

Grossratsbeschluss über die Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. August 2002

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung.....	3
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Sanktionen im schweizerischen Strafrecht.....	4
1.2. Vollzugspflichten.....	5
1.3. Strafvollzugskonkordate	5
1.4. Fürsorgerische Freiheitsentziehung.....	5
1.5. Entwicklungen auf Bundesebene.....	6
1.5.1. Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches	6
1.5.2. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.....	7
2. Umwandlung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt.....	7
2.1. Bedürfnis	7
2.2. Aufgaben der Massnahmenanstalt	8
2.3. Pädagogisch-Therapeutisches Konzept.....	9
2.3.1. Ziel	9
2.3.2. Gruppenvollzug	9
2.3.3. Therapie / Deliktbearbeitung	9
2.3.4. Zusammenarbeit mit der Psychiatrie	10
2.3.5. Arbeit	10
2.3.6. Freizeit	10
2.3.7. Individueller Vollzugsplan	10
2.4. Betreuungsabteilungen.....	10
2.4.1. Geschlossene Betreuungsabteilung	10
2.4.2. Offene Betreuungsabteilung.....	11
2.5. Sicherheit	11
2.6. Abgrenzung zu anderen Anstalten.....	12
2.7. Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz	12
3. Bauvorhaben.....	12
3.1. Ist-Zustand der Anstalt Bitzi	12
3.2. Architekturwettbewerb	13
3.3. Bauprojekt und Raumprogramm	13
3.3.1. Neue Zufahrtsstrasse und Umgebung	14
3.3.2. Haus 1, Umbau bestehendes Hauptgebäude	14
3.3.3. Haus 2, Mehrzweckgebäude	14
3.3.4. Haus 3, Geschlossene Betreuungsabteilung	15
3.3.5. Haus 4, Offene Betreuungsabteilung.....	15

3.3.6. Behindertengerechte Erschliessung	15
3.3.7. Kunst am Bau.....	15
3.4. Energie / Ökologie	15
3.4.1. Wärmeerzeugung / Wärmebedarf	15
3.4.2. Minergiestandard	16
4. Baukosten und Kreditbedarf	16
4.1. Kostenvoranschlag	16
4.2. Erläuterungen zu den einzelnen Positionen	16
4.3. Bundesbeitrag	17
4.4. Kennzahlen	18
4.5. Kreditbedarf	18
4.6. Bauteuerung	18
5. Personal- und Betriebskosten.....	18
5.1. Personalbedarf	18
5.1.1. Betreuungspersonal	19
5.1.2. Offene Betreuungsabteilung.....	19
5.1.3. Geschlossene Betreuungsabteilung	19
5.1.4. Nachtdienst	19
5.1.5. Sicherheitsdienst.....	19
5.1.6. Personal Betriebe.....	20
5.1.7. Landwirtschaft / Forst	20
5.1.8. Gärtnerei	20
5.1.9. Schreinerei / Restaurierung.....	20
5.1.10. Schlosserei / Recycling	20
5.1.11. Konfektionierung / Verpackung / Atelier.....	20
5.1.12. Küche / Hausdienst	20
5.1.13. Beschäftigung im geschlossenen Bereich	20
5.1.14. Therapeutisches Personal.....	20
5.1.15. Schulung / Weiterbildung.....	21
5.2. Betriebliche Kosten.....	21
6. Finanzrechtliches	23
7. Antrag	23
Beilagen: Modellfoto / Pläne.....	24
Entwurf (Grossratsbeschluss über die Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt)	44

Zusammenfassung

Das Schweizerische Strafgesetzbuch unterscheidet bei den freiheitsentziehenden Sanktionen zwischen Freiheitsstrafen und sichernden oder bessernden Massnahmen. Bei Anordnung einer Massnahme steht anders als bei der Freiheitsstrafe nicht das Verschulden des Täters bei seiner Tat im Vordergrund; vielmehr soll eine besondere Rückfallsgefahr durch Sicherung oder therapeutische oder sozialpädagogische Einwirkung gezielt bekämpft werden. Im Gegensatz zur zeitlich befristeten Freiheitsstrafe ist die Dauer der Massnahme unbestimmt; sie hängt vom Erreichen des Behandlungsziels ab.

Die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs fällt in den Aufgabenbereich der Kantone. Da die Errichtung und der Betrieb von Anstalten für die verschiedenen Kategorien von Verurteilten die Möglichkeiten der einzelnen Kantone übersteigt, haben sie sich zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Der Kanton St.Gallen gehört zum Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat. Im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat fehlt seit jeher eine geeignete Anstalt für den Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen. Deshalb bestehen bei Personen im Grenzbereich zur Psychiatrie Platzierungsprobleme, in einzelnen Fällen sogar ein Vollzugsnotstand. Den Sicherheitsaspekten konnte bisher bei Platzierungen teilweise nicht die nötige Beachtung geschenkt werden. Bereits im Jahr 1991 hatte daher das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat ein Bedürfnis für die Erstellung einer staatlichen Anstalt mit der Pflicht zur Aufnahme von psychisch auffälligen, persönlichkeitsgestörten oder suchtabhängigen Straftätern und zur Unterbringung von Personen mit solchen Störungsbildern im Rahmen der fürsorgerischen Freiheitsentziehung bejaht. Dieser Bedarf wurde durch verschiedene Abklärungen und Umfragen bei den Vollzugs- und Vormundschaftsbehörden sowie den Gesundheitsbehörden der Konkordatskantone mehrmals bestätigt. Durch eine solche Anstalt werden auch die psychiatrischen Kliniken entlastet, sehen sie sich doch zur Aufnahme von Straftätern ausserhalb einer kurzen Krisenintervention häufig nicht in der Lage. Infolge der zunehmenden strafrechtlichen Verfolgung und der schärferen Ahndung von straffälligem sexuellem und gewalttätigem Verhalten, der Zunahme von psychisch gestörten Straftätern sowie der Stärkung des Massnahmenrechts durch die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ist mit einer Zunahme strafrechtlicher Massnahmen zu rechnen.

Die Kantonale Anstalt Bitzi ist seit langem sanierungsbedürftig. Sie dient im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat seit dem 1. April 1987 dem Vollzug von kürzeren Freiheitsstrafen. In diesem Bereich ist künftig von einem geringeren Platzbedarf auszugehen. Die Anstalt Bitzi ist geeignet für die Umgestaltung in eine Massnahmenanstalt. Ihr Standort ermöglicht eine enge Zusammenarbeit mit der Psychiatrischen Klinik in Wil, aber auch einen Austausch mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Zentrum in Ganterschwil und dem Jugendheim Platanen- und Hof in Oberuzwil. Die komplexen Persönlichkeits- und psychischen Störungen verlangen ein intensives Zusammenwirken zwischen Sozialpädagogik und Psychiatrie.

In der geplanten Massnahmenanstalt Bitzi werden Massnahmen an geistig Abnormen sowie an Trunk- und Rauschgiftsüchtigen vollzogen. Es werden Verurteilte eingewiesen, die als behandlungsbedürftig und behandlungsfähig eingestuft sind. Die Massnahmenanstalt Bitzi erfüllt für das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat gleiche Aufgaben wie das Massnahmenzentrum St.Johannes (BE), dessen 80 Plätze seit Jahren voll belegt sind. Straftäter, die aufgrund ihres Geisteszustandes die öffentliche Sicherheit in schwerwiegender Weise gefährden, finden keine Aufnahme. Solche Straftäter werden in einer geschlossenen Strafanstalt, im Sicherheitstrakt der Psychiatrischen Klinik Rheinau (ZH) oder in der neu als Zentrum für Interventionsbehandlung und Betreuung ausgerichteten Anstalt Schachen in Deitingen (SO) untergebracht.

Die neue Anstalt sieht aufgrund der Bedürfnisabklärungen im Konkordat, einer betriebswirtschaftlichen Überprüfung und von Absprachen mit dem Bundesamt für Justiz eine offene Behandlungsabteilung mit drei Gruppen für je 12 Insassen sowie eine geschlossene Behandlungsabteilung mit zwei Gruppen für insgesamt 16 Insassen vor. Für diese beiden Behandlungs-

abteilungen werden zwei separate Trakte neu erstellt. Ein weiterer separater Trakt dient den Bedürfnissen der Mehrzwecknutzung. Das heute bestehende Hauptgebäude wird für die Verwaltung, die therapeutische und medizinische Versorgung sowie den Sicherheitsdienst vollständig umgebaut. Der bestehende Gewerbebau wird mit der Ergänzung von notwendigen sanitären Anlagen und Anpassungen im Bereich der Heizungsanlage im Erdgeschoss minimal ausgebaut. Im Bereich der Landwirtschaft wird die Entwicklung der nächsten Jahre abgewartet, bevor konkrete Massnahmen getroffen werden. Die Gärtnerei wird erneuert und den heute üblichen Standards angepasst. Das Konzept ist auf grosse Flexibilität ausgerichtet, um veränderten Bedürfnissen oder Insassenstrukturen bestmöglich Rechnung tragen zu können.

Die Gesamtkosten für den Ausbau und die Erweiterung der Anstalt Bitzi sowie die Umwandlung in eine Massnahmenanstalt belaufen sich auf rund 22,9 Mio. Franken. Daran leistet der Bund Beiträge von rund 7,0 Mio. Franken. Somit verbleiben Gesamtkosten zu Lasten des Staates von insgesamt 15,9 Mio. Franken. Davon entfallen rund 1,6 Mio. Franken auf werterhaltende Massnahmen. Die wertvermehrenden Aufwendungen im Sinne des Gesetzes betragen rund 14,3 Mio. Franken. Der Grossratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

Das Betreiben einer Massnahmenanstalt ist personalintensiv. Der gesamte Stellenplan beläuft sich nach dem derzeitigen Planungsstand auf 50 Vollzeitstellen. Gegenüber dem heutigen Stellenplan ergibt sich voraussichtlich eine Erhöhung um 34 Stellen. Aufgrund dieses Stellenplans, der errechneten Investitionskosten, der geschätzten Betriebskosten sowie der mutmasslichen Erträge wird nach einem etwa zweijährigen Aufbauprozess bei einem jährlichen Aufwand von rund 6,98 Mio. Franken und einem jährlichen Ertrag von rund 6,63 Mio. Franken von einem Fehlbetrag von rund Fr. 347'000.– ausgegangen. Dieser Fehlbetrag liegt in einer Grössenordnung, der in den vergangenen Jahren bereits für die bestehende Anstalt aufgewendet werden musste.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen das Projekt für den Ausbau und die Erneuerung der Anstalt Bitzi in Mosnang sowie deren Umwandlung in eine Anstalt zum Vollzug strafrechtlicher Massnahmen und fürsorgerischer Freiheitsentziehung. Es handelt sich um die bauliche Umsetzung dringender Bedürfnisse aus dem Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie des Vollzugs vormundschaftlicher Massnahmen.

