



# **JUSTIZVOLLZUGSSTRATEGIE** **2017-2032**



Im Fokus: Angebot und  
Infrastruktur im Kanton Bern

Januar 2018

# I. VORWORT

## Liebe Leserin, lieber Leser

Kaum ein anderes Thema bewegt die Öffentlichkeit so sehr, wie wenn Kriminelle rückfällig werden, wenn im Justizvollzug Fehler passieren oder wenn einzelne extreme Fälle die Grenzen des Rechts ausloten und sich in Grauzonen unserer Moralvorstellungen bewegen. In der Folge werden strukturelle Lücken ausgemacht, neue Bestimmungen verlangt und noch effizientere Mittel zur Rückfallprävention oder ein noch restriktiverer Umgang mit Vollzugslockerungen (Urlaube, bedingte Entlassung) gefordert. Obwohl die Empörung im Einzelfall nachvollziehbar ist, bleibt die eigentlich erfolgreiche Arbeit des Justizvollzugs kaum beachtet; angesichts der Zahlen aus der Kriminalstatistik und aus der Urteilsstatistik könnten wir uns heute so sicher fühlen wie nie zuvor.

Wie fast jeder Bereich des öffentlichen Lebens hat sich auch der Justizvollzug in den letzten 20 Jahren stark gewandelt. Der Auftrag des Straf- und Massnahmenvollzugs – Personen in einem gesicherten Rahmen zu einem eigenverantwortlichen und straffreien Leben zu befähigen – hat eine ungeahnte Professionalisierung und Differenzierung erfahren. Mittlerweile werden hohe Ansprüche an die Risikoeinschätzung, die Betreuung, die Behandlung, die Unterbringung und die Entlassung von Straffälligen gestellt. Die neue Risikosensibilität hat dazu geführt, dass Einweisungsbehörden hochprofessionelle und evaluierte Abklärungs- und Interventionsprogramme anwenden, Institutionen immer höhere Sicherheitsstandards erfüllen müssen und immer mehr und fachlich immer besser qualifiziertes Personal erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung hat sich das Amt für Justizvollzug (AJV) 2017 reorganisiert. Mit dieser neuen Aufbaustruktur besteht im AJV nun die Gelegenheit, das Zusammenspiel aller beteiligten Bereiche des kantonalen und interkantonalen Justizvollzugs gesamthaft zu betrachten, den Ist-Zustand des heterogenen Gebildes des Justizvollzugs auf Bedürfnisse, Zusammenhänge und Synergien zu prüfen, Trends festzustellen und die sanierungsbedürftige Infrastruktur danach auszurichten. Die Justizvollzugsstrategie soll nachhaltige und wirtschaftliche Lösungen im Sinne eines modernen Justizvollzugs im Kanton Bern möglich machen und als Basis für die weitere Entwicklung der Infrastruktur dienen. Anliegen des Gesetzgebers, der Justiz, der Lehre und der direkten Anspruchspartner werden in der Planung berücksichtigt.

Der Justizvollzug kann nicht das Sicherheitsversprechen einer Gesellschaft einlösen, das durch zahlreiche Faktoren ausserhalb des Handlungsbereichs des Straf- und Massnahmenvollzugs bestimmt ist. Diese Fragen müssen an einem anderen Ort gelöst oder zumindest diskutiert werden. Wir konzentrieren uns darauf, unseren gesetzlichen Auftrag professionell zu erfüllen, indem wir einen qualitativ hochstehenden, nachhaltigen und wirtschaftlichen Justizvollzug betreiben – einen Justizvollzug, dessen Qualität letztlich Massstab für unsere Rechtsstaatlichkeit ist.

Bern, Januar 2018

**Regierungsrat Hans-Jürg Käser**  
**Polizei- und Militärdirektor**

## II. Justizvollzugsstrategie 2017 – 2032 Zusammenfassung

Der **Sanierungs- und Modernisierungsbedarf** der Vollzugsinstitutionen des Amts für Justizvollzug (AJV) ist erheblich. Aus der entsprechenden Analyse ergeben sich folgende Konsequenzen (Ziffer 5.):

- Die personellen Ressourcen der Vollzugseinrichtungen entsprechen in verschiedenen Betrieben nicht den Standards des Bundes.
- Die qualitativen, baulichen Mindeststandards sind in den Regionalgefängnissen (RG) Bern und Biel, sowie in den Justizvollzugsanstalten (JVA) Hindelbank und Thorberg nicht mehr gewährleistet.
- Für die RG Bern und Biel sowie die JVA Hindelbank und Thorberg drängen sich Standortüberprüfungen auf, da vor Ort nur beschränkte oder gar keine Entwicklungsmöglichkeiten gegeben sind.
- Der bauliche Zustand der JVA Witzwil und St. Johannsen erfordert unter dem Gesichtspunkt des Lebenszyklusmanagements dringende und umfassende Sanierungsmassnahmen.
- Das RG Thun ist grundsätzlich in einem guten baulichen Gesamtzustand, muss aber unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen und Neukonzeption der Untersuchungshaft baulichen Arbeiten unterzogen werden. Es bestehen keine Ausbaumöglichkeiten.
- Das RG Burgdorf erfüllt die baulichen Standards und es besteht kein akuter Investitionsbedarf. Es bestehen Ausbaumöglichkeiten.
- Das RG Moutier wird aufgrund des Kantonswechsels in der strategischen Planung nicht mehr berücksichtigt und bis zur Übergabe an den Kanton Jura in Stand gehalten. Die dadurch wegfallenden Plätze sind jedoch bei der Platzbedarfsplanung zu berücksichtigen.
- Für das Jugendheim Lory wird ein Direktionswechsel angestrebt, weshalb es bei den weiteren strategischen Überlegungen nur beschränkt berücksichtigt wird.

Der künftige **Platz- und Raumbedarf** ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Aus der Analyse und Bewertung der Faktoren ergeben sich folgende Konsequenzen (Ziffer 6.):

- Der Kanton Bern benötigt in den nächsten 15 Jahren rund 200 zusätzliche Vollzugsplätze samt den notwendigen Nebenräumen, um die bisherigen und künftigen quantitativen und qualitativen Anforderungen zu erfüllen und um die bisherigen kantonalen und konkordatlichen Leistungsangebote aufrechtzuerhalten.
- Der Kanton Bern muss den zusätzlichen Platzbedarf innerkantonal realisieren, da:
  - a. die Untersuchungshaft in der Kompetenz der Kantone liegt und diesbezüglich keine konkordatliche Zusammenarbeit besteht;
  - b. der Kanton Bern im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs an Frauen alleiniger Anbieter in der Deutschschweiz ist;
  - c. andere Kantone mit grossem Bedarf an geschlossenen Strafvollzugsplätzen, namentlich Zürich<sup>1</sup> oder Aargau<sup>2</sup>, ihre diesbezüglichen Planungs- und/oder Realisierungsarbeiten bereits abgeschlossen haben, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Kanton Bern seinen zusätzlichen Bedarf im Bereich des geschlossenen Strafvollzugs an Männern ausserkantonal abdecken kann.

1 Neubau der JVA Pöschwies im Jahr 1995; aktuell Neubau des Polizei- und Justizzentrums Zürich mit 300 Gefängnisplätzen, Bezug 2021.

2 Neubau und Gesamtanierung der JVA Lenzburg 2014-2017.

- d. eine gesamtschweizerische Planung in absehbarer Zeit nicht vorgesehen ist. Die Umsetzung des Justizvollzugs ist Sache der Kantone. Die Kantone des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats tauschen sich gestützt auf die Konkordatsvereinbarung (vgl. Präambel und Art. 13 Absatz 1 der Konkordatsvereinbarung [01.0]) jedoch untereinander aus und berücksichtigen bei der innerkantonalen Planung jeweils auch, was ausserkantonal geplant wird. Die konkrete Planung und Realisierung von neuen Vollzugseinrichtungen (bzw. von Sanierungsarbeiten) werden zudem der Konkordatskonferenz vorgelegt. Nach der Abschaffung des konkordatlichen Baufonds werden die kantonalen Infrastrukturprojekte indes vom Konkordat nicht mehr finanziell unterstützt (es entfällt dafür auch die jährliche kantonale Abgabe an diesen konkordatlichen Fonds). Aus Sicht des Konkordats wird die Berner Strategie ausdrücklich begrüsst, wonach der Kanton Bern in seiner Justizvollzugsstrategie an den vier Konkordatsanstalten mit den Aufträgen offener Strafvollzug für Männer, geschlossener Strafvollzug für Männer, offener Massnahmenvollzug für Männer sowie Straf- und Massnahmenvollzug für Frauen, festhält.

Im Bereich der Untersuchung- und Administrativhaft bestehen zudem keine konkordatlichen Vereinbarungen. Der Kanton Bern ist allein dafür verantwortlich, dass in diesem Bereich die notwendigen Bauten im geforderten quantitativen und qualitativen Ausmass zur Verfügung stehen.

- e. davon auszugehen ist, dass der Kanton Bern weiterhin den Frauenvollzug für die Deutschschweiz anbieten sollte. Ein alternatives Angebot in diesem Bereich wird von keinem anderen Deutschschweizer Kanton geplant und es besteht die Absicht der Deutschschweizer Kantone, die Frauen zwecks Straf- und Massnahmenvollzugs auch zukünftig in Hindelbank einzuweisen. Zudem hat sich der Standort Hindelbank bewährt, entsprechendes Know-how ist aufgebaut und vorhanden und das in Rechnung gestellte Kostgeld entspricht heute annähernd den Vollkosten.
- Die Ausgestaltung der Untersuchungshaft wie auch der Administrativhaft müssen modernisiert und dem Setting des Strafvollzugs angenähert werden. Dies bedeutet längere Zellenöffnungszeiten, mehr soziale Interaktionen, Zurverfügungstellung von Arbeitsplätzen und Gruppenräumen für die Freizeitgestaltung.
  - Der Einsatz von gemeinnütziger Arbeit und Electronic Monitoring wird im Rahmen des gesetzlich Möglichen ausgeschöpft, um den steigenden Platzbedarf so weit wie möglich abzdämpfen.
  - Neue oder gesamtanierte Vollzugseinrichtungen werden von der Platzzahl wie auch von ihrem Auftrag her betriebswirtschaftlich und betrieblich sinnvoll konzipiert.

Gestützt auf die Konsequenzen aus dem Sanierungs- und Modernisierungsbedarf sowie dem Platz- und Raumbedarf, orientiert sich das AJV in Bezug auf die Infrastruktur seiner Vollzugseinrichtungen in den nächsten 15 Jahren an folgenden **strategischen Leitplanken** (Ziffer 7.):

- Das AJV stellt sicher, dass die jetzigen Vollzugsangebote (auch in Bezug auf das Strafvollzugskonkordat) langfristig weiterhin angeboten und weiterentwickelt werden. Dies bedingt einen umfassenden Um-, Aus- und Neubau der Infrastrukturen und eine geeignete Standortwahl.
- Die verschiedenen Vollzugsformen werden entflochten, und „Gemischtwarenbetriebe“ damit vermieden.
- Die Möglichkeiten der nicht freiheitsentziehenden Vollzugsformen werden im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zur Entlastung des steigenden Platzbedarfs ausgeschöpft.
- Die Vollzugsbedingungen der Untersuchungshaft und der Administrativhaft werden modernisiert und qualitativ optimiert.
- Das AJV bleibt dem Prinzip der regionalen Verankerung der Gefängnisse weiterhin treu. Damit werden die

Interessen der Justiz, der Staatsanwaltschaften und der Kantonspolizei des Kantons Bern gewahrt.

- Das AJV verpflichtet sich – im Verbund mit dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz – zu einem kontinuierlichen Infrastrukturmonitoring, um auf sich verändernden Bedarf zeitnah reagieren zu können.

Zusätzlich zu den strategischen Leitplanken formuliert das AJV folgende **Handlungsmaximen zur Wirtschaftlichkeit** (Ziffer 7.2.):

- Die Gewährleistung betriebswirtschaftlich sinnvoller Grösse der Vollzugseinrichtungen mit adäquatem Personalschlüssel.
- Die Planung modular nutzbarer Infrastrukturen, um auf Schwankungen in der Nachfrage reagieren zu können.
- Eine fundierte Prüfung des Bedarfs an Vollzugsplätzen bei zukünftigen Bauinvestitionen.
- Die laufende Prüfung des Einsatzes neuer technologischer Mittel zur Prozessoptimierung und Senkung des Aufwandes.

#### **Szenarien im Bereich der Infrastrukturen** (Ziffer 8.)

Mit welcher strategischen Ausrichtung können die festgestellten Bedarfslücken langfristig am sinnvollsten gelöst werden? Theoretisch besteht die Möglichkeit, den Status Quo weiter zu unterhalten. Dies ist allerdings keine echte Option. Damit würden die meisten der dargestellten grundsätzlichen Unzulänglichkeiten in baulicher, technischer und konzeptioneller Hinsicht nicht behoben. Die angestrebten quantitativen und qualitativen Verbesserungen könnten nicht umgesetzt werden. Der auf einer Grobkostenschätzung auf der Basis von Standardinvestitionskosten ermittelte Finanzbedarf von netto rund CHF 300 Mio. für den Erhalt des Status Quo dient als Mindestreferenzwert für die Investitions- und Unterhaltskosten der kommenden Jahre. Mit diesen Infrastrukturkosten muss der Kanton Bern rechnen, ohne dass ein einziger zusätzlicher Vollzugsplatz geschaffen oder eine strategische Neuausrichtung realisiert werden könnte.

Aus diesem Grund wurden in der Strategieentwicklung die zwei folgenden Szenarien vertieft betrachtet, welche über den reinen Erhalt des Status Quo hinausreichen:

- **Szenario „Status quo plus“: Das Szenario „Status quo plus“ umfasst die Sanierung und/oder den Neubau von Vollzugseinrichtungen an den bestehenden Standorten.**
- **Szenario „Status quo mutatio“: Das Szenario „Status quo mutatio“ beinhaltet einerseits die Sanierung oder den Neubau von Infrastrukturen an bestehenden Standorten. Zusätzlich zum Szenario „Status quo plus“ wird aber auch vorgeschlagen, Standortverschiebungen und Zusammenlegungen vertieft zu prüfen.**

Die beschriebenen Szenarien sind nicht als „Entweder-oder“-Lösungen zu verstehen. Einzelne Varianten aus den Szenarien „Status quo plus“ und „Status quo mutatio“ können durchaus auch als Mischformen weiterverfolgt werden. Im Szenario „Status quo mutatio“ wird gegenüber dem „Status quo plus“ im Wesentlichen vorgeschlagen, statt an den bestehenden Standorten Biel, Bern, Hindelbank und Thorberg Gesamtsanierungen vorzunehmen, langfristig ökonomisch sinnvolle Standortverschiebungen zu prüfen. Es ist aber beispielsweise möglich, statt an allen vier nur an einem, zwei oder drei Standorten Verschiebungen vorzunehmen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Umsetzung der Entflechtung (als wichtige strategische Zielsetzung) der verschiedenen Vollzugsformen nur bei zeitlich paralleler Planung der Arbeiten an den Standorten Bern, Biel und Thorberg erreicht werden kann. Aus diesem Grund ist es wichtig, zum jetzigen Zeitpunkt nicht ohne vertiefte Prüfung auf einzelne der vorgeschlagenen Standortverschiebungen zu verzichten, sondern diese Vorschläge nach Genehmigung der Gesamtstrategie einer vertieften wirtschaftlichen Überprüfung zu unterziehen.

Die Umsetzung einzelner oder aller vorgeschlagenen Varianten aus den Szenarien „Status quo plus“ oder „Status quo mutatio“ kann nicht im Rahmen der heute geplanten finanziellen Mittel (mittelfristige Investitionsplanung plus MIP+) realisiert werden. Die Polizei- und Militärdirektion wird deshalb, in Zusammenarbeit mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, die einzelnen Umsetzungsprojekte aufeinander abstimmen, zeitlich etappieren und planen sowie in der mittelfristigen Investitionsplanung auflisten. Anschliessend wird eine überdirektionale Priorisierung aller anstehenden Projekte der Investitionsplanung erfolgen, welche die Finanzierbarkeit und den Zeitpunkt der Realisierung klärt. Gegebenenfalls ist zu eruieren, wie der Investitionsplafonds zur Finanzierung angehoben werden kann.

Die Polizei- und Militärdirektion wird in einem nächsten Schritt, in enger Zusammenarbeit mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, einen Umsetzungsplan ausarbeiten. Dieser Masterplan wird die in der vorliegenden Justizvollzugsstrategie definierten Handlungsschwerpunkte und Bedarfsüberlegungen aufnehmen. Er hat die konkreten Auswirkungen in Bezug auf die betrieblichen, baulichen und finanziellen Aspekte der Strategie in einem höheren Detaillierungsgrad aufzuzeigen. In diesem Kontext sind auch die Auswirkungen der Deinvestitionen zu beziffern (Aufgabe der zentralen Standorte in den Städten Bern und Biel). Daraus folgen die Grundlagen für die einzelnen Bauprojekte. Die Ergebnisse des Masterplans sind anschliessend in den Gesamtkontext der Infrastrukturvorhaben des Kantons zu stellen und im Rahmen der konkreten Umsetzungsplanung mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion abzugleichen.

### III. Verzeichnisse

#### Literaturverzeichnis

Die aufgeführten Autoren werden, wo nicht anders angegeben, mit ihrem Namen und mit der Seitenzahl bzw. der Randnote der Fundstelle zitiert.

BAECHTOLD ANDREA/WEBER JONAS/HOSTETTLER UELI, Strafvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 2016.

BRÄGGER BENJAMIN F., Untersuchungshaft in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung mit Verbesserungsvorschlägen der Haftbedingungen in einem föderalen Vollzugssystem, in: Festschrift für Andreas Donatsch, Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2017.

HOSTETTLER UELI/RICHTER MARINA/QUELOZ NICOLAS/BÉRARD STEFAN/MARTI IRENE, Lebensende im Gefängnis – Rechtlicher Kontext, Institutionen und Akteure, Nationales Forschungsprogramm NFP 67, „Lebensende“, Bern 2015.

KÄSER HANS-JÜRIG/BRÄGGER BENJAMIN F., Freiheitsentzug in der Schweiz: Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze, in: SZK 2/2016, S: 54-57.

KLECHA DOROTHEE/KÖHLER SOPHIE/FREYTAG THOMAS/KRAMMER SANDY, Der Bedarf an forensischen Klinikbetten am Beispiel des Kantons Bern, in: SZK 2/2016, S. 3-12.

KUNZ KARL-LUDWIG, Die innere Sicherheit und ihre Feinde, in: Risiken der Sicherheitsgesellschaft, Sicherheit, Risiko und Kriminalpolitik, Niggli Marcel Alexander/Marty Lukas (Hrsg.), Mönchengladbach 2014.

KÜNZLI JÖRG/FREI NULA, Ansätze zu einer völkerrechts- und verfassungskonformen Ausgestaltung der Untersuchungshaft, in: SZK 1/17, S. 5-17.

KÜNZLI JÖRG/EUGSTER ANJA/SCHULTHEISS MARIA, Haftbedingungen in der Verwahrung, Menschenrechtliche Standards und die Situation in der Schweiz, SKMR, Bern 2015.

MARTI IRENE/HOSTETTLER UELI/RICHTER MARINA, Sterben im geschlossenen Vollzug: Inhaltliche und methodische Herausforderungen für die Forschung, in: SZK 1/14, S. 29-46.

SCHNEEBERGER GEORGESCU, Über 60 Jährige im Vollzug, Zahlen und Fakten zur aktuellen Situation in der Schweiz, in: info bulletin 2006, S. 3-9.

WAHIDIN AZRINI/GAIN MAUREEN, Ageing, Crime and Society, Oregon 2006.

## Materialienverzeichnis

Bundesamt für Justiz:

Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, vom 26. September 2016.  
Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Schlussbericht Prozessevaluation, 9. Dezember 2013.

Bundesamt für Statistik:

Inhaftierte Erwachsene 2016. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015 –2045.

GPK Kanton Bern:

Lehren für die Zukunft aus der Sanierung und Erweiterung des Jugendheims Prêles, Bericht der GPK zuhanden des Grossen Rates vom 27. Oktober 2016.

KKJPD:

Empfehlungen der zur psychiatrischen Versorgung im Freiheitsentzug, 2016.  
Fachgruppe Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug, Bericht zur Datenerhebung, 2015.  
Merkblatt zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug, 29. März 2012.  
Kostgeldliste der Vollzugseinrichtungen des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz mit Gültigkeit ab 1. Januar 2017.  
Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz, 13. November 2014.

NKVF:

Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung des stationären therapeutischen Massnahmenvollzugs 2013-2016.

Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz:

Beschluss der Konkordatskonferenz der Nordwest- und Innerschweiz zum Kostendeckungsgrad vom 7. November 2008.

Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz vom 5. Mai 2006.

Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz:

Empfehlung für den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe vom 4. April 2008.

Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin, Forensisch-Psychiatrischer Dienst (FPD):

Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern - Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Umfeldbefragung, 3. November 2017.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.	Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern .....	27
Abbildung 2.	Freiheitsentzug – Verfahrensstadium - Vollzugseinrichtungen.....	28
Abbildung 3.	Belegung in den Regionalgefängnissen nach Vollzugsform 2012-2016.....	43
Abbildung 4.	Durchschnittliche Auslastung aller Regionalgefängnisse im Kanton Bern zwischen 2012 und 2016 .....	44
Abbildung 5.	Anstieg des Bevölkerungswachstums im Vergleich zum Haftplatzangebot 1988-2016.....	45
Abbildung 6.	Mittlerer Bestand der 50-jährigen und älteren Gefangenen in der Schweiz nach Altersgruppen pro Jahr für die Jahre 1984, 1994, 2004 und 2014 (BFS). Quelle: Studie der Universitäten Bern und Fribourg „Lebensende im Gefängnis – Rechtlicher Kontext, Institutionen und Akteure“ 2015.....	48
Abbildung 7.	Vollzugslandschaft des AJV gemäss dem Szenario „Status quo plus“ .....	59
Abbildung 8.	Vollzugslandschaft des AJV gemäss dem Szenario „Status quo mutatio“ . ....	62

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern
AJV	Amt für Justizvollzug des Kantons Bern
Art.	Artikel
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
BEWA	Bewachungsstation am Inselspital Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BJ	Bundesamt für Justiz
BSG	Bernische systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste des Amtes für Justizvollzug
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
bzw.	beziehungsweise
CL	Concordat latin (Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz)
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EM	Electronic Monitoring
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) (SR 0.101)
f./ff.	folgende/fortfolgende
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (BSG 620.0)
FU	Fürsorgerische Unterbringung
GA	Gemeinnützige Arbeit
GPK	Geschäftsprüfungskommission

Hrsg.	Herausgeber
JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (SR 311.1)
JVA	Justizvollzugsanstalt/-en
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
MIP+	Mittelfristige Investitionsplanung plus
MRA	UNO-Menschenrechtsausschuss
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Nr.	Nummer
NWI	Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz
OSK	Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
PPP	Public-Private-Partnership
REC	Recommendation (dt. <i>Empfehlung</i> )
RG	Regionalgefängnis/-se
ROS	Risikoorientierter Sanktionenvollzug
S.	Seite/Seiten
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SMVG	Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (BSG 341.1)
SMVV	Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Mai 2004 (BSG 341.11)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SZK	Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie
UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
VAB	Vollzugsabteilung
Ziff.	Ziffer

# INHALTSVERZEICHNIS

I.	Vorwort.....	2
II.	Zusammenfassung .....	3
III.	Verzeichnisse .....	7
1.	Auftrag und Zweck.....	14
1.1.	Auftrag der Polizei- und Militärdirektion.....	14
1.2.	Zweck der Justizvollzugsstrategie .....	14
2.	Rechtliche Ausgangslage des Justizvollzugs .....	15
2.1.	Gesetzliche Aufträge .....	15
2.2.	Formen und Ausgestaltung des Freiheitsentzugs in der Schweiz .....	16
2.3.	Straf- und Massnahmenvollzug als Verbundaufgabe .....	20
3.	Strategisches Entwicklungspotential in Abgrenzung zu Angebot und Infrastruktur.....	22
3.1.	Harmonisierung der Justizvollzugspraxis .....	22
3.2.	Risikoorientierung .....	22
3.3.	Vernetzung .....	23
3.4.	Technologische Entwicklungen - Digitalisierung.....	24
3.5.	Personal als wichtigste Ressource .....	25
4.	Vollzugseinrichtungen: Übersicht.....	27
5.	Sanierungs- und Modernisierungsbedarf .....	28
5.1.	Generelles .....	28
5.2.	Situation der einzelnen Vollzugseinrichtungen.....	29
5.2.1.	Regionalgefängnis Bern .....	29
5.2.2.	Regionalgefängnis Thun .....	30
5.2.3.	Regionalgefängnis Burgdorf .....	31
5.2.4.	Regionalgefängnis Biel/Moutier .....	32
5.2.5.	Justizvollzugsanstalt Witzwil .....	33
5.2.6.	Justizvollzugsanstalt Thorberg .....	34
5.2.7.	Justizvollzugsanstalt St. Johannsen .....	35
5.2.8.	Justizvollzugsanstalt Hindelbank .....	36
5.2.9.	Jugendheim Lory.....	37
5.3.	Zusammenfassung.....	37
5.4.	Strategische Konsequenzen .....	40
6.	Platz- und Raumbedarf.....	41
6.1.	Rahmenbedingungen.....	41
6.1.1.	Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug .....	41

6.1.2. Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission .....	42
6.2. Belegungssituation und Bedarf Regionalgefängnisse .....	43
6.3. Quantitative Einflüsse.....	45
6.3.1. Bevölkerungsentwicklung .....	45
6.3.2. Urteilsentwicklung .....	46
6.3.3. Entlassungspraxis .....	47
6.3.4. StGB-Revisionen in hoher Kadenz.....	47
6.4. Qualitative Einflüsse.....	48
6.4.1. Altersentwicklung .....	48
6.4.2. Entwicklung der Untersuchungshaft .....	49
6.4.3. Entwicklung der Administrativhaft.....	50
6.4.4. Geschlossener Massnahmenvollzug Männer.....	50
6.4.5. Vollzug von Verwahrungen .....	51
6.5. Das Kriterium der ökonomischen Betriebsbewirtschaftung .....	51
6.6. Zusammenfassung.....	52
6.6.1. Den Platz- und Raumbedarf beeinflussende Faktoren .....	52
6.6.2. Platz- und Raumbedarf bis 2032 – eine Prognose.....	53
6.6.3. Handlungsnotwendigkeiten für die einzelnen Vollzugseinrichtungen .....	54
6.6.4. Kantonaler Bedarf an Vollzugsplätzen ausserhalb des AJV.....	54
6.7. Strategische Konsequenzen .....	55
7. Strategische Leitplanken - Handlungsmaximen.....	56
7.1. Strategische Leitplanken .....	56
7.2. Handlungsmaximen zur Wirtschaftlichkeit .....	56
8. Szenarien .....	58
8.1. Szenario „Status quo plus“ .....	58
8.2. Szenario „Status quo mutatio“.....	60
8.3. Umsetzungsplanung .....	63
8.4. Zeitlicher Realisierungshorizont und geschätzter Finanzbedarf .....	64

## 1. Auftrag und Zweck

### 1.1. Auftrag der Polizei- und Militärdirektion

Das Amt für Justizvollzug des Kantons Bern (AJV) hat die gesetzlichen Aufträge an den Justizvollzug sowie die Ansprüche aus der Politik, Justiz und Gesellschaft angemessen zu erfüllen bzw. miteinander in Einklang zu bringen (zu den rechtlichen Grundlagen vgl. Ziffer 2: „*Rechtliche Ausgangslage des Justizvollzugs*“). Die verschiedenen Geschäftsfelder des AJV haben sich aus diesem Grund gemeinsam weiterzuentwickeln. Effizienzsteigernde bzw. kostensenkende Synergien im personellen, technischen oder infrastrukturellen Bereich sind weiterhin konsequent zu prüfen und Investitionen sind aufeinander abzustimmen.

