

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 7. Juni 2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.309
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Justizvollzug (AJV); Beitrag an das Schweizerische Kompetenzzentrum Justizvollzug (SKJV)

Verpflichtungskredit 2018 - 2021 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
3.1	Ausgangslage	3
3.1.1	Entscheide der KKJPD und Einflussnahme des Kantons Bern	4
3.2	Leistungen des Kompetenzzentrums Justizvollzug	6
3.2.1	Leistungsbereich: Berufe im Justizvollzug	6
3.2.2	Leistungsbereich: Bildung der Insassen	6
3.2.3	Leistungsbereich: Kapazitätsmonitoring und -analyse	7
3.2.4	Leistungsbereich: Sicherheit	7
3.2.5	Leistungsbereich: Delikt- und Risikoorientierung	8
3.2.6	Leistungsbereich: Gesundheit	8
3.2.7	Leistungsbereich: Think Tank	9
3.3	Finanzierung des Kompetenzzentrums	9
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	11
4.1	Massgebende Kreditsumme	11
4.2	Ausgabenart	12
4.3	Personelle Auswirkung	12
5	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	13



6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	13
7	Auswirkung bei Nichtrealisierung	13
8	Antrag.....	14

1 Zusammenfassung

Auf Beschluss der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) wird in Freiburg ein Schweizerisches Kompetenzzentrum Justizvollzug aufgebaut, welches nach einer Aufbauphase im Verlaufe des Jahres 2018 seinen Vollbetrieb aufnehmen wird. Dadurch wird ein Kompetenzzentrum geschaffen, welches sich um Themen des Justizvollzugs mit gesamtschweizerischem Bezug kümmert und damit einen wesentlichen Beitrag zur Harmonisierung des Justizvollzugs in der Schweiz leistet. Das Kompetenzzentrum Justizvollzug wird als Stiftung der KKJPD aufgebaut und unterstützt die KKJPD, die Strafvollzugskonkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs. In das Kompetenzzentrum Justizvollzug werden verschiedene bisherige separate Tätigkeitsfelder der KKJPD integriert.

Zur Abgeltung des Kantonsbeitrags an das Kompetenzzentrum Justizvollzug legt der Regierungsrat dem Grossen Rat den vorliegenden Kreditbeschluss vor. Damit wird in Form eines Verpflichtungskredites die Ausgabenbewilligung für die Zahlung des Kantonsbeitrages an das SKJV beantragt. Dieser Beschluss unterliegt dem Vorbehalt einer fakultativen Volksabstimmung und ist im Amtsblatt des Kantons Bern zu veröffentlichen.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 372 Abs. 1 und 3, Art. 377 Abs. 1, 3 und 5, Art. 378 Abs. 1 und Art. 380 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
- Art. 60, 72 Abs. 3 und Art. 75a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Art. 10a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG; SR 341)
- Art. 24 der Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV; SR 341.1)
- Art. 45 und Art. 84 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2003 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; BSG 341.1)
- Art. 55 Abs. 1 und 3 und Art. 138 Abs. 1 der Verordnung vom 5. Mai 2004 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV; BSG 341.11)
- Art. 1 und 10 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 45 Abs. 1, Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 49, 50 und Art. 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Art. 136, 139, 146 und Art. 152 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

- Art. 4 Bst. d und Art. 93 Abs.1 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)
- Art. 167, 172 und Art. 173 Abs. 1 der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1)
- Art. 12 des Konkordats der Kantone der Nordwest und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 05.05.2006 (genehmigt mit Grossratsbeschluss vom 10.09.2007; BSG 349.1)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Aktuelle Rahmenbedingungen

Der schweizerische Justizvollzug umfasst alle Behörden, die den Auftrag haben, strafrechtliche Sanktionen zu vollziehen, ebenso Haftformen wie z.B. die Untersuchungs- und die Sicherheitshaft oder die Administrativhaft. Zu den wichtigsten Behörden und Organisationen des Justizvollzuges gehören die kantonalen Vollzugsbehörden und -gerichte, die Vollzugsinstitutionen und die Bewährungshilfe. Der Straf- und Massnahmenvollzug inkl. Untersuchungshaft umfasst schweizweit total rund 3800 Vollzeitstellen. In 109 Institutionen des Justizvollzuges werden rund 7000 Haftplätze angeboten. Die meisten Einrichtungen verfügen über weniger als 100 Plätze. Lediglich 4 Institutionen in der Schweiz weisen mehr als 200 Plätze auf. Der Personal-Insassenschlüssel beträgt je nach Vollzugauftrag zwischen 0.4:1 bis zu 2:1 (Jugendvollzug). Viele Vollzugsinstitutionen nehmen Eingewiesene unterschiedlicher Vollzugskategorien auf, was innerhalb der betreffenden Institutionen zu verschiedenen Vollzugsregimen führt.

