

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 245-2014
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1163

Eingereicht am: 18.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Burkhalter (Rümligen, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 584/2015 vom 13. Mai 2015
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**



Stellenbestand im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Grossen Rat einen Bericht zu folgenden Bereichen vorzulegen:

1. Wie wird mit dem bestehenden Stellenbestand im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung die Sicherheit der Bevölkerung sichergestellt?
2. Wie werden mit dem bestehenden Stellenbestand im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung die Betreuung, die Wiedereingliederung (Resozialisierung und Reintegration) der Insassen gemäss den gesetzlichen Anforderungen und den Bestimmungen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz sichergestellt?
3. Wie hoch ist der Ist- und der Sollbestand des Personals in allen Bereichen (Anstalten, Gefängnissen, Bewachungsstation, Transportdienst und weiteren Dienststellen) und welche Massnahmen sind getroffen und in Aussicht genommen worden, um die Situation nachhaltig zu verbessern?
4. Welche Massnahmen müssen getroffen werden, um die Stellung, die Ausbildung und die Rekrutierung des Personals zu verbessern?

Begründung:

Der Kanton Bern hat im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs eine starke Stellung in der Schweiz und weist ein hohes qualitatives Niveau auf. Einige Zwischenfälle lassen aber vermuten, dass durch die notorischen Unterbestände im Personalbereich die Sicherheit der Bevölkerung und die Betreuung der Insassen nicht vollumfänglich sichergestellt werden können. Zudem sind die Arbeitsbedingungen des Personals durch die Unterbestände belastend, die Zeitguthaben zunehmend und die Rekrutierung tendenziell schwieriger.

Im Bereich der Polizei wurden die Sicherheitsmängel durch den Grossen Rat erkannt und die notwendigen Bestandserhöhungen eingeleitet. Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs ist das Bewusstsein der politischen Instanzen aber noch nicht im gleichen Masse gegeben, obwohl im Expertenbericht Werren aus dem Jahr 2010 auf die Unterbestände hingewiesen worden ist. Dies hatte auch zur Folge, dass offensichtlich dringlich zu schaffende Stellen im Rahmen der ASP-Massnahmen nicht besetzt werden können.

Antwort des Regierungsrates

Der Straf- und Massnahmenvollzug wurde in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2011-2014 als wichtiges Element zur Erhöhung der objektiven wie subjektiven öffentlichen Sicherheit aufgeführt. Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) der Polizei- und Militär-direktion hat denn auch in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um dem Qualitätsziel «Sicherheit auf hohem Niveau» zu entsprechen. Wo mit baulichen Massnahmen die Sicherheit nachhaltig erhöht werden konnte, wurden die entsprechenden Massnahmen umgesetzt oder zumindest eingeleitet. Mit rein baulichen Massnahmen kann die geforderte Sicherheit jedoch nicht umfassend gewährleistet werden.

Die Stellensituation im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug ist in allen Organisationseinheiten des Amts FB nach wie vor angespannt. In den vergangenen Jahren konnten aufgrund der finanziellen Situation des Kantons und den Massnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) 2014 nur die dringlichsten Stellen geschaffen werden. So fehlen für die Aufgabenerfüllung (Gewährleistung der Sicherheit und gesetzliche sowie konkordatische Anforderungen) derzeit nach wie vor personelle Ressourcen in unterschiedlichsten Bereichen und Berufen.

Eine Analyse der Situation ist für die Darstellung von Handlungsempfehlungen und für den politischen Diskurs über die Zukunft des Bernischen Straf- und Massnahmenvollzugs notwendig. Die nachfolgenden Ausführungen kommen diesem Anliegen nach. Eine weitergehende Untersuchung der Personalsituation ist nach dem Dafürhalten des Regierungsrats nicht erforderlich. Der Regierungsrat beantragt mit Vorlegen der Antwort auf das Postulat dessen Annahme und gleichzeitige Abschreibung.

Zu den Ziffern 1 und 2

Die Organisation und die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs sind gemäss Artikel 123 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) eine kantonale Angelegenheit, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Gemäss Artikel 75 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) hat der Vollzug von Freiheitsstrafen zum Ziel, die Wiedereingliederung (Resozialisierung und Reintegration) der Insassen zu fördern. Bei einem Grossteil der Delinquentinnen und Delinquenten steht das therapeutische Setting im Vordergrund. Nur durch intensive sozio- bzw. psychotherapeutische und psychiatrische Behandlung dieser Täterkategorien können die Rückfallwahrscheinlichkeit verbessert und die Chancen einer Wiedereingliederung erhöht werden. Die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich ist vielschichtig und sehr personalintensiv.

Mit dem Ziel, Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich und kostengünstig zu vollziehen, die bedarfsgerechte Anzahl Vollzugsplätze gemeinsam zu planen und die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen zu verteilen und zu koordinieren, haben sich die elf Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri und Zug zum Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Inner-schweiz zusammengeschlossen.

Im Kanton Bern ist das Amt FB verantwortlich für den Vollzug freiheitsentziehender Strafen und Massnahmen an Erwachsenen und Jugendlichen, für den Betrieb von Gefängnissen im Kanton Bern, für die damit zusammenhängenden durchgehenden Betreuungsaufgaben sowie die Durchführung ambulanter Strafen und Massnahmen. Zur Erfüllung der Aufgaben stehen dem Amt FB vier Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen, zwei Jugendheime, fünf Regionalgefängnisse, die Bewachungsstation am Inselspital (BEWA) sowie die amtsinternen Abteilungen des Amtes FB zur Verfügung.

Um die Sicherheit der Vollzugseinrichtungen zu stärken, wurden in den letzten Jahren verschiedene Bauprojekte in Angriff genommen. Sicherheit im Straf- und Massnahmenvollzug kann aber nicht einzig durch den Einsatz von technischen Anlagen erreicht werden. So ist dem Expertenbericht Werren vom 6. Dezember 2010 im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung im Amt FB zu entnehmen, dass für die Erhöhung der Sicherheit zwingend zusätzliches Fachpersonal in den verschiedenen Organisationseinheiten des Amtes FB benötigt wird¹. Der Regierungsrat anerkennt die angespannte Personalsituation.

Zu Ziffer 3

Per Dezember 2014 hat das Amt FB über alle Stufen hinweg ein Vollzeitäquivalent von 859.5 Stellen (Ist-Bestand) ausgewiesen. Der Sollbestand beträgt zum gleichen Zeitpunkt 892.3 Vollzeitäquivalentstellen. Folglich waren 32.8 Vollzeitäquivalentstellen nicht besetzt. Bei den Vakanzen handelt es sich einerseits um Stellen, die nach einem Weggang nicht nahtlos wiederbesetzt werden konnten, und andererseits um Stellen bzw. Funktionen, für die auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der Konkurrenzsituation kein geeignetes Personal rekrutiert werden konnte (bspw. Pflegepersonal, Sozialpädagoginnen und -pädagogen).

Die Polizei- und Militärdirektion hat die ihr zur Verfügung stehenden Massnahmen der Personalrekrutierung ausgeschöpft. Wo möglich wurden die Leistungen des Amtes der bestehenden Personalsituation angepasst (bspw. in der Pikettorganisation). Bei verschiedenen Organisationseinheiten sind zudem Abklärungen zur rechtlichen Zulässigkeit von gezielten Aufgabenverzichten im Gange. Schliesslich wurden zur Sicherstellung gewisser Sicherheitsaufgaben betriebsfremde Arbeitnehmende im Personalverleih bei Drittfirmen (bspw. Securitas) eingekauft oder bei der Kantonspolizei beansprucht. In einigen Regionalgefängnissen kamen zudem Zivildienstleistende zum Einsatz.

¹ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-55727ca786da48779c77b4a4d9527247.html>

Das fehlende Personal hat bei gleichzeitigem Aufgabenwachstum zu einem starken Wachstum der von den Mitarbeitenden des Amts FB geleisteten Überstunden und der von ihnen nicht bezogenen Ferien geführt. Die Zeitguthaben haben sich wie folgt entwickelt:

Art	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Gleitzeit	22'102	21'553	25'114	30'717	30'877	27'452
Feriensaldo	26'320	32'830	34'158	36'432	36'584	34'260
Langzeitkonto	30'447	41'700	58'673	72'799	83'924	98'103
Total	78'869	96'084	117'944	139'948	151'385	159'815

Entwicklung der Zeitguthaben 2009 - 2014 im Amt FB

Die Polizei- und Militärdirektion orientierte den Regierungsrat in den vergangenen Jahren mehrmals über die angespannte Personalsituation im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung. Im Mai 2014 wurde in diesem Zusammenhang ein Stellenbedarf von rund 54 Vollzeitstellen ausgewiesen. Im Rahmen der Sparmassnahmen des ASP 2014 musste das Amt FB anschliessend auf 21 Vollzeitstellen verzichten. 21.8 Vollzeitstellen konnten schliesslich im Rahmen bestehender Planstellen bzw. langdauernden Vakanzen des Amtes besetzt werden. Der aus finanziellen Gründen bisher noch nicht gedeckte Stellenbedarf wird der Regierungsrat im Rahmen der zukünftigen ordentlichen Finanzplanungsprozesse jeweils laufend beurteilen.

Zu Ziffer 4

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen ihre Aufgabe gut und engagiert erbringen. Um die Sicherheit und die Resozialisierungsarbeit weiterhin auf hohem Niveau gewährleisten zu können, müssen kurz- bis mittelfristig die dafür notwendigen, fachlich geeigneten personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Dazu gehört eine gezielte Aus-, Fort- und Weiterbildung entsprechend den diesbezüglichen konkordantlichen Richtlinien für das Personal des Justizvollzugs. Bei der Personalselektion ist auf die Motivation der Kandidatinnen und Kandidaten und deren Übereinstimmung mit den amtsinternen Grundsätzen zu achten. Hierfür bilden die konkordantlichen Richtlinien für die Auswahl und Anstellung von Personal des Justizvollzugs eine gute Richtschnur.

Der Regierungsrat ist weiterhin bemüht, die Arbeitsbedingungen des Personals im Straf- und Massnahmenvollzug gezielt zu verbessern. In den vergangenen Jahren wurden namentlich die Gehaltseinreihungen einzelner Funktionen überprüft und erhöht. Aufgrund der Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt gelingt es aber derzeit trotzdem noch nicht, genügend qualifiziertes Personal für alle Bereiche zu rekrutieren.

An den Grossen Rat