

Kantonalgefängnis, Frauenfeld

Provisorium Haftzellen

Dokumentation zum Objektkredit als Beilage zur Budgetbotschaft 2025

Frauenfeld, 10. September 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Projektbeschrieb	6
4.	Kostenübersicht	7
5.	Termine	7
6.	Projektdokumentation	8

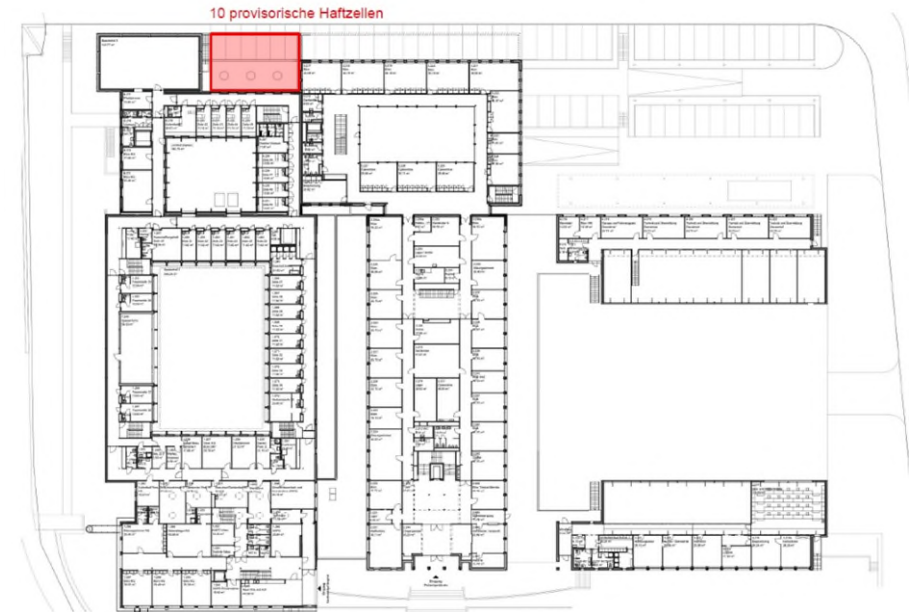
1. Zusammenfassung

Im Kanton Thurgau stehen aktuell 67 Haftplätze zur Verfügung: 56 im Kantonalgefängnis in Frauenfeld und 11 im Regionalen Untersuchungsgefängnis (RUG) Kreuzlingen. Rund 12 Behörden können Inhaftierte in das Gefängnis einweisen und es sind knapp 10 verschiedene Haftarten zu bewältigen. Gemäss Artikel 123 der Bundesverfassung obliegt der Straf- und Massnahmenvollzug den Kantonen. Derzeit kann der Kanton Thurgau diesen Grundauftrag nicht vollumfänglich erfüllen.

Im Kantonalgefängnis liegt die Belegung seit September 2023 zum Teil deutlich über 100 %. Im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft besteht seit Januar 2023 eine anhaltende Überbelegung, weshalb seitdem das Überbelegungskonzept aktiviert ist. Nebst der Aktivierung des Überbelegungskonzepts, mussten zudem ausserkantonale Platzierung vorgenommen werden. Die Überbelegung hat grossen Einfluss auf den Gesamtbetrieb (Inhaftierte, Mitarbeitende, Arbeitspartner) und ist für alle Beteiligten sehr belastend. Zellen müssen mit mehreren Personen belegt und die gesetzlichen Trennungsvorschriften können nicht mehr eingehalten werden (wie z.B. Untersuchungshaft Phasen 1 und 2, Strafvollzug, Geschlechtertrennung, Ausschaffungshaft). Die Platzierung in ausserkantonalen Vollzugseinrichtungen ist aufgrund der schweizweit angespannten Situation und wegen dem hohen Organisations- und Transportaufwand kaum umsetzbar (Koordination Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte). Um bis zur geplanten Realisierung des Kantonalen Polizei- und Gefängniszentrums Thurgau (KPGZ TG) der Überbelegung entgegenzuwirken und dem gesetzlichen Auftrag nachkommen zu können, sollen innerhalb des Gefängnisperimeters baldmöglichst 10 provisorische Haftzellen erstellt werden.

