



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 7

zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2011 für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof einen Nachtragskredit von 1,3 Millionen Franken zulasten der Staatsrechnung 2011 zu bewilligen.

Der Kantonsrat hat zwar einerseits das Globalbudget 2011 für «Investitionen kantonale Hochbauten» von 35,5 auf 50 Millionen Franken erhöht. Andererseits ist er aber auf die Botschaft B 175 über die Verwendung eines Teils der Mittelreservation für Spitalbauten zugunsten der Hochbauinvestitionen 2011 nicht eingetreten und hat mit der Überweisung einer Bemerkung zum Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2011–2015 verlangt, dass in den Jahren 2012 bis 2015 die Kredite für Infrastrukturinvestitionen in kantonale Hochbauten von 60 auf 50 Millionen Franken zu reduzieren seien. Aufgrund dieser Beschlüsse stehen für Investitionen in kantonale Hochbauten in den Jahren 2011 bis 2015 48,5 Millionen Franken weniger als geplant zur Verfügung.

Diese Beschlüsse des Kantonsrates machten eine einschneidende Verzichtsplanung nötig. Der Regierungsrat hat sechs Projekte um ein bis zwei Jahre verschoben und ein Projekt gestrichen. Unter anderem musste auch die Planung für eine Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof verschoben werden. Da jedoch im Gefängnis Grosshof, aber auch schweizweit, nicht genügend Zellen zur Verfügung stehen, hat der Regierungsrat beschlossen, dem Kantonsrat einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2011 für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof zu beantragen.

Zur Behebung des Platzmangels im Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof wurden bereits verschiedene Sofortmassnahmen getroffen. So wurden ab Mitte 2009 durchschnittlich 10 bis 15 Personen pro Tag in ausserkantonalen Haftanstalten untergebracht. Im Gefängnis Grosshof wurden anderweitig genutzte Räume in Gefängniszellen umgebaut und schrittweise Doppelbelegungen von Einer- und Zweierzellen eingerichtet. Mit den getroffenen Massnahmen konnte im Gefängnis Grosshof die ursprüngliche Platzzahl von 64 schrittweise auf 97 Plätze erhöht werden.

Die Justiz- und Vollzugsbehörden des Kantons Luzern können ihren politischen und gesetzlichen Leistungsauftrag nur dann erfüllen, wenn genügend rechtskonforme Gefängnisplätze und gesetzlich vorgeschriebene Arbeits-, Aus- und Weiterbildungs- sowie Sporträumlichkeiten nach geltenden internationalen und nationalen Standards zur Verfügung stehen. Dieses Ziel kann nur mit einem Ausbau des Gefängnisses Grosshof erreicht werden. Die getroffenen Sofortmassnahmen sind nur Behelfslösungen. Kann der geplante Ausbau nicht realisiert werden, müssen diese Massnahmen aus rechtlichen Gründen rückgängig gemacht werden, womit die Erfüllung des Leistungsauftrags gefährdet wäre.

Das Gefängnis Grosshof soll deshalb auf 104 Haftplätze erweitert werden. Gleichzeitig müssen die notwendigen zusätzlichen Infrastrukturräume gebaut werden. Der Ausbau kann innerhalb des bestehenden Baukonzeptes mit einer Aufstockung von Zellentrakten und einem Ergänzungsbau auf dem Sportplatz erreicht werden. Die Bauarbeiten müssen unter erschwerten Bedingungen in Etappen und unter Gewährleistung der hohen betrieblichen Sicherheitsanforderungen ausgeführt werden.

Die Investitionskosten für den Ausbau des Gefängnisses Grosshof belaufen sich auf 14 bis 16 Millionen Franken, die Projektierungskosten auf 1,3 Millionen Franken. Für die Projektierung soll zulasten der Rechnung 2011 ein Nachtragskredit von 1,3 Millionen Franken bewilligt werden, da eine Kompensation innerhalb des Globalbudgets nicht möglich ist. Die Ausführung des Projektes ist in den Jahren 2013 bis 2015 geplant.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2011 für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof.

I. Ausgangslage

1. Botschaften B 174 und B 175

Wir haben Ihnen am 7. September 2010 die Botschaft B 174 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verwendung eines Teils der Mittelreservation für Spitalbauten für den Erwerb der Immobilien der Heilpädagogischen Schule Willisau (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 1997) und die Botschaft B 175 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verwendung eines Teils der Mittelreservation für Spitalbauten zugunsten der Hochbauinvestitionen 2011 (vgl. KR 2010 S. 2007) zugestellt. Ihr Rat ist auf diese zwei Botschaften nicht eingetreten. Damit stehen die beantragten 11,461 Millionen Franken für den Erwerb der Immobilien der Heilpädagogischen Schule Willisau und die 23 Millionen Franken zugunsten des Globalbudgets 2011 für kantonale Hochbauten nicht zur Verfügung.

2. Voranschlag 2011 für «Investitionen kantonale Hochbauten»

Ihr Rat hat im Rahmen der Budgetberatung das Globalbudget 2011 für «Investitionen kantonale Hochbauten» von 35,5 auf 50 Millionen Franken erhöht. Da Ihr Rat auf die Botschaft B 175 nicht eingetreten ist, reduzierte sich das Globalbudget 2011 der kantonalen Hochbauten insgesamt dennoch um 8,5 Millionen Franken.

