



## **Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung**

---

Bericht zuhanden von Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Vorsteher der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

***Elektronische Fassung des Berichts***

## Inhalt

	Seite
<b>1. Zur Untersuchung</b>	<b>5</b>
1.1. Anlass	5
1.2. Zweck und Gegenstand	5
1.3. Zu untersuchendes System	6
1.4. Anlage und Vorgehen	6
<b>2. Der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz und im Kanton Bern</b>	<b>9</b>
2.1. Leitplanken des Bundes	9
a) Vollzugsgrundsätze	9
aa) Generelles	9
bb) Vollzugsformen	9
cc) Stufenvollzug	10
b) Konsequenzen für Bund und Kantone	11
aa) Die Rolle des Bundes	11
bb) Die Verantwortung der Kantone	11
2.2. Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat	12
2.3. Die Umsetzung des Vollzugauftrags im Kanton Bern	14
a) Rechtsetzung	14
b) Amt für Freiheitsentzug und Betreuung	14
c) Platzangebot	15
<b>3. Aufsicht und Führung des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung</b>	<b>16</b>
3.1. Generelles zu Aufsicht und Führung	16
3.2. Linienorganisation	16
3.3. Führung durch den Regierungsrat	17
3.4. Führung durch die Direktion POM	17
3.5. Führung des Amts FB	18
a) Führungsgefässe	18
b) Führungsinstrumente und Führungsunterstützung	19
3.6. Fachkommissionen	19
3.7. Feststellungen	20
<b>4. Sicherheit</b>	<b>21</b>
4.1. Generelles zur Sicherheit im Justizvollzug	21
a) Qualitätsziel Sicherheit	21
b) Risikofelder	21
c) Risikoereignisse	22
d) Risikomanagement oder wie wird Sicherheit „gemacht“	23
e) Zur Charakteristika des offenen Vollzugs	23
4.2. Sicherheit im Spiegel der Statistik	24
a) Vollzugstage	24
b) Freigänge	25
c) Ausbrüche	25

d) Unerlaubte Abwesenheiten	26
e) Selbstaggression	27
f) Schwere, mit Arrest oder (Rück-)Versetzung sanktionierte Disziplinarvergehen	27
g) Neue Delinquenz	28
h) Anmerkungen zu Einzelfällen	29
i) Ein Blick in den Kanton Zürich	30
j) Feststellungen	31
4.3. Amtsinernes Risikomanagement	33
a) Risk Management FB	33
b) Ampelsteuerung	34
c) Einzelfallmanagement	34
aa) Vollzugsbehörde	34
bb) Einweisungs- und Vollzugspraxis	35
cc) Forensisch-psychiatrische Versorgung	36
dd) Reporting, Kommunikation	37
ee) Risikobeurteilungen	37
d) Infrastrukturmanagement	38
e) Einzelthemen	39
4.4. Risikomanagement auf Stufe Konkordatsanstalten und Regionalgefängnisse	39
a) Anstalten Witzwil	40
aa) Zur Organisationsentwicklung	40
bb) Zu den Vorwürfen in den Medien	41
cc) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats	43
b) Massnahmenzentrum St. Johannsen	43
aa) Zum laufenden Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“	44
bb) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats	44
cc) Zum Sicherheitsdienst	44
c) Anstalten Thorberg	45
aa) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats	45
bb) Zum Sicherheitsdienst	45
d) Anstalten Hindelbank	45
aa) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats	46
bb) Zum Sicherheitsdienst	46
e) Regionalgefängnisse	46
4.5. Kultur im Umgang mit der Thematik Sicherheit	48
a) Die Bedeutung der Kultur im Zusammenhang mit der Sicherheitsthematik	48
b) Erhebung zur Kultur	49
c) Zusammenfassende Ergebnisse der Erhebung	51
d) Interpretation der Ergebnisse	53
<b>5. Kosten der Anstalten im Kanton Bern</b>	<b>55</b>
5.1. Generelles zu den Kosten des Freiheitsentzugs	55
5.2. Anstalten des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats	56
a) Geschlossene Anstalten	56
b) Offene Anstalten	56
c) Massnahmeanstalten	56
5.3. Kostgeldregimes der Konkordate	57

<b>6. Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen</b>	<b>59</b>
6.1. Gesamtbetrachtung	59
6.2. Einzelthemen	59
a) Führung und Organisation	59
b) Statistik	60
c) Einzelfallmanagement	60
d) Sicherheitsdienste	61
e) Anstalten Witzwil	61
f) Massnahmenzentrum St. Johannsen	61
6.3. Empfehlungen	63
<b>Anhänge</b>	
Anhang 1: Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	65
Anhang 2: Augenscheine	66
Anhang 3: Dokumente, Materialien	67
Anhang 4: Erhebungsbogen - Statistik	73
Anhang 5: Erhebungsbogen - Instrumente, Konzepte, Standards	77
Anhang 6: Erhebungsbogen - Kultur im Umgang mit der Thematik Sicherheit	80

## 1. Zur Untersuchung

### 1.1. Anlass

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung sind einzelne Vorkommnisse im Massnahmenzentrum St. Johannsen sowie in der Strafanstalt Witzwil, welche sich im Laufe des Jahres 2009 ereigneten.

Am 22. August 2009 nutze ein Insasse des Massnahmezentrums St. Johannsen seinen bewilligten unbeaufsichtigten Aufenthalt in der zur Anstalt gehörenden Fischereizone am Zihlkanal um sich vom Institutionsgelände zu entfernen. Er begab sich an einen Strand in La Neuveville, wo er einschlägig delinquierte. Er kehrte unbeobachtet und innert der bewilligten Zeit wieder in die Anstalt zurück.

Im September 2009 berichtete der „Sonntags-Blick“ gestützt auf Informationen eines Insassen über unhaltbare Zustände in der Strafanstalt Witzwil. Dabei sowie in der Folge wurde der Strafanstalt vorgeworfen, es herrsche ein reger Drogenhandel, Insassen könnten unkontrolliert Besuche empfangen und hätten ungehindert Zugang zum Internet wie auch zu Mobiltelefonen.

Die beschriebenen Vorkommnisse, welche in den Medien hohe Beachtung fanden, führten im Grossen Rat des Kantons Bern unter anderem zu zwei erheblich erklärten Motionen (312/2009 und 335/2009), welche insbesondere auch Fragen zu generellen Sicherheit des Straf- und Massnahmenvollzugs im Kanton Bern beinhalten.

Aufgrund dieser Umstände ordnete der Vorsteher der Polizei- und Militärdirektion, Regierungsrat Hans-Jürg Käser, eine externe Untersuchung des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung an. Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser beauftragte in der Folge mit Schreiben vom 23. Februar 2010 den externen Experten Andreas Werren, lic.iur., Mitglied der Beratergruppe für Unternehmensentwicklung in Winterthur und vormaliger Leiter des Amtes für Justizvollzug im Kanton Zürich, mit der Durchführung der Untersuchung. Die entsprechenden Arbeiten konnten in der Folge im Laufe des Monats März 2010 aufgenommen werden.

### 1.2. Zweck und Gegenstand

Gemäss Auftragschreiben vom 23. Februar soll die Untersuchung folgende Zwecke erfüllen:

- Grundlage sein für die Berichterstattung zuhanden des Grossen Rats im Zusammenhang mit den überwiesenen Motionen 312/2009 und 335/2009;
- den Vollzugsbetrieben bei der Erfüllung ihres Auftrags Leitplanken bieten und Sicherheit vermitteln;
- der Bevölkerung Transparenz und Sicherheit vermitteln;
- allfällige Unregelmässigkeiten aufdecken und zu deren Beseitigung beitragen.

Die Untersuchung umfasst in genereller Hinsicht folgendes:

- Überprüfung des bernischen Straf- und Massnahmenvollzug bezüglich der Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags;
- Überprüfung der Sicherheitslage für die Bevölkerung, das Personal und die Insassen im Zusammenhang mit den verschiedenen Vollzugsregimes;

- Überprüfung konkreter Vorhaltungen über allfällige Missstände in Witzwil.

und hat sich sodann mit folgenden Elementen auseinander zu setzen:

- eine Darstellung des grundsätzlichen Vollzugsauftrags an die Kantone (gemäss StGB, Konkordatsvereinbarung, kantonales Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz);
- eine Darstellung der Organisation der Aufsicht durch die Regierung;
- eine grundsätzliche Beurteilung zur Sicherheit von Konkordatsanstalten und Regionalgefängnissen im Kanton Bern aus vollzugsfachspezifischer, kantonsübergreifender Optik;
- eine Beurteilung der Einweisungspraxis in den offenen Vollzug (St. Johannsen) sowie der Vollzugspraxis im Kanton Bern – auch im interkantonalen Vergleich.
- eine Darstellung von Einzeltvorkommnissen und deren Würdigung für eine Beobachtungsperiode ab 1. Januar 2000 für alle Konkordatsanstalten und Regionalgefängnisse, insbesondere mit einer Darstellung und Würdigung der Flucht- und Entweichungsstatistik Witzwil;
- Eine Beurteilung der Sicherheitsrelevanz der Vorkommnisse auf Bevölkerung, Insassen und Personal in der Beobachtungsperiode;
- Einen interkantonalen Kostenvergleich.

Schliesslich werden allgemeine Schlussfolgerung und Empfehlungen seitens des externen Experten erbeten.

### **1.3. Zu untersuchendes System**

Auf Grund der zu untersuchenden Gegenstände und Elemente fokussiert die vorliegende Arbeit vorab auf folgende Bereiche:

- Im Zusammenhang mit generellen Fragen des Vollzugsauftrags und der Führung sowie Aufsicht: auf die Ebenen der Polizei und Militärdirektion POM und der Amtsleitung des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung FB.
- Im Zusammenhang mit der Thematiken Sicherheit und Kosten auf die vier Konkordatsanstalten Thorberg, Hindelbank, Witzwil und St. Johannsen sowie auf die Regionalgefängnisse Bern, Thun, Biel/Moutier und Burgdorf/Fraubrunnen. Hinsichtlich des Themenbereichs des amtsübergreifenden Risikomanagements ist auch die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug von dieser Untersuchung betroffen.
- Nicht im Fokus dieser Untersuchung sind folgende Organisationseinheiten des Amtes FB: die Abteilung Bewährungshilfe und alternativer Strafvollzug, die Jugendheime Prêles und Lory, die Bewachungsstation im Inselspital sowie der Transportdienst.

### **1.4. Anlage und Vorgehen**

Zur Anlage dieser Untersuchung ist zunächst folgendes anzumerken:

Auslösende Momente der vorliegenden Untersuchung sind die in Ziffer 1.1. geschilderten Vorgänge. Die Untersuchung hat aber nicht in erster Linie diese Vorfälle im Einzelnen zu beurteilen, sondern es geht um eine Gesamtschau des Straf- und Massnahmenvollzugs im Kanton Bern unter dem Fokus „Sicherheit“. Gesamtschau bedeutet eine Beurteilung von einem relativ hohen Betrachtungs- bzw. Untersuchungspunkt aus. Der Blickwinkel der Untersuchung ist somit breit und nicht primär auf einzelne Details

innerhalb einer Institution oder im Rahmen eines einzelnen Vollzugsfalles gerichtet. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Arbeit in erster Linie eine thematisch und funktional ausgerichtete Untersuchung und Analyse darstellt. Es geht somit weder um eine formelle, auf die Klärung von Schuldfragen zielende Administrativuntersuchung noch darum, einzelne Personen, Funktionsträger und/oder Organe des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung zu bewerten. Schliesslich ist auch anzumerken, dass im Fokus einer derartigen Arbeit "naturgemäss" veränderungsbedürftige Bereiche einer Organisation stehen. Dadurch kommen positive und erfreuliche, mithin erhaltenswerte Aspekte und Ressourcen zu kurz, was als Geringschätzung der geleisteten Arbeit, der fachlichen Kompetenz, des Engagements und der erreichten Resultate verstanden werden könnte. Dies ist jedoch nicht die Absicht dieser Untersuchung.

Der Untersuchungsauftrag ersucht zu einzelnen Themen um Vergleiche mit anderen Kantonen. Zu diesem nachvollziehbaren Anliegen ist festzuhalten, dass es gesamtschweizerisch keine bis nur sehr wenig publizierte Daten über den Straf- und Massnahmenvollzug gibt, welche einen qualitativen Vergleich zwischen den Kantonen ermöglichen würden. Das Gleiche gilt auf Kantonsebene. Die wenigsten Kantone publizieren statistische Daten (so z.B. zu Ausbrüchen und Fluchten). Einzige Ausnahme ist der Kanton Zürich, welcher jährlich relativ ausführliches Datenmaterial publiziert. Nicht publiziertes Datenmaterial anderer Kantone könnte nur mit Einverständnis der zuständigen Regierungsmitgliedern und mit hohem Erhebungsaufwand erfolgen, wobei im Kontext der vorliegenden Untersuchung davon auszugehen ist, dass diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung bestehen würde. Sodann ist zu beachten, dass die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen und ihren Anstalten nur eingeschränkt möglich oder sinnvoll ist. Aufgrund der Aufgabenteilung innerhalb der Konkordate verfügt nicht jeder Kanton über jede Anstaltskategorie: einzelne Kantone verfügen über entsprechende Anstalten, welche von anderen Kantonen genutzt werden können und sollen, andere Kantone verfügen über keine derartigen Angebote. Aus diesen Gründen wurde vorliegend auf eine direkte Recherche in anderen Kantonen verzichtet. Für Vergleiche werden die publizierten Daten des Kantons Zürich herangezogen – eines Kantons, welcher von seinen Dimensionen und Fragestellungen im Straf- und Massnahmenvollzug denn auch am ehesten mit dem Kanton Bern verglichen werden kann.

Das Vorgehen basierte im Wesentlichen auf folgenden Pfeilern:

- Gespräche mit Verantwortlichen auf Stufe Amtsvorsteher/Amtsstab, mit Verantwortlichen und Mitarbeitenden in den Anstalten und Gefängnissen sowie in der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (vgl. Anhang 1);
- Augenscheine, Besichtigungen in allen Konkordatsanstalten und in vier Regionalgefängnissen (vgl. Anhang 2);
- Studium von Dokumenten (vgl. Anhang 3);
- Studium von ausgewählten Einzelfällen;
- Eine statistische Erhebung in den Konkordatsanstalten und Regionalgefängnissen (vgl. Anhang 4);
- Eine Erhebung in den Konkordatsanstalten und Regionalgefängnissen zu Instrumenten, Standards, Regelungen in Bezug auf das Thema Sicherheit (vgl. Anhang 5);
- Eine Erhebung in den Konkordatsanstalten und Regionalgefängnissen zur Kultur im Umgang mit dem Thema Sicherheit (vgl. Anhang 6);
- Zwischenberichterstattungen zuhanden des Auftraggebers vom 11. Mai 2010 und 3. September 2010.

Die beschriebenen Erhebungen, insbesondere die Erhebungen zur Kultur wie auch das Zusammenstellen der Instrumentarien und Regelungen sowie auch die Augenscheine waren für alle Institutionen mit einem teilweise erheblichen Aufwand verbunden. Die Kooperation war ausnahmslos ausgezeichnet und von einer grossen Offenheit begleitet und ermöglichte dadurch einen guten Einblick in die jeweiligen anstalts- oder gefängnispezifischen Situationen.



## **2. Der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz und im Kanton Bern**

### **2.1. Leitplanken des Bundes**

Gemäss Art. 123 Abs. 1 und Abs. 2 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes, während die Kantone für den Vollzug von Strafen und Massnahmen verantwortlich sind. Das Strafgesetzbuch legt somit die einzelnen Sanktionen fest (Art. 34-46 StGB) und enthält einige wenige strafvollzugsrechtliche Rahmenbestimmungen über die Ziele und Aufgaben des Vollzugs, die unterschiedlichen Anstaltstypen, die Durchführung von Strafen und Massnahmen sowie die Bewährungshilfe (Art. 74-96 StGB).