Die Arbeiten sollen unter laufendem Betrieb über den Zeitraum von ca. Sommer 2025 bis Frühjahr 2026 durchgeführt werden.

Für die provisorischen Haftzellen und die entsprechenden Anpassungen im Kantonalgefängnis Frauenfeld beantragt der Regierungsrat einen Objektkredit über 4.95 Mio. Franken als gebundene Ausgabe. Die Summe basiert auf einem Vorprojekt mit Kostenschätzung. Aufgrund der Dringlichkeit konnte noch kein Bauprojekt mit Kostenvoranschlag erstellt werden.



Situation Areal Kantonalgefängnis und Kantonspolizei in Frauenfeld mit geplanten Provisorien

2. Ausgangslage

Bereits Anfang 2023 konnte im Kantonalgefängnis Frauenfeld eine steigende Zahl von Inhaftierungen festgestellt werden. Gemäss Monitoring des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug wurde im Januar 2023 (Stichtag Statistik) eine Belegung von 91 % ermittelt. Die Werte haben sich seit Januar 2023 wie folgt entwickelt:

Januar 2023	91 %
Februar 2023	107 %
März 2023	95 %
April 2023	79 %
Mai 2023	86 %
Juni 2023	93 %
Juli 2023	96 %
August 2023	95 %
September 2023	107 %
Oktober 2023	113 %
November 2023	109 %
Dezember 2023	111 %
Januar 2024	120 %
Februar 2024	113 %

Für das Betriebsjahr 2023 ergibt sich somit eine durchschnittliche Auslastung von 99 %. Es wurden insgesamt 20'241 Aufenthaltstage ermittelt. Das ist eine deutliche Steigerung gegenüber den Jahren 2021 (18'397 Aufenthaltstage) und 2022 (15'662 Aufenthaltstage). Die Auslastungen in den Monaten Januar 2023 bis August 2023 wirken vorerst nicht ungewöhnlich. Es ist jedoch zu beachten, dass das Kantonalgefängnis jede Art von Haftarten unterbringt (Strafvollzug, Untersuchungshaft Phasen 1+2, Sicherheitshaft, vorläufige Festnahmen, Polizeigewahrsam, ausländerrechtliche Administrativhaft, etc.). In der Abteilung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft musste bereits im Januar 2023 das Überbelegungskonzept aktiviert werden. Aufgrund der hohen Zahl der Inhaftierungen ist dieses Überbelegungskonzept bis heute aktiv. Nachfolgend wird noch näher ausgeführt, was das konkret bedeutet.

Gefängnisse sollten generell nur zu 85 % ausgelastet sein, um bei Ereignissen flexibel reagieren zu können. Auslastungen über 85% gelten bereits als Überbelegungen. Das sind der Realität entsprechende Erfahrungswerte, da

die Gefängnisse verpflichtet sind polizeiliche Verhaftungen (auch grössere Gruppen) unterzubringen. Im Fall einer 100% Belegung besteht keine Möglichkeit zur Aufnahme. Gemäss Artikel 123 der Bundesverfassung obliegt der Straf- und Massnahmenvollzug den Kantonen. Daher sind die Kantone dafür verantwortlich, die von ihren Gerichten, Ämtern und Vollzugsbehörden angeordneten Strafen und Massnahmen durchzusetzen und den Vollzug sicherzustellen. Derzeit kann der Kanton Thurgau diesen gesetzlichen Auftrag, wegen der andauernden Überbelegungssituation, nicht immer vollumfänglich erfüllen, weder in der strafprozessualen Haft, noch im Strafvollzug. Kurzfreiheitsstrafen/Ersatzfreiheitsstrafen müssen abgewiesen und Untersuchungshaft in externen Einrichtungen vollzogen werden. Dies hat weitreichende Konsequenzen: Die Abweisung von Kurzfreiheitsstrafen führt lediglich zu einer Verschiebung der Vollstreckung, die zu einem späteren Zeitpunkt dennoch erfolgen muss und somit das Kapazitätsproblem nur verzögert. Unter Umständen kann auch die Vollstreckungsverjährung eintreten. Die Auslagerung der Untersuchungshaft in andere Kantone verursacht hohe Kosten und erheblichen administrativen Aufwand für alle beteiligten Behörden.