1. Ausgangslage

1.1. Sanktionen im schweizerischen Strafrecht

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) kennt zwei grosse Kategorien von freiheitsentziehenden Sanktionen: Einerseits die Freiheitsstrafen und andererseits die sichernden oder bessernden Massnahmen. Freiheitsstrafen (Haft, Gefängnis und Zuchthaus) sind mit dem Entzug oder der Beschränkung der selbstbestimmten Bewegungsfreiheit verbunden. Zweck des Strafvollzugs ist die Wiedereingliederung und die Wiedergutmachung (Art. 37 Ziff. 1 Abs. 1 StGB). Der Strafvollzug soll die Fähigkeiten des Verurteilten zu sozialem Verhalten fördern und ihn befähigen, ein eigenverantwortliches, straffreies Leben zu führen (Art. 292 Abs. 1 des Strafprozessgesetzes, sGS 962.1).

Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Richter im Urteil den Vollzug der Strafe aufschieben und an ihre Stelle den Vollzug einer Massnahme anordnen. Bei Anordnung einer Massnahme steht nicht das Verschulden des Täters bei seiner Tat im Vordergrund; vielmehr soll eine besondere Rückfallsgefahr durch Sicherung oder therapeutische oder sozialpädagogische

Einwirkung gezielt bekämpft werden. Die Dauer der Massnahme ist unbestimmt, wobei Mindest- und Höchstdauern sowie die Pflicht zur periodischen Überprüfung der Notwendigkeit der Massnahme vorgeschrieben sind. Das StGB kennt die Verwahrung von Gewohnheitsverbrechern (Art. 42 StGB) oder von geistig abnormen, gefährlichen Straftätern (Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB), die Behandlung geistig abnormer Straftäter (Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 StGB), die Behandlung von Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen (Art. 44 Ziff. 1 und 6 StGB) und die Nacherziehung junger Erwachsener (Arbeitserziehung nach Art. 100bis StGB).

1.2. Vollzugspflichten

Die Durchführung des Strafvollzugs fällt entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz in den Aufgabenbereich der einzelnen Kantone. Dies hat zwei miteinander verknüpfte Auswirkungen: Einerseits müssen die Kantone die von ihren Gerichten ausgefallten Urteile vollziehen (Art. 374 StGB). Andererseits haben sie dafür zu sorgen, dass den Vorschriften des StGB entsprechende Anstalten zur Verfügung stehen. Die Kantone können über die gemeinsame Errichtung von Anstalten Vereinbarungen treffen (Art. 382 StGB). Nach Art. 293 des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1) stellt der Staat geeignete Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für den Vollzug der Untersuchungshaft zur Verfügung. Die Regierung kann mit Kantonen und Dritten Vereinbarungen über die gemeinsame Benutzung sowie über die Errichtung und den Betrieb von Anstalten abschliessen.

1.3. Strafvollzugskonkordate

Da die Errichtung und der Betrieb von Anstalten für die verschiedenen Kategorien von erwachsenen und jungen erwachsenen Verurteilten die Möglichkeiten einzelner – auch grosser – Kantone übersteigt, haben sich die Kantone zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Der Kanton St.Gallen gehört mit den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Graubünden und Thurgau zum Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat. Nach Art. 3 der Vereinbarung (sGS 962.51) verpflichten sich die beteiligten Kantone, die von ihnen zu vollziehenden Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen in den durch die Vereinbarung bezeichneten Anstalten zu vollziehen. Der mit dem Vollzug beauftragte Kanton ist verpflichtet, die ihm Zugewiesenen im Rahmen der Aufnahmefähigkeit seiner Anstalten zu übernehmen und sie nach den Anordnungen des einweisenden Kantons zu entlassen (Art. 10 Abs. 1 der Vereinbarung). Der einweisende Kanton hat dem vollziehenden Kanton die Vollzugskosten sowie die Auslagen für Einlieferung und Entlassung zu vergüten (Art. 12 Abs. 1 der Vereinbarung). Die Ostschweizerische Strafvollzugskommission als oberstes Organ der Vereinbarung, bestehend aus je einem Vertreter der Regierungen der beteiligten Kantone (Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung), bestimmt die Höhe des Kostgeldes, die Nebenkosten und den Zahlungsmodus (Art. 12 Abs. 2 der Vereinbarung). Aus der Vereinbarung ergibt sich, dass der jeweilige Standortkanton die Investitions- und Betriebskosten für eine Konkordatsanstalt zu tragen hat. Die übrigen Konkordatskantone tragen diese Kosten über die Kostgelder für die von ihnen Eingewiesenen mit.

Der Kanton St.Gallen hat sich innerhalb des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats verpflichtet, die Strafanstalt Saxerriet und die Anstalt Bitzi zum Vollzug von Freiheitsstrafen gegenüber Erstmaligen im Sinn von Art. 37 Ziff. 2 Abs. 2 StGB bereitzustellen, auszubauen und zu führen (Art. 6 der Vereinbarung). Diese Verpflichtung steht unter dem Vorbehalt der Bewilligung der erforderlichen Kredite durch die nach kantonalem Recht zuständigen Instanzen und der Gewährung der gesetzlich möglichen Bundesbeiträge.

1.4. Fürsorgerische Freiheitsentziehung

Eine mündige oder entmündigte Person darf nach Art. 397a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 220; abgekürzt ZGB) wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung in einer geeigneten Anstalt untergebracht oder zurückbehalten werden, wenn ihr die nötige persönliche Fürsorge nicht anders er-

wiesen werden kann. Dabei ist auch die Belastung zu berücksichtigen, welche die Person für ihre Umgebung bedeutet.

Voraussetzung für eine fürsorgerische Freiheitsentziehung (abgekürzt FFE) ist das Vorliegen eines Schwächezustandes, der eine persönliche Fürsorge notwendig macht, die nicht anders als durch den Entzug der Freiheit erbracht werden kann. Ziel ist die Wiedererlangung der Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der eingewiesenen Person. Die FFE hat deshalb soweit möglich erzieherisch bzw. therapeutisch zu wirken. Ist dies nicht möglich, hat die Anstaltsunterbringung der betroffenen Person wenigstens die notwendige persönliche Betreuung zu bringen, um ihr ein menschenwürdiges Leben zu sichern. Nachgeordnet zu diesen Zielen bezweckt die FFE auch den Schutz der Umgebung, namentlich der Angehörigen oder auch der Nachbarschaft. Die Unterbringung darf nur in einer geeigneten Anstalt erfolgen. Geeignet ist eine Anstalt, wenn sie über die Organisation und personellen Kapazitäten verfügt, um der eingewiesenen Person die Pflege und Fürsorge zu erbringen, die diese im Wesentlichen benötigt (BGE 114 II 21 f.; 112 II 487 f.). Die einweisende Stelle hat im Einzelfall zu prüfen, ob das Betreuungs- und Therapieangebot der entsprechenden Anstalt mit den spezifischen Bedürfnissen der betroffenen Person und dem Ziel der FFE übereinstimmt (BGE 112 II 492). Zuständig für die Anstaltsunterbringung ist nach Art. 397b Abs. 1 ZGB in erster Linie die vormundschaftliche Behörde am Wohnsitz der betroffenen Person.

1.5. Entwicklungen auf Bundesebene

1.5.1. *Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches*

Mit der Revision des Allgemeinen Teils des StGB (BBl 1999, 1979 ff.) werden folgende Ziele angestrebt:

- Stärkung der öffentlichen Sicherheit durch eine wirksame Verhütung von Straftaten;
- Förderung von zweckmässigeren und kostengünstigeren Strafen, die dem Täter vermehrt Leistungen zugunsten der Allgemeinheit abfordern;
- bessere rechtsstaatliche Abstützung der Straf- und Massnahmenvollzugspraxis.

Dies soll im Bereich der leichteren Kriminalität durch Zurückdrängen der kürzeren unbedingten Freiheitsstrafen zugunsten eines breiteren, differenzierteren Arsenal von Sanktionen erreicht werden. Die gemeinnützige Arbeit, mit der auch in unserem Kanton weitgehend positive Erfahrungen gemacht werden, wird ausgedehnt, schärfere Geldstrafen mit dem Tagessatzsystem werden eingeführt, die Möglichkeit des bedingten Vollzugs wird ausgedehnt und die Möglichkeit des teilbedingten Vollzugs geschaffen. Bei den gemeingefährlichen Straftätern soll durch eine Neuregelung der Sicherungsverwahrung dafür gesorgt werden, dass gefährliche Täter solange sicher untergebracht werden, wie dies zum Schutz der Öffentlichkeit erforderlich ist.

Zurzeit ist in den eidgenössischen Räten das Differenzbereinigungsverfahren im Gang. Dieses kann voraussichtlich frühestens Ende 2002 abgeschlossen werden. Sofern das neue Gesetz beschlossen und kein Referendum ergriffen wird, wird das neue Recht frühestens 2004 in Kraft gesetzt.

Infolge einer zunehmenden strafrechtlichen Verfolgung und schärferen Ahndung von straffälligem sexuellem und gewalttätigem Verhalten, der Zunahme von Gewaltdelikten sowie der Stärkung des Massnahmenrechts durch die Gesetzesrevision ist mit einer gewissen Zunahme strafrechtlicher Massnahmen zu rechnen. Insbesondere im Bereich der Unterbringung psychisch kranker Verurteilter dürfte der Platzbedarf auch nach Einschätzung des Bundesamtes für Statistik steigen. Demgegenüber ist bei den offenen Strafanstalten, insbesondere im Bereich der kürzeren Freiheitsstrafen, von einem geringeren Platzbedarf auszugehen. Daraus ergibt sich, dass Plätze für den Vollzug kürzerer Freiheitsstrafen abgebaut werden können, hingegen zusätzliche Plätze für den Vollzug strafrechtlicher Massnahmen gebraucht werden.