Nachdem im Auftrag der Polizei- und Militärdirektion (POM) im Jahr 2016 eine Reorganisation des AJV durchgeführt worden ist, hat der Direktor der POM den Vorsteher des AJV am 28. Februar 2017 mit der Ausarbeitung einer Strategie beauftragt, welche die zukünftige Ausrichtung des Justizvollzugs im Kanton Bern mit Fokus auf den quantitativen und qualitativen Platzbedarf darlegt und den dafür notwendigen Immobilienbedarf in Varianten aufzeigen soll (Justizvollzugsstrategie mit Angebot und Infrastruktur im Kanton Bern).

### 1.2. Zweck der Justizvollzugsstrategie

Die vorliegende Justizvollzugsstrategie

- nimmt eine Gesamtsicht über alle Vollzugseinrichtungen im Kanton Bern ein und ist im Sinne eines Umsetzungsplans die Grundlage für künftige Vorhaben und deren Priorisierungen und Planungen;
- ermöglicht eine zusammenhängende Betrachtung und führt weg von einer auf den einzelnen Standort gerichteten Sichtweise;
- ermöglicht die Sicherstellung der von der Geschäftsprüfungskommission geforderten gesamtstaatlichen Optik<sup>3</sup>;
- macht grundsätzliche Aussagen über den Sanierungs- und Modernisierungsbedarf einerseits und die Entwicklung des Platzbedarfes andererseits;
- deckt von heute aus gesehen einen Zeitraum von 15 Jahren, d.h. bis 2032 ab;
- ist die massgebliche Grundlage für eine laufende Aktualisierung und Anpassung an die sich verändernden Bedingungen und neuen Entwicklungen;

Da weder konkordatische noch schweizerische Justizvollzugsstrategien existieren und eine Umfrage bei den Kantonen ergeben hat, dass nur vereinzelt Strategiepapiere vorliegen<sup>4</sup>, wurde die vorliegende Strategie unter der Annahme entwickelt, dass die Kantone des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats ihre Vollzugsangebote auch zukünftig in derselben oder in ähnlicher Form weiterführen wie bisher. Eine Änderung dieser konkordatischen Aufgabenteilung wird das AJV im Rahmen des internen Monitorings erfassen und im Strategieanpassungsprozess kontinuierlich berücksichtigen.

---

3 Vgl. Lehren für die Zukunft aus der Sanierung und Erweiterung des Jugendheims Prêles, Bericht der GPK zuhanden des Grossen Rates vom 27. Oktober 2016.

4 Rückmeldungen dazu liegen einzig aus den Kantonen Waadt und Luzern vor.

## 2. Rechtliche Ausgangslage des Justizvollzugs

### 2.1. Gesetzliche Aufträge

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) ist für den Justizvollzug und den dazugehörenden Freiheitsentzug im Kanton Bern verantwortlich. Nebst dem Vollzug von freiheitsentziehenden Strafen und Massnahmen an Erwachsenen und Jugendlichen beinhaltet der Justizvollzug auch die alternativen Vollzugsformen (etwa gemeinnützige Arbeit oder Electronic Monitoring) und die Durchführung ambulanter Massnahmen. Die Schweizerische Gesetzgebung sieht verschiedene Gründe für Freiheitsentzug und eine Vielzahl von Vollzugsformen vor. In den Vollzugseinrichtungen werden neben strafrechtlichen Sanktionen auch zivilrechtliche Massnahmen, Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts, strafprozessuale Haft sowie zivilrechtliche Erziehungsmassnahmen an Jugendlichen vollzogen. Im Bereich des Strafrechts umfasst der Justizvollzug nicht nur den Vollzug von Freiheitsstrafen oder freiheitsentziehenden Massnahmen nach einer rechtskräftigen Verurteilung, sondern auch die vorgängige Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Zum Justizvollzug gehören des Weiteren etwa der alternative Vollzug von Freiheitsstrafen (gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring) sowie die Bewährungshilfe und die Durchführung bzw. Kontrolle von Weisungen.

Entsprechend vielfältig sind die Anforderungen an eine gesetzeskonforme Umsetzung des Auftrags: Der Justizvollzug ist auf verschiedenen Ebenen (Völkerrecht, internationale Organisationen, Bund, Konkordate, Kantone) geregelt und muss diversen Interessen gerecht werden, namentlich dem Sicherheitsanspruch der Gesellschaft und dem Anspruch der eingewiesenen Personen auf eine rechtmässige Behandlung.

### Internationale Übereinkommen, Beschlüsse und Empfehlungen von internationalen Organisationen

Der UNO-Pakt II und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sind für die Schweiz verbindliche Rechtsquellen. Daneben sind u.a. die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze des Europarates, die Standards des Internationalen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*CPT-Standards*), sowie die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen („*Nelson-Mandela-Rules*“) von Bedeutung. Diese Quellen geben Empfehlungen für den sensiblen Bereich des Freiheitsentzuges ab. Trotz der fehlenden formalen Bindungswirkung werden sie von den Gerichten zur Auslegung nationaler Bestimmungen beigezogen, tragen zur Entstehung von Gewohnheitsrecht bei oder geben den Anstoss zu Gesetzesrevisionen.<sup>5</sup>

### Bund

Gemäss Art. 123 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)<sup>6</sup> ist der Bund zuständig für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Art. 123 Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone zur Organisation der Gerichte, der Rechtsprechung in Strafsachen, sowie zum Straf- und Massnahmenvollzug, soweit nicht ein Bundesgesetz etwas anderes vorsieht. Aus diesem in der Verfassung festgelegten Grundsatz lassen sich zwei Pflichten für die Kantone ableiten: erstens obliegt ihnen der Vollzug von Urteilen eigener kantonaler Gerichte, zweitens sind sie zuständig für die Errichtung und den Betrieb von Vollzugseinrichtungen.

### Kanton

Der Kanton Bern ist verpflichtet, Strafurteile der eigenen Gerichte zu vollziehen (Art. 372 Abs. 1 StGB).<sup>7</sup> Er ist dabei an die Bundesgesetzgebung wie auch an die internationalen Vorgaben gebunden. Auf Bundesebene

5 BGE 118 Ia 64.

6 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

7 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 31. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

relevant sind das Strafgesetzbuch (StGB) und das Jugendstrafgesetz (JStG)<sup>8</sup>, die Strafprozessordnung (StPO)<sup>9</sup> und die Jugendstrafprozessordnung (JStPO)<sup>10</sup>. Auf der kantonalen Ebene bestehen das bernische Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz (SMVG)<sup>11</sup> und die ausführende Straf- und Massnahmenvollzugsverordnung (SMVV; BSG 341.11)<sup>12</sup>. Das SMVG und das SMVV befinden sich aktuell in einer Totalrevision; das revidierte Gesetz über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) und die revidierte Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) werden voraussichtlich am 1. Juni 2018 in Kraft treten. Die Gesetzesvorlage wurde in der Novembersession 2017 vom Grossen Rat verabschiedet.

## 2.2. Formen und Ausgestaltung des Freiheitsentzugs in der Schweiz

### Untersuchungs- und Sicherheitshaft

Gegenüber Personen, die dringend einer Straftat verdächtigt werden, kann *Untersuchungshaft* angeordnet werden, wenn ernsthaft die Gefahr besteht, dass sie weitere Straftaten begehen, sich dem Strafverfahren durch Flucht entziehen oder die Wahrheitsfindung zur Aufklärung der Straftat beeinträchtigen.<sup>13</sup> Für Personen in Untersuchungshaft gilt die Unschuldsvermutung. Deshalb müssen Untersuchungshäftlinge, die bis zum Schuldspruch unschuldig sind, von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug getrennt untergebracht werden. Die *Sicherheitshaft* kann im Anschluss an die Untersuchungshaft zwischen Anklageerhebung und Vollzug der Sanktion angeordnet werden und dann auch dazu, die Anwesenheit der betroffenen Person für den Vollzug der Sanktion sicherzustellen. Als Sicherheitshaft gilt bereits die Haft während der Zeit zwischen dem Eingang der Anklageschrift beim erstinstanzlichen Gericht und der Rechtskraft des Urteils, dem Antritt einer freiheitsentziehenden Sanktion, der Landesverweisung oder der Entlassung.<sup>14</sup>

### Strafrechtliche Sanktionsarten bei Erwachsenen

Das Schweizerische Strafgesetzbuch sieht als mögliche Sanktionen grundsätzlich zwei Kategorien vor: *Strafen und Massnahmen*.

Strafen dienen in erster Linie dem Schuldausgleich und bedingen deshalb die Schuldfähigkeit einer Person. Sie können in Form der Freiheitsstrafe, Geldstrafe, gemeinnütziger Arbeit<sup>15</sup> oder Busse angeordnet werden.

Eine Massnahme wird angeordnet, wenn das Gericht davon ausgeht, dass eine Strafe allein nicht geeignet ist, um der Gefahr weiterer Delikte entgegen zu wirken. Massnahmen knüpfen im Gegensatz zu den Strafen nicht an das Verschulden, sondern an ein Behandlungsbedürfnis der Person und an die Rückfallwahrscheinlichkeit. Eine Massnahme richtet sich deshalb nicht nach der Schwere des Verschuldens, sondern nach dem Zweck, der mit der Massnahme verfolgt wird; deshalb dauert eine Massnahme in der Regel so lange, bis ihr Ziel erreicht ist. Massnahmen werden meist in Form von therapeutischen Behandlungen psychischer Störungen und Suchtbehandlungen angeordnet.

Auch die Verwahrung ist eine Massnahme. Sie dient im Gegensatz zu den anderen Massnahmen einzig der Sicherung der verurteilten Person zum Schutz der Öffentlichkeit. Deshalb kann sie lebenslanglich dauern.

8 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (JStG; SR 311.1).

9 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0)

10 Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO; 312.1).

11 Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25.06.2003 (SMVG; BSG 341.1).

12 Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 05.05.2004 (SMVV; BSG 341.11).

13 Sog. „Verdunkelungsgefahr“. Als Sonderfall kann Untersuchungshaft zudem angeordnet werden, wenn eine Person damit droht, eine schwere Straftat zu begehen (Ausführungsgefahr; Art. 221 Abs. 2 StPO).

14 Art. 220 Abs. 2 StPO.

15 Aufgrund einer Änderung des Strafgesetzbuches handelt es sich bei der gemeinnützigen Arbeit ab dem 1.1.2018 anders als heute nicht mehr um eine eigenständige Strafe, sondern um eine Vollzugsform.

Voraussetzung für die Anordnung einer Verwahrung ist neben der Schwere des Delikts u.a. auch, dass eine therapeutische Behandlung der betroffenen Person aussichtslos erscheint.

#### **a) Vollzugsziele und Vollzugsgrundsätze – Resozialisierungsprinzip**

Gestützt auf die Bundesverfassung gibt das Schweizerische Strafgesetzbuch den Kantonen wichtige Rahmenbedingungen und Vollzugsgrundsätze für den Straf- und Massnahmenvollzug vor. Die Menschenwürde der eingewiesenen Person ist zu achten und ihre Rechte dürfen nur so weit beschränkt werden, wie der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern.<sup>16</sup>

Das StGB definiert ausserdem das allgemeine Vollzugsziel: „Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben (...)“<sup>17</sup> Die erfolgreiche Wiedereingliederung der verurteilten Person soll durch Förderung des sozialen Verhaltens während dem Vollzug erreicht werden (*Resozialisierungsprinzip*). Dies setzt voraus, dass während des Freiheitsentzugs schrittweise Lockerungen gewährt werden, die es ermöglichen, sich wieder an das Leben ausserhalb der Vollzugseinrichtung anzupassen und sich entsprechend darauf vorzubereiten. Urlaube, der offene Vollzug, das Arbeitsexternat, das Wohn- und Arbeitsexternat, das Electronic Monitoring sowie schliesslich die bedingte Entlassung sind mögliche Lockerungsschritte, sog. Progressionsstufen.<sup>18</sup> Die Gewährung einer Progressionsstufe setzt die Bewährung in der vorgängigen Progressionsstufe, sowie eine positive Prognose im Hinblick auf die Flucht- und Rückfallgefahr voraus.

Eine wichtige Rolle für die praktische Ausgestaltung des Freiheitsentzugs haben die Vollzugsgrundsätze. So hat der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen ausserhalb des Justizvollzugs so weit als möglich zu entsprechen (*Normalitätsprinzip*), die Betreuung der Eingewiesenen zu gewährleisten (*besondere Fürsorgepflicht*) und schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken (*Entgegenwirkungsprinzip*). Der Freiheitsentzug muss aber auch dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Miteingewiesenen angemessen Rechnung tragen (*Sicherungsprinzip*).<sup>19</sup> Die Grundsätze sind untereinander gleichrangig, weshalb deren Verwirklichung im Vollzugsalltag regelmässig eine grosse Herausforderung darstellt. Besonders das Normalitätsprinzip und das Sicherungsprinzip sind Gegensätze, deren gleichzeitige Umsetzung im Einzelfall einer ständigen Risikoabwägung bedürfen.

#### **b) Bedingte Entlassung und Bewährungshilfe**

Eingewiesene Personen werden nach dem Vollzug von zwei Dritteln ihrer Freiheitsstrafe auf Bewährung in die Freiheit entlassen, sofern sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.<sup>20</sup> Die bedingte Entlassung aus dem ordentlichen Strafvollzug wird gewährt, wenn das Verhalten im Strafvollzug dies rechtfertigt und nicht anzunehmen ist, dass die eingewiesene Person weitere Verbrechen oder Vergehen begehen wird. Eine bedingte Entlassung ist auch nach dem Vollzug einer stationären Massnahme vorgesehen, wobei die Anforderungen je nach Art der Massnahme verschieden sind.

Weil der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz dem Resozialisierungsgedanken verpflichtet ist, spielen die bedingte Entlassung und die damit regelmässig verbundene Bewährungshilfe eine grosse Rolle. Die Bewährungshilfe wird von der zuständigen Behörde gegenüber angeschuldigten oder verurteilten Personen nach einer bedingten Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug oder während einer bedingt zu vollziehenden Strafe angeordnet.<sup>21</sup>

16 Art. 74 StGB.

17 Art. 75 StGB.

18 Art. 77a, Art. 90 Abs. 2bis StGB.

19 Art. 75 StGB.

20 Art. 86 StGB.

21 Art. 44 ff. StGB

### **Strafrechtliche Sanktionsarten bei Jugendlichen**

Für Jugendliche zwischen dem 10. und 18. Altersjahr gilt das Jugendstrafgesetz (JStG)<sup>22</sup>. Weil die Persönlichkeitsentwicklung junger delinquenter Personen noch nicht abgeschlossen ist, ist das JStG in erster Linie dem Erziehungsgedanken verpflichtet.

Das Jugendstrafrecht kennt als Sanktionsarten Strafen und Schutzmassnahmen. Strafen können als Verweis, persönliche Leistung (als Pendant zur gemeinnützigen Arbeit im StGB), Busse oder Freiheitsentzug angeordnet werden.<sup>23</sup> Schutzmassnahmen können in Form von Aufsicht, persönlicher Betreuung, ambulanter Behandlung oder Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung ausgesprochen werden.<sup>24</sup>

### **Ausländerrechtliche Administrativhaft**

Neben den strafrechtlichen Sanktionen finden sich im System des Schweizerischen Justizvollzugs weitere Formen des Freiheitsentzugs, die keinen strafenden, sondern einen sichernden Charakter haben. Mengenmässig relevant sind in dieser Hinsicht die freiheitsentziehenden ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft), die unter dem Begriff *ausländerrechtliche Administrativhaft* zusammengefasst werden. Sie dient in erster Linie dazu, den Ausländer oder die Ausländerin bis zum Verlassen des Landes festzuhalten und so sicherzustellen, dass er oder sie sich den Behörden zur Verfügung hält. Es handelt sich deshalb um eine verwaltungsrechtliche Massnahme.<sup>25</sup>

Weil sich die Administrativhäftlinge nicht wegen einer Straftat im Freiheitsentzug befinden, unterscheidet sich die Administrativhaft von anderen Vollzugsformen. Anders als bei Untersuchungshäftlingen, die wegen Verdunkelungsgefahr<sup>26</sup> inhaftiert sind, erfordert der Haftzweck bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft in der Regel keine Beschränkungen des Kontakts mit der Aussenwelt oder mit andern Personen, die sich ebenfalls in Administrativhaft befinden. Die Unterbringung der ausländerrechtlichen Administrativhäftlinge muss grundsätzlich ein von anderen Häftlingskategorien abweichendes, freieres Haftregime (Gemeinschaftsräumlichkeiten, Besuchsausübung, Freizeitaktivitäten, usw.) zulassen. Nach Gesetz und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft daher von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu trennen. Die Trennung von Personen in Administrativhaft von andern Häftlingen soll auch äusserlich zeigen, dass der Freiheitsentzug nicht wegen einer Straftat angeordnet wurde, sondern einen administrativen Hintergrund hat.

### **Vollzugseinrichtungen**

Die Durchführung von Freiheitsentzügen bedarf je nach Grund und Zweck der Inhaftierung bzw. des Risikopotenzials der betroffenen Person einer anders ausgestalteten Vollzugseinrichtung bzw. eines anderen Vollzugsregimes.

#### **a) Vollzugseinrichtungen für Untersuchungs- und Sicherheitshaft**

Die Untersuchungshaft wird durch das Zwangsmassnahmengericht auf Antrag der Strafverfolgungsbehörde angeordnet. Die Kantone sind verpflichtet, die Untersuchungshäftlinge in dafür geeigneten Einrichtungen unterzubringen. Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden in der Regel in Haftanstalten vollzogen, die diesem Zwecke vorbehalten sind und die daneben nur dem Vollzug kurzer Freiheitsstrafen dienen<sup>27</sup>.

---

22 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG, SR 311.1) vom 20. Juni 2003.

23 Art. 21 ff. JStG.

24 Art. 12 ff. JStG.

25 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20).

26 Vgl. Ziff. 2.1.1.1.

27 Art. 234 Abs. 1 StPO.

**b) Vollzugseinrichtungen für ausländerrechtliche Administrativhaft**

Die Kantone sind des Weiteren verpflichtet, die ausländerrechtliche Administrativhaft in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen und die dafür geeigneten Anstalten zur Verfügung zu stellen. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist zu vermeiden<sup>28</sup>. In der Schweiz wird die ausländerrechtliche Administrativhaft regelmässig in Gefängnissen durchgeführt.

**c) Vollzugseinrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs**

Die Kantone sind verpflichtet, Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug zu errichten und zu betreiben.<sup>29</sup> Der Bundesgesetzgeber unterscheidet dabei zwischen *offenen* und *geschlossenen* Justizvollzugsanstalten<sup>30</sup>, die sich in baulichen, technischen und personellen Vorkehrungen hinsichtlich Sicherungsgrad unterscheiden. Heute existieren in diesen beiden Typen von Anstalten weitere Spezialabteilungen, beispielsweise Hochsicherheitsabteilungen für äusserst gewaltbereite Eingewiesene oder Integrationsabteilungen für physisch oder psychisch kranke Eingewiesene, die geschützte Arbeitsplätze und besondere Betreuung benötigen.

Ob eine Person in eine offene oder geschlossene Anstalt eingewiesen wird, hängt von ihrer Rückfall- und ihrer Fluchtgefahr ab.<sup>31</sup> Es gilt der Grundsatz, dass Personen im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzuges grundsätzlich in eine offene Anstalt einzuweisen sind, sofern keine Flucht- oder Rückfallgefahr besteht (Primat des offenen Vollzugs).

Für den Vollzug von stationären Massnahmen, die therapeutische Behandlungen vorsehen, haben die Kantone spezialisierte Massnahmenvollzugseinrichtungen zu errichten und zu betreiben wie auch psychiatrische Kliniken zu nutzen.<sup>32</sup>

**d) Notwendige Trennungsvorschriften**

Für die Einrichtungen des Freiheitsentzugs gibt es Trennungsvorschriften für verschiedene Personengruppen. Die Trennungsvorschriften bestehen aufgrund der unterschiedlichen Zwecke des Freiheitsentzugs und der entsprechend unterschiedlichen Ausgestaltung der Vollzugsbedingungen. Folgende Personengruppen müssen getrennt untergebracht werden:

- a. Frauen und Männer;
- b. Jugendliche und Erwachsene;
- c. Untersuchungshäftlinge und Vollzugshäftlinge;
- d. ausländerrechtliche Administrativhäftlinge und strafrechtliche Häftlinge;
- e. Häftlinge im Strafvollzug und Häftlinge im Massnahmenvollzug;
- f. Häftlinge in fürsorglicher Unterbringung.

Die Umsetzung dieser Trennungsvorschriften stellt diejenigen Vollzugseinrichtungen, welche verschiedene Formen und Regime des Freiheitsentzugs mit unterschiedlichen Personengruppen im selben Gebäude durchführen, regelmässig vor personelle, konzeptionelle und logistische Herausforderungen.