Erkenntnisse aus den geltenden rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen

Die föderalistischen Strukturen der Schweiz und die daraus abgeleitete kantonale Vollzugs-hoheit erschweren im schweizerischen Justizvollzug die Umsetzung einheitlicher Standards. Das weitgehende Fehlen einheitlicher Kommunikationskriterien, unterschiedliche Zuständig-keiten der kantonalen Behörden für die Vollzugsaufgaben, divergierende Führung von Insas-sen-Dossiers, fehlende Delikt- und Risikoorientierung sowie unterschiedliche Sicherheitsstan-dards trugen in den vergangenen Jahren zu Rückfalldelikten von verurteilten Straftätern bei. Zwar wurden im Nachgang zu diesen Fällen sogenannte Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern ins Leben gerufen. In den beiden Deutschschweizer Vollzugskonkordaten werden diese Beurteilungen von je einer Fachkommission wahrgenom-men. Die lateinische Schweiz kennt nach wie vor kantonale Kommissionen. Aufgrund der Viel-falt dieser Fachkommissionen fehlen auch in diesem Bereich weitgehend einheitliche Stan-dards. In den letzten Jahren sind die Anforderungen an den Justizvollzug gestiegen und die Komplexität der Aufgaben und Fragestellungen hat zugenommen. Verschiedene Aufgaben im strafrechtlichen Sanktionenvollzug lassen sich innerhalb der Kantons- bzw. der Konkordats-grenzen nicht mehr durchwegs befriedigend lösen. Die Komplexität des Justizvollzuges be-dingt vermehrt interdisziplinäre Zusammenarbeit unter verschiedensten Fachkräften und das Verlassen der rein kantonalen oder konkordatlich gewachsenen Strukturen. Daraus ist der Ruf nach der Schaffung eines gesamtschweizerischen Kompetenzzentrums Justizvollzug entstan-den.

Auftrag und Ziel

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren erteilte an ihrer Plenarversammlung im Herbst 2013 der Projektgruppe "Kompetenzzentrum Justizvollzug" mittels Mandat den Auftrag, die notwendigen Grundlagen für die Schaffung eines Kompetenzzentrums zu erarbeiten und sie dem Neunerausschuss, welcher innerhalb der KKJPD für Fragen der interkantonalen Koordination im Justizvollzug zuständig ist, zur Genehmigung und Antragstellung an die KKJPD vorzulegen. Ziel war die Schaffung eines Kompetenzzentrums Justizvollzug unter politischer Führung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, welches sich um alle bedeutsamen Themen des Straf- und Massnahmenvollzugs mit gesamtschweizerischem Bezug kümmert. Das Kompetenzzentrum soll einen wesentlichen Beitrag zur Harmonisierung des Justizvollzugs in der Schweiz leisten.

Die Herbstversammlung 2015 der KKJPD beschloss, eine Vernehmlassung zum entworfenen Realisierungskonzept für das Schweizerische Kompetenzzentrum für Justizvollzug in Fribourg durchzuführen. Diese erfolgte vom 18. November 2015 bis 15. Januar 2016 und wurde dem Bund, den Kantonen sowie interessierten Fachorganisationen unterbreitet. Insgesamt haben 29 Stellen teilgenommen, davon 23 Kantone. Das Gesamtergebnis der Vernehmlassung fiel positiv aus, so stimmen vier Fünftel der Teilnehmer der Schaffung des Kompetenzzentrums vorbehaltlos zu. An ihrer Frühjahrsversammlung 2016 genehmigte die Plenarversammlung der KKJPD das definitive Realisierungskonzept und gab einen Entwurf der Stiftungsurkunde für Verhandlungen mit der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht frei.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum Justizvollzug wird in Freiburg als Stiftung des Bundes, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) und der drei Strafvollzugskonkordate aufgebaut. Die Stiftung hat den Zweck, eine anerkannte fachliche interdisziplinäre Plattform und Drehscheibe des Justizvollzugs in der Schweiz und zentraler Ort für den interdisziplinären sowie für den interkantonalen Dialog zu sein. Mit seinen Tätigkeiten erbringt das Kompetenzzentrum einen Mehrwert zur Harmonisierung und Koordination sowie zur Qualitätssicherung und -entwicklung des Justizvollzugs in der Schweiz. Es unterstützt die KKJPD, die Strafvollzugskonkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs und stellt somit eine wichtige Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungsträgern und Fachleuten dar. In das Kompetenzzentrum Justizvollzug werden verschiedene bisherige separate Tätigkeitsfelder der KKJPD integriert. So werden die Aus- und Weiterbildung der im Justizvollzug tätigen Personen am Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ), das Programm "Bildung im Strafvollzug" (BiSt) und der Fachrat für Gesundheitsfragen im Justizvollzug "Santé Prison Suisse" (SPS) neu am Kompetenzzentrum Justizvollzug "unter einem Dach" zusammengefasst.

3.1.1 Entscheide der KKJPD und Einflussnahme des Kantons Bern

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) ist ihrer Rechtsform nach ein privatrechtlicher Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB. «Die Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen sind ipso iure Mitglieder der KKJPD». Der Zweck des Vereins besteht in der Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit anderen wichtigen Organisationen aus dem Gebiet des Justiz- und Polizeiwesens¹.

¹ Vgl. Art. 1 und 2 der Statuten: www.konferenzen.ch/pdf/kkjpd/Statuten_KKJPD.pdf (Abgerufen am 02.05.2017)

Gemäss Art. 60 Abs. 1 ZGB erlangen Vereine Rechtspersönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist und sofern sie einen idealen Zweck haben. Als Gründungs- und Vereinsmitglieder kommen natürliche sowie juristische Personen, namentlich auch jene des öffentlichen Rechts, in Betracht. Da Kantonsregierungen als solche keine Rechtspersönlichkeit haben, kommen nur die Kantone als Vereinsmitglieder in Frage. Die Kantone werden in ihrer Mitgliedschaft durch die Kantonsregierungen vertreten. Art. 2 der Statuten der KKJPD scheint davon abzuweichen, in dem die jeweiligen Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen als Mitglieder bezeichnet werden. An anderen Orten wird jedoch deutlich ersichtlich, dass diese Vorsteherinnen und Vorsteher nur als Organe ihrer Kantone handeln².

