

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 092-2016
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.497

Eingereicht am: 12.05.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 02.06.2016

RRB-Nr.: 892/2016 vom 17. August 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Fragwürdige Reorganisation des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung und des Jugendheims Prêles

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) will das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern reorganisieren. Zwischen den Amtsvorsteher und die Haft- und Vollzugsanstalten, die bisher direkt vom Amtsvorsteher und von dessen Stellvertreter geführt wurden, wird eine neue Hierarchieebene mit 5 Bereichsleitern eingeschoben. Diese bilden mit dem Amtsvorsteher die neue Geschäftsleitung. Zusätzlich werden neben den bereits bestehenden Zentralen Diensten eine neue Stabsstelle mit etwa 6 Mitarbeitern sowie der Rechtsdienst mit etwa 4 Mitarbeitern neu direkt dem Amtsvorsteher unterstellt. Die Zentralen Dienste bleiben aber als weitere Stabsorganisation bestehen. Die ganze Reorganisation bedeutet eine Aufstockung von rund 15 Stellen. Durch diese Reorganisation gehören die Anstaltsleiter nicht mehr der Geschäftsleitung an. Ihre Kompetenzen werden auch sonst beschnitten. So können sie nur noch eingeschränkt Verträge abschliessen oder Personal anstellen. Offenbar passt dies aber nicht allen Beteiligten. So hat Amtsvorsteher Thomas Freytag kürzlich die Geschäftsleitung in der Anstalt Thorberg informieren müssen, dass es noch «Klärung braucht im Geschäftsfeld Vollzug».

Die Reorganisation ist nicht ohne die Vorgänge im Zusammenhang mit der geplanten Schliessung der Jugendanstalt Prêles per 31. Oktober 2016 zu verstehen. Sämtlichen rund 80 Mitarbeitern der Anstalt ist auf diesen Zeitpunkt gekündigt worden. Rund 50 dieser Mitarbeiter will der Regierungsrat in der neuen Ausschaffungshaftanstalt mit 50 Administrativhaftpätzen, die ab 1. Januar 2017 in der ehemaligen Jugendanstalt neu geführt werden soll, weiter beschäftigen.

Die übrigen rund 30 Stellen werden zum einen auf die bestehenden Anstalten verteilt und zum anderen für den oben angesprochenen Ausbau der reorganisierten Geschäftsleitung verwendet. Nur ein kleiner Teil dieser Stellen (rund 4,5) werden für zusätzliche Leistungen, nämlich für den sogenannten risikoorientierten Strafvollzug (ROS) eingesetzt. Die restlichen rund 25 Stellen sind eine Aufstockung bei an sich gleichbleibenden Leistungen des Amts. Oder anders ausgedrückt, die an sich mögliche Einsparung von gegen 25 Stellen wegen der Schliessung der Jugendanstalt Prêles wird wegen der aufwändigen internen Reorganisation nicht vollzogen.

Neben dieser De-facto-Stellenaufstockung von netto 25 Stellen bzw. einem nicht vollzogenen Abbau von 25 Stellen bei entsprechendem Leistungsabbau gibt es noch weitere problematische Punkte bei der geplanten Umwandlung der Jugendanstalt Prêles in eine Ausschaffungshaftanstalt. Das Betreuungsverhältnis von 1:1 (50 Mitarbeiter bei 50 Haftplätzen) ist massiv höher als der schweizerische Durchschnitt von 1:3,5. Der Betrieb wird so pro Platz und Tag gegen 350 Franken kosten. Der Bundesbeitrag beträgt aber nur 200 Franken. Der Kanton müsste also ein Defizit von rund 150 Franken pro Platz und Tag decken, was – bei einer vollen Auslastung (Defizit von 150 Franken mal 50 Haftplätze mal 365 Tage) – jährlich einem Defizit von rund 2,7 Mio. Franken gleichkäme. Offen ist auch, ob die Anlage – etwa bezüglich Grösse der Räume – den Vorgaben des Bundes entspricht. Falls nicht, könnten hier happige Umbaukosten auf den Kanton zukommen.