---

28 Art. 81 Abs. 2 AuG.

29 Art. 377 StGB.

30 Art. 76 Abs. 1 StGB.

31 Art. 76 Abs. 2 StGB.

32 Art. 377 Abs. 3 StGB.

## 2.3. Straf- und Massnahmenvollzug als Verbundaufgabe

### Bund und Kantone

Dem Bund kommt gestützt auf Art. 123 Abs. 1 BV eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts zu. Gemäss Art. 123 Abs. 2 BV sind für den Straf- und Massnahmenvollzug hingegen die Kantone zuständig, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes vorsieht. Der Justizvollzug wird deshalb weitgehend kantonal geregelt; dementsprechend unterschiedlich sind die gesetzlichen Grundlagen wie auch der Vollzugsalltag im Kantonsvergleich.

Der Bund unterstützt die Kantone in ihrer gesetzlichen Verpflichtung finanziell durch die Subventionierung von Bauten für den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und Jugendlichen.<sup>33</sup> Von der Subventionierung ausgeschlossen sind bauliche Aufwände für andere Formen des Freiheitsentzugs, namentlich für die Untersuchungshaft.

Der Kanton Bern ist in der Ausübung seiner Vollzugsaufgaben den Bundesgesetzen verpflichtet. Er hat die Bundesvorgaben mittels kantonalem Gesetz und Verordnung konkretisiert, ergänzt und ausgeführt. Ausserdem verfügen alle Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern über entsprechende Hausordnungen. Sie regeln den jeweiligen Vollzugsalltag, präzisieren beispielsweise das Disziplinarwesen oder die Kommunikationsmöglichkeiten der Eingewiesenen.

### Strafvollzugskonkordate

Aus wirtschaftlichen Gründen betreibt nicht jeder Kanton für sich alleine die verschiedenen, gesetzlich vorgesehenen Vollzugseinrichtungen. Zur Erfüllung der kantonalen Aufgabe des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen haben sich die Schweizer Kantone deshalb in den Jahren 1956–1963 zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen: Dem Nordwest- und Innerschweizer Konkordat<sup>34</sup>, dem Ostschweizer Konkordat und dem Konkordat der lateinischen Schweiz.

Der Kanton Bern gehört dem Nordwest- und Innerschweizer Konkordat an.<sup>35</sup> Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat koordiniert die Anstaltsplanung innerhalb des Konkordats und erlässt Reglemente, Richtlinien, die konkordatlichen Standards sowie Merkblätter für den Vollzug. Durch den Erlass dieser interkantonalen Bestimmungen trägt das Strafvollzugskonkordat wesentlich zur Harmonisierung und Rechtsvereinheitlichung bei. Die konkordatlichen Erlasse sind für die Kantone zwar rechtlich nicht verbindlich, haben aber in der Praxis einen hohen Stellenwert, da sie von der Konkordatskonferenz erlassen werden. Die Konkordatskonferenz setzt sich aus den für den Justizvollzug zuständigen Regierungsmitgliedern der 11 Mitgliederkantone zusammen.

Die Strafvollzugskonkordate verfolgen das Ziel, einen bedarfsgerechten, verfassungs- und gesetzeskonformen Straf- und Massnahmenvollzug sowie eine effiziente Aufgabenverteilung bezüglich Planung, Bau und Betrieb von Vollzugseinrichtungen zu gewährleisten. Der Zusammenschluss der Kantone zu drei Vollzugsregionen führt zu einer einheitlichen Auffassung und Handhabung wichtiger Themen des Vollzugsalltags und ermöglicht den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliederkantonen innerhalb des Konkordats. Die Konkordate legen unter anderem auch die Höhe der Kostgelder fest. Als Kostgeld wird der Vollzugskostenbeitrag bezeichnet, welcher die für den Fall zuständige, einweisende, kantonale Behörde dem Anstaltskanton im Rahmen

33 Insbesondere gestützt auf das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (LSMG; SR 341).

34 <https://www.konkordate.ch>

35 Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006 des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

des Straf- oder Massnahmenvollzugs pro Insasse und Tag zu entrichten hat.<sup>36</sup> Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz verrechnet die Leistungen der Vollzugsanstalten auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Kosten, die gestützt auf eine Vollkostenrechnung erhoben werden.

Die Konkordate sorgen mit ihrer Arbeit für ein Mindestmass an Harmonisierung der Vollzugsbedingungen freiheitsentziehender Sanktionen in der Schweiz. Ihr Kompetenzbereich beschränkt sich jedoch auf den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen. Ausgeschlossen ist also beispielsweise der Vollzug der Untersuchungshaft oder der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

---

<sup>36</sup> Gemäss der Kostgeldliste des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats des Jahres 2017 kostet beispielsweise der Strafvollzug in einer geschlossenen Einrichtung je nach Sicherheitsstufe zwischen Fr. 272.- und 650.- pro Tag, eine therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB Fr. 473.- pro Tag und der Verwahrungsvollzug Fr. 354.- pro Tag.

### 3. Strategisches Entwicklungspotential in Abgrenzung zu Angebot und Infrastruktur

Das AJV ist nebst den Herausforderungen in Bezug auf die Infrastruktur der Vollzugseinrichtungen mit einer Vielzahl von fachlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen beschäftigt bzw. konfrontiert, die nicht zwingend direkt auf die Infrastrukturen, hingegen aber auf die organisatorische und personelle Entwicklung des Amtes und seiner Einheiten – nicht nur allein auf die Vollzugseinrichtungen, sondern insbesondere auch auf die Vollzugs- und Bewährungsdienste – Auswirkungen haben. Es ist wichtig, nebst den baulichen Herausforderungen auch diese weiteren Entwicklungen im Auge zu haben, weshalb sie vorliegend dargestellt und die entsprechenden Handlungsschwerpunkte benannt werden:>

#### 3.1. Harmonisierung der Justizvollzugspraxis

Sowohl auf der politischen Ebene des Bundes<sup>37</sup> und der Kantone<sup>38</sup> wie auch unter Vollzugspraktikern besteht Einigkeit darüber, dass die Praxis im schweizerischen Justizvollzug harmonisiert werden sollen. Beispiel dafür ist das per 1. Januar 2017 von der KKJPD ins Leben gerufene Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV). Es soll neben der Aus- und Weiterbildung des Vollzugspersonals auch die Entwicklung von schweizweit gemeinsamen Standards im Bereich der Delikt- und Risikoorientierung und der baulichen und technischen Sicherheit der Institutionen vorantreiben. Die Einführung des Fallführungssystems ROS (Risikoorientierter Sanktionenvollzug) in beiden Strafvollzugskonkordaten der Deutschschweiz wird in den kommenden Jahren ebenfalls einen grossen Beitrag zur Vereinheitlichung leisten.

Der Umgang mit Eingewiesenen, von denen ein erhöhtes Gefährdungspotenzial für andere ausgeht, illustriert die derzeitige Harmonisierungstendenz gut. So sind vom Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz und vom Ostschweizer Strafvollzugskonkordat Richtlinien entstanden, die eigens diesem Thema gewidmet sind.

Handlungsschwerpunkt:

- Das AJV bringt sich gezielt in die Aktivitäten des neuen SKJV, sowie in die Harmonisierungsbemühungen der Konkordate ein.

#### 3.2. Risikoorientierung

Eine Verminderung der Rückfallraten von delinquenten Personen kann vorwiegend erreicht werden, indem Ursachen für delinquentes Verhalten eruiert und Problembereiche, die einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Straffälligkeit haben, mittels Interventionen angegangen werden.<sup>39</sup> Das AJV orientiert sich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag an den Grundsätzen der Rückfallprävention und der sozialen (Re-) Integration und anerkennt das gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnis als Auftrag. Das AJV verfolgt deshalb auf allen Ebenen einen risikoorientierten Ansatz, der zum Ziel hat, die Rückfälligkeit während und nach dem Vollzug zu reduzieren, Qualität und Effizienz im Vollzug zu steigern und die Zusammenarbeit der involvierten Fachstellen zu verbessern. Dies soll mittels des Fallführungssystems *Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)* erreicht werden, das in den deutschschweizer Konkordaten eingeführt worden ist bzw. im Laufe des Jahres 2018 eingeführt wird. ROS ist ein Fallführungssystem, welches die Arbeit der Vollzugsbehörden und ihrer Kooperationspartner, insbesondere den verschiedenen Vollzugseinrichtungen, steuert. Es ist eine evaluierte Methode zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und der Durchführung des Vollzuges aus der Perspektive des konkreten Rückfallrisikos für jede verurteilte Person. ROS ist damit ein wesentlicher Bestandteil zur Senkung der Wahrscheinlichkeit von Rückfalltaten insbesondere von Sexual- und Gewaltstraftätern. Es handelt sich hierbei

37 Postulat Amherd „Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz“ (11.4072).

38 Bsp.: Grundlagenpapier der KKJPD mit Empfehlungen zum Sanktionenvollzug vom 13. und 14. November 2014: Die KKJPD anerkennt die Notwendigkeit einer weiteren Professionalisierung und einer höheren Standardisierung im Sanktionenvollzug. Merkblatt der KKJPD zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug: Vereinheitlichung des Ausgangs- und Urlaubswesens der Strafvollzugskonkordate vom 29. März 2012.

39 Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Schlussbericht Prozessevaluation, 2013.

um ein interdisziplinäres Vorgehen, bei welchem die juristische, forensische und vollzugspraktische Perspektive miteinbezogen werden. ROS gewährleistet und intensiviert dadurch die interdisziplinäre Zusammenarbeit der verschiedenen am Justizvollzug beteiligten Akteure und reduziert Schnittstellenproblematiken. Ressourcen werden dabei gezielt dort eingesetzt, wo eine hohe Rückfallwahrscheinlichkeit für schwere Gewalt- und Sexualverbrechen besteht.

Die einheitliche Arbeitsweise nach ROS-Standard führt zu einer umfassenden Harmonisierung im Bereich der Fallführung im Straf- und Massnahmenvollzug in der Deutschschweiz, an der auch der Kanton Bern teilhat. Damit werden ein gemeinsames Fallverständnis, eine gemeinsame Sprache und ein einheitliches Denken etabliert. Dies bedeutet einen Quantensprung in der Zusammenarbeit unter den verantwortlichen Kooperationspartnern und Vollzugseinrichtungen und kommt einem eigentlichen Paradigmenwechsel von nationaler Reichweite gleich. Der Anspruch des Kantons Bern, sich an der Weiterentwicklung des Fallführungssystems ROS aktiv zu beteiligen, ermöglicht nicht zuletzt die Einflussnahme auf die damit zusammenhängenden Kosten.

Handlungsschwerpunkte: Das AJV

- übernimmt eine Führungsrolle in der Aufbauarbeit und Weiterentwicklung von ROS;
- fördert den Wissens- und Erfahrungsaustausch zur Qualitätssicherung von ROS;
- nimmt Einfluss auf die Gesetzgebung in Bezug auf Rückfallprävention und Repression;
- vernetzt sich mit den kantonalen Justizbehörden und anderen Anspruchsgruppen zur Vollzugspraxis mit ROS.

### 3.3. Vernetzung

Die Vernetzung mit verschiedensten Anspruchsgruppen ist für das gute Funktionieren und die Weiterentwicklung des AJV unerlässlich. Das AJV wirkt mit seinen Aufgaben in einem komplexen Gefüge verschiedener Behörden und Partner, mit welchen es sich auszutauschen und zu vernetzen gilt. Die zwei nachfolgenden Beispiele zeigen die Notwendigkeit, die Anspruchsgruppen des AJV gezielt zu bewirtschaften:

1. Unter „Altersentwicklung“ (vorne Ziffer 6.4.1.) wurde festgestellt, dass die Anzahl älterer eingewiesener Personen stetig zunimmt. Ebenso wurde dargelegt, dass die adäquate Betreuung bzw. Behandlung psychisch kranker Eingewiesener zunehmend anspruchsvoller wird. Zudem gestaltet sich die Vermittelbarkeit – im Hinblick auf die soziale und berufliche Wiedereingliederung nach dem Freiheitsentzug – immer schwieriger. Um den Eingewiesenen (auch älteren, psychisch auffälligen etc.) eine adäquate Betreuung und Nachsorge zu ermöglichen, ist das AJV auf die Zusammenarbeit mit externen Partnerorganisationen (bspw. Kliniken, privaten Institutionen, Wohnheime etc.) angewiesen.

2. Angesichts der hohen Kadenz der StGB-Revisionen (vorne Ziffer 6.3.4.) kann festgehalten werden, dass sich die rechtlichen Bestimmungen in einem raschen und stetigen Veränderungsprozess befinden. Mit dem Grundauftrag des AJV geht einher, dass neue rechtliche Bestimmungen fristgerecht in der Praxis umzusetzen sind. Damit die Anliegen aus dem Vollzugsalltag Gehör finden, muss das AJV in den Rechtssetzungsprozessen auf die Bedürfnisse aus der Praxis aufmerksam machen. Daraus ergibt sich eine bedarfsgerechte und zeitnahe Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen auf politischer und gesetzlicher Ebene (u.a. Parlamente, Bundesamt für Justiz, Strafvollzugskonkordate, Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Einweisungsbehörden).

Neben den erläuterten Themenschwerpunkten tangieren weitere wesentliche Anspruchsgruppen die tägliche Arbeit des AJV (bspw. örtliche Behörden, Ausbildungsstätten, Medienschaffende etc.).

Handlungsschwerpunkte: Das AJV

- fördert und pflegt die relevanten Anspruchsgruppen;
- ist in relevanten Gremien und nimmt Einfluss.

### 3.4. Technologische Entwicklungen - Digitalisierung

In allen Studien über mittel- und langfristige Trends wird die technologische Entwicklung meist an erster Stelle genannt.<sup>40</sup> Der technologische Fortschritt hat eine ungeheure Produktivitätssteigerung in nie dagewesener Weise bewirkt, er ist gleichsam zum Schrittmacher für die Entwicklung in allen Wirtschaftsbereichen und des öffentlichen Lebens geworden. Auch der Justizvollzug ist heute weitgehend technikbasiert: Technik ist in allen Bereichen alltäglich, selbstverständlich und allgegenwärtig. Ohne deren bereitgestellten Möglichkeiten wäre ein Justizvollzug in der heutigen Qualität nicht möglich. Die Entwicklung betrifft im Wesentlichen die Energieerzeugung<sup>41</sup>, den Verkehr<sup>42</sup> und die Informations- und Kommunikationstechnologie.<sup>43</sup> Alle drei Bereiche beeinflussen den Justizvollzug und seine Entwicklung in hohem Ausmass und bieten beispielsweise folgendes Potential und Chancen:

- Intelligente Kommunikationssysteme und Web-basierte Systeme innerhalb der Vollzugseinrichtung können Prozesse optimieren und den Personalaufwand senken. So können Eingewiesene beispielsweise über ein Tablet ihren Tag selber planen, sich in interne Kurse einschreiben, Bestellungen vornehmen, ihr Konto verwalten usw. Dadurch kann die Selbständigkeit gefördert und den Eingewiesenen in einem fremdbestimmten Umfeld ein Gefühl von Kontrolle und Selbstverantwortung über den eigenen Alltag vermittelt werden.
- Eine sich abzeichnende Entwicklung zu „intelligenten Gebäuden“ könnte die Sicherheit in den Institutionen des Justizvollzugs massgebend verbessern und es erlauben, von herkömmlichen Sicherheitsinstallationen abzurücken;
- Die Videotelefonie über das Internet ermöglicht insbesondere Ausländern im Vollzug, mit Angehörigen und Freunden auch im fernen Ausland kostengünstig zu kommunizieren.
- Informationssysteme können die Sicherheit innerhalb der Mauern sowie im äusseren Sicherheitsperimeter intensivieren. Beispielsweise erlauben sog. RFID-Systeme es, Gegenstände und Personen automatisch zu identifizieren und lokalisieren. Iris- oder Fingerabdruck-Erkennungssysteme gewährleisten, dass nur berechtigte Personen Zutritt zu Räumlichkeiten haben und Türen öffnen können.

Die technologische Entwicklung bringt – trotz all ihrer unbestreitbaren Vorteile – auch eine Reihe von Problemen, Risiken und Gefahren mit sich:

- technologische Innovationen weisen eine sinkende Halbwertszeit auf, der technische Fortschritt wird sich noch beschleunigen. Es ist anzunehmen, dass das technische Wissen von heute nur noch einen Bruchteil des technischen Wissens im Jahr 2050 ausmacht;
- im gleichen Takt des technologischen Fortschritts werden enorme Entwicklungs- und Forschungskosten anfallen;
- technikbasiertes Arbeiten bewirkt eine hohe Abhängigkeit, die sich im Fall des Versagens der Systeme äusserst negativ auswirken kann, d.h. konkrete Sicherheitsrisiken birgt, denen mit Alternativen begegnet werden muss;

40 Vgl. beispielsweise R. Kreibich (2009): Zukunftsforschung zur Nachhaltigkeit: Forschungsfelder, Forschungsförderung, Forschungspolitik (Arbeitsbericht Nr. 34) Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung.

41 Vollzugseinrichtungen beschäftigen sich schon jetzt mit der Erzeugung erneuerbarer Energien wie der Nutzung von Sonnenenergie oder Biomasse.

42 In jüngster Zeit sind besonders für geschlossene Institutionen Drohnen zu einem ernsthaften Problem geworden.

43 Bereits heute setzt sich der Justizvollzug mit der hohen Dynamik der Neuen Medien auseinander (unter den Stichworten „Informationsgesellschaft“, „e-society“), der Digitalisierung noch analog funktionierender Systeme (Telekommunikation), dem „Internet der Dinge“ (sog. RFID-Systeme, mit deren Hilfe Gegenstände und Lebewesen automatisch identifiziert und lokalisiert werden können), nur um einige zu nennen.

- die fortschreitende Segmentierung einzelner fachlicher und technischer Bereiche könnte bewirken, dass nur noch sich ergänzende Spezialisten in der Lage sind, ein auftretendes Problem zu lösen – mit der Konsequenz, dass auf vollzugs- und technikbezogene Zwischenfälle im Justizvollzug nur verzögert reagiert werden kann;
- der Einsatz technischer Überwachungsmittel kann ein falsches Gefühl der umfassenden Sicherheit vermitteln. Überwachungstechnologien sind Hilfsmittel und können die Sicherheit, die auf der zwischenmenschlichen Ebene entsteht und durch die Anwesenheit und Aufmerksamkeit des Personals gewährleistet wird, nicht ersetzen.
- eine immer besser vernetzte Gesellschaft (z.B. durch Smartphones) wird zum Normalfall; Personen im Justizvollzug muss der Zugang zu dieser Vernetzung ermöglicht werden, sollen sie sich nach ihrer Entlassung in der Gesellschaft wieder zurechtfinden können;
- technische Mittel zur Kommunikation innerhalb einer Vollzugseinrichtung können Abläufe erheblich erleichtern, minimieren aber gleichzeitig den bereits ohnehin eingeschränkten direkten Kontakt von Eingewiesenen mit Mitmenschen.
- Vor allem für geschlossene Institutionen stellen Drohnen ein ernsthaftes Problem dar. Mittels diesen können verbotene Gegenstände in die Einrichtungen transportiert und ebenfalls auch ausgeflogen werden. Zudem können Drohnen die Sicherheitsinstallationen fotografieren und filmen.

Die Antizipation von neuen technologischen Errungenschaften wird aufgrund seiner überaus wichtigen Stellung als eigener Handlungsschwerpunkt definiert werden, obwohl es sich gewissermassen um einen „Querschnittstrend“ handelt, der bei der Weiterentwicklung in jedem Bereich des Justizvollzugs berücksichtigt werden muss.

Handlungsschwerpunkte: Das AJV

- überprüft laufend die Chancen und Risiken neuer Technologien;
- vernetzt sich gezielt auf Fach- und Leitungsebenen.

### 3.5. Personal als wichtigste Ressource

Damit das AJV bestehenden und kommenden Herausforderungen gewachsen ist, benötigt es professionelle und motivierte Mitarbeitende. Die richtige Frau oder der richtige Mann mit den geforderten Kompetenzen an der richtigen Stelle stärkt unsere Effizienz, unseren Erfolg und die Freude an der gemeinsamen Arbeit.

Die Anforderungen an die Mitarbeitenden in den verschiedenen Fachdisziplinen sind anspruchsvoller geworden, etwa aufgrund der zunehmend psychisch und physisch auffälligen Klientel und erhöhter Ansprüche an Wissen und Können. Beispielsweise verändert sich aufgrund der höheren Lebenserwartung alter Eingewiesener mit multiplen Diagnosen das Aufgabenportfolio des Betreuungspersonals. Hier wird u.a. einschlägiges, geriatrisches Wissen gefordert. Mit den verschiedenen Verhaltensweisen von Ethnien und deren soziokulturellem Umfeld, den unterschiedlichen Sprachkompetenzen, Religionszugehörigkeiten etc. bedarf es fundierter interkultureller Kompetenzen.

In der Summe und in Konkurrenz zur Privatwirtschaft und zu ausserkantonalen Organisationen des Justizvollzugs, gestaltet sich die Rekrutierungssituation von geeigneten Arbeitskräften zunehmend schwieriger und aufwändiger. Der Arbeitsmarkt im Pflegebereich ist schweizweit ausgetrocknet. Aus der Trendanalyse geht jedoch hervor, dass zur Erfüllung des Grundauftrags und des stetig wachsenden Qualitätsanspruchs an den Justizvollzug ein motiviertes, fachlich gut ausgebildetes und leistungsfähiges Personal unerlässlich ist. Der vorliegende Handlungsschwerpunkt steht im Einklang mit der Personalstrategie des Kantons Bern 2016 bis 2019. Das weitere Vorgehen wird weiterhin

#### Handlungsschwerpunkte: Das AJV

- bietet konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen;
- befähigt Mitarbeitende für aktuelle und künftige Anforderungen;
- baut Personalgewinnungs- und -entwicklungsmassnahmen aus;
- verfolgt ein adäquates Verhältnis zwischen der Anzahl vom Vollzugsplätzen und der Anzahl von Vollzeitstellen gemäss den Empfehlungen des Bundesamts für Justiz<sup>44</sup>.

---

44 Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

#### 4. Vollzugseinrichtungen: Übersicht

Im Kanton Bern ist das Amt für Justizvollzug (AJV) der Polizei- und Militärdirektion (POM) verantwortlich für den Vollzug von freiheitsentziehenden, strafrechtlichen Sanktionen an Erwachsenen und Jugendlichen und für die Durchführung ambulanter Massnahmen. Zur Erfüllung der Aufgaben stehen dem AJV folgende 11 Vollzugseinrichtungen zur Verfügung<sup>45</sup>:

- 5 Regionalgefängnisse (RG) in Bern, Biel, Burgdorf, Moutier und Thun
- 4 Justizvollzugsanstalten (JVA) Hindelbank, Thorberg, St. Johannsen und Witzwil
- 1 Jugendheim (Lory) in Münsingen
- 1 Bewachungsstation (BEWA) am Inselspital in Bern

Zum AJV gehören ferner:

- ein Transportdienst
- die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD), die für die Fallführung und die damit zusammenhängenden Vollzugsentscheide zuständig sind.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die aktuellen Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern. Sie zeigt auf, wo sie sich befinden und wie viele Vollzugsplätze sie zur Verfügung stellen.