Das Kompetenzzentrum arbeitet im Auftrag der KKJPD. Die von ihm zu erbringenden Leistungen werden seitens der KKJPD mit einem periodisch zu überprüfenden Leistungsauftrag festgelegt. Nach Art. 75a ZGB haftet für die Verbindlichkeiten eines Vereins das Vereinsvermögen. Es haftet ausschliesslich, sofern die Statuten nichts anderes bestimmen. Die Mitglieder bleiben somit von den Verbindlichkeiten des Vereins persönlich unberührt, mit Ausnahme der fälligen Mitgliederbeiträge. Da der Vertrag im vorliegenden Fall zwischen dem Verein KKJPD und der Stiftung SKJV abgeschlossen wird, kann die KKJPD deshalb in abschliessender Kompetenz darüber bestimmen. Verpflichtet wird durch den Vertrag aber nur die KKJPD als Verein, nicht aber die einzelnen Kantone in ihrer Rolle als Vereinsmitglieder (Art. 75a ZGB). Dem zuständigen finanzkompetenten Organ des Kantons Bern steht es somit offen, über die Bezahlung des Kantonsbeitrages an das Kompetenzzentrum zu entscheiden. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass bei Nichtbezahlung einerseits keine Leistungen des SKJV bezogen werden könnten und dies andererseits allenfalls ein Ausschluss aus der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren nach Art. 72 Abs. 3 ZGB droht.

Der Kanton Bern ist, wie alle anderen Kantone, in der Plenarversammlung der KKJPD mit zwei Stimmen vertreten, wobei die Beschlussfassung mit einfachem Mehr der abgegebenen Stimmen zustande kommt. Als bedeutender Standort in der schweizerischen Justizvollzugslandschaft ist der Kanton Bern zudem in weiteren Organen der KKJPD vertreten. Einerseits im Vorstand, andererseits auch im sogenannten Neunerausschuss, welcher eine ständige Kommission der KKJPD ist. Der Kanton Bern hat die Gründung eines Kompetenzzentrums für Justizvollzug gestützt und gedenkt, sich auch in Zukunft in den verschiedenen Gremien der KKJPD zu engagieren. Damit können neben der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich des Justizvollzuges auch die Interessen und Standpunkte des Kantons Bern möglichst früh in die Diskussion eingebracht werden und Einfluss auf die gesamtschweizerische Entwicklung des Straf- und Massnahmenvollzuges genommen werden.

Im Rahmen der von der KKJPD durchgeführten Vernehmlassung zum Realisierungskonzept des Kompetenzzentrums Justizvollzug nahm auch die als Fachdirektion für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige Polizei- und Militärdirektion Stellung. Aufgrund der vorhandenen Berührungspunkte zur Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) sowie zur Justizleitung wurden diese in die Stellungnahme einbezogen. Dazu wurden diese beiden Stellen zu einem Mitberichtsverfahren eingeladen. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen der Polizei- und Militärdirektion.

² Vgl. Art. 3 hinsichtlich der Finanzierung der Konferenz sowie Art. 6 Abs. 2 betreffend das Stimmrecht des Kantons

3.2 Leistungen des Kompetenzzentrums Justizvollzug

Im Fokus der Tätigkeiten stehen Themen aus dem Bereich des Justizvollzugs an Erwachsenen (inkl. jungen Erwachsenen). Mit jedem Leistungsbereich werden Leistungsumfang, Zielsetzungen und erwartete Ergebnisse bzw. Produkte festgelegt.

Das Leistungsangebot des SKJV umfasst die folgenden Bereiche:

3.2.1 Leistungsbereich: Berufe im Justizvollzug

Bislang gibt es mit dem Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) nur eine gemeinsame verbindliche Ausbildung für die Mitarbeitenden der Vollzugseinrichtungen. Für andere Funktionen, vorab Vollzugsbehörde, Bewährungshilfe, forensische Psychiatrie / Psychologie, gibt es nichts in dieser verbindlichen Art. Es existieren zwar zahlreiche Angebote von verschiedensten Anbietern, die lokal in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen im Justizvollzug erarbeitet und teilweise betrieben werden. Jedoch gibt es, ausser für das Anstaltspersonal, keine übergreifenden Standards, welche verbindlich als Zulassungskriterium beispielsweise als Bewährungshelfer oder als forensischer Therapeut gelten würden.

Der bisherige Auftrag und die Aufgaben des SAZ werden im neuen Kompetenzzentrum integriert. Das SKJV bietet also Grund- und Weiterbildungskurse für Mitarbeitende des Vollzugs an und führt Tagungen für Fachgruppen durch. Der Grundkurs ist die gemeinsame Grundausbildung für Mitarbeitende der Institutionen im Bereich des Justizvollzugs. Die Ausbildung wird mit der eidgenössischen Berufsprüfung abgeschlossen. Nach erfolgreich absolviertem Examen wird der Titel «Fachmann/Fachfrau für Justizvollzug mit eidgenössischem Fachausweis» vergeben. Weiter wird, wie bisher am SAZ, eine Führungsausbildung für Personen angeboten, die im Justizvollzug eine Kaderfunktion innehaben oder für eine solche vorgesehen sind und die nötige Eignung mitbringen. Die Absolventinnen und Absolventen der eidgenössischen Höheren Fachprüfung tragen den Titel «Justizvollzugsexperte / Justizvollzugsexpertin mit eidgenössischem Diplom». In zusätzlichen Weiterbildungsangeboten werden die Qualifikation und die Professionalität des Personals erhalten und gefördert. Sämtliche Angebote orientieren sich an den aktuellen Herausforderungen, die sich dem Berufsfeld stellen, als auch an den Bedürfnissen von Institutionen und Mitarbeitenden des Justizvollzugs. Durch die einheitliche Aus- und Weiterbildung wird sichergestellt, dass die Mitarbeiter der Vollzugseinrichtungen die für einen qualitativ guten Straf- und Massnahmenvollzug notwendigen Qualifikationen erlangen können.