#### **a) Vollzugsgrundsätze**

Für die Durchführung von Freiheitsstrafen und Massnahmen definiert der Bund im Strafgesetzbuch einzelne zentrale Prinzipien und Grundsätze, welche für die Kantone verpflichtend sind:

##### **aa) Generelles**

Der Strafvollzug hat gemäss Art. 75 Abs. 1 StGB das soziale Verhalten zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Vollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung der Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessenen Rechnung zu tragen. Diese Formulierung stellt einen idealtypischen Auftrag an Behörden und Institutionen des Vollzugs dar. Der Gesetzgeber hat zur Umsetzung des Resozialisierungsauftrags verschiedene wichtige Instrumente vorgesehen: differenzierte Vollzugsformen, die Ausgestaltung des Anstaltsalltags sowie den Stufenvollzug. Diese Instrumente ermöglichen im Rahmen des Strafvollzuges, differenziert auf die Schwere der Delinquenz und Länge der Strafe, auf die Flucht- und/oder Gemeingefährlichkeit sowie auf den Betreuungs-, Behandlungs- oder Ausbildungsbedarf zu reagieren und dabei einen Weg zu wählen, der im Hinblick auf die Wahrung der Prinzipien der Resozialisierung und der Gewährleistung von Sicherheit am Nützlichsten erscheint. Auch wenn der Resozialisierungsauftrag eine zentrale Bedeutung hat, kann er nicht als Selbstzweck verstanden werden, da er im Kontext eines wesentlichen Zwecks unseres Strafsystems steht: der Vermeidung von Kriminalität. So führt der hohe Ausländeranteil in den Anstalten zu einer Relativierung des Resozialisierungsauftrags. Auf Grund des Umstandes, dass viele ausländische Straftäter nach Verbüßung ihrer Strafe in ihr Heimatland zurückkehren müssen, sind insbesondere den Aussenkontakten und dem Stufenvollzug klare Grenzen gesetzt. Das Gleiche gilt für Straftäter, die für Resozialisierungsbemühungen wenig oder kaum zugänglich sind, wie zum Beispiel gemeingefährliche Täter, bei denen für die Dauer ihrer Strafe das Element der Sicherung gegenüber resozialisierenden Massnahmen überwiegt.

##### **bb) Vollzugsformen**

Für den Vollzug unbedingter Freiheitsstrafen (wie auch von Massnahmen) gilt das Prinzip „nur so viel Sicherheit wie nötig“, weshalb es grundsätzlich drei verschiedene Vollzugsmöglichkeiten oder Vollzugsformen gibt:

- **Halbgefängenschaft:** Für Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr Dauer. Die verurteilte Person setzt die bisherige Arbeit oder die begonnene Ausbildung während des Vollzugs fort und verbringt die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt.
- **Offener Vollzug:** Täter und Täterinnen, die weder flucht- noch gemeingefährlich sind, können in offenen geführte Institutionen eingewiesen werden, d.h. in Institutionen ohne Sicherungsmauern. Der offene Freiheitsentzug ist von der Strafdauer unabhängig.
- **Geschlossener Vollzug:** Rückfällige und flucht- oder gemeingefährliche Täter und Täterinnen werden in gesicherte Institutionen, mit Umschliessungsmauern und entsprechender Sicherheitstechnik eingewiesen. Auch diese Vollzugsform ist von der Strafdauer unabhängig.

### cc) Stufenvollzug

Der Vollzug längerer Sanktionen basiert auf einem Stufensystem, d.h. dem Gefangenen werden im Hinblick auf seine Rückkehr in die Gesellschaft zunehmend mehr Freiheiten gewährt. Bei Straftätern mit hohem Flucht- und/oder Rückfallpotential oder bei geringen Reintegrationschancen in der Schweiz sind dem Stufenvollzug Grenzen gesetzt. Das Durchlaufen der einzelnen Stufen setzt nicht nur gutes Verhalten im Vollzug sondern immer auch eine gute Prognose im Hinblick auf die Frage der Rückfälligkeit voraus. Es gibt vier wichtige Vollzugsstufen:

- **Urlaub:** Zur Pflege oder zum Wiederaufbau sozialer Kontakte (Familie, nahe Angehörige, Freunde) werden Urlaube gewährt, die von einigen wenigen Stunden bis maximal rund zwei Tage pro Monat dauern können. Zur Erledigung unaufschiebbarer rechtlicher, beruflicher oder familiärer Angelegenheiten, die nicht von der Anstalt aus regelbar sind, können auch Sachurlaube gewährt werden.
- **Versetzung vom geschlossenen in den offenen Vollzug:** Sofern ein Verurteilter seine Strafen nicht bereits in einer offenen Anstalt antreten konnte, stellt die Versetzung vom geschlossenen Vollzug in eine offene Anstalt eine wesentliche Vollzugsstufe dar. Sie wird dann gewährt, wenn der Verurteilte sich im Rahmen von Urlauben bewährt hat.
- **Arbeitsexternat, Wohnexternat:** Nach frühestens der Hälfte der Strafzeit kann der Verurteilte in die Vollzugsstufe des Arbeitsexternats übertreten, d.h. der Verurteilte geht ausserhalb der Vollzugsinstitution einer geregelten Arbeit nach, ist also bereits wieder in den Arbeitsalltag der Gesellschaft integriert. Die Ruhezeit und Freizeit verbringt der Verurteilte in einer für das Arbeitsexternat spezialisierten Vollzugsinstitution. Daneben besteht die Möglichkeit des Wohnexternats als zusätzliche Vollzugsstufe. Dabei arbeitet der Gefangene nicht nur extern, er wohnt auch ausserhalb der Anstalt. Die Bewilligung eines Wohnexternats wird an die begründete Aussicht zu knüpfen sein, dass eigenständiges Wohnen ausserhalb der Anstalt einen positiven Beitrag zur Wiedereingliederung und zur Erreichung der Vollzugsziele leistet und der Gefangene durch die höheren Anforderungen und vermehrten Freiheiten nicht überfordert wird. In allen Fällen muss sich der Verurteilte im Rahmen des bisherigen Vollzugs bewährt haben.
- **Bedingte Entlassung:** Die bedingte Entlassung nach in der Regel frühestens zwei Dritteln der Strafe, beziehungsweise nach mindestens drei Monaten stellt die letzte Vollzugsstufe dar, die in der Praxis nur in wenigen Fällen verweigert wird. Sie bedeutet, dass der Verurteilte nicht die gesamte Strafdauer zu verbüssen hat, sondern frühzeitig in die Freiheit entlassen wird. Die bedingte Entlassung setzt eine günstige Bewährungsprognose voraus und sie wird zwingend mit einer Probezeit verbunden. Während der Probezeit kann eine Rückversetzung erfolgen, wenn der bedingt Entlassene rückfällig wird. Für die Dauer der Probezeit können - wie bei einer bedingten Freiheitsstrafe - eine Bewährungshilfe und/oder Weisungen für ein bestimmtes Verhalten angeordnet werden. Bewährungshilfe und Weisungen dienen dazu, die im Vollzug begonnene Arbeit der Resozialisierung fortzusetzen und zu sichern.

## Übersicht: Vollzugsformen und Vollzugsstufen und deren Zusammenhang:

Vollzugsformen	Mögliche Vollzugsstufen
<b>Halbgefängenschaft</b> Bis 1 Jahr Freiheitsstrafe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urlaube</li> <li>• Bedingte Entlassung</li> </ul>
<b>offener Vollzug:</b> unabhängig von Strafdauer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urlaub</li> <li>• Arbeitsexternat</li> <li>• Wohn- und Arbeitsexternat</li> <li>• bedingte Entlassung</li> </ul>
<b>geschlossener Vollzug:</b> unabhängig von Strafdauer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urlaub</li> <li>• offener Vollzug</li> <li>• Arbeitsexternat</li> <li>• Wohn- und Arbeitsexternat</li> <li>• bedingte Entlassung</li> </ul>

Neben den Vorgaben im Strafgesetzbuch gibt es in Bezug auf die Art und Weise der Wahrnehmung des Vollzugsauftrags durch die Kantone weitere wichtige Grundlagen, welche zwingend zu beachten sind: so z.B. die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze des Europarats.

### b) Konsequenzen für Bund und Kantone

#### aa) Die Rolle des Bundes

Die Aufgabe des Bundes beim Vollzug von Sanktionen besteht im Wesentlichen in einer zurückhaltend wahrgenommenen Aufsichtsfunktion. Die Schweizer Regierung, der Bundesrat, ist gemäss Bundesverfassung verpflichtet, über die Einhaltung bundesrechtlicher Vorschriften durch die Kantone zu wachen. Der Bund sichert sich insbesondere dadurch einen Einfluss auf den Vollzug und seine qualitative Entwicklung, indem er finanzielle Beiträge für Um- oder Neubauten von Anstalten und vereinzelt finanzielle Beiträge für den Betrieb einer Vollzugsanstalt leistet, dies aber an besondere qualitative Voraussetzungen knüpft.

#### bb) Die Verantwortung der Kantone

Der Auftrag zum Vollzug von Strafurteilen hat für die Kantone folgende Konsequenzen:

- **Rechtsetzung:** Da das Schweizerische Strafgesetzbuch nur die Sanktionen sowie einige Vollzugsgrundsätze festlegt, ist die Rechtsetzung zur eigentlichen Durchführung der Sanktionen Sache der Kantone.
- **Vollzugsverantwortung, Infrastruktur und Organisation:** Die Kantone sind verpflichtet, die für den Vollzug notwendigen Anstalten und Dienste (Vollzugsbehörde, Bewährungshilfe) bereitzustellen. Sie sind jedoch in der Organisation autonom. D.h. der Bund schreibt nicht vor, mit welchen Organisationsstrukturen diese Aufgaben zu lösen sind. Dadurch entstehen strukturelle Lösungen, die den unterschiedlichen Grössen der Kantone Rechnung trägt. Zur Pflicht des Vollzugs von Urteilen gehört auch die vollzugsbehördliche Tätigkeit, d.h. sämtliche konkreten Entscheidungen in den einzelnen Vollzugsfällen und damit verbunden die jeweils konkreten Risikoeinschätzungen zu einer bestimmten Person in der jeweiligen Vollzugssituation.

- **Umsetzung der vollzugsrechtlichen Rahmenbestimmungen:** Die Kantone haben sicherzustellen, dass die im Strafgesetzbuch vorgegebenen Grundsätze für die Durchführung von Freiheitsstrafen und Massnahmen nicht nur normativ sondern auch im Alltag umgesetzt werden.
- **Konkordate:** Gemäss Art. 378 StGB können die Kantone über die gemeinsame Errichtung und den gemeinsamen Betrieb von Anstalten und Einrichtungen Vereinbarungen treffen oder sich das Mitbenutzungsrecht an Anstalten und Einrichtungen anderer Kantone sichern. Die Kantone haben ihre Zusammenarbeit in drei Konkordaten geregelt: Im Strafvollzugskonkordat der Lateinischen Schweiz, im Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz sowie im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz.
- **Ausbildung des Personals der Strafanstalten:** Da es auch in Bezug auf die Ausbildung des Personals der Strafanstalten über die Möglichkeiten der einzelnen Kantone hinausgehen würde, eigene Ausbildungslehrgänge anzubieten, haben sich alle Kantone der Schweiz in einer Stiftung zusammen geschlossen und betreiben gemeinsam in Fribourg ein Schweizerisches Ausbildungszentrum für die Ausbildung des Personals für Strafanstalten.

## 2.2. Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat

Der Kanton Bern ist gestützt auf Art. 378 StGB mit den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau im Nordwest- und Innerschweizer Konkordat zum Vollzug von Strafen und Massnahmen zusammengeschlossen (Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006). Das Konkordat bezweckt die Koordination der Planung und des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und die einheitliche Umsetzung und Anwendung der Vorgaben des Strafgesetzbuches zur Durchführung von Sanktionen.

Das Konkordat ist wie folgt organisiert:

**Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz Organigramm 21.0**



sa 2006

Oberstes Organ des Konkordats ist die Konkordatskonferenz. Stimmberechtigte Mitglieder sind die Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter der Konkordatskantone. Die Entscheidungen sind für die Konkordatskantone verpflichtend.

Das Konkordat verfolgt seine Zielsetzungen nebst der Zusammenarbeit der verschiedenen Konkordatsgremien durch folgende Tätigkeiten:

- gemeinsame d.h. übergreifende Anstaltsplanung;
- Anerkennung der Vollzugseinrichtungen als konkordatliche Institution;
- Festlegung von Standards für den offenen und geschlossenen Strafvollzug sowie den offenen und geschlossenen Massnahmenvollzug;
- Konkretisierung der Vorgaben des StGBs zur Durchführung der Sanktionen mittels Festlegung entsprechender gemeinsamer Richtlinien;
- Festlegung der Kostgeldtarife für die einzelnen Vollzugsangebote;
- Regelung und Betrieb der konkordatlichen Kommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern.

Die Konkordatskantone sind gemäss Konkordatsvereinbarung verpflichtet, offene und geschlossene Strafanstalten sowie Einrichtungen für stationäre therapeutische Massnahmen und die Verwahrung bereitzustellen. Auf entsprechenden Antrag anerkennt die Konkordatskonferenz eine Vollzugseinrichtung als konkordatliche Institution sofern der Bedarf nachgewiesen ist und die Vollzugseinrichtung die entsprechenden Standards erfüllt. Da es wenig sinnvoll ist, wenn jeder Kanton Infrastrukturen für alle Vollzugsformen des Straf- und Massnahmenvollzugs aufbaut und betreibt, basiert die Zusammenarbeit im Rahmen des Konkordats wesentlich auf der Idee der Arbeitsteilung und Spezialisierung. Daher präsentiert sich die „Landschaft“ der Konkordatsanstalten wie folgt:

	Strafanstalt geschlossen	Strafanstalt offen	Strafanstalt Frauen	Massnahmenanstalt geschlossen	Massnahmenanstalt offen
<b>AG</b>	Lenzburg	-	-	-	
<b>BE</b>	Thorberg	Witzwil	Hindelbank	-	St. Johannsen
<b>BL</b>					Arxhof (junge Erwachsene)
<b>BS</b>	Bostadel	-	-	-	-
<b>LU</b>	Grosshof (nur teilweise)	Wauwilermoos	-	-	-
<b>NW</b>	-	-	-	-	-
<b>OW</b>	-	-	-	-	-
<b>SO</b>	-	Schöngrün	-	Im Schache	-
<b>SZ</b>	-	-	-	-	-
<b>UR</b>	-	-	-	-	-
<b>ZG</b>	Bostadel	-	-	-	-

### 2.3. Die Umsetzung des Vollzugauftrags im Kanton Bern

Die Umsetzung des Vollzugauftrags des Strafgesetzbuches im Kanton Bern erfolgt unter den inhaltlichen wie auch organisatorischen Rahmenbedingungen, welche seitens des Strafgesetzbuches und ins-

besondere auch seitens des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats formuliert und festgelegt werden.

#### **a) Rechtsetzung**

Der Vollzugauftrag an die Kantone ist im Kanton Bern durch folgende Erlasse umgesetzt:

- Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (SMVG)
- Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Mai 2004 (SMVV)
- Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafen in der Form des Electronic Monitoring vom 26. Mai 1999 (EM-Verordnung)
- Hausordnungen für Thorberg, Witzwil, St. Johannsen, Hindelbank, die Gefängnisse sowie die Bewachungsstation.