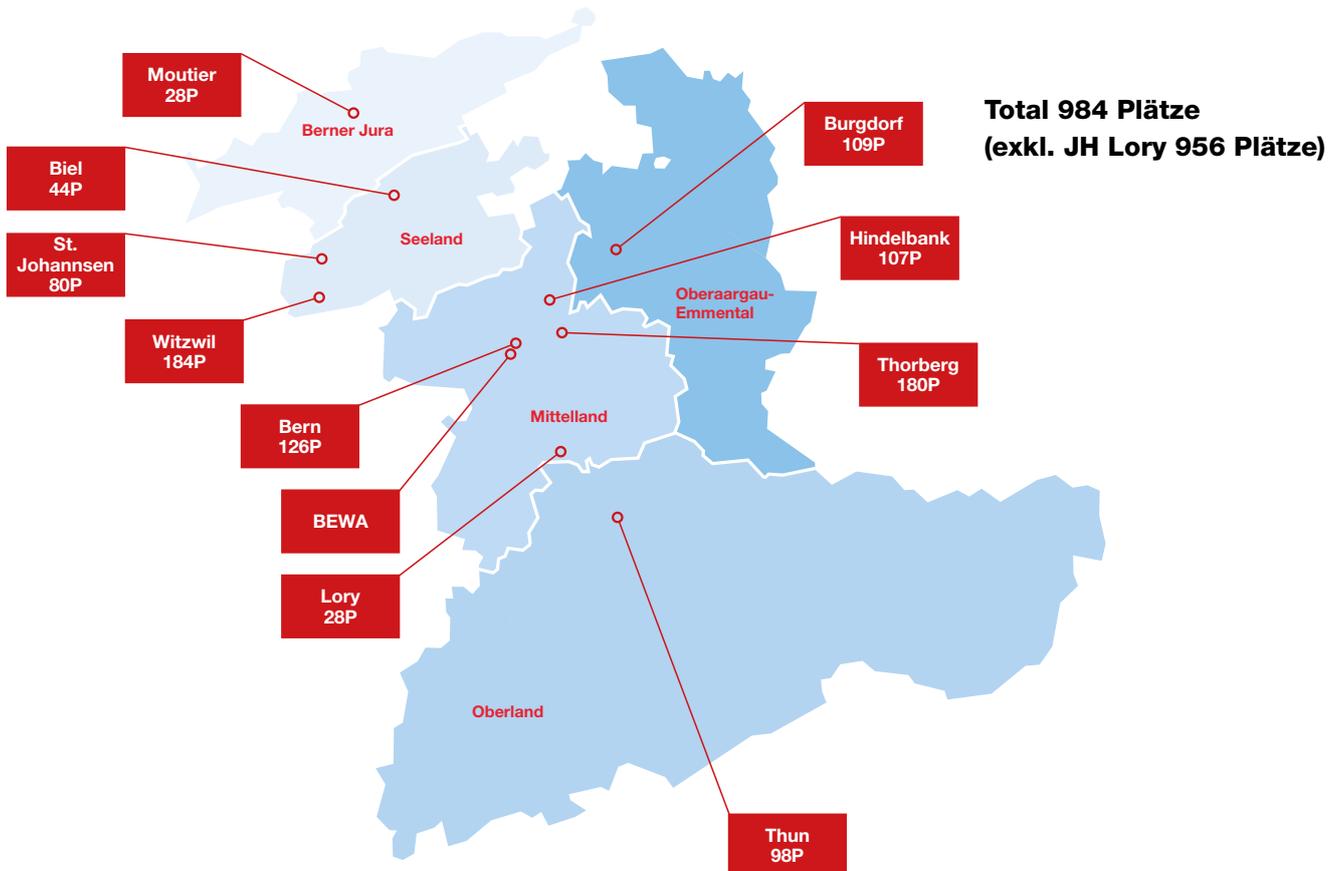


Abbildung 1. Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern

45 Das Jugendheim Prêles wurde 2016 geschlossen.

Die folgende Grafik zeigt auf, welche Formen des Freiheitsentzugs in welchem Stadium zur Anwendung kommen und nennt die dafür zur Verfügung stehenden Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern:



Abbildung 2. Freiheitsentzug – Verfahrensstadium - Vollzugseinrichtungen

## 5. Sanierungs- und Modernisierungsbedarf

### 5.1. Generelles

Ein Blick auf die aktuelle Landkarte (vgl. vorne **Abb. 1**) der Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern ergibt ein historisch gewachsenes Bild: Die Regionalgefängnisse wurden in der Vergangenheit in unmittelbarer Nähe zu Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten gebaut und befinden sich entsprechend in den städtischen Zentren. Diese geografische Nähe ergab sich aus dem Bedarf der Justizbehörden, die inhaftierten Personen zwecks Anhörungen in unmittelbarer Nähe zu haben sowie aus den eingeschränkten Mobilitätsmöglichkeiten der damaligen Zeit.

Die Justizvollzugsanstalten des Kantons hingegen befinden sich in ländlicher Umgebung in den Verwaltungskreisen Seeland und Emmental. Diese Abgeschiedenheit ist damit zu begründen, dass die verurteilten Personen als gesellschaftliche Randgruppen aus dem Fokus der Bevölkerung rücken sollten und ihnen während dem Strafvollzug u.a. landwirtschaftliche Arbeiten zugewiesen werden konnten. Die Tatsache, dass der Kanton Bern heute über elf Vollzugseinrichtungen verschiedenster Grössen verfügt, hat viel mit der logistischen und ökonomischen Betrachtungsweise der damaligen Zeit zu tun: Es standen der regionale Bedarf der Justizbehörden und die Tatsache, dass bestehende historische Gebäude (Schloss Thorberg, Schloss Hindelbank und Kloster St. Johannsen) umgenutzt werden konnten, im Vordergrund. In der Zwischenzeit haben sich die Rahmenbedingungen stark verändert - die Konsequenzen dieses historisch gewachsenen Infrastrukturparks bilden sich heute in überalterten, teilweise nicht mehr zeitgemäss nutzbaren Gebäuden und/oder Standorten ab.

Im AJV besteht insbesondere aufgrund des hohen Alters der Vollzugseinrichtungen und der steigenden qualitativen Anforderungen an den Vollzug ein erheblicher Bedarf an Sanierungen und Neubauten. Bereits im heutigen Zustand hält ein Teil der Einrichtungen gesetzliche Vorgaben und Richtlinien des Bundesamts für Justiz nicht mehr ein. Die Sicherheit kann aufgrund von infrastrukturellen Defiziten teilweise nicht überall auf dem nötigen Niveau gewährleistet werden und Eingewiesene befinden sich in unrechtmässigen Zuständen, was von den Justizbehörden und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in zunehmendem Masse kritisiert wird.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Vgl. jährliche Tätigkeitsberichte der NKVF: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte.html>, besucht am 5.9.2017; Urteil des Bundesgerichts 6B\_1147/2015 vom 29. Dezember 2015; Beschluss des Obergerichts des Kantons Bern SK 15 114 SET vom 6. Oktober 2015.

Das Hinauszögern dringender Investitionen im Bereich der Infrastrukturen des AJV lässt bereits heute nicht nur die jährlichen Unterhaltskosten in die Höhe schnellen, sondern gefährdet auch die Sicherheit in den Vollzugseinrichtungen und stellt teilweise die Rechtmässigkeit des Vollzugs in Frage.

## 5.2. Situation der einzelnen Vollzugseinrichtungen

### 5.2.1. Regionalgefängnis Bern

Anzahl Plätze	126
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> <li>• Geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen</li> <li>• Halbgefängenschaft / Arbeitsexternat</li> <li>• Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen</li> <li>• Drehscheibe für Einweisungen in andere Vollzugseinrichtungen und Botschaftszuführungen aus der ganzen Schweiz</li> </ul>
Stellen	52.4
Personalschlüssel	2.4 Plätze/Stelle Empfehlung Bundesamt für Justiz (BJ) = 2.3 <sup>47</sup> Plätze/Stelle für Gefängnisse und 1.3 Plätze/Stelle für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen. Das RG Bern arbeitet mit einem Personalschlüssel, der sich aufgrund der vielfältigen Aufträge am oberen Limit des Machbaren bewegt.
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zellen sind zu klein und haben eine überalterte Lüftungsanlage</li> <li>• Zellenrufterminals und Brandschutzklappen sind veraltet</li> <li>• Blitzschutzanlage fehlt</li> <li>• Aufgrund enger Platzverhältnisse gibt es zu wenige Arbeitsmöglichkeiten; für Eingewiesene im Strafvollzug und im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen ist dies Pflicht. Dieser unzulässige Zustand betrifft rund 40% der Insassen bzw. 50 Personen.</li> <li>• Rechtlich zwingende Trennungsvorschriften können nicht konsequent umgesetzt werden</li> </ul>
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die NKVF hat bereits 2011 einige der aufgeführten Forderungen erwähnt. Die angekündigten Verbesserungsmassnahmen konnten aufgrund der baulichen Gegebenheiten bisher nicht umgesetzt werden.</li> <li>• Die Gebäudeversicherung verlangt bis 2023 die Installation einer Blitzschutzanlage ohne die eine Weiterführung des Betriebs gefährdet sein wird.</li> </ul>

**Fazit:** Die beschriebenen Defizite machen mittel- bis längerfristig eine Totalsanierung oder einen Neubau des RG Bern unumgänglich. Mit 126 Gefängnisplätzen wäre ein Verlust in der Region Mittelland bzw. der Stadt Bern für das AJV und die Partnerorganisationen nicht vertretbar. Der gesetzliche Auftrag des AJV könnte ohne Alternative nicht mehr erfüllt werden.

47 Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

### 5.2.2. Regionalgefängnis Thun

Anzahl Plätze	98
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> <li>• Geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen (Männer, Frauen, Jugendliche)</li> <li>• Halbgefängenschaft / Arbeitsexternat</li> <li>• Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen</li> </ul>
Stellen	36.3
Personalschlüssel	<p>2.7 Plätze/Stelle Empfehlung BJ = 2.3<sup>48</sup> Plätze/Stelle für Gefängnisse und 1.3 Plätze/Stelle für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen.</p> <p>Das RG Thun arbeitet mit einem Personalschlüssel, der den Empfehlungen des BJ nicht entspricht. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass das RG Thun nicht nur die Kernaufgabe eines Regionalgefängnisses (Untersuchungshaft) durchführt, sondern beispielsweise auch Frauen und Jugendliche im Strafvollzug aufnimmt (Betreuungsschlüssel gemäss BJ: 1 Mitarbeitende/r auf 1.3 Eingewiesene für geschlossene Anstalten).</p>
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bausubstanz hat keinen dringenden Sanierungsbedarf</li> <li>• Durch die Erweiterung der ursprünglich 77 auf 98 Plätze im Jahre 2005 fehlen heute Aufenthalts- und Arbeitsräume, Besuche können nur mit Trennscheibe durchgeführt werden - das aktuelle Raumkonzept ist auf einen 23-Stunden-Einschluss ausgerichtet und daher ungenügend und entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben für den Vollzug von Freiheitsstrafen und ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen sowie den Vollzug bei Frauen und Jugendlichen.</li> <li>• Rechtlich zwingende Trennungsvorschriften können nicht konsequent umgesetzt werden.</li> </ul>

**Fazit:** Die beschriebenen Unzulänglichkeiten im RG Thun können nur mit baulichen Massnahmen gelöst werden.

48 Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

### 5.2.3. Regionalgefängnis Burgdorf

Anzahl Plätze	109
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> <li>• Geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen</li> <li>• Halbgefängenschaft / Arbeitsexternat</li> <li>• Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen</li> </ul>
Stellen	53.25
Personalschlüssel	<p>2.0 Plätze/Stelle                  Empfehlung BJ = 2.3<sup>49</sup> Plätze/Stelle für Gefängnisse und 1.3 Plätze/Stelle für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen.                  Die leichte „Überschreitung“ des empfohlenen Personalschlüssels ist damit zu erklären, dass ein grosser Teil der 109 Plätze nicht mehr zugunsten der Untersuchungshaft verwendet werden, sondern Straf- und Massnahmenvollzug gemäss konkordatlichen Standards angeboten wird. Aufgrund des dazu benötigten Personals im Bereich Arbeit, Betreuung, Freizeit und Bildung ist ein höherer Personalschlüssel notwendig. Das BJ empfiehlt für geschlossene Justizvollzugsanstalten einen Schlüssel von 1.3 Plätze/Stelle. Davon ist das RG Burgdorf indes noch weit entfernt.</p>
Infrastruktur	Mittelfristig besteht kein Investitionsbedarf
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das RG Burgdorf wurde 2012 als modernes und multifunktionelles Gefängnis in Betrieb genommen. Bei diesem Neubau auf dem ehemaligen Zeughausareal handelt es sich schweizweit um das erste Public-Private-Partnership – Projekt (PPP) im Bereich des Justizvollzugs. Durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft konnte dieses Projekt effizient realisiert werden. Der Gefängnisbetrieb weist eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Grösse auf, neben den Zellen gibt es diverse Aufenthalts- und Arbeitsräume. Durch die Abteilungsvielfalt ist eine modulare Nutzung jederzeit möglich. Das RG hat eine ausbaubare Reservefläche von 10 Plätzen, die im Bedarfsfall relativ kurzfristig realisiert und für verschiedene Vollzugsformen genutzt werden könnte.</li> <li>• Ab Januar 2018 wird im RG Burgdorf eine Vollzugsabteilung (VAB) geführt, die in klarer Trennung zur Untersuchungshaft Bedingungen vorsieht, wie sie im Strafvollzug gemäss konkordatlichen Standards vorgesehen sind. Hintergrund und primäres Ziel dieses Projekts ist die gezielte Entlastung der anderen kantonalen Regionalgefängnisse im Bereich des (vorzeitigen) Strafvollzugs. Weil Eingewiesene mit einem rechtskräftigen Urteil oft im Regime der Untersuchungshaft auf einen Vollzugsplatz in einer JVA warten müssen, schliesst die VAB gleichsam eine nicht gesetzeskonforme Lücke im Vollzugsverfahren.</li> </ul>

**Fazit:** Über den normalen Unterhalt hinaus gibt es im RG Burgdorf mittelfristig keinen spezifischen Sanierungsbedarf. Das RG verfügt über Ausbaumöglichkeiten.

49 Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

**5.2.4. Regionalgefängnis Biel/Moutier**

Anzahl Plätze	44 Biel 28 Moutier
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untersuchungs- und Sicherheitshaft</li> <li>• Geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen</li> <li>• Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen und ausserdienstlichen Arreststrafen von Angehörigen der Armee</li> <li>• Halbgefängenschaft / Arbeitsexternat</li> <li>• Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen</li> </ul>
Stellen	23.65 Biel 14.6 Moutier
Personalschlüssel	<p>1.9 Plätze/Stelle für beide Betriebe Empfehlung BJ = 2.3<sup>50</sup> Plätze/Stelle für Gefängnisse und 1.3 Plätze/Stelle für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen. Der empfohlene Personalschlüssel des BJ wird damit in beiden Gefängnissen überschritten. Die kleinen Einheiten lassen keinen tieferen Personalschlüssel zu, da die Grundleistungen im Bereich Sicherheit und Betreuung (Kontrollen, Essen, Spazierhof, Zuführungen, Besuche) in jedem Gefängnis während 24 Stunden an 365 Tagen angeboten werden müssen und entsprechend personalintensiv sind.</p>
Infrastruktur	<p>Biel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das über 100-jährige RG Biel entspricht in keiner Weise mehr den (inter-)nationalen Minimalanforderungen an die Ausgestaltung eines Gefängnisses (vgl. Europäische Menschenrechtskonvention EMRK und Europäische Strafvollzugsgrundsätze); die Zellen sind zu klein, die Lichtverhältnisse unangemessen, an den Zellenwänden bildet sich Schimmel und das Gebäude verfügt über keinerlei Arbeits- oder Freizeiträume.</li> <li>• Gemäss Bauingenieurbericht vom 2. Juli 2007<sup>51</sup> ist das RG Biel baufällig; seit 10 Jahren erfüllt es die Anforderungen eines Gebäudes des Strafvollzugs nicht mehr und birgt zahlreiche Risiken. Weiter befindet sich die Foundation des Gebäudes in einem alarmierenden Zustand (Fäulnis in den Grundpfeilern), in Fassade und Mauerwerk bilden sich Risse. Dadurch können beispielsweise die Türen des Mitteltrakts je nach Witterung nur mit grossem Kraftaufwand geöffnet werden. Die Liste der Mängel, die insgesamt ein massives Sicherheitsrisiko darstellen, liesse sich weiter verlängern.</li> <li>• In einem weiteren Bericht vom 11. August 2016<sup>52</sup> wird die Tragsicherheit (Fundationsertüchtigung) als teilweise bedenklich beurteilt, sodass Sofortmassnahmen im Zuge eines Notlösungskonzepts zu ergreifen sind. Für die restliche Betriebsdauer wird das Jahr 2020 angegeben.</li> </ul>

50 Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

51 Bericht der Bauingenieure und Planer Aeschbacher & Partner, Biel.

52 B + S AG

Bemerkungen	Am 18. Juni 2017 hat die Gemeinde Moutier entschieden, vom Kanton Bern in den Kanton Jura zu wechseln. <i>Die zukünftige Ausrichtung und Nutzung des RG in Moutier und seinem Personal ist unbestimmt, weshalb die 28 Gefängnisplätze in die strategische Planung des Kantons BE aufgenommen werden.</i>
-------------	--

**Fazit:** Das RG Biel muss dringend ersetzt werden; zudem muss ein neuer Standort ins Auge gefasst werden. Der Liegenschaft in Biel fehlt das nötige Ausbaupotenzial, um auf eine wirtschaftlich sinnvolle Betriebsgrösse zu kommen. Die mit dem Regierungsratsbeschluss 1393/2012 in Auftrag gegebene Standortevaluation für den Ersatz des Gefängnisses Biel verlief aufgrund neuer Fragestellungen und Anforderungen bisher ohne Standortentscheid. Der Handlungsbedarf bleibt weiterhin hoch.

### 5.2.5. Justizvollzugsanstalt Witzwil

Anzahl Plätze	184
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offener Vollzug Freiheitsstrafen</li> <li>• Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen</li> </ul>
Stellen	131.55
Personalschlüssel	1.4 Plätze/Stelle Empfehlung BJ <sup>53</sup> : 2 Plätze/Stelle für offenen Strafvollzug. Die JVA Witzwil verfügt demnach über einen Personalschlüssel, der die Empfehlungen des BJ sehr gut erfüllt.
Infrastruktur	Die Gebäude der JVA Witzwil sind seit über dreissig Jahren in Betrieb. Insbesondere bei den Wohngruppen besteht heute ein grosser Sanierungsbedarf. Diese erfüllen funktionell die Raumbedürfnisse, entsprechen jedoch energetisch nicht mehr den heutigen Anforderungen und weisen erhebliche bauliche Abnutzung auf. Im Rahmen des Projekts Lindenhof sollen die Wohngruppenhäuser und das Verwaltungsgebäude totalsaniert werden. Das Projekt befindet sich in der Projektierungsphase.

**Fazit:** Die langfristige Beibehaltung des Status Quo hätte zur Folge, dass der Gebäudeunterhalt massiv steigen würde und Wohneinheiten geschlossen werden müssten. Daraus würde ein Mangel an Vollzugsplätzen für Männer im offenen Vollzug resultieren.

53 Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

### 5.2.6. Justizvollzugsanstalt Thorberg

Anzahl Plätze	180
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen</li> </ul>
Stellen	119.55
Personalschlüssel	<p>1.5 Plätze/Stelle                  Empfehlung BJ<sup>54</sup>: 1.3 Plätze/Stelle für geschlossenen Strafvollzug.                  Der Personalschlüssel in der JVA Thorberg entspricht demnach knapp dem empfohlenen Wert.</p>
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die topographische Lage der JVA auf der Anhöhe im Dorf Krauchthal ist zwar einzigartig, sie stellt aber für den Betrieb, den Unterhalt und die Sicherheit eine grosse Herausforderung dar: Die JVA steht auf Sandsteinfelsen. Diese nicht solide Unterlage erschwert Bauvorhaben immens. Zudem bestehen praktisch keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr, da die zur Verfügung stehende Grundfläche ausgeschöpft ist.</li> <li>• Durch die verwinkelte, historisch gewachsene Anlage wird ein betriebsorganisatorisch effizientes Arbeiten praktisch verunmöglicht. Dies wiederum schlägt sich zum Nachteil der Eingewiesenen und des Personals in einer ressourcenbindenden Arbeitsweise nieder. Ateliers ausserhalb des bestehenden Sicherheitsperimeters können heute aus Sicherheitsüberlegungen nicht mehr genutzt werden und liegen brach. Nach der Aufhebung dieser Insassenarbeitsplätze vor rund 10 Jahren konnten Ersatzarbeitsplätze nur provisorisch innerhalb der Arealumzäunung geschaffen werden. Die heute zur Verfügung stehende Fläche der Arbeitsateliers ist deutlich zu gering und die Räumlichkeiten aufgrund ihrer Lage und Ausstattung äusserst problematisch. Die logistischen Bedingungen erschweren den Betriebsalltag und stellen aus sicherheitstechnischer Sicht (Flucht, Brandschutz) eine erhebliche tägliche Gefahr dar.</li> </ul>

**Fazit:** Die historisch gewachsene und unter Denkmalschutz stehende Gesamtinfrastruktur lässt einen funktionalen geschlossenen Strafvollzug nach heutigen Grundsätzen kaum mehr zu. Die Raumkonzepte sind in verschiedener Hinsicht (Grösse, Sicherheit, Menge an geschlossenen Arbeitsmöglichkeiten, Verflechtung unterschiedlichster Nutzungen von Räumen) ungenügend. Die Umsetzung der Arbeitspflicht im Vollzug ist gefährdet. Ebenso genügt der bestehende Sicherheitszaun nicht mehr aktuellen Standards und stellt ein ernsthaftes Risiko dar. Die JVA Thorberg weist deshalb in infrastruktureller Hinsicht einen dringenden Handlungsbedarf auf.

**5.2.7. Justizvollzugsanstalt St. Johannsen**

Anzahl Plätze	80
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offener Vollzug strafrechtlicher Massnahmen</li> </ul>
Stellen	102.7
Personalschlüssel	0.8 Plätze/Stelle Das BJ gibt keine Empfehlungen betr. Personalschlüssel im offenen Massnahmenvollzug ab.
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gebäude der JVA St. Johannsen sind allgemein in keinem schlechten Zustand und wurden gut unterhalten. Das Kerngeschäft ist gewährleistet. Dennoch zeichnet sich bei den meisten Gebäuden dem Alter entsprechend ein Sanierungsbedarf ab, der sich in Zahlen niederschlägt. Besonders in den Bereichen Haustechnik, Gebäudehüllen und Energie ist in den kommenden Jahren Handlungsbedarf gegeben.</li> <li>• Die logistische Aufteilung des Kerngeschäfts (Arbeit, Betreuung und Therapie) haben längere Wege zur Folge, die sich in höherem Personalaufwand niederschlagen. Diese Strukturen müssten vereinfacht werden.</li> <li>• Eine weitere Herausforderung stellen die historischen Gebäude dar, die unter denkmalpflegerischem Schutz stehen; zudem wurde St. Johannsen 1998 ins Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS als Ort mit besonderer architekturhistorischer Bedeutung aufgenommen.</li> </ul>
Bemerkungen	Weil die JVA St. Johannsen als offene Vollzugseinrichtung konzipiert ist, wird weitgehend auf technische Sicherheitsvorkehrungen verzichtet. Die Sicherheit während des Vollzugs wird vor allem durch die soziale Sicherheit <sup>55</sup> und durch eine professionelle Arbeit der Mitarbeitenden gewährleistet. Ein moderner Sicherheitsdienst unterstützt den operativen Rahmen des Gesamtbetriebes. Die JVA St. Johannsen ist die einzige Justizvollzugseinrichtung im Nordwest- und Innerschweizer Konkordat, die Massnahmen im offenen Setting anbietet. Daneben gibt es noch private Anbieter, sogenannte Wohnheime, welche strafrechtliche Massnahmenklienten aufnehmen.

**Fazit:** Der Status Quo der Gebäudeinfrastruktur kann durch die Jahresunterhaltsplanung weitestgehend erhalten bleiben, jedoch kann so weder ein Mehrwert in der Weiterentwicklung des Kerngeschäfts noch eine Verbesserung der Ökobilanz bzw. der Energieeffizienz erreicht werden. Es besteht zudem die Gefahr, dass durch ein Hinauszögern einer Gesamtanierung die Unterhaltskosten überproportional steigen; im Gegensatz dazu können durch rechtzeitige und gezielte Investition Kosten gespart werden.

55 Unter sozialer Sicherheit wird in diesem Zusammenhang die Sicherheit verstanden, die auf der zwischenmenschlichen Ebene entsteht.