1.5.2. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Mit Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBl 2002, 2291 ff., im Folgenden: Botschaft NFA) unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten Massnahmen zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen, zu neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sowie zu einem neuen Ressourcen- und einem Lastenausgleich des Bundes.

Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs soll dem Bund mit einer neuen Verfassungsbestimmung die Kompetenz zukommen, einheitliche Vorschriften über den Vollzug zu erlassen (neuer Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung). Eine konkurrierende, nachträglich derogierende Bundeskompetenz soll einheitliche Standards im Strafvollzug sicherstellen, was insbesondere die Prüfung der einschlägigen kantonalen Regelungen durch den Bund im Zusammenhang mit Subventionsgesuchen vereinfachen wird. Wie diese bundesrechtlichen Vollzugsgrundsätze, sollte der vorgeschlagene Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung geltendes Recht werden, ausgestaltet sein werden, ist heute ebenso ungewiss wie der Zeitpunkt ihres Erlasses; der Bundesrat sieht dies im Rahmen der Erarbeitung der zweiten NFA-Botschaft vor. Angestrebt wird insbesondere eine Zusammenfassung aller vollzugsrelevanten Vorschriften, die sich heute in kantonalen Erlassen und teilweise im StGB finden, sowie die Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie der Strafvollzugsgrundsätze aus internationalen Übereinkommen (vgl. Botschaft NFA, Ziff. 6.1.6.1, S. 2445 ff., sowie Ziff. 6.5.2, S. 2472). In diesem Sinn ist nach heutiger Einschätzung nicht mit grundlegenden Neuerungen zu rechnen, die es rechtfertigen würden, die Realisierung der Massnahmenanstalt Bitzi mit Blick auf den NFA zurückzustellen. Gegenteilig liegt die Massnahmenanstalt, wie bereits aufgezeigt, auf der Linie der – weiter gediehenen – Revision des Allgemeinen Teils des StGB und wurde in engem Zusammenwirken mit dem Bundesamt für Justiz projektiert.

Im Übrigen werden die Kantone nach der NFA – weiterhin unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes – im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs verstärkt zur Zusammenarbeit verpflichtet. Der Straf- und Massnahmenvollzug wird zum obligatorischen Bestandteil der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erklärt (vgl. Botschaft NFA, Ziff. 6.1.6.1.3, S. 2446). Dadurch werden die bestehenden Vollzugskonkordate gestärkt. So können Kantone zur Beteiligung an einer Konkordatsvereinbarung mit Lastenausgleich verpflichtet werden und die interkantonalen Organe können für die Vertragsparteien verbindliche Beschlüsse fassen. Die Kantone können jedoch weiterhin den Inhalt ihrer Vereinbarungen selber festlegen und auch selber bestimmen, ob und welche Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs wo gebaut und betrieben werden. Der Bund nimmt wie bisher im Rahmen der Gewährung von Beiträgen Einfluss. Durch die NFA kann daher die bereits geübte Zusammenarbeit im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat noch gestärkt werden.

2. Umwandlung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt

2.1. Bedürfnis

Im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat fehlt seit jeher eine geeignete Anstalt für den Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen. Bei diesen steht nicht der zeitlich befristete Freiheitsentzug, sondern die Sicherung oder die Behandlung der Verurteilten bei bestimmten persönlichen Konstellationen im Vordergrund. Der Bedarf für eine staatliche Anstalt im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat mit der Pflicht zur Aufnahme von psychisch auffälligen, persönlichkeitsgestörten oder suchtabhängigen Straftätern ist durch Umfragen bei den Vollzugs- und Vormundschaftsbehörden sowie den Gesundheitsbehörden der Konkordatskantone ebenso ausgewiesen wie für eine Institution zur Unterbringung von Personen mit solchen Störungsbildern im Rahmen der FFE. Bei Personen im Grenzbereich zur Psychiatrie bestehen Platzierungsprobleme, in einzelnen Fällen sogar ein Vollzugsnotstand. Dies führt dazu, dass

Verurteilte, bei denen das Gericht eine stationäre Massnahme angeordnet hat, entgegen den Vorschriften in einer Strafanstalt untergebracht, oder dass Verurteilte in psychiatrischen Kliniken oder in privaten Institutionen platziert werden müssen. Solche Institutionen sind weder baulich noch betrieblich auf die Aufnahme von Straftätern ausgerichtet, so dass der Sicherheit des Personals, der Mitbewohner und auch der Öffentlichkeit nicht die nötige Beachtung geschenkt werden kann. Bei Platzierungen ausserhalb des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats ist der Einbezug des familiären Umfelds und die schrittweise Wiedereingliederung aufgrund der räumlichen Distanz wesentlich erschwert. Kommt dazu, dass weder private Institutionen noch Einrichtungen ausserhalb des Konkordats eine Pflicht haben, Verurteilte aus dem Kanton St.Gallen aufzunehmen.

Bereits im Jahr 1991 hatte daher das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat ein Bedürfnis für die Erstellung einer Anstalt für den Vollzug strafrechtlicher Massnahmen bejaht. Eine von der Regierung des Kantons St.Gallen eingesetzte Projektgruppe erarbeitete in der Folge ein Konzept zur Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt für den Vollzug von Massnahmen an psychisch auffälligen, trunksüchtigen und drogenabhängigen Straftätern sowie für den Vollzug fürsorgerischer Freiheitsentziehung. Sie beurteilte eine solche Massnahmenanstalt mit etwa 46 Plätzen als dringend nötig und die Anstalt Bitzi als dafür geeignet. Im Juni 1995 legte die Regierung das weitere Vorgehen fest mit einem öffentlichen Architekturwettbewerb und unter Einbezug des neu zu wählenden Anstaltsdirektors. Im Dezember 1996 beauftragte die Regierung den neuen Direktor mit der Führung der Anstalt Bitzi sowie mit der Vorbereitung und Realisierung der Umgestaltung der Straf- in eine Massnahmenanstalt.

Im Sommer 1998 wurde das Grobkonzept durch eine Unternehmensberatungsfirma betriebswirtschaftlich überprüft. Die Berater schlugen eine leichte Erhöhung der Insassenplätze auf insgesamt 54 Plätze vor. Auf Anregung des Bundesamtes für Justiz wurde die Bedarfserhebung durch eine neue Umfrage bei den Mitgliedern der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission im Juni 1999 aktualisiert. Der Bedarf für eine Massnahmenanstalt mit adäquatem Betreuungs- und Behandlungsangebot sowie der Möglichkeit, Verurteilte wenigstens vorübergehend sicher unterzubringen, wurde erneut eindeutig bejaht. Gestützt auf diese Unterlagen beschloss die Strafvollzugskommission am 29. Oktober 1999 einstimmig, dass die Arbeiten zur Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt mit rund 50 Plätzen weitergeführt werden sollten. An der Konkordatssitzung vom Oktober 2000 wurde die Weiterführung der Planung der Massnahmenanstalt Bitzi von der Strafvollzugskommission nochmals einstimmig bekräftigt.

2.2. Aufgaben der Massnahmenanstalt

Das Konzept der geplanten Massnahmenanstalt Bitzi sieht vor, Massnahmen an geistig Abnormen im Sinn von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 sowie Massnahmen an Trunk- und Rauschgiftsüchtigen im Sinn von Art. 44 Ziff. 1 und 6 StGB zu vollziehen. Der Massnahmenvollzug kann stationär – anstelle einer aufgeschobenen Zeitstrafe – oder ambulant neben einer Zeitstrafe erfolgen. Daneben dient die Massnahmenanstalt auch der Durchführung der FFE nach Art. 397a ff. ZGB, wenn es die Belegungssituation zulässt, soweit also die Plätze nicht durch strafrechtlich Eingewiesene belegt sind.

Die Massnahmenanstalt ist als halboffene Anstalt mit einer geschlossenen Betreuungsabteilung konzipiert. In die Massnahmenanstalt Bitzi werden Verurteilte eingewiesen, die als behandlungsbedürftig und behandlungsfähig eingestuft sind. Straftäter, die aufgrund ihres Geisteszustandes die öffentliche Sicherheit in schwerwiegender Weise gefährden, finden keine Aufnahme. Solche Straftäter werden in einer geschlossenen Strafanstalt, im Sicherheitstrakt der Psychiatrischen Klinik Rheinau (ZH) oder in der neu als Zentrum für Intervention, Behandlung und Betreuung ausgerichteten Anstalt Schachen in Deitingen (SO) untergebracht. Einzelne dieser Täter können bei Bedarf nach erfolgreicher Behandlung in der Endphase des Vollzugs in der Massnahmenanstalt Bitzi auf die Entlassung in die Freiheit vorbereitet werden. Die Massnahmenanstalt Bitzi erfüllt für das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat gleiche Auf-

gaben wie das Massnahmenzentrum St.Johannsen, Le Landeron (BE), das im Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordat rund 80 Plätze anbietet und in der Deutschschweiz einzigartig ist. Diese Anstalt ist seit Jahren voll ausgelastet.

Die neue Anstalt sieht aufgrund der Bedürfnisabklärungen im Konkordat, der betriebswirtschaftlichen Überprüfung und von Absprachen mit dem Bundesamt für Justiz eine offene Betreuungsabteilung mit drei Gruppen für je 12 Insassen sowie eine geschlossene Betreuungsabteilung mit zwei Gruppen für insgesamt 16 Insassen vor. Das Konzept ist auf grosse Flexibilität ausgerichtet, um veränderten Bedürfnissen oder Insassenstrukturen bestmöglich Rechnung tragen zu können. Damit erhält das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat die heute fehlenden, dringend notwendigen Plätze zum Vollzug strafrechtlicher Massnahmen und auch der FFE. Dadurch werden die Psychiatrischen Kliniken entlastet, bei denen die nötigen Sicherheitseinrichtungen und das im Umgang mit Straftätern geschulte Personal grösstenteils fehlt. Die neue Anstalt leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit.

2.3. Pädagogisch-Therapeutisches Konzept

2.3.1. Ziel

Behandlungs- und Betreuungsziel ist die Wiedereingliederung der Täter in die Gesellschaft. Da die meisten Gefangenen wieder in Freiheit entlassen werden (müssen), nützt eine gute Eingliederung der Sicherheit der Bevölkerung letztlich am meisten. Auch während des Massnahmenvollzugs werden verschiedene Sicherheitsaspekte berücksichtigt: Die im Gefängnis arbeitenden Angestellten, die Öffentlichkeit und auch die Gefangenen werden durch konzeptionelle, bauliche und technische Massnahmen bestmöglich geschützt.