Mit der aktuellen Belegung ist die Kapazität des Kantonalgefängnisses deutlich überschritten. Die anhaltende Überbelegung hat grossen Einfluss auf den Gesamtbetrieb sowie Konsequenzen für die einzelnen Gruppen, die sich im Gefängnisbetrieb befinden oder im direkten Verhältnis dazu stehen.

- *Gruppe 1, Inhaftierte:* Aufgrund der anhaltenden Überbelegung müssen diverse Räumlichkeiten wie beispielsweise die Aufenthalts-, Schul- und Arbeitsräume zu Zellen umfunktioniert werden. Dies sieht das aktuelle Überbelegungskonzept vor. Mit diesen improvisierten Massnahmen ist das Kantonalgefängnis zwar kurzfristig in der Lage, eine Inhaftierungswelle aufzunehmen, jedoch werden Inhaftierte, insbesondere der Abteilung Untersuchungshaft, in ihrem Vollzugsalltag stark eingeschränkt. Konkret können sie keinen Schulbesuch wahrnehmen oder einer Arbeit in einer Arbeitsräumlichkeit nachgehen. Bei einer Belegung des Aufenthaltsraums beschränkt sich der soziale Kontakt zu anderen Inhaftierten auf den teilweise sehr kurzen Hofgang, wodurch die gesetzlichen Sozialzeiten nicht eingehalten werden können. Zudem führt die durch die Überbelegung entstandene, minimierte Tagedstruktur dazu, dass bei Konflikten keine Ausweichmöglichkeiten mehr bestehen.

- *Gruppe 2, Personal:* Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen eine erhöhte Zahl an Bewegungen (Ein- und Austritte) bewältigen. Die professionelle Beziehungsarbeit mit den Inhaftierten kann bei einer Überbelegung nur reduziert wahrgenommen werden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stossen vor allem mit den Bewegungen wie Ein- und Austritte, aber auch mit einer Vielzahl an Insassenterminen (Besuche, Einvernahmen, externe Termine, Arzt etc.) an ihre Kapazitätsgrenzen. Sicherheitsrelevante Aufgaben wie Zellenkontrollen, aber auch Gespräche, die im Zusammenhang mit der professionellen Betreuungsfunktion stehen, werden teilweise stark vernachlässigt.
- *Gruppe 3, Betrieb:* Insbesondere die Überbelegung in der Abteilung Untersuchungshaft ist problematisch. Mit einer anhaltenden Überbelegung in Frauenfeld und Kreuzlingen wurde ein Ausweichen aufgrund Kollusionsgefahr nicht mehr möglich. In solchen Fällen muss auf ausserkantonale Vollzugsbetriebe ausgewichen werden, was nicht immer möglich ist und entsprechende Kosten nach sich zieht. Hinzu kommen erhebliche Mehraufwände und Mehrkosten bei den Zuführungen, die bei sämtlichen Einvernahmen, Gerichtsterminen und Besuchen zu erfolgen haben. Gewisse Termine bedingen Übernachtungen der zugeführten Insassen, wobei – um Kollusionsgefahren zu umgehen – Zellen anderer Haftformen kurzfristig blockiert werden. Unter dem Aspekt der Sicherheit stellt eine Überbelegung ein klar erhöhtes Risiko dar. Sicherheitstechnisch befindet sich das Kantonalgefängnis auf einem hohen Standard, jedoch kann, was die Inhaftierten betrifft, nicht mehr ausgewichen werden. Mit den steigenden Zahlen von psychisch auffälligen Inhaftierten steigt auch das Risiko der Fremd- und Eigengefährdung stark an.
- *Gruppe 4, Externe Arbeitspartner:* Die Überbelegung hatte bereits im Jahr 2023 grosse Auswirkungen auf Verhaftungen und Unterbringungen seitens der Kantonspolizei. Aufgrund der andauernden Überbelegungssituation ist das Kantonalgefängnis nicht in der Lage, genügend Haftkapazitäten für polizeiliche Verhaftungsaktionen oder Schwerpunktbildungen zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der angespannten Situation mussten Lösungsvarianten gesucht werden, wie der anhaltenden Überbelegung entgegengewirkt werden kann.