### 5.2.8. Justizvollzugsanstalt Hindelbank

Anzahl Plätze	107
Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offener und geschlossener Vollzug Freiheitsstrafen Frauen</li> <li>• Offener und geschlossener Massnahmenvollzug Frauen</li> <li>• Arbeits- und Wohnexternat Frauen</li> </ul>
Stellen	87.45
Personalschlüssel	<p>1.2 Plätze/Stelle                  Empfehlung BJ<sup>56</sup>: 1.3 Plätze/Stelle für geschlossenen Strafvollzug.                  Aufgrund des Umstandes, dass auch Massnahmenvollzug angeboten wird, ist der Schlüssel sogar als eher tief einzuschätzen.</p>
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Annexgebäude zum Schloss Hindelbank, in welchen die Eingewiesenen untergebracht sind, sind heute mehr als 50 Jahre alt. Sie wurden nicht für den heutigen Straf- und Massnahmenvollzug mit einem hohen Anteil an psychisch kranken Eingewiesenen und Gewaltstraftäterinnen konzipiert. Die Infrastruktur führt aufgrund des hohen Alters der Gebäude zu hohen Unterhaltskosten, die keinen Mehrwert generieren. Für den Jahresunterhalt 2017 wurden beispielsweise CHF 2.8 Mio. eingeplant. Bauliche Hindernisse erschweren betriebliche Abläufe und verursachen einen höheren personellen Ressourcenaufwand mit zusätzlichen Kosten.</li> <li>• Die äusseren Sicherheitsanlagen der JVA Hindelbank können die notwendige Sicherheit einer geschlossenen Vollzugsanstalt nicht mehr vollumfänglich gewährleisten. Die Überwindungszeit des Sicherheitszauns ist so kurz, dass diese gravierende Sicherheitslücke nur mit massivem zusätzlichem Personalaufwand kompensiert werden könnte. In den letzten fünf Jahren wurden zwar verschiedene teure sicherheitstechnische Verbesserungen realisiert. Sie können aber die grundlegenden Probleme des fehlenden Sicherheitsperimeters und der zu kurzen Überwindungszeit nicht lösen. Deshalb besteht ein ständiges Risiko von Fluchten, dem auch mit organisatorischen und technischen Massnahmen nicht begegnet werden kann. Innerhalb der Anlage bestehen zudem weitere gravierende Sicherheitsprobleme.</li> <li>• Schwer wiegt auch das Ausfallsrisiko zentraler technischer Einrichtungen wie Heizung und Elektrizität. Das Ausfallsrisiko ist mit dem Alter der Gebäude massiv gestiegen; viele eine Einrichtung aus, müssten 50 eingewiesene Frauen kurzfristig umplatziert werden – was mangels Alternativen kaum möglich wäre.</li> </ul>
Bemerkungen	<p>Es befinden sich bedeutend weniger Frauen im Freiheitsentzug als Männer.<sup>57</sup> Entsprechend ist der Bedarf an Vollzugsplätzen sehr viel tiefer. Der Kanton Bern führt die einzige Justizvollzugsanstalt für Frauen in der deutschsprachigen Schweiz in Hindelbank; diese vollzieht Strafen und Massnahmen umfassend von der geringsten bis zur höchsten Sicherheitsstufe.</p>

**Fazit:** Wird ein Ersatzneubau oder eine Gesamtanierung weiter hinausgeschoben, bleiben die Sicherheitslücken der Vollzugseinrichtung bestehen und die Kosten für Infrastruktur und Personal werden weiter steigen. Eine Schliessung der JVA würde den Verlust des einzigartigen Standortes Bern für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Frauen in der Schweiz bedeuten.

56 Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, C5.

57 2016 waren nur 5.6% aller Eingewiesenen weiblich: Bundesamt für Statistik, Inhaftierte Erwachsene 2016.

### 5.2.9. Jugendheim Lory

Das AJV betreibt das Jugendheim Lory (JHL) mit 28 Plätzen und 44 Stellen (Voll- und Teilzeit) für die Unterbringung von weiblichen Jugendlichen. Einweisungen in das JHL ergehen hauptsächlich auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gestützt auf das Zivilrecht; der Freiheitsentzug erfolgt in erster Linie aufgrund von fürsorgerischen Überlegungen. Strafrechtliche Einweisungen ins JHL sind selten geworden, seit geraumer Zeit gab es praktisch keinen Vollzug mehr von jugendstrafrechtlichen Urteilen. Nach der Schliessung des Jugendheims Prêles ist das JHL die einzig verbliebene Jugendinstitution in der POM. Es sollte deshalb aufgrund seines „exotischen“ Status innerhalb des AJV mittel- bis langfristig derjenigen Direktion angegliedert werden, welcher das Heimwesen im Jugendbereich angegliedert sein wird. Das Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ bietet mittels einer grundsätzlichen Strukturbereinigung möglicherweise die Chance eines Direktionswechsels. Der Betrieb des JHL wird bis zum politischen Entscheid über die zukünftige Direktionszugehörigkeit im heutigen Rahmen aufrechterhalten (Status quo). Aus diesem Grund wird das JHL in der vorliegenden, langfristigen Justizvollzugsstrategie mit Fokus Infrastrukturen nicht weiter miteinbezogen.

### 5.3. Zusammenfassung

Die folgende Zusammenstellung fasst die aktuelle Infrastruktursituation zusammen und gibt einen Überblick über den Handlungsbedarf. Jede Vollzugseinrichtung ist in Bezug auf die Erfüllung der geltenden nationalen und internationalen Mindeststandards (MS) bewertet.

Ort	Zustand	MS erfüllt	Begründung
RG Bern	Das RG Bern entspricht nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen, die Betriebsbewilligung der Gebäudeversicherung besteht nur noch bis 2023.	<b>Nein</b>	Fehlende Blitzschutzanlage; veraltete Zellenrufterminals und Brandschutzklappen; ungenügende Frischluftzufuhr in den Zellen; zu kleine Zellen; fehlende Arbeits- Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten. Die Platzverhältnisse am heutigen Standort sind viel zu eng und verunmöglichen einen zukunftsorientierten Vollzug. Ohne Neubau bleiben gewisse Mängel (z.B. Zellengrösse) bestehen.

<p>RG Biel</p>	<p>Das weit über hundertjährige Gefängnis ist völlig veraltet und entspricht in keiner Weise mehr dem Stand heutiger Anforderungen.</p>	<p><b>Nein</b></p>	<p>Zellen viel zu klein, keine Lüftung; Haftartentrennung ist kaum möglich; schlechte Bausubstanz; instabiles Tragwerk (führt zu Bewegungen des Gebäudes, blockierten Türen, durchgehenden Rissen mit Vertikalverschiebungen in den Stirnfassaden und Längsrissen entlang der Korridore im Gemäuer, technischen Mängeln); fehlende Arbeits-Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten; kein Platz für einen Gesundheitsdienst. Fehlende umliegende Landreserven verunmöglichen An- und/oder Neubau vor Ort. Ohne Neubau bleiben gewisse Mängel (z.B. Verschiebungen am Tragwerk, ungenügende Zellengrösse etc.) bestehen. Betriebsdauer noch bis 2020 gegeben. Notfallszenarien in Bearbeitung.</p>
<p>RG Burgdorf</p>	<p>Das RG Burgdorf wurde im Mai 2012 neu eröffnet. Für diesen Gefängnisbetrieb besteht mittelfristig kein dringender Investitionsbedarf.</p>	<p><b>Ja</b></p>	<p>Möglich ist ein Ausbau der Reservefläche (bestehendes aber noch nicht ausgebautes Stockwerk) um 10 weitere Haftplätze, sowie eine theoretische Aufstockung des Gebäudes um eine Etage.</p>
<p>RG Thun</p>	<p>Die Bausubstanz hat keinen dringenden Bedarf. Im Hinblick auf die Entwicklung der U-Haft liegt jedoch ein ungenügendes Raumkonzept vor.</p>	<p><b>Ja</b></p>	<p>Zur Verbesserung der Qualität der U-Haft (Gruppenvollzug, Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten) sind Investitionen notwendig. Das Raumkonzept entspricht nicht den Anforderungen an einen modernen Vollzug. Die bestehende Infrastruktur ist auf ein 23-Stunden-Zellen-Regime ausgerichtet (kein Aufenthaltsraum, Besuche nur hinter Trennscheibe, usw.).</p>
<p>JVA Hindelbank</p>	<p>Veraltete, kostenintensive und mit vielen Sicherheitsrisiken behaftete Anlage</p>	<p><b>Nein</b></p>	<p>Die Sicherheit ist nicht gewährleistet, es fehlt insbesondere an Flucht verhindernden Massnahmen. Die Verbesserung der inneren und äusseren Sicherheit ist unabdingbar. Die Raumverhältnisse und -konzepte entsprechen nicht den Richtlinien des Konkordats. Die gesamte Infrastruktur muss erneuert bzw. neugebaut und der Perimeter erweitert werden.</p>
<p>JVA Witzwil</p>	<p>Die Lebenszyklen der Gebäude haben den Status „end of life“ erreicht.</p>	<p><b>Ja</b></p>	<p>Es bestehen massive Mängel an Dach, Hülle, Installationen und Bodenfestigkeit; die Kosten des Gebäudeunterhaltes im Lindenhof steigen jährlich an. Die Totalsanierung (Instandstellung) der Wohngruppenhäuser und des Verwaltungsgebäudes (Lindenhof) ist notwendig.</p>

<p>JVA Thorberg</p>	<p>Die historisch gewachsene und unter Denkmalschutz stehende Gesamtinfrastruktur lässt einen logistisch-funktionalen geschlossenen Strafvollzug nach heutigen Grundsätzen nicht mehr zu.</p>	<p><b>Nein</b></p>	<p>Die Raumkonzepte entsprechen nicht dem heutigen Bedarf und sind in verschiedener Hinsicht (Grösse, Zellentrakt, Sicherheit, Arbeitsmöglichkeiten, Freizeiträume, Logistik) nicht mehr haltbar. Der bestehende Sicherheitszaun genügt nicht mehr aktuellen Standards. Mangel an Arbeitsplätzen für Eingewiesene: die gesetzlichen Verpflichtungen werden nicht erfüllt (EKAS-Richtlinien, Arbeitspflicht im Vollzug). Die Lage auf der Anhöhe über Krauchthal lässt die Entwicklung hin zu einer modernen, logistisch sinnvoll betreibbaren JVA, welche langfristig Bestand hat, nicht zu.</p>
<p>JVA St. Johannsen</p>	<p>Die Infrastruktur erfordert dringende und umfassende Sanierungsmassnahmen.</p>	<p><b>Ja</b></p>	<p>Es besteht bereits eine Objektstrategie mit einer geplanten Gesamtsanierung in drei Phasen: 1. Energiegebäude und Landwirtschaft: Neubau Rindviehstall, Sanierung Milchviehstall, Totalsanierung Heizzentrale; 2. Wohnen: Erstellung eines neuen Wohntrakts und Sanierung bestehender Wohnbauten; 3. Verwaltungstrakt und Klostergebäude: Umbau Verwaltungsgebäude, Sanierung Klostergebäude.</p>

#### 5.4. Strategische Konsequenzen

Aus der Analyse der Situation der einzelnen Vollzugseinrichtungen und insbesondere des Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs ergeben sich folgende **strategische Konsequenzen**:

- Die personellen Ressourcen der Vollzugseinrichtungen entsprechen in verschiedenen Betrieben nicht den Vorgaben und Standards des Bundes.
- Die qualitativen baulichen Mindeststandards sind in den RG Bern und Biel sowie in den JVA Hindelbank und Thorberg nicht mehr gewährleistet.
- Für die RG Bern und Biel sowie die JVA Hindelbank und Thorberg drängen sich Standortüberprüfungen auf, da vor Ort nur beschränkte oder gar keine Entwicklungsmöglichkeiten gegeben sind.
- Der bauliche Zustand der JVA Witzwil und St. Johannsen erfordert unter dem Gesichtspunkt des Lebenszyklusmanagements dringende und umfassende Sanierungsmassnahmen.
- Das RG Thun ist grundsätzlich in einem guten baulichen Gesamtzustand, muss aber unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen und Neukonzeption der Untersuchungshaft baulichen Arbeiten unterzogen werden.
- Das RG Burgdorf erfüllt die baulichen Standards und es besteht kein akuter Investitionsbedarf. Es bestehen Ausbaumöglichkeiten.
- Das RG Moutier wird aufgrund des Kantonswechsels in der strategischen Planung nicht mehr berücksichtigt und bis zur allfälligen Übergabe an den Kanton Jura in Stand gehalten. Die dadurch wegfallenden Plätze sind jedoch bei der Platzbedarfsplanung zu berücksichtigen.
- Für das Jugendheim Lory wird ein Direktionswechsel angestrebt, weshalb es bei den weiteren strategischen Überlegungen nicht berücksichtigt wird. Für den restlichen Verbleib in der POM wird das Jugendheim Lory jedoch weiterhin Unterhalts- und Instandsetzungskosten verursachen.

## 6. Platz- und Raumbedarf

Der künftige Bedarf an Vollzugsplätzen und der Bedarf an Nebenräumlichkeiten (v.a. Arbeit, Aufenthalt/Freizeit, Verpflegung, Gesundheit) im Kanton Bern in sowohl quantitativer als auch qualitativer Hinsicht, ist abhängig von einer Vielzahl an Faktoren, welche das AJV teilweise antizipieren kann. Im Folgenden werden diese Faktoren umschrieben und deren Konsequenzen für die Vollzugslandschaft des AJV aufgezeigt.

### 6.1. Rahmenbedingungen

Die POM stützt und bekennt sich im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung zum Platzbedarf und in der Folge bei der Ausarbeitung von konkreten Umsetzungsprojekten bezüglich ihrer überwiegend überalterten Infrastrukturen u.a. auf die aktuellen Empfehlungen folgender Gremien:

#### 6.1.1. Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beauftragt eine Fachgruppe mit einem jährlichen Kapazitätsmonitoring. Das Monitoring gibt für den Justizvollzug (Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Straf- und Massnahmenvollzug, ausländerrechtliche Administrativhaft) mittels jährlichen Stichtagserhebungen Auskunft über:

- das bestehende Platzangebot und dessen Nutzung bzw. Belegung,
- die Anzahl der in den Justizvollzug eingewiesenen Personen
- sowie die Planungen und Projekte.

Das Monitoring bildet die Situation in der gesamten Schweiz, den Konkordaten sowie den Kantonen ab. Es dient den Konkordaten, den Kantonen und dem Bund als Grundlage für die Steuerung der Kapazitäten im Freiheitsentzug. Zudem liefert das Monitoring dem sog. „Neunerausschuss“, der Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen, die Grundlage, um der KKJPD, den Konkordaten und den Kantonen aus gesamtschweizerischer Sicht Empfehlungen zur Schaffung (bzw. Änderung oder Schliessung) von Angeboten im Freiheitsentzug zu machen. So stützt sich auch der Bund auf dessen Angaben bei der Gewährung von Bausubventionen und anstehende Infrastrukturprojekte werden mit dessen Bedarfsnachweis abgeglichen.<sup>58</sup>

Im Bericht der Fachgruppe vom Juli 2017 werden unter anderem für die einzelnen Vollzugsarten praktische Belegungsgrenzen empfohlen<sup>59</sup>. „Mit der praktischen Belegungsgrenze wird definiert, welcher durchschnittliche Auslastungsgrad in einer Institution nur bei speziellen Situationen überschritten werden sollte. Dadurch verfügen die Verantwortlichen im Rahmen der gesetzgeberischen Vorgaben namentlich in Bezug auf die Haftarten-, Geschlechter- und Alterstrennung und aus betrieblichen Gründen (Zelleninstandstellung nach Insassenwechsel, Sanierungen usw.) über genügend frei zu bewirtschaftende Plätze.“<sup>60</sup>

---

58 Vgl. Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs Einrichtungen Erwachsene, B2.1.

59 Fachgruppe „Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug, Bericht zur Datenerhebung 2016, Juli 2017

60 Kapazitätsmonitoring 2016, S. 4.

Diese Belegungsgrenzen bezwecken, die nötigen Platzkapazitäten bereit zu halten und auf kurzfristigen Bedarf (ausgelöst z.B. durch Razzien, polizeiliche Festnahmen von Banden, starke Zunahme von Ausschaffungen, Grossveranstaltungen) reagieren zu können bzw. die in solchen Fällen nötigen Plätze zur Verfügung zu halten.

Vollzugsform	Belegungsgrenze
Geschlossener Strafvollzug	95%
Offener Strafvollzug	95%
Massnahmenvollzug	90%
Frauenvollzug	90%
Untersuchungshaft	85%
Administrativhaft	75%

### 6.1.2. Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Schliessung des Jugendheims Prêles im Jahr 2016 hat in der Retrospektive gezeigt, wie schwierig Prognosen in Bezug auf den zukünftigen Bedarf an Vollzugsplätzen sein können. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat in diesem Zusammenhang Empfehlungen in Bezug auf künftige Projekte im Kanton Bern abgegeben. *„Entscheidend ist für die GPK, dass aus dem Fall Prêles Lehren für künftige Bauprojekte gezogen werden. Dies gilt nicht nur für die im konkreten Fall betroffenen Direktionen, die POM als Bestellerin und Nutzerin der Gebäude und die BVE als Bauherrin, sondern für alle Direktionen, die in Zukunft grössere Bauvorhaben realisieren.“*<sup>61</sup>

**Vollkostenverrechnung (Empfehlung 1):** Der Regierungsrat soll für die künftige Ausgestaltung der Tarife die Infrastrukturkosten nach dem Vollkostenprinzip berechnen lassen. Prioritär sei dies dort umzusetzen, wo der Kanton Bauvorhaben und Leistungen im Verbund mit anderen Kantonen oder für andere Kantone erstellt oder anbietet, damit die Kosten ggf. weiterverrechnet werden können. Die gesetzlichen Grundlagen seien entsprechend anzupassen.

**Bedarfsabklärung (Empfehlung 2):** Die GPK fordert den Regierungsrat auf, bei Bauvorhaben den Bedarf fundiert und umfassend abzuklären und gegenüber dem Grossen Rat transparent auszuweisen.

**Risikominimierung (Empfehlung 3):** Bei Projekten mit einer marginalen Eigennutzung sollen die wirtschaftlichen Risiken besonders sorgfältig abgewogen werden.

**Projektierung (Empfehlung 4):** Projektierungen sollen künftig erst dann in Angriff genommen werden, wenn ausgereifte Betriebskonzepte vorliegen. Bei der Ausschreibung von Planerleistungen für Spezialbauten soll das AGG künftig die Eignungs- und Zuschlagskriterien stärker gewichten.

61 Vgl. Lehren für die Zukunft aus der Sanierung und Erweiterung des Jugendheims Prêles, Bericht der GPK zuhanden des Grossen Rates vom 27. Oktober 2016.

### 6.2. Belegungssituation und Bedarf Regionalgefängnisse

Die Belegungssituation der Regionalgefängnisse ist ein wichtiger Indikator für die Entwicklung des Platzbedarfs. Die fünf RG des Kantons Bern stellen insgesamt 405 Vollzugsplätze zur Verfügung und stehen heute in einem engen funktionalen und räumlichen Bezug zu den Staatsanwaltschaften der vier Verwaltungsregionen (Berner Jura-Seeland, Mittelland, Oberaargau-Emmental und Oberland) des Kantons. Die RG wurden ursprünglich für den Vollzug von Untersuchungs- und Sicherheitshaft gebaut und sind deshalb für ein Einzelhaftregime konzipiert, gemäss welchem die Eingewiesenen 23 Stunden am Tag in der Zelle eingeschlossen sind. Die bestehenden Strukturen erlauben nur kleine Abweichungen von diesem Regime. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, sind heute jedoch nur etwa 60% der inhaftierten Personen in den RG tatsächlich Untersuchungs- oder Sicherheitshäftlinge. Die restlichen ca. 40% der 405 Plätze werden einerseits für die Unterbringung von Administrativhäftlingen genutzt, zu einem wesentlichen Teil aber auch für den Vollzug von Strafen und Massnahmen.

**Nettobelegung in % nach Vollzugsform in den Regionalgefängnissen**

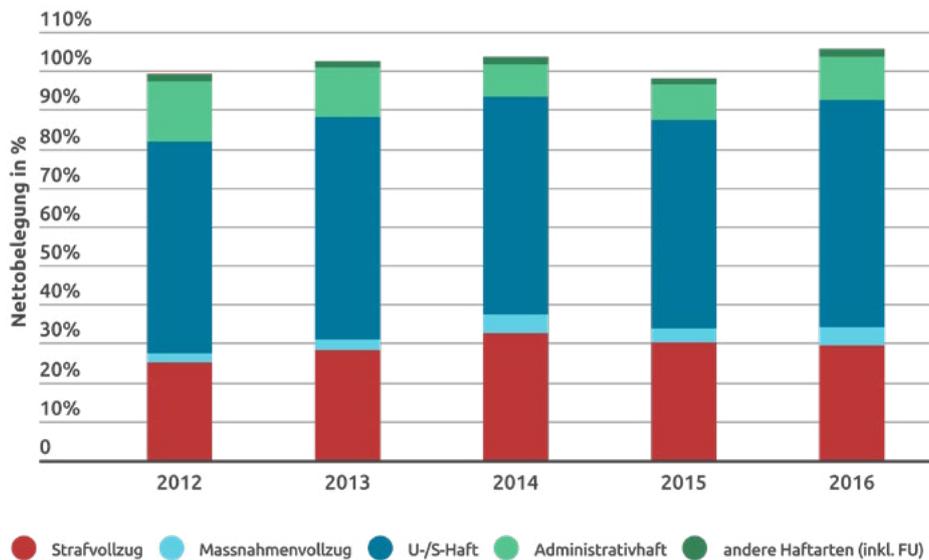


Abbildung 3. Belegung in den Regionalgefängnissen nach Vollzugsform 2012-2016

### Auslastung in % der Berner Gefängnisse

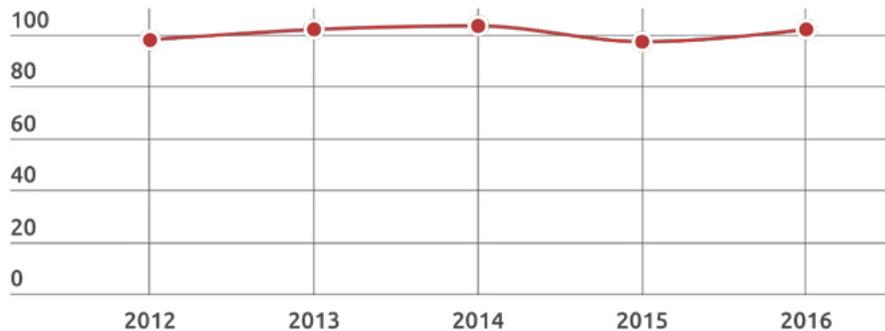


Abbildung 4. Durchschnittliche Auslastung aller Regionalgefängnisse im Kanton Bern zwischen 2012 und 2016

Die beiden Abbildungen machen zwei Problematiken deutlich:

- Die RG sind im Gegensatz zu den JVA, die sich mehrheitlich auf eine Vollzugsform spezialisiert haben, als sogenannte „Gemischtwarenbetriebe“ ausgestaltet. Dies führt intern zu einer reduzierten Aufnahmekapazität und zu einer verminderten Effizienz – jeder Betrieb sollte alles können. Aber: Jede Vollzugsform folgt anderen Grundlagen und Standards und bedarf unterschiedlicher Ausgestaltungen. Dies für alle Haftarten gleichermassen zu erbringen, ist angesichts der vorhandenen Infrastrukturen nicht möglich und auch wenig sinnvoll.
- Die RG müssen ununterbrochen am obersten Belegungslimit und darüber hinaus operieren. Gemäss Empfehlung des Kapazitätsmonitorings beträgt die praktische Belegungsgrenze bei Gefängnissen 85%, da bei Gefängnissen eine grössere Aufnahmeflexibilität erwartet wird als bei JVA's. Entsprechend sind die Betriebe sowohl logistisch und sicherheitstechnisch als auch in personeller Hinsicht auf eine Auslastung von nur 85%<sup>62</sup> angelegt, was einer durchschnittlichen Belegung von 345 Plätzen entspricht. Die Auslastung der Berner Regionalgefängnisse hingegen lag in den vergangenen 5 Jahren stets bei 100% oder darüber, also eine dauerhafte Belegung von 405 Plätzen. Dies bedeutet eine konstante Überbelegung von 60 Plätzen. Das RG Bern beispielsweise erreichte 2016 einen Rekordwert von 117% Auslastung, d.h. eine Überbelegung von 32% gegenüber dem Soll-Wert von 85%.

**Fazit:** Einerseits bedarf es der Sicherstellung einer genügenden Platzzahl, um den kurzfristigen Bedarfsschwankungen Rechnung tragen zu können. Andererseits sind die bestehenden Vollzugsangebote und -einrichtungen des Kantons Bern zukünftig soweit zweckdienlich auf die verschiedenen Sanktionsarten und Vollzugsprogressionsstufen auszurichten, d.h. insbesondere, *den Straf- und Massnahmenvollzug konsequent aus den RG auszulagern und in eine geeignete JVA zu integrieren*. Dadurch werden einerseits wieder Plätze in den RG frei und die Entflechtung der verschiedenen Vollzugsformen in den RG erlaubt es, die Vollzugsbedingungen wesentlich zu verbessern, Haftschäden vorzubeugen, die Integrationsbemühungen zu beschleunigen und damit die Vollzugs- und Gesundheitskosten zu senken. Andererseits kann dadurch auf die zunehmende berufliche Belastung der Mitarbeitenden reagiert werden. Die Entflechtung bedingt eine gegenseitige konzeptionelle Abstimmung von Regionalgefängnissen und Justizvollzugsanstalten.