2.3.2. Gruppenvollzug

Um das hochgesteckte Ziel der Rehabilitation und Resozialisierung erreichen zu können, steht eine umfangreiche und differenzierte Palette von sozialpädagogischen und therapeutischen Mitteln zur Verfügung: Mit einem konsequenten, durch Fachleute begleiteten Gruppenvollzug lernt der Insasse das Zusammenleben, die Auseinandersetzung mit der Gruppe und mit Betreuern und dadurch Situationen des Alltags zu trainieren und angemessen zu bewältigen. Er soll ein Sozialverhalten entwickeln, das ihm ein regelkonformes Verhalten zum Wohle der Gruppe ermöglicht. Der Gruppenprozess und die individuelle Entwicklung des Insassen werden durch das sozialpädagogische Betreuerteam gefördert und begleitet.

Der Insasse lernt auch die Bewältigung von lebenspraktischen Problemen. Soweit erforderlich wird er zu einer angemessenen Körperpflege angehalten. Er wird befähigt, ein einfaches und gesundes Mahl zuzubereiten, das Zimmer und die Wohnräume wohnlich und sauber zu halten und die Wäsche eigenständig zu besorgen.

2.3.3. Therapie / Deliktbearbeitung

Die Einzeltherapie dient der Aufarbeitung von persönlichen und sozialen Defiziten. Sie soll dem Einzelnen helfen, sein bisheriges Verhalten zu reflektieren und geeignete Schlüsse daraus zu ziehen. Sie zielt darauf ab, das Selbstvertrauen des Insassen zu stärken, die Selbstverantwortung zu fördern und den gesamten psychischen Zustand zu verbessern. In methodischer Hinsicht stehen Gesprächstherapien und verhaltenstherapeutische Verfahren im Vordergrund. Je nach Entwicklungsstand und Problemlage sind aber auch andere Therapieverfahren möglich wie Entspannungstechniken und körperorientierte Therapien. Soweit nötig wird auch das familiäre Umfeld in die Therapie miteinbezogen.

Einen wichtigen Bestandteil des Aufenthaltes bildet die Aufarbeitung der begangenen Delikte und soweit möglich deren Wiedergutmachung. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Prozess am wirksamsten gruppentherapeutisch bewerkstelligt werden kann. Es werden deshalb deliktsspezifische Gruppentherapien angeboten, in denen diese Arbeit geleistet werden muss. Hierfür

werden Gruppen gebildet, z. B. für Sexualstraftäter. Im Vordergrund steht dabei die Aufarbeitung des Deliktes, das Entwickeln von Empathie für die Situation des Opfers und soweit möglich die Wiedergutmachung des angerichteten Schadens.

2.3.4. Zusammenarbeit mit der Psychiatrie

Sozialpädagogische Interventionen und therapeutische Bemühungen schaffen ein Betreuungsklima, das die Chance zu einer Neuorientierung und zum Neuanfang ermöglicht und entscheidend verbessert. Die komplexen Persönlichkeits- und psychischen Störungen verlangen eine intensive Zusammenarbeit mit dem Fachgebiet der Psychiatrie. Psychopharmaka dürfen nur auf Verordnung des Arztes abgegeben werden. Eine kontinuierliche Begleitung durch den Psychiater ist schon deshalb unerlässlich. Die Psychiatrie leistet aber auch einen Teil der Therapiearbeit. Die therapeutischen Dienstleistungen werden von aussen bezogen. Der Standort der Anstalt Bitzi ermöglicht eine enge Zusammenarbeit mit der Psychiatrischen Klinik in Wil, aber auch einen Austausch mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Zentrum in Ganterschwil und dem Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil. Zudem werden freipraktizierende Therapeuten für die Einzel- und Gruppentherapie stundenweise beigezogen.

2.3.5. Arbeit

Der Arbeit kommt während des Aufenthaltes ein wichtiger Stellenwert zu. Die individuellen Voraussetzungen der Insassen erfordern Arbeitsangebote mit unterschiedlichem Anforderungsprofil. Diese reichen vom Arbeitstraining, kreativer Betätigung bis zum Absolvieren von Anlehen oder im günstigsten Fall von Lehren. Umgang mit Tieren, Pflanzen und verschiedenen Materialien werden den unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansprüchen der Insassen gerecht.

2.3.6. Freizeit

Auch die sinnvolle Gestaltung der Freizeit soll gelernt werden. Der Einzelne wird durch die Betreuer angeleitet und gefördert. Es gilt auch, gruppenweise Aktivitäten auszuarbeiten und zu realisieren.

2.3.7. Individueller Vollzugsplan

Für jeden Insassen werden die Ziele, die er während des Aufenthaltes in den verschiedenen Bereichen erzielen soll, in gegenseitiger Absprache festgelegt. Diese werden in einem individuellen Vollzugsplan festgehalten. Regelmässig wird geprüft, ob die gesteckten Ziele erreicht worden sind. Falls notwendig sind entsprechende Änderungen der Zielsetzungen vorzunehmen.

2.4. Betreuungsabteilungen

Die Massnahmenanstalt Bitzi führt zwei Betreuungsabteilungen: Eine geschlossene Abteilung mit zwei Wohngruppen für je 8 Insassen und eine halboffene Abteilung mit drei Wohngruppen für je 12 Insassen.

2.4.1. Geschlossene Betreuungsabteilung

Besteht die Gefahr, dass sich der Täter der behördlich angeordneten Behandlung durch Flucht entziehen könnte oder konnte die Beurteilung der Gefährlichkeit des Täters noch nicht umfassend erfolgen, wird er in der geschlossenen Abteilung untergebracht. Die zwei Gruppen lassen eine unterschiedliche Nutzung zu. Die eine erfüllt die Aufgabe einer Eintritts- und Triagegruppe, die andere dient der längerfristigen Behandlung im gesicherten Rahmen.

In der Eintritts- und Triagegruppe steht das Kennenlernen und die Stabilisierung der Persönlichkeit des Insassen in gesichertem Rahmen im Vordergrund. Soweit erforderlich können auch Begutachtungen durch externe Spezialisten erfolgen. Anhand der gesamten Erkenntnisse wird dann über die Ausgestaltung des weiteren Massnahmenvollzuges entschieden. Die Möglichkeit des gesicherten Massnahmenvollzuges erlaubt es den Gerichten, bei entsprechender Indikation auch bei anfänglich nicht motivierten Tätern eine Massnahme auszusprechen, weil jetzt

eine Vollzugsmöglichkeit vorliegt. Vorrangiges Ziel des Aufenthaltes bei diesen Verurteilten ist dann die Motivationsarbeit. Gerade bei Sucht Tätern besteht mangels Anstalten mit Aufnahme-pflicht und geschlossenen Unterbringungsmöglichkeiten faktisch das Prinzip der Freiwilligkeit. Wenn sich ein Täter weigert, in eine Massnahmeninstitution einzutreten, ist derzeit die Durchführung der Massnahme oft unmöglich, auch wenn nach Meinung von Experten und nach der Biographie des Täters eine Behandlung dringend erforderlich wäre. Hier schliesst die geplante Anstalt eine wichtige Lücke. Der Aufenthalt in dieser Gruppe dürfte im Normalfall etwa drei bis sechs Monate dauern.

In der zweiten Gruppe finden Insassen Aufnahme, bei denen Persönlichkeitsdefizite und Störungen vorliegen, die lange behandelt werden müssen. Erst wenn die Behandlung Erfolg zeigt und die gesteckten Ziele erreicht sind, erfolgen Vollzugsöffnungen und schliesslich eine Versetzung in den halboffenen oder offenen Vollzug. Können solche Vollzugsschritte auch längerfristig nicht verantwortet werden, muss der Massnahmenvollzug eingestellt und der Fall dem Gericht zur Neu Beurteilung vorgelegt oder der Insasse in einer anderen Institution platziert werden.

2.4.2. Offene Betreuungsabteilung

Das Behandlungsziel besteht langfristig im Erreichen eines straf- und suchtfreien sowie selbständigen Lebens bei möglichst guter psychischer Gesundheit des Insassen.

Es werden Sucht Täter, Sexualstraftäter, psychisch gestörte Täter, die nicht einer intensiven medizinisch-pharmakologischen und psychiatrischen Betreuung bedürfen, sowie Straftäter, bei denen vom Gericht nebst ihrer Strafe eine ambulante Behandlung angeordnet wurde, aufgenommen. Aufnahme finden auch Männer, die im Rahmen der FFE eingewiesen werden. Die Dauer des Aufenthalts ist unbestimmt; sie hängt vom Erreichen der Behandlungsziele ab.

Eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten aus verschiedenen Fachbereichen wird ein Feinkonzept erarbeiten und Kriterien umschreiben, welche Personen mit welchen genauen Störungsbildern in die Massnahmenanstalt aufgenommen werden. Es wird geklärt, welche Täterkategorien in den Gruppen gemischt werden können. Möglichst detaillierte Behandlungskonzepte werden erarbeitet, um eine zielgerichtete und koordinierte Behandlung anzubieten.

2.5. Sicherheit

Die Massnahmenanstalt wird als halboffene Anstalt geführt, allerdings mit einer 16 Plätze umfassenden geschlossenen Abteilung. Dies stellt an das Sicherheitskonzept sehr hohe Anforderungen. Sicherheitsmassnahmen sollen Fluchten und Angriffe von Insassen auf Mitarbeiter und Übergriffe unter den Insassen verhindern. Sicherheit wird einerseits durch intensive Betreuung, andererseits durch technische Hilfsmittel erreicht.

Die geschlossene Abteilung kann nur über eine Schleuse betreten werden. Wohn- und Schlaf-räumlichkeiten sowie Arbeitsräume sind gesichert. Ausserhalb des Gebäudes dürfen sich diese Insassen nur in Begleitung einer Betreuungsperson aufhalten.

Die Insassen der drei Gruppen der offenen Betreuungsabteilung dürfen sich in der Freizeit in den vorgeschriebenen Zonen des Anstaltsareals aufhalten. In speziellen Zeiten und in der Nacht sind sie auf ihren Zimmern eingeschlossen.

Mit Ausnahme der Werkstätten, der Gärtnerei und des Gutsbetriebes wird die gesamte Anlage mit einem Zaun umfasst. Der Eintritt in den umzäunten Bereich ist durch ein zentrales Tor möglich, das nachts und während der Freizeit geschlossen bleibt. Dieses Tor wird von der Zentrale aus bedient.