#### **b) Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB)**

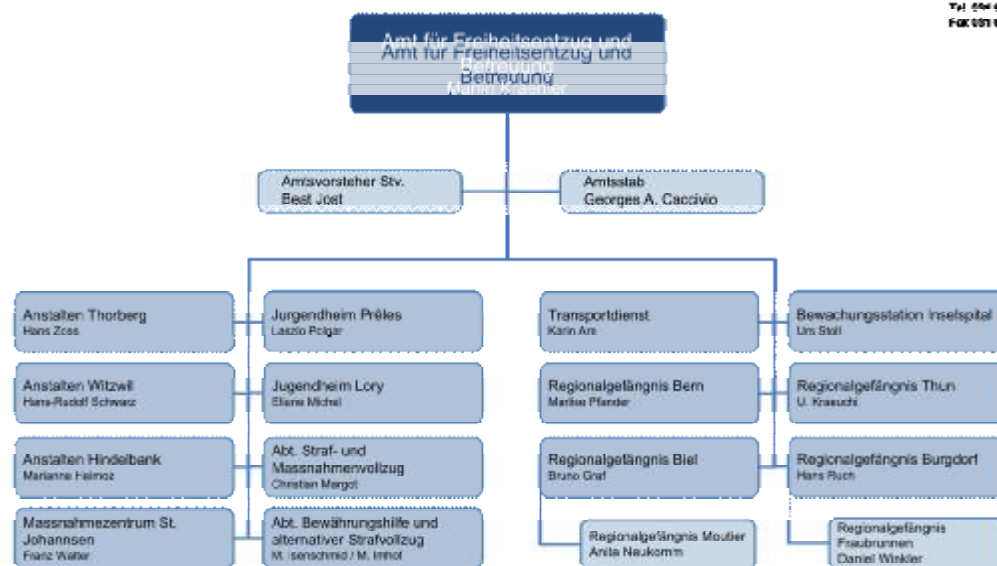
In organisatorischer Hinsicht besteht im Kanton Bern in der Polizei- und Militärdirektion das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, welches für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen an Erwachsenen und Jugendlichen wie auch mit dem Vollzug von Untersuchungshaft und Ausschaffungshaft zuständig ist. Zur Erfüllung der Aufträge des Strafgesetzbuches und des Konkordats stehen dem Amt folgende Organisationseinheiten zur Verfügung:

- Die offenen Anstalten Witzwil für Männer
- Die geschlossene Strafanstalt Thorberg für Männer
- Die offene Massnahmenvollzugsanstalt St. Johannsen für Männer
- Die Anstalten Hindelbank für Frauen
- Zwei Jugendheime\*
- Fünf Regionalgefängnisse und ein Bezirksgefängnis
- Die Bewachungsstation im Inselehospital\*
- Der Transportdienst\*
- Die Abteilung Bewährungshilfe und alternativer Strafvollzug\*
- Die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug

\* = nicht Gegenstand dieser Untersuchung

Die vier Anstalten Witzwil, Thorberg, St. Johannsen und Hindelbank sind vom Konkordat anerkannte Anstalten. Dies bedeutet, dass sie den durch das Konkordat festgelegten Standards und Kostgeldern verpflichtet sind.

Die Gesamtorganisation des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung präsentiert sich wie folgt:



### c) Platzangebot

Für den Vollzug der verschiedenen Formen des Freiheitsentzugs verfügt das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung über folgendes Platzangebot (Stand 1. Dezember 2009):

Anstalt/Gefängnis	Männer	Frauen	Total
Anstalten Thorberg (geschlossen)			180
Anstalten Witzwil (offen)			182
Massnahmenzentrum St. Johannsen (offen)			80
Anstalten Hindelbank (Frauen)	-	107	107
Jugendheim Prêles	62	-	62
Jugendheim Lory	-	28	28
Regional- und Bezirksgefängnisse (geschlossen)			324
<b>Total</b>			<b>963</b>
Bewachungsstation			16

(Vergleich Kanton Zürich: 1'368 Plätze per 31. Dezember 2009)



### **3. Aufsicht über und Führung des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung (FB)**

#### **3.1. Generelles zu Aufsicht und Führung**

Die Hierarchie ist das zentrale Ordnungsprinzip in der Verwaltung. Dies bedeutet eine Rangordnung zwischen den verschiedenen Stellen, d.h. ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis. Aus dem Hierarchieprinzip ergibt sich das Recht und die Pflicht der übergeordneten Instanz die untergeordnete Stelle zu beaufsichtigen. Diese verwaltungsinterne Aufsicht charakterisiert sich durch zwei grundlegende Konstruktionen: Weisungsbefugnis und Berichtspflicht. Weisungsbefugnis bedeutet, dass die übergeordnete Stelle befugt ist, Weisungen zu erteilen (z.B. in Form von Aufträgen, Zielformulierungen usw.), zu kontrollieren und allenfalls auf Missstände oder Rechtswidrigkeiten zu reagieren sowie zu sanktionieren. Berichtspflicht bedeutet, dass die untergeordnete Stelle die Pflicht hat, über Erreichtes, Nicht-Erreichtes usw. Bericht zu erstatten. Konsequenz der Weisungsbefugnis sind auch die Prinzipien der Delegation und des Vetorechts: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung können an eine untergeordnete Stelle delegiert werden. Die Endverantwortung bleibt aber immer bei der delegierenden Instanz. Deshalb hat diese auch ein Vetorecht gegenüber den durch die untergeordnete Stelle getroffenen delegierten Entscheidungen. Mit Aufsicht allein ist aber nach heutigem Verständnis eine vorgesetzte Führungsrolle noch nicht definiert oder ausgefüllt. Eine vorgesetzte Position definiert sich auch über den weitergehenden Begriff der Führung, welcher insbesondere auch gestaltende und steuernde Elemente umfasst. Aus der Organisations- bzw. Managementlehre kann die Bedeutung von Führung zusammenfassend wie folgt beschrieben werden:

- Leistung und Wirkung sichern; insbesondere durch die Einrichtung effektiver Strukturen, die Setzung von Schwerpunkten, die Überprüfung der Wirkung, die Einleitung von Innovationen;
- Die Zukunft gestalten; insbesondere durch die Entwicklung von Zukunftsbildern und Strategien und die Sicherung ihrer Umsetzung, das Definieren von Spielräumen;
- Leitung übernehmen (Management); insbesondere durch die Formulierung von Zielen und der Überprüfung ihrer Erreichung, die Planung und Verteilung von Ressourcen, die Gestaltung von Prozessen;
- Gestaltung von Beziehungen; insbesondere durch die Klärung von Rollen und Erwartungen, die Entwicklung von Teams und Mitarbeitenden, die Bearbeitung von Konflikten, die Beziehungspflege nach aussen.

Auf verschiedenen hierarchischen Ebenen ist die Beschäftigung mit diesen Aufgabenfeldern der Führung unterschiedlich intensiv, aber auf allen Ebenen muss man sich mit diesen Aufgaben auseinandersetzen. Aus diesen Gründen versteht sich der Regierungsrat des Kantons Bern nicht nur als oberste Aufsichtsinstanz sondern verantwortlich für die Führung der Verwaltung (Art. 1, 2 und 23 OrG).

Aus diesen Überlegungen wird nachfolgend nicht zwischen Aufsichts- und Führungsaufgaben unterschieden.

#### **3.2. Linienorganisation**

Aufgaben, Gliederung der Polizei- und Militärdirektion und damit auch die Kernaufgaben des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung sind in der entsprechenden Organisationsverordnung POM vom 18 Oktober 1995 festgelegt. Die Verantwortung der Polizei- und Militärdirektion für den Straf- und Massnah-



menvollzug wird in Art. 4 SMVG bestätigt. Der Direktionsvorsteher ist gemäss Art. 23 OrG und Art. 5 OrV POM für die Führung seiner Direktion verantwortlich. Die Führungsverantwortung des Amtsvorstehers FB ergibt sich auf Art. 6 OrV POM.

Die Linienorganisation in Bezug auf das Amt FB (und damit die verwaltungsinterne Führungs- und Aufsichtsverantwortung gemäss vorne Ziffer 3.1.) präsentiert sich demgemäss wie folgt:



### 3.3. Führung durch den Regierungsrat

Die Führung und Steuerung durch den Regierungsrat erfolgt systemgemäss einerseits auf einer normativen Ebene durch den Erlass von Verordnungen und der Zuweisungen von Zuständigkeiten und Kompetenzen (vgl. vorne Ziffer 2.3. lit.a) und andererseits auf strategischer und planerischer Ebene. Diesbezüglich ist folgendes vorgesehen:

Führungsinstrumente:

- Richtlinien der Regierungspolitik
- Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan – mit Formulierung von Wirkungs- und Leistungszielen
- Risikomanagement

Instrumente des Reportings und Controllings:

- Finanzinformationssystem FIS 2000
- Geschäftsberichte mit Jahresrechnung – mit Rechenschaft über die Erreichung der Wirkungs- und Leistungsziele
- Jahresberichte des Amtes FB

### 3.4. Führung durch die Direktion POM

Die Führung und Organisation der Polizei- und Militärdirektion ist in einer detaillierten Geschäftsordnung umfassend und klar geregelt. Demgemäss verfügt der Direktionsvorsteher über folgende Gefässe zur Führung und Steuerung seiner Amtsstellen:

- Direktionskonferenz;
- Bilaterale Führungsgespräche Direktionsvorsteher – Amtsvorsteher (Rhythmus: monatlich oder nach Bedarf);

- Ständige Organe der Koordination und Entscheidvorbereitung für Personal, Finanzen, Informatik sowie Stabschefinnen und Stabschefs.

Sodann sind folgende Führungsinstrumente und -prozesse, d.h. Instrumente zur Zielfestlegung, Planung und Steuerung der Direktion geregelt:

- Struktur und Gliederung der Direktion;
- Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung;
- Leistungsvereinbarung Direktion – Ämter;
- Finanzinformationssystem FIS;
- Qualitätssicherung und Evaluation;
- Risikomanagement;
- Prozess der Jahresplanung;
- Prozess der Hochrechnung und des Jahresabschlusses;
- Prozess der unterjährigen Steuerung;
- Kompetenz- und Unterschriftenregelung für die Fachbereiche sowie für die Querschnittsbereiche Personal, Finanzen, Informatik, Raum;
- Prozess der Zusammenarbeit zwischen Ämtern und Generalsekretariat (Dienstweg).

### 3.5. Führung des Amtes FB

Die Organisation des Amtes FB wurde bereits vorne in Ziffer 2.3. dargestellt. Dem Amtsvorsteher sind 15 Organisationseinheiten (inkl. Amtsstab) in direkter Linie unterstellt. Die Führung, die Führungsgefässe, die Kompetenzregelung sind im Wesentlichen im Amtsreglement vom 5. Juli 2008 festgelegt.

#### a) Führungsgefässe

Der Amtsvorsteher FB verfügt über folgende Führungsgefässe:

Führungsgefäss	Zielgruppe	Foki	Periodizität
Leitungskonferenz	Amtsvorsteher und alle Leitungen der unterstellten Organisationseinheiten	Planung, Entwicklung Gesamtsystem Planung, Beschaffung, Koordination Ressourcen	monatlich
Bilaterale Führungsgespräche	Amtsvorsteher, Leiter Organisationseinheit	Reporting Bilaterale Amtsgeschäfte	1x pro Quartal
Amtsvorsteher Sitzung	Amtsvorsteher, Stv. AV, Stabschef	Vorbereitung Leitungskonferenz Auftragserteilung an Amtsstab Geschäftskontrolle Amtsgeschäfte	wöchentlich
Personalkonferenz	Personalverantwortliche	Beratung, Koordination, Entscheidvorbereitung übergreifende Personalgeschäfte	Gemäss Organisationsstatut
Finanzkonferenz	Finanzverantwortliche	Behandlung, Vorbereitung finanzrelevanter Geschäfte, Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan.	Gemäss Organisationsstatut
Koordination GTA	Leitungen Gefängnisse,	Koordination gefängnispezifisch	Nach Bedarf

	Transport, Bewachungsstation, Amtsvorsteher (je nach Bedarf)	scher Themen, Abstimmung von übergreifenden Abläufen	
--	--	--	--

### b) Führungsinstrumente und Führungsunterstützung

Sodann verfügt der Amtsvorsteher FB über folgende Führungsinstrumente:

- Amtsreglement
- Eine Zuordnung strategischer Führungsaufgaben zwischen Amtsvorsteher, Amtsvorsteher-Stv., Stabschef und den Organisationseinheiten OE (Anhang I zum Amtsreglement);
- Leistungsaufträge: Für jede unterstellte Organisationseinheit besteht ein ausformulierter Leistungsauftrag, welcher organisationsspezifisch die Aufträge, die zu erbringenden Leistungen und das zur Verfügung stehende Instrumentarium sowie Vorgaben für die Qualität und das Controlling enthält;
- Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten (jährlich) verbunden mit einem entsprechenden Reporting im Rahmen der bilateralen Führungsgesprächen und per Jahresende;
- Kompetenz- und Unterschriftenregelung;
- Monatsreporting der Organisationseinheiten im Rahmen der Leitungskonferenz zu Planung und Entwicklung der OE (Bestand, besondere Begebenheiten usw.), zu Organisationsentwicklung, zu Planung, Beschaffung und Koordination der eingesetzten Mittel für die OE, zum Risk Management sowie zu Besonderem;
- Vollzugscontrolling: Reporting besonderer Vorfälle (Fluchten, Entweichungen, Festnahmen, Hungerstreik, Todesfälle, strafbare Handlungen usw.);
- Monatlicher Amts-Controllingbericht zu Belegung, Finanz- und Personalkennzahlen;
- Jahresbericht;
- Erhebung Ist-Werte Wirkungs- und Leistungsindikatoren für den Geschäftsbericht.

Zur Führungsunterstützung steht dem Amtsvorsteher ein Amtsstab zur Verfügung. Diesem obliegt die Vorbereitung sämtlicher führungsrelevanter Amtsgeschäfte, die Unterstützung strategischer Kernaufgaben wie Planung und Förderung des Gesamtsystems, Förderung der Organisationsentwicklung, Finanzplanung, Bauplanung und Baukoordination, Controlling. Sodann erfüllt der Amtsstab operative Kernaufgaben wie Systemrechnungswesen, Rechtsdienste, Versicherungswesen, Beschaffungskoordination, Projektleitungen. Schliesslich erfüllt der Amtsstab mit seinem Fachbereich IT alle Informatikdienste für das ganze Amt FB.

### 3.6. Fachkommissionen

Gemäss Art. 13 SMVG werden die einzelnen Vollzugseinrichtungen des Amtes FB in konzeptionellen, betrieblichen, personellen, finanziellen und baulichen Fragen von je einer Fachkommission beraten. Art. 26-30 SMVV regeln deren Aufgaben, ihre Zusammensetzung und Organisation sowie die Berichterstattung. Für jede der vier Konkordatsanstalten (Witzwil, Hindelbank, Thorberg, St. Johannsen) und für die beiden Jugendheime sind je eine Fachkommission eingesetzt. Für die Regionalgefängnisse besteht eine Fachkommission, welche für alle Betriebe zuständig ist. Die Fachkommissionen sind von ihrer normativen Konzeption her keine Aufsichtsgremien sondern reine Beratungsorgane für die Anstalten und Gefängnisse. Die Fachkommissionen verstehen sich selber auch in einer unterstützenden und nicht in einer beaufsichtigenden Funktion, in dem Sinne als dass der Blick von aussen auch helfen kann, eine gewisse „Betriebsblindheit“ zu verhindern.

