



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. Februar 2024  
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion  
Geschäftsnummer: 2022.BVD.5236  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Ins, Lindenhof, Neubau Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt, Verpflichtungskredit für Gesamtleistungswettbewerb inklusive Vorprojekt

### Inhaltsverzeichnis

|       |                                                                          |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.    | Zusammenfassung .....                                                    | 2  |
| 2.    | Rechtsgrundlagen .....                                                   | 2  |
| 3.    | Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens .....                               | 3  |
| 3.1   | Ausgangslage .....                                                       | 3  |
| 3.2   | Gesamtleistungswettbewerb .....                                          | 4  |
| 3.3   | Vorgaben zum Gesamtleistungswettbewerb .....                             | 4  |
| 3.4   | Machbarkeit .....                                                        | 5  |
| 3.5   | Bezug zur kantonalen Immobilienstrategie .....                           | 5  |
| 4.    | Bedarf .....                                                             | 5  |
| 4.1   | Geschlossener Vollzug für Männer .....                                   | 5  |
| 4.2   | Untersuchungs- und Sicherheitshaft .....                                 | 6  |
| 5.    | Auflagen des Grossen Rats (Rückweisungsantrag der BaK) .....             | 7  |
| 5.1   | Bedarfsplanung der Strafvollzugskonkordate .....                         | 7  |
| 5.1.1 | Gemeinsame Planung der Deutschschweizer Konkordate .....                 | 7  |
| 5.1.2 | Reduktion der Konkordatsplätze im Kanton Bern .....                      | 7  |
| 5.1.3 | Situation geschlossener Vollzug für Männer Kanton Zürich .....           | 8  |
| 5.2   | Kennzahlen zur Auslastung der Arbeitsplätze in der JVA Witzwil .....     | 8  |
| 5.3   | Künftige Arbeitsplätze und Investitionskosten .....                      | 9  |
| 5.3.1 | Künftige Arbeitsplätze .....                                             | 9  |
| 5.3.2 | Modellrechnung zukünftige Landwirtschaft Witzwil .....                   | 10 |
| 5.3.3 | Investitionen in die Arbeitsplätze .....                                 | 10 |
| 5.4   | Auswirkungen auf die Betriebskosten und die Kosten der Ausstattung ..... | 11 |
| 5.5   | Betriebswirtschaftliche Analyse, Benchmark .....                         | 11 |
| 5.5.1 | Betriebswirtschaftliche Analyse .....                                    | 11 |
| 5.5.2 | Benchmark .....                                                          | 12 |
| 6.    | Weiteres Vorgehen nach dem Gesamtleistungswettbewerb .....               | 13 |
| 7.    | Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID) .....               | 13 |
| 8.    | Alternativen und Folgen eines Verzichts .....                            | 13 |
| 9.    | Finanzielle und personelle Auswirkungen .....                            | 14 |
| 9.1   | Kostenübersicht .....                                                    | 14 |
| 9.2   | Kreditart, Konto, Rechnungsjahr .....                                    | 14 |
| 9.3   | Angaben zu den Investitionen .....                                       | 14 |
| 9.3.1 | Art der Investitionsausgabe .....                                        | 14 |
| 9.3.2 | Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung .....                     | 14 |
| 9.3.3 | Abschreibungsaufwand .....                                               | 15 |
| 9.3.4 | Personelle Auswirkungen und weitere Folgekosten .....                    | 15 |
| 10.   | Termine .....                                                            | 15 |
| 11.   | Antrag .....                                                             | 16 |

## 1. Zusammenfassung

Gemäss Justizvollzugstrategie 2017 – 2032 wird das baufällige Regionalgefängnis Biel/Bienne durch einen Neubau ersetzt. Dieser stellt das Schlüsselprojekt in der Umsetzung des vom Grossen Rat zur Kenntnis genommenen Masterplans zur Justizvollzugsstrategie dar. Er ist Voraussetzung für eine Gesamtsanierung der Justizvollzugsanstalt Thorberg ohne teure Provisorien. Der Neubau soll auf dem Gelände der bestehenden und auch inskünftig weiterbetriebenen Justizvollzugsanstalt Witzwil realisiert werden. Er soll 150 Haftplätze im geschlossenen Vollzug für Männer und 50 Plätze in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft umfassen. Die geplante Grösse von insgesamt 200 Plätzen ermöglicht einen wirtschaftlichen Betrieb, weil dadurch Synergien entstehen und ein durchgängigerer Vollzug gewährleistet werden kann.

Der geplante Neubau stellt komplexe Anforderungen. Um eine Auswahl geeigneter Lösungen zu erhalten, soll zum Neubauprojekt Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt Witzwil (RG+JVA Witzwil) ein Gesamtleistungswettbewerb durchgeführt werden. Das Siegerprojekt wird als Grundlage für die Wahl eines leistungsfähigen Anbieters für die Projektierung und Realisierung dienen.

In der Sommersession 2023 wurde der Kredit mit verschiedenen Auflagen an die Regierung zurückgewiesen. Inzwischen haben sich Fragen namentlich zur interkantonalen Bedarfsplanung und Auslastung der Arbeitsplätze geklärt.

Der beantragte Verpflichtungskredit beläuft sich auf CHF 12 000 000. Er enthält die Kosten von CHF 10 900 000 für die Vorbereitung und Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbsverfahrens und die Erstellung des Vorprojekts für das Neubauprojekt RG+JVA Witzwil sowie CHF 1 100 000 für externe Dienstleistungen der Sicherheitsdirektion für die Präzisierung der Nutzeranforderungen.

Der Kredit unterliegt dem fakultativen Referendum.

## 2. Rechtsgrundlagen

- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), Art. 372 Abs. 1, 377–379 und 380 Abs. 1
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0), Art. 234 ff.
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341), Art. 2–4
- Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV, SR 341.1), Art. 11 ff.
- Gesetz vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (JVG; BSG 341.1), Art. 8 ff. und 54 ff.
- Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (JVV; BSG 341.11), Art. 4 ff. und 146 ff.
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141), Art. 10
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 152.221.191), Art. 14
- Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0), Art. 21 ff.
- Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHvV; 621.1), Art. 21 ff.

### **3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens**

#### **3.1 Ausgangslage**

Das Amt für Justizvollzug (AJV) hat im Jahr 2017 eine Justizvollzugsstrategie entwickelt, bei deren Erarbeitung ein erheblicher Modernisierungs- und Sanierungsbedarf der Haftinfrastrukturen festgestellt wurde. Der Regierungsrat hat die Justizvollzugsstrategie 2017–2032 am 31. Januar 2018 zur Kenntnis genommen. In der Folge wurde ein Masterplan zur etappierten Umsetzung dieser Justizvollzugsstrategie erarbeitet, vom Regierungsrat am 15. Mai 2019 genehmigt (2019.POMGS.132) und vom Grossen Rat in der Herbstsession 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Dieser Masterplan dient als Grundlage für eine langfristige, zukunftsorientierte, nachhaltige und strukturierte Immobilienentwicklung, welche auf den ausgewiesenen Bedarf an Haftplätzen sowie auf die aktuell erforderlichen baulichen Anforderungen abgestimmt ist.

Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplans sieht die Anpassung und Realisierung der notwendigen Infrastrukturbauten in drei Phasen vor, wobei die erste Phase eine hohe Dringlichkeit aufweist und die weiteren Phasen wesentlich beeinflusst. In einer ersten Phase soll das baufällige Regionalgefängnis Biel/Bienne, das sich an der Spitalstrasse 18 in Biel befindet, andernorts durch einen Neubau ersetzt werden. Der Neubau dient in der Folge auch als Ersatzstandort für die in der zweiten Phase geplanten umfassenden Instandsetzungsvorhaben an anderen Standorten. Namentlich sollen die Justizvollzugsanstalt (JVA) Thorberg weiterbetrieben werden.

Nach einer sorgfältigen Standortevaluation entschied sich der Regierungsrat mit Beschluss vom 23. Februar 2022 hinsichtlich des Neubaus für den Standort Witzwil (2022.BVD.243). Die bestehende JVA Witzwil wird wie bis anhin weiter betrieben. Im Rahmen der Gesamtarealplanung werden bauliche und betriebliche Synergien und Abhängigkeiten zwischen der bestehenden und neuen Anstalt berücksichtigt.

Die Bedarfsplanung der kantonalen Haftplätze hängt auch von den gemeinsamen Grundlagen für die Anstaltsplanung der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH) sowie Ostschweiz (OSK) ab, welche im Herbst 2023 verabschiedet wurde. Die neue Vollzugseinrichtung soll unverändert 150 Haftplätze im geschlossenen Vollzug für Männer und neu 50 Plätze in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft umfassen. Dies sind 50 Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft weniger als ursprünglich geplant. Die geplante Grösse von insgesamt 200 Plätzen ermöglicht einen wirtschaftlichen Betrieb, weil dadurch Synergien genutzt werden können und ein durchgängiger Vollzug gewährleistet werden kann.

Räumlich sind die Vollzugsformen der strafprozessualen Haft und des geschlossenen sowie offenen Strafvollzugs aufgrund des Trennungsgebots strikt getrennt. Der Kontakt unter den eingewiesenen Personen (EP) ist verboten. Organisatorisch, führungsmässig sowie vollzugsplanerisch bildet die Institution hingegen eine Einheit. Betriebliche Synergien werden in den Querschnittsbereichen Verwaltung, Personal, Sicherheit sowie Versorgung vorhanden sein. Dagegen müssen das Wohn- und Betreuungsangebot sowie der Arbeits- und Freizeitbereich für alle Vollzugsformen separat geplant werden.

Damit das Neubauvorhaben realisiert werden kann, müssen einzelne Gebäude und landwirtschaftliche Bauten auf dem zukünftigen Projektperimeter zurückgebaut werden. Die Gebäude sind grösstenteils in einem schlechten Zustand und müssen sowieso ersetzt oder erneuert werden. Die Abbruchkosten für die Gebäude sind in die Gesamtkosten des vorliegenden Geschäfts eingerechnet. Einige der Gebäude sollen sodann ersetzt werden, da sie für den Betrieb und insbesondere die Beschäftigung der eingewiesenen Personen der JVA Witzwil notwendig sind. Es handelt sich dabei um landwirtschaftliche Bauten sowie um eine Aussenwohngruppe. Um kostspielige Provisorien vermeiden zu können, sollen die erforderlichen Gebäude vor dem Baubeginn für den Neubau RG+JVA Witzwil erstellt werden. Dem Grossen Rat

wird deshalb zeitgleich zum vorliegenden Kredit für den Gesamtleistungswettbewerb der Projektierungskredit betreffend diese Ersatzneubauten vorgelegt (2023.BVD.5909). Deren Realisierung ist auf den Terminplan des Neubauvorhabens RG+JVA Witzwil abgestimmt und soll bis Mitte 2028 erfolgen.

Ebenfalls auf dem Gelände in Witzwil soll neu die ausländerrechtliche Administrativhaft verortet werden. Die dafür aktuell vorhandenen Plätze im Regionalgefängnis Moutier müssen aufgrund des Kantonswechsels von Moutier per 1. Januar 2026 auf Berner Boden untergebracht werden. Dieses Geschäft, das dem Grossen Rat im März 2024 vorgelegt wird (2022.BVD.5236), ist unabhängig vom Neubauprojekt Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt Witzwil.

## **3.2 Gesamtleistungswettbewerb**

Bauprojekte lassen sich mittels verschiedener Realisierungsmodelle verwirklichen. Das richtige Modell hängt stark vom zu verwirklichenden Projekt ab. Das erklärte Ziel beim Neubau RG+JVA Witzwil ist es, den funktionalen Gefängnisbau, mit seinen hohen, aber vergleichsweise stabilen Anforderungen, in rund 10 Jahren erfolgreich fertigzustellen. Dies innerhalb der prognostizierten, maximalen Gesamtkosten und der verlangten Qualität. Vor diesem Hintergrund hat sich die Durchführung eines Gesamtleistungswettbewerbs als am passendsten herausgestellt. Dieser kann nach Abschluss der Präqualifikation zweistufig ausgeführt werden. In einer ersten Stufe steht mehrheitlich die Architektur im Zentrum. Die zur zweiten Stufe zugelassenen Teilnehmer vertiefen sodann die im Rahmen der ersten Stufe eingereichten Projekte entsprechend den Empfehlungen der Jury, wobei prägend die Kosten, die Qualität und die Termine gesichert werden. Zum Schluss umfasst der Wettbewerb die Einreichung des verbindlichen finanziellen Angebotes.

Bei einem Gesamtleistungswettbewerb ist – im Unterschied zu einem reinen Architekturwettbewerb – eine gesamtheitliche und umfassende Betrachtung und Planung des Projekts massgeblich. Kriterien wie die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Leistungsfähigkeit und fachliche Kompetenz des Anbieters haben dabei einen erhöhten Stellenwert. Mittels Gesamtleistungswettbewerben lassen sich Projekte umsetzen, bei welchen die funktionalen Zusammenhänge im Gesamtkontext sichergestellt sind. Der ganzheitliche Ansatz verfolgt das Ziel, nicht nur in architektonischer, betrieblicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu überzeugen, sondern den gesamten Lebenszyklus zu optimieren. Das Verfahren eignet sich für Aufgaben, bei denen ein verbindlicher Anforderungskatalog vorliegt und die Bedingungen, Zielsetzungen und Qualitäten detailliert im Voraus festgelegt werden können. Für die Auswahl des geeigneten Partners ist eine zielführende Gewichtung der Kriterien möglich, was dem Bauherrn einen angemessenen Entscheidungsspielraum schafft. Die nutzerseitigen Anforderungen werden funktional beschrieben und in die Ausschreibung für den Gesamtleistungswettbewerb integriert.

Dadurch, dass die Planung und die Realisierung bei einem Gesamtleistungswettbewerb aus einer Hand erfolgen, können schon früh die Erfahrungen aus der Realisierung ähnlicher Bauvorhaben einfließen. Zudem lässt sich die Zeit zwischen der Ausschreibung und dem Baubeginn verkürzen, indem nach dem Wettbewerb direkt in die erste Projektierungsphase übergegangen wird. Auch können relevante Risiken, die die Einhaltung der Baukosten gefährden, begrenzt werden, so dass bereits in einer frühen Phase eine hohe Termin- und Kostensicherheit erreicht werden kann.

