben.

#### 6. Zusammenfassung

Wie oben ausgeführt erlaubt das Projekt, das Gegenstand dieses Studienkreditantrags ist, dank der Trennung der Vollzugstypen einen rationelleren und sichereren Betrieb der AB und kommt den Bedürfnissen der Vollzugsbehörden entgegen, wobei das Freiburger Amt Vorrang hat. Die Eingliederung der Plätze des Tannenhofs auf dem Gelände der AB ermöglicht einen rationelleren, effizienteren und wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz. Es werden dadurch auch umfangreiche Renovationsarbeiten vermieden.

Beim aktuellen Stand der Arbeiten gilt es deshalb, ein Detailprojekt und einen Baukostenvoranschlag ausarbeiten zu lassen, auf deren Grundlage ein Verpflichtungskredit beantragt werden kann, der sich auf eine sehr präzise Schätzung der Investitionskosten stützt. Zu diesem Zweck beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat einen Studienkredit von 1550 000 Franken.

Das vorgeschlagene Dekret hat keine direkten Auswirkungen beim Personal. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Es bereitet keinerlei Probleme bezüglich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europarecht.

Das Dekret ist gemäss Artikel 134b des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1) nicht dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt.

Abschliessend ersuchen wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf gutzuheissen.

---

#### Anhänge

1. Schreiben des Bundesamts für Justiz vom 10. März 2016
2. Schreiben des Generalsekretärs der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz vom 11. März 2016
3. Übersicht über sämtliche Bauprojekte in den Anstalten von Bellechasse
4. Standortplan und Raumprogramm von Etappe 1
5. Planung und Kosten der Umsetzung von Etappe 1
6. Bericht Kompass21 (*nur online*)

---

<sup>1</sup> S. Anhang 6