Die Fachkommissionen setzen sich grundsätzlich aus Persönlichkeiten aus Justiz und Politik zusammen. Sie stellen daher für die einzelnen Anstalten wertvolle Bindeglieder zu anderen Instanzen im Justizwesen und zur lokalen, regionalen und kantonalen Politik dar. Streng genommen vermögen die Fachkommissionen nur in beschränktem Mass tatsächlich Beratung auszuüben. Einerseits sind die Sitzungskadenz mit durchschnittlich zwei Treffen pro Jahr hierfür eher gering und andererseits findet ein wesentlicher Teil des Austauschs und der Entwicklung im Rahmen der ordentlichen Organisation FB und im Rahmen der bestehenden Hierarchie statt. Mit anderen Worten: Für eine tatsächliche ständige fachliche Beratung und Unterstützung der Anstalten und Gefängnisse wie dies in der SMVV umschrieben ist, sind die Fachkommissionen realistisch gesehen fachlich und organisatorisch zu weit entfernt. Anzumerken ist, dass mit einer Ausnahme sämtliche Fachkommissionsmitglieder keine direkt Berufserfahrung im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs haben. Die Zusammenarbeit und auch die wohlwollend unterstützende Haltung der Fachkommissionen erleben die Anstalten als positiv und schätzen sie. Diese Wertschätzung, der vernetzende Nutzen der Fachkommissionen sowie auch die Möglichkeit, bei schwierigen Situationen Gesprächspartner zur Verfügung zu haben, überwiegen den Umstand, dass eine eigentliche Beratung nur eingeschränkt möglich ist.

### **3.7. Feststellungen**

Die Polizei- und Militärdirektion verfügt über klar definierte, adäquate und funktionierende Führungsgefässe und –instrumente. Darüber hinaus besteht für die Amtsvorsteher bei besonderen Fragestellungen oder bei besonderer Dringlichkeit jederzeit ein unkomplizierter Zugang zum Direktionsvorsteher.

Das Amt FB und seine Organisationseinheiten verfügen ebenfalls über klar definierte und funktionierende Führungsgefässe und –instrumente. Es haben sich anlässlich der Gespräche und Besuche in den Institutionen keine Anhaltspunkte ergeben, wonach die bestehenden Gefässe und Instrumente massgebliche Mängel aufwiesen und Korrektur- oder Änderungsbedarf bestehen würde. Auch geniesst der Amtsvorsteher seitens der Organisationseinheiten grundsätzlich eine hohe Wertschätzung in der Wahrnehmung der Führungsaufgabe. Auch der Amtsstab wird weitgehend als interne Dienstleistungsorganisation wertgeschätzt.

Es ist jedoch in Bezug auf die Organisation und Führung des Amts FB auf einen Umstand hinzuweisen: Die Führungsspanne des Amtsvorstehers ist mit 15 direkt unterstellten, sehr unterschiedlichen Organisationseinheiten (sowie zusätzlich dem Amtsvorsteher-Stellvertreter) sehr gross. Dies führt dazu, dass die für die direkte Führung der einzelnen Institutionen und Abteilungen notwendige Zeit beschränkt ist. Die bilateralen Führungsgespräche können denn auch höchstens quartalsweise stattfinden. Dies schränkt die ständige Einflussnahme bzw. den ständigen Austausch und das ständige Am-Puls-Sein ein. Es führt in der Tendenz auch dazu, dass der Amtsstab bis zu einem gewissen Grad die fehlenden Ressourcen des Amtsvorstehers in der direkten Führung der einzelnen Organisationseinheiten kompensiert (oder kompensieren muss). Daher erscheint die grosse Führungsspanne des Amtsvorstehers insbesondere für die Entwicklung und Pflege einer gemeinsamen Amts- und Führungskultur eher suboptimal.

## 4. Sicherheit

### 4.1. Generelles zur Sicherheit im Justizvollzug

Ein der zentralen Anliegen dieser Untersuchung ist die Beurteilung der Sicherheit der Konkordatsanstalten und Regionalgefängnisse im Kanton Bern. Es gilt daher, die Facetten des Begriffs der Sicherheit im Kontext des Justizvollzugs etwas auszuleuchten.

#### a) Qualitätsziel Sicherheit

Sicherheit ist grundsätzlich etwas Dynamisches, ein „Nicht-Ereignis“ – d.h. ein unerwartetes, nicht geplantes negatives Ereignis – bleibt aus. Mögliche Risikoereignisse in Strafanstalten und Gefängnissen können sehr schnell weitreichende Folgen haben – beispielsweise angesichts des Schädigungspotentials bei Menschen oder auch in Bezug auf die öffentliche und politische Unterstützung für die grundsätzlich auf Resozialisierung ausgerichteten Zielsetzungen des Freiheitsentzugs.

Ein zentrales Qualitätsziel aller Organisationen, welche sich mit dem Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen befassen, ist die Gewährung einer grösstmöglichen Sicherheit für die Öffentlichkeit, für die Mitarbeitenden, für die Insassen einer Anstalt oder eines Gefängnisses wie auch für deren Besucher und Besucherinnen (vgl. dazu auch Art. 75 StGB).

#### b) Risikofelder

Folgende Risikofelder sind im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Anstalt oder eines Gefängnisses identifizierbar:

- **Management und Organisation:** Management und Organisation beinhalten – wenn sie nicht optimal bewirtschaftet werden – nicht zu unterschätzende potentielle Sicherheitsrisiken. So führen beispielsweise unklare Zielvorstellungen und Haltungen, unklare Verantwortlichkeiten, unklare Abläufe, unklare Kommunikationswege zu demotivierten Mitarbeitenden, was wiederum die Betriebskultur beeinträchtigt. Beide sind zentrale Erfolgsfaktoren für die Gewährung von Sicherheit. Die Führung der Strafanstalt sorgt daher dafür, dass die Ordnungsmomente einer Organisation – Strategie, Struktur und Kultur – transparent definiert und aufeinander abgestimmt sind bzw. gepflegt und entwickelt werden. Zur Struktur gehören die gesamte Aufbauorganisation und Ablauforganisation der Strafanstalt. Im Rahmen der Ablauforganisation müssen die Managementprozesse (Gestaltung, Lenkung, Entwicklung, operative Führung, Qualitätssicherung), die eigentlichen Kernprozesse (insassenbezogene Prozesse) und die Supportprozesse (Personalmanagement, Bewirtschaftung der Infrastruktur, Finanzen, Kommunikation, Informationsverarbeitung) geklärt sein.
- **Verhalten von Personen:**
  - **Insassen:** Von den Insassen können generell verschiedenen Risiken ausgehen: z.B. Entweichung, Nichtrückkehr aus dem Urlaub verbunden mit strafbarem Verhalten; Drohungen und

Gewaltanwendung gegenüber anderen Insassen, Mitarbeitenden oder Besuchern; Selbstschädigung; Alkohol- und Drogenmissbrauch; Übertragung von Krankheiten. Ein besonderer Risikofaktor sind sodann mögliche Fehleinschätzungen des Flucht- oder Rückfallpotentials durch die einweisende Vollzugsbehörde oder durch die Anstalt.

- **Personal:** Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommt in der Gewährleistung von Sicherheit im Alltag eine zentrale Rolle zu. Sie sind sozusagen der soziale Sicherheitsfaktor einer Anstalt. Bei der Erfüllung ihres Auftrages sind sie zuständig für die Betreuung, die Überwachung, die Kontrollen, die Einhaltung der Hausordnung, die Beobachtung und das Melden von Auffälligkeiten usw. Dabei stehen sie ständig vor der Herausforderung das richtige Nähe-Distanz-Verhältnis zu den Insassen zu wahren.
- **Besucherinnen, Besucher:** Strafanstalten sind mit einer Vielzahl von Besucherinnen und Besuchern konfrontiert (Beziehungspersonen der Insassen, Kundinnen und Kunden der Werkstätten, Lieferantinnen und Lieferanten). Dies macht eine Anstalt verletzlich in Bezug auf die Einfuhr unerlaubter Gegenstände oder Drogen sowie für weitere Verstösse gegen die Anstaltsordnung.
- **Infrastruktur:**
  - **Gebäude:** Die Konzeption der Gebäudestrukturen der Strafanstalt, ihre innere Ausgestaltung, Zugänglichkeit sowie ihre bauliche Qualität stellen zentrale Sicherheitsfaktoren dar.
  - **technische Anlagen:** Die technischen Anlagen (Brandmelder, Überwachungs- und Schliesssysteme usw.) stellen eine wichtige Unterstützung zur Gewährleistung von Sicherheit in der Anstalt dar. Deren laufende Wartung und Erneuerung sind zentrale Obliegenheiten der Anstalt.
  - **Aussenarbeitsplätze:** Offene Anstalten verfügen oft über Arbeitsplätze, welche sich ausserhalb der eigentlichen oder engeren Anstaltsareals befinden. Dieser Umstand birgt zusätzliche Sicherheitsrisiken.

### c) Risikoereignisse

Folgende sicherheitsrelevante Ereignisse sind im Rahmen einer Strafanstalt oder eines Gefängnisses denkbar:

- Unfall: z.B. während der Arbeitszeit, bei sportlichen Betätigungen, im Urlaub usw.
- Andere Gefährdungen der Gesundheit: z.B. Ansteckung mit Infektionskrankheiten, psychotische Anfälle, übermässiger Drogenkonsum, Todesfall usw.
- Suizid
- Brand
- Einfuhr, Besitz von Waffen oder anderen verbotenen Gegenständen
- Alkohol- und Drogenmissbrauch: Einfuhr, Besitz, Handel, Konsum
- Drohungen, Belästigungen
- Psychische oder physische Gewaltanwendung, sexuelle Übergriffe, Geiselnahme
- Meuterei
- Flucht, Entweichung, Nichtrückkehr aus Urlauben
- Delinquenz ausserhalb der Strafanstalt (nach Flucht, Entweichung, während Urlaub)
- Andere sicherheitsrelevante Verstösse gegen die Anstalts- und/oder die Rechtsordnung

#### **d) Risikomanagement oder wie wird Sicherheit „gemacht“?**

Das Risikomanagement umfasst einerseits zahlreiche Massnahmen, um Risiken nicht entstehen zu lassen, sie zu minimieren, sie rechtzeitig zu erkennen oder im Falle eines Ereignisses adäquat zu reagieren. Dazu gehören einerseits präventive Massnahmen in der Form von Standards, Regelungen usw. in Bezug auf die Organisation, die Insassinnen und Insassen, das Personal, die Besucherinnen und Besucher und in Bezug auf Gebäude und technische Anlagen sowie andererseits Massnahmen zur Bewältigung von Vorfällen.

Sicherheit bzw. das Zustandekommen von Sicherheit ist jedoch mehr als reine organisatorische, bauliche, technische Vorkehrungen und Massnahmen. Sicherheit ist – unabhängig von der Vollzugsform – immer eine wohldosierte Mischung von „Hardware“ und „Software“, d.h. von organisatorischen Massnahmen, baulichen und technischen Einrichtungen einerseits und menschlichem Tun andererseits. Letzteres macht den wesentlichen Teil aus. Normative Vorgaben zum Vollzug von Sanktionen bilden einen ersten (abstrakten) Rahmen, welcher Sicherheit bewirken soll. Mauern, Zäune, Kameras, vergitterte Fenster bilden die harten Fakten, einen konkreten und sichtbaren Rahmen für die Sicherheit. Das hingegen, was die Mitarbeitenden des Amts FB und seiner Organisationseinheiten innerhalb dieser Rahmen mit den Gefangenen machen und wie sie es tagtäglich machen, schafft erst die Sicherheit, um die es letztlich geht. Die Sicherheit ist somit nicht nur die „Hardware“, welche auf den ersten Blick ersichtlich ist, sondern die „Software“, welche sich im Alltag hundertfach unspektakulär ereignet und für Aussenstehende nicht oder nur wenig ersichtlich ist. Sicherheit ist somit zu wesentlichen Teilen ein Produkt einer sorgfältig gepflegten Kultur, welche Wert legt auf gut ausgebildete, sozial kompetente Mitarbeitende und welche sich durch eine hohe Zuverlässigkeit und Achtsamkeit im Umgang mit sicherheitsrelevanten Aspekten auszeichnet.

#### **e) Zu den Charakteristika des offenen Vollzugs**

Wie vorne bereits erläutert (Ziffer 2.1.) ist die Durchführung von Sanktionen im offenen Vollzug eine vom Bundesgesetzgeber vorgesehene ordentliche Vollzugsform. Dies bedeutet, die Kantone sind verpflichtet, offene Anstalten zu betreiben. Aus den gesetzlichen Vorgaben ergeben sich folgende Charakteristika des offenen Vollzugs:

- „Offen“ bedeutet im Vergleich zum geschlossenen Vollzug geringe Sicherheitsvorkehrungen und Kontrollmöglichkeiten baulicher und technischer Art.
- Der Vollzugsort wird nach den Grundsätzen von Art. 74 StGB und Art. 76 StGB durch die Einweisungsbehörden bestimmt.
- Mit der Vollzugsform des offenen Vollzugs trägt der Gesetzgeber seinem in Art. 75 Abs. 1 StGB formulierten Grundsatz Rechnung, wonach der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen hat. Der Gesetzgeber will damit den Insassen bewusst eine Möglichkeit geben, einen realitätsnahen Bezug zur Aussenwelt aufrechtzuerhalten, dies u.a. auch durch das Fehlen der für den geschlossenen Strafvollzug typischen und gut erkennbaren Mauern oder detektierten Sicherheitszäunen. Der Vollzugsform des offenen Vollzugs kommt daher eine wichtige resozialisierende Rolle im gesamten Gefüge des Sanktionenwesens zu.
- Für den offenen Vollzug sind Straftäter vorgesehen, welche nicht als flucht- oder als rückfallgefährdet eingeschätzt werden. Der Sicherheitsbedarf der Öffentlichkeit wie auch innerhalb der Anstalt kann daher als im Vergleich zu Tätern im geschlossenen Vollzug als geringer betrachtet werden.



Die Beurteilung der Fluchtgefahr und Rückfallgefahr eines Straftäters ist eine sensible prognostische Arbeit. Fehleinschätzungen können nie ganz ausgeschlossen werden und stellen im Gegensatz zu einer Einweisung in den geschlossenen Vollzug für den offenen Vollzug ein Sicherheitsrisiko dar.

- Die im Vergleich zum geschlossenen Vollzug geringeren Sicherheitsvorkehrungen und Kontrollmöglichkeiten bedeuten eine höhere Durchlässigkeit zwischen „drinnen und draussen“. Dieser Umstand und die damit verbundenen höheren Frequenzen an Insassen- wie auch Besucherbewegungen zwischen der Anstaltswelt und der Aussenwelt bedeuten generell für den offenen Vollzug eine im Vergleich zum geschlossenen Vollzug höhere Empfindlichkeit in Bezug auf Entweichungen, Einfuhr von nicht erlaubten Gegenständen und Drogen sowie anderen Verletzungen der Anstaltsordnung oder der öffentlichen Ordnung.

Diese Charakteristika des offenen Vollzugs stellen die Führung und die Mitarbeitenden einer offenen Strafanstalt vor spezielle Herausforderungen in Bezug auf die Gewährung von Sicherheit.

#### 4.2. Sicherheit im Spiegel der Statistik

Ein Anhaltspunkt für die Erreichung des Qualitätsziels Sicherheit sind statistische Erfassungen von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen. Nachfolgend werden die Resultate einer entsprechenden Erhebung wiedergegeben, welche sich auf einen Zeitraum ab dem Jahre 2000 bis zum 30. Juni 2010 erstreckt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des Amtes FB keine derart umfassende systematische Sammlung und Bearbeitung statistischer Daten gibt, auf welche vorliegend hätte abgestützt werden können, und zudem punktuell keine Daten erhältlich waren, welche bis ins Jahre 2000 zurückreichen.