Das Konzept der POM basiert weiter darauf, dass neben den 50 kantonalen Administrativplätzen für die Ausschaffungshaft in Prêles zusätzlich weitere 58 Plätze für das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz geschaffen werden sollen. Nur ist es überhaupt nicht gesichert, dass der Kanton Bern diese Plätze vom Konkordat zugesprochen erhält. Gemäss dem Protokoll der 96. Konkordatskonferenz vom 22. April 2016 äusserten namentlich die Vertreter der Zentralschweizer Kantone Kritik am Standort Prêles und forderten ein zweites Projekt, etwa in Stans, in der Region Schwyz oder im Gebiet Aargau/Solothurn. Der Entscheid des Konkordats, ob die zusätzlichen 58 Administrativplätze in Prêles überhaupt geschaffen werden sollen, wurde auf die Sitzung vom Herbst verschoben. Das bedeutet, dass der Ausbau von 50 auf 108 Plätze momentan nicht gesichert ist. Der Polizeidirektor des Kantons Bern kündigte daraufhin in der gleichen Konferenz an, dass der Kanton Bern die erste Etappe in Prêles unabhängig von Benutzungszusagen der anderen Konkordatskantone realisieren werde.

Zur Erinnerung: Der Polizeidirektor hat erst vor wenigen Monaten Gemeinden per Verfügung zwingen wollen, Asylunterkünfte mit mindestens 100 Plätzen einzurichten, weil angeblich der Betrieb von kleineren Anlagen nicht rentabel sei. Und nun besteht die Gefahr, dass – bei Ausbleiben einer Zusage der anderen Konkordatskantone – der Kanton Bern dauerhaft eine Anstalt mit nur 50 Plätzen betreiben muss.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Sind die Direktoren der Haft- und Vollzugsanstalten mit ihrer weitgehenden Entmachtung durch die Reorganisation des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung einverstanden?
2. Warum beträgt das Betreuungsverhältnis zwischen Mitarbeitern und Insassen in der geplanten Ausschaffungshaftanstalt 1:1 und nicht – wie sonst in anderen solchen Anstalten üblich – 1:3,5?
3. Warum gibt die POM die rund 80 Stellen, die durch die Schliessung der Jugendanstalt Prêles eingespart werden, nicht in den Pool des Kantons zurück und beantragt dann – ent-

sprechend dem Bedarf für die neue Ausschaffungshaftanstalt – die notwendigen Stellen beim Gesamtregierungsrat neu?

4. Warum werden die netto rund 30 Stellen, die durch den messbaren Leistungsabbau im Zuge der Schliessung der Jugendanstalt Prêles (mit 80 Stellen) bei gleichzeitiger Schaffung der kleineren Ausschaffungshaftanstalt (rund 50 Stellen) übrigbleiben, nicht eingespart?
5. Warum beschliesst der Regierungsrat die Schaffung einer Ausschaffungshaftanstalt mit 50 Plätzen per Anfang 2017, obschon der Betrieb einer solchen Anlage mit weniger als 100 Plätzen offenbar gemäss früheren Aussagen der Direktion selbst betriebswirtschaftlich ineffizient und zu teuer ist?
6. Warum wartet der Regierungsrat nicht eine allfällige Zusage des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz für die Schaffung von zusätzlichen 58 Plätzen für dieses Konkordat ab, bevor er abschliessend über die Einrichtung einer neuen Ausschaffungshaftanstalt in Prêles entscheidet, die dann mit einer Grösse von 108 Plätzen halbwegs rentabel betrieben werden könnte?
7. Trifft es zu, dass die Betriebskosten pro Platz und Tag in der neuen Ausschaffungshaftanstalt gegen 350 Franken betragen, der Bund aber nur 200 Franken pro Platz und Tag vergütet?
8. Entspricht die bestehende Anlage in Prêles den Vorgaben des Bundes für Plätze in der Ausschaffungshaft? Wenn Nein: Wie hoch sind die zu erwartenden Kosten für die baulichen Anpassungen?
9. Ist der Standort Prêles mit einer Distanz von jeweils deutlich über 100 km zu den grossen Flughäfen Basel, Zürich und Genf in Anbetracht der meist über den Luftweg erfolgenden Ausschaffungen für eine Ausschaffungshaftanstalt geeignet?
10. Wie gedenkt der Regierungsrat den Auftrag der am 7. September 2015 vom Grossen Rat überwiesenen Motion Mühlheim «Die schnell ansteigende Zahl der UMA verlangt schnelle und unorthodoxe Entscheide» umzusetzen, die eine Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern (UMA) in den Räumlichkeiten des Jugendheims Prêles verlangt?