2.6. Abgrenzung zu anderen Anstalten

Am 4. Oktober 2001 beauftragte das Justiz- und Polizeidepartement Hansueli Meier, den früheren Direktor der Strafanstalt Pöschwies, das Vollzugs- und Betriebskonzept der geplanten Anstalt zu überprüfen mit dem Ziel einer optimalen Abstimmung auf das Angebot des Massnahmenzentrums St.Johannsen sowie auf die Planungen beim Therapiezentrum Schachen und der Psychiatrischen Klinik Rheinau.

In seinem Bericht vom 21. Dezember 2001 kommt der Experte zum Schluss, die Weiterführung der Anstalt Bitzi mit der bisherigen Aufgabenstellung sei nicht sinnvoll. Eine verlässliche Aussage in Bezug auf die Auslastung der künftigen Massnahmenanstalt sei kaum möglich; Belegungsgarantien durch die anderen Kantone könnten nicht erwartet werden. Immerhin deuteten die vorhandenen Unterlagen darauf hin, dass im Bereich des Massnahmenvollzugs mit einem leicht erhöhten Platzbedarf zu rechnen sei und die Zahl der psychisch kranken und auffälligen Insassen tendenziell eher zunehme. Die Umwandlung der Anstalt Bitzi biete eine Chance für eine immer wieder geforderte Differenzierung des Vollzugsangebots im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat; dadurch werde das Konkordat auch autonom bei der Unterbringung von Insassen im Massnahmenbereich. Das geplante Angebot entspreche weitgehend demjenigen des Massnahmenzentrums St.Johannsen, konkurrenzieren aber weder das bestehende und geplante Angebot der Klinik Rheinau noch des geplanten Zentrums für Intervention, Behandlung und Betreuung im Schachen. Vielmehr könne es diese Angebote sinnvoll ergänzen.

Das Baukonzept lasse eine vielfältige Nutzung zu und erfülle die Forderung nach Flexibilität der baulichen Strukturen; es entspreche mit seinen Differenzierungsmöglichkeiten im offenen und geschlossenen Bereich sowie dem konsequenten Gruppenvollzug dem vorgesehenen Konzept sehr gut. Die künftige Anstalt entspreche von ihrer Grösse, Struktur und Gliederung her der neuen Aufgabenstellung. Die Arbeitsangebote seien differenziert und vielfältig und böten eine gute Grundlage zur Beschäftigung, Förderung und Ausbildung der künftigen Insassen.

Das Massnahmenzentrum St.Johannsen hat gegenüber Verurteilten aus dem Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat keine Aufnahmepflicht. Wird ein Verurteilter in St.Johannsen freiwillig aufgenommen, kann sein Umfeld aus Distanzgründen nicht oder nur ungenügend miteinbezogen werden; auch bei Vollzugslockerungen wie Urlauben ergeben sich Probleme (Distanz, Zeitbedarf, Kosten); die Vorbereitung der Entlassung und damit die Wiedereingliederung werden ebenfalls erheblich erschwert.

2.7. Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Das Bundesamt für Justiz nahm in seinem Bericht vom 26. Juli 2001 Stellung zum Vorprojekt und sagt aufgrund einer gesamtschweizerischen Betrachtung eine grundsätzliche Unterstützung der Weiterbearbeitung des Projektes zu. Weitere Detailabklärungen führten dann am 12. Juni 2002 zur provisorischen Zusage, dem Bauvorhaben einen mutmasslichen Baubeitrag in der Höhe von rund 7,0 Mio. Franken zu gewähren. Die definitive Zusage über die genaue Höhe des zu erwartenden Baubeitrages erfolgt jedoch erst nach dem Beschluss des Grossen Rates.

3. Bauvorhaben

3.1. Ist-Zustand der Anstalt Bitzi

Am 1. August 1871 wurde die Bitzi als Toggenburgische Zwangsarbeitsanstalt für Männer und Frauen eröffnet. Bereits auf den 1. Januar 1904 übertrugen die Toggenburger Gemeinden die Verantwortung und Führung der Anstalt Bitzi an den Kanton St.Gallen. Ein Brand zerstörte die Anstalt am 19. August 1947 vollständig. In der Folge wurde sie als Arbeitsanstalt für Männer – die Frauenabteilung wurde ersatzlos aufgehoben – mit dem heutigen Gebäude am 1. August 1952 wieder in Betrieb genommen. Ab dem Jahr 1976 erfolgte eine Konzeptänderung, welche neben vormundschaftlichen Einweisungen auch kurze Gefängnisstrafen bis acht Monate zu-

liess. Seit dem 1. April 1987 ist die Kantonale Anstalt Bitzi Vollzugsanstalt für das Ostschweizerische Strafvollzugskonkordat und dient seither dem Vollzug von kurzen bis mittellangen Freiheitsstrafen.

Bereits Mitte 1988 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, ein Konzept für die Zukunft der Anstalt zu entwickeln. Der Vorschlag dieser Arbeitsgruppe – Ausbau als Strafanstalt mit einem Gruppensystem – wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da sich die Belegung der Anstalt rückläufig zeigte. In der Folge wurden die eigentlich notwendigen Erneuerungen mit Blick auf die laufenden Planungen immer wieder zurückgestellt. Dies betraf sowohl die Bereiche der Unterbringung der Insassen und der Verwaltung mit den gesamten Infrastrukturen wie auch die Einrichtungen in Gewerbe und Gärtnerei. Einzig im Bereich Landwirtschaft wurden unumgängliche Anpassungen vorgenommen.

Die Belegung der Anstalt war – nicht zuletzt auch aufgrund des baulichen Zustandes mit Unterbringung der Gefangenen in Mehrbettzimmern und des Ausbaus alternativer Strafformen im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen – in den letzten Jahren stark rückläufig. Die Anstalt verzeichnete im Jahr 1994 noch 12'130 Verpflegungstage (VT); diese Zahl nahm in der Folge kontinuierlich ab. Die Belegung sank von 11'412 VT (1998) auf 6'895 (2001). Die Infrastruktur der Anstalt Bitzi genügt den heutigen Anforderungen (auch bezüglich Sicherheit) nur noch bedingt. Sie kann einen einfachen Strafvollzug bei kürzeren Strafen gegenüber Verurteilten durchführen, die weder flucht- noch gemeingefährlich sind. Mit dieser Aufgabenstellung hat die Anstalt Bitzi keine Zukunft.

3.2. Architekturwettbewerb

Im Sommer 2000 wurde unter der Leitung des kantonalen Hochbauamtes ein Projektwettbewerb zur Erlangung von Vorschlägen für die architektonische Gestaltung der neuen Anstalt erarbeitet und durchgeführt. Die Regierung nahm am 24. Oktober 2000 zustimmend Kenntnis vom Bericht des Preisgerichtes, worin die Weiterbearbeitung des Wettbewerbsprojektes des Planerteams Bollhalder + Eberle AG, Architekten, St.Gallen, und Wieser Stacher AG, Bauingenieure, St.Gallen, empfohlen wurde.

3.3. Bauprojekt und Raumprogramm

Das Raumprogramm sieht die Erstellung von je einem separaten Trakt für die geschlossene Betreuungsabteilung mit zwei Gruppen zu je 8 Insassen sowie einem Trakt für die halboffene Betreuungsabteilung mit drei Gruppen zu je 12 Insassen vor. Ein weiterer separater Trakt ermöglicht eine Mehrzwecknutzung. Das heute bestehende Hauptgebäude wird um den ehemaligen Wohnungsteil reduziert und total umgebaut; es soll der Verwaltung, der therapeutischen und medizinischen Versorgung sowie den Sicherheitsdiensten dienen. Die Räume werden einfach und zweckmässig ausgestaltet und ausgestattet, wobei auf Strapazierbarkeit und Renovierbarkeit insbesondere im Bereich der Betreuungsabteilungen geachtet wird.

Der bereits bestehende Gewerbebau wird mit der Ergänzung von notwendigen sanitären Anlagen und Anpassungen im Bereich der Heizungsanlage im Erdgeschoss nur minimal ausgebaut. Im Bereich der Landwirtschaft ist die Entwicklung der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre abzuwarten, bis konkrete Massnahmen getroffen werden können.

Die Gärtnerei jedoch wird erneuert und den heute üblichen Standards angepasst. Es ist kein Vollausbau vorgesehen da auch hier die künftige Entwicklung abzuwarten ist und erst in einem späteren Zeitpunkt über weitere Ausbaustufen entschieden werden kann. Der Neubau lässt einen weiteren Ausbau mit bescheidenen Investitionen jederzeit zu. So könnten bei einer sich allfällig abzeichnenden Kostenunterschreitung des Gesamtprojektes in hohem Masse wünschbare Ausbauvorhaben (z.B. zwei Folientunnels zu je rund 100'000 Franken) nachträglich durch die Regierung zur Ausführung freigegeben werden.

Die Aufgabe des Projektmanagements wird durch das kantonale Hochbauamt wahrgenommen. Sie bildet mit der Ausübung der Bauherrenvertretung das Bindeglied zwischen der Bauherrschaft (Staat) und den Nutzern (Massnahmenanstalt). Ferner beinhaltet sie die Leitung der Realisation des Bauvorhabens mit der Überwachung der Planung und Ausführung einschliesslich Inbetriebnahme aller Gebäude und bietet Gewähr für die Einhaltung von Kosten, Termin und Qualität.

3.3.1. Neue Zufahrtsstrasse und Umgebung

Die neue Hauptzufahrt zur Massnahmenanstalt erfolgt von Südwesten über den bestehenden Einlenker und die heutige Zufahrtstrasse zur Landwirtschaft. Ein Ausbau ist notwendig, damit auch die Bedürfnisse des allgemeinen landwirtschaftlichen Verkehrs und des Warentransports mit grösseren LKW's abgedeckt werden können. Damit kann die bisherige sehr steile und verkehrstechnisch problematische Zufahrt ersetzt werden. Die insgesamt 22 Parkplätze können in den unmittelbaren Bereich der neuen Zufahrtstrasse gelegt werden.

Die angelegten Pflanzenflächen und Hecken auf dem Anstaltsareal verhindern eine direkte Kontaktaufnahme zwischen den Bewohnern der geschlossenen Betreuungsabteilung und den Bewohnern der halboffenen Betreuungsabteilung.

3.3.2. Haus 1, Umbau bestehendes Hauptgebäude

Durch einen totalen Umbau und den Abbruch des westlichen Kopfbereichs, der früher die Verwalterwohnung aufnahm, kann im bestehenden Hauptgebäude die Verwaltung mit den Sicherheitsdiensten untergebracht werden. Obwohl auf die Erhaltung eines möglichst grossen Teils der bestehenden Bausubstanz geachtet wird, muss die Gebäudehülle neu wärmegeklämt und verputzt werden. Ebenso müssen neue Holz- /Metallfenster mit Verbund-Rafflamellenstoren als Sonnenschutz eingebaut und die Dacheindeckung ersetzt werden.

Im Untergeschoss befinden sich die Räume für Archiv, Technik, EDV, Lager, Effekten sowie zwei Arrestzellen mit Spaziermöglichkeit für die Insassen. Das Erdgeschoss umfasst nebst Hauptzugang mit Empfang, die Sicherheitszentrale, den Kontrollraum, zwei Piketträume, Therapieräume, Bad, Krankenzimmer und Behandlungszimmer. Die eigentlichen Büroräumlichkeiten der Verwaltung mit den Besprechungszimmern sind im Obergeschoss angeordnet. Sämtliche Geschosse sind mit einem Personenlift behindertengerecht erreichbar.

3.3.3. Haus 2, Mehrzweckgebäude

Dieses Gebäude dient hauptsächlich der Energieversorgung der Anstalt sowie den allgemeinen Bereichen wie Verpflegung und Freizeit. Nebst der Energiezentrale sind im Untergeschoss die WC-Anlage für die Insassen, Lager, ein Raum für die Wäsche und die Personalgarderoben angeordnet.

Im Erdgeschoss sind zwei Zugänge geplant: südlich der Zugang für das Personal, die externen Besucher und die Benutzer des Gebäudes im Abendbetrieb, östlich der Zugang für die Insassen. Über den Wartebereich vor dem Esssaal der Insassen führt eine Treppe ins Untergeschoss zum Kiosk und zu den WC-Anlagen für die Insassen sowie ins Obergeschoss zum Andachtsraum, zu den Krafträumen und zum Freizeitraum. Die Grossküche, ein separater Essbereich für das Personal sowie der Esssaal für die Insassen sind im Erdgeschoss vorgesehen.

Der Topografie des bestehenden Geländes angepasst erfolgt die Anlieferung der Küche im 1. Obergeschoss auf der Westseite des Gebäudes. Über eine Wendeltreppe und einen Warenlift können das Erdgeschoss sowie das Untergeschoss erreicht werden. Für die Benutzung der Mehrzweckhalle im 1. Obergeschoss mit den Garderoben und den WC-Anlagen, einem Office und dem Stuhllager dienen als Zugang entweder der Lift oder die südliche Treppenanlage. Ein Werkraum für die Insassen, ein Schulraum sowie ein Raum für eine kleine Bibliothek im

2. Obergeschoss runden das Raumangebot ab. Vom Korridor des 2. Obergeschosses aus ist ein Blick in die zweigeschossige Mehrzweckhalle möglich.

3.3.4. Haus 3, Geschlossene Betreuungsabteilung

Da die Insassen das Gebäude nicht verlassen dürfen, sind im Erdgeschoss für deren Beschäftigung verschiedene Arbeitsräume mit den entsprechenden Nebenräumen sowie der Raum für die hausinterne Wäscherei untergebracht. Im 1. und im 2. Obergeschoss sind je 8 Insassenplätze (Zellen) mit den zugehörigen Nebenräumen vorgesehen (je ein Wohnraum, ein Essraum mit Küche, ein Therapieraum mit angegliedertem Besprechungszimmer sowie ein Raum für den Gruppenleiter). Je Geschoss dient eine vergitterte Terrasse als Spaziermöglichkeit. Eine teilweise Unterkellerung dient den Bedürfnissen der Technik.

3.3.5. Haus 4, Offene Betreuungsabteilung

Für die Insassen der offenen Betreuungsabteilung die in der Landwirtschaft, der Gärtnerei oder im Gewerbe arbeiten, sind im Untergeschoss von aussen her zugänglich die Garderoben mit den Waschräumen vorgesehen. Auch sind im Untergeschoss die vorgeschriebenen Schutzräume und Räume für die Technik untergebracht. Das Erdgeschoss sowie das 1. und das 2. Obergeschoss sind praktisch identisch aufgebaut. Je Geschoss stehen je 12 Insassenplätze mit den dazugehörigen Nebenräumen (Räume für Essen / Wohnen, Gruppenleiter, WC / Dusch-Raum) zur Verfügung. Die hellen Korridorbereiche dienen der Nutzung für verschiedene Freizeitaktivitäten. Das Erdgeschoss ist behindertengerecht erschlossen.

3.3.6. Behindertengerechte Erschliessung

Die einzelnen Gebäude sind in Bezug auf die behindertengerechte Erschliessung differenziert zu betrachten:

- | | |
|---|--|
| – Haus 1, Umbau bestehendes Hauptgebäude: | Lift; alle Geschosse erschlossen. |
| – Haus 2, Mehrzweckgebäude: | Lift; alle Geschosse erschlossen. |
| – Haus 3, Geschlossene Betreuungsabteilung: | Erdgeschoss erschlossen; Obergeschosse optional mit Treppenlift nachrüstbar. |
| – Haus 4, Offene Betreuungsabteilung: | Erdgeschoss erschlossen; Obergeschosse optional mit Treppenlift nachrüstbar. |

3.3.7 Kunst am Bau

Für Kunst am Bau ist ein Betrag in Höhe von Franken 120'000.– eingesetzt. Er setzt sich zusammen aus Fr. 100'000.– für die eigentliche Kunst am Bau und Fr. 20'000.– für Kunst, welche durch Insassen im Zusammenhang mit einem speziellen Projekt realisiert werden kann.

3.4. Energie / Ökologie

3.4.1. Wärmeerzeugung / Wärmebedarf

Zur Wärme-Erzeugung dient eine Stückholzheizung, welche sich im Mehrzweckgebäude befindet. Sie kann 90 Prozent des Jahresenergiebedarfs abdecken. Die restlichen 10 Prozent werden durch eine reine Ölheizung erzeugt. Bereits heute wird der Wärmebedarf teilweise mit einer Stückholzheizung gedeckt. Diese Variante bietet sehr gute Beschäftigungsmöglichkeiten für die Insassen, sei es in der Arbeit im Wald oder auch in der Heizzentrale selbst. Zudem können die vorhandenen jährlich anfallenden Holzmengen aus den eigenen Wäldern damit optimal genutzt werden. Die Neubauten und das sanierte Hauptgebäude werden mittels Bodenheizung erwärmt. Die bestehende Stückholzheizung im Gewerbegebäude wird weiterbenutzt und ergänzt mit einer Ölheizung, welche hauptsächlich den Wärmebedarf der Gärtnerei abdecken wird.

3.4.2. Minergiestandard

Die Richtlinie zur ökologischen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei Bauten ist für alle staatlichen Hoch- und Tiefbauten seit dem 1. März 1999 anzuwenden (RRB 1999/83). Die Werte des Minergiestandards können jedoch bei speziellen Nutzungen (Gefängnisbau) nicht erreicht werden. Der betrieblich notwendige Einbau von Metallfenstern und die Möglichkeit, die Fenster in den Zellen für Frischluft öffnen zu können, lassen die Werte des Minergiestandards nicht erreichen. Das Erfüllen der Grenzwerte gemäss Energieverordnung vom 27.03.2001 (SIA 380/1 Thermische Energie im Hochbau, Ausgabe 2001) ist jedoch garantiert.

4. Baukosten und Kreditbedarf

4.1. Kostenvoranschlag

Der Kostenvoranschlag beruht auf dem Baukostenindex vom 1. April 2002 (110,0 Punkte) und lautet zusammengefasst nach Baukostenplan wie folgt:

Gesamtkosten der einzelnen Gebäude

BKP	Bezeichnung	Neubau / Umbau Häuser 1 - 4	Neubau Gärtnerei	Umbau Gewerbe
0	Grundstück	52'600.–		
1	Vorbereitungsarbeiten	459'900.–		16'300.–
2	Gebäude	14'809'100.–	400'600.–	299'600.–
3	Betriebseinrichtungen	1'919'200.–		
4	Umgebung	1'656'400.–	179'400.–	16'100.–
5	Baunebenkosten	935'900.–	30'000.–	32'500.–
6	Provisorien	81'500.–		
7	Reserve	740'000.–	50'000.–	10'000.–
9	Ausstattung	1'233'400.–		7'500.–
	Anlagekosten	21'888'000.–	660'000.–	382'000.–

Zusammenfassung der Anlagekosten

Neubau / Umbau Häuser 1 – 4	21'888'000.–
Neubau Gärtnerei	660'000.–
Umbau Gewerbe	382'000.–
Anlagekosten gesamt	22'930'000.–

4.2. Erläuterungen zu den einzelnen Positionen

Grundstück

Unter dieser Position sind die Arbeiten im Zusammenhang mit der Erschliessung des Grundstücks durch Werkleitungen erfasst.

Vorbereitungsarbeiten

Diese Position beinhaltet Baugrundsondierungen sowie Abbrucharbeiten am bestehenden Hauptgebäude, im Bereich Gewerbe und an der bestehenden Zufahrt. Im Bereich Gewerbe sind nur einige Wände abzureissen.

Gebäude

Die Gebäudekosten umfassen die Kosten für den Baugrubenaushub, die Rohbauarbeiten, die gesamte Gebäudehülle und die Ausbauarbeiten der Räume. Weiter enthalten sind sämtliche Elektro-, Heizungs-, Lüftungs- und Sanitäranlagen im Gebäude, jedoch ohne die speziellen Sicherheitseinrichtungen.

Betriebseinrichtungen

Darunter fallen zur Hauptsache die Apparate für die Sicherheitseinrichtungen, wie Brandmeldeanlage, Videoüberwachung, Zutrittskontrollanlage etc.

Umgebung

Der Betrag für die Umgebung umfasst die Aufwendungen für Erdbewegungen, Gärtnerarbeiten, das Erstellen der neuen Zufahrtsstrasse zum Anstaltsgelände mit den Parkplätzen, den Signalisationen und den nötigen Entwässerungen sowie die Kanalisationsleitungen ausserhalb der Gebäude.

Baunebenkosten

Die Baunebenkosten beinhalten im Wesentlichen Gebühren und Beiträge, die Kosten für Muster, Modelle und Vervielfältigungen sowie für Versicherungen, Grundsteinlegung, Aufrichte und Einweihung.

Provisorien

Hier sind die Kosten erfasst, die für den Umzug der Verwaltung in Provisorien während der Bauausführung entstehen. Da der Anstaltsbetrieb während den Bauarbeiten weitergeführt wird, ist mit diesen Kosten zu rechnen.

Reserve

Für allfällige unvorhergesehene Aufwendungen wird eine Reserve von rund 4 Prozent der Gesamtkosten eingerechnet.

Ausstattung

Die Ausstattung beinhaltet die Kosten für die Büromöblierung, das Zellenmobiliar, die Ausrüstung der Verwaltung mit den nötigen EDV-Geräten, Regale und Schränke. Weiter sind Reinigungsgeräte, Geschirr und die Beschriftungen enthalten. Für den künstlerischen Schmuck ist ein Betrag von Fr. 120'000.– eingerechnet.

4.3. Bundesbeitrag

Aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) und der dazugehörigen Verordnung (SR 341.1) leistet der Bund Beiträge an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs. Nach den neuen Richtlinien für die Bemessung der Bausubventionen des Bundes, Ausgabe 1. November 2001, wird die Höhe des Baubeitrags aufgrund der Platzkostenpauschale berechnet. Der zurzeit gültige Beitragssatz beträgt 35 Prozent der anrechenbaren Baukosten. Bei diesem Verfahren wird ungeachtet der Höhe der effektiven Baukosten ein bestimmter Betrag je Insassenplatz verbindlich zugesagt. Das Bundesamt für Justiz hat mit seiner Mitteilung vom 12. Juni 2002 einen voraussichtlichen Baubeitrag in der Höhe von rund 7,0 Mio. Franken zugesagt.

4.4. Kennzahlen

Neubau / Umbau Häuser 1 - 4	Einheit	Häuser 1 - 4	Saxerriet
Geschossfläche SIA 416	m ²	6'649	9'578
Investitionskosten BKP 2 (Gebäude)	Fr./m ²	2'227	2'245
Volumen SIA 116	m ³	21'817	37'658
Investitionskosten BKP 2 (Gebäude)	Fr./m ³	679	571
Investitionskosten BKP 2+3 (Gebäude + Betriebseinrichtungen)	Fr./m ³	766	618

Beim Vergleich der Kennzahlen ist zu berücksichtigen, dass die Strafanstalt Saxerriet insgesamt 120 Plätze (Bitzi 52) aufweist, die einzelnen Trakte grösser sind, der Umbauanteil an den Gesamtkosten viel kleiner ist, jedoch die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur und Sicherheitseinrichtungen praktisch gleich hoch sind (aber auf 120 Plätze verteilt werden können). Ferner erfolgt die Versorgung mit Wärme im Saxerriet aus einer bestehenden Heizzentrale, wobei für die Bitzi eine eigene Heizzentrale nötig ist.

4.5. Kreditbedarf

Der Kreditbedarf zulasten des Staates errechnet sich wie folgt:

	in Franken
Anlagekosten gesamt	22'930'000.–
abzüglich zu erwartender Bundesbeitrag	7'019'800.–
Kreditbedarf (Preisstand 1. April 2001)	15'910'200.–

(davon werterhaltende Kosten Fr. 1'600'000.–)

Von den Gesamtkosten entfallen rund 1,6 Mio. Franken auf werterhaltende Massnahmen, also auf Ersatzinvestitionen und Massnahmen des Unterhalts, die erforderlich sind, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Diese Kosten beziehen sich auf das Haus 1, Umbau bestehendes Hauptgebäude. Es sind dies hauptsächlich die Erneuerung sämtlicher Installationen, die Wärmedämmung der Fassade, das Ersetzen der Fenster und die Auswechslung der Dacheindeckung. Für das Gesamtprojekt resultieren somit wertvermehrnde Aufwendungen von rund 21,3 Mio. Franken.

4.6. Bauteuerung

Der Kostenvoranschlag beruht auf dem Baukostenindex vom 1. April 2002 (110,0 Punkte; Basis 1998). Die Bauzeit beträgt rund zwei Jahre. Da die Ausführung der Bauarbeiten unter voller Aufrechterhaltung des Betriebs erfolgen muss, ist eine Etappierung nötig. Teuerungsbedingte Mehrkosten können daher nicht ausgeschlossen werden.

5. Personal- und Betriebskosten

5.1. Personalbedarf

Das Betreiben einer Massnahmenanstalt ist personalintensiv. Die Insassen sind in den Wohngruppen durch Fachleute zu betreuen. Während der Arbeit sind sie angemessen zu beschäftigen oder auszubilden. In der geschlossenen Abteilung sind diese Aufgaben unter gesicherten Bedingungen während des ganzen Jahres rund um die Uhr zu erfüllen. Der gesamte Stellenplan beläuft sich nach dem derzeitigen Planungsstand auf 50 Vollzeitstellen. Diese teilen sich wie folgt auf:

Tätigkeitsbereich	Anzahl Stellen
Direktion / Sekretariat und Buchhaltung	2,5
Leitung Vollzug / Betreuungspersonal	24
Sicherheitsdienst	8
Leitung Beschäftigung / Arbeitsbereich	15,5
Total	50,0

Gegenüber dem heutigen Stellenplan mit 16 Stellen (Anstaltsbetrieb 9, Gewerbe 2, Gutsbetrieb 5 Stellen) ergibt sich demgemäss voraussichtlich eine Erhöhung um 34 Stellen.

5.1.1. Betreuungspersonal

Die Leitung Vollzug (1 Stelle) ist verantwortlich für die fachgerechte Durchführung des Betreuungsvollzugs, für die Koordination der sozialpädagogischen mit der therapeutischen Arbeit und für das sinnvolle Zusammenwirken der geschlossenen mit der halboffenen Betreuungsabteilung. Sie unterstützt das Betreuungspersonal in fachlicher Hinsicht.

Das Betreuungspersonal in den Wohnbereichen verfügt über eine spezialisierte Fachausbildung in Sozialpädagogik, Sozialarbeit, Psychiatriepflege, Psychologie oder Pädagogik. Den unterschiedlichen Störungsbildern der Insassen kann so am wirksamsten begegnet werden.

5.1.2. Offene Betreuungsabteilung

Die Betreuung auf der offenen Betreuungsabteilung wird mit 3,6 Stellen je Gruppe realisiert. Der Vormittagsdienst wird von einer Betreuungsperson für alle 3 Gruppen wahrgenommen. Es geht im Wesentlichen um die Morgenkontrolle, das Entgegennehmen und das Entscheiden des weiteren Prozederes bei Krankmeldungen und das Überwachen der Mittagsmahlzeit. Die restliche Zeit dient der Organisation der Wohngruppenarbeit, dem Verfassen von Berichten sowie Gesprächen mit Insassen, Werkmeistern und externen Fachleuten. Der Nachmittagsdienst ist zuständig für die Betreuung nach der Arbeitszeit bis zum Einschluss der Insassen am Abend.

An Wochenenden gelten andere Dienstzeiten. Bei besonderen Anlässen oder Freizeitunternehmungen ist die Anwesenheit von zwei Betreuern erforderlich.

5.1.3. Geschlossene Betreuungsabteilung

Je Gruppe sind 6 Mitarbeitende vorgesehen. Im Gegensatz zur offenen Betreuungsabteilung leistet auf beiden Gruppen je eine Person Vormittagsdienst.

Am Wochenende gelten besondere Regelungen. Wenn am Samstag die Insassen im Haushalten (putzen, kochen, Wäsche besorgen) angeleitet und am Sonntag Freizeitaktivitäten unternehmen oder Besuche abgewickelt werden, sind jeweils zwei Betreuungspersonen erforderlich.

5.1.4. Nachtdienst

Das Betreuungspersonal der beiden Betreuungsabteilungen ist zusammen mit dem Sicherheitsdienst auf der Zentrale auch für den Nachtdienst verantwortlich. Eine Betreuungsperson schläft im Pikettzimmer und kann von der Zentrale aufgeboden werden, wenn sich ein Problem mit einem Insassen nicht über die Gegensprechanlage lösen lässt oder andere Vorkommnisse ihre Präsenz erfordern.

5.1.5. Sicherheitsdienst

Der Sicherheitsdienst mit 8 Stellen ist zuständig für den Betrieb der Zentrale, die während 24 Stunden besetzt sein muss. Er besorgt im übrigen Insassentransporte, macht Kontrollgänge und übernimmt Hauswartfunktionen. Er ist insbesondere auch zuständig für die Arrestanten, die Verpflegung der Kranken im Krankenzimmer, die Überprüfung der Insassen bei Ein- und

Austritt sowie die Kontrolle der Besucher und des Postverkehrs. Bei Notfalleinsätzen kommt in erster Linie der Sicherheitsdienst zum Einsatz.

5.1.6. Personal Betriebe

Die Leitung Beschäftigung (1 Stelle) akquiriert und disponiert die Aufträge und ist zuständig für den Insasseneinsatz sowie für die Material- und Gerätebeschaffung.

In jeder Berufssparte sind ausgebildete Fachleute gefragt, damit wertvolle Produkte hergestellt und qualitativ gute Dienstleistungen erbracht werden können. Die Fachleute brauchen aber auch Verständnis und Fachkompetenz für den nicht immer einfachen Umgang mit den Insassen. Sie werden intern aus- und weitergebildet, besuchen berufsbegleitend Kurse am Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Straf- und Massnahmenvollzugspersonal und tauschen sich mit dem therapeutischen Personal aus.

5.1.7. Landwirtschaft / Forst

Diese Betriebszweige werden von 3 Mitarbeitenden geführt. Es können mindestens 7 Insassen ganzjährig beschäftigt werden. Es können Anlehren und auch Lehren angeboten werden.

5.1.8. Gärtnerei

Die Gärtnerei wird von 2 Mitarbeitern geführt. Sie bietet Ganzjahresarbeitsplätze für insgesamt 6 Insassen an. Die Arbeitsplätze umfassen Beschäftigung sowie Anlehre und Lehre.

5.1.9. Schreinerei / Restaurierung

2 Mitarbeiter führen den Betrieb und beschäftigen wenigstens 7 Insassen. Es können Anlehren absolviert werden.

5.1.10. Schlosserei / Recycling

1,5 Mitarbeiter beschäftigen 8 Insassen. Serien- bis anspruchsvolle Arbeiten werden ausgeführt.