Die statistische Erhebung fokussierte insbesondere auf Delikte gemäss Art. 64 Abs, 1 StGB, da es sich bei diesen Tatbeständen um schwere Gewalt- und Sexualdelinquenz handelt.

Der Wortlaut von Art. 64 Abs. 1 StGB:

*„Das Gericht ordnet die Verwahrung an, wenn der Täter einen Mord, eine vorsätzliche Tötung, eine schwere Körperverletzung, eine Vergewaltigung, einen Raub, eine Geiselnahme, eine Brandstiftung, eine Gefährdung des Lebens oder eine andere mit einer Höchststrafe von fünf oder mehr Jahren bedrohte Tat begangen hat, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt hat oder beeinträchtigen wollte, . . . „*

##### a) Vollzugstage

Für eine Bewertung allfälliger Vorfälle ist es wichtig, sich die Anzahl der in einem Kanton vollzogenen Hafttage vor Augen zu führen. Für den Kanton Bern sehen diese Zahlen pro Jahr wie folgt aus (Gesamtzahl, inkl. Jugendheime):

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	*	279'479	285'024	303'651	329'138	334'654	338'548	324'193	325'978	334'987

Es sind für die gesamte Untersuchungsperiode keine Zahlen vorhanden, welche zwischen offenem und geschlossenem Vollzug differenzieren.



## b) Freigänge

Diese Statistik gibt Auskunft darüber, wie viele Urlaube, Ausgänge aus den jeweiligen Regimes gewährt wurden.

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Anzahl Ausgänge / Urlaube aus geschlossenen Regime	Thorberg	73	59	104	81	33	47	36	33	28	42	15
	Hindelbank <sup>2</sup>							40	130	108	165	63
	RG Bern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bi/Mout	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bd/Fb	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0
	RG Thun	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>							<b>78</b>	<b>163</b>	<b>137</b>	<b>198</b>	<b>78</b>
Anzahl Ausgängen / Urlaube aus offenen Regime	Hindelbank <sup>2</sup>							419	758	914	768	447
	St.Johanns. <sup>3</sup>						1326	1639	1129	1696	2082	975
	Witzwil	1546	1859	1711	1651	1808	1717	1845	1628	1488	1602	836
	<b>Total</b>							<b>3903</b>	<b>3515</b>	<b>4098</b>	<b>4452</b>	<b>2258</b>

1 = Daten bis 30.6.2010

2 = Hindelbank: 2000-2005 statistisch nicht erfasst

3 = St. Johannsen: für die Jahre 2000-2004 keine aussagekräftigen Unterlagen vorhanden

## c) Ausbrüche

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Ausbrüche aus gesicherten Anstalten, Anstaltsabteilungen und Gefängnissen	Thorberg	9	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Hindelbank	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	St. Johanns.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Witzwil <sup>2</sup>	2	2	5	1	2	3	1	1	0	1	0
	RG Bern	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	RG Bi/Mout.	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
	RG Bd/ Fb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Thun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

1 = Daten bis 30. Juni 2010

2 = Witzwil: geschlossene Wohngruppe + Ausschaffungshaft

In den folgenden drei Fällen, handelte es sich um Ausbrüche von Gefangenen, welche wegen eines Delikts gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB inhaftiert waren. Eine erneute Delinquenz dieser Personen nach erfolgtem Ausbruch ist nicht bekannt.

Anstalt	Anlass-Delinquenz	Datum Ereignis
Thorberg	Raub	2.5.2000
Thorberg	Freiheitsberaubung, Entführung	10.3.2002
RG Biel	Menschenhandel	August 2006

#### d) Unerlaubte Abwesenheiten

Unerlaubte Abwesenheiten bedeuten ausbleibende Rückkehr oder verspätete Rückkehr nach einem bewilligten Ausgang oder Urlaub aus dem geschlossenen wie auch offenen Vollzug oder sie bedeuten ein nicht bewilligtes Verlassen einer offenen Anstalt.

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Aus geschlossenem Regime (nach bewilligten Abwesenheiten)	Thorberg	0	0	1	2	0	1	1	1	1	0	0
	Hindelbank	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	St. Johanns.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Witzwil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bi/Mout.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bd/Fb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Thun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Aus offenem Regime (ab Institution oder nach bewilligten Abwesenheiten)	Thorberg <sup>2</sup>	4	2	1	4	5	0	3	2	2	4	0
	Hindelbank	5	8	11	4	3	4	2	2	2	1	1
	St. Johanns.	17	11	11	15	9	9	12	5	12	7	5
	Witzwil	36	26	36	32	32	25	26	23	25	28	6
	<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>47</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>12</b>

1 = Daten bis 30.6.2010

2 = Thorberg: Aussenarbeit

In 63 Fällen handelte es sich um unerlaubte Abwesenheiten von Gefangenen, welche wegen eines Delikts gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB inhaftiert waren. 2 unerlaubte Abwesenheiten führen zu neuer Delinquenz. Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen auf wie sich diese 63 Fälle unerlaubter Abwesenheiten auf die untersuchten Jahre und Anstalten verteilen und in welchen Fällen es zu einer erneuten Delinquenz kam:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
St. Johannsen	5	1	1	2	2	2	2	1	3	3	1	23
Witzwil	10	1	6	1	3	4	4	4	2	3	1	39
Hindelbank	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>63</b>

	<i>Delikte</i>	<i>Verbleib</i>	<i>Neue Delinquenz</i>
St. Johannsen	1 Mord 2 Tötung/Totschlag 4 Vergewaltigung 3 versuchte Vergewaltigungen 8 Sex. Hand. mit Kind 1 Körperverletzung 2 Raub 2 Brandstiftung	11 Freiwillige Rückkehr 11 Verhaftung 1 unbekannt	1 x 2007: Vergewaltigung
Witzwil	3 Gefährdung des Lebens 29 Raub 1 Körperverletzung 1 Tötung 3 Versuchte Töt. 1 Vergewaltigung 1 schwere Betäubungsm.	11 Freiwillige Rückkehr 24 Verhaftung 4 unbekannt	1 x 2007: Fahrzeugdiebstahl
Hindelbank	1 Tötung	1 Freiwillige Rückkehr	-

#### e) Selbstaggression

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Anzahl Suizide	Thorberg	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0
	Hindelbank	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	St. Johanns.	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0
	Witzwil	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
	RG Bern	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
	RG Bi/Mout.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
	RG Bd/Fb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Thun	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

1 = Daten bis 30.6.2010

#### f) Schwere, mit Arrest oder (Rück)Versetzung sanktionierte Disziplinarvergehen

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Physische Gewalt, Drohungen, Beschimpfungen gegenüber Mitgefangenen	Thorberg <sup>2</sup>	45	32	22	22	18	32	34	30	29	35	18
	Hindelb. <sup>3</sup>		4	1	7	2	6	10	11	3	14	7
	phys. Gewalt		2	1	5	2	4	10	10	3	13	7
	St. Johanns.	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	phys. Gewalt	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	Witzwil <sup>4</sup>	15	13	16	12	32	22	17	8	14	10	5
RG Bern <sup>6</sup>								3	2	11		

	phys. Gewalt								3	2	3	
	RG Bi/Mout.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RG Bd/FB phys. Gewalt	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
	RG Thun <sup>5</sup>			0	1	0	2	3	3	0	5	
	<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>56</b>	<b>48</b>	<b>75</b>	<b>30</b>

Physische Gewalt, Drohungen, Beschimpfungen gegenüber Mitarbeitenden	Thorberg <sup>2</sup>	10	10	7	12	13	10	10	17	18	10	5
	Hindelbank <sup>3</sup> phys. Gewalt		0	0	2	0	1	1	5	5	3	2
	St. Johannis. phys. Gewalt	2	0	0	0	0	1	0	0	1	3	0
	Witzwil <sup>4</sup>	37	35	34	27	46	35	23	14	10	7	6
	RG Bern <sup>6</sup> phys. Gewalt								15	6	11	
	RG Bi/Mout. phys. Gewalt	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0
	RG Bd / FB phys. Gewalt	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	1
	RG Thun <sup>5</sup>			8	10	3	3	5	4	0	7	2
	<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>52</b>	<b>42</b>	<b>57</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>16</b>

1 = Daten bis 30.6.2010

2 = Thorberg: keine separate Erfassung von physischer Gewalt und Drohungen/Beschimpfungen

3 = Hindelbank: 2000 noch keine statistische Erfassung

4 = Witzwil: keine durchgehende separate Erfassung von physischer Gewalt und Drohungen/Beschimpfungen

5 = RG Thun: Beginn statistische Erfassung Dezember 2001

6 = RG Bern: Beginn Erfassung 2007

### g) Neue Delinquenz

	Anstalt/RG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Delikte innerhalb der Institution <sup>2</sup>	Hindelbank <sup>3</sup>		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	St. Johannis.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	Witzwil	2	1	3	3	4	2	1	2	0	3	0
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Delikte während Urlaub, Ausgang, anderen Abwesenheiten	Hindelbank <sup>2</sup>		0	1	0	0	0	0	0	0	2	0
	St. Johannis <sup>3</sup>	0	0	0	0	0	2	0	1	1	2	0
	Witzwil	7	1	0	0	3	2	0	4	4	1	6
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Delikte während Arbeits-	Hindelbank <sup>2</sup>		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	St. Johannis <sup>3</sup>	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0

und/oder Wohnexternat	Witzwil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total pro Jahr</b>		<b>9</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>

1 = Daten bis 30.6.2010

2 = Thorberg: keine Statistiken vorhanden

3 = Hindelbank: statistische Erfassung ab 2001

generell: keine Erfassung von Delikten nach bedingter Entlassung

In den folgenden 16 Fällen handelte es sich eine erneute Delinquenz von Gefangenen, welche wegen eines Delikts gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB inhaftiert waren. In fünf von diesen 16 Fällen haben die Täter erneut ein Delikt gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB begangen. In allen fünf Fällen handelte es sich um Insassen des Massnahmenzentrums St. Johannsen.

Anstalt	Anlass-Delinquenz	Datum Ereignis	Neue Delinquenz	Delikt gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB?
Witzwil	Raub	6.3.2000	Drogenbesitz	Nein
Witzwil	Gefährdung Leben	26.7.2000	Diebstahl im Urlaub	Nein
Witzwil	Raub	19.3.2004	Verstoss Betäubungsmittelgesetz	Nein
Witzwil	Raub	16.12.2005	Verstoss Betäubungsmittelgesetz	Nein
Witzwil	Raub	10.10.2005	Verstoss Betäubungsmittelgesetz	Nein
Witzwil	Raub	30.1.2006	Verstoss Betäubungsmittelgesetz	Nein
Witzwil	Versuchter Raub	18.11.2007	Verstoss Betäubungsmittelgesetz	Nein
Witzwil	Raub	29.3.2007	Auto-Diebstahl (vgl. vorne lit. d)	Nein
Witzwil	Versuchter Raub	31.5.2010	Diebstahl	Nein
Witzwil	Körperverletzung	14.5.2010	Diebstahl	Nein
St. Johanns.	Raub	27.8.2005	Gefährd. Leben, Körperverletzung	Ja
St. Johanns.	Sex. Handl. mit Kind	Frühling 2005	Sex. Handlungen mit Abhängigen	Ja
St. Johanns.	Vergewaltigung	Mai 2005	Sex. Nötigung	Ja
St. Johanns.	Vergewaltigung	18.4.2007	Vergewaltigung (vgl. vorne lit. d)	Ja
St. Johanns.	Sex. Nötigung	2007/2008	Herstellen Pornographie, Betrug	Nein
St. Johanns.	Sex. Handl. mit Kind	22.8.2009	Sex. Handlungen mit Kind	Ja

#### h) Anmerkungen zu Einzelfällen (unerlaubte Abwesenheiten, neue Delinquenz):

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden folgende Fälle – vorab Insassen des Massnahmenzentrums St. Johannsen – einer näheren Sichtung unterzogen:

Na-me	Anlass-Delinquenz / Sank-tion	Datum Er-ignis	Vorfall oder Neue Delinquenz	Bemerkungen
O.B.	Sex. Handl. mit Kind	Frühling 2005	Arbeitsexternat Neue Delinquenz: Sex. Handlungen mit Abhängigen	Fehleinschätzung Rückfallrisiko
D.S.	Vergewaltigung	Mai 2005	Urlaub Neue Delinquenz: Sex. Nöti-	Fehleinschätzung Rückfallrisiko

			gung	
A.L.	Vergewaltigung 7 Jahre + amb. Behandl.	18.4.2007	Entweichung ab begleitetem Urlaub Neue Delinquenz: Vergewaltigung	Fehleinschätzung Flucht- und Rückfallrisiko
R.I.	Vergewaltigung Stat. Massnahme Art. 59	1.2.2008	Entweichung	Fehleinschätzung Fluchtrisiko
U.S.	Totschlag 8 ½ Jahre	10.4.2008	Entweichung ab Arbeitsplatz	Fehleinschätzung Fluchtrisiko
I.F.	Sex. Handlung m. Kind Stat. Massnahme Art. 59	17.10.2008	Entweichung bei begleitetem Urlaub	Fehleinschätzung Fluchtrisiko
R.M.	Schändung, sex. Hand. mit Kind / 2 ½ Jahre	21.8.2009	Entweichung bei begleitetem Freizeitanlass	Fehleinschätzung Fluchtrisiko
Y.H.	Sex. Handl. mit Kind / 3 ½ Jahre + amb. Behandl.	22.8.2009	Unerlaubtes Entfernen wäh- rend Fischen ausserhalb An- stalt Neue Delinquenz: Sex. Hand- lungen mit Kind	Fehleinschätzung Rückfallrisiko Fehlplatzierung in St. Johannsen
H.L.	Vers. Vergewaltigung Stat. Massnahme Art. 59	26.8.2009	Entweichung ab Anstalt	Fehleinschätzung Fluchtrisiko
V.S.	Raub Stat. Massnahme Art. 59	31.8.2009 1.1.2010	2009: Entweichung ab Anstalt 2010: Nichrückkehr Urlaub	Fehleinschätzung Fluchtrisiko

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass bei allen Fällen Beurteilungsfehler eine Rolle spielten, sei es in Bezug auf die Platzierung, in Bezug auf das Fluchtrisiko oder in Bezug auf das Rückfallrisiko. Gleiche oder ähnliche Beurteilungsfehler werden erfahrungsgemäss auch bei den meisten anderen hier nicht vertieft untersuchten Fällen von Entweichungen und/oder neuer Delinquenz eine Rolle gespielt haben. Ob diese Beurteilungsfehler vorwerfbar sind, d.h. ob ihnen eine Verletzung von Dienstpflichten und Vorgaben oder eine Verletzung professioneller Standards zugrunde liegen, kann nur durch detaillierte und umfassende Analysen der Einzelfälle geklärt werden, was jedoch den Rahmen und die Möglichkeiten dieser Untersuchung sprengen würde. Hingegen ist anzumerken, dass derartige Einzelfälle wichtige Lernfelder sind, um allfällige Fehleinschätzungen und insbesondere das Zusammenspiel aller Beteiligten zu analysieren. Vorliegend besteht der Eindruck, dass dies wohl im Rahmen des Massnahmenzentrums St. Johannsen gemacht wird, jedoch ohne vertiefenden Einbezug der weiteren involvierten Stellen – insbesondere ohne die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug bzw. die entsprechende ausserkantonale Vollzugsbehörde.

### i) Ein Blick in den Kanton Zürich

Umfassende Zahlen, wie vorliegend für den Kanton Bern erhoben, existieren für andere Kantone – wie schon erwähnt – nicht. Einzig das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich publiziert mit seinem jährlichen Zahlenspiegel (vgl. [www.justizvollzug.ch](http://www.justizvollzug.ch)) umfassendere Kennzahlen zum Vollzug. Daten zu erneuter Delinquenz während erlaubten oder unerlaubten Abwesenheiten aus den Institutionen sind jedoch aus diesen Zahlenspiegeln nicht ersichtlich.