Dabei standen der Mensch (Personal/Inhaftierte), die behördlichen Bedürfnisse, der Betrieb (Möglichkeiten/Grenzen) sowie finanzielle Aspekte im Mittelpunkt.

- *Variante 1: Platzierungen in ausserkantonalen Vollzugseinrichtungen:* Diese Variante wird durch ausserkantonale Entscheidungen stark beeinflusst. Aktuell haben alle Kantone der Konkordate Ostschweiz (OSK) sowie der Nordwest- und Innerschweiz (NWI) ebenfalls anhaltende Voll- oder Überbelegungen. Insbesondere die Gesamtsituation der Untersuchungshaft wurde mit der bis anhin nur teilweisen Inbetriebnahme des Gefängnisses Zürich West und durch die Schliessung des Gefängnisses Pfäffikon ZH stark beeinflusst. Für die Kantone Thurgau, Schaffhausen sowie St. Gallen wurden Ausweichmöglichkeiten so teilweise oder gänzlich verunmöglicht. Eine ausserkantonale Platzierung ist abhängig von den Kapazitäten sowie der Aufnahmebereitschaft des jeweiligen Kantons. Zudem verursacht eine ausserkantonale Platzierung entsprechende Kosten (Fr. 195 pro Person und Tag) sowie zusätzlich erhebliche Organisations- und Transportaufwände für die Gefängnisbetriebe, die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaften und die Gerichte.
- *Variante 2: Erstellung eines Provisoriums auf externem Gelände (grüne Wiese):* Diese Variante ist mit erheblichen baulichen und betrieblichen Kosten verbunden. Im Kontext der Vorplanungen des Kantonalen Polizei- und Gefängniszentrums Thurgau (KPGZ TG) wurde die Thematik eines Provisoriums bereits diskutiert, mit einer Machbarkeitsstudie überprüft und aufgrund der gewichtigen Aufwände und Konsequenzen verworfen.
- *Variante 3: Erstellung Provisorium innerhalb des Gefängnisareals:* Nach Prüfung verschiedener Standorte auf dem Areal hat eine Machbarkeitsstudie aufgezeigt, dass provisorische Haftplätze mit einem Anbau im Nordwesten grundsätzlich realisierbar sind. Es können zehn Haftplätze für die Untersuchungshaft erstellt werden, um die Kapazität zu erhöhen und gleichzeitig die strikten Trennungsvorschriften innerhalb der einzelnen Untersuchungshaft-Phasen besser gewährleisten zu können. Die baulichen und betrieblichen Aufwände sind geringer als bei einem Provisorium auf einem externen Gelände.

Anhand der Auslegeordnung wurde die Variante 3 favorisiert und ein Vorprojekt für die Erstellung von zehn provisorischen Zellen auf dem nordwestlichen

Gefängnisareal erstellt. Mit diesem Vorhaben kann einerseits der anhaltenden, akuten Überbelegung schnellstmöglich entgegnet und andererseits – bis zur Erstellung des Kantonalen Polizei- und Gefängniszentrums Thurgau (KPGZ TG) – ein wichtiger Puffer für die Haftplatzkoordination gewonnen werden. Des Weiteren können Überbelegungen nicht nur in der Untersuchungshaft, sondern auch im geschlossenen Strafvollzug aufgefangen werden, indem diese Vollzugsformen je nach Bedarf in den entsprechenden Gebäudeteilen untergebracht werden.

Sollte sich die Belegungssituation wider Erwarten entspannen, können freie Haftplätze unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit an ausserkantonale Arbeitspartner kurz- und/oder langfristig vermietet werden. Primär gilt es jedoch der anhaltenden Überbelegung entgegenwirken zu können, was heute nicht möglich ist.