Begründung der Dringlichkeit: Da der Regierungsrat die neue Ausschaffungshaftanstalt in Prêles bereits per 1. Januar 2017 eröffnen will, müssen die vielen offenen Fragen im Zusammenhang mit diesem Entscheid, aber auch mit der Reorganisation des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung zwingend vor einem definitiven Entscheid geklärt werden.

Antwort des Regierungsrates

Auslöser der Reorganisation waren die Empfehlungen der Administrativuntersuchung in den Anstalten Thorberg in Bezug auf notwendige Optimierung der Führung durch die Amtsleitung. Der beauftragte Experte Dr. Benjamin Brägger zeigte in einem Bericht auf, dass die Führung und Aufsicht durch das Amt für Justizvollzug (ehemals Amt für Freiheitsentzug und Betreuung) gegenüber den unterstellten Anstalten des Strafvollzugs zu wenig ausgeprägt ist. Im Zentrum der Empfehlungen stehen die zu grosse Führungsspanne des Amtsvorstehers und die zu umfassende Delegation der Kompetenzen an die unterstellten Organisationseinheiten des Amtes, welche eine zielgerichtete Führung, Steuerung und Aufsicht in einem Amt mit fast 1000 Mitarbeitenden an 15 dezentralen Standorten behindern. Die Polizei- und Militärdirektion hat deshalb die Amtsleitung mit einer umfassenden Reorganisation beauftragt, welche die Führung des Amtes wirksam verbessern und bestehende unklare Zuständigkeiten und Schnittstellen vermindern soll.

Zu Ziffer 1

Basierend auf einem von der Polizei- und Militärdirektion genehmigten Vorgehenskonzept wurde der Reorganisationsprozess mit den bestehenden Kadern in partizipativer Weise und mit externer Begleitung durch Experten durchgeführt. Ziel der Reorganisation ist nicht eine weitgehende Entmachtung sondern eine verbesserte Zusammenarbeit, die Klärung von Schnittstellen sowie die klarere Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung innerhalb der Organisation. Die Amtsleitung hat den Auftrag, die unterstellten Vollzugseinrichtungen im Sinne des Gesamtsystems Strafvollzugs zu steuern und zu beaufsichtigen. Ohne adäquate Beschränkung der Kompetenzen der Direktunterstellten ist eine wirksame Führung nicht möglich.

Zu Ziffer 2

Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Mitarbeitenden und eingewiesenen Personen orientiert sich am Konzept der Arbeitsgruppe Administrativhaftplätze des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz. Die Arbeitsgruppe empfiehlt ein Betreuungsverhältnis von 1:2, welches bspw. beim vergleichbaren Ausschaffungsgefängnis Bässlergut in dieser Grössenordnung liegt.

Die Inbetriebnahme der Administrativhaftanstalt Prêles (AHAP) ist in zwei Etappen vorgesehen. Die Aufnahme des Betriebs der ersten Etappe mit 50 Plätzen wird auf den 1. Januar 2017 vorbereitet. Eine Erweiterung um 58 Plätze auf insgesamt 108 Insassenplätze ist im Jahr 2018 geplant. In der ersten Etappe liegt das Betreuungsverhältnis zwischen Mitarbeitenden und eingewiesenen Personen bei rund 1:1.2. Grund ist der für die Einrichtung benötigte 24 Stunden-Schichtdienst und damit verhältnismässig hohe Bedarf an Personalressourcen im Verhältnis zur Platzkapazität. Mit dem Ausbau der Plätze in der zweiten Etappe wird das empfohlene Betreuungsverhältnis erfüllt.

Dieses etappenweise Vorgehen entspricht jenem im neu geschaffenen Regionalgefängnis Burgdorf. Bei der Eröffnung des Regionalgefängnisses im Mai 2012 wurde bei einer Belegungskapazität von 60% der Vollausslastung für einige Monate mit dem vollen Personalbestand gearbeitet. Damit konnten Arbeitsabläufe internalisiert sowie Not- und Krisensituationen geübt werden.

Zu den Ziffern 3 und 4

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist einem stetigen Wandel und sich stetig verändernden Bedürfnissen der Gesellschaft ausgesetzt. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen müssen flexi-

bel und zielgerichtet eingesetzt werden. Das Amt für Justizvollzug arbeitet seit Jahren mit einem sehr angespannten Personalbestand. Der Grosse Rat hat diesen Bedarf zuletzt im Rahmen der Beratungen zum Postulat 245-2014 Burkhalter¹ anlässlich der Junisession 2015 anerkannt.

Aktuell besteht im Amt für Justizvollzug in folgenden Bereichen ein Personalbedarf im Umfang von rund 20 Stellen:

- Einführung der Abteilung für forensische Abklärungen (AFA): Im Zuge der Umstellung auf das System des sogenannten Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) wird im Kanton Bern zugunsten des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz eine AFA aufgebaut, welche für das gesamte Konkordat Leistungen erbringt. Für diese Leistungen werden bei den anderen Mitgliedskantonen vollkostendeckende Gebühren erhoben;
- Neupositionierung des Regionalgefängnisses Burgdorf als Justizvollzugsanstalt bzw. zu Teilen als Forensische Klinik. Damit verbunden sind massive Einsparungen, da diese Personen dieser Täterkategorie nicht mehr in ausserkantonale Kliniken platziert werden müssen;
- Deckung des akuten Stellenbedarfs der für verschiedene Vollzugseinrichtungen notwendigen Stellen (Regionalgefängnisse Biel und Moutier, Justizvollzugsanstalten Hindelbank und Witzwil), insbesondere zur Gewährleistung des 24h Betriebs durch mindestens zwei Mitarbeitende in allen Vollzugseinrichtungen des Amtes;
- Umsetzung der für die Reorganisation des Amtes notwendigen Stellen

Im Bereich des Jugendvollzugs kann demgegenüber ein Leistungsabbau erfolgen, da die Bedürfnisse der einweisenden Behörden in diesem Bereich markant zurückgegangen sind. In Folge dessen wurde die Schliessung des Jugendheims Prêles (JHP) beschlossen.

Eine damit verbundene, unmittelbare Einsparung der bestehenden Stellen des JHP hätte zur Folge, dass eine möglichst sozialverträgliche Schliessung des JHP nicht möglich wäre. Durch die bedarfsgerechte Verschiebung der entsprechenden Stellen innerhalb des Amtes wird der Kanton Bern seiner Rolle als sozialverträglicher Arbeitgeber möglichst gut nachleben. Die Schliessung des JHP ohne eine Anschlusslösung für die überwiegende Anzahl der Mitarbeitenden würde zudem zu massiv höheren Abgangsentschädigungen, Sonder- und Überbrückungsrenten führen.

Von den bestehenden 80 Stellen des JHP werden gemäss Planung rund 60 Stellen für den Vollbetrieb des AHAP eingesetzt. Für die nicht für das AHAP benötigten rund 20 Stellen wird der Personalsollbestand der Polizei- und Militärdirektion im Jahr 2017 entsprechend reduziert. Den betroffenen Mitarbeitenden des JHP werden aber auch im Rahmen dieses reduzierten Sollbestands geeignete Stellen in den oben genannten Bereichen angeboten.

Zu den Ziffern 5 und 6

Der Regierungsrat schickt voraus, dass die vom Interpellanten erwähnte wünschbare Grösse für die Bewirtschaftung einer kostendeckenden Einrichtung sich auf Kollektivunterkünfte im Asylbereich und nicht auf Administrativhaftplätze bezieht.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene wird die Aufgabe des Vollzugs der Wegweisungen weiterhin bei den Kantonen verbleiben. Die Kantone haben sich verpflichtet, innerhalb der neu geschaffenen Asylregionen geeignete neue Plätze für die Administrativhaft bereit zu stellen. Der Kanton Bern bildet eine eigene Asylregion.

¹ [P 245-2015 Burkhalter \(Rümligen, SP\) vom 18. November 2014: Stellenbestand im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung](#)

Die mit der ersten Etappe bis Januar 2017 zur Verfügung stehenden Administrativhaftplätze stehen in erster Linie für den bereits heute bestehenden kantonalen Bedarf zur Verfügung. Die weiteren 58 geplanten Insassenplätze können von den Mitgliedkantonen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz genutzt werden. An der Herbstkonferenz wird das Strafvollzugskonkordat auf Basis eines Betriebskonzepts darüber befinden, ob der Kanton Bern sein Angebot um 58 Administrativhaftplätze erhöhen soll. Wird auf die rasch umsetzbare Erweiterung verzichtet, werden die Plätze verschiedenen einzelnen, interessierten Kantonen angeboten. Eine Bedarfserhebung bei den Konkordatskantonen hat gezeigt, dass eine aktuelle Nachfrage nach rund 170 Administrativhaftplätzen besteht. Es besteht folglich ein ausgewiesener Bedarf.