Einige Eckdaten des Kantons Zürich:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vollzugstage total	445'983	419'729	438'095	474'744	497'065	504'395	501'194	487'953	467'691	474'500
Freigänge aus geschl. Regime	*	*	*	*	*	497	556	520	432	330
Freigänge aus offenem Regime	*	*	*	*	*	2420	1876	2280	2536	2882
Ausbrüche	1	2	1	2	0	0	0	0	0	0
Unerlaubte Abw. aus geschl. Regime	*	9	10	6	10	9	5	*	*	13
Unerlaubte Abw. aus off. Regime	*	49	59	85	97	110	71	*	*	105
Suizide	2	1	1	0	2	1	1	0	1	1
Schwere Disziplinarverg. gg Mitgefangene	*	*	*	*	*	*	*	*	*	95
Schwere Disziplinarverg. gg. Mitarbeitende	*	*	*	*	*	*	*	*	*	42

\* = Daten vorhanden aber nicht vergleichbarer Weise erfasst

## j) Feststellungen

Auf Grund der erhobenen Daten lässt sich folgendes feststellen:

- Unerlaubte Abwesenheiten aus dem geschlossenen Regime (lit. b und d):** In den Jahren 2000 bis 30. Juni 2010 verzeichnen die geschlossenen Institutionen insgesamt 7 unerlaubte Abwesenheiten. Angesichts der Anzahl der in diesem Zeitraum bzw. pro Jahr gewährten Ausgänge und Urlaube aus dem geschlossene Regime darf die Zahl der unerlaubten Abwesenheiten und somit eine Fehlerquote bei der Einschätzung des Verhaltens (2006-20009 0.5-1.3%) als sehr gering bezeichnet werden. Aus diesen unerlaubten Abwesenheiten resultierten – soweit bekannt – keine neuen Delikte. Die unerlaubten Abwesenheiten haben sich daher für die Sicherheit der Öffentlichkeit nicht nachteilig ausgewirkt.
- Unerlaubte Abwesenheiten aus dem offenen Regime (lit. b und d):** In den Jahren 2000 bis 30. Juni 2010 verzeichneten die offenen Institutionen insgesamt 478 unerlaubte Abwesenheiten. Angesichts der Anzahl der in diesem Zeitraum bzw. pro Jahr gewährten Ausgänge und Urlaube aus dem offenen Regime darf auch hier die Zahl der unerlaubten Abwesenheiten und damit die Fehlerquote bei der Einschätzung des Verhaltens (2006-2009 0.9-1.1%) als sehr gering bezeichnet werden – ca. 1 Fehleinschätzung pro 100 Entscheidungen über Ausgänge und Urlaube. Über die gesamte Beobachtungsperiode hat die Quote der unerlaubten Abwesenheiten insgesamt aber auch in den Anstalten Witzwil tendenziell eher abgenommen. Die unerlaubten Abwesenheiten mündeten – soweit bekannt – nur in seltenen Fällen in einer neuen Delinquenz und haben sich – abgesehen von einem

Fall – in Bezug auf die Sicherheit der Öffentlichkeit nicht nachteilig ausgewirkt. Aus diesen unerlaubten Abwesenheiten resultierten zwei neue Delikte – eines davon allerdings ein Delikt gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB (Vergewaltigung/St. Johannsen). Das zweite Delikt betraf die Anstalten Witzwil (Fahrzeugaufbruch).

- **Ausbrüche aus gesicherten Anstalten, Abteilungen und Gefängnissen (lit. c):** Die Anzahl der Ausbrüche hat sich in den letzten Jahre markant reduziert, nachdem sie in den Jahren 2000 – 2004 teilweise als eher hoch bezeichnet werden muss. Dies ist ein Hinweis darauf, dass aus schlechten Erfahrungen gelernt wurde und die Sicherheitsvorkehrungen (sei es bauliche, technische, personelle) erfolgreich verbessert werden konnten. Die geringen Ausbruchszahlen seit dem Jahre 2005 deuten darauf hin, dass die Anstalten und Gefängnisse im Kanton Bern grundsätzlich sicherer geworden sind bzw. dass aus den die Ausbrüche offenbarenden Sicherheitslücken gelernt wurde.
- **Selbstaggression (lit. e):** Die Zielsetzung bei den Suiziden muss grundsätzlich selbstredend null sein. Aber Einzelfälle lassen sich nicht in jedem Fall und unter allen Umständen vorhersehen und damit auch nicht vermeiden. Die Anzahl der Suizide hat jedoch im Kanton Bern in den letzten Jahren im Vergleich zu den Jahren 2000 – 2006 deutlich zugenommen und ist ebenfalls im Vergleich mit dem Kanton Zürich höher geworden. Auch wenn es sich um einzelne tragische Fälle handelt, so ist diese Entwicklung nicht nur mit den steigenden Belegungstagen zu erklären, sondern ist sorgfältig im Auge zu behalten.
- **Neue Delinquenz (lit. g, h und lit. b):** In den Jahren 2000 bis 2010 (Stichtag 30. Juni 2010) begingen – soweit erfasst und rekonstruierbar – insgesamt 62 Gefangene neue Delikte. 23 dieser Delikte ereigneten sich innerhalb der Institution, d.h. im Rahmen des Anstaltsalltags. 2 Delikte ereigneten sich im Rahmen des Arbeits- und/oder Wohnexternats und insgesamt 37 Delikte während eines Ausgangs, eines Urlaubs oder während anderen Abwesenheiten (inklusive der 2 Delikte während unerlaubter Abwesenheiten) – d.h. insgesamt 37 Delikte ereigneten sich während bewilligten Vollzugslockerungen. Dies ergibt in Bezug auf die bewilligten Ausgänge und Urlaube für die Jahre 2006 bis 2009 eine jährliche Fehlerquote in der Einschätzung der Rückfallgefahr von 0% – 0.14%. D.h. im Jahre 2006 gab es in Bezug auf die Rückfallgefahr mit 0 Delikten keine Fehleinschätzungen und den Jahren 2007 bis 2009 erfolgte pro 720 bzw. pro 800 Fälle eine Fehleinschätzung. Dies sind grundsätzlich ausgezeichnete Werte. Zu beachten ist jedoch, dass von diesen 62 Fällen mit erneuter Delinquenz insgesamt 16 Gefangene wegen Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 inhaftiert waren oder sind. Von diesen 16 erneut delinquenten Gefangenen begingen insgesamt 5 wiederum Delikte gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB. In allen 5 Fällen, welche sich in den Jahren 2005 bis 2009 ereigneten, betraf es Insassen des Massnahmenzentrums St. Johannsen, davon 1 Delikt während einer unerlaubten Abwesenheit (vgl. lit. d). Angesichts der hohen Zahl an bewilligten Abwesenheiten kann die Anzahl der Rückfälle im Rahmen des Massnahmenzentrums St. Johannsen und damit die Quote der Fehleinschätzungen als sehr gering bezeichnet werden. Jedoch hat der einzelne Rückfall angesichts der Klientel des Massnahmenzentrums ein hohes oder sehr hohes Schädigungspotential und beeinträchtigt damit die öffentliche Sicherheit. In 10 Fällen, bei welchen es sich nicht um Delikte gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB handelte, handelte es in einem Zeitraum von 10 Jahren um Insassen der Strafanstalt Witzwil; davon 1 Fall während einer unerlaubten Abwesenheit (vgl. lit. d).
- **Kanton Bern – Kanton Zürich:** Das Total der Vollzugstage im Kanton Zürich ist im Schnitt der Jahre 2000-2009 rund 1.5mal höher als dasjenige im Kanton Bern. Die Zürcher Zahlen sind daher in dieser Relation zu lesen bzw. zu vergleichen. Angesichts dieser Relation sind die Zahlen des Kan-



tons Bern insgesamt in etwa auf ähnlicher Höhe wie diejenige des Kantons Zürich. Die Anzahl der Ausbrüche und Suizide ist im Vergleich im Kanton Zürich besser, während die Anzahl der unerlaubten Abwesenheiten vergleichsweise im Kanton Bern eher etwas besser ausfallen.

Grundsätzlich ergeben die erhobenen Daten kein alarmierendes Bild in Bezug auf die Gewährleistung von Sicherheit. Die Zahl der Ausbrüche wie auch die Zahl der unerlaubten Abwesenheiten konnten gesenkt werden. Hingegen beeinträchtigen die fünf dargestellten Rückfälle mit Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB im Rahmen des Massnahmenvollzugs in St. Johannsen die sonst mehrheitlich nicht beunruhigende Bilanz.

### **4.3. Amtsinernes Risikomanagement**

Das Amt FB verfügt auf Amtstufe oder innerhalb des Amts über verschiedene Instrumente und Strukturen des Risikomanagements:

#### **a) Risk Management FB**

Erfasstes System: ganzes Amt FB

Gefahrenkategorien: strategische und operative Gefahren in Bezug auf Organisation und Führung, Mitarbeitende, Ressourcen, Know-how und Kerngeschäft.

Das Amt FB arbeitet seit 2009 mit einem integralen und systematischen Instrument „Risk Management FB“, mit welchem laufend Risiken einschätzt werden, welche die Erfüllung und Erreichung der definierten Wirkungs- und Leistungsziele gefährden oder gefährden könnten (vgl. vorne Ziffer 3.3.). Das „Risk Management FB“ besteht aus einer Gefahren- und Risikobeurteilung für die Gefahrenbereiche Organisation, Führung, Mitarbeitende, Ressourcen, Know-how, Kerngeschäft und dient dem periodischen Beobachten der Risiken sowie zur Definition von Massnahmen und deren Überwachung. Besondere Aufmerksamkeit kommen dabei Risiken zu, welche entweder bezüglich Auswirkungen als kritisch oder katastrophal und bezüglich ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit als regelmässig, häufig oder möglich zu qualifizieren sind. Derartige Risiken werden konsequent unter Einbezug des Direktionsvorstehers auf Amtstufe bearbeitet.

Das „Risk Management FB“ ist über alle Organisationseinheiten des Amts FB koordiniert und ist in die bereits dargestellten Führungsgefässe und Führungsinstrumente eingebaut (Leitungskonferenz, bilaterale Quartalsgespräche, Planung, Controlling usw.). Die erstmals im Frühjahr 2009 erstellte Risikoanalyse ergab 21 mögliche Risikofelder und wurde im September 2010 überarbeitet und aktualisiert. Die im Amt erstellte Übersicht über mögliche Risiken wird zusammen mit dem Direktionsvorsteher im Rahmen der Führungsgespräche analysiert und es werden dabei mögliche Strategien, Massnahmen und deren Priorisierung festgelegt.

#### **b) Ampelsteuerung**

Erfasstes System: alle Regionalgefängnisse, die Bewachungsstation, der Transportdienst

Gefahrenkategorien: Fremdgefährdung durch Insassen sowie deren Selbstgefährdung

Seit Anfang 2010 arbeitet das Amt FB im Bereiche der Regionalgefängnisse, der Bewachungsstation und des Transportdiensts mit einem Ampelsystem. Dies ist ein Hilfsmittel um Insassen im Sinne einer Momentaufnahme bezüglich Fremdgefährdung (Flucht, Gewalt) und auch bezüglich Selbstgefährdung (vorab Suizidgefahr) einzuschätzen und entsprechend handeln zu können. Die Einschätzung wird mittels eines Ampelsystems optisch dargestellt (grün/orange/rot). Damit sollen gefängnispezifische Risiken bei Eintritt, Aufenthalt und auch insbesondere bei Verlegungen vorausschauend erkannt und minimiert werden.

### c) Einzelfallmanagement

Erfasstes System: verurteilte Täter und Täterinnen und alle Organisationseinheiten des Amts FB, welche mit diesen zu arbeiten haben

Gefahrenkategorien: Fremdgefährdung durch erneute Delinquenz

### aa) Vollzugsbehörde

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen ist nicht einzig eine Angelegenheit der Anstalten. Diese führen die eigentlichen Sanktionen mit den verurteilten Personen durch, d.h. sie sind für alles verantwortlich, was sich innerhalb der Anstalt alltäglich abspielt und nötig ist (Unterbringungen, Arbeit, Freizeitgestaltung, Bildung, Gesundheit usw.), und gestalten zu wesentlichen Teilen die Beziehungen der Insassen zur Aussenwelt (briefliche, telefonische Kontakte, Besuche, die Durchführung von Ausgängen und Urlauben). Die eigentliche Steuerung der Vollzugsfälle erfolgt jedoch ausserhalb der Anstalten durch ein übergeordnetes Fallmanagement. Zu diesem Fallmanagement gehören insbesondere die Bestimmung der geeigneten Anstalt und die Steuerung der Vollzugslockerungen, d.h. die Prüfung von und die Entscheidung über Urlaube, Versetzungen, Übertritte in Arbeits- und Wohnexternate sowie insbesondere bedingte Entlassungen. Die Vollzugsentscheidungen enthalten stets eine vom Strafgesetzbuch vorgesehene Prognose: Wie verhält sich ein Verurteilter in Zukunft? Wird er weitere Delikte begehen oder nicht? Solche Prognosen und damit Entscheidungen sind denn auch stets mit Unsicherheiten behaftet und müssen immer im Kontext der ausgefallten Strafe (Delikt und Länge der Strafe) und im Kontext der Vollzugsgrundsätze des Strafgesetzbuches gefällt werden. Entscheidungen über die Platzierung von Verurteilten sowie über Vollzugslockerungen bergen die Gefahr von Fehlentscheidungen, d.h. Fehleinschätzungen der Rückfallgefahr und/oder der Fluchtgefahr. Der Funktion dieses Fallmanagements kommt somit eine zentrale Bedeutung zu.

- **Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug:** Die Aufgabe des Fallmanagements obliegt im Rahmen des Amts FB der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (ASMV) – sie ist die eigentliche Vollzugsbehörde. Deren Aufgaben sind im entsprechenden Leistungsauftrag vom 29. Januar 2009 geregelt (vgl. vorne Ziffer 3.5.). Die Steuerung der Vollzugsfälle und die Bearbeitung der verschiedenen Vollzugsentscheidungen erfolgt einerseits gestützt auf die vorne in Ziffer 2.3. lit. a) aufgeführten kantonalen Rechtsgrundlagen. Darüber hinaus hat das Nordwest- und Innerschweizerkonkordat zur Konkretisierung der Voraussetzungen, des Verfahrens und der Zuständigkeiten Richtlinien zur Vollzugsplanung, zur Urlaubsgewährung, zur Versetzung in freier geführte Abteilungen und in das Arbeits- und Wohnexternat sowie zur bedingten Entlassung formuliert. Dadurch besteht ein umfas-

sendes Regelwerk, mit welchem die Vollzugsbehörde und auch die Anstalten Handlungsvorgaben im Zusammenhang mit Vollzugslockerungen erhalten. Die konkreten Entscheidungen über Vollzugslockerungen erfolgen in aller Regel in enger Zusammenarbeit mit der Anstalt, d.h. entweder trifft das ASMV seine Entscheidungen gestützt auf Berichte der Anstalt oder es delegiert in definierten Fällen die Kompetenz zur Gewährung von Urlauben oder anderen Lockerungen an die Anstalt.

- **Spezialdienst:** Das Fallmanagement durch die Vollzugsbehörde ASMV ist insbesondere in Fällen mit schwerer Delinquenz, mithin im Zusammenhang mit der Beurteilung von Gemeingefährlichkeit und Rückfallgefahr, besonders anspruchsvoll. Entsprechende Fehlentscheidungen können fatale Folgen haben. Da das Management von Risikofällen, d.h. insbesondere die Risikobeurteilung eine spezialisierte Tätigkeit darstellt, hat der Kanton Bern als zweiter Kanton nach dem Kanton Zürich im Rahmen der ASMV mit dem Spezialdienst eine Einheit geschaffen, welcher das Fallmanagement und damit auch das Risikomanagement bei gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen obliegt.

Die Zusammenarbeit der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug wie auch des Spezialdiensts mit den Anstalten wird beidseits grundsätzlich als kooperativ und gut erlebt. Eine kleine Einschränkung besteht in Bezug auf das Zusammenspiel mit dem Massnahmenzentrum St. Johannsen; da das Massnahmenzentrum eine hohe (formale) Eigenkompetenz für das Management von Einzelfällen und damit für entsprechende Vollzugsentscheidungen hat, ist in diesem Kontext insbesondere der Spezialdienst eher zurückhaltend in das gesamte Einzelfallmanagement involviert. Der Spezialdienst ist eine noch sehr neue Struktur, welche sich trotz Aufbauarbeit fachlich schon eine recht gute Akzeptanz bei den Anstalten hat erarbeiten können. Die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug und somit auch der Spezialdienst sind durch die insgesamt hohe Anzahl der zu bewältigenden Fällen stark belastet – dies gilt nicht zuletzt auch für die Führung der Abteilung. Es ist darauf zu achten, dass auf Grund dieser Situation der personell kleine Spezialdienst nicht allzu isoliert tätig sein muss sondern dass seine Einbettung in der Abteilung wie auch darüber hinaus bestmöglich gewährleistet ist. Schliesslich stellt sich die Frage, ob die heutige Struktur (vorab Führungsstruktur) der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug den in den letzten Jahren stark gestiegenen quantitativen und qualitativen Anforderungen noch entspricht.

## **bb) Einweisungs- und Vollzugspraxis**

Die Haupttätigkeit der Vollzugsbehörde besteht in Entscheidungen über den Vollzugsort, die Vollzugsplanung und vor allem über mögliche Vollzugslockerungen (vgl. vorne Ziffer 2.1. lit. a). Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Strafgesetzbuch enthalten für entsprechende Entscheidungen bzw. für die entsprechenden Entscheidungskriterien und Verfahren nur rudimentär Hinweise. Daher wurde auf Konkordatsstufe eine Reihe von Richtlinien erlassen, welche eine klare Handhabung für die Vollzugsplanung, die Urlaubsgewährung in den verschiedenen Vollzugsformen sowie über andere Vollzugstufen und –lockerungen ermöglichen. Soweit sich das anhand der eingesehen Fälle überprüfen lässt, erfolgen die entsprechenden Entscheidungen durch das ASMV und durch den Spezialdienst korrekt im Sinne des Strafgesetzbuches und insbesondere im Einklang mit den Konkordatsrichtlinien. Dabei ist auf eine „Spezialität“ hinzuweisen: Für die Urlaubsgewährung im Massnahmenzentrum St. Johannsen gilt die Konkordatsrichtlinie für die Urlaubsgewährung im Massnahmenvollzug vom 2. November 2007 sowie für andere Vollzugslockerungen (Versetzung in offene Abteilungen, externe Beschäftigung, Arbeitsexternat, Wohnexternat) die Richtlinien vom 3. November 2006. Sodann gilt die Richtlinie über die Vollzugsplanung vom 22. April 2005. Gemäss diesen Richtlinien bestimmt die Vollzugsbehörde den Vollzugsort, entscheidet über Urlaube sofern diese Kompetenz nicht an die Anstalt delegiert wurde und entscheidet

über andere Vollzugslockerungen. Dieses Kompetenzgefüge wird im Zusammenspiel zwischen ASMV und dem Massnahmenzentrum St. Johannsen teilweise zu Gunsten der Kompetenzen der Anstalt interpretiert bzw. angewendet. Mit dem Eintritt in die Anstalt gehen alle Lockerungskompetenzen an die Anstalt über. Erst über das Arbeitsexternat und später über eine allfällige bedingte Entlassung wird die Vollzugsbehörde, in zahlreichen Fällen der Spezialdienst der ASMV, entscheiden. Die interne Versetzung von der geschlossenen Beobachtungs- und Triagestation in eine offene Abteilung wird durch die Anstalt bzw. die interne Vollzugsleitung entschieden. Begründet wird dieses Vorgehen mit dem Umstand, dass das Massnahmenzentrum eine offene Anstalt ist und die Vollzugsbehörde mit der Platzierung eines Insassen indirekt auch ihr Einverständnis zu einem anstaltsinternen Versetzungsentscheid gibt – was grundsätzlich nicht falsch ist. Das Gleiche gilt für andere Lockerungen, z.B. die Bewilligung eines Aufenthalts in der Fischereizone, externe begleitete Freizeitaktivitäten und die Urlaubsgewährung. Die Handhabung der Kompetenzen ist eine Umkehrung der in den Konkordatsrichtlinien vorgesehenen Mechanismen: Die Vollzugsbehörde entscheidet über Lockerungen, kann aber im Einzelfall die Kompetenz an die Anstalt delegieren (vgl. z.B. Richtlinie Urlaub Massnahmenvollzug). Eine Pauschaldelegation wie de facto vorliegend gehandhabt wird, ist in den einschlägigen Richtlinien nicht vorgesehen. Ähnliches gilt für den Übertritt von der geschlossenen Beobachtungs- und Triagestation. Sinngemäss handelt es sich dabei um eine erste wichtige Lockerung im Vollzugsregime innerhalb der Anstalt. Eine entsprechende formale Regelung dieser Kompetenzordnung im Zusammenhang mit dem Massnahmenzentrum fehlt denn auch auf der Ebene der kantonalen Vollzugsnormen oder auf der Ebene der amtsinternen Weisungen und Regelungen. Diese Pauschaldelegation der entsprechenden Entscheidungskompetenzen erscheint inhaltlich wie formal im Lichte der konkordatlichen Vorgaben und angesichts der Klientel des Massnahmenzentrums St. Johannsen eher problematisch. Insgesamt ist es angezeigt, die Handhabung der Kompetenzen zwischen Vollzugsbehörde und Anstalt zu überdenken – nicht zuletzt im Lichte der Klientel, um welche es im Massnahmenzentrum St. Johannsen geht und welche nicht vergleichbar ist mit der Klientel einer offenen Strafanstalt.

### **cc) Forensisch-Psychiatrische Versorgung**

Ein wichtiger Partner für das Amt FB, und seine Anstalten aber auch für den Spezialdienst im ASMV ist der Forensisch-Psychiatrische Dienst der Universität Bern. Neben Begutachtungen führt der Dienst gerichtlich angeordnete psychiatrisch-psychotherapeutischen Behandlungen im Rahmen von stationären und ambulanten Massnahmen nach dem StGB durch. Die gerichtlich angeordneten Therapien werden in Hindelbank, Witzwil und Thorberg sowie im Forensik-Ambulatorium (FAM) des FPD durchgeführt. Das Behandlungskonzept ist störungs- und deliktspezifisch ausgerichtet. Die Zusammenarbeit mit dem FPD ist mittels einer Leistungsvereinbarung geregelt. Für Kriseninterventionen steht dem Amt FB auch die Bewachungsstation im Inselspital zur Verfügung. Das Massnahmenzentrum St. Johannsen verfügt über einen eigenen anstaltsinternen forensischen Dienst und wird daher nicht vom FPD versorgt. Dies ist aus lokaler Sicht nachvollziehbar, da eine optimalere Kontinuität der notwendigen Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen innerhalb der Anstalt gewährleistet werden kann. Auf der anderen Seite ergeben sich einerseits dadurch Risiken bei einem Personalwechsel und andererseits fehlt es über das ganze Amt hinweg an einer einheitlich ausgerichteten psychiatrisch-psychologischen Versorgung mit einer entsprechend gemeinsamen fachlichen Entwicklung und einheitlichen fachlichen und Standards sowie mit einheitlichen Standards für die Zusammenarbeit wie dies zum Beispiel im Kanton Zürich mit dem im Amt für Justizvollzug integrierten Psychiatrisch-Psychologischen Dienst möglich ist. Wie das Beispiel im Kanton Zürich zeigt, ist selbst mit einem integrierten forensisch-psychiatrischen Dienst die ärztliche Unabhängigkeit in keiner Weise tangiert.

#### **dd) Reporting, Kommunikation**

Mit dem Konzept „Vollzugscontrolling innerhalb des Berner Vollzugs“ vom 23. Juli 2010 werden vollzugsrelevante Ereignisse und Daten systematisch erfasst und auf allen Stufen zugänglich gemacht (z.B. Fluchten, Entweichungen, Hungerstreik, strafbare Handlungen von Insassen, Brandfälle usw.). Damit werden einerseits eine zeitgerechte und zweckmässige Orientierung und Beurteilung innerhalb des Amts FB und auch der Direktion POM und andererseits eine aktive Orientierung der Öffentlichkeit ermöglicht. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt sodann gemäss dem „Grundkonzept für die Information der Öffentlichkeit bei aussergewöhnlichen Vollzugsereignissen im Geschäftsbereich FB“ vom 26. Januar 2010.

#### **ee) Risikobeurteilungen**

Eine zentrale und ständige Frage und auch Herausforderung der Arbeit im Straf- und Massnahmenvollzug ist die verlässliche Einschätzung von Rückfallrisiken und damit verbunden die Frage nach den Fertigkeiten, welche für diese prognostische Arbeit notwendig sind. Es gibt zurzeit verschiedene Prognoseinstrumente zur Beurteilung des Rückfallrisikos von Straftätern. Ein Instrument, welches sich im deutschsprachigen Raum zusehends als Standard etabliert ist das Instrument „FOTRES“, welches im Rahmen des Psychiatrisch-Psychologischen Diensts des Amts für Justizvollzug im Kanton Zürich entwickelt wurde. Die Anwendung dieses Instruments setzt eine entsprechend spezifische Weiterbildung voraus. Darüber hinaus steht mit dem sogenannten „Dittmann-Katalog“ ein einfaches Instrument zur Einschätzung allfälliger Risiken zur Verfügung. Dieses Instrument gilt im Rahmen des Nordwest- und Inner-schweizer Konkordats als Standard. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass zurzeit vier Kantone unter der fachlichen Federführung des Amts für Justizvollzugs des Kantons Zürich (sowie St. Gallen, Thurgau und Luzern) an der Einführung des „Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS)“ arbeiten. Dieses Konzept verfolgt das Ziel, einheitliche, durchgehende Arbeitsprozesse zu etablieren, welche die Tätigkeiten der am Vollzug beteiligten Disziplinen über die verschiedenen Vollzugsphasen hinweg so organisiert und steuert, dass sie sich an klaren Wirkungsprinzipien orientieren – dies mit einem klaren und zentralen Fokus auf eine risikoorientierte Fallführung. Das Konzept „ROS“ hat somit einen gesamtheitlichen Fokus und zielt nicht isoliert auf die Täterarbeit im Rahmen einer Anstalt oder auf der Ebene einer Vollzugsbehörde.

Im Rahmen des Amts FB wird mit zurzeit mit verschiedenen Instrumenten gearbeitet, bzw. es ist den einzelnen Anstalten sowie der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (insbesondere dem Spezialdienst) überlassen, mit welchen Instrumenten gearbeitet wird. Dies bedeutet, dass punktuell mit dem Instrument FOTRES, mit dem Dittmann-Katalog sowie mit anderen Instrumenten (z.B. St. Johannsen: HCR-20) gearbeitet wird. Sodann arbeiten die Anstalten Hindelbank zurzeit an einem eigenen Konzept „ROS“ und auch die Anstalten Thorberg verfügen unter dem Titel „ROS“ wiederum über ein eigenes Konzept in dessen Rahmen vorab mit dem Dittmann-Katalog gearbeitet wird. Schliesslich arbeiten die Anstalten Witzwil unter anderem mit einem Instrument zur Erhebung der Potentiallandschaft eines Insassen – einem Instrument, welches jedoch keine spezifische Risikooptik aufweist. Obwohl die einzelnen Konzepte der Genehmigung des Amtsvorstehers bedürfen, fehlt es insgesamt an einem übergreifenden Konzept der Anwendung von Risikobeurteilungs-Instrumenten – wie auch an deren Schulung. Es stellt sich die Frage, ob dies nicht im Sinne eines stringenten Einzelfall-Risikomanagements, welches

immer eine anstaltsintern und anstaltsübergreifend interdisziplinäre Aufgabe darstellt, zumindest mittelfristig anzustreben wäre. Damit könnten auch einheitliche Standards z.B. für Therapieberichte, Prognose-Gutachten formuliert werden. Dazu ist anzumerken, dass das Amt FB beabsichtigt hatte, sich am oben erwähnten Projekt „ROS“ zu beteiligen, wobei dieses seitens des Bundesamts für Justiz nicht mehr zugelassen wurde. Als vorläufiges Resultat wählte das Amt FB in der Folge den Weg der „Insellösungen“ entsprechend den vor Ort jeweils vorhandenen Ansätzen zur Beurteilung von Risiken. Nach Vorliegen der Evaluation des Projekts „ROS“ der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau und Luzern, beabsichtigt das Amt FB eine amtsinterne Vereinheitlichung der Konzepte und Instrumente zur Risikobeurteilung.

#### **d) Infrastrukturmanagement**

Einer der zentralen Faktoren für die Gewährleistung von Sicherheit sind funktionierende technische Anlagen und Bauten, welche dem Sicherheitsbedarf der jeweiligen Vollzugsform (offen, geschlossen) und dem Sicherungsbedarf der Insassen entsprechen. Das Gesamtmanagement der Gebäudestrukturen und der technischen Anlagen erfolgt gestützt auf entsprechende Bedarfsmeldungen der Anstalten und Gefängnisse über den Stabsdienst des Amts FB in enger Zusammenhang mit den Institutionen sowie in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern. In technischer Hinsicht sind die Anstalten und Gefängnisse grundsätzlich auf einen guten Stand. Die Anlagen werden ständig überprüft und gewartet und soweit nötig erneuert. Es sind vorliegend keine Unregelmässigkeiten bekannt geworden, welche auf mangelnde technische Anlagen zurück zu führen wären. Die bauliche Situation ist jedoch bei verschiedenen Anstalten und Gefängnissen unter Sicherheitsgesichtspunkten schwierig. Die historischen Bauten in Hindelbank und Burgdorf wie auch teilweise auf dem Thorberg sowie die engen Verhältnisse in Bern und Biel setzen einer optimalen baulichen Sicherheit (sehr enge) Grenzen. Dies zwingt schon seit Jahren zu Kompromissen zu Lasten einer optimalen Sicherheit. In baulicher Hinsicht besteht daher in verschiedenen Anstalten und Gefängnissen Optimierungsbedarf. Dabei erweisen sich unter anderen folgende Faktoren aus der Perspektive der Sicherheit als heute problematisch:

- Alte historische Gebäude, welche teilweise unter Denkmalschutz stehen (so z.B. Hindelbank, St. Johannsen) schränken eine optimale Umsetzung der Sicherheitsbedürfnisse ein oder sind nur mit erheblichen Kosten auf die heutigen Bedürfnisse anzupassen.
- Die Durchmischung des Geländes mit öffentlicher Nutzung (z.B. Witzwil) oder die Zugänglichkeit der Anstaltsstrukturen für Aussenstehende (z.B. St. Johannsen) stellen generelle Sicherheitsrisiken dar.
- Ein einfacher Zutritt zur Aussenhaut des Gefängnisses oder zur wenig geschützten Loge (z.B. Burgdorf, Moutier, Thun) oder eine zu offene Gestaltung des Eingangsbereichs (z.B. Bern) bieten Sicherheitsrisiken.

Das Amt FB und seine Anstalten und Gefängnisse hat auf einige dieser Mängel bereits reagiert, und es sind verschiedene bauliche Projekte vorgesehen, in Planung oder vor der Realisierung: Neubau RG Burgdorf, Umsetzung des Sicherheitskonzepts und damit der 3-Zonen-Sicherheit in Witzwil, Umsetzung des Gebäudekonzepts in Witzwil, Gesamtplanung Hindelbank, Umbau Eingangsbereich RG Bern sowie Optimierung des Gefängniszugangs in Moutier. Für St. Johannsen ist ebenfalls eine Gebäudenutzungsstudie geplant und die Anstalt hat die bauliche Sicherheit und den entsprechenden Optimierungsbedarf analysiert. Die Sicherstellung einer optimalen baulichen Sicherheit bleibt für die Anstalten und Gefängnisse im Amt FB eine Herausforderung – nicht zuletzt, da angesichts der alten Gebäudesubstanzen de-



ren Optimierung nur mit einem sehr hohen Mitteleinsatz bzw. nur mit zahlreichen Kompromissen realisierbar ist.

#### **e) Einzelthemen**

Auf Stufe Amt FB bestehen sodann Regelungen zu einzelnen sicherheitsrelevanten Themenbereichen. Diese Themen und Regelungen sind hier der Vollständigkeit halber erwähnt:

- Bestimmungen zum Umgang mit Unterhaltungselektronik, Hard- und Software (IT) sowie Speichermedien im Geschäftsbereich Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern vom 26. September 2008;
- Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit in den Gefängnissen des Kantons Bern und der Bewachungsstation am Inselspital Bern (Zellenöffnung und –kontrolle, Beaufsichtigung, Verlegungen) vom 27. Juni 2007;
- Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit im Transportdienst (Fahrzeugzellenöffnung, Fahrzeugpannen, Kontrolle und Beaufsichtigung bei Übernahme/Übergabe von Eingewiesenen, Zwangsmassnahmen) vom 4. Juli 2008;
- Bestimmungen über den Einsatz von chemischen Reizstoffen (Pfefferspray und Jet Protector/JPX) und des Polizei-Mehrzweckstockes/PMS vom 5. Mai 2004.

#### **4.4. Risikomanagement Stufe Konkordatsanstalten und Regionalgefängnisse**

Weitere Anhaltspunkte für den Umgang mit dem Thema Sicherheit sind das Vorhandensein und die Qualität von Instrumenten, Konzepten, Standards, Regelungen, welche das Thema Sicherheit behandeln oder beeinflussen. Zu diesem Zwecke wurden die in den einzelnen Konkordatsanstalten und Regionalgefängnissen vorhandenen Grundlagen (vgl. Erhebungsbogen in Anhang 4) nach folgender Struktur erhoben (vgl. dazu Risikofelder in Ziffer 4.1.b):

1. Präventive Instrumente, Massnahmen
  - a) Organisation, Abläufe, Kultur
  - b) Insassen
  - c) Mitarbeitende
  - d) Besucher
  - e) Gebäude, technische Anlagen
2. Management von Vorfällen
3. Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung

Die von den Anstalten und Regionalgefängnissen aufgeführten und vorgelegten Dokumentationen und Dokumente wurden nach folgenden Kriterien gesichtet:

- Sicherheitsfokus
- Vollständigkeit (sind alle Risikofelder abgedeckt)?
- Kompaktheit, Vermittelbarkeit, Zugänglichkeit
- Aktualität

## a) Witzwil

Die Sichtung der Dokumentation ergibt folgendes Bild:

<b>Sicherheitsfokus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klarer Fokus auf Sicherheitsthematik, umfassendes Sicherheitskonzept vorhanden</li> </ul>
<b>Vollständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr hoch</li> </ul>
<b>Kompaktheit, Ver-mittelbarkeit, Zu-gänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gesamtheit aller Dokumente wirkt sehr kompakt;</li> <li>• Die Zugänglichkeit für die Mitarbeitenden ist vorhanden (Papier, gemeinsames Laufwerk; Intranet jedoch erst im Aufbau);</li> <li>• Die Menge der Dokumente und Regelungen stellt hohe Anforderungen an den Einzelnen in Bezug auf Übersicht und Gültigkeit.</li> </ul>
<b>Aktualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr hoch, die gesichteten Dokumente sind alle in den letzten ca. drei Jahren entstanden</li> </ul>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	Die Anstalten Witzwil verfügen über ein umfassendes, aktuelles und konzises Regelwerk, mit welchem die Sicherheitsthematik einen klaren Fokus und Stellenwert einnimmt. Das umfassende Sicherheitskonzept 2010 hat einen hohen Standard.

### aa) Zur Organisationsentwicklung

In den Anstalten Witzwil werden Freiheitsstrafen im offenen Vollzug durchgeführt. Wie vorne in Ziffer 2.1. lit. a) gesehen ist die offene Vollzugsform eine der vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Vollzugsformen für Freiheitsstrafen. Die im Jahre 2007 durchgeführte Organisationsanalyse machte deutlich, dass insbesondere das Sicherheitssystem der Anstalten Witzwil Lücken aufwies. Die Sicherheitsthematik war zum damaligen Zeitpunkt nicht ein Hauptfokus der Anstalt. Dies zeigte sich darin, dass es kein speziell ausgebildetes und spezialisiertes Sicherheitspersonal gab, welches inhaltlich und zeitlich umfassend für Sicherheitsbelange verantwortlich war. Weiter ist zu beachten, dass die offenen Anstalten Witzwil ein sehr grosses Gelände und zahlreiche Gebäude umfassen, welche auf diesem Gelände teilweise sehr dezentral stehen. Die Durchmischung mit der Öffentlichkeit ist angesichts dieses Geländes sehr gross. Dadurch ist aber das Anstaltareal kaum lückenlos kontrollierbar. Die Gefahr, dass unerlaubte Kommunikationsmittel, Drogen und Alkohol auf das Gelände gelangen, ist gross. Die vorne in Ziffer 4.1. lit. e) zum offenen Vollzug formulierten Charakteristika treffen für die Anstalten Witzwil daher besonders zu.

Die im Anschluss an die Organisationsanalyse einsetzende Organisationsentwicklung hat im Bereich Sicherheit zu wesentlichen Änderungen bzw. Neuerungen geführt, u.a. sind dies:

- Die Einsetzung eines vorher in dieser Art nicht vorhandenen uniformierten und professionellen Sicherheitsdiensts, welcher von einem Sicherheitsfachmann geleitet wird. Im Gegensatz zur früheren Regelung, wonach das Personal der Nachtwache auch nur nachts eingesetzt wurde und damit den Tagesbetrieb nicht kannte, arbeitet der neue Sicherheitsdienst heute in drei Schichten, d.h. jeder Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes kennt die Anstalt bei Tag wie auch bei Nacht.
- Die Erarbeitung eines umfassenden Sicherheitskonzepts mit der Schaffung von drei differenzierten Sicherheitszonen (gesicherte Zone, kontrollierte Zone, überwachte Zone).
- Die Erarbeitung eines umfassenden Gebäudekonzepts.



Es ist naheliegend, dass mit einer derart umfassenden Veränderung der Strukturen und Regelung der Anstalten Witzwil auch erhebliche Veränderungen bei den Anforderungen und Stellenprofile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verbunden sind. Dieser Umstand wie auch die Einführung zuvor nicht existenter und nun klar definierter und notwendiger Führungsinstrumente und Führungsprozesse, welche eine gezielte Gesamtführung der Anstalten erlauben, erfährt nicht nur Zustimmung durch die von diesen Veränderungen direkt Betroffenen. Umfassende Veränderungen in der Organisation wie diejenige in den Anstalten Witzwil bedeuten unter anderem Verlust von Privilegien, lokaler Macht und Autonomie oder einfach Verlust von Gewohntem. Dies erzeugt Widerstand. Im vorliegenden Fall führte dies zu verschiedenen Unmutsäusserungen von Mitarbeitenden – nicht zuletzt auch gegenüber den Medien (vgl. z.B. Berner Zeitung vom 19. Dezember 2008).

Es ist festzuhalten, dass die Organisationsentwicklung und damit die Professionalisierung und der damit verbundene Kulturwandel der gesamten Anstalten Witzwil angesichts der Resultate der Analyse aus dem Jahre 2007 insgesamt aber auch besonders in Bezug auf die Sicherheitsthematik als absolut richtig und notwendig wie auch als dringlich bezeichnet werden müssen. Diese Einschätzung wird nicht nur vom Amtsvorsteher FB sondern auch vom Präsidenten der Fachkommission der Anstalten Witzwil klar geteilt. Das Vorgehen des Direktors im Rahmen des notwendigen Veränderungsprozesses war zweifelsohne zügig und fordernd. Die vom Direktor gewählte Methodik und Sprache war zudem ungewohnt. Dies alles überforderte verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, und sie fühlten sich unter Umständen mit ihren Anliegen nicht verstanden bzw. ihre bisherige Tätigkeiten als nicht genügend wertgeschätzt. Dass das Tempo und die Intensität der Veränderungen hoch oder partiell sogar zu hoch waren und dass möglicherweise eher zu wenig Rücksicht auf einen „sanften“ Anschluss an die bisherigen Traditionen genommen wurde, sind vorliegend die einzigen eher problematischen Faktoren an dem Veränderungsprozess. Es wird daher nach Abschluss der Organisationsentwicklung wichtig sein, die neuen Standards und Strukturen sorgfältig zu konsolidieren, eine gewisse „Entschleunigung“ der Veränderungen anzustreben und insgesamt dem Personal die Möglichkeit zu geben, sich an neue Abläufe, Standards und Begrifflichkeiten zu gewöhnen.

## **bb) Zu den Vorwürfen in den Medien**

Im September 2009 berichtete der „Sonntags-Blick“ über unhaltbare Zustände in den Anstalten Witzwil. In diesem Artikel wird der Strafanstalt vorgeworfen, es gäbe einen regen Drogenhandel, Besuche könnten unkontrolliert empfangen und die Insassen hätten ungehinderten Zugang zum Internet wie auch zu Mobiltelefonen. Dazu ist folgendes festzuhalten: Diese Vorwürfe basieren auf Informationen eines nicht bekannten Insassen. Die Informationen wurden seitens des „Sonntags-Blicks“ nicht verifiziert sondern ungefiltert publiziert, als Tatsachen dargestellt und mit den anderweitig bekannt gewordenen Unzufriedenheiten von Mitarbeitenden aufgrund des laufenden Veränderungsprozesses vermischt. Damit verbunden wurde die Strafanstalt mit dem Etikett „Kuschelknast“ versehen. In der Folge übernahmen weitere Medien diese Vorwürfe ungeprüft, welche wiederum in den vorne in Ziffer 1.1. erwähnten parlamentarischen Eingaben aufgenommen wurden. Es ist festzuhalten, dass die publizierten Vorwürfe sehr allgemein gehalten sind. Es liegen keinerlei konkrete zeitliche und inhaltliche Angaben zu bestimmten Vorfällen vor – auch nicht darüber, wer in welcher Form involviert gewesen sein könnte. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde geprüft, welche entsprechenden Vorfälle im Zeitraum der Jahre 2000-2009 rekonstruierbar sind.

### ***Verstösse gegen die Anstaltsordnung:***

Im zu untersuchenden Zeitraum lassen sich folgende Regelverstösse gegen die Anstaltsordnung im Zusammenhang mit dem Besitz von unerlaubten Gegenständen (z.B. Mobiltelefonen) und im Zusammenhang mit dem Besitz, Handel, Konsum von Alkohol, Drogen oder auch Medikamenten feststellen:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Besitz unerlaubter Gegenstände (z.B. Mobiltelefone)	26	18	20	24	14	17	31	9	11	3
Besitz, Handel, Konsum von Alkohol, Drogen, Medikamenten	124	146	85	77	89	157	100	84	71	73
<b>Total Fälle pro Jahr</b>	150	164	105	101	103	174	131	93	84	76

### **Neue Delinquenz:**

Im Zusammenhang mit Handel, Besitz, Konsum von Betäubungsmitteln innerhalb der Strafanstalten Witzwil mussten in den Jahren 2000-2009 wegen erneuter Delinquenz insgesamt 23 Strafverfahren eröffnet werden bzw. wurden neue strafrechtliche Sanktionen ausgesprochen. Das diesbezügliche Bild präsentiert sich wie folgt:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Neue Delinquenz wegen Besitz, Handel, Konsum von Drogen innerhalb der Anstalten Witzwil	3	1	3	1	4	2	1	4	1*	3
<b>Total neue Strafen/Verfahren 2000-2009</b>										<b>23</b>

\* vgl. Der Bund vom 23. November 2010: „Organisierter Kokainhandel per Handy aus Witzwil“

Die Anzahl der jährlich zu ahndenden Regelverstösse im Zusammenhang mit unerlaubten Gegenständen und verbotenen Substanzen ist jeweils recht hoch, wobei sie in den letzten drei Jahren im Vergleich zu früheren Jahren deutlich abgenommen hat. Das Ziel wird sein, diese Zahl durch weiter verbesserte Kontrollen und ein verbessertes internes Zusammenspiel weiter zu senken.

Es stellt sich die Frage, ob die in keiner Weise spezifiziert vorgebrachten Vorwürfe über die oben dargestellten Fälle hinaus auf eine Dunkelziffer abzielen oder Regelverstösse zum Gegenstand haben, welche seitens der Anstaltsleitung oder auch seitens der Justiz geahndet wurden. Dunkelziffer bedeutet diejenigen Ereignisse, die den verantwortlichen Organen nicht zur Kenntnis gelangen und damit auch nicht sanktioniert werden können. Eine Dunkelziffer oder ein Dunkelfeld kann methodisch nur durch Schätzungen, Befragungen oder Beobachtungen „erhellt“ werden. Dazu ist festzuhalten, dass sich aufgrund der geführten Gespräche und der gesichteten Dokumente keine gefestigten Anhaltspunkte ergeben haben, wonach sich nebst den bereits bekannten und oben dargestellten Vorfällen noch weitere Vorfälle in genügender Weise konkretisieren liessen. Dies bedeutet nicht, dass es darüber hinaus nicht tatsächlich eine Dunkelziffer gibt. Dazu ist auf die bereits vorne in lit. aa skizzierte Empfindlichkeit der Strafanstalt in Bezug auf verbotene Substanzen, verbotene Gegenstände oder verbotene Kontakte und Kommunikation und die mit der Anstaltsanlage verbundene Unmöglichkeit der lückenlosen Kontrolle des gesamten Areals zu allen Zeitpunkten hinzuweisen. Darüber hinaus lassen die vorne in lit. aa dargestellten Resultate der Organisationsanalyse in Bezug auf die Lücken im Sicherheitssystem und in Bezug auf

den nicht prioritären Sicherheitsfokus vermuten, dass es nebst den bekannten Vorfällen noch weitere, nicht konkret bekannte Ereignisse gegeben haben könnte.

Die Frage, ob eine Anstalt die in ihrem Rahmen sich ereignenden Verfehlungen auch tatsächlich wahrnimmt ist nicht zuletzt eine Frage der Qualität der Sicherheitskonzeption und des internen Zusammenspiels wie auch eine Frage der Haltung und Achtsamkeit gegenüber sicherheitsrelevanten Themen (vgl. vorne Ziffer 4.1.). Grundsätzlich lässt sich dazu feststellen, dass die Anstalten Witzwil bei bekannt gewordenen Verfehlungen nicht untätig sind (vgl. Tabellen oben). Zudem ist zu beachten, dass die Sicherheitskonzeption wie oben (lