

INHALTSVERZEICHNIS

1. Das Wichtigste in Kürze	2
2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026	2
2.1 <i>Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer</i>	2
2.2 <i>Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen</i>	3
3. Ablauf der Revisionsarbeiten	4
4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026	4
4.1 <i>Ausgangslage</i>	4
4.2 <i>Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis</i>	5
4.3 <i>Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums</i>	5
4.4 <i>Bau einer Therapiestation</i>	5
5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform	6
5.1 <i>Gesamtsituation</i>	6
5.2 <i>Strafvollzug</i>	6
5.3 <i>Massnahmenvollzug</i>	8
5.4 <i>Untersuchungs- und Sicherheitshaft</i>	9
5.5 <i>Administrativhaft</i>	10
5.6 <i>Vollzug an Frauen</i>	11
6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse	11
6.1 <i>Aktuelle Situation</i>	11
6.2 <i>Bedarfsermittlung</i>	12
7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen	13
8. Fazit	13

1. Das Wichtigste in Kürze

Dieser Bericht stellt die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026¹ vor, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat und die der Grosse Rat am 17. März 2016 zur Kenntnis genommen hat. Es war das erste Mal, dass der Kanton Freiburg einen Überblick über die Bedürfnisse im Vollzugsbereich präsentierte und die notwendigen Bauvorhaben, die im genannten Zeitraum zu realisieren wären, definierte.

Die Vollzugsplanung sah folgende Punkte vor:

- a) als erste Priorität die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug, die Eingliederung der 20 Plätze des Tannenhofs am Standort Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums für diesen Standort;
- b) als zweite Priorität die Schaffung einer Therapiestation mit 60 Plätzen für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB;
- c) als dritte Priorität den Ersatz des Zentralgefängnisses, der damals als Herausforderung für die nächste Planung bezeichnet wurde.

Im vorliegenden Bericht werden die seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen dargelegt, die Bedürfnisse der Behörden im Haftbereich aktualisiert und die neuen Prioritäten definiert. Er erläutert somit die Gesamtvision und die Strategie für die Vollzugsinfrastruktur des Kantons Freiburg für alle Haftformen mit Ausnahme jener für Minderjährige². Die Umsetzung dieser Revision der Vollzugsplanung erfolgt anschliessend mit der Gewährung von Projektierungs- und Verpflichtungskrediten, die dem Grossen Rat später vorgelegt werden.

Wie in der Analyse unten erläutert ist es zurzeit nicht notwendig, die Haftkapazität in unserem Kanton zu erhöhen. Vielmehr sollten die bestehenden Infrastrukturen so modernisiert werden, dass sie sicherer, modularer und den Bedürfnissen der zukünftigen Gefängnisbevölkerung angepasst werden. Im Übrigen haben die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums weiterhin erste Priorität. Der Ersatz des Zentralgefängnisses steht nun an zweiter Stelle, weil er dringender geworden ist als der Bau einer Therapiestation am Standort Bellechasse, der neu an dritter Stelle steht.

2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

2.1 Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer

Nach dem Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis am 2. September 2017 beauftragte die Sicherheits- und Justizdirektion Henri Nuoffer mit einer gründlichen Analyse der Infrastruktur und Arbeitsweise dieser Anstalt. Nuoffer ist unabhängiger Berater in Freiburg sowie ehemaliger Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der lateinischen Schweiz und ehemaliger Direktor der Anstalten von Bellechasse.

Die Empfehlungen, die der Experte in seinem Bericht vom 6. Dezember 2017 formulierte, machten es notwendig, die Überlegungen zum Ersatz des Zentralgefängnisses sofort einzuleiten. Ausserdem hiess der Grosse Rat im Juni 2018 ein Postulat der Justizkommission mit dem Titel «Schliessung

¹ Bericht 2015-DSJ-265 des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Vollzugsplanung 2016–2026

² Dieser besondere Bereich wird im Rahmen des Konkordats über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher geregelt.

des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizzentrums»³ gut. Diese Veränderung der Situation eine Anpassung der Vollzugsplanung 2016–2026, da der Ersatz der Haftplätze im Zentralgefängnis dringender geworden ist als Ende 2015 angenommen.

2.2 Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen

Abgesehen von obigen Ausführungen schien es angebracht, den Gesamtbedarf aus der Perspektive der seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen zu überdenken. Seit diesem Zeitpunkt hat der Vollzugsbereich nämlich infolge von Gesetzesreformen weitreichende Änderungen erfahren. So ist am 1. Januar 2018 das neue Freiburger Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug in Kraft getreten, mit dem namentlich die Freiburger Haftanstalten unter dem Dach einer autonomen Einrichtung vereint wurden. Gleichzeitig begann die Revision des Strafgesetzbuchs Wirkung zu zeigen: Diese sah neben der Wiedereinführung der Kurzstrafen die Einführung der elektronischen Fussfessel und die Wiederaufnahme der gemeinnützigen Arbeit als erleichterte Strafvollzugsform vor.

Auch andere Kantone haben im Bereich der Vollzugsinfrastruktur wichtige Entscheide getroffen. So hat der Grosse Rat der Waadt einem Projektierungskredit für den Bau einer Strafanstalt mit 416 Plätzen im Gebiet *Plaines de l'Orbe* zugestimmt. Die Umsetzung des Vorhabens ist in zwei Schritten geplant (216 Plätze 2025 und 200 Plätze 2030). Auch der Kanton Wallis hat am 12. November 2018 seine Strategie für die Vollzugsinfrastruktur bekanntgegeben. Er will insgesamt 90 Millionen brutto in Neubauten, Umnutzungen und Sanierungen investieren, um zu gegebener Zeit 97 zusätzliche Haftplätze, davon 30 Plätze für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 Abs. 3 StGB, bereitstellen zu können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Des Weiteren präsentierte im Februar 2018 auch der Kanton Bern zum ersten Mal seine können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Justizvollzugsstrategie für die nächsten 15 Jahre: Diese sieht hauptsächlich die Modernisierung der bestehenden Infrastrukturen und die Schaffung von 200 zusätzlichen Haftplätzen vor. Genf schliesslich will mit dem Projekt «Les Dardelles» eine Anstalt mit 450 Plätzen bauen.

Überdies sind neue Studien zur Kapazität der Schweizer Strafanstalten erschienen. Im Juli 2017 publizierte die Fachgruppe «Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug» der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erstmals einen Bericht über die Belegung und den Bedarf an Plätzen für die Untersuchungshaft und die Sicherheitshaft, für den offenen und geschlossenen Strafvollzug sowie für die ausländerrechtliche Administrativhaft. Im September 2018 wurde das Dokument aktualisiert⁴. Der Bedarf im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und der Verwahrung im Sinne von Art. 64 StGB wurde ebenfalls erhoben⁵. Im Februar 2019 löste das neue Kompetenzzentrum für den Justizvollzug mit Sitz in Freiburg die Fachgruppe ab und veröffentlichte den aktualisierten Bericht⁶ mit den Daten von 2018.

³ Postulat 2018-GC-19, Justizkommission, Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizzentrums

⁴ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf>

⁵ Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitaetsmonitoring%20ergaenzender%20Bericht%20psychisch%20gestoerter%20und%20kranker%20Straftaeter%20d.pdf>

⁶ <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

Am 16. August 2018 legte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter den Bericht⁷ zu ihrem Besuch in den Anstalten von Bellechasse vom 9. und 10. Mai 2017 vor. Die unabhängige Expertengruppe hatte die Anstalt zum ersten Mal besucht. Sie beurteilte insbesondere die Durchmischung von offenem und geschlossenem Strafvollzug im Zellentrakt als problematisch.

All diese Aspekte wurden bei der vorliegenden Gesamtüberarbeitung berücksichtigt.

3. Ablauf der Revisionsarbeiten

Im Jahr 2018, als die Änderung der Prioritäten für die Vollzugsinfrastruktur notwendig wurde, bereitete die Sicherheits- und Justizdirektion ein Dekret für einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2016 vor. Sie stand dabei unter der Aufsicht einer Projektoberleitung, der Vertreter des Hochbauamts, der Freiburger Strafanstalt und der Direktion für Gesundheit und Soziales angehörten, und unter Aufsicht des Bundesamts für Justiz. Zuvor hatte der Grosse Rat einen Projektierungskredit⁸ genehmigt, der eine Erweiterung des Pavillons (Gebäude für den offenen Vollzug in Bellechasse) und der gesicherten Werkstätten sowie ein Gesundheitszentrum umfasste. Angesichts der Unsicherheiten in Bezug auf den Ersatz des Zentralgefängnisses schien es jedoch zweckmässiger, die Grundsatzentscheide zur Schliessung abzuwarten, bevor das Dekret dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt würde.

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion deshalb für den Ersatz des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, der Vertreter des Amts für Justizvollzug und Bewährungshilfe, der Freiburger Strafanstalt, des Hochbauamts, der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Amts für Bevölkerung und Migration und des Amts für Justiz angehörten. Die Arbeitsgruppe konnte zudem auf das Fachwissen von John Zwick zählen, der früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für Justiz war und heute Mitglied der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt ist.

Gestützt auf die Überlegungen der Arbeitsgruppe konnte namentlich eine Bestandsaufnahme des Bedarfs im Vollzugsbereich gemacht werden, um vor der Schliessung des Zentralgefängnisses die genaue Zahl der benötigten neuen Haftplätze zu ermitteln.

4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026

4.1 Ausgangslage

Der Bericht zur Vollzugsplanung 2016–2026 folgte auf eine Krise, die der Kanton zwischen 2013 und 2014 durchmachte. Aufgrund einer explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage reichten die Plätze des Zentralgefängnisses nicht aus, um alle Beschuldigten aufzunehmen. Diese mussten in der Folge in der ganzen Schweiz untergebracht werden, was grosse operative Probleme und sehr hohe Kosten zur Folge hatte. Es wurde deshalb beschlossen, den Gesamtbedarf im Vollzugsbereich zu prüfen und eine entsprechende Strategie festzulegen.

⁷ Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 (nur auf Französisch)

<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

⁸ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

4.2 Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis

Aus den oben genannten Gründen waren für die Untersuchungshaft Notmassnahmen getroffen worden. Die Reorganisation des Zentralgefängnisses von 2014, mit der die Platzzahl von 48 auf 60 erhöht werden konnte, erwies sich schliesslich als ausreichend, um Freiburgs Bedarf zu decken. Der Kanton hatte für Fälle mit Kollusionsgefahr Vereinbarungen mit den Kantonen Neuenburg und Wallis abgeschlossen, um Gefangene austauschen zu können. Aus diesem Grund wurde der Bau eines zweiten Untersuchungsgefängnisses nicht mehr empfohlen. Der Bericht wies hingegen bereits darauf hin, dass sich langfristig sicher die Frage nach einem Ersatz des Zentralgefängnisses stellen würde, da dieses veraltet sei und sich im Herzen eines historischen Wohnquartiers befinde.

Für die Administrativhaft würden 4–5 Plätze im Kanton ausreichen, um Notfälle zu bewältigen, da der übrige Bedarf durch den Mietvertrag mit dem Gefängnis am Flughafen Zürich abgedeckt sei.

4.3 Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums

Dieser Strategie zufolge war es dringender, bauliche Massnahmen für den Straf- und Massnahmenvollzug zu planen.

Tatsächlich musste die Freiburger Einweisungsbehörde nach der explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage einen drastischen Anstieg der Kurzstrafen bewältigen. Dies ging so weit, dass sich die Behörde vor der Verhängung bestimmter Sanktionen fürchtete, weil die betroffenen Personen nicht rechtzeitig hätten vorgeladen werden können. Sie schätzten den Bedarf auf 30–40 zusätzliche Haftplätze. Weiter wies der Bericht bereits auf die Notwendigkeit hin, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen, die Haftplätze des Tannenhofs, der sich in einem sehr schlechten Zustand in drei Kilometer Entfernung von den übrigen Gebäuden befindet, in den Hauptstandort zu integrieren und ein Gesundheitszentrum zu bauen, um einer Gefängnisbevölkerung gerecht zu werden, die ein höheres Sicherheitsniveau und eine engere medizinische Betreuung erfordert. Als Antwort auf diese Bedürfnisse wurde empfohlen, am Standort Bellechasse eine Erweiterung des Pavillons, gesicherte Werkstätten und ein Gesundheitszentrum zu bauen. Der Staatsrat erklärte dies zu einer Priorität, indem er im Juni 2016 einen Projektierungskredit für die Umsetzung dieser Projekte vorlegte⁹.

4.4 Bau einer Therapiestation

Der Bericht empfahl auch, am Standort Bellechasse eine Therapiestation mit 60 Plätzen für den Vollzug von therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 des Strafgesetzbuchs im geschlossenen und halboffenen Vollzug zu bauen. Diese Einrichtung war als Ergänzung zu Curabilis gedacht, das den Bedarf der Westschweiz nur teilweise deckt. Für dieses Projekt wurden bisher nur eine Machbarkeitsstudie mit Raumprogramm und eine grobe Schätzung der Bau- und Betriebskosten vorgenommen.

⁹ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform

5.1 Gesamtsituation

Am 5. Februar 2019 hat das Bundesamt für Statistik (nachfolgend: BFS) eine Studie über die Entwicklung der Haft in der Schweiz in den vergangenen dreissig Jahren¹⁰ veröffentlicht. Darin stellt es fest, dass die Zahl der Inhaftierten zwischen 1988 und 2017 um 50 %, d. h. von 4691 auf 6907 Personen zugenommen hat. Die Haftkapazität hat ebenfalls um 37 % zugenommen und ist von 5487 auf 7489 Plätze angestiegen. Gleichzeitig ist jedoch die Zahl der Anstalten um ein Drittel von 152 auf 106 Einrichtungen zurückgegangen, da die verbleibenden vergrössert wurden. Zahlreiche kleinere Bezirksgefängnisse, die den Sicherheitsnormen nicht mehr genügten und die Basisstandards nicht erfüllten, wurden deshalb geschlossen, während andere Standorte erweitert wurden.

Alle Haftregime zusammengenommen waren im Kanton Freiburg im September 2018¹¹ insgesamt 233 Männer und 9 Frauen inhaftiert. Das entspricht etwas weniger als 77¹² Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner, während der Schweizer Durchschnitt bei 82 Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner¹³ liegt. Freiburgs relativ tiefer Wert erklärt sich zum Teil dadurch, dass das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA), das für den Vollzug der Strafurteile zuständig ist, beim Vollzug in Form von gemeinnütziger Arbeit ausgesprochen effizient ist. So liess das Amt 2018 insgesamt 44 794 Stunden vollziehen, d. h. rund 8000 Stunden mehr als die übrigen Kantone der lateinischen Schweiz zusammen. Seit der Einführung der elektronischen Fussfessel am 1. Januar 2018 fördert das JVBHA auch die Umsetzung von Strafen in dieser erleichterten Vollzugsform, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind. Es überwachte so den Vollzug von 1134 Hafttagen, was etwas mehr als 3 Haftplätzen entspricht. Wie erwartet werden durch das neue System jedoch nicht viele gewöhnliche Haftplätze frei, obwohl dadurch im ersten Jahr seiner Umsetzung rund 300 000 Franken¹⁴ an Ausgaben vermieden werden konnten.

5.2 Strafvollzug

Analyse

Die Erhebungen zur Kapazität der Vollzugsanstalten, welche zuerst die Fachgruppe der KKJPD und danach das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug durchgeführt haben und die im September 2018 und Februar 2019¹⁵ erschienen, beleuchteten vor allem die starke Überbelegung in den Anstalten von Genf und der Waadt. Den Experten zufolge sind die Realisierung der Genfer Anstalt Les Dardelles (450 Plätze ab 2023) und der Bau der Waadtländer Institution Grands-Maraix in zwei Etappen (216 Plätze ab 2025 und 100 ab 2030) notwendig und dringend. Wenn diese zwei Anstalten tatsächlich zustande kommen, würde das Haftplatzangebot im geschlossenen Vollzug

¹⁰ Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019,

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.7127052.html>

¹¹ Datum der Datenerhebung durch das Bundesamt für Statistik

¹² 242 Inhaftierte auf 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner

¹³ Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019

¹⁴ Differenz zwischen den Kosten für 1134 Tage mit Überwachung durch elektronische Fussfessel und derselben Anzahl Tage im ordentlichen Haftregime.

¹⁵ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf> und Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug 2018 <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

ausreichen. Die Experten schätzen jedoch, dass in diesem Fall noch 30 Plätze im offenen Vollzug fehlen würden.

Obwohl sie die Schaffung von 40 Haftplätzen im geschlossenen Vollzug am Standort Bellechasse begrüßen (diese sind in der Konkordatsplanung enthalten), sehen die Experten demnach beim Strafvollzug des Kantons Freiburg kein besonderes Kapazitätsproblem.

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes hat die Freiburger Strafanstalt, die alle Haftplätze des Kantons verwaltet, den Auftrag, für jeden inhaftierten Mann unter Freiburger Aufsicht eine Lösung zu finden. Tatsächlich stösst die Einweisungsbehörde beim Vollzug der Sanktionen seltener auf Schwierigkeiten. Allerdings hat sie sporadisch Mühe, Plätze für besonders schwierige Gefangene zu finden. Diese setzen dem Personal der geschlossenen Anstalten zu und werden manchmal schon nach kurzer Zeit wieder in den Kanton Freiburg zurückverlegt. Es scheint deshalb notwendig, in unserem Kanton eine gesicherte Pufferzone für Notfälle zu schaffen, in der die betreffenden Personen untergebracht werden können, bis ein Platz in einer geeigneten Institution frei wird.

Für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen, die im Prinzip sehr kurz, aber auch zahlreich sind¹⁶, findet die Einweisungsbehörde grundsätzlich leicht freie Plätze bei den Deutschschweizer Konkordaten. Diese kennen im Gegensatz zur Romandie keine Überbelegung, was auch die Analysen der Haftkapazitäten zeigen. Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext erweisen sich die zusätzlichen Haftplätze, die unsere Einweisungsbehörde Ende 2015 forderte, demnach als doch nicht so unerlässlich.