3. Projektbeschreibung

Die geplanten baulichen Massnahmen konzentrieren sich auf eine zweigeschossige Erweiterung im Nordwesten des Kantonalgefängnisses. Dabei werden in der Abteilung Untersuchungshaft im Erd- sowie Obergeschoss je ein separater Korridor mit je fünf Haftzellen angebaut. So entstehen neu zwei separat abtrennbare Bereiche, die eine bessere und vorschriftsgemässe Trennung innerhalb der Untersuchungshaft ermöglichen. Die betrieblich günstige Anordnung bedingt jedoch eine Zellenausrichtung zum Aussenbereich. Deshalb sind zusätzliche Massnahmen bezüglich Sicherheit, Sicht- und Lärmschutz notwendig, um die Kontaktaufnahme gegen aussen zu verhindern.

Da die Haftzellen aus betrieblichen Gründen dem üblichen Sicherheitsstandard genügen müssen, werden sie wie die bestehenden Bauten in Massivbauweise ausgeführt. Als Grundkonstruktion werden vorfabrizierte Betonelemente einer für Haftzellen spezialisierten Fachfirma verwendet. Für die entsprechende Fundation sind örtliche Massnahmen an der bestehenden Bausubstanz notwendig. Sämtliche haustechnischen Anlagen wie Elektro, Heizung, Lüftung, Sanitär und Kanalisation werden innerhalb der bestehenden Gebäude an die Systeme angeschlossen und entsprechend angepasst.

Die Provisorien werden mit dem identischen Sicherheitsdispositiv wie das bestehende Kantonalgefängnis ausgestattet. Dies bedingt eine Erweiterung, Anpassung und teilweise eine Erneuerung der Sicherheitssysteme (Installation, Hard- und Software). Die Sicherheitssysteme umfassen Sicherheitsleitsystem, Einbruchmeldeanlage, Zutrittskontrolle, Verschlusstechnik, Videoüberwachungsanlage, Aufseherkommunikationsanlage, Zellenkommunikationsanlage, Personenschutzsystem mit Zonenbildung, Brandmeldeanlage, Gitterüberwachung sowie Fassaden- und Dachüberwachungsanlagen. Während der Bauphase sind zudem spezifizierte Überwachungen notwendig, um die Bauarbeiten unter Betrieb durchführen zu können.

Der Ausbau und die Ausstattung der Zellen orientiert sich an den Vorgaben für Justizeinrichtungen und ist einfach und zweckmässig. Die Aussenhülle wird soweit möglich in provisorischem Charakter ausgebildet. Als Sicht- und Sicherheitsschutz wird ein überwachter, blickdichter Abschluss zur Riedstrasse erstellt.

4. Kostenübersicht

Kostenschätzung nach BKP

Kostengenauigkeit +/- 10 %, Preise inkl. 8.1 % MWST., Angabe in Fr., Kostenstand April 2024.

BKP 1	Vorbereitungsarbeiten	160'000
BKP 2	Gebäude	3'750'000
	21 Rohbau 1	1'950'000
	23 Elektroanlagen	800'000
	24 HLK-Anlagen	20'000
	25 Sanitäranlagen	30'000
	29 Honorare	950'000
BKP 3	Betriebseinrichtungen	inklusive
BKP 4	Umgebung	50'000
BKP 5	Baunebenkosten	390'000
BKP 6	Reserven Projektrisiken	600'000
BKP 9	Ausstattung	inklusive
	Total Kosten	4'950'000

Die unter BKP 6 enthaltenen Reserven für Projektrisiken sind aufgrund der frühen Planungsphase (Vorprojekt) und dem Bauen unter Betrieb in einer Justizeinrichtung erforderlich.

Das Bundesamt für Justiz begleitet die Planungen. Da die provisorischen Zellen in der Abteilung der Untersuchungshaft liegen und deshalb voraussichtlich nur für diese Haftart genutzt werden, kann das Bundesamt aktuell keine Baubeiträge sprechen. Baubeiträge werden nur für den Straf- und Massnahmenvollzug gewährt. Allfällige Baubeiträge sind aber denkbar, falls sich die

effektive Belegung ändern würde. Die entsprechende Prüfung und Bestimmung des Baubeitrages wird jedoch erst nach dem Rückbau der Provisorien und der ausgewiesenen Belegungsstatistik erfolgen.