## **3.3 Vorgaben zum Gesamtleistungswettbewerb**

Im Gesamtleistungswettbewerb werden eine klare Ausrichtung auf die Funktionalität und eine hohe Wirtschaftlichkeit verlangt, sowohl bei den Investitions- als auch bei den Lebenszykluskosten. Dazu werden Vorgaben zu Funktionalität und Qualität, wie auch zu Kosten- und Flächen gemacht. Für die Ausschreibung werden die kantonalen Bau- und Energiestandards vorgegeben. Der Einsatz von Holz als Werkstoff oder Holzbauweise wird, wo möglich und wirtschaftlich sinnvoll, angestrebt, unter Berücksichtigung der

besonderen (Sicherheits-) Anforderungen für Haftanstalten. Ebenfalls Teil der Anforderungen ist der Einsatz von Photovoltaik als Bestandteil einer nachhaltigen Gesamtarealversorgung und gemäss den Vorgaben des Kantons.

Im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens soll zudem bereits grob aufgezeigt werden, wie in einer allfälligen späteren Weiterentwicklung der Justizvollzugsanstalt zusätzliche Plätze realisiert werden können, ohne den Weiterbetrieb der JVA zu gefährden.

### **3.4 Machbarkeit**

In der Machbarkeitsstudie vom Oktober 2022 wurden die folgenden Kernaspekte beurteilt: bau- und planungsrechtliche Machbarkeit, Erfüllungsgrad Raumprogramm Amt für Justizvollzug AJV sowie betriebliche Eignung, Machbarkeit Verkehr, Natur- und Umweltgefahren, Geologie und Altlasten. Die Machbarkeit ist bestätigt. Im Rahmen einer überarbeiteten Testplanung sind bis August 2023 die revidierten, betrieblichen Anforderungen und die Reduktion der Anzahl Haftplätze berücksichtigt worden und das Vorhaben konnte optimiert werden.

### **3.5 Bezug zur kantonalen Immobilienstrategie**

Mit dem langfristig geplanten Neubau wird dem Amt für Justizvollzug ein für die Aufgabenerfüllung geeignetes Gebäude zur Verfügung gestellt. Der Neubau soll zeitgemäss, bedürfnisorientiert und nachhaltig gebaut werden und sich ändernden Rahmenbedingungen flexibel anpassen können. Gleichzeitig werden die Bedürfnisse der Nutzer wirtschaftlich umgesetzt und vorhandene Synergiepotenziale genutzt. Somit entspricht das Projekt vollumfänglich der kantonalen Immobilienstrategie.

## **4. Bedarf**

Der Bedarf wurde ursprünglich auf Basis des Masterplans ermittelt. Dieser wurde vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen. Auf Grundlage des Berichts der koordinierten Bedarfsabklärung und Anstaltsplanung der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate wurde der Masterplan geschärft. Auch die zukünftigen Anforderungen des Justizvollzugs wurden miteinbezogen. Die Bedarfsplanung soll diesen künftig gerecht werden. Gemäss Konzept werden im Setting der Untersuchungs- und Sicherheitshaft 50 Plätze weniger geplant als ursprünglich vorgesehen. Insgesamt werden keine Haftplätze auf Reserve gebaut. Vielmehr sollen innerhalb des Neubaus Witzwil Landreserven für einen allfällig künftigen Ausbau vorgesehen werden.

### **4.1 Geschlossener Vollzug für Männer**

Im geschärften Masterplan wurde für den geschlossenen Vollzug für Männer ein Bedarf von 150 Haftplätzen im Ersatzneubau ausgewiesen. Aktuell werden im Kanton Bern Strafen im geschlossenen Setting an Männern in der Justizvollzugsanstalt Thorberg sowie namentlich im Regionalgefängnis Burgdorf vollzogen. Für die Ermittlung dieser Kapazitäten wurde eine fundierte Bedarfsabklärung vorgenommen. Als Grundlage hierzu dienten die effektiven Belegungszahlen der Berner Vollzugseinrichtungen im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2022.

Der gesamte Platzbedarf im geschlossenen Setting (Bereich Hochsicherheit) für Berner Vollzugsfälle und solche aus dem Konkordat NWI-CH lag im betrachteten Zeitraum 2015 bis 2022 bei 221 Haftplätzen.

Das Regionalgefängnis Burgdorf ist vollständig mit Berner Strafvollzugsfällen belegt, obwohl dieses eigentlich vorrangig für den Vollzug von Untersuchungshaft vorgesehen wäre. Zusätzlich wurde im Jahr 2022 ein massiver Anstieg von kurzen Ersatzfreiheitsstrafen verzeichnet. Es ist davon auszugehen, dass auch weiterhin viele kurze Ersatzfreiheitsstrafen vollzogen werden müssen. Diese Tendenz wird bei der Entwicklung des neuen Betriebskonzeptes für den Standort Thorberg berücksichtigt.

Somit muss der Standort Thorberg zwingend weiterbetrieben werden. Die Angebotsplanung hierzu ist in der nächsten Phase genauer zu definieren. Ein entsprechender Bedarf ist jedoch bereits heute nachgewiesen.

## **4.2 Untersuchungs- und Sicherheitshaft**

Im geschärften Masterplan ist für den Vollzug von Untersuchungs- und Sicherheitshaft an Männern ein Bedarf von 50 Haftplätzen in der neuen Vollzugseinrichtung Witzwil ausgewiesen. Auch für die Definition der notwendigen Kapazitäten des Neubaus wurde eine fundierte Bedarfsabklärung erstellt. Hierzu wurden die effektiven Belegungen der Berner Regionalgefängnisse im Zeitraum 2015 bis 2022 analysiert und mögliche Zukunftsszenarien adaptiert.

Die Räumlichkeiten der Regionalgefängnisse Burgdorf und Thun eignen sich, nach Vornahme geringfügiger Anpassungen, bereits heute für den Vollzug einer progressiven Untersuchungs- und Sicherheitshaft mit verschiedenen Vollzugsstufen gemäss Empfehlung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). In Witzwil sollen künftig alle Vollzugsstufen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft vollzogen werden können, was bei der Gestaltung entsprechend berücksichtigt wird.

Die Auswertung der Belegungen in den Regionalgefängnissen in den Jahren 2015 bis 2022 ergibt einen jährlichen Bedarf von 210 Haftplätzen. In diesem Angebot sind auch die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (im Durchschnitt 13 Plätze) berücksichtigt. Bei einer Belegungsgrenze von 85 % ergibt sich ein durchschnittlicher Bedarf von 240 Haftplätzen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft im Kanton Bern. Die Belegungsgrenze ergibt sich aus technischen Gründen, um die Kollusion zu verhindern und um die oftmals starken Schwankungen in den Beständen bestmöglich aufzufangen.

In den Gefängnissen Burgdorf, Thun und Bern können insgesamt 190 Plätze zur Verfügung gestellt werden. Mit der Schliessung des Regionalgefängnisses Biel entfallen künftig Haftplätze, die zwingend durch den Neubau in Witzwil mit 50 Plätzen kompensiert werden müssen. Mit dieser Organisation kann der ausgewiesene Bedarf von total 240 Plätzen im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft an Männern gedeckt werden. Nebst den 240 Plätzen werden in den Regionalgefängnissen noch zusätzliche Haftplätze in anderen Formen des Freiheitsentzugs angeboten (Jugendliche, Administrativhaft bis 96 Stunden, Frauenvollzug, Durchgangsplätze etc.).

## **5. Auflagen des Grossen Rats (Rückweisungsantrag der BaK)**

Der Verpflichtungskredit für den Gesamtleistungswettbewerb wurde dem Grossen Rat bereits im Sommer 2023 ein erstes Mal vorgelegt, von diesem jedoch mit fünf Auflagen zurückgewiesen.

### **5.1 Bedarfsplanung der Strafvollzugskonkordate**

Auflage 1: Der Verpflichtungskredit für den Gesamtleistungswettbewerb (inkl. Vorprojekt) für den Neubau des Regionalgefängnisses und die Justizvollzugsanstalt Witzwil ist dem Grossen Rat erneut vorzulegen, wenn die Planung der zwei Deutschschweizer Konkordate abgeschlossen ist. Die aktualisierte Bedarfsplanung ist den zuständigen Kommissionen zur Kenntnis zu bringen.

#### **5.1.1 Gemeinsame Planung der Deutschschweizer Konkordate**

Im Jahre 2021 wurde auf Initiative des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz erstmals eine Arbeitsgruppe Anstaltsplanung bestehend aus den Vertretern der drei Strafvollzugskonkordate und des Bundesamts für Justiz eingesetzt und mit der Ausarbeitung eines Berichts zur Anstaltsplanung beauftragt. Dieser Bericht zeigt den Bestand an Vollzugsplätzen in sämtlichen schweizerischen Vollzugsanstalten, ein allfälliges Manko an Vollzugsplätzen und den daraus resultierenden Handlungsbedarf auf. In der Zwischenzeit haben sich die beiden Strafvollzugskonkordate der Deutschschweiz zu einer noch engeren Zusammenarbeit bekannt und das Projekt HORIZONT gestartet. Die zuständigen Regierungsmitglieder der 19 Deutschschweizer Kantone haben an den gemeinsam durchgeführten Herbstkonferenzen vom 27. Oktober 2023 dem Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung zugestimmt.

An diesen Herbstkonferenzen 2023 wurde auch der erste Bericht zur koordinierten Bedarfsabklärung als Grundlage für die gemeinsame Anstaltsplanung verabschiedet. Der Bericht basiert auf den Zahlen 2022 des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Monitorings Justizvollzug (MJV) des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug (SKJV). Die darin enthaltenen Aussagen zum geschlossenen Vollzug für Männer lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bauvorhaben in den beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten sollen aus heutiger Sicht zu keiner Kapazitätserhöhung führen. Vielmehr sollen kleinere und nicht mehr den Standards entsprechende Anstalten durch Neubauten ersetzt bzw. bestehende Angebote qualitativ weiterentwickelt werden.
- Nicht jeder Kanton muss eine eigene Haftanstalt betreiben oder alle benötigten Angebote selber abdecken.
- Anstalten mit weniger als 50 Haftplätzen sollen nicht mehr neu gebaut werden
- Die Anzahl vorzeitiger Sanktionsantritte hat stark zugenommen. Diese müssen in Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs vollzogen werden.
- Entwicklungspotential besteht aktuell im Bereich von Spezialvollzugsabteilungen.

#### **5.1.2 Reduktion der Konkordatsplätze im Kanton Bern**

Im Masterplan zur etappierten Umsetzung der Justizvollzugsstrategie ist festgehalten, dass die Konkordatsplätze reduziert werden sollen. Die Planung sieht per 2032 eine Reduktion um 59 Konkordatsplätze vor. Der Kanton Bern verzichtet mit der Schärfung des Masterplans bewusst auf eine Erhöhung der Anzahl Plätze gestützt auf das zu erwartende Bevölkerungswachstum. Dies wird dazu führen, dass Bern in wenigen Jahren nicht mehr Haftplätze betreiben wird, als es im schweizerischen Durchschnitt üblich ist. Somit werden heutige Überkapazitäten abgebaut und das Angebot für andere Kantone wird reduziert. Zu

diesem Schluss kommt auch das vom Amt für Justizvollzug (AJV) in Auftrag gegebene, externe Gutachten des renommierten Strafvollzugsexperten Dr. Benjamin Brägger.

| Art der Haftplätze   | 2022  | 2032 | Differenz |
|----------------------|-------|------|-----------|
| Konkordatsplätze     | 544   | 485  | -59       |
| Kantonale Haftplätze | 400   | 400  | 0         |
| Administrativhaft    | (28)* | 36   | +36       |
| Total                | 944   | 921  | -23       |

\* Die Plätze der Administrativhaft wurden bisher als kantonale Plätze geführt. Nach diversen Bundesgerichtsurteilen werden diese neu als eigenständige Haftplätze ausgewiesen.

Tabelle 1: Entwicklung bei den Haftplatzkapazitäten im Kanton Bern

5.1.3 Situation geschlossener Vollzug für Männer Kanton Zürich

Entscheidend für die Entwicklung der Kapazitäten sind in den zwei Deutschschweizer Konkordaten die Kantone Bern und Zürich. Aus diesem Grund wurden insbesondere die Entwicklungen im Kanton Zürich genauer betrachtet, die gezogenen Schlüsse mit dem Kanton Zürich besprochen und abgestimmt. Der Kanton Zürich hat analog dem Masterplan Justizvollzug im Kanton Bern das Projekt «Standortstrategie JuV - Geschlossener Vollzug» erarbeitet. Dem überarbeiteten Schlussbericht aus dem Jahr 2023 kann entnommen werden, dass Zürich mit diesem Umsetzungsszenario dieselben Ziele in der Angebotsentwicklung wie der Kanton Bern verfolgt, nämlich die Konzentration der Angebote auf weniger Standorte, die Auflösung von kleinen kantonalen Vollzugseinrichtungen und die Aufhebung von Mehrfachzellen. Im Resultat wird der Kanton Zürich, trotz Ausbauprojekt in der JVA Pöschwies, ab dem Jahr 2035 gegenüber der heutigen Situation 71 Plätze weniger im geschlossenen Vollzug für Männer anbieten. Die Planungen der zwei grössten Deutschschweizer Strafvollzugskantone sind somit aufeinander abgestimmt und verfolgen die gleiche Stossrichtung.

5.2 Kennzahlen zur Auslastung der Arbeitsplätze in der JVA Witzwil

Auflage 2: Den zuständigen Kommissionen sind Kennzahlen zur effektiven Auslastung der Arbeitsplätze in der JVA Witzwil vorzulegen.

Die Arbeitsplatzsituation in der JVA Witzwil hat sich über die vergangenen 20 Jahre stetig weiterentwickelt. Heute besteht ein breites Spektrum an unterschiedlichen Arbeitsplätzen, die einen direkten oder indirekten Bezug zur Landwirtschaft haben. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesetzlich vorgegebene Arbeitspflicht im Vollzug jederzeit und für alle Eingewiesenen umgesetzt werden kann.

Gestützt auf die Auswertung der ausbezahlten Arbeitsentgelte (Pekulium der eingewiesenen Personen für geleistete Arbeit) ergibt sich eine durchschnittliche Auslastung der angebotenen Arbeitsplätze von etwa 80 %. Darin nicht berücksichtigt sind Ausfälle wegen Unfall oder Krankheit, die Abwesenheit infolge vollzugsrelevanter Terminen ausserhalb der Vollzugseinrichtung sowie die gesetzlich zu gewährenden Ausgänge und Urlaube. Unter Berücksichtigung dieser Abwesenheiten beträgt die Auslastung der Arbeitsplätze rund 90 %. Bei den 10 % der Arbeitsplätze, die nicht ausgelastet sind, handelt es sich um eine Reserve, die für einen reibungslosen Betrieb im Arbeitsbereich notwendig ist. Aufgrund dieser Reserve kann sichergestellt werden, dass allen Eingewiesenen schnellstmöglich nach ihrem Eintritt eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit zugewiesen werden kann und sie ihrer Arbeitspflicht nachkommen können.

### 5.3 Künftige Arbeitsplätze und Investitionskosten

Auflage 3: Den zuständigen Kommissionen ist darzulegen, wie viele und was für Arbeitsplätze in der JVA Witzwil künftig (d. h. nach Fertigstellung des Neubaus und der Ersatzneubauten) vorgesehen sind. Dabei ist insbesondere auf die zukünftige Ausrichtung des Landwirtschaftsbetriebs einzugehen. Der Vortrag ist so zu ergänzen, dass ersichtlich ist, welche Investitionen in die Arbeitsplätze nach dem Neubau nötig werden.

#### 5.3.1 Künftige Arbeitsplätze

Der Neubau ist auf 200 Vollzugsplätze ausgelegt. Zusammen mit den bestehenden 148 Haftplätzen des offenen Vollzugs und des Wohn- und Arbeitsexternates sowie der ausländerrechtlichen Administrativhaft mit 36 Haftplätzen resultiert eine Einrichtung mit 384 Vollzugsplätzen. Für diese Haftplätze sind aufgrund der Arbeitspflicht im Vollzug und dem Beschäftigungsangebot in der Untersuchungs-/Sicherheitshaft und der Administrativhaft 379 Arbeitsplätze nötig.

| Haftart                        | Anzahl<br>Haftplätze | Arbeitspflicht | Anzahl<br>Arbeitsplätze |
|--------------------------------|----------------------|----------------|-------------------------|
| Administrativhaft              | 36                   | Nein           | 22                      |
| Geschlossener Vollzug          | 150                  | Ja             | 166                     |
| Offener Vollzug                | 148                  | Ja             | 159                     |
| Untersuchungs-/Sicherheitshaft | 50                   | Nein           | 32                      |
| <b>Total</b>                   | <b>384</b>           |                | <b>379</b>              |

Tabelle 2: Übersicht Anzahl künftige Arbeitsplätze

Im offenen und geschlossenen Vollzug besteht ein geringfügiges Überangebot an Arbeitsplätzen, damit die Flexibilität bei der Zuteilung gewährleistet werden kann und lange Wartezeiten vermieden werden können. Die Zuweisung eines passenden Arbeitsplatzes ist für das Gelingen der Resozialisierung eine wichtige Komponente und bietet den Eingewiesenen eine Tagesstruktur.

Die Landwirtschaft hat sich als Arbeitsumfeld im Justizvollzug bewährt. Der Landwirtschaftsbetrieb bietet die nötige Vielfalt an Arbeitsbereichen, mit unterschiedlichen Lern- und Berufsfeldern. Es bestehen sowohl niederschwellige Beschäftigungsplätze als auch qualifizierte Arbeitsplätze, was eine differenzierte Förderung der eingewiesenen Personen ermöglicht. Die Interaktion mit Tieren hat für viele Eingewiesenen eine zusätzliche, resozialisierende Wirkung. Durch die Beschäftigung in der Landwirtschaft sollen deshalb auch in Zukunft genügend geeignete Arbeitsplätze für den offenen Vollzug zur Verfügung stehen.

In der neuen JVA Witzwil sind die Arbeitsbereiche Versorgung, Unterhalt Betriebe, Arbeitsatelier sowie Landwirtschaft geplant. Für die Aufrechterhaltung des Betriebs zwingend notwendig sind Arbeitsplätze in der Versorgung (Hauswirtschaft, Logistik, Verpflegung) oder im Unterhalt (Gebäudeunterhalt, teilweise Werkstätte etc.). Diese Arbeitsplätze müssen für das Funktionieren der Vollzugseinrichtung prioritär besetzt werden. In diesen Bereichen werden gemäss vorliegender Planung etwa 165 eingewiesene Personen arbeiten. Ein grosser Teil dieser Arbeitsplätze wird im geschlossenen Bereich angesiedelt sein. Weitere rund 100 Personen benötigen aufgrund des Sicherheitssettings (z.B. Untersuchungshaft) oder infolge von psychischen oder physischen Beeinträchtigungen einen besonderen Arbeitsplatz in einem der Werkateliers, die sich auf den Wohngruppen befinden und somit ebenfalls eher im geschlossenen Vollzug angesiedelt werden. Unter Abzug dieser rund 265 definierten Arbeitsplätze sind rund 115 Arbeitsplätze in anderen Arbeitsbereichen zu verorten. Diese werden grösstenteils im offenen Vollzug benötigt. Durch den Bereich Landwirtschaft müssen somit 59 Arbeitsplätze angeboten werden, damit die Arbeitspflicht in der JVA Witzwil umgesetzt werden kann.

| Arbeitsbereich | U/S       | GSV        | OV         | AH        | Total      |
|----------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|
| Versorgung     | 8         | 50         | 63         | 4         | <b>125</b> |
| Werkatelier    | 24        | 40         | 16         | 18        | <b>98</b>  |
| Unterhalt      | 0         | 76         | 21         | 0         | <b>97</b>  |
| Landwirtschaft | 0         | 0          | 59         | 0         | <b>59</b>  |
| <b>Total</b>   | <b>32</b> | <b>166</b> | <b>159</b> | <b>22</b> | <b>379</b> |
| Zielwert       | 30        | 158        | 159        | 22        | 368        |

|      |                                |
|------|--------------------------------|
| U/S: | Untersuchungs-/Sicherheitshaft |
| GSV: | Geschlossener Vollzug          |
| OV:  | Offener Vollzug                |
| AH:  | Administrativhaft              |

Tabelle 3: Planung der Arbeitsplätze über die gesamte Vollzugseinrichtung

Derzeit sind keine weiteren Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur geplant.

### 5.3.2 Modellrechnung zukünftige Landwirtschaft Witzwil

Der Landwirtschaftsbetrieb leistet einen unverzichtbaren Beitrag zur Beschäftigung der Eingewiesenen. Das AJV hat nachweislich einen Bedarf von 59 Arbeitsplätzen im Bereich der Landwirtschaft.

Mit 59 eingewiesenen Personen wird eine jährliche Arbeitsleistung (unter Einhaltung der im Justizvollzug geltenden Parameter) von total rund 35 000 Stunden geleistet werden. Die produktive Mitarbeit des Betreuungspersonals weist ein jährliches Volumen von rund 5 000 Stunden aus. Der über den Bedarf an Arbeitsplätzen für Eingewiesene definierte Landwirtschaftsbetrieb kann somit grossmehrheitlich durch die Arbeitsleistung von eingewiesenen Personen betrieben werden. Das eingesetzte Betreuungspersonal kann sich gemäss den konkordatlichen Vorgaben primär um die Betreuungsaufgaben kümmern, welche einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Vollzugsziele leisten. Auf der Grundlage dieser theoretischen Arbeitsleistung wurden nun die zukünftigen Betriebszweige definiert. Eine in der Landwirtschaft anerkannte Methode zur Planung der Betriebszweige stellt die Umlegung in Form der Arbeitskraftstunden (AKS) dar. Dabei wird auf Grundlage publizierter Werte der Arbeitsaufwand pro Jahr und Betriebszweig ausgewiesen. Diese Umlage wurde durch eine externe Spezialistin durchgeführt. Der vom AJV definierte Landwirtschaftsbetrieb wurde damit einer Plausibilisierung und einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen.

Der im Rahmen der vorliegenden Klärung zum Nutzen der Landwirtschaft im Justizvollzug erarbeitete Lösungsansatz umfasst die folgenden Eckwerte und Veränderungen gegenüber der heutigen Situation:

- Der definierte Landwirtschaftsbetrieb leistet nach wie vor einen unverzichtbaren Beitrag zur Beschäftigung der Eingewiesenen.
- Die Flächenzuteilung der reduzierten landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt 342 Hektare. Mittelfristig kann der Kanton rund 288 Hektare landwirtschaftliche Fläche einem anderen Nutzer zuteilen.
- Der Betrieb der Landwirtschaft bietet 59 Eingewiesenen eine Arbeitsstelle und beschäftigt indirekt 50-55 weitere Eingewiesene in den Bereichen Geräteunterhalt, Lebensmittelveredelung und Verkauf.
- Die konkordatlichen Vorgaben betreffend Betreuungsverhältnis werden eingehalten und die notwendigen Kantonsstellen in der Landwirtschaft werden mittelfristig um 50 % auf neu 12.4 FTE reduziert. Davon entfallen 2.4 FTE auf die Betriebsführung.

### 5.3.3 Investitionen in die Arbeitsplätze

Der Bedarf von 59 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft für eingewiesene Personen ist nachgewiesen (vgl. Ziff. 5.3.1 f.). Zusätzliche Investitionen im Zusammenhang mit diesen Arbeitsplätzen sind notwendig, weil für diverse landwirtschaftliche Bauten, die sich aktuell auf dem Projektperimeter des Neubaus befinden, Ersatzneubauten erstellt werden müssen, da sie für die Beschäftigung der eingewiesenen Per-

sonen notwendig sind. Für diese Ersatzbauten wird – unter Berücksichtigung von voraussichtlichen Bundesbeiträgen – mit Kosten von netto CHF 13 Mio. gerechnet. In diesen Kosten sind, nebst den landwirtschaftlichen Ersatzbauten, auch die Kosten für den Ersatz der ehemaligen Direktorenvilla einkalkuliert, in der das Wohn- und Arbeitsexternat untergebracht ist. Der entsprechende Projektierungskredit wird dem Grossen Rat zeitgleich zum vorliegenden Geschäft vorgelegt (2023.BVD.5909).

#### **5.4 Auswirkungen auf die Betriebskosten und die Kosten der Ausstattung**

Auflage 4: Der Vortrag ist mit Aussagen zur Auswirkung des Projekts auf die Betriebskosten im Justizvollzug sowie mit einer quantitativen Aussage zu den Kosten für die Ausstattung und die nutzerspezifischen Betriebseinrichtungen zu ergänzen.

Von der geplanten Realisierung der neuen Vollzugseinrichtung in Witzwil sind die bestehenden Vollzugseinrichtungen an den Standorten Biel, Burgdorf und Witzwil direkt betroffen. Es wird nach Realisierung zur Schliessung des Regionalgefängnisses Biel (Untersuchungs-/Sicherheitshaft) kommen. Zudem wird die Administrativhaft aufgrund des Kantonswechsels der Gemeinde Moutier neu ebenfalls in Witzwil angesiedelt (2023.BVD.1904). Der entsprechende Kredit wird dem Grossen Rat in der Frühlingssession 2024 vorgelegt. Weiter wird das Regionalgefängnis Burgdorf seiner ursprünglichen Nutzungsbestimmung für die Untersuchungs-/Sicherheitshaft zugeführt und die heutige Justizvollzugsanstalt Thorberg wird nach der Verlegung des geschlossenen Männervollzugs ein neues Betriebskonzept aufweisen.

Zur Darstellung der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Entwicklung müssen die betroffenen Vollzugseinrichtungen mit einbezogen werden. Eine durch Ernst&Young verifizierte Modellrechnung kommt dabei zum Schluss, dass durch die Realisierung der mit dem Neubau in Witzwil getätigten ersten Phase des Masterplans zum Justizvollzug jährlich rund CHF 4.5 Mio. Betriebskosten eingespart werden können. Gemäss der erarbeiteten Modellrechnung betragen die Kosten der IST-Situation CHF 27.1 Mio., die Kosten der Modellrechnung für den Neubau CHF 22.6 Mio. Dies entspricht einer Kostendifferenz von -16.5%. Somit führt der Neubau Witzwil zu einem geringeren Kosten-Impact und ist damit rentabler.

Die Kosten für die Ausstattung (Mobiliar, Werkstatteinrichtungen, Inneneinrichtungen usw.) und die nutzerspezifischen Betriebseinrichtungen (Sicherheitstechnik, ICT-Komponenten, mobile Küchen- und Hauswirtschaftsgeräte usw.) belaufen sich auf rund CHF 22 Mio. (inkl. Reserven, nach Abzug von erwarteten Bundesbeiträgen von CHF 4.1 Mio.). Sie werden mit dem Ausführungskredit beantragt.

#### **5.5 Betriebswirtschaftliche Analyse, Benchmark**

Auflage 5: Der Vortrag ist mit einer betriebswirtschaftlichen Analyse (Kosten-/Nutzengegenüberstellung) und mit einem Benchmarkvergleich zu anderen Neubauten zu ergänzen. Dabei sind die Vollkosten pro Hafttag und je Haftform bei einer Auslastung von 80/90/95 Prozent auszuweisen.

##### **5.5.1 Betriebswirtschaftliche Analyse**

Die Erstellung und der Betrieb einer Vollzugseinrichtung sind durch verschiedene bindende und gesetzliche Vorgaben beeinflusst. Damit das Bauprojekt für den Bezug von Bundessubventionen berechtigt ist, müssen Vorgaben zu den zu realisierenden Flächen pro eingewiesene Person eingehalten werden. Die Baukosten werden somit primär durch die Vorgaben des Bundesamts für Justiz zu den zu realisierenden Flächen beeinflusst und können durch den Kanton nicht angepasst, respektive nicht verkleinert werden, ohne die Subventionsberechtigung zu verlieren. Die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Erstellungskosten ist daher eher gering.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Betriebskosten. Rund 50 % der Kosten fallen im Bereich Personal an. Der Personalschlüssel ist ebenfalls durch konkordantische Vorgaben vorgegeben und einzuhalten, da auf dieser Grundlage die Kostgelder für den einzelnen Hafttag berechnet sind. Weitere 20 % der Kosten fallen für Raumkosten an, die primär durch die Flächenvorgaben des Bundesamts für Justiz getrieben sind. Ein Kostenblock von 10 % betreffen Overheadkosten aus dem gesamten Justizvollzug (somatische und psychiatrische Versorgung, Querschnittsfunktionen etc.). Somit sind rund 80 % der Kosten als Fixkosten zu bewerten. Wird ein Vergleich bei verschiedenen Auslastungen vorgenommen, verändern sich kurzfristig nur die Erträge auf Seiten der Kostgelder. Abteilungen können infolge der Personalbestände nicht flexibel geschlossen bzw. wieder geöffnet werden. Vielmehr muss bei der Erstellung der Infrastruktur darauf geachtet werden, dass diese auf einer nachvollziehbaren Bedarfsplanung beruht, so erstellt ist, dass sie modular genutzt werden kann und flexibel auf Nachfrageschwankungen in den einzelnen Regimes reagieren kann.

Auf Grundlage der Modellrechnung lassen sich die folgenden Vollkosten pro Hafttag je Haftregime ermitteln:

| Haftform                       | Auslastung 85 % | Auslastung 90 % | Auslastung 95 % |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Untersuchungs-/Sicherheitshaft | CHF 342         | CHF 325         | CHF 309         |
| Geschlossener Vollzug          | CHF 576         | CHF 548         | CHF 524         |

## 5.5.2 Benchmark

Als Vergleichsobjekte können die JVA Solothurn, die JVA Cazis Tignez und das Zentralgefängnis Solothurn dienen. Ein direkter Vergleich ist dabei aus verschiedenen Gründen schwierig. So besteht beispielsweise überall ein unterschiedlicher Mix verschiedener Haftformen und eine unterschiedliche Konstellation der Bauten pro Objekt. Häufig sind bei den Vergleichsobjekten zudem unzureichende Angaben zu Inhalten der Kalkulationen vorhanden und es sind unterschiedliche Projektstände zu berücksichtigen (abgerechnete Bauten vs. Bauten vor Projektierung). Im Kanton Bern sind schliesslich gesetzliche und behördliche Auflagen zu nachhaltigem Bauen (Holz, PV usw.) zu beachten, was einen Vergleich ebenfalls erschwert. Zudem führt der Kanton Bern vorausschauend und im Einklang mit den Empfehlungen der KKJPD (vgl. oben Ziffer 4.2) bei der Untersuchungs- und Sicherheitshaft das sogenannte Mehrphasenkonzept als allgemeinen Standard ein. Nicht berücksichtigt sind im Benchmarkvergleich die Synergien, die sich in Witzwil bei den Betriebskosten zeigen.

|                                         | Neubau RG+JVA Witzwil | JVA Solothurn        | JVA Cazis Tignez     | Zentralgefängnis Solothurn |
|-----------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| Projektstand                            | Auswahlverfahren 2023 | In Betrieb seit 2014 | In Betrieb seit 2021 | Projektierung 2023         |
| Anzahl Haftplätze                       | 200                   | 60                   | 152                  | 130                        |
| Hauptnutzfläche (HNF) in m <sup>2</sup> | 12 927                | 4 110                |                      | 8 960                      |
| Geschossfläche (GF) in m <sup>2</sup>   | 32 081                | 7 635                | 22 400               | 20 630                     |
| Gebäudevolumen (GV) in m <sup>3</sup>   | 133 322               | 34 275               | 92 800               | 79 514                     |

### Anlagekosten in CHF

|                                      |         |                  |                  |                   |                   |
|--------------------------------------|---------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Investitionskosten indexiert         | BKP 1–9 | *)224 000 000    | 67 000 000       | 143 000 000       | 146 000 000       |
| Betriebseinrichtungen/Ausstattung    | BKP 3+9 | 20 600 000       | 5 500 000        | nicht ausgewiesen | nicht ausgewiesen |
| Neubauten                            | BKP 2   | 118 500 000      | 39 500 000       | 86 500 000        | 103 000 000       |
| <b>Kosten pro Haftplatz gerundet</b> |         | <b>1 120 000</b> | <b>1 115 000</b> | <b>940 000</b>    | <b>1 125 000</b>  |

|                                      |       |       |       |       |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Kosten pro m <sup>2</sup> GF (BKP 2) | 3 700 | 5 200 | 3 900 | 5 000 |
| Kosten pro m <sup>3</sup> GV (BKP 2) | 900   | 1 100 | 900   | 1 300 |

\*) Investitionskosten Neubau RG+JVA Witzwil / Bruttokosten – Phasungenauigkeit 30 % – Wettbewerbskosten + Ausstattungskosten = CHF 271 000 000 – CHF 63 000 000 – CHF 4 600 000 + CHF 20 600 000 = CHF 224 000 000

Der Vergleich zeigt, dass sich die Kosten des Neubaus RG+JVA Witzwil im Rahmen der Vergleichsprojekte bewegen. Erfahrungswerte des Bundesamtes für Justiz (BJ), beruhend auf im Zeitraum 2019-2021 abgeschlossenen Bauprojekten, zeigen zudem bezüglich der Kosten pro Haftplatz Benchmarkwerte von rund CHF 960 000 für Justizvollzugsanstalten und von rund CHF 850 000 für Regionalgefängnisse. Diese vom BJ publizierten Zahlen zeigen allerdings die Kalkulationsbasis der einzelnen Projekte und die Ausführungsstandards nicht auf. Es kann festgehalten werden, dass sich der Neubau kostenmässig in die sehr unterschiedlich gearteten Projekte einreicht.

## **6. Weiteres Vorgehen nach dem Gesamtleistungswettbewerb**

Das Ergebnis des Gesamtleistungswettbewerbs soll bis Ende 2027 vorliegen. Das Angebot der Zuschlagsempfängerin bildet die Basis für den späteren Kreditantrag für die Projektierung und Realisierung an den Grossen Rat. Stimmt der Grosse Rat diesem zu, wird der Werkvertrag mit der Zuschlagsempfängerin abgeschlossen.

Parallel zur Genehmigungsfrist durch den Grossen Rat kann das Siegerprojekt bereinigt und das Vorprojekt erstellt werden. Dafür sind im Kredit CHF 6.3 Mio. vorgesehen. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Genehmigungsdauer des späteren Verpflichtungskredits für das Bauprojekt und die Realisierung von gut einem Jahr genutzt und eine entsprechende Zeitersparnis erzielt werden kann.

Geplant ist, dass parallel zur Phase Gesamtleistungswettbewerb und Vorprojekt die notwendigen Ersatzneubauten auf dem Areal der JVA Witzwil an anderem Standort neu erstellt und somit das Baufeld für den Neubau bereitgestellt werden. Deshalb wird dem Grossen Rat zeitgleich mit dem vorliegenden Geschäft der Projektierungskredit Ersatzneubauten JVA Witzwil vorgelegt (2022.BVD.5236). Der entsprechende Realisierungskredit für die Ersatzneubauten ist für die Frühlingssession 2026 vorgesehen.

Der Baustart Neubau RG+JVA Witzwil ist für 2030 geplant, mit dem Bezug des Neubaus durch den Nutzer kann ab Ende 2033 gerechnet werden.

## **7. Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)**

Das Amt für Justizvollzug (AJV) muss für die funktionale Ausschreibung des Gesamtleistungswettbewerbs die Nutzeranforderungen präzisieren, d.h. die Betriebskonzepte, die räumlichen Anforderungen und das Soll-Raumprogramm vertiefen. Da für diese Arbeiten die notwendigen Personalressourcen beim AJV fehlen, werden dafür externe Dienstleistungen in der Höhe von CHF 1 100 000 benötigt.

## **8. Alternativen und Folgen eines Verzichts**

Bei einem Verzicht auf den Neubau würden die Ziele der Justizvollzugsstrategie nicht erreicht. Der Ersatz des baufälligen Regionalgefängnisses Biel/Bienne müsste anderweitig bewerkstelligt und die veralteten Strukturen der JVA Thorberg noch länger aufrechterhalten werden. Da eine Sanierung unter Betrieb in beiden Fällen ausgeschlossen ist, müssten aufwändige Provisorien erstellt und betrieben werden. Der beantragte Neubau stellt somit das Schlüsselprojekt in der vom Parlament geforderten Umsetzung der Justizvollzugsstrategie dar.

9.        **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

9.1       **Kostenübersicht**

Preisstand 1. Oktober 2023 Hochbaupreisindex Espace Mittelland, 141.6 Punkte (Basis Oktober 1998 = 100 Punkte)

|                                                                             |            |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------|
| Gesamtkosten                                                                | CHF        | 12 000 000        |
| davon:                                                                      |            |                   |
| – Vorbereitungsarbeiten Gesamtleistungswettbewerb                           | CHF        | 900 000           |
| – Durchführung Gesamtleistungswettbewerb                                    | CHF        | 3 200 000         |
| – Nachbearbeitung Gesamtleistungswettbewerb                                 | CHF        | 500 000           |
| – Bereinigung Gewinnerprojekt und Vorprojekt                                | CHF        | 6 300 000         |
| – Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)                      | CHF        | 1 100 000         |
| <b>Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 34 FHav</b> | <b>CHF</b> | <b>12 000 000</b> |
| <b>Zu bewilligender Kredit</b>                                              | <b>CHF</b> | <b>12 000 000</b> |

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben im Sinne von Art. 27 und 30 Abs. 1 FHG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 29 FHav).

Das Projekt ist für Bundesbeiträge angemeldet worden. Die Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbs ist beitragsberechtigt.

9.2       **Kreditart, Konto, Rechnungsjahr**

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 32 FHG, der mit den in Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird, die im Budget und Finanzplan der Bau- und Verkehrsdirektion und der Sicherheitsdirektion eingestellt sind.

9.3       **Angaben zu den Investitionen**

9.3.1     **Art der Investitionsausgabe**

Angaben zur Art der Investitionsausgabe können erst im Ausführungskredit gemacht werden

9.3.2     **Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung**

(Jahrestranchen ohne Reserven. Allfällige Beiträge Dritter bereits abgezogen)

| In Mio. CHF                  | Total  | 2024 | 2025 | 2026  | 2027  | 2028  | Folgejahre |
|------------------------------|--------|------|------|-------|-------|-------|------------|
| Nettoinvestitionen aktuell   | 222.00 |      | 0.90 | 1.15  | 2.55  | 6.30  | 193.3      |
| In der GKIP 2023 eingestellt | 281.00 | 1.00 | 5.00 | 10.00 | 10.00 | 10.00 | 222.50     |

Die gesamten Investitionskosten für die baulichen Investitionen des Neubaus RG+JVA Witzwil wurden von einer externen Unternehmung grob auf rund brutto CHF 270 Mio. geschätzt (inkl. Reserven, vor Abzug Bundesbeiträge von ca. CHF 49 Mio.). In der gesamtkantonalen Investitionsplanung GKIP sind für

das Neubauprojekt Nettokosten (exklusive Beiträge Bund) von aktuell CHF 281 Mio. eingestellt. Im Rahmen des laufenden Investitionsplanungsprozesses werden die Mittel für den Hochbau auf CHF 235 Mio. reduziert. Zudem wird der Betrag auf die beiden Teilprojekte, Neubau RG+JVA Witzwil in der Höhe von CHF 222 Mio. und Ersatzneubauten JVA Witzwil in der Höhe von CHF 13 Mio. aufgeteilt.

Das Testprojekt wurde aufgrund der Ausgangslage (–50 Haftplätze) überarbeitet, präzisiert und optimiert. Somit konnten die signifikante Kostensenkung von CHF 46 Mio. erzielt werden.

Die Anlagekosten für Betriebseinrichtungen und Ausstattungen des Nutzers werden zum aktuellen Planungsstand grob auf brutto rund CHF 27 Mio. geschätzt (inkl. 30 % Zuschlag, vor Abzug Bundesbeiträge). Diese nutzerspezifischen Kosten werden im laufenden Planungsprozess zur Aufnahme in die GKIP 2025-2034 beantragt.

Einsparungen werden sich durch die Aufgabe des bestehenden Regionalgefängnisses Biel ergeben. Das jährliche Einsparpotenzial wird diesbezüglich auf rund CHF 1.33 Mio. geschätzt, aufgeteilt in Abschreibungen von CHF 251 383 sowie entfallende Kosten für Unterhalt und Instandhaltung von CHF 1.08 Mio. Das Gebäude an der Spitalstrasse 18 in Biel befindet sich im Eigentum des Kantons. Dessen Nachnutzung ist noch nicht definiert. Sie wird Bestandteil einer Gesamtarealplanung sein. Nebst den direkten Kosteneinsparungen am Standort Biel führt der Zusammenzug verschiedener Haftarten am Standort Witzwil gemäss Masterplan betrieblich zu jährlichen Einsparungen von rund CHF 4.5 Mio. pro Jahr.

**9.3.3 Abschreibungsaufwand**

Die Angaben zum Abschreibungsaufwand können erst im Zeitpunkt des Ausführungskredits gemacht werden.

**9.3.4 Personelle Auswirkungen und weitere Folgekosten**

Der Gesamtleistungswettbewerb bzw. die notwendige Präzisierung der Nutzeranforderungen zum Neubauprojekt haben keinen direkten Einfluss auf die Organisation und den Personalbestand. Nutzerseitig ist indes der Einbezug von externen Fachpersonen notwendig. Zusätzliche interne Ressourcen für die Projektleitung AJV werden bei Bedarf ordentlich beantragt werden.

Die Kosten für die Ausstattung und nutzerspezifische Betriebseinrichtungen werden mit dem Ausführungskredit beantragt.

**10. Termine**

|                                         |          |      |
|-----------------------------------------|----------|------|
| Ausschreibung Gesamtleistungswettbewerb | Ende     | 2024 |
| Ausführungskredit durch GR              | Frühling | 2028 |
| Baustart                                | Anfang   | 2030 |
| Bezug                                   | Ende     | 2033 |

## **11. Antrag**

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf

Zusätzliche Beilagen für die BaK

- Gutachten Brägger
- Factsheet vom 13. November 2023 «Arbeitsplätze für eingewiesene Personen im Justizvollzug JVA Witzwil»