5.1.11. Konfektionierung / Verpackung / Atelier

1,5 Mitarbeiter beschäftigen 5 Insassen. Es handelt sich um einfache Arbeitsvorgänge, die auch von Insassen mit geringer Leistungsfähigkeit ausgeführt werden können.

5.1.12. Küche / Hausdienst

Diese Bereiche werden von 2,5 Mitarbeitern betreut. In der Küche werden 2, im Hausdienst 1 Insasse beschäftigt. In der Küche ist es möglich, eine Lehre oder Anlehre zu absolvieren. Die Hauptarbeit des Hausdienstes wird in den Gruppen geleistet, so dass für die Gesamtbelange nur 1 Insasse beschäftigt wird. Im Winter ist der Hausdienst auch für die Besorgung der Heizung zuständig. Er wird von Insassen aus andern Bereichen wie Forst oder Schreinerei unterstützt.

5.1.13. Beschäftigung im geschlossenen Bereich

2 Mitarbeiter leiten die Beschäftigung im geschlossenen Bereich. Es müssen insgesamt 16 Insassen beschäftigt werden. Die Palette reicht von einfachen industriellen Arbeiten bis zu kreativen Tätigkeiten. Für ganz schwierige und gestörte Insassen stehen Einzelarbeitsplätze zur Verfügung.

5.1.14. Therapeutisches Personal

Die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der therapeutischen Behandlung der Insassen werden durch auswärtige Fachleute erbracht, die im Auftragsverhältnis angestellt werden.

5.1.15. Schulung / Weiterbildung

Auch wenn bei der Schulung und Weiterbildung der Insassen das Gros von den angestellten Betreuerinnen und Betreuern geleistet werden kann, wird der punktuelle Beizug von Spezialisten in Schulung und Weiterbildung unumgänglich sein. Zu denken ist an Stützunterricht in Anlehr- und Lehrverhältnissen oder auch Schulung in Informatik.

5.2. Betriebliche Kosten

Aufgrund der nachfolgend aufgezeigten Berechnung beläuft sich der mutmassliche Aufwand der neuen Massnahmenanstalt Bitzi auf Fr. 6'987'700.– je Jahr. Dem stehen mutmassliche Erträge von Fr. 6'639'930.– gegenüber. Die Erträge resultieren hauptsächlich aus den Kostgeldern der einweisenden Kantone, daneben aus den – aus Erfahrungswerten geschätzten – Erträgen aus Guts- und Gewerbebetrieben. Die Kostgelder beruhen auf Annahmen, die aufgrund des zu erwartenden Aufwandes und der mutmasslichen weiteren Erträge, insbesondere aus Guts- und Gewerbebetrieben, festgelegt werden. Sie werden von der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission auf Antrag des Kantons St.Gallen fixiert, allerdings ohne dass im Konkordat verbindliche Berechnungsregeln gelten würden. Im heutigen Zeitpunkt kann daher noch keine verbindliche Aussage über die dannzumalige Höhe der Kostgelder gemacht werden. Um dennoch möglichst verlässliche Aussagen über die mutmasslichen Betriebsergebnisse machen zu können, wird einstweilen im Sinn realistischer Annahmen mit einem Tageskostgeldansatz von Fr. 440.– für die geschlossene und mit einem solchen von Fr. 330.– für die offene Betreuungsabteilung gerechnet. Die Anstalt Bitzi ist damit zwar teurer als die in der Schweiz einzig vergleichbare Massnahmenanstalt St.Johannsen (geschlossene Abteilung: Fr. 412.–; halboffene Abteilung: Fr. 310.– je Tag); dies erscheint jedoch angesichts der Neuerstellung der Anstalt als gerechtfertigt. Dabei sind die Kostgeldeinnahmen in der nachfolgenden Übersicht auf der Basis einer durchschnittlichen Belegung der Plätze von 85 Prozent berechnet. Die Massnahmenanstalt St.Johannsen ist allerdings seit Jahren voll ausgelastet.

Aufgrund des erwähnten Stellenplans, der errechneten Investitionskosten, der geschätzten Betriebskosten sowie der mutmasslichen Erträge und gestützt auf Erfahrungswerte bei vergleichbaren Anlagen präsentiert sich die Betriebsrechnung etwa wie folgt (in Franken):

AUFWAND

Personalaufwand	Stellen	Ansatz		Bemerkungen
Verwaltung / Betreuung	26.5	110'000	2'915'000	inkl. Soz.Leist
Sicherheit	8.0	80'000	640'000	inkl. Soz.Leist
Betriebe	15.5	80'000	1'240'000	inkl. Soz.Leist
Therapie			222'000	
Psychiatrische Versorgung, 1/3 Oberarzt, Einzel, Gruppentherapie				
Schulung/Weiterbildung			8'000	
Sachaufwand	Tage	Ansatz		
Verpflegung (Verpflegungstage)	16'133	8.80	142'000	
Insassenarbeit (Arbeitstage)	11'300	24.00	271'200	
Heizung / Lüftung / Wasser			36'000	
Elektrische Energie			50'000	
Unterhalt Haustechnik / Service			33'000	
Unterhalt Sicherheitsanlagen			12'000	
Baulicher Unterhalt			15'000	

Übriger Sachaufwand			263'000	
Zins und Amortisation Gebäude	15'700'000	6.4012%	1'005'000	25 Jahre / 4%
Zins und Amortisation Einrichtungen	1'100'000	12.3291%	135'500	10 Jahre / 4%
Total Aufwand			6'987'700	

ERTRAG

Kostgelder	Verpflegungs- tage	Ansatz	
Geschlossene Betreuungsabteilung (100% = 5840 VT) Auslastung Annahme 85%	4964	440	2'184'160
Offene Betreuungsabteilung (100 % = 13140 VT) Auslastung Annahme 85%	11169	330	3'685'770
Betriebe			
Landwirtschaft und Forst			160'000
Gärtnerei			150'000
Schreinerei			150'000
Schlosserei/Recycling			100'000
Konfektionierung/Atelier			80'000
Ateliers Geschlossene Betreuungsabteilung			80'000
Übrige Erträge			50'000
Mietzinse / Fahrzeugentschädigungen / usw.			
Total Ertrag			6'639'930
Differenz			-347'770

Der Fehlbetrag von Fr. 347'700.– liegt in einer Grössenordnung, der in den vergangenen Jahren bereits für die bestehende Anstalt aufgewendet werden musste. Er beträgt rund einen Drittel der Zins- und Amortisationskosten der neuen Anstalt. Um eine vollständige Kostendeckung zu erreichen, müssten die Kostgelder bei den getroffenen Annahmen auf Fr. 486.– je Tag für die geschlossene und Fr. 341.– für die offene Betreuungsabteilung angesetzt werden. Insbesondere im Bereich der geschlossenen Betreuungsabteilung bestünde damit die Gefahr, dass die «Konkurrenzfähigkeit» der Anstalt eingeschränkt würde und die einweisenden Stellen auf Angebote in anderen Anstalten ausweichen könnten, wo einerseits den Verurteilten nicht die sachgerechte Behandlung zuteil würde und wo andererseits die Sicherheit der Öffentlichkeit und des dortigen Personals gefährdet sein könnte. In diesem Sinn kann und muss der Straf- und Massnahmenvollzug für den Standortkanton unter den gegebenen Umständen nicht selbsttragend sein. Auch die anderen Konkordatskantone, die auf ihrem Gebiet Anstalten führen, tragen aufgrund der einheitlich festgelegten Kostgelder Betriebsdefizite. Diese werden im Sinn eines Standortbeitrags, namentlich aus Überlegungen der Wertschöpfung (Arbeitsplätze, Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen usw.), von den Konkordatskantonen akzeptiert. Es wird sich zeigen müssen, wie weit im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA eine Vollkostenrechnung möglich sein wird.

Die Inbetriebnahme der neuen Massnahmenanstalt bis zu einer Vollbelegung ist ein Aufbauprozess, der sich schätzungsweise über 2 Jahre erstrecken wird. Dies hat einerseits bauliche Gründe, weil die Verwaltung während des Umbaus des Verwaltungsgebäudes die Räumlich-

keiten einer Gruppe beziehen muss. Andererseits sind es betriebliche Gründe. Die einzelnen Gruppen mit dem entsprechenden Personal können nur gestaffelt in Betrieb genommen werden. Die Insassen der heutigen Anstalt müssen umplatziert und die neue Klientel sukzessive übernommen werden. Während dieser Zeit sind somit Mindereinnahmen bei den Kostgeldern, aber auch Minderausgaben beim Personal zu erwarten.

6. Finanzrechtliches

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Grossen Rates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe für wertvermehrende Aufwendungen von 3 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum.

Der Ausbau und die Erneuerung der Anstalt Bitzi sowie die Umwandlung in eine Massnahmenanstalt bewirken Ausgaben zu Lasten des Staates von Fr. 15'910'200.–, sofern der Bundesbeitrag in erwarteter Höhe ausgerichtet wird. Von den Gesamtkosten betragen die wertvermehrenden Aufwendungen im Sinn des Gesetzes Fr. 14'310'200.–. Der Grossratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum. Die Regierung wird zwischen der ersten und der zweiten Lesung im Grossen Rat die Zusage des Bundesbeitrages einholen.

7. Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Grossratsbeschluss über die Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt

Entwurf der Regierung vom 13. August 2002

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. August 2002 Kenntnis genommen und beschliesst:

1. Projekt und Kostenvoranschlag von Fr. 22'930'000.– für die Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt werden genehmigt.
2. Zur Deckung der Kosten wird nach Abzug des zu erwartenden Bundesbeitrags von Fr. 7'019'800.– ein Kredit von Fr. 15'910'200.–, davon Fr. 1'600'000.– werterhaltende Aufwendungen, gewährt.

Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2004 innert 10 Jahren abgeschrieben.

3. Über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht voraussehbare Umstände zurückgehen, beschliesst der Grosse Rat endgültig.

Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind nicht zustimmungsbedürftig.

4. Die Regierung wird ermächtigt, Änderungen am Projekt zu beschliessen, soweit diese aus betrieblichen oder architektonischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt dadurch nicht wesentlich umgestaltet wird.
5. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.¹

¹ Art. 7 RIG, sGS 125.1.