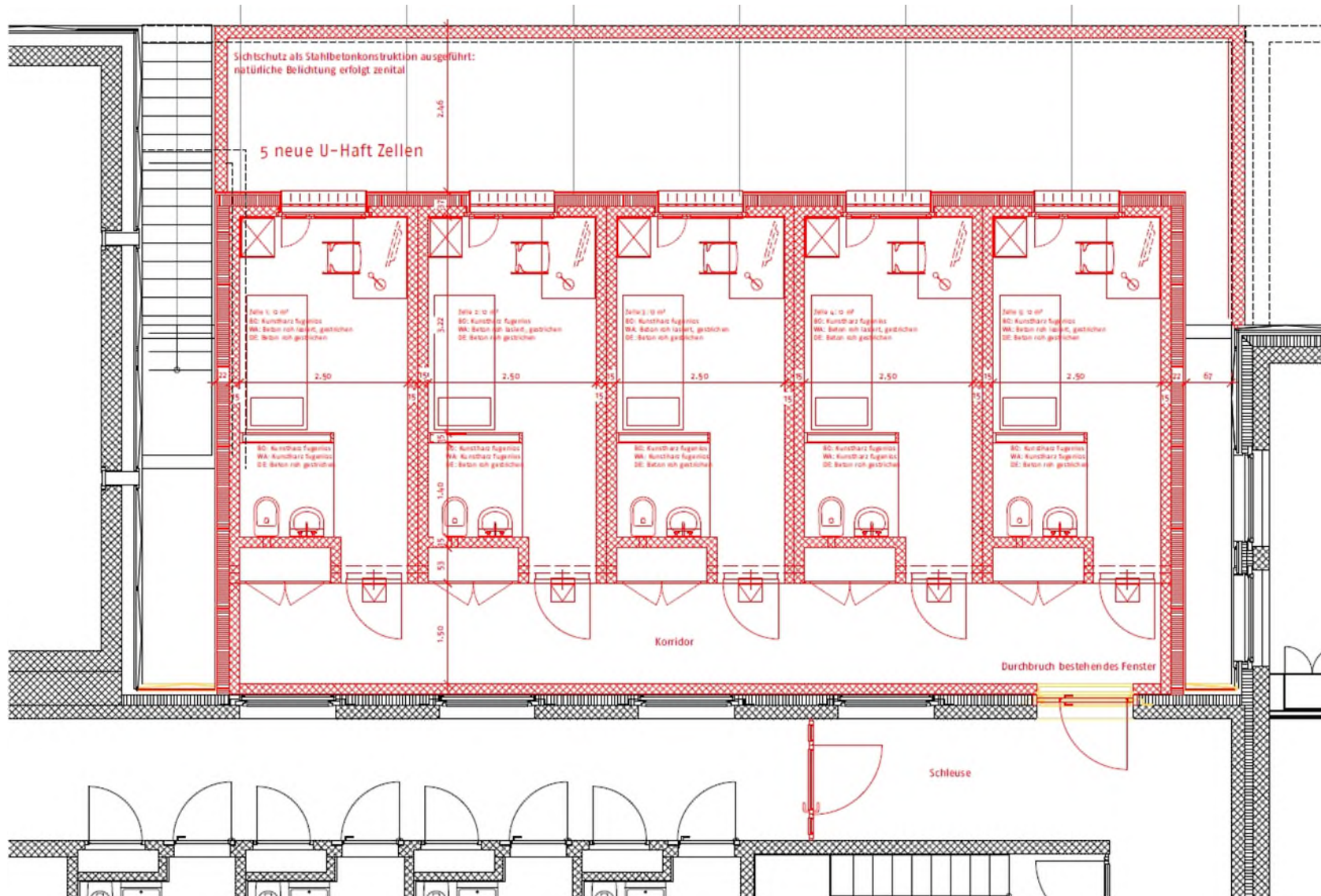
Die bisherigen Projektierungskosten im 2024 betragen Total Fr. 55'000. Sie sind gemäss § 14 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 611.11) nicht Teil dieses Verpflichtungskredites.

5. Termine

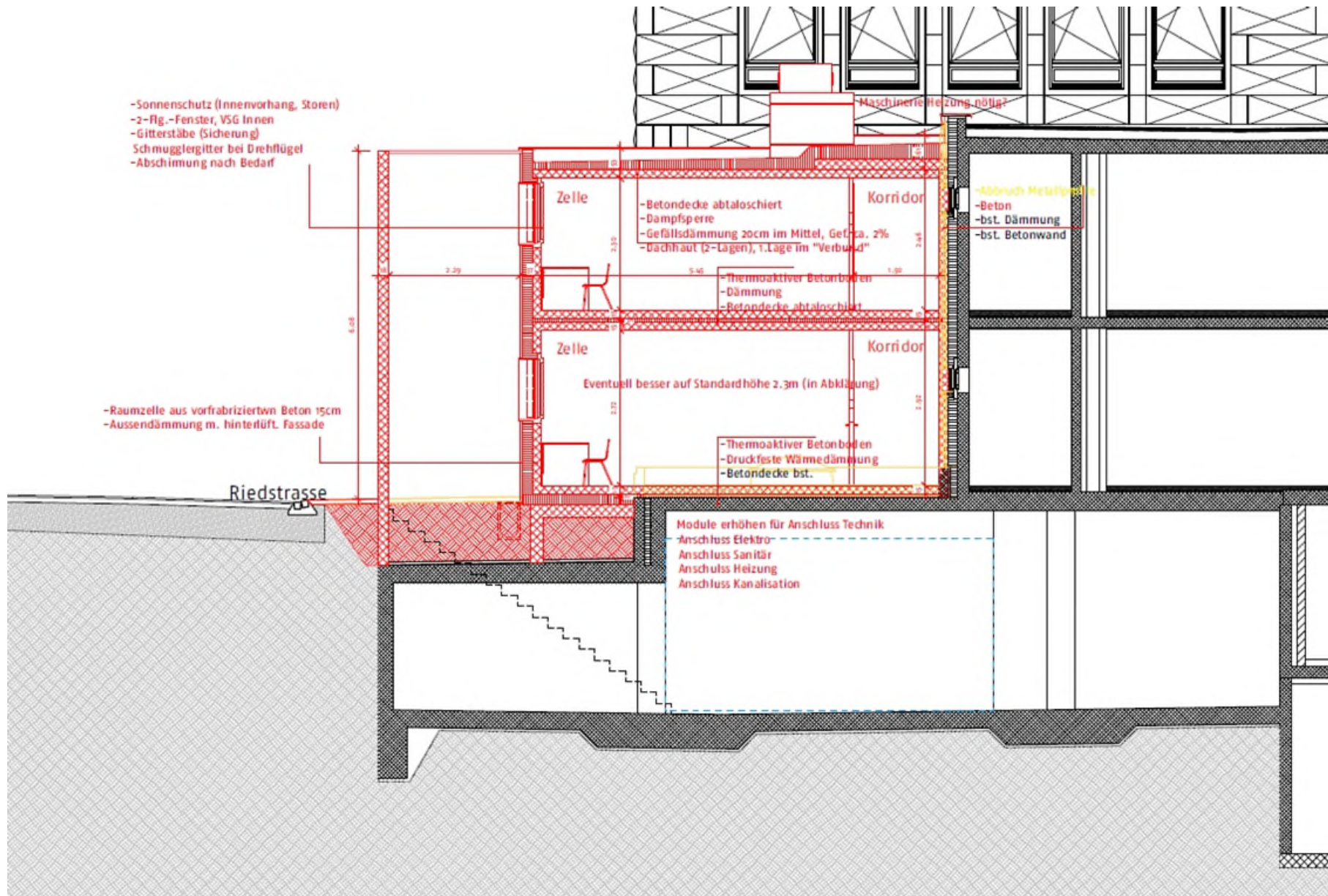
Die Bauarbeiten werden unter laufendem Betrieb und aufgrund der Dringlichkeit baldmöglichst durchgeführt. Die Sicherheit des Gefängnisses wird während der Ausführungsphase mittels eines spezifischen Konzeptes mit baulichen, sicherheitstechnischen und betrieblichen Massnahmen gewährleistet.

	2024				2025				2026			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Vorprojekt	■											
Bauprojekt			■	■								
Baueingabe					■							
Ausschreibung					■	■						
Ausführungsplanung						■	■	■				
Ausführung							■	■	■	■		
Inbetriebnahme										■		

6. Projektdokumentation



Grundriss Erdgeschoss



Schnitt