62 Vgl. die praktische Belegungsgrenze gemäss Kapazitätsmonitoring der KKJPD.

### 6.3. Quantitative Einflüsse

#### 6.3.1. Bevölkerungsentwicklung

Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz ist in den letzten Jahrzehnten konstant gewachsen. Die Wohnbevölkerung der Schweiz und der Bedarf an Justizvollzugsplätzen stehen nicht in einem direkten kausalen Zusammenhang zueinander, aber sie korrelieren: Die Anzahl der Justizvollzugsplätze in der Schweiz entwickelt sich über einen längeren Zeitraum beobachtet – vgl. **Abbildung 5** – parallel zur ständigen Wohnbevölkerung.

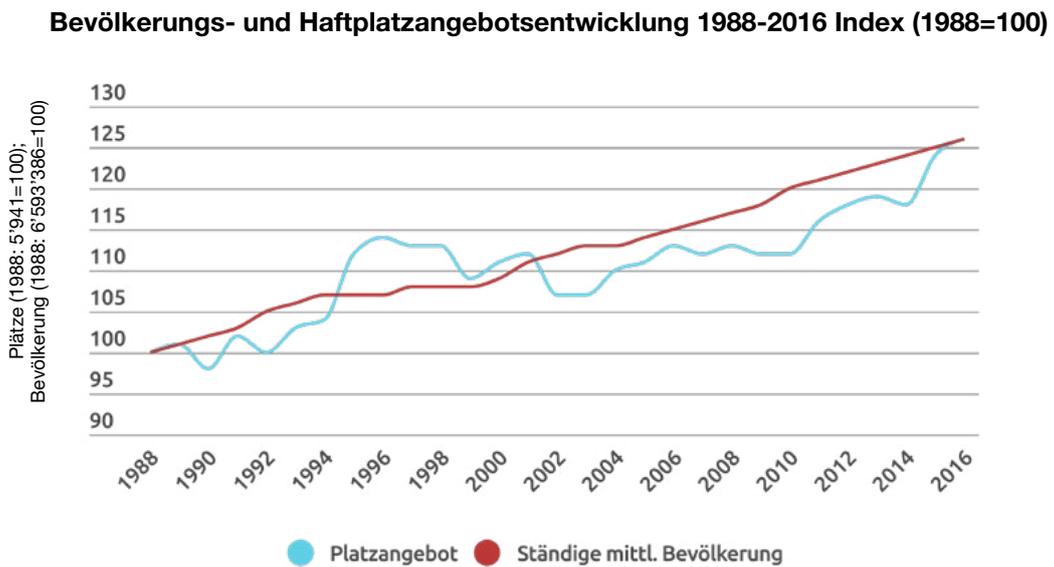


Abbildung 5. Anstieg des Bevölkerungswachstums im Vergleich zum Haftplatzangebot 1988-2016

Ob dieser Zuwachs auch in den kommenden Jahren auf gleichem Niveau anhalten wird, wird anhand von Prognosen des Bundesamts für Statistik<sup>63</sup> erhoben. Die Gesamtbevölkerung von aktuell 8,339 Mio. Einwohnern wird sich gemäss Bundesamt für Statistik künftig bis 2045 innerhalb folgender drei Szenarien entwickeln:

Szenarien der Bevölkerungsentwicklung gemäss BFS:

	2030	2045	2015
<b>Referenzszenario</b>	9,541 Mio	9,857 Mio	+ 14 % / + 18 %
<b>Hohes Szenario</b>	9,988 Mio	10,459 Mio	+ 20 % / + 25 %
<b>Tiefes Szenario</b>	9,117 Mio	9,280 Mio	+ 9 % / + 11 %

**Fazit:** Die Zunahme der Wohnbevölkerung ist ein Faktor, der den Platzbedarf erhöht. Rein rechnerisch und der bisherigen Gesamtentwicklung folgend würde – bei einer mittleren Veränderung der Wohnbevölkerung um +16% – der Platzbedarf weiterhin steigen.<sup>64</sup> Ausgehend von aktuell 956 Plätzen im Kanton Bern bedingt dies bis ins Jahr 2032 ungefähr 1'140 Plätze, d.h. eine Zunahme um rund 150 Plätze.

63 BFS, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015 –2045.

64 KÄSER/BRÄGGGER, S. 55.

### 6.3.2. Urteilsentwicklung

Die Spruchpraxis der richterlichen Instanzen und der Staatsanwaltschaften - sowie damit zusammenhängend die Urteilsentwicklung - sind die wichtigsten, den Platzbedarf determinierenden Faktoren.

Faktoren, die den Platzbedarf ansteigen lassen:

- Die Anzahl Urteile (Strafurteile und Strafbefehle) im Kanton Bern für Verbrechen und Vergehen hat in den vergangenen 15 Jahren deutlich zugenommen. Im Jahr 2000 waren es noch 9'500 Urteile, während die Zahl 2010 auf 11'500 und 2016 auf fast 13'000 Urteile stieg (darin nicht enthalten sind die Übertretungen ohne Strafregistereintrag).<sup>65</sup> In den vergangenen 16 Jahren betrug die Zunahme an Verurteilungen also insgesamt 3'600. Dazu kommt, dass für gewisse Deliktkategorien (z.B. Raser, Sexualdelikte) im Durchschnitt längere Strafen oder sogar stationäre Massnahmen nach Art. 59 StGB gefällt wurden.
- Mit der Revision des StGB 2007 wurde die unbedingte, kurze Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten mehrheitlich durch die Anordnung einer Geldstrafe zurückgedrängt. Entsprechend ist die Anzahl Urteile zu einer unbedingten Freiheitsstrafe ab 2007 gesunken, während die Anzahl Geldstrafen ab 2007 entsprechend gestiegen ist. Eine sogenannte Ersatzfreiheitsstrafe tritt anstelle der Busse oder Geldstrafe, wenn ein Verurteilter die Busse oder Geldstrafe nicht bezahlt hat und diese auf dem Betreibungsweg nicht eingebracht werden konnte. 2016 wurden vom AJV ganze 24'600 Ersatzfreiheitsstrafen verzeichnet. Die Geldstrafe hat die Vollzugseinrichtungen des AJV also nicht entlastet.

Faktoren, die den Platzbedarf vermindern bzw. den Bedarfsanstieg dämpfen:

- Mit der Gemeinnützigen Arbeit (GA) konnten in den vergangenen 5 Jahren im Schnitt ein Äquivalent von 50 Vollzugsplätzen pro Jahr eingespart bzw. der Bedarf an zusätzlichen Plätzen konnte um diese Anzahl gedämpft werden. Das AJV ist bestrebt, in den kommenden Jahren das Potenzial der GA und weiterer alternativer Vollzugsformen, insbesondere das Electronic Monitoring (EM), innerhalb der rechtlichen Vorgaben weiter auszubauen. Mit dem Einsatz der GA oder dem EM können Haftschäden effektiv vermieden und das Ziel der Resozialisierung wirksam angegangen werden, ohne dass ein invasiver Freiheitsentzug überhaupt stattfinden muss oder aber im Anschluss an einen solchen zur schrittweisen Eingliederung. Alternative Vollzugsformen verursachen erheblich tiefere Kosten als die Platzierung in einer Vollzugseinrichtung und haben einen direkten volkswirtschaftlichen Nutzen.

**Fazit:** Die quantitative Entwicklung der Spruchpraxis und der Urteile führen zu einem ständig steigenden Platzbedarf. Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Trend weiter anhält. Die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung nicht freiheitsentziehender Sanktionen oder Sanktionsformen vermögen diese Entwicklung nicht zu neutralisieren, sondern im besten Fall lediglich zu dämpfen.

---

<sup>65</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik, „Erwachsene: Verurteilungen und Verurteilte für ein Vergehen oder Verbrechen, Schweiz und Kantone“, veröffentlicht am 06.06.2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straecht/strafjustiz/jugend-erwachsenenurteile.assetdetail.2769269.html>

### 6.3.3. Entlassungspraxis

Die schweizerische „Null-Risiko-Politik“ (im Hinblick auf die Wiedereingliederung von Gefangenen in die Gesellschaft), wie sie seit einigen Jahren von der Öffentlichkeit eingefordert wird,<sup>66</sup> lässt die Gefangenenpopulation immer älter werden: Einerseits sprechen die Gerichte wie bereits beschrieben vermehrt längere Strafen und stationäre Massnahmen aus. Andererseits gewähren die zuständigen Behörden aufgrund verbesserter Prognoseinstrumente bedingte Entlassungen und Vollzugslockerungen heute zurückhaltender als in der Vergangenheit.<sup>67</sup>

**Fazit:** Eingewiesene verbleiben aufgrund der Entlassungspraxis länger in Vollzugseinrichtungen, teilweise bis an ihr Lebensende. Damit sind die entsprechenden Vollzugsplätze über lange Zeit „blockiert“. Auch hier muss davon ausgegangen werden, dass dieser Trend inskünftig anhält.

### 6.3.4. StGB-Revisionen in hoher Kadenz

Das StGB wird in hoher Frequenz teil- oder gar totalrevidiert. Alleine zwischen der Totalrevision des Allgemeinen Teils 2007 und 2013 wurde es über 40 Mal geändert.<sup>68</sup> Mit der Revision des StGB 2007 wurde die unbedingte kurze Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten mehrheitlich durch die Anordnung einer Geldstrafe zurückgedrängt. Entsprechend ist die Anzahl Urteile zu einer unbedingten Freiheitsstrafe ab 2007 stark gesunken, während die Anzahl Geldstrafen ab 2007 entsprechend gestiegen ist. Können Geldstrafen von der verurteilten Person nicht bezahlt werden, so wird i.d.R. eine Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet. Die Geldstrafe entlastet die Vollzugseinrichtungen des AJV nicht. 2016 wurden vom AJV ganze 24'600 Ersatzfreiheitsstrafen verzeichnet. Die Mehrheit dieser Anordnungen erging durch die Staatsanwaltschaft per Strafbefehl und ist ein Grund für die deutliche Zunahme der Strafbefehle in den letzten Jahren. Am 1. Oktober 2016 traten die Änderungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (Landesverweis) in Kraft. Ab dem 1. Januar 2018 gilt sodann ein neues Sanktionsrecht, gemäss dem kurze Freiheitsstrafen anstatt der Geldstrafen wieder möglich sein werden. Ausserdem wird das EM (elektronische Überwachung einer Aufenthaltsweisung) als Vollzugsform eingeführt.

**Fazit:** Änderungen des Sanktionenrechts, z.B. die Zurückbindung der Geldstrafe, die Einführung von alternativen Vollzugsformen wie die GA oder das EM, haben für die Praxis in organisatorischer, infrastruktureller und personeller Hinsicht einschneidende Veränderungen und Anpassungsleistungen zur Folge und haben in aller Regel Auswirkung auf den Bedarf an Vollzugsplätzen. Es muss aufgrund der Erfahrungen in den letzten beiden Jahrzehnten davon ausgegangen werden, dass der Gesetzesrevisionseifer auch in Zukunft nicht nachlässt.

---

66 Es sei hier beispielsweise an die Eidgenössische Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» erinnert (Ergebnis: neuer Art. 65bis StGB).

67 BAECHTOLD/WEBER/HOSTETTLER, S. 357; KÄSER/BRÄGGER, S. 55.

68 KUNZ, S. 14 f.

## 6.4. Qualitative Einflüsse

### 6.4.1. Altersentwicklung

Noch nie befanden sich in der Schweiz so viele betagte Personen im Straf- und Massnahmenvollzug wie heute.<sup>69</sup> Diese Tatsache hat aber nicht nur mit einer grundsätzlichen und notorisch bekannten Überalterung der Gesellschaft zu tun, sondern wird auch durch zwei weitere Faktoren bedingt:

- In den vergangenen Jahrzehnten ist das Durchschnittsalter für Delinquenz angestiegen, d.h. Delikte werden heute häufiger als früher auch von älteren Menschen begangen.<sup>70</sup> Entsprechend werden Personen auch in einem höheren Alter zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und in Vollzugseinrichtungen eingewiesen.
- Die vorne in Ziffer 6.3.2. und 6.3.3. beschriebene Urteilsentwicklung und Entlassungspraxis.

Damit werden die Insassen im Durchschnitt immer älter:

#### 50-jährige und ältere Gefangene

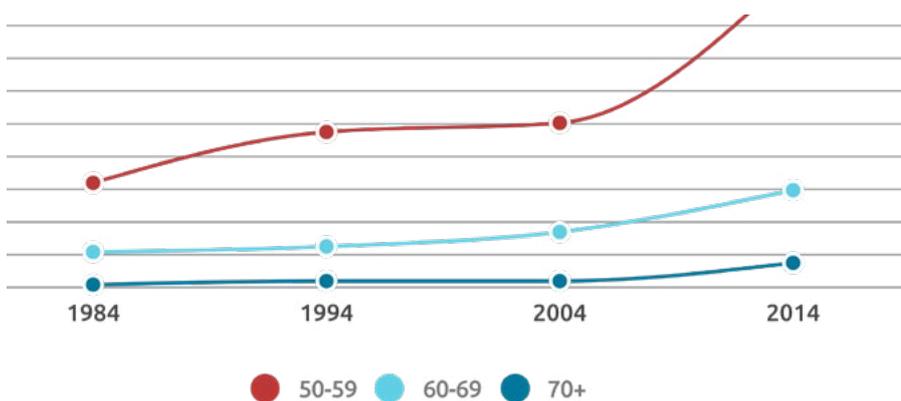


Abbildung 6. Mittlerer Bestand der 50-jährigen und älteren Gefangenen in der Schweiz nach Altersgruppen pro Jahr für die Jahre 1984, 1994, 2004 und 2014 (BFS). Quelle: Studie der Universitäten Bern und Fribourg „Lebensende im Gefängnis – Rechtlicher Kontext, Institutionen und Akteure“ 2015.

**Fazit:** Die stetig zunehmende alternde Gefangenenpopulation stellt Vollzugseinrichtungen und einweisende Behörden vor neue Herausforderungen. Nicht nur in Bezug auf die dafür notwendige Infrastruktur, sondern auch in Bezug auf die gesundheitliche Versorgung oder auf die Frage, wie ein würdiges Altern und Sterben hinter Gittern möglich ist.<sup>71</sup> Das Personal in geschlossenen Einrichtungen ist in erster Linie auf die Gewährleistung von Sicherheit geschult und geprägt. Die Pflege und Betreuung betagter und psychisch beeinträchtigter Personen gehört deshalb nicht zum klassischen Aufgabenportfolio des Strafvollzugspersonals. Von diesem sind bereits heute neue Fähigkeiten gefragt, die weit über den Sicherheitsanspruch hinausgehen und ein anderes Rollenverständnis erfordern – beispielsweise in Bezug auf Nähe und Distanz im Alltag mit eingewiesenen Personen.<sup>72</sup> Ausserdem eröffnen sich komplexe ethische Fragen etwa in Bezug auf Palliativpflege oder assistierten Suizid.<sup>73</sup> Es ist nicht zu erwarten, dass der Alterungstrend im Vollzug in den nächsten Jahren nachlässt.

69 SCHNEEBERGER.

70 MARTI/HOSTETTLER/RICHTER, S. 29; WAHIDIN.

71 Vgl. Studie der Universitäten Bern und Fribourg „Lebensende im Gefängnis – Rechtlicher Kontext, Institutionen und Akteure“ 2015; MARTI/HOSTETTLER/RICHTER, S. 26.

72 Der Körperkontakt mit eingewiesenen Personen wird möglichst vermieden, um Rollenkonflikte zu vermeiden. Die (Körper-)Pflege wäre nach heutigem Verständnis deshalb nicht ohne weiteres möglich.

73 Gemäss dem Äquivalenzprinzip haben Eingewiesene abgesehen vom Entzug ihrer Freiheit (und daraus notwendigen Einschränkungen) dieselben Rechte wie alle anderen Personen unserer Gesellschaft. Dies gilt grundsätzlich auch für Entscheidungen, die das eigene Ableben betreffen.

#### 6.4.2. Entwicklung der Untersuchungshaft

Während sich der Straf- und Massnahmenvollzug in den letzten Jahren konstant weiterentwickelte, hat sich beim Vollzug der Untersuchungshaft relativ wenig bewegt. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) äussert Zweifel an der Grundrechtskonformität des aktuellen Vollzugs der Untersuchungshaft in der Schweiz, das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter (CPT) wie auch Berichte aus der Lehre und Forschung kritisieren die Vollzugsbedingungen in der Schweiz.<sup>74</sup> Hauptsächlich geht es um Zelleneinschlusszeiten, Trennung der Vollzugsformen, mangelhafte Möglichkeiten für Beschäftigung und Freizeitaktivitäten, eine restriktive Handhabung der sozialen Kontakte innerhalb der Gefängnisse und mit der Aussenwelt, sowie den Umgang mit gesundheitlich beeinträchtigten, psychisch auffälligen Eingewiesenen.<sup>75</sup>

Die Kritik an den Vollzugsbedingungen ist zumindest teilweise nachvollziehbar. Aus Sicht der POM besteht darum Handlungsbedarf. Die eingewiesenen Personen sind in der Regel während 23 Stunden in ihrer Zelle eingeschlossen. Die Beziehung zur Aussenwelt wird erheblich beschnitten, Besuche von Angehörigen sind nur hinter einer Trennscheibe möglich, Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten sind in den meisten Einrichtungen rar. Heute wird in der Untersuchungshaft im Kanton Bern der sogenannte Einheitsvollzug praktiziert. D.h. es erfolgt keine Differenzierung der Vollzugsmodalitäten nach den verschiedenen Haftgründen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt aber, dass bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft danach unterschieden wird, ob sich jemand etwa wegen Verdunkelungsgefahr oder wegen Fluchtgefahr in Untersuchungshaft befindet. Restriktive Einschränkungen des Kontakts zur Aussenwelt oder zu Mithäftlingen sind in der Regel nur bei (akuter) Verdunkelungsgefahr zu rechtfertigen und folglich nicht verhältnismässig, wenn sich ein Inhaftierter einzig wegen Fluchtgefahr in Untersuchungshaft befindet.

Eine konsequentere Beachtung der Unschuldsvermutung sowie des Verhältnismässigkeits-, Entgegenwirkungs- und Betreuungsprinzips im Vollzugsalltag hätten zur Folge, dass den Eingewiesenen auch – oder gerade *vor allem* – in der Untersuchungshaft mehr Freiheiten zugestanden werden sollten. Konkret hiesse das: Arbeitsmöglichkeiten, Bildungsangebote und sinnvolle Freizeitbeschäftigung; vor allem aber regelmässiger und angemessener Kontakt zu Mitmenschen, seien dies Miteingewiesene, Vollzugspersonal oder Bezugspersonen ausserhalb des Gefängnisses.<sup>76</sup> Einzelne Gefängnisse in der Schweiz arbeiten für die Untersuchungshaft bereits mit einem abgestuften Konzept<sup>77</sup>. Der Kanton Zürich ist zurzeit ebenfalls daran, für seine fünf Untersuchungsgefängnisse ein entsprechendes Konzept zu entwickeln.

Entsprechende Vollzugsbedingungen für die Untersuchungshaft sind aus den oben genannten Gründen auch in den Einrichtungen des AJV anzustreben. Allerdings setzen die teilweise veralteten, zu kleinen und kaum veränderbaren Infrastrukturen den Forderungen nach spürbaren Veränderungen enge Grenzen. Ohne die entsprechende Infrastruktur kann aber den Forderungen nach Trennung der Vollzugsformen, kürzeren Einschlusszeiten sowie Beschäftigungs- und Freizeitaktivitäten nicht entsprochen werden. Zudem kann die Sicherheit der Mitarbeitenden und der Allgemeinheit, aber auch der eingewiesenen Personen nicht mehr vollständig gewährleistet werden. Aufgrund der andauernd hohen Belegungszahlen ist es nicht möglich, bestehende Zellen in Gemeinschaftsräume (Arbeit, Besuch, Freizeit, Gruppenvollzug) umzuwandeln.

**Fazit:** Die Untersuchungshaft ist in Zukunft konzeptionell neu zu definieren. Sie ist aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht mehr als Einheitsvollzug, sondern je nach Haftgrund und -dauer abgestuft und mit mehr Bewegungsmöglichkeiten (Arbeit, Bildung, Kontakte) auszugestalten. Dies erhöht nicht den Bedarf an eigentlichen Haftplätzen, jedoch den Bedarf an zusätzlichen Räumlichkeiten.

74 Art. 235 StPO Abs. 1, wonach die inhaftierte Person in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden darf, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern. Vgl. jährliche Tätigkeitsberichte der NKVF; KÜNZLI/FREI; REC(2006)13; REC(87)7.

75 BRÄGGER, S. 332.

76 Vgl. BRÄGGER, S. 339 ff.

77 Beispielsweise im Gefängnis „Grosshof“ im Kanton Luzern oder „la Croisée“ im Kanton Waadt.

### 6.4.3. Entwicklung der Administrativhaft

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene wird die Aufgabe der Ausschaffung von Personen weiterhin bei den Kantonen verbleiben. Diese sind verpflichtet, innerhalb der neu geschaffenen Asylregionen geeignete neue Plätze für die Administrativhaft bereit zu stellen. Der Kanton Bern bildet eine eigene Asylregion. Die Erhebung der letzten fünf Jahre innerhalb des Kantons Bern weist einen durchschnittlichen Administrativhaftbestand von 68 Plätzen aus.

Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen werden durch die jeweiligen Ausländer- und Migrationsbehörden angeordnet. Diese weisen Personen unter anderem in die von der POM geführten Regionalgefängnisse ein. Hinsichtlich der tatsächlichen Ausgestaltung des Vollzugs der Administrativhaft liegt im Kanton Bern ein hoher Handlungsbedarf vor, da die Vollzugsbedingungen nicht den allgemeinen Empfehlungen und Standards entsprechen. Z.B. sind soziale Kontakte nach innen und von aussen stark eingeschränkt und es fehlen sinnvolle Arbeits- und Freizeitangebote, obwohl das kantonale Gesetz die Möglichkeit zur Arbeit explizit vorsieht.<sup>78</sup>

**Fazit:** Die Administrativhaft muss optimiert und von der Strafhaft getrennt geführt werden. Dies hat wie bei der Untersuchungshaft einen Mehrbedarf an Raum bei gleichbleibender Anzahl Plätze zur Folge.

### 6.4.4. Geschlossener Massnahmenvollzug Männer

Der Kanton Bern verfügt über keine spezialisierte Einrichtung (weder eine Justizvollzugsanstalt noch eine geeignete klinische Einrichtung) für den Vollzug von Massnahmen an Männern im geschlossenen Setting. Die betroffenen Personen werden deshalb in ausserkantonalen Vollzugseinrichtungen platziert, in der Regel in der JVA Solothurn. Sie ist die einzige JVA im Nordwest- und Innerschweizer Konkordat für Massnahmen im geschlossenen Setting.

Da der Kanton Bern auch über keine forensisch-psychiatrische Klinik verfügt, in welcher verurteilte Personen in einem geschlossenen Setting unter medizinischer Leitung psychiatrisch-psychologisch behandelt werden können, werden diese je nach Sicherheitsbedürfnis wie folgt untergebracht:

- im Zentrum für forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Dienste Aargau AG (PDAG) in Windisch (Königsfelden),
- im Zentrum für stationäre forensische Therapie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) in Rheinau
- oder in der forensisch-psychiatrischen Klinik (FPK) der universitären psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) in Basel.

Der Eigenbedarf des Kantons Bern an 30 Klinikplätzen zwecks Durchführung des stationären Massnahmenvollzugs ergibt sich aus der in der Zeitschrift für Kriminologie (SZK 3/2016) veröffentlichten Studie „Der Bedarf an forensischen Klinikbetten am Beispiel des Kantons Bern« von Dr. D. Klecha et al. Diese wissenschaftliche Studie kam zum Ergebnis, dass bei einer vollstationären Behandlungsdauer von durchschnittlich 24 Monaten (Art. 60 StGB) resp. 33 Monaten (Art. 59 StGB) rund 30 klinische Vollzugplätze für therapeutische stationäre Massnahmen benötigt werden. Es handelt sich hierbei um den Bedarf des Kantons Bern, also psychisch kranke straffällige Personen, welche vom Kanton Bern zu einer stationären Massnahme verurteilt worden sind.