Ziel des Kompetenzzentrums ist es jedoch, dass es für alle im Justizvollzug tätigen Berufe anerkannte Aus- und/oder Weiterbildungslehrgänge gibt. Das Kompetenzzentrum wird daher für alle im Justizvollzug tätigen Berufsgruppen Einführungskurse entwickeln und sorgt für deren Durchführung. Für die Ausbildung des Anstaltspersonals gibt es mit dem SAZ bereits klare Strukturen und Voraussetzungen. Für alle anderen im Justizvollzug tätigen Spezialistinnen und Spezialisten gibt es keine analogen Möglichkeiten. Der entsprechende Aufbau bzw. die Initiierung entsprechender Ausbildungen bedeutet daher eine neue Aufgabe.

3.2.2 Leistungsbereich: Bildung der Insassen

Seit der Inkraftsetzung des neuen Strafgesetzbuches (StGB) auf den 1. Januar 2007 sind im Vollzug „Arbeit“ und „Bildung“ für Eingewiesene gleichwertige Aufgabenbereiche. Mit dem Programm Bildung im Strafvollzug (BiSt) besteht bereits ein gesamtschweizerisches Angebot. Bildung im Strafvollzug ist auf Basisbildung ausgerichtet (Lesen, Rechnen, Schreiben) und modular aufgebaut, so dass Eingewiesene auch nach einer Verlegung in eine andere am Programm teilnehmende Vollzugseinrichtung rasch wieder den Einstieg in die neue Lerngrup-

pe finden, da diese den Stoff nach dem gleichen Unterrichtsplan wie in der bisherigen Vollzugsinstitution anbietet. Die Basisbildung ist ein gesamtschweizerisches Grundbildungs-Programm für Gefangene. Für den BiSt-Unterricht werden ein gemeinsamer Lehrplan und gemeinsame E-Lernprogramme verwendet. Die Ziele der Basisbildung sind unter anderem die bessere Bewältigung des Anstaltsalltags sowie die Erhöhung der Chancen bei der Wiedereingliederung in Arbeitswelt und Gesellschaft.

Der Betrieb der Fachstelle BiSt ist in einer Leistungsvereinbarung zwischen der KKJPD und dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk, SAH Zentralschweiz (SAH ZS), geregelt. Die Fachstelle BiSt wird neu in das Kompetenzzentrum Justizvollzug integriert.

3.2.3 Leistungsbereich: Kapazitätsmonitoring und -analyse

Für den Bau von Vollzugsinstitutionen braucht es komplexe Planungen, in welche Erfahrungen und Entwicklungen der Vergangenheit, Annahmen für künftige Entwicklungen und der daraus resultierende Platzbedarf für verschiedene Kategorien von zu inhaftierenden Personen einfließen müssen. Eine auf den einzelnen Kanton oder auch auf das einzelne Konkordat reduzierte Bedarfsplanung ist heute nicht mehr ausreichend. Zahlreiche Herausforderungen in Bezug auf verschiedene Insassenkategorien (alte Menschen, Massnahmen gemäss Artikel 59 Abs. 3 StGB, Verwahrte, kurze Freiheitsstrafen aber auch ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen) haben die Notwendigkeit einer gesamtschweizerischen Planung deutlich gemacht. Es fehlen bisher jedoch Strukturen, die dies mit einem gesamtschweizerischen Blick und den dafür notwendigen Instrumentarien in der notwendigen Intensität vornehmen und dabei auch die in den Kantonen vereinzelt laufenden Planungsüberlegungen einbeziehen könnten.

Das Kompetenzzentrum soll daher Transparenz in Bezug auf Platzangebote, Belegungen und Belegungsentwicklungen sowie in Bezug auf die Art und Weise der Nutzung des bestehenden Platzangebots schaffen. Mögliche Optimierungspotenziale zur Nutzung des bestehenden Platzangebots und überkonkordatlicher Handlungsbedarf sollen erkannt und eine harmonisierte, kohärente und professionelle gesamtschweizerische Belegungs- und Bedarfsanalyse soll etabliert werden. Dazu führt das Kompetenzzentrum eine Übersicht über Plätze und Bauvorhaben im Justizvollzug sowie ein Belegungsmonitoring. Weiter entwickelt und formuliert es zuhanden der Entscheidungsträger Empfehlungen, Standards und Richtlinien und erstellt einen schweizerischen Planungsbericht. Dieser stellt die Grundlage für strategische Entscheidungen oder Absprachen der KKJPD dar, welche wiederum als Grundlage für die Planungen in den Konkordaten und Kantonen dienen.

Der gesamte Leistungsbereich des Belegungsmonitorings und der Bedarfsanalyse muss zu grossen Teilen aufgebaut werden. Dazu können teilweise bestehende Arbeiten der bisherigen gesamtschweizerischen Anstaltsplanung integriert werden.