Zu Ziffer 7

Das Bundesamt für Justiz entschädigt die Kantone mit einer Haftkostenpauschale von CHF 200.- pro Tag. Diese Entschädigung reicht für die effektiven Haftkosten weder in einem bestehenden Untersuchungsgefängnis noch in einer Administrativhaftanstalt aus. Die Haftkostenpauschale des Bundes für die Administrativhaft ist deshalb in jedem Fall nicht kostendeckend, da die effektiven Vollkosten den Betrag von CHF 200.- übersteigen.

Die Arbeitsgruppe Administrativhaftplätze des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz geht in ihrem Konzept von einem Bruttoaufwand von CHF 325.- pro Tag aus, womit die Bundesbeiträge rund 62% der Bruttokosten ausmachen. Das unter den Kantonen verrechnete Kostgeld soll diesen Bruttoaufwand decken. Die AHAP wird sich an diesem Kostgeldbetrag orientieren. Es wird darauf zu achten sein, dass dem interkantonalen Vergleich Rechnung getragen wird, erheben doch die meisten Referenzkantone ihre Tarife nicht gestützt auf eine Vollkostenrechnung, sondern setzen diese unter Berücksichtigung der Tarifhöhe der anderen Kantone fest. Die Höhe des Kostgeldtarifs ist noch nicht definitiv festgelegt, es wird zunächst die nächste Konkordatskonferenz von November 2016 abgewartet.

Zu Ziffer 8

Die Polizei- und Militärdirektion hat die Anforderungen des Bundesamts für Justiz (BJ) in den bisherigen konzeptionellen Arbeiten berücksichtigt. Die Einreichung der geforderten Unterlagen beim BJ für die erste Etappe erfolgt Ende Juli 2016. In dieser ersten Etappe mit 50 Plätzen konzentriert sich die Unterbringung auf das Hauptgebäude Châtillon, welches als geschlossene Wohngruppe ausgebaut und genutzt wurde. Für diese Etappe sind somit keine grösseren baulichen Anpassungen notwendig, jedoch ist neues Mobiliar notwendig.

Die zweite Etappe sieht eine Erweiterung um die gesamte Infrastruktur auf dem Areal Châtillon vor. Für die Inbetriebnahme dieser Etappe wird der Sicherheitsperimeter eingezäunt und eine Schleuse für Fahrzeuge und Personen gebaut. Auch hier ist weiteres Einrichtungsmobiliar nötig.

Zum heutigen Zeitpunkt können keine verbindlichen Angaben zu den konkreten Kosten gemacht werden. Entsprechende Projektarbeiten sind im Amt für Grundstücke und Gebäude der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion noch nicht ausgelöst worden.

Zu Ziffer 9

Der Standort Prêles liegt mit einer Distanz von knapp 150 Kilometern von den beiden grossen Flughäfen Zürich und Genf entfernt. Der Autobahnanschluss ist innerhalb von 15 Fahrminuten erreichbar. Im Vergleich mit einem Standort innerhalb der Stadt Bern (Distanz zum Flughafen

Zürich 130 Kilometer, zum Flughafen Genf 160 Kilometer) verlängert sich die Anfahrtszeit nur unwesentlich.

Zu Ziffer 10

Die Ziffer 2 der Motion 152-2015 Mühlheim verlangt vom Regierungsrat abzuklären, inwieweit die Liegenschaften des Jugendheims Prêles für die Unterbringung der UMA zur Verfügung gestellt werden können.

Der Standort Jugendheim Prêles ist für die Unterbringung von UMA nicht geeignet. Die Gebäude des Jugendheims wurden für den Freiheitsentzug konzipiert und müssten aufwändig angepasst werden. Es hat sich des Weiteren gezeigt, dass sich die Rekrutierung von geeignetem Fachpersonal (Sozialpädagogen, Lehrpersonen, Psychologen etc.) in der Region äusserst schwierig gestaltet.

Zudem erschwert die periphere Lage des Jugendheims die für die Integration der Zielgruppe zentralen sozialen Kontakte. Die öffentliche Schule auf dem Plateau de Diesse ist gleichzeitig nicht in der Lage, eine grosse Anzahl an UMA in ihre Strukturen aufzunehmen.

Letztendlich könnten Kosten der relativ teuren bestehenden Infrastruktur im Rahmen der für die Asylunterbringung zur Verfügung stehenden Mittel nicht weiterverrechnet werden.

Verteiler

- Grosser Rat