Mit Blick auf die Realisierbarkeit dieser Plätze weist eine aktuelle Befragung bei zentralen Fachexperten aus dem Bereich Medizin, Vollzug und Justiz klar darauf hin, dass am meisten Potential hinsichtlich der Erweiterung der forensischen Station Etoine der Universitären Psychiatrischen Dienste gesehen wird (Umfeldbefragung „Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern« des Forensisch-Psychiatrischen Diensts der Universität Bern vom 3. November 2017). Diese Variante wurde als einzige im Mittel als neutral bis eher geeignet beschrieben, während die übrigen Alternativen im Mittel als ungeeignet

<sup>78</sup> Art. 12b des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz; BSG 122.20; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern VGE 100.2010.279U vom 6. August 2010.

beurteilt wurden. Insbesondere Personen aus dem Vollzug, aber auch Teilnehmende der Justiz beurteilten diese Lösung klar als geeignet bzw. realistisch.<sup>79</sup>

Der eigentliche Vollzugsnotstand im sensiblen Bereich des stationären strafrechtlichen Massnahmenvollzugs ist erkannt. Aufgrund der Wartelisten in den extrakantonalen forensischen Kliniken „warten“ zum Massnahmenvollzug verurteilte Personen Monate bis Jahre in den Regionalgefängnissen auf einen Platz im rechtskonformen, medizinisch indizierten Setting. Bei entsprechenden gerichtlichen Anweisungen sieht sich das AJV immer wieder mit massiven Platzierungsproblemen konfrontiert (und mit der Androhung der Gerichte, dass die betroffenen Personen ansonsten zu entlassen seien). Der aktuelle Zustand ist sowohl für die teilweise sehr kranken Personen (insbesondere bei Schizophrenie) als auch für das Personal der Regionalgefängnisse in der Betreuung dieser Personen unhaltbar.

**Fazit:** Aktuell besteht ein kantonaler Bedarf von 30 Plätzen in psychiatrischen Kliniken.

#### 6.4.5. Vollzug von Verwahrungen

Bei der Verwahrung – gerichtlich angeordnete Massnahme nach Verbüsung der Freiheitsstrafe – wird der öffentlichen Sicherheit mehr Gewicht beigemessen als der Freiheit des betroffenen Einzelnen. Da also verwahrte Personen ihre Strafe bereits verbüsst haben, und nur noch aus Sicherheitsüberlegungen inhaftiert bleiben, hat das Deutsche Bundesverfassungsgericht bereits 2004 festgehalten, dass sich die Bedingungen im *Verwahrungsvollzug* von denen im *Strafvollzug* zu unterscheiden haben; eine Verwahrung darf keine strafenden Elemente in sich tragen.<sup>80</sup> Die Ausgestaltung der Verwahrung soll gegen aussen eine hohe Sicherheit gewährleisten, jedoch innerhalb der Mauern deutlich liberaler ausgestaltet sein. Konkret heisst dies, dass der benötigte Sicherheitsstandard aufgrund der individuellen Faktoren der verwahrten Person bestimmt und Restriktionen im Alltag auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und gegebenenfalls abgebaut werden sollten.<sup>81</sup> Dieses Differenzierungsgebot des Straf- und Verwahrungsvollzugs wird auch vom UNO-Menschenrechtsausschuss vertreten und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinen Urteilen gestützt.<sup>82</sup> Beide Gremien statuieren, dass Art und Weise jeglichen Vollzugs sich auf den konkreten Zweck des Freiheitsentzugs beziehen muss.<sup>83</sup>

**Fazit:** Für die Schweiz als Vertragsstaat der UNO-Charta II sowie der EMRK sind diese Vorgaben verbindlich. Dennoch entsprechen die heutigen Vollzugsbedingungen für verwahrte Personen in der Schweiz diesen Vorgaben nur in beschränktem Masse: Verwahrungen werden – ohne Rücksicht auf das individuelle Gefährdungspotenzial – grösstenteils in geschlossenen Strafvollzugseinrichtungen durchgeführt, die auch innerhalb der Mauern sehr hohe Sicherheitsstandards aufweisen und die Freiheit des Einzelnen im Alltag entsprechend stark einschränken. Es gibt bis heute in der Schweiz keine auf den Vollzug von Verwahrungen spezialisierte Institution bzw. keine Vollzugseinrichtung, die eine spezialisierte Verwahrungsabteilung anbietet. Eine entsprechende Lösung muss im Verbund mit anderen Kantonen bzw. im Rahmen des Konkordats angestrebt werden, da die Zahl der Verwahrten im Kanton Bern zu gering ist, um dafür eine eigene Institution oder eine spezialisierte Abteilung einzurichten.

#### 6.5. Das Kriterium der ökonomischen Betriebsbewirtschaftung

Die wirtschaftlich sinnvolle Betriebsführung einer Vollzugseinrichtung hängt nebst einer guten Auslastung und damit verbundenen Kostgeldeinnahmen – sowie allfälligen weiteren Erlösen durch Warenverkäufe – vor allem von den Aufwänden ab, wobei die Personalkosten der weitaus höchste Kostenpunkt sind.

79 KLECHA/KÖHLER/FREYTAG/KRAMMER.

80 Sog. *Abstandsgebot*: BVerfG Urteil vom 5. Februar 2004, Absatz-Nr. 126; BVerfG Urteil vom 4. Mai 2011, Absatz-Nr. 101.

81 So auch die Empfehlung für den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe vom 4. April 2008 des Strafvollzugskonkordats der Ostschweiz; KÜNZLI/EUGSTER/SCHULTHEISS, S. 24. Das Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs des Bundesamts für Justiz beispielsweise empfiehlt explizit, für Verwahrte grössere Zellen vorzusehen.

82 Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, M. gegen Deutschland vom 17. Dezember 2009 Ziff. 127; MRA, GC 35, Ziff. 21.

83 Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, X. gegen Finnland vom 3. Juli 2012 Ziff. 147; KÜNZLI/EUGSTER/SCHULTHEISS, S. 10 f.

Da jede Vollzugseinrichtung unabhängig von ihrer Grösse einen bestimmten Personalbestand braucht, um die Sicherheit und Betreuung während 24 Stunden an 365 Tagen zu gewährleisten, ist der Sockelaufwand pro Einrichtung relativ gross. Eine Justizvollzugseinrichtung muss deshalb über eine gewisse Grösse verfügen, damit sich Aufwand und Ertrag die Waage halten. Gemäss dem Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs des Bundesamts für Justiz sind Anstalten und Gefängnisse ab mindestens 100 Plätzen betriebswirtschaftlich sinnvoll.<sup>84</sup>

Die Betriebsgrösse allein sagt jedoch noch zu wenig aus. Die Grösse kann quantitativ im Sinne der Überlegung des Bundes optimal sein. Jedoch spielt die Ausgestaltung des Betriebs ebenso eine wichtige Rolle unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit. Betriebe mit Mehrfachaufträgen (Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Vollzug von geschlossenen Freiheitsstrafen, Vollzug von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen, Unterbringungen von Männern und Frauen u.a.) benötigen durch die Notwendigkeit der unterschiedlichen Ausprägungen der Haftarten kompliziertere bauliche und sicherheitsmässige Ausgestaltungen und müssen im Umgang mit den Insassen unterschiedliche Regeln, Standards und Abläufe berücksichtigen.

Unter dem betriebswirtschaftlichen Aspekt können die Vollzugseinrichtungen wie folgt bewertet werden:

- Die Vollzugseinrichtungen Witzwil, Thorberg, Hindelbank, Bern und Burgdorf weisen eine Grösse auf, die es – gestützt auf die Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz – erlauben, einen betriebswirtschaftlich sinnvollen Betrieb zu gewährleisten. Die Mehrfachaufträge der beiden Regionalgefängnisse (Bern und Burgdorf) stehen jedoch aktuell einem betriebswirtschaftlich sinnvollen Betrieb entgegen.
- Die JVA St. Johannsen und das RG Thun sind an der Schwelle der geforderten Mindestgrösse; eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Betriebsführung kann an diesen Standorten aber unter Berücksichtigung weiterer betriebswirtschaftlich relevanter Parameter (Thun: Vermeidung Mehrfachauftrag) erreicht werden.
- Die RG Biel und Moutier sind unter rein ökonomischen Gesichtspunkten zu klein.

## 6.6. Zusammenfassung

### 6.6.1. Den Platz- und Raumbedarf beeinflussende Faktoren

Aufgrund der Entwicklungen der Vergangenheit und der aktuellen Entwicklungen wird davon ausgegangen, dass folgende quantitativen und qualitativen Faktoren den Platz- und Raumbedarf auch in Zukunft ansteigen lassen:

- Sicherstellung der praktischen Belegungsgrenzen (Kapazitätsmonitoring)
- Bevölkerungsentwicklung
- Urteilsentwicklung und Spruchpraxis der urteilenden Behörden
- Entlassungspraxis der Vollzugsbehörden und Gerichte
- Entwicklung des Strafgesetzbuches, insbesondere des Sanktionenrechts
- Altersentwicklung im Vollzug
- Entwicklung der Untersuchungshaft
- Entwicklung der Administrativhaft
- Entwicklung der Behandlung psychischer Störungen
- Vollzug von Verwahrungen
- Wegfall Regionalgefängnis Moutier

---

84 Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, D1.

Verschiedene dieser Faktoren wirken auf die Dauer der Inhaftierungszeiten: so z.B. Urteilsentwicklung/Spruchpraxis, Entlassungspraxis, Verschärfung des Sanktionenrechts mit StGB-Revisionen, Altersentwicklung. Im Gesamten bedeuten diese Faktoren, dass die Zahl der Insassen, welche auf lange Sicht den Vollzug nicht verlassen können und im geschlossenen Vollzug verbleiben müssen, weiter zunehmen wird. D.h. immer mehr Vollzugsplätze sind der Verwendung für neue Verurteilte auf lange Sicht entzogen. Ein Hintergrund dieser Entwicklungen ist die veränderte auf Sicherheit fokussierte Kriminalpolitik. Institutionen mit einem hohen Sicherheitsstandard sind nicht nur personalintensiv, sondern verlangen auch nach einer Infrastruktur, die mit moderner Technologie ausgestattet ist. Der erhöhte Bedarf an geschlossenen Vollzugsplätzen ist schliesslich unweigerlich mit einer Kostenzunahme verbunden.

Andere Faktoren wirken wiederum auf die Ausgestaltung des Vollzugs und damit auf den damit verbundenen Raumbedarf: Entwicklung Untersuchungs- und Administrativhaft, Vollzug von Verwahrungen. Die meisten dieser Faktoren sind extrinsisch - der Vollzug hat keinen oder nur sehr bedingten Einfluss darauf, dass es sie gibt und wie sie sich entwickeln.

Einzig mit einem weiteren Ausbau der Gemeinnützigen Arbeit und des Electronic Monitorings kann der steigende Platzbedarf gedämpft werden. Dazu ist anzumerken, dass beide Vollzugsformen im Kanton Bern heute schon gut ausgebaut sind und daher das zusätzliche Potenzial eher einen geringen Umfang aufweist.

#### 6.6.2. Platz- und Raumbedarf bis 2032 – eine Prognose

Ausgehend von den im Jahr 2017 zur Verfügung stehenden Vollzugsplätzen und in Beachtung der oben dargestellten Einflussfaktoren ergibt sich bis ins Jahr 2032 folgender geschätzter Bedarf für den Kanton Bern nach Vollzugsformen:

Vollzugsform	2017	2032	Delta
Straf- und Massnahmenvollzug Frauen	107	140	+33
Geschlossener Strafvollzug Männer	300	375	+75
Offener Strafvollzug Männer	166	180	+14
Offener Massnahmenvollzug Männer	80	80	0
Untersuchungs- und Sicherheitshaft	220	300	+80
Administrativhaft	83	80	0
<b>AJV Total</b>	<b>956</b>	<b>1155</b>	<b>+ 200</b>

Die obenstehende Darstellung des zukünftigen Platzbedarfs unterscheidet nicht nach dem Bedarf in den aktuell bestehenden Vollzugseinrichtungen, sondern nach den zu vollziehenden Sanktionsarten (U-Haft, Strafen, Massnahmen etc.) bzw. den Progressionsstufen (offen oder geschlossen). Damit wird der Platzbedarf unabhängig von den bestehenden Infrastrukturen ausgewiesen, was in Anbetracht des baulichen und logistischen Zustandes der heute zur Verfügung stehenden Gebäude verschiedene Lösungsansätze offenlässt, wie und wo die Plätze mittel- und langfristig angeboten werden können.

Zusätzlich zu den eigentlichen Haftplätzen besteht ein Raumbedarf in Bezug auf die notwendigen Nebenräumlichkeiten für Arbeit, Aufenthalt/Freizeit, Verpflegung, Gesundheit usw.

Da es sich beim oben genannten Bedarf von rund 200 zusätzlichen Vollzugsplätzen um eine reine Prognose gestützt auf heute verfügbare Informationen handelt (vgl. Bevölkerungs- und Urteilsstatistik ab S. 45 ff.), wird der konkrete Bedarf an zusätzlichen Vollzugsplätzen samt Nebenräumen im Rahmen der Planung der konkreten Realisierungsprojekte detailliert auszuweisen sein. Ein kontinuierliches Infrastrukturmonitoring soll dazu die stets aktualisierten Informationen liefern.

### 6.6.3. Handlungsnotwendigkeiten für die einzelnen Vollzugseinrichtungen

Unter Berücksichtigung der baulichen Ausgangslage, sowie der quantitativen und qualitativen Anforderungen aufgrund von vier wesentlichen Kriterien, zeigt die folgende Darstellung den Handlungsbedarf aus Sicht der einzelnen Vollzugseinrichtungen:

Ort	Bauliche Mindeststandards erfüllt	Standortprüfung hat zu erfolgen	Infrastruktur ist an Neukonzeption des Vollzugs anzupassen	Wirtschaftlicher Betrieb am heutigen Standort möglich
RG Bern	Nein	Ja	Ja	Ja
RG Biel	Nein	Ja	Ja	Nein
RG Burgdorf	Ja	Nein	Ja	Ja
RG Thun	Ja	Nein	Ja	Nein
JVA Hindelbank	Nein	Ja	Ja	Ja
JVA Witzwil	Ja	Nein	Nein	Ja
JVA Thorberg	Nein	Ja	Ja	Ja
JVA St. Johannsen	Ja	Nein	Nein	Ja

### 6.6.4. Kantonaler Bedarf an Vollzugsplätzen ausserhalb des AJV

<b>Kantonaler Bedarf an Vollzugsplätzen ausserhalb des AJV:</b> Forensisch-psychiatrischer Massnahmenvollzug in geschlossenem, klinischem Setting	-	<b>30</b>	<b>+30</b>
---	---	-----------	------------

Der Eigenbedarf des Kantons Bern an forensisch-klinischen Plätzen zwecks Durchführung von stationären strafrechtlichen Massnahmen wurde wissenschaftlich analysiert und auf 30 Plätze erhoben<sup>85</sup>.

Nach den Ergebnissen einer aktuellen wissenschaftlichen Befragung des Forensisch-Psychiatrischen Dienstes (FPD) der Universität Bern, stach die alternative Umnutzung und/oder Erweiterung der forensisch-psychiatrischen Station Etoine der Universitären Psychiatrischen Diensten Bern (UPD) klar heraus<sup>86</sup>. Die Alternative eines Klinikneubaus war zwar hinsichtlich Präferenz ebenfalls ein Favorit, sie ist jedoch hinsichtlich Machbarkeit und Umsetzung mit deutlichen Nachteilen behaftet. Ausserkantonale Lösungen sowie Lösungen aus dem Bereich des Justizvollzuges setzten sich weder quantitativ noch qualitativ durch. Nationale und internationale Regelungen sehen vor, dass Personen mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Regelfall nicht im Strafvollzug unterzubringen

85 Klecha/Köhler/Freytag/Krammer.

86 Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern - Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Umfeldbefragung, Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin, Forensisch-Psychiatrischer Dienst (FPD), 3. November 2017, S.7.

seien. Aus der Sicht medizinischer Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) sei die medizinische Unabhängigkeit vom Straf- und Massnahmenvollzug sicherzustellen. Gleichzeitig geht aus diesen Richtlinien hervor, dass die ausführende Aufgabe eine medizinische sei. „Dementsprechend ist schlussfolgernd naheliegend, dass auch das Setting im engeren Sinne klinisch ist, was der insgesamt am deutlichsten als positiv herausstechenden Lösung einer Umnutzung und/oder Erweiterung der forensischen Station Etoine entsprechen würde.“<sup>87</sup>

### 6.7. Strategische Konsequenzen

Aus der Analyse der für den Platzbedarf relevanten Faktoren, ergeben sich folgende **strategische Konsequenzen**:

- Der Kanton Bern benötigt in den nächsten 15 Jahren rund 200 zusätzliche Vollzugsplätze samt den notwendigen Nebenräumen, um die bisherigen und künftigen quantitativen und qualitativen Anforderungen zu erfüllen und um die bisherigen kantonalen und konkordatlichen Leistungsangebote aufrechtzuerhalten.
- Der Kanton Bern muss den zusätzlichen Platzbedarf innerkantonal realisieren, da:
  - a) die Untersuchungshaft in der Kompetenz der Kantone liegt und keine konkordatlichen Vorgaben diesbezüglich bestehen;
  - b) er im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs an Frauen alleiniger Anbieter in der Deutschschweiz ist;
  - c) andere Kantone mit grossem Bedarf an geschlossenen Strafvollzugsplätzen, namentlich Zürich<sup>88</sup> oder Aargau<sup>89</sup>, ihre diesbezüglichen Planungs- und/oder Realisierungsarbeiten bereits abgeschlossen haben, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Kanton Bern seinen zusätzlichen Bedarf im Bereich des geschlossenen Strafvollzugs an Männern ausserkantonal abdecken kann.
- Die Ausgestaltung der Untersuchungshaft wie auch der Administrativhaft müssen modernisiert und dem Setting des Strafvollzugs angenähert werden. Dies bedeutet längere Zellenöffnungszeiten, mehr soziale Interaktion, Zurverfügungstellung von Arbeitsplätzen und Gruppenräumen für die Freizeitgestaltung.
- Der Einsatz von Gemeinnütziger Arbeit und Electronic Monitoring wird im Rahmen des gesetzlich Möglichen ausgeschöpft, um so den steigenden Platzbedarf weiter abzdämpfen.
- Neue oder gesanisierte Vollzugseinrichtungen werden von der Platzzahl wie auch von ihrem Auftrag her betriebswirtschaftlich und betrieblich sinnvoll konzipiert. Dazu gehören die Entflechtung der Vollzugsformen und die Vermeidung von „Gemischtwarenbetrieben“.

---

87 Dito, S.8.

88 Neubau der JVA Pöschwies im Jahr 1995; aktuell Neubau des Polizei- und Justizzentrums Zürich mit 300 Gefängnisplätzen, Bezug 2021.

89 Neubau und Gesamtsanierung der JVA Lenzburg 2014-2017.

## 7. Strategische Leitplanken - Handlungsmaximen

### 7.1. Strategische Leitplanken

Gestützt auf die Ausführungen in den Ziffern 5. (Sanierungs- und Modernisierungsbedarf) und 6. (Platzbedarf) sowie den daraus entwickelten strategischen Konsequenzen, orientiert sich das AJV in Bezug auf die Infrastruktur seiner Vollzugseinrichtungen in den nächsten 15 Jahren an folgenden **strategischen Leitplanken**:

- **Das AJV stellt sicher, dass die jetzigen Vollzugsangebote (auch in Bezug auf das Strafvollzugskonkordat) langfristig weiterhin angeboten und weiterentwickelt werden. Dies bedingt einen umfassenden Um-, Aus- und Neubau der Infrastrukturen und eine geeignete Standortwahl.**
- **Die verschiedenen Vollzugsformen werden entflochten.**
- **Die Möglichkeiten der nicht freiheitsentziehenden Vollzugsformen werden im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zur Entlastung des steigenden Platzbedarfs ausgeschöpft.**
- **Die Vollzugsbedingungen der Untersuchungshaft und der Administrativhaft werden modernisiert und qualitativ optimiert.**
- **Das AJV bleibt dem Prinzip der regionalen Verankerung der Gefängnisse weiterhin treu. Damit werden die Interessen der Berner Justiz und Kantonspolizei gewahrt.**
- **Das AJV verpflichtet sich im Verbund mit dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz zu einem kontinuierlichen Infrastrukturmonitoring zur fundierten Ermittlung des zukünftigen konkreten Platzbedarfs in den einzelnen Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern.**

### 7.2. Handlungsmaximen zur Wirtschaftlichkeit

Der Kanton Bern löst aufgrund seines finanzpolitischen Hintergrunds und seiner damit einhergehenden restriktiven Finanzpolitik Entlastungs- und Sparpakete in allen Richtungen aus. Diese Sparpakete mit ihren einhergehenden Entlastungsprogrammen erschweren u.a. dringend benötigte und nachhaltige Innovationen für die zeitgemässe Entwicklung des Freiheitsentzugs des Kantons Bern.

Ein Grossteil der Infrastrukturen des AJV genügt den gesetzlichen Anforderungen im Freiheitsentzug seit längerem nicht mehr und vermag vielerorts nicht mehr mit den nationalen (Konkordate) und internationalen Richtlinien (bspw. bei Verwahrungen) Stand zu halten. Ausserdem arbeitet das Personal unter stetig steigenden Anforderungen in stark belegten und nicht mehr adäquaten Infrastrukturen unter vergleichsweise nachhinkender Lohnentwicklung.

Das AJV ist sich der seit Jahren angespannten Finanzlage des Kantons Bern bewusst. Gerade in Zeiten anhaltenden Spardrucks ermöglichen antizyklisch getätigte Investitionen, nachhaltig Kosten zu senken. Neuerungen veralteter Systeme (Infrastruktur, Technik, Energie etc.), betriebswirtschaftlich sinnvolle Grössen und logistisch gut funktionierende Abläufe bringen eine höhere Wirtschaftlichkeit und senken die Unterhaltskosten wesentlich.

Das AJV verfolgt eine mittel- und langfristige Handlungsweise, die sorgfältig mit den Ressourcen umgeht und die Wirtschaftlichkeit der Kerngeschäfte laufend überprüft. Die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkontrolle des Kantons Bern – etwa im Zusammenhang mit der Schliessung des Jugendheims Prêles – werden selbstverständlich berücksichtigt.

Aus diesen Gründen formuliert das AJV zusätzlich zu den strategischen Leitplanken folgende Handlungsmaximen zur Wirtschaftlichkeit:

- **Gewährleistung betriebswirtschaftlich sinnvoller Grössen der Einrichtungen mit adäquatem Personalschlüssel**
- **Planung modular nutzbarer Infrastrukturen, um auf Schwankungen in der Nachfrage reagieren zu können**
- **Fundierte Prüfung des Bedarfs an Vollzugsplätzen bei zukünftigen Bauinvestitionen**
- **Laufende Prüfung des Einsatzes neuer technologischer Mittel zur Prozessoptimierung und Senkung des Aufwandes**

## 8. Szenarien

Der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der bestehenden Infrastrukturen sowie der prognostizierte zusätzliche Platz- und Raumbedarf sind beachtlich. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, mit welcher Konzeption die festgestellten Mängel und Bedarfslücken sinnvoll bearbeitet und gelöst werden können.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, den Status Quo weiter zu unterhalten. Dies ist aus Sicht des AJV keine echte Option. Damit würden viele der dargestellten grundsätzlichen Unzulänglichkeiten in baulicher und technischer Hinsicht nicht behoben. Die angestrebten quantitativen und qualitativen Verbesserungen könnten nicht in einem annähernd befriedigenden Umfang sichergestellt werden, einzelne Vollzugseinrichtungen müssten mittelfristig geschlossen werden. Aus diesem Grund werden die zwei folgenden Szenarien vertieft betrachtet, welche klar über den reinen Unterhalt des Status Quo hinausreichen:

- **Szenario „Status quo plus“**
- **Szenario „Status quo mutatio“**

In beiden Szenarien wird aus den bereits in Ziffer 5.4 genannten strategischen Konsequenzen auf die Behandlung des RG Moutier sowie des Jugendheims Lory verzichtet.

### 8.1. Szenario „Status quo plus“

**Das Szenario „Status quo plus“ umfasst die Sanierung und/oder den Neubau von Vollzugseinrichtungen an den bestehenden Standorten.**

Dies bedeutet für die einzelnen Vollzugseinrichtungen:

1. **RG Bern:** Es wird am jetzigen Standort zu einem Gefängnis mit 100 konformen Plätzen um- oder neugebaut. Die Sanierung des RG Bern am bestehenden Standort wird mit einer Einbusse an Vollzugsplätzen einhergehen, da Bedarf nach zusätzlichem Platz zugunsten des Ausbaus von Sicherheit, Zellenmindestgrösse, Gruppenvollzug, Arbeitsplätzen etc. besteht.
2. **RG Thun / RG Burgdorf:** Die beiden modernsten Vollzugseinrichtungen im Kanton Bern werden aufgrund der identifizierten Trends im Bereich der Untersuchungshaft baulich an die neuen Vollzugskonzepte angepasst, wodurch eine gewisse Anzahl Zellen zugunsten von Arbeits- und Gruppenvollzugsplätzen wegfallen.
3. **RG Biel:** Es wird aufgrund seines schlechten baulichen Zustandes und der unwirtschaftlichen Betriebsgrösse geschlossen und am jetzigen Standort zu einem Gefängnis mit 100 konformen Plätzen um- oder neugebaut und kompensiert damit verlorene Plätze zu Gunsten einer gesteigerten Qualität im Untersuchungshaftbereich.
4. **Administrativhaft:** Die Administrativhaft wird aus den bestehenden RG und der JVA Witzwil ausgelagert. Es besteht der Bedarf, dass diese 80 Plätze an einem bestehenden Standort, aber betrieblich getrennt, zusammengeführt werden. Die Problematik besteht darin, dass die bestehenden Standorte kaum über genügend Entwicklungspotenzial verfügen.

5. **JVA Thorberg:** Die teilweise unter Denkmalschutz stehende und exponierte Infrastruktur lässt einen logistisch gut funktionierenden geschlossenen Strafvollzug nach heutigen und zukünftigen Standards kaum mehr zu. Um die Situation zu verbessern, muss der Sicherheitsperimeter vergrössert werden, damit adäquate Arbeitsplätze und Gemeinschaftsräume geschaffen werden. Sicherheit, Funktionalität und logistische Prozesse würden damit verbessert und ein Ausbau auf 200 Plätze wäre realisierbar.
6. **JVA Witzwil / JVA St. Johannsen:** Beide werden umfassend saniert. In diesem Zusammenhang sind neue konzeptionelle und logistische Anforderungen zu berücksichtigen. Die bestehenden Standorte in Witzwil und St. Johannsen haben sich bewährt und bieten das notwendige Entwicklungspotenzial. Vorarbeiten und Projekte für die Sanierungen sind ausgearbeitet und weiterzuverfolgen.
7. **JVA Hindelbank:** Diese wird am Standort Hindelbank neugebaut. Der Standort befindet sich entweder am jetzigen Standort der JVA oder einem alternativen Standort in der Gemeinde Hindelbank. In diesem Zusammenhang sind neue konzeptionelle und logistische Anforderungen zu berücksichtigen. Vorarbeiten und Projekte sind ausgearbeitet und weiterzuverfolgen.
8. **Geschlossene Massnahmenplätze:** Die notwendigen geschlossenen forensisch-psychiatrischen Massnahmenplätze werden durch bestehende psychiatrische Kliniken realisiert und betrieben. Die Realisierung wird deshalb nicht innerhalb der POM-Strukturen erfolgen; diese wirken jedoch darauf hin, dass eine geeignete bereits bestehende Organisation solche Plätze realisiert.

Dies ergibt folgende Übersicht der Vollzugsinstitutionen im Kanton Bern

**Status quo plus: Total 1060 Plätze**

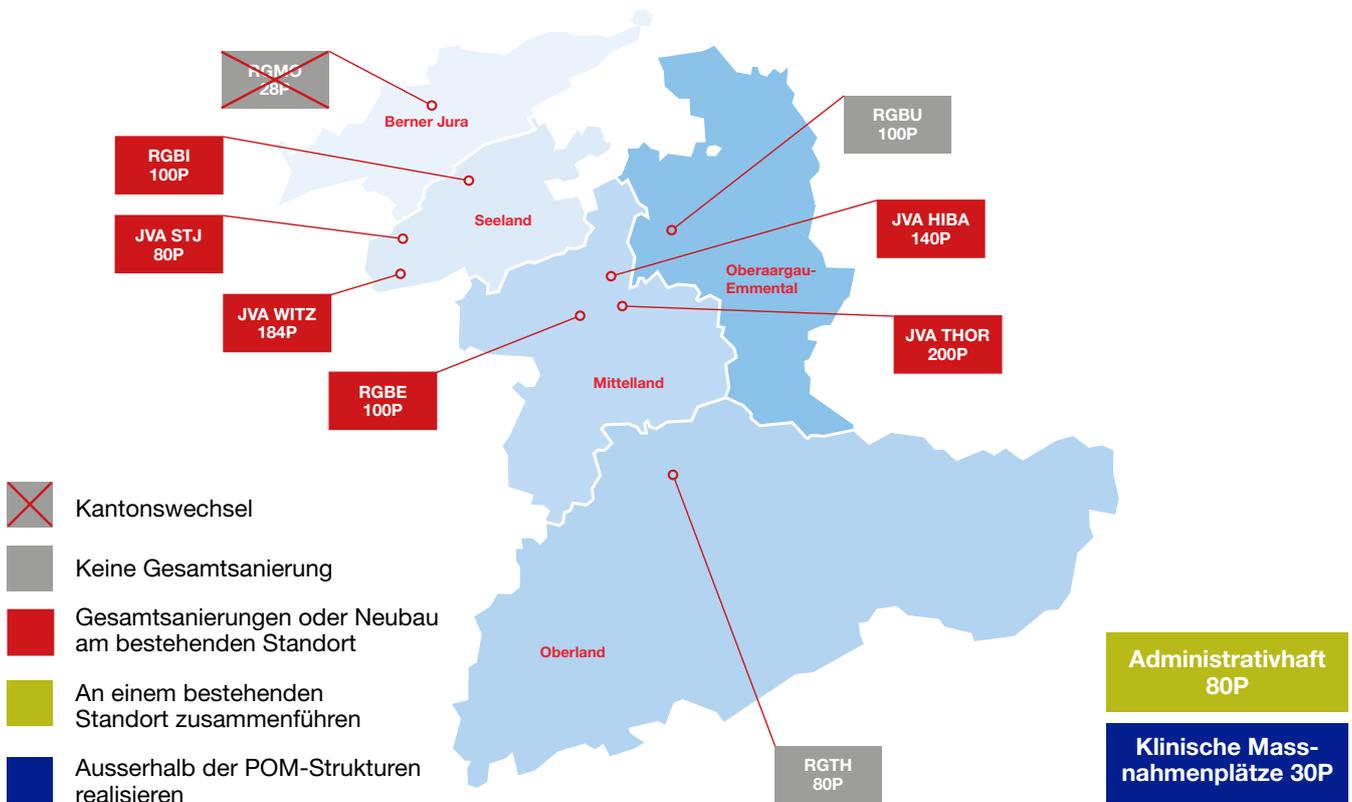


Abbildung 7. Vollzugslandschaft des AJV gemäss dem Szenario „Status quo plus“.

Pro und Contra zum Szenario „Status quo plus“

Pro	Contra
Die Investitionskosten werden im Vergleich zur Variante „Status quo mutatio“ insgesamt tiefer ausfallen.	Die Administrativhaft kann schwerlich an einem bestehenden Standort realisiert werden, da an den sich anbietenden Standorten (RG oder geschlossene JVA) kein Entwicklungspotential besteht. Ohne Auslagerung der Administrativhaft aus den RG kann ein strategisches Hauptziel, nämlich die Entflechtung der Vollzugsformen, nicht erreicht werden.
Verbesserungen an den bestehenden Standorten sind schneller und mit weniger Widerständen realisierbar.	Es bestehen mittel- und langfristig zu wenig Plätze für den geschlossenen Strafvollzug.
Qualitative Verbesserungen einzelner Vollzugsformen werden erreicht.	Die Entflechtung der Vollzugsformen kann nicht konsequent durchgeführt werden, da die RG weiterhin auch Strafvollzug durchführen werden. Die Untersuchungs- und Sicherheitshaft kann nicht in der geforderten Qualität erfüllt werden, es fehlt auch an einer genügenden Anzahl Plätze in dieser Vollzugsform.
Es resultieren keine infrastrukturellen Leerbestände.	Die JVA Thorberg bleibt am problematischen Standort bestehen; logistische und konzeptionelle Probleme bleiben ungelöst.
	Der prognostizierte höhere Bedarf an Haftplätzen kann nicht realisiert werden.
	Der Standort Châtillon bleibt ohne Standortverschiebungen für den Strafvollzug ungenutzt.

**8.2. Szenario „Status quo mutatio“**

**Das Szenario „Status quo mutatio“ beinhaltet einerseits die Sanierung und den Neubau von Infrastrukturen an bestehenden Standorten, zusätzlich zum Szenario „Status quo plus“ werden aber auch Standortverschiebungen und Zusammenlegungen vorgeschlagen.**

Dies bedeutet für die einzelnen Vollzugseinrichtungen:

- 1. RG Bern:** Das Regionalgefängnis Bern wird am bestehenden Standort aufgegeben und in Anbindung an das neue Polizeizentrum in Niederwangen neu gebaut.
- 2. RG Biel:** Die wegfallenden Plätze der Regionalgefängnisse Moutier (nach Kantonswechsel) und Biel (aufgrund Schliessung; siehe Szenario „Status quo plus“) werden an einem alternativen Standort in Biel oder naher Umgebung durch ein neues Regionalgefängnis ersetzt.

3. **JVA Thorberg:** Der Standort Thorberg wird zugunsten eines modernen, funktionalen geschlossenen Strafvollzugs für Männer an einem geeigneten und langfristig entwicklungsfähigen neuen Standort aufgegeben.
4. **Trennung Untersuchungshaft – Strafvollzug:** Der Anteil des geschlossenen Strafvollzugs, welcher heute in den Regionalgefängnissen vollzogen wird, wird teilweise in die neue JVA integriert. Die heute ca. 120 Plätze des geschlossenen Strafvollzugs in den Regionalgefängnissen werden demnach grösstenteils in einer eigens dafür organisierten Vollzugsabteilung des RG Burgdorfs geführt und der restliche Bedarf in der heutigen JVA Thorberg an einem neuen Standort zugeführt.
5. **Trennung Untersuchungshaft – Administrativhaft:** Die ausländerrechtliche Administrativhaft wird entsprechend dem Entflechtungsziel aus den Regionalgefängnissen ausgegliedert und innerhalb dem Perimeters des neuen RG Bern integriert. Die Lage des neuen RG Bern, verbunden mit den regelmässigen Botschaftsvorfürungen in der Stadt Bern, spricht für eine zentrale Standortwahl im Raum Bern. Eine rechtlich genügende Trennung der Vollzugsformen Administrativhaft und Strafvollzug kann durch eine betrieblich und konzeptionell getrennte Abteilung gewährleistet werden.
6. **RG Thun / RG Burgdorf:** analog Szenario „Status quo plus“
7. **JVA Witzwil / JVA St. Johannsen / JVA Hindelbank:** analog Szenario „Status quo plus“
8. **Geschlossene Massnahmenplätze:** analog Szenario „Status quo plus“

Dies führt zu folgender Übersicht der künftigen Institutionen, ihrer Vollzugaufträge sowie der Platzzahl:

Standorte	Vollzugsform	Veränderungsbedarf	Platzzahl
Bern	UH/SI	Neubau	100
Bern	AH	Neubau auf Perimeter des neuen RG Bern	80
Burgdorf	GSV + UH/SI	Anpassungen	100 (davon 80 GSV)
Thun	UH/SI	Anpassungen	80
Biel	UH/SI	Neubau	100
St. Johannsen	OMV	Gesamtsanierung	80
Witzwil	OSV	Gesamtsanierung	180
Hindelbank	FV	Neubau	140
Neue JVA	GSV	Neubau	300
<b>Total Plätze ab 2033</b>			<b>1160</b>
<b>Delta zu 2017</b>			<b>+200</b>

Dies ergibt folgende „Landschaft“ der Vollzugsinstitutionen im Kanton Bern

**Status quo mutatio: Total 1160 Plätze**

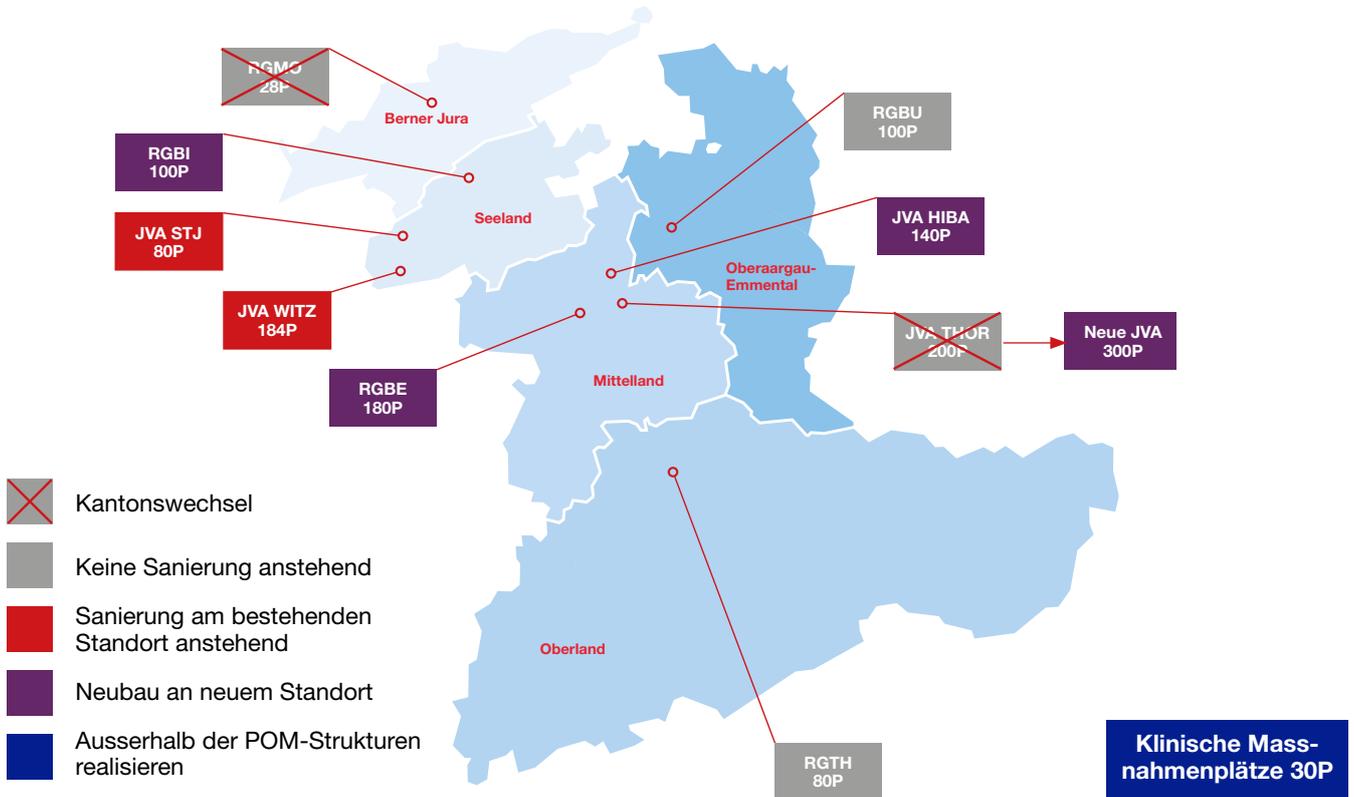


Abbildung 8. Vollzugslandschaft des AJV gemäss dem Szenario „Status quo mutatio“.

Legende:

- UH/SI: Untersuchungs- und Sicherheitshaft
- AH: Administrativhaft
- GSV: Geschlossener Strafvollzug
- OSV: Offener Strafvollzug
- OMV: Offener Massnahmenvollzug
- FV: Frauenvollzug (Strafen + Massnahmen)

**Exkurs Landreserve Châtillon:** Die einzige Landreserve des Kantons Bern, welche der POM unmittelbar zur Verfügung steht und den Bedarf an zusätzlichen Vollzugsplätzen abdecken könnte, befindet sich im Gebiet Châtillon des ehemaligen Jugendheims Prêles auf dem Tessenberg. Das Areal bietet hinsichtlich Grösse und Entwicklungspotenzial die Voraussetzungen, um die infrastrukturellen Bedürfnisse des AJV mit langfristiger Perspektive zu erfüllen. Es erlaubt die Entwicklung des Berner Justizvollzugs nach internationalen, nationalen und konkordatlichen Vorgaben. Die geographische Lage kann auf den ersten Blick ungünstig erscheinen, das Areal liegt jedoch nur 15 Fahrminuten von Biel und Autobahnanschluss entfernt und ist somit für Transporte jeglicher Art nicht weniger geeignet als die bestehenden Vollzugseinrichtungen. Die zur Verfügung stehenden Landreserven stehen zudem – unter Berücksichtigung der heutigen Transport-, Logistik – und Kommunikationsmöglichkeiten

– nicht a priori im Widerspruch zu den Bedürfnissen der Anspruchsgruppen nach maximaler Nähe und verkehrsgünstiger Lage. Die Landreserve Châtillon kommt hingegen aufgrund seiner Lage weniger als Standort für ein Regionalgefängnis (der „Hotspot Biel“ benötigt ein RG in unmittelbarer Nähe), als vielmehr als alternativer Standort für eine neue JVA in Frage. In diesem Zusammenhang ist der Standort Châtillon, nebst anderen möglichen Standorten, zu prüfen.

Pro und Contra zum Szenario „Status quo mutatio“

Pro	Contra
Gesetzeskonformität, Standards und Entwicklungsfähigkeit sind mit geeigneter Standortwahl langfristig gewährleistet.	Investitionskosten sind im Vergleich zur Variante „Status quo plus“ höher
Konsequente und sinnvolle Entflechtung von Untersuchungshaft, Administrativhaft und Strafvollzug bedeutet wesentliche qualitative Verbesserungen	Grösseres Risiko von zeitlichen Verzögerung der Realisierbarkeit aufgrund regionalpolitischer Widerstände bei Standortverschiebungen
Langfristig tiefere Jahresunterhaltskosten der Vollzugseinrichtungen	Die Nachnutzung der verbleibenden Infrastruktur an den alten Standorten ist fraglich.
Der logistisch und baulich nicht sinnvoll entwicklungsfähige Standort Thorberg wird ersetzt.	
Bei allen Vollzugseinrichtungen kann eine wirtschaftlich sinnvolle Betriebsgrösse erreicht werden.	
Die Investitionskosten zahlen sich langfristig aus, da die Infrastrukturen so ausgerichtet werden, dass diese auf Jahrzehnte hinaus Bestand haben (kein alter Wein in neuen Schläuchen).	
Mit dem möglichen Erhalt des Standorts Châtillon können Arbeitsplätze im Berner Jura gesichert werden.	

### 8.3. Umsetzungsplanung

In Abwägung aller Pro und Contras erscheint von den beschriebenen Szenarien aus heutiger Sicht die Weiterverfolgung des Szenarios „Status quo mutatio“ am besten geeignet, einen langfristig ausgerichteten, gesetzeskonformen und ökonomischen Justizvollzug in hoher Qualität und Sicherheit zu gewährleisten. Im Szenario „Status quo mutatio“ wird gegenüber dem „Status quo plus“ im Wesentlichen vorgeschlagen, statt an den bestehenden Standorten Biel, Bern, Hindelbank und Thorberg Gesamtanierungen vorzunehmen, langfristig auch ökonomisch sinnvolle Standortverschiebungen zu prüfen. Voraussetzung für dieses Vorgehen ist allerdings, die einzelnen Standorte nicht isoliert voneinander zu betrachten, da jegliche Veränderung an einem Ort in Bezug auf Angebot oder Vollzugsform unmittelbar Auswirkungen auf das Gesamtsystem zur Folge hat.

Hinzu kommt, dass die beschriebenen Szenarien nicht als „Entweder-oder“-Lösungen zu verstehen sind. Einzelne Varianten aus den Szenarien „Status quo plus“ und „Status quo mutatio“ können durchaus auch als Mischformen weiterverfolgt werden.

Es ist beispielsweise möglich, statt an allen vier nur an einem, zwei oder drei Standorten Verschiebungen vorzunehmen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Umsetzung der Entflechtung (als wichtige strategische Zielsetzung) der verschiedenen Vollzugsformen nur bei zeitlich paralleler Planung der Arbeiten an den Standorten Bern, Biel und Thorberg erreicht werden kann. Aus diesem Grund ist es wichtig, zum jetzigen Zeitpunkt nicht ohne vertiefte Prüfung auf einzelne der vorgeschlagenen Standortverschiebungen zu verzichten, sondern diese Vorschläge nach Genehmigung der Gesamtstrategie einer vertieften wirtschaftlichen Überprüfung zu unterziehen.

Die Polizei- und Militärdirektion wird in einem nächsten Schritt, in enger Zusammenarbeit mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, einen Umsetzungsplan ausarbeiten. Dieser Masterplan wird die in der vorliegenden Justizvollzugsstrategie definierten Handlungsschwerpunkte und Bedarfsüberlegungen aufnehmen. Er hat die konkreten Auswirkungen in Bezug auf die betrieblichen, baulichen und finanziellen Aspekte der Strategie in einem höheren Detaillierungsgrad aufzuzeigen. In diesem Kontext sind auch die Auswirkungen der Deinvestitionen zu beziffern (Aufgabe der zentralen Standorte in den Städten Bern und Biel). Daraus folgen die Grundlagen für die einzelnen Bauprojekte. Die Ergebnisse dieses Masterplans sind anschliessend in den Gesamtkontext der Infrastrukturvorhaben des Kantons zu stellen und im Rahmen der konkreten Umsetzungsplanung mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion abzugleichen.

#### **8.4. Zeitlicher Realisierungshorizont und geschätzter Finanzbedarf**

Als Realisierungshorizont wird das Jahr 2032 angestrebt. Die Etappierung der Arbeiten auf diesen Zeitpunkt hin ist abhängig von den Ergebnissen der weiteren Umsetzungsplanung und den finanziellen Möglichkeiten des Kantons. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass alleine der Erhalt des Status quo, ohne Neubauten, Zusammenlegungen oder Standortverschiebungen, in den kommenden 15 Jahren Kosten von netto rund CHF 300 Mio. verursachen wird (Grobkostenschätzung anhand von Standardinvestitionskosten bzw. auf der Basis von Benchmarks pro Vollzugsplatz des Bundesamts für Justiz).

Nicht im Rahmen der geplanten Mittel gemäss der aktuellen mittelfristigen Investitionsplanung MIP+ des Kantons Bern realisierbar sind die Szenarien „Status quo plus“ und „Status quo mutatio“, die das Angebot um den ausgewiesenen Bedarf von 200 Plätzen erweitern, die Sicherheit und Vollzugsqualität erhöhen sowie eine ökonomisch sinnvolle Betriebsführungen ermöglichen. Gemäss ersten Grobkostenschätzungen würde sich der Investitionsbedarf dadurch in den nächsten 15 Jahren um mehrere 100 Mio. CHF erhöhen.

Die Polizei- und Militärdirektion wird deshalb, in Zusammenarbeit mit der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, die einzelnen Umsetzungsprojekte aufeinander abstimmen, zeitlich etappieren und planen sowie der mittelfristigen Investitionsplanung hinzufügen. Anschliessend wird eine überdirektionale Priorisierung aller anstehenden Projekte der Investitionsplanung erfolgen, welche die Finanzierbarkeit und den Zeitpunkt der Realisierung klärt. Gegebenenfalls ist zu eruieren, wie der Investitionsplafonds zur Finanzierung angehoben werden kann.

Herausgeber: Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern und Amt für Justizvollzug  
Ausgabe: 2018  
Layout & Druck: FUNKE LETTERSHOP AG



**Polizei- und Militärdirektion  
des Kantons Bern**

Kramgasse 20, 3011 Bern  
Telefon +41 31 633 47 23  
[www.pom.be.ch](http://www.pom.be.ch)

**Amt für Justizvollzug**

Gerechtigkeitsgasse 36, Postfach, CH-3001 Bern  
Telefon +41 31 635 60 11  
[www.ajv.pom.be.ch](http://www.ajv.pom.be.ch)