3.2.4 Leistungsbereich: Sicherheit

Es gibt in Bezug auf Sicherheitsfragen bisher keine abgestimmten Standards für die einzelnen Vollzugskategorien (z.B. offener Vollzug, geschlossener Vollzug, Halbgefangenschaft, Kurzstrafen, Hochsicherheit usw.). Im Bereich sicherheitsrelevanter Fragen ist der Erfahrungs- und Wissensaustausch bis anhin stark beschränkt. Vorfälle in einer Institution haben wenig Lerneinfluss auf andere Institutionen, insbesondere auf Institutionen in anderen Kantonen. Schliesslich erschwert der Umstand, dass es in der Schweiz eine Vielzahl von kleinen und multifunktionalen Institutionen gibt, eine übergreifende Standardisierung der Sicherheitsaspekte.

Das Kompetenzzentrum versteht die Sicherheitsthematik als ständigen, übergreifenden Qualitätssicherungs- und Entwicklungsprozess. Durch einen verbesserten Erfahrungsaustausch sollen die Sicherheitsstandards laufend verbessert werden. Dazu wird eine Übersicht der bestehenden Sicherheitsstandards und -konzepte in den Institutionen, Kantonen und Konkordaten geführt. Weiter führt das Kompetenzzentrum auf Anfrage Risikoanalysen oder Audits zu definierten Sicherheits- und Qualitätsstandards durch oder macht Vorschläge, wie Sicherheitsstandards überprüft werden können. Es sorgt in Abstimmung mit den betroffenen Institutionen dafür, dass die Erkenntnisse aus Analysen und Audits allen zugänglich sind und ermöglicht dadurch eine entsprechende Reflexion und Diskussion. Die Resultate von Überprüfungen und Inspektionen internationaler und nationaler Gremien werden den Kantonen ebenfalls zugänglich gemacht. Zudem bietet das Kompetenzzentrum Unterstützung in Bezug auf die Implementierung von Massnahmen, die sich aus Analysen, Audits oder Inspektionen ergeben und bietet Unterstützung in der Entwicklung von Sicherheitsstandards.

Dieser Leistungsbereich wird vollständig neu aufgebaut.

3.2.5 Leistungsbereich: Delikt- und Risikoorientierung

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen und die Bewährungshilfe orientieren sich an den Zielen der Rückfallprävention und der sozialen Reintegration. Die Delikt- und Risikoorientierung ist ein zentrales Arbeitsprinzip im Justizvollzug. Sie umfasst grundsätzlich alle Vollzugsstufen und -einrichtungen und betrifft somit alle im Justizvollzug tätigen Professionen. Bisher fehlen jedoch mehrheitlich noch übergreifende Konzepte, Standards und Instrumente. Dies führt beispielsweise zu unterschiedlichen professionellen Konzepten und Instrumenten zur Risikobeurteilung und zum Management festgestellter Risiken.

Das Kompetenzzentrum soll dazu beitragen, dass Delikt- und Risikoorientierung als zentrales an den Zielen der Rückfallprävention und sozialen Reintegration orientiertes Arbeitsprinzip anerkannt ist und dass die Kantone abgestimmte Konzepte, Standards und Instrumente anwenden können. Dazu führt das Kompetenzzentrum eine Dokumentation über validierte und anerkannte Prognoseinstrumente und deren Einsatz und hat somit eine Übersicht über die in den Kantonen zur Anwendung gelangenden Strukturen, Prozesse und Instrumente zur Erkennung von Tätern mit erhöhten Risiken. Das Kompetenzzentrum entwickelt und formuliert zudem Empfehlungen, Standards oder Richtlinien in Bezug auf das Erkennen und das Management von Rückfallrisiken und auf die Sicherstellung eines delikt- bzw. risikoorientierten Vollzugs sowie in Bezug auf die Anerkennung forensischer Therapeuten und Therapeutinnen. Weiter entwickelt es Empfehlungen oder Richtlinien zur Anordnung von deliktorientierten Therapien, zur Anerkennung forensischer Gutachter und Gutachterinnen und zu den Mindestanforderungen an forensische Gutachten.

Dieser Leistungsbereich muss neu aufgebaut werden.

3.2.6 Leistungsbereich: Gesundheit

Mit Santé Prison Suisse (SPS) besteht bereits heute eine gesamtschweizerische interdisziplinäre Struktur für Gesundheitsthemen. Das Sekretariat ist administrativ dem SAZ angegliedert. SPS unterstützt einerseits die Harmonisierung der Gesundheitsversorgung im schweizerischen Justizvollzug und fördert andererseits den interdisziplinären Dialog zwischen Fachleuten des Gesundheits- und des Justizvollzugswesens.

Dadurch wird sichergestellt, dass für alle Betroffenen und Beteiligten gesamtschweizerisch einheitliche Informationen zu allen gesundheitsrelevanten Themen im Justizvollzug verfügbar sind, dass schweizweit bezüglich der Gesundheitsversorgung im Justizvollzug einheitliche medizinische, ethische und organisatorische Standards angewendet werden und dass ein ständiger interdisziplinärer Dialog unter Einbezug aller Akteure besteht. Zahlreiche epidemiologische Studien belegen, dass die Gesundheitsrisiken für Personen im Justizvollzug höher sind als in Freiheit. Da der Justizvollzug kein geschlossenes System darstellt, sondern eine hohe Durchlässigkeit aufweist (in der Schweiz gibt es pro Jahr bei den Einrichtungen des Justizvollzugs ca. 50'000 Ein- und Austritte), betreffen diese Gesundheitsrisiken die gesamte Bevölkerung. Die für den Justizvollzug zuständigen Kantone sind gesetzlich dazu verpflichtet, die Gesundheitsversorgung für Personen im Justizvollzug sicherzustellen. Durch diese dezentrale Organisation ergeben sich in den verschiedenen Landesteilen unterschiedliche Ansätze und Methoden, welche durch SPS koordiniert und teilweise standardisiert werden.