3. IFAP 2011–2015

Ihr Rat hat im Rahmen der Beratung des Integrierten Finanz- und Aufgabenplanes (IFAP) 2011 bis 2015 die Bemerkung überwiesen, dass die Kredite für die Infrastrukturinvestitionen kantonale Hochbauten in den Jahren 2012 bis 2015 [von 60] auf 50 Millionen Franken zu reduzieren seien (vgl. KR 2010 S. 2101 und 2112). Aufgrund

dieser Bemerkung mussten die geplanten Projekte im kantonalen Hochbau neu priorisiert werden. Um ihr zu entsprechen, müssen in den Jahren 2012 bis 2015 Projekte mit Investitionen von insgesamt rund 40 Millionen Franken reduziert, verschoben oder gestrichen werden.

4. Verzichtspannung

Die aus Ihren Beschlüssen resultierende Reduktion der Globalbudgets für kantonale Hochbauten in den nächsten fünf Jahren um rund 16 Prozent macht eine einschneidende Verzichtspannung nötig. Wir haben für diese Verzichtspannung die folgenden Grundsätze festgelegt:

- Die Werterhaltung der kantonalen Hochbauten hat erste Priorität (Immobilienstrategie).
- Laufende Projekte sollen nicht angepasst werden. Kürzungen würden zu grossen Mehrkosten führen.
- Mittlere und grössere Bauprojekte beanspruchen eine Bearbeitungszeit von vier bis zehn Jahren. Ohne eine gesicherte Finanzierung soll keine Umsetzung oder Planung von Projekten in Angriff genommen werden.

Wir haben für die notwendigen Einsparungen im Staatsvoranschlag 2011 und in den Voranschlägen der folgenden Jahre die möglichen Projekte aufgelistet, priorisiert und nach Rücksprache mit Ihrer Kommission Verkehr und Bau (VBK) folgende Entschiede getroffen:

- Sanierung und Umbau der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern: Verschiebung der Umsetzung des Projektes um zwei Jahre,
- Umnutzung der Liegenschaft Pfistergasse 20–22: Verzicht,
- Planung Natur-Museum Luzern: Verschiebung um ein Jahr,
- Planung Sanierung der Liegenschaft Sentimatt 1: Verschiebung um ein Jahr,
- Planung des Sicherheitszentrums Sempach: Verschiebung um zwei Jahre,
- Neubau Kantonsgericht: Verschiebung um ein Jahr.

Ebenfalls ist die Weiterplanung und Realisierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof in Kriens innerhalb der vorgegebenen Kreditlimiten nicht möglich. Die Erweiterung dieses Gefängnisses ist aber dringend notwendig, weil auch die andern Kantone keine entsprechenden Zellen zur Verfügung stellen können. Wir haben deshalb beschlossen, Ihrem Rat einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2011 für die Planung dieses Ausbaus zu beantragen.

II. Ausbau Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof

1. Gesamtschweizerische Situation

a. Belegungssituation

Die Statistik des Bundesamtes für Statistik zur Belegungssituation in den Gefängnissen der Schweiz zeigt, dass die Verhältnisse in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs im langjährigen Mittel stabil sind. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Zahl der Einrichtungen seit 1999 deutlich, das heisst von 145 auf 114 zurückgegangen ist. Gleichzeitig blieben die Anzahl der Plätze und die Zahl der inhaftierten Personen mehrheitlich konstant, was sich dadurch erklären lässt, dass mehrere kleine durch grössere Einrichtungen ersetzt wurden. Insgesamt weisen die Strafanstalten seit 1999 durchwegs hohe Belegungsraten von durchschnittlich 90 Prozent auf. Im Jahr 2010 belief sich die gesamtschweizerische Kapazität auf 6683 Plätze bei einem Insassenbestand von 6181 Personen und einer durchschnittlichen Belegung von 92,5 Prozent. Seit 2006 sind sowohl der Insassenbestand als auch die Belegungsrate jährlich angestiegen. Diese Angaben beziehen sich auf den jeweiligen Stichtag, zuletzt den 11. November 2010.

Die hohen Belegungsraten zeugen einerseits von einer sehr guten Auslastung und Wirtschaftlichkeit in den schweizerischen Justizvollzugsanstalten. Andererseits haben sie zur Folge, dass diverse kantonale Einrichtungen bei starken Belegungsschwankungen mit Bedarfsspitzen nur wenig Handlungsspielraum haben und daher über zu wenige Plätze verfügen. Eine solche Phase, die sich durch einen stark schwankenden und übermässig hohen Platzbedarf auszeichnet, ist seit Anfang 2009 zu beobachten. Verschiedene Strafanstalten sind seither in gewissen Vollzugskategorien dauerhaft oder zumindest teilweise voll oder überbelegt. Von den Kapazitätsengpässen besonders betroffen waren und sind Einrichtungen des geschlossenen Vollzuges und solche, die Untersuchungshaftplätze anbieten. Im Justizvollzug geht man davon aus, dass dieser Zustand anhalten wird, obwohl nicht alle Einflussfaktoren abgeschätzt werden können. Als Reaktion auf die Kapazitätsengpässe wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, beispielsweise Wartelisten eingeführt und Doppelbelegungen von Einer- und Zweierzellen angeordnet.

Im offenen Vollzug ist die Situation nicht gleichermassen angespannt, doch geht man auch hier davon aus, dass es aufgrund der durchschnittlich sehr hohen Auslastung in den entsprechenden Haftanstalten bei einer Zunahme der Nachfrage zu Platzproblemen und Engpässen kommen wird.

b. Massgebende Einflussfaktoren

Die allgemeine Platznachfrage im Strafvollzug wird durch verschiedene gesellschaftliche und politische Faktoren beeinflusst: Ein wesentliches Element sind die Gesetzgebung und die Rechtsprechung. Stark ausgewirkt hat sich das neue Sanktionensystem, das am 1. Januar 2007 mit der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) eingeführt wurde. Die Erfahrungen zeigen, dass die Revision die in sie gesetzte Erwartung insoweit erfüllt hat, als die Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen seit 2007 auf weniger als die Hälfte zurückgegangen sind. Die Reduktion entfällt dabei weitestgehend auf Urteile mit einer Strafdauer bis zu sechs Monaten. Bei unbedingten Freiheitsstrafen über sechs Monate ist die Anzahl Verurteilungen ebenfalls leicht sinkend. Zudem ist seit der Revision des StGB eine Reduktion der Gesamtdauer der ausgesprochenen unbedingten Freiheitsstrafen festzustellen. An Stelle der unbedingten Freiheitsstrafen treten nun vermehrt Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit. Dieser an sich positiven Entwicklung steht jedoch entgegen, dass sich die Verurteilungen zu Ersatzfreiheitsstrafen, welche an die Stelle einer uneinbringlichen Geldstrafe treten (Art. 36 StGB), merklich erhöht haben.

Eine klar steigende Tendenz ist bei den Verurteilungen zu stationär therapeutischen Massnahmen nach Artikel 59 StGB zu beobachten. Diese haben im Vergleich zu den Neunzigerjahren (durchschnittlich 30–40 Urteile) um mehr als 100 Prozent zugenommen (z.B. 113 Verurteilungen im Jahr 2009). Die Mehrzahl der zu solchen Massnahmen verurteilten Personen wird zudem aus Platz- und Sicherheitsgründen seit Längerem direkt in eine geschlossene Einrichtung (Strafanstalt) eingewiesen, was gemäss Artikel 59 Absatz 3 StGB zulässig ist. Mittel- und langfristig ist daher davon auszugehen, dass das vorhandene Angebot nicht ausreichen wird, um den steigenden Bedarf an entsprechenden Vollzugsplätzen zu decken.

Ein weiterer Einflussfaktor ist gesellschaftlicher Natur. Generell lässt sich eine wachsende Sensibilisierung für das Thema Sicherheit sowie eine markante Steigerung des allgemeinen Sicherheitsbedürfnisses feststellen. Letzteres äussert sich unter anderem im Ruf nach einer insgesamt restriktiveren Praxis in der Rechtsprechung und im Vollzug. In der Vollzugspraxis hat das gesellschaftliche Postulat nach mehr Sicherheit seinen Niederschlag darin gefunden, dass ein Trend weg vom offenen und hin zum geschlossenen Vollzug beobachtet werden kann. Hinzu kommt, dass auch die Praxis bei den Vollzugslockerungen im geschlossenen Vollzug restriktiver geworden ist. Dies führt mitunter zu Verzögerungen im Vollzugsplan und bedeutet, dass die Plätze im geschlossenen Vollzug länger beansprucht werden. Weiter lässt sich beobachten, dass sich die Zahl der sogenannt verhaltensauffälligen Gefangenen in den letzten Jahren stark erhöht hat. Dabei handelt es sich um psychisch Kranke oder Süchtige. Auch dies verstärkt die Verschiebung der Nachfrage von offenen hin zu geschlossenen Vollzugsplätzen, weil nur dort neben einer differenzierten Betreuung auch die notwendige Sicherheit gewährleistet werden kann. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nach geschlossenen Vollzugsplätzen weiter erhöht und sich der Bedarf nach offenen Vollzugsplätzen eher verringert.

Schliesslich gibt es eine ganze Reihe weiterer Einflussfaktoren wie namentlich die Migration (insbesondere Asyl- und Flüchtlingsproblematik), die allgemeine Wirtschafts- und Beschäftigungslage und die demografische Entwicklung. Je nach politischer Lage können sich diese Faktoren unterschiedlich stark auf die allgemeine Kriminalitäts- und Insassenrate in den Haftanstalten auswirken.

2. Situation im Kanton Luzern

a. Höherer Bedarf an Untersuchungshaftplätzen seit 2009

Im Kanton Luzern ist neben den oben beschriebenen überregionalen Entwicklungen seit Anfang 2009 auch eine starke Nachfrage nach Untersuchungshaftplätzen zu verzeichnen. Die Gründe dafür sind vielfältig und hängen auch von der Kriminalitätsrate und von den polizeilichen Kapazitäten und Prioritäten bei der Verbrechensbekämpfung ab. Der Bedarf an Untersuchungshaftplätzen war in den vergangenen zwei Jahren stets höher als das vorhandene Angebot: Im Jahr 2009 befanden sich pro Tag durchschnittlich 55 und im Jahr 2010 sogar 59 Personen in Untersuchungshaft; dies bei einem anfänglichen Angebot von 35 Untersuchungshaftplätzen (ab Mitte 2009 42 Plätze und ab Herbst 2010 57 Plätze) im Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof (nachfolgend: Grosshof) sowie dem Einsatz von 10 Arrestzellen bei der Luzerner Polizei. Dies entspricht 20048 Hafttagen im Jahr 2009 und 21 549 Hafttagen im Jahr 2010.

Zu den Arrestzellen der Luzerner Polizei ist zu sagen, dass diese für den Polizeigewahrsam ausserhalb des Strafverfahrens und daher ausschliesslich für den kurzfristigen Aufenthalt bei Überstellungen oder Einvernahmen konzipiert sind. Es handelt sich dabei um zwei Sammelzellen, zwei Sitzzellen und sechs Einzelzellen, in denen insgesamt 10 bis maximal 15 Plätze angeboten werden können. Die Arrestzellen eignen sich hingegen nicht für vorläufige Festnahmen, bei denen anzunehmen ist, dass strafprozessuale Handlungen oder Untersuchungshaft erforderlich sind. Eine über 24 Stunden dauernde Unterbringung ist in den Arrestzellen nicht zulässig, weil diese hinsichtlich Ausstattung und Bewegungsfreiheit in keiner Weise die rechtlichen Vorgaben gemäss Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) und die entsprechenden Empfehlungen des Europarates erfüllen.

Die grosse Nachfrage während der letzten beiden Jahre hat die Aufnahmekapazität im Grosshof chronisch übertroffen und zu einem Rückstau von Untersuchungsgefangenen bei der Luzerner Polizei geführt. Aus Platz- oder Kollisionsgründen war es daher unvermeidbar, dass Personen in Untersuchungshaft länger als die an sich erlaubten 24 Stunden in den Arrestzellen der Luzerner Polizei verbringen mussten. Dies hat denn auch vereinzelt zu Beschwerden von Rechtsanwältinnen und -anwälten an die Staatsanwaltschaft geführt. Die Mehrheit der Beschwerdeverfahren konnte mit der Versetzung der Inhaftierten abgeschrieben werden.

b. Bisherige Massnahmen

Die wachsende Nachfrage nach Untersuchungshaftplätzen betrifft einerseits die Luzerner Polizei und die Staatsanwaltschaft, welche die Einweisungsbehörde für die Untersuchungshaft darstellt. Andererseits ist auch der Grosshof als Hauptabteilung der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug massgeblich betroffen, da er die einzige Einrichtung im Kanton Luzern ist, die dem Vollzug der Untersuchungshaft dient. Eine baldige nachhaltige Lösung der Platzproblematik ist für diese drei Dienststellen unabdingbar, damit sie als Teil des Justiz- und Sicherheitsdepartementes den gesetzlichen Auftrag erfüllen können, für das Justiz- und Polizeiwesen genügend rechtskonforme Untersuchungshaftplätze zur Verfügung zu stellen (Art. 372 StGB und Art. 235 Abs. 5 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO; SR 312.0] in Verbindung mit § 6 Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen vom 1. Januar 2010 [SRL Nr. 37]).

Seit Anfang 2009 wurden die folgenden Massnahmen zur Behebung der Platzproblematik ergriffen:

- Als erste Sofortmassnahme haben die Strafverfolgungsbehörden die Zahl der ausserkantonalen Platzierungen erhöht. So wurden ab Mitte 2009 durchschnittlich 10 bis 15 Personen pro Tag in ausserkantonalen Haftanstalten untergebracht. Die Kapazitätsprobleme konnten damit jedoch nur zum Teil gelöst werden. Zudem sind auch die Gefängnisse der Nachbarkantone (Nidwalden, Zug und Uri) stark ausgelastet. Es können somit nur noch wenige Inhaftierte ausserkantonal platziert werden. Abgesehen davon stellen ausserkantonale Platzierungen eine nur bedingt taugliche Lösung dar, da sie einen sehr hohen Aufwand bei der Suche nach geeigneten Plätzen, bei den Transporten von Insassinnen und Insassen von und zu gerichtlichen Anhörungen und bei der Koordination zwischen der Luzerner Polizei und der Staatsanwaltschaft verursachen. Aus diesen Gründen werden ausserkantonale Platzierungen in der Regel nur mit Zurückhaltung organisiert.
- Als zweite Sofortmassnahme wurden im Grosshof bisher anderweitig genutzte Räume in Gefängniszellen umgewandelt. Im Rahmen dieser Raumanpassungen wurden auch Vollzugsplätze in Untersuchungshaftplätze umgestaltet.
- Als dritte Sofortmassnahme wurden schrittweise Doppelbelegungen von Einer- und Zweierzellen eingerichtet. Eine entscheidende Aufstockung erfolgte Mitte September 2010. Dabei wurden insgesamt 15 zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft geschaffen (5 Plätze durch Doppelbelegungen und 10 Plätze durch Umwandlung einer weiteren Vollzugsabteilung in eine Untersuchungshaftabteilung). Das Platzangebot erhöhte sich dadurch auf 92 Haftplätze (35 Vollzugs- und 57 Untersuchungshaftplätze).
- Eine vierte Sofortmassnahme ist für Juni 2011 geplant und sieht vor, das Platzangebot mittels weiterer Doppelbelegungen von Einer- und Zweierzellen um 5 auf insgesamt 97 Plätze aufzustocken. So können fortan 62 Untersuchungshaftplätze zur Verfügung gestellt werden. Mit diesem Platzangebot lässt sich der allgemein hohe Bedarf der vergangenen Jahre und der Zukunft auch bei starken Belegungsschwankungen mit Nachfragespitzen (+/- 15 Plätze) abdecken.

Unter Berücksichtigung der im ersten Halbjahr 2011 geplanten Sofortmassnahme lassen sich die Veränderungen im Platzangebot des Grosshofs wie folgt zusammenfassen:

Regime	Platzangebot				
	bei Neubau 1998	unter Berücksichtigung baulicher Massnahmen ab 1998	gemäss Leistungs- auftrag 2011	ab September 2010	ab Frühjahr 2011
Untersuchungshaft	27	35	42	57	62
Strafvollzug	37	39	40	35	35
Total	64	74	82	92	97

Unser Rat hat am 15. Februar 2011 von den oben beschriebenen Massnahmen und der geplanten Sofortmassnahme in Form weiterer Doppelbelegungen von Einer- und Zweierzellen im Frühjahr 2011 (Aufstockung von 92 auf 97 Plätze) Kenntnis genommen und diese gutgeheissen. Das bisher umgesetzte und eingeleitete Massnahmenpaket soll den Zeitraum bis zum angestrebten Ausbau des Grosshofs überbrücken.

3. Bedarf Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof

a. Allgemeiner Ausbaubedarf

Wie in Kapitel II.2.a dargelegt, haben die Erfahrungen seit Anfang 2009 gezeigt, dass der Kanton Luzern über zu wenige Plätze für die Untersuchungshaft verfügt. Die seit 2009 auftretenden Nachfragespitzen konnten bisher zwar durch die in Kapitel II.2.b genannten Massnahmen (Doppelbelegungen und Zellenausbau auf Kosten anderer Vollzugskategorien) bewältigt werden. Insgesamt sind diese Massnahmen aber nur beschränkt tauglich, weil sie diverse rechtliche Vorschriften stark strapazieren. Dies betrifft insbesondere die Doppelbelegungen, bei denen einerseits die einschlägigen Vorgaben zur Zellengrösse nicht eingehalten werden können. Gemäss den anerkannten Standards sollen Einerzellen über mindestens 10 m² und Zweierzellen über mindestens 16 m² Fläche, jeweils zuzüglich eines abgetrennten Nassbereichs von 2 m², verfügen (ausdrücklich so geregelt in Kap. 6 des Handbuchs für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges, Einrichtung Erwachsene, Bundesamt für Justiz, Bern 1999, Seite 43 f.; ferner Art. 3 EMRK und Ziff. 18.1 ff. der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec[2006]2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Januar 2006). Andererseits führen die Doppelbelegungen zu einem unzureichenden Verhältnis zwischen Haftplätzen und Mitarbeitenden des Aufsichts- und Betreuungspersonals. Gemäss den konkordatlichen Vorgaben muss der Personalschlüssel mindestens 1 zu 1,4 betragen (siehe dazu Standards des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz für den geschlossenen Strafvollzug vom 2. November 2007 [Version

Dez. 2010], S. 6). Da diese Vorgaben aufgrund der hohen Insassenzahl nicht eingehalten werden können, hat unser Rat am 15. Februar 2011 eine Aufstockung des Personalbestandes im Grosshof um 500 Stellenprozente bewilligt. Diese Personalaufstockung bedingt jedoch ihrerseits wiederum bauliche Anpassungen, um die bundesrechtlichen Vorgaben bei der Raumgestaltung zu erfüllen (siehe dazu Kap. 2 und 3 des Handbuches für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges).

b. Schliessung der Aussenstelle Willisau

Ein weiterer Grund für die Verschärfung der Platzproblematik ist die Schliessung der Grosshof-Aussenstelle Willisau, die im Nachgang zum Ausbruch von drei Häftlingen vom 4. April 2010 erfolgte. Durch die Schliessung gingen zehn Vollzugsplätze verloren. Das Platzangebot im Grosshof hat sich damit weiter reduziert.

Eine Wiedereröffnung der Grosshof-Aussenstelle Willisau ist ausgeschlossen, da dies erhebliche technische und personelle Anpassungen nötig machen würde und betriebswirtschaftlich keinen Sinn ergäbe. Ein genügender Sicherheitsstandard könnte nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand erreicht werden. Zudem könnte kein adäquates Angebot an Gesundheits- und Sozialdiensten gewährleistet werden.

c. Weitere Gründe

Weiter macht das Fehlen von Untersuchungshaftplätzen für weibliche und männliche Jugendliche sowie für weibliche Erwachsene einen Ausbau dringend erforderlich. Zurzeit kann infolge fehlender Platzkapazitäten die rechtlich geforderte Regimetrennung von Frauen in der Untersuchungshaft und Frauen im Vollzug (Art. 377 Abs. 2 StGB, § 7 Abs. 2 sowie § 67 Abs. 2 und 3 Verordnung über den Justizvollzug vom 12. Dezember 2006 [SRL Nr. 327]) nicht konsequent durchgeführt werden. Zudem fehlen Notplätze für die Untersuchungshaft und den Vollzug. Auch diese Plätze sind dringend erforderlich, um die ständige Aufnahmebereitschaft zu gewährleisten. Mit dem Ausbau des Grosshofs soll daher künftig mindestens das folgende Platzangebot geschaffen werden:

Regime	angestrebtes Platzangebot
Untersuchungshaft Männer	60
Untersuchungshaft Frauen (inkl. Untersuchungshaft Jugendliche)	5
geschlossener Vollzug Männer (bis 2 Jahre)	31
geschlossener Vollzug Frauen (bis 3 Monate)	5
Spezial-/Reserveplatz (z.B. für Halbfangenschaft Frauen)	1
Notplätze	2
Total	104

Hinzu kommt, dass im Grosshof heute zu wenige Räume für Arbeit, Aus- und Weiterbildung sowie Sportaktivitäten der Insassen vorhanden sind, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Diese Betätigungsmöglichkeiten gehören zu den Grundpfeilern des internationalen und des schweizerischen Strafvollzugs und sind eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Wiedereingliederung der Inhaftierten in die Gesellschaft. In diesem Sinn sehen denn auch die Ziffern 26.1 ff. der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze 2006, die Artikel 81, 82 und 372 Absatz 1 des StGB, die Standards des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz für den geschlossenen Strafvollzug, Seiten 8 und 11, sowie die §§ 70–72 der Verordnung über den Justizvollzug vor, dass die Strafvollzugsbehörden dazu angehalten sind, ausreichende und geeignete Rahmenbedingungen für Arbeit, Aus- und Weiterbildung sowie Sportaktivitäten zu schaffen.

Aus den genannten Gründen ist es nötig, im Rahmen des Ausbaus das gesamte Raumangebot für die neuen Insassenzahlen (104 Plätze) anzupassen. Konkret umfasst der Bedarf mindestens einen neuen Arbeits- und Gewerberaum für eine genügende Anzahl Arbeitsplätze sowie einen zusätzlichen Gebäudetrakt («Annexbau»), der als Mehrzweckraum für Unterricht und Sportaktivitäten genutzt werden kann. Schliesslich besteht dringender Bedarf nach einem Spazierhof für die Untersuchungshaft, der – insbesondere aus Kollusionsgründen (Verhinderung von Absprachen, Verdunkelung) – besondere Sicherheitsanforderungen erfüllen muss.

Das detaillierte Raumprogramm wird unter Vorbehalt der Bewilligung des Projektierungskredit durch Ihren Rat im Rahmen der Planung des Ausbaus nach Massgabe der einschlägigen Vorgaben von Bund und Kanton ausgearbeitet (vgl. Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges). Im Sinn einer vorausschauenden Planung soll dabei ein möglichst flexibles Raumprogramm angestrebt werden, das insbesondere die Möglichkeit der unkomplizierten kurzfristigen Umfunktionierung von Vollzugs- in Untersuchungshaftplätze und umgekehrt vorsieht. Dadurch sollen einerseits weiterhin eine hohe Grundauslastung gewährleistet und andererseits genügend Plätze auch bei starken Belegungsschwankungen mit Nachfragespitzen angeboten werden können.

d. Positive Nebeneffekte eines Ausbaus

Zwei weitere Problemkreise, die durch einen Ausbau des Grosshofs gelöst werden können, sind die Optimierung der Belegung durch ausserkantonale eingewiesene Personen und die bessere Betreuung von verhaltensauffälligen Gefangenen.

Die Belegung durch ausserkantonale eingewiesene Personen betrug seit 2009 durchschnittlich 16 Prozent. Diese Belegungsrate reduzierte sich jedoch aufgrund des stark gestiegenen Eigenbedarfs an Untersuchungshaftplätzen im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um rund die Hälfte (von 21 % 2009 auf 11 % 2010). Die im Grosshof vorgesehenen 25 Konkordatsplätze konnten daher nur noch in einem sehr begrenzten Umfang anderen Kantonen zur Verfügung gestellt werden. Dieser Umstand hat neben der teilweisen Nichteinhaltung der konkordatlichen Aufnahmepflichten auch zu Ein-

nahmenausfällen bei den Kostgeldern geführt. Zudem kommt es bei der Umfunktionalisierung von Vollzugs- in Untersuchungshaftplätze zu weiteren Ertragsausfällen, soweit die im eigenen Kanton fehlenden Vollzugsplätze wiederum ausserkantonale beansprucht werden müssen. Mit dem hier vorgeschlagenen grösseren Platzangebot in der Untersuchungshaft und im Vollzug könnten solche Ertragsausfälle in Zukunft verringert werden.

Wie bereits erwähnt, ist seit rund zwei Jahren eine Zunahme von verhaltensauffälligen Gefangenen zu beobachten. Im Grosshof belief sich der Anteil solcher Gefangener im Jahr 2010 auf knapp die Hälfte im Vollzug und rund ein Viertel in der Untersuchungshaft. Die Betreuung dieser Gefangenenkategorie erfordert grosse personelle Ressourcen und geeignete Räume. Bislang sind die betreuenden Mitarbeitenden jedoch aufgrund der in Kapitel II.2.b beschriebenen Massnahmen (hohe Gefangenendichte) stark ausgelastet, was eine an sich dringend erforderliche individuelle Zusatzbetreuung von verhaltensauffälligen Gefangenen verunmöglicht. Ein Ausbau des Grosshofs trägt zur Entschärfung der Problematik bei, indem das Vollzugsangebot wieder differenzierter ausgestaltet werden kann und die Betreuungskapazitäten vermehrt auf solche Personen ausgelegt werden. Die Chancen einer Wiedereingliederung dieser Personengruppen in die Gesellschaft werden dadurch erhöht.

Hinzu kommt, dass der Grosshof auch den Auftrag hat, vollzugsbegleitende ambulante Massnahmen gemäss Artikel 63 StGB durchzuführen. Diese gerichtlich angeordneten Massnahmen dienen dazu, psychisch schwer gestörte Personen und Suchtmittelabhängige zu behandeln. Mit dem angestrebten Ausbau kann dieser Leistungsauftrag besser erfüllt werden, da geplant ist, für diese Personengruppen eine besondere Abteilung zu schaffen. Mit der separaten Unterbringung dieser Gefangenen wird deren adäquate Behandlung und damit ihre erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft unterstützt.

III. Politische Gewichtung

Die Justizvollzugsbehörden des Kantons Luzern können ihren politischen und gesetzlichen Leistungsauftrag nur dann erfüllen, wenn genügend rechtskonforme Plätze zur Verfügung stehen und sämtliche gesetzlich vorgeschriebenen Nebenleistungen des Strafvollzugs, namentlich Arbeit, Aus- und Weiterbildung sowie Sportaktivitäten, nach den geltenden internationalen und nationalen Standards angeboten werden können. Dieses Ziel lässt sich nur durch einen Ausbau des Grosshofs gemäss dem hier dargestellten Raumbedarf erreichen.

Wenn Ihr Rat die erforderlichen Mittel für den angestrebten Ausbau nicht zur Verfügung stellen würde, müssten die eingeleiteten Massnahmen (Doppelbelegungen) aus rechtlichen Gründen schrittweise rückgängig gemacht werden. Das Platzangebot müsste voraussichtlich wiederum auf 82 Plätze reduziert werden (entsprechend Leistungsauftrag Grosshof Kriens 2011). Um trotzdem deutlich mehr Untersuchungshaftplätze als bisher anbieten zu können, bliebe der Regimewechsel von Vollzug auf Untersuchungshaft in einzelnen Abteilungen bestehen. Konkret würden fortan

52 Untersuchungshaftplätze und nur noch 30 Vollzugsplätze (vormals 40) zur Verfügung stehen. Diese Lösung wäre jedoch sehr mangelhaft, da sie einerseits nicht mit den baulichen Voraussetzungen des Grosshofs übereinstimmt – und damit keinen durchwegs rechtskonformen Vollzug gewährleistet – und andererseits zu wenige Vollzugsplätze vorsieht. Zudem könnten das angestrebte Platzangebot für den Kanton Luzern von 60 Untersuchungshaftplätzen und die dringend erforderlichen Räume für Arbeit, Aus- und Weiterbildung sowie Sportaktivitäten nicht realisiert werden. Insgesamt wären die Kapazitätsprobleme nicht gelöst, und der unbefriedigende Zustand im Gefängniswesen des Kantons Luzern würde fortbestehen.

IV. Immobilienstrategie

Im Planungsbericht B 139 über die Immobilienstrategie des Kantons Luzern (vgl. KR 2010 S. 714) haben wir Sie über die notwendige Massnahmen bei den Gefängnissen orientiert. Wir haben Ihnen dargelegt, dass im Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof die notwendigen Räumlichkeiten für Beschäftigung, Arbeit und Weiterbildung fehlen. Wir haben auch aufgezeigt, dass wir mit einer Aufstockung von Zellentrakten die notwendigen Räume schaffen wollen und dass im Voranschlag 2010 und im Finanzplan 2011 die notwendigen finanziellen Mittel eingestellt sind. Nicht bekannt war zu diesem Zeitpunkt der akute Zellenmangel in den schweizerischen Gefängnissen und im Grosshof. Zur prekären Situation im Grosshof hat aber auch die Schliessung des Amtsgefängnisses Willisau im Jahr 2010 beigetragen. Mit der Schliessung dieses Gefängnisses gingen zehn Plätze verloren.

V. Projektierung Grosshof

1. Projektanforderungen

Für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft werden im Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof total 104 Haftplätze benötigt.

Betreff	Ist	Soll	Erweiterung
U-Haft Männer	33	60	+27
U-Haft Frauen/Jugendliche	2	5	+ 3
Total U-Haft	35	65	+30
geschlossener Vollzug Männer	36	31	– 5
geschlossener Vollzug Frauen	3	5	+ 2
Total Vollzug	39	36	– 3
Spezialplätze/Notplätze	0	3	+ 3
Gesamttotal	74	104	+30

Das Baukonzept muss eine hohe betriebliche Flexibilität für die Unterbringung und Aufteilung der Gefangenen gewährleisten und die Anforderungen des Bundes für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges erfüllen. Die Schaffung von zusätzlichen Haftplätzen und die gesetzlichen Anforderungen erfordern die Erstellung der folgenden zusätzlichen Infrastrukturräume:

- 1 Arbeits- und Gewerberaum,
- 1 Aufenthaltsraum pro Zellentrakt,
- 1 Mehrzweckraum für Bildung und Freizeitgestaltung,
- 1 Büro Betreuer/innen pro Zellentrakt,
- 1 gesicherter Spazierhof für die Untersuchungshaft.

2. Lösungskonzept

Wir haben den Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof mit einer Machbarkeitsstudie geprüft. Die Erweiterung kann innerhalb des bestehenden Baukonzeptes umgesetzt werden. Nebst einem neuen Trakt auf dem heutigen Sportplatz sollen die drei bestehenden westlichen Zellentakte um je ein Geschoss aufgestockt werden. Alle neuen Räume können somit innerhalb des bestehenden Gefängnisareals realisiert werden.

3. Terminplan

Die Projektierung und die Erarbeitung der Baubotschaft an Ihren Rat beansprucht neun bis zwölf Monate. Wir werden Ihnen somit die Bauvorlage in der zweiten Hälfte 2012 zukommen lassen. Die Ausführungsplanung, das Baubewilligungsverfahren und die Ausschreibung der Bauleistungen nach dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen beanspruchen zirka ein Jahr. Die Bauzeit mit einer Ausführung in Etappen unter Aufrechterhaltung des Betriebs und Gewährleistung der hohen Sicherheitsanforderungen beträgt 1 ½ bis 2 Jahre. Der Abschluss aller Bauarbeiten ist frühestens Ende 2015 geplant.

VI. Kosten

1. Gesamtkosten

Wir haben die Investitionskosten auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie (Aufstockung der Zellentakte und eine Überbauung des heutigen Sportplatzes) geschätzt. Zur Gewährleistung der hohen betrieblichen Sicherheitsanforderungen müssen die Bauarbeiten unter erschwerten Bedingungen in Etappen ausgeführt werden. Die Investitionskosten betragen 14 bis 16 Millionen Franken (Genauigkeit +/- 20%, Kostenstand Oktober 2010).

2. Projektierungskosten

Der Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof soll unter der Leitung der Dienststelle Immobilien durch dasselbe Planungsteam, das bereits für den Neubau Grosshof verantwortlich war, geplant werden. Die Kosten für die Erarbeitung des Bauprojektes und des detaillierten Kostenvoranschlages wurden auf der Grundlage der Investitionskosten, der notwendigen Leistungen und der ortsüblichen Kostenansätze ermittelt und betragen 1,3 Millionen Franken.

VII. Kreditbedarf und Finanzierung

1. Projektierungskredit

Die Projektierungskosten betragen 1,3 Millionen Franken. Diese Kosten können innerhalb des bewilligten Globalbudgets Investitionen kantonale Hochbauten von 50 Millionen Franken im Jahr 2011 nicht finanziert werden. Eine Kompensation innerhalb des Globalbudgets ist, wie die Verzichtsplanung gezeigt hat, nicht möglich. Es ist daher ein Nachtragskredit von 1,3 Millionen Franken nötig.

2. Ausführungskredit

Die Detailplanung und die Ausführung des Projekts beanspruchen 12,7 bis 14,7 Millionen Franken. Diese verteilen sich auf die Finanzplanjahre 2013 bis 2016 wie folgt:

- 2013 1,3 Millionen Franken
- 2014 4,5 bis 5,5 Millionen Franken
- 2015 4,5 bis 5,5 Millionen Franken
- 2016 2,4 Millionen Franken

Den Sonderkredit für die Ausführung des Projekts Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof werden wir bei Ihrem Rat mit der Bauvorlage in der zweiten Hälfte 2012 zur Bewilligung beantragen.

Die Finanzierung des Projektes Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof ist nur möglich, wenn die im Rahmen der Beratung des IFAP 2011–2015 beantragten Kreditlimiten von 50 Millionen Franken für Infrastrukturinvestitionen für kantonale Hochbauten in den Jahren 2013 bis 2015 um die entsprechenden Beträge erhöht werden. Wir werden Ihrem Rat mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2012 bis 2015 neben einer neuen Priorisierung der Hochbauprojekte auch eine Anpassung der Kreditlimiten in diesen Jahren beantragen.

VIII. Rechtliches

Die Projektierungskosten für den Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof betragen insgesamt 1,3 Millionen Franken. Diese Kosten sind im Voranschlag 2011 nicht enthalten und können innerhalb des bewilligten Globalbudgets 2011 von 50 Millionen Franken nicht finanziert werden. Gemäss § 15 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) ist beim Kantonsrat ein Nachtragskredit zu beantragen, falls für ein Vorhaben kein ausreichender Kredit im Voranschlag enthalten ist. Die Zuständigkeit für die Bewilligung des Nachtragskredites für das Jahr 2011 liegt bei Ihrem Rat. Für die Ausgabenbewilligung bei freibestimmbaren Ausgaben unter 3 Millionen Franken ist gemäss § 23 Absatz 1b FLG unser Rat zuständig. Über Ausgaben, die in die Zuständigkeit unseres Rates fallen, ist gemäss § 14 Absatz 4 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (FLV; SRL Nr. 600a) spätestens im Zeitpunkt des Nachtragskreditantrags zu beschliessen. Mit Beschluss vom 24. Mai 2011 haben wir die Projektierungskosten in Höhe von 1,3 Millionen Franken bewilligt.

IX. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2011 für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof zu bewilligen.

Luzern, 24. Mai 2011

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

**Kantonsratsbeschluss
über einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag
2011 für die Projektierung des Ausbaus
des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. Mai 2011,

beschliesst:

1. Für die Projektierung des Ausbaus des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof wird ein Nachtragskredit von 1,3 Millionen Franken zum Staatsvoranschlag 2011 bewilligt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