Nach ihrem Besuch am Standort Bellechasse im Mai 2017 beurteilte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter die Vermischung der Haftregime im Zellentrakt aus Gründen der Sicherheit und der sozialen Wiedereingliederung als problematisch und empfahl den zuständigen Behörden, die nötigen Massnahmen für eine Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug zu ergreifen. In den Augen dieser Kommission ist das geplante Umbauprojekt also durchaus notwendig.

Empfehlungen

Für den Strafvollzug ist demnach Folgendes festzuhalten:

1. Aus Gründen der Sicherheit und der Wiedereingliederung ist es notwendig, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen.
2. Die Zahl der Plätze im offenen Vollzug, inklusive jener für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat, ist mindestens beizubehalten, da selbst nach einer Realisierung der Projekte von Genf und der Waadt für diese Vollzugsform noch zu wenig Plätze vorhanden sein werden.
3. Eine Vergrösserung des geschlossenen Vollzugs ist im Kanton Freiburg hingegen nicht unbedingt notwendig.
4. Die 40 Plätze im geschlossenen Vollzug, die dank der Erweiterung von Bellechasse im Zellentrakt frei würden, können – wie zum Zeitpunkt des Antrags für den Projektierungskredit geplant – für die Untersuchungshaft eingesetzt werden. Dadurch verringert sich die Zahl der Haftplätze, die für den Ersatz des Zentralgefängnisses gebaut werden müssen.
5. Die Schaffung von 10 Plätzen in einer Pufferzone wird empfohlen, um sicherzustellen, dass bestimmte Gefangene, die auf eine Verlegung in eine geeignete Institution warten, und Personen mit sehr speziellem Profil untergebracht werden können.

¹⁶ Im September 2018 vollzogen 33 Gefangene eine Ersatzfreiheitsstrafe.

5.3 Massnahmenvollzug

Analyse

Der gesamtschweizerische Bedarf an Haftplätzen für stationäre therapeutische Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und für Verwahrungen im Sinne von Art. 64 StGB wurde in einer im August 2017 erörterten Studie¹⁷ analysiert. Gemäss dieser Studie vollziehen 860 Personen eine Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB und 110 weitere werden im Sinne von Art. 64 StGB verwahrt. Ein Teil dieser Personen benötigt eine Behandlung in einer forensisch-psychiatrischen Klinik. Für den anderen Teil ist eine Behandlung in einem Massnahmenzentrum oder im Rahmen des Justizvollzugs besser geeignet. Der Studie zufolge fehlen beim Lateinischen Konkordat rund 40 Plätze für den Massnahmenvollzug im Justizvollzug, während weitere 160 Plätze in psychiatrisch-forensischen Kliniken benötigt werden. Ende 2018 äusserte das Wallis die Absicht, 30 zusätzliche Plätze für den Massnahmenvollzug schaffen zu wollen, was den angekündigten Platzbedarf verringern würde.

Ende 2018 vollzogen im Kanton Freiburg 20 Gefangene unter Freiburger Aufsicht eine stationäre therapeutische Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB (Behandlung psychischer Störungen), 9 eine Massnahme nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) und 2 eine Massnahme im Sinne von Art. 61 StGB (junge Erwachsene).

Für die Suchtbehandlung greift das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe auf Foyers zurück, deren Kapazität den Bedarf mehr oder weniger deckt.

Bei den jungen Erwachsenen sieht die Situation anders aus. Grundsätzlich wurden sie im geschlossenen Zentrum von Pramont untergebracht, bis im Herbst 2016 das «Foyer de Prêles» im Berner Jura geschlossen wurde. Dieses gehörte zwar zum Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, nahm aber über zwanzig minderjährige Romands mit einer strafrechtlichen Massnahme auf. Seither ist Pramont gezwungen, entsprechend seiner Kernaufgabe nur noch Minderjährige mit einer strafrechtlichen Massnahme aufzunehmen, da den Jugendgerichten keine andere mehr Lösung zur Verfügung steht. Deshalb können junge erwachsene Gefangene im Moment grundsätzlich keine Massnahme vollziehen. Es kann jedoch vorkommen, dass das JVBHA für deutschsprachige Personen punktuell einen Haftplatz in einem anderen Konkordat findet. Zurzeit verhängt die Justiz in der Regel keine derartigen Strafen mehr. Allerdings plant das Wallis eine Erweiterung von Pramont, wodurch dort wieder junge Erwachsene untergebracht werden könnten.

Hauptsorge im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen bleibt die Betreuung von Personen, die nach Art. 59 StGB verurteilt wurden. Freiburg verfügt bei Curabilis in Genf über 5 hoch gesicherte Plätze mit intensiver medizinischer Betreuung und zu einem sehr hohen Tages-Pensionspreis¹⁸. Dem JVBHA gelingt es auch, einige Gefangene in spezialisierten Institutionen, die keinem Konkordat angehören, unterzubringen. Allerdings muss der Standort Bellechasse dauerhaft durchschnittlich 10 solche Fälle übernehmen, was eine relativ schwere und komplizierte Aufgabe ist.

¹⁷ Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter
<https://www.kkjp.d.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20krankter%20Straftäter%20d.pdf>

¹⁸ 1310 Franken pro Tag ab 2021

Empfehlungen

Für den Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen ist Folgendes festzuhalten:

1. Unter Berücksichtigung des aktuellen Bedarfs des Kantons Freiburg und der angekündigten Projekte kann die in Bellechasse geplante Therapiestation nach dem Ersatz des Zentralgefängnisses realisiert werden. Zu gegebener Zeit ist eine neue Bedarfsanalyse durchzuführen, bevor ein Projektierungskredit beantragt wird.
2. Dennoch muss die Betreuung der zehn Personen, die am Standort Bellechasse eine Massnahme vollziehen, schon vor der Bereitstellung einer eigenen spezialisierten Institution verbessert werden.
3. Die Erweiterung von Bellechasse und insbesondere die Schaffung des Gesundheitszentrums werden zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen führen.
4. Zusätzliche Mittel sind auch für die therapeutische Behandlung und für die Betreuung zu sprechen. Diese sollen namentlich in die Weiterbildung der Fachpersonen für Justizvollzug und in spezielle Werkstätten investiert werden.

5.4 Untersuchungs- und Sicherheitshaft

Analyse

Seit der Reorganisation des Zentralgefängnisses im Jahr 2014, dank der nun nicht mehr 48, sondern 60 Untersuchungs Haftplätze zur Verfügung stehen, hat die Staatsanwaltschaft bei der Unterbringung der Untersuchungsgefangenen keine Schwierigkeiten mehr. Bei Kollusionsgefahr wird ein Austausch mit den Kantonen Neuenburg und Wallis organisiert. Auch die Waadt ist zu solchen Lösungen bereit. Angesichts der Überbelegung der Waadtländer Gefängnisse handelt es sich dabei zurzeit aber nur um eine Notlösung.

Obwohl die Zahl der Haftplätze wie erwähnt mehr oder weniger ausreicht, wird das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müssen, weil seine Infrastruktur veraltet ist, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden kann und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstigt. Nach dem Ausbruch aus dem Zentralgefängnis wurden Notmassnahmen angeordnet, um die Sicherheit zu gewährleisten. Grosse Unterhaltsarbeiten wären jedoch im Hinblick auf die geplante Schliessung nicht mehr wirtschaftlich.

Im Übrigen besteht in der Schweiz eine Tendenz zur Modernisierung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) kritisieren die Haftbedingungen, die in den meisten Anstalten die Regel sind¹⁹, d. h. eine Einschliessung während 23 von 24 Stunden ohne besondere Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Druck zu einer Verbesserung der Standards, damit diese in Bezug auf die Zellenöffnungszeiten sowie das Angebot an Arbeit und Freizeitaktivitäten mehr jenen des Strafvollzugs entsprechen, wird deshalb wohl zunehmen. Dies erlaubt auch mehr Flexibilität und Modularität. Beschuldigte in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sind nämlich von Personen im Strafvollzug zu trennen. Durch eine Angleichung der Rahmenbedingungen dieser verschiedenen Haftformen wird es einfacher, einen Zellenkorridor dem Bedarf entsprechend für einen anderen Hafttyp zu nutzen.

¹⁹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-d.pdf>

Für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft gibt es ausserdem kein interkantonales Konkordat, wie dies für den Straf- und Massnahmenvollzug der Fall ist. Nach Gesprächen mit den wichtigsten Nachbarkantonen, die in den nächsten Jahren im Vollzugsbereich grosse Investitionen planen, d. h. mit den Kantonen Waadt und Bern, ist kein gemeinsamer Bau einer interkantonalen Anstalt vorgesehen. Im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft hat der Kanton Freiburg die nötige Grösse, die den Bau einer eigenen Anstalt rechtfertigt. Der Bedarf der Kantone Waadt und Bern ist zudem wesentlich höher. In diesem Bereich ist es überdies entscheidend, über mehrere Einrichtungen zu verfügen, damit bei Kollusionsgefahr Austausch vorgenommen werden können. Die aktuelle Zusammenarbeit mit den Kantonen Neuenburg und Wallis, die einen mehr oder weniger ähnlichen Bedarf aufweisen, ist vollkommen befriedigend.

Empfehlungen

1. Die Schliessung des Zentralgefängnisses und sein Ersatz muss nach der Erweiterung von Bellechasse Priorität haben.
2. Angesichts der Perspektiven für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft und der Notwendigkeit zum Bau von modularen Infrastrukturen ist es wichtig, mehr Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten vorzusehen, insbesondere für Beschuldigte, bei denen keine Kollusionsgefahr mehr besteht, die aber aufgrund des Fluchtrisikos weiterhin in Haft behalten werden.
3. Da die Erhöhung der Plätze im geschlossenen Vollzug nicht mehr vordringlich ist, wird empfohlen, die 40 VSV-Plätze in Bellechasse für die Untersuchungshaft umzunutzen.
4. Somit müssten noch 30 zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft gebaut werden.

5.5 Administrativhaft

Analyse

Bei der Administrativhaft schwankt der Bedarf sehr stark. Seit Ende 2015 ist diese Haftform von verschiedenen Aspekten geprägt.

Die Einführung der Landesverweisung trat am 1. Oktober 2016 in Kraft. Der Bund vollzog dafür eine tiefgreifende Umstrukturierung des Asylbereichs. Die Wegweisungen und Ausweisungen sind dabei immer noch Aufgabe der Kantone, die in sechs Regionen unterteilt sind. So startete im April 2018 ein Pilotprojekt für die Region Westschweiz, der auch Freiburg angehört. Zum Projekt gehört das Bundesasylzentrum Gouglera in Giffers, das seit 1. März 2019 vollständig betriebsbereit ist. Im Übrigen endeten 2018 zahlreiche Verfahren, die während des massiven Zustroms von Asylsuchenden 2015 eröffnet worden waren, mit Wegweisungsentscheiden.

Seit 2016 werden Wegweisungen aus der Schweiz dank der ausgezeichneten Zusammenarbeit des BMA mit dem JVBHA bzw. der Strafbehörde vermehrt während des strafrechtlichen Freiheitsentzugs organisiert und spätestens bei der Entlassung vollzogen, sodass die Administrativhaft nicht mehr notwendig ist. Dies geschah zwischen 2016 und 2018 durchschnittlich 65 Mal pro Jahr, d. h. zwei- bis dreimal mehr als zuvor.

Im Allgemeinen nutzte das BMA aus Gründen der Dringlichkeit und Nähe weiterhin 4–5 Haftplätze im Zentralgefängnis. Im Übrigen mietet das BMA provisorisch 4 Plätze im Gefängnis des Flughafens Zürich. Im Hinblick auf den erhöhten Bedarf, der aufgrund der vollständigen Eröffnung des Zentrums Gouglera erwartet wird, verfügt das Amt ab 1. Februar 2019 über 2 zusätzliche Plätze in Zürich.

Langfristig muss in Zürich oder Genf eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Dort dürften grosse Zentren für die Administrativhaft entstehen, die infolge der Restrukturierung des Asylbereichs als einzige vom Bund subventioniert werden.

Empfehlung

Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext sollten 5 Haftplätze für kurze Aufenthalte vorgesehen werden, damit die Effizienz des Kantons bei der zeit- und ortsnahen Bewältigung gewisser Situationen garantiert ist.

5.6 Vollzug an Frauen

Analyse

Im Kanton Freiburg ist der Bedarf an Haftplätzen für den Vollzug an Frauen – alle Hafttypen zusammengenommen – in absoluten Zahlen sehr gering. So waren im September 2018 nur 9 Frauen inhaftiert. Allgemein wird in der Schweiz eine Zunahme beobachtet. Freiburg hat jedoch noch nicht die kritische Zahl erreicht, welche die Konkretisierung einer eigenen Lösung rechtfertigen würde. Der Kanton wird die inhaftierten Frauen in seiner Zuständigkeit deshalb weiter in den Kantonen Waadt und Bern einweisen. Er hat zudem den Wunsch geäussert, über einen Platz in der neuen Strafanstalt «Les Dardelles» in Genf verfügen zu können.

Empfehlung

In diesem Bereich besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Es ist jedoch vorgesehen, bei Engpässen ausnahmsweise auf die Pufferzone zurückzugreifen.

6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse

6.1 Aktuelle Situation

Heute besteht die Freiburger Strafanstalt (FRSA) aus zwei Standorten: Bellechasse und Zentralgefängnis (ZG).

Die Haftregime sind wie folgt verteilt:

Regime	Gebäude	Anzahl Insassen	Standort
Offen	Pavillon	40	Bellechasse
Offen	Tannenhof	20	Bellechasse
Offen	Zellentrakt	40	Bellechasse
Geschlossen	Zellentrakt	60	Bellechasse
Geschlossen VSV ²⁰	VSV	40	Bellechasse
UH/SH ²¹	ZG	60	ZG
Geschlossen EFS ²²	ZG	15	ZG
ARZ ²³	ZG	4-5	ZG

²⁰ VSV bedeutet vorzeitiger Strafvollzug

²¹ UH/SH bedeutet Untersuchungshaft bzw. Sicherheitshaft

²² EFS bedeutet Ersatzfreiheitsstrafe

AEX und HG	Falaises	20	ZG
	TOTAL	300	

Die Hafttage 2018 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung der Haft- und Verwahrungstage 2018		
Bellechasse		Zentralgefängnis
Einweisender Kanton		
FREIBURG	36'664	21'773
GENEVE	3'854	0
JURA	2'586	411
NEUCHÂTEL	6'744	1'972
VAUD	17'969	1'261
VALLÉE D'AUDOUIN	1'401	1'138
VALAIS	3	42
ANDERE	1'271	713
TOTAL	70'492	27'310

6.2 Bedarfsermittlung

Nach einer Anhörung der Einheiten, die Häftlinge einweisen oder aufnehmen, ergibt sich für unseren Kanton folgende Bedarfsschätzung:

Regime – Männer und Frauen	Anzahl
Untersuchungshaft Phase 1 (UH 1) – Untersuchungshaft	35
Untersuchungshaft phase 2 (UH 2) – Untersuchungs- und Sicherheitshaft	35
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im geschlossenen Vollzug	80
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im offenen Vollzug	70
Arbeitsexternat (AEX)	10
Halbgefängenschaft (HG)	10
Administrativhaft (ARZ)	5
Pufferzone – modulare Einheit	10
Plätze für Austausch mit anderen Kantonen	30
Plätze für Austausch bei Kollusionsgefahr (mit nur 1 Standort)	15
	300

²³ ARZ bedeutet ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen bzw. Administrativhaft

7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen

Der Zeitplan und die genauen Kosten der Strategie werden zu gegebener Zeit im Dekret für den Verpflichtungskredit für die Erweiterung von Bellechasse und in jenem für den Projektierungskredit für die Schliessung des Zentralgefängnisses festgelegt. Insgesamt ist ein etappenweises Vorgehen geplant, damit eine durchgehende Nutzung der 300 Haftplätze des Kantons garantiert ist. Das Projekt zur Erweiterung von Bellechasse und zur Schaffung des Gesundheitszentrums war bereits Gegenstand eines Projektierungskredits. Ende 2019 soll dem Staatsrat nun ein entsprechender Verpflichtungskredit vorgelegt werden. Diese sollte vor dem Studienverfahren für die Schliessung des Zentralgefängnisses stattfinden, damit das Management des Standorts Bellechasse rasch verbessert und gleichzeitig die Ausgaben und Arbeiten gestaffelt werden können. Als Endziel wird angestrebt, dass alle Projekte grundsätzlich 2024, spätestens aber 2026 betriebsbereit sind.

8. Fazit

Die vorliegende Analyse führt zur Feststellung, dass der Kanton Freiburg seine Haftkapazität nicht zu erhöhen braucht. Es ist jedoch zwingend notwendig, das bestehende Angebot mit den nötigen Bauarbeiten, Renovationen und Anpassungen zu erhalten, damit eine adäquate und sichere Betreuung der zukünftigen Haftbevölkerung sichergestellt ist.

In diesem Kontext sind die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums notwendig und dringend, damit die Hafttypen getrennt und die medizinische und sicherheitstechnische Betreuung der Gefangenen verbessert werden können. Dieses Projekt hat weiterhin erste Priorität. Nach der Erweiterung und der Umnutzung der Haftplätze des vorzeitigen Strafvollzugs und der Untersuchungshaft bleiben höchstens 60 Plätze zu bauen, damit das Zentralgefängnis geschlossen und die für das Arbeitsexternat und die Halbgefängenschaft bestimmte Anstalt «Les Falaises» verlegt werden kann. Im Rahmen dieses Projekts, das nun an zweiter Stelle steht, ist es notwendig, eine Pufferzone zu schaffen und modulare Plätze vorzusehen, um der Entwicklung der Haftregime Rechnung tragen zu können. Obwohl der Aufschub der Therapiestation, die zur dritten Priorität wird, gerechtfertigt ist, sollte die Betreuung der Personen mit einer Massnahme, die nicht in einem anderen Kanton untergebracht werden können, unverzüglich verbessert werden.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.