Der Fachrat SPS wird in das Kompetenzzentrum Justizvollzug integriert.

3.2.7 Leistungsbereich: Think Tank

Wesentliche Aspekte des Kompetenzzentrums sind die Drehscheibenfunktion und die Interdisziplinarität. Einerseits betrifft dies die Bündelung und Vermittlung von Wissen und Erfahrungen und andererseits vielfältige Möglichkeiten zum vernetzten Dialog. Beide Aspekte sind in allen Leistungsbereichen wichtige Elemente. Aber auch darüber hinaus sind Dokumentation, Wissen, Vernetzung und Reflexion zentrale Querschnittsthemen, welche letztlich für den Erfolg des Kompetenzzentrums massgeblich sind.

Ziel ist es, dass Wissen, Erfahrungen und Expertise den Kantonen einfach zugänglich sind und dadurch Analysen, Reflexion, Dialog und Entwicklungen im Bereich Justizvollzug ermöglicht und gefördert werden. Das Kompetenzzentrum stellt dazu die Diskussion, die Koordination und das gegenseitige Lernen innerhalb und zwischen den verschiedenen Fachorganen sicher und organisiert Gefässe und Foren für einen aktiven Dialog innerhalb der einzelnen Leistungsbereiche und darüber hinaus. Es führt eine Dokumentation mit Informationen über aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland, best practices und Studien- sowie Forschungsergebnissen. Weiter begleitet das Kompetenzzentrum Entwicklungsprojekte mit überkantonalem Bezug (z.B. Projekte zu Electronic Monitoring, alte Menschen im Vollzug u.a.) und vermittelt zur Unterstützung von Situationsanalysen oder Entwicklungsvorhaben fachliche Expertise und begleitet Evaluationen, Studien sowie Forschungsvorhaben.

Die bestehende Infothek und die Fachbibliothek des SAZ werden dazu in diesen Leistungsbereich integriert.

3.3 Finanzierung des Kompetenzzentrums

Vorliegend wird, dem Realisierungskonzept der KKJPD entsprechend, davon ausgegangen, dass das Kompetenzzentrum per 1. Juli 2018 seinen Betrieb aufnehmen kann und 2019 ein erstes ganzes Jahr im Vollbetrieb arbeitet. Die vollen zusätzlichen Kosten fallen somit ab 2019 an. Für Vorarbeiten während der Aufbauphase wurden vom Kanton Bern im Jahr 2017 CHF 41'000 an die KKJPD bezahlt. Dieser Betrag wurde mittels Ausgabenbewilligung auf Stufe Polizei- und Militärdirektion genehmigt.

Das heutige SAZ wird zu grossen Teilen durch Kantonsbeiträge finanziert. Der Bund beteiligt sich gestützt auf das Gesetz und die Verordnung über die Leistungen des Bundes für den

Straf- und Massnahmenvollzug an den Kosten des SAZ, d.h. an den Kosten für die Grund- und Weiterbildung. Der Bundesbeitrag beträgt rund CHF 1.4 Millionen, Basis bildet ein Budget des SAZ in der Höhe von CHF 8.5 Mio. Die nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten werden im Verhältnis der vollzogenen Hafttage auf die Kantone verteilt. Das Hafttage-System wurde bisher auch für die Finanzierung der BiSt-Kosten und für die Finanzierung des SPS angewendet und soll auch bei der Finanzierung des Kompetenzzentrums zum Tragen kommen. Die Berechnung der Kantonsbeiträge erfolgt für jeweils eine dreijährige Periode auf dem Durchschnitt der Hafttage der einer Periode (plus 1 Jahr) vorausgehenden drei Jahre:

- Beitragsperiode 2016 – 2018: Referenzperiode 2012 – 2014
- Beitragsperiode 2019 – 2021: Referenzperiode 2015 – 2017

Mit diesem System bezahlen die Kantone alle auf ihrem Gebiet vollzogenen Hafttage, inklusive Platzierungen aus anderen Kantonen. Mit dem Kostgeld, welches dem einweisenden Kanton in Rechnung gestellt wird, wird der für SAZ/BiSt/SPS zu entrichtende Betrag mittels Kostgeldzuschlag separat in Rechnung gestellt (vgl. Ziff. 4.1). Damit bezahlen unter dem Strich alle Kantone die von ihnen „verursachten“ Hafttage.

Die neuen Leistungsbereiche werden – mit einer möglichen teilweisen Ausnahme „Berufe im Justizvollzug“, d.h. Weiterbildung – nicht von den Leistungen des Bundes erfasst. Das heisst die Kosten sind durch die Kantone zu tragen. Da die neuen Leistungsbereiche jedoch anerkanntermassen Themen sind welche in nationaler Zusammenarbeit zu lösen sind, wird eine Neuverhandlung der Bundesbeiträge angestrebt. Diese Frage soll im Rahmen der Aufbau-phase des Kompetenzzentrums gestützt auf Art. 10a des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) und Art. 24 der dazugehörigen Verordnung mit dem Bund neu geklärt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt geht die KKJPD für das Jahr 2018 von einem gegenüber den Zahlungen an das SAZ in der Höhe unveränderten Bundesbeitrag von CHF 1.4 Millionen und ab dem Jahr 2019 von einem leicht erhöhten jährlichen Bundesbeitrag von CHF 1.7 Millionen aus (vgl. jedoch die Ausführungen zum Bruttoprinzip in Kap. 4.1).

Hingegen darf damit gerechnet werden, dass das Kompetenzzentrum in einem kleinen Umfange zusätzliche Erträge in der Form von Beiträgen für die Teilnahme an Veranstaltungen sowie für Honorare für Beratungen und Expertise generieren kann.

Für das Jahr 2018 weist das Kompetenzzentrum ein Budget von CHF 13'820'000 und für die Jahre 2019 bis 2021 von CHF 14'380'000 auf (inkl. Integration von SAZ, BiSt und SPS). Dieses setzt sich aus den Anteilen für die vorhergehend beschriebenen Leistungsbereiche folgendermassen zusammen:

Leistungsbereiche	2018	2019 - 2021
Leistungsbereich Berufe im Justizvollzug (bisher SAZ)	CHF 8'500'000	CHF 8'500'000
Leistungsbereich Bildung der Insassen (bisher BiSt)	CHF 4'300'000	CHF 4'400'000
Leistungsbereich Gesundheit (bisher SPS)	CHF 220'000	CHF 220'000
Aufbau SKJV / neue Leistungsbereiche	CHF 800'000	CHF 1'260'000
Total Kompetenzzentrum für Justizvollzug	CHF 13'820'000	CHF 14'380'000
./. allfälliger Bundesbeitrag	CHF 1'400'000	CHF 1'700'000
./. eigene Erträge	-	CHF 100'000
Total durch Kantone zu finanzieren	CHF 12'420'000	CHF 12'580'000

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

4.1 Massgebende Kreditsumme

Für das Kompetenzzentrum Justizvollzug wird das bisherige auf den Haften basierende Finanzierungsmodell beibehalten, da dieses Verursachergerecht ist. Die Kantonsbeiträge teilen sich deshalb wie folgt auf:

Kanton	Hafttage 2012 - 2014	Anteil in %
Aargau	139'194	5.4%
Appenzell A.Rh.	22'409	0.9%
Appenzell I.Rh.	394	0.0%
Basel-Landschaft	46'809	1.8%
Basel-Stadt	128'272	5.0%
Bern	364'177	14.2%
Fribourg	104'953	4.1%
Genève	349'695	13.6%
Glarus	2'817	0.1%
Graubünden	58'894	2.3%
Jura	6'464	0.3%
Luzern	67'558	2.6%
Neuchâtel	43'237	1.7%
Nidwalden	4'657	0.2%
Obwalden	1'640	0.1%
Schaffhausen	13'162	0.5%
Schwyz	11'577	0.4%
Solothurn	69'824	2.7%
St. Gallen	106'634	4.1%
Tessin	73'857	2.9%
Thurgau	45'333	1.8%
Uri	3'990	0.2%
Valais	84'477	3.3%
Vaud	303'239	11.8%
Zug	14'494	0.6%
Zürich	505'857	19.7%
Total	2'573'614	100.0%

Der Kanton Bern trägt somit einen Anteil von 14.2% des Budgets des Kompetenzzentrums. Dies ergibt einen Betrag von rund CHF 1'965'000 (14.2 % von CHF 13'820'000) für das Jahr 2018 und CHF 2'045'000 (14.2% von CHF 14'380'000) für die Jahre 2019 bis 2021. Richtet der Bund wie bisher beim SAZ einen Beitrag an das Kompetenzzentrum aus und kann das Kompetenzzentrum die in kleinem Umfang erwarteten Erträge (Beiträge für Teilnahmen an Veranstaltungen, Honorare für Beratungen und Expertise) generieren, reduziert sich der Kantonsbeitrag entsprechend.

Weiter wird vom Amt für Justizvollzug, wie bisher bei den Leistungen für SAZ und BiSt, den einweisenden Kantonen mit dem Kostgeld separat ein Kostgeldzuschlag für die Leistungen des Kompetenzzentrums in Rechnung gestellt. Damit bezahlen unter dem Strich alle Kantone

die von ihnen „verursachten“ Hafttage. Für das SAZ werden aktuell CHF 2.80 und für BiSt CHF 2.00 pro Vollzugstag in Rechnung gestellt³, wodurch der Kanton Bern bisher pro Jahr rund CHF 470'000 zurückerstattet erhält. Demgegenüber bezahlt der Kanton Bern für seine ausserkantonalen Einweisungen jährlich ebenfalls rund CHF 250'000 höhere Kostgeldzuschläge an andere Kantone. Die Höhe des neuen Kostgeldzuschlags für die Leistungen des Kompetenzzentrums ist noch nicht definiert, darüber befindet das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz voraussichtlich an seiner Herbstsitzung im November 2017. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser in einem ähnlichen Rahmen wie bisher bewegt und dem Kanton Bern daher auch weiterhin Rückerstattungen in mindestens demselben Umfang wie bisher zufließen. Die voraussichtliche Nettobelastung des Kantons Bern präsentiert sich daher wie folgt:

	2018	2019 - 2021
Total Kompetenzzentrum für Justizvollzug	CHF 13'820'000	CHF 14'380'000
./. allfälliger Bundesbeitrag	CHF -1'400'000	CHF -1'700'000
./. eigene Erträge	-	CHF -100'000
Total durch Kantone zu finanzieren	CHF 12'420'000	CHF 12'580'000
Anteil Kanton Bern (14.2%)	CHF 1'764'000	CHF 1'787'000
./. Einnahmen aus dem Vollzug ausserkantonomaler Urteile	CHF -470'000	CHF -470'000
+ Ausgaben für den ausserkantonomalen Vollzug von Urteilen	CHF 250'000	CHF 250'000
Voraussichtliche Nettobelastung Kanton Bern	CHF 1'544'000	CHF 1'567'000

Da jedoch weder der Bundesbeitrag noch die eigenen Erträge des Kompetenzzentrums oder die Einnahmen des Kantons Bern aus dem Vollzug von ausserkantonomalen Urteilen rechtlich verbindlich zugesichert sind – insbesondere die Höhe ist zum Voraus nicht abschliessend bestimmbar – dürfen diese zur Berechnung der massgebenden Kreditsumme nicht eingerechnet werden (Art. 45 Abs. 1 FLG). Der Regierungsrat legt den Antrag deshalb nach dem Bruttoprinzip vor. Die massgebende Kreditsumme beträgt daher (gerundet) **CHF 1'965'000 für das Jahr 2018 und CHF 2'045'000 für die Jahre 2019 bis 2021**. Durch die Integration der bisher separat bezahlten Beiträge an das SAZ, BiSt und SPS fallen diese Beiträge zukünftig weg. An das SAZ waren bisher Zahlungen von CHF 1'203'000 budgetiert (letztmals bewilligt mit RRB 0807/2016), an das Programm BiSt CHF 1'064'857 (letztmals bewilligt mit RRB 0152/2013) und an SPS Zahlungen von CHF 29'720.

4.2 Ausgabenart

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit in Form einer neuen wiederkehrenden Ausgabe gemäss Art. 47 und 48 Abs. 1 Bst. a FLG.

4.3 Personelle Auswirkung

Der Ausgabenbeschluss hat im Stellenetat des AJV keine Konsequenzen. Der Arbeitsausfall der an den Aus- und Weiterbildungen teilnehmenden Mitarbeitenden des Amtes wird, wie bisher, durch interne Verschiebungen, gezielte Ferienplanung und Aushilfen aus anderen Betrieben innerhalb des AJV aufgefangen.

³ Vgl. Kostgeldliste Konkordat NWI-CH, Zusatzkosten: <https://www.konkordate.ch/kostgeldlisten> (Abgerufen am 02.05.2017)

5 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Adäquat ausgebildetes Personal, die Sicherstellung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit von Bildung und Arbeit im Justizvollzug sowie eine vertiefte Zusammenarbeit der Kantone bei verschiedenen Themen und Herausforderungen des Justizvollzugs dienen dazu, dass Strafen und Massnahmen nach den Grundsätzen des SMVG und der SMVV vollzogen werden. Dies dient in direkter Weise dem vom Regierungsrat definierten Schwerpunkt „Sicherheit gewährleisten“ im Sinne der gesetzten Legislaturziele.

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Dieser Verpflichtungskredit hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft und Umwelt. Die Gesellschaft ist insofern betroffen, als mit dieser Ausgabenbewilligung der Justizvollzug nach den Grundsätzen des SMVG und der SMVV vollzogen werden kann.

7 Auswirkung bei Nichtrealisierung

Eine Nichtbewilligung der beantragten Ausgabe hätte zur Folge, dass der Kanton Bern resp. das für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige AJV den sich aus dem Entscheid der KKJPD ergebenden Zahlungsverpflichtungen an das Kompetenzzentrum nicht nachkommen könnte. Dies würde dazu führen, dass die Mitarbeitenden des AJV nicht mehr an den Aus- und Weiterbildungskursen teilnehmen könnten, dass für das Programm BiSt eigene Alternativen geschaffen werden müssten (eigene Lehrpersonen anstellen mit eigenen Lehrplänen für die Insassen) und dass der Kanton Bern vom Fachrat für Gesundheitsfragen im Justizvollzug ausgeschlossen wäre. Eine Alternative zum Aus- und Weiterbildungsangebot besteht schweizweit nicht. Insbesondere für den Bereich der Grundausbildung ergäben sich ernsthafte Probleme, weil für die vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannte Grundausbildung mit Abschluss als eidg. Fachfrau resp. eidg. Fachmann Justizvollzug kein anderer Anbieter existiert. Ein eigenständiger Ausbildungsgang für Mitarbeitende aus dem Kanton Bern könnte praktisch nicht realisiert werden, das Kosten-/Nutzenverhältnis für eine allfällige Lösung stünde in keinem Verhältnis zur heutigen Regelung. Auch für den Bereich der Weiterbildung besteht schweizweit kein alternatives Angebot. Gerade die Ausbildungsgänge der Fortbildung sind derart auf das Personal im Straf- und Massnahmenvollzug zugeschnitten, dass es dazu auf dem Markt keine valablen Alternativen gibt.

Gemäss Art. 136 Abs. 1 der Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV) ist für die Erfüllung der Aufgaben im Straf- und Massnahmenvollzug in allen Abteilungen und Einrichtungen eine ausreichende Anzahl qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich. Art. 136 Abs. 2 SMVV verpflichtet die Leitungen der Vollzugseinrichtungen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zielgerichtet weiterzubilden. Das für einen qualitativ guten Straf- und Massnahmenvollzug erforderliche Aus- und Weiterbildungsniveau der Mitarbeiter kann ohne die einheitlich geregelten und eidgenössisch anerkannten Aus- und Weiterbildungskurse nicht sichergestellt werden.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass der Kanton Bern bei Nichtbeteiligung als voraussichtlich einziger Kanton nicht dem Kompetenzzentrum Justizvollzug angeschlossen wäre und aufgrund der Nichtbezahlung des Betrages ein Ausschluss aus der KKJPD droht (vgl. Kap. 3.1.1).

8 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorliegenden Verpflichtungskredit (neue wiederkehrende Ausgabe) für die Jahre 2018 bis 2021 in der Höhe von **CHF 2'045'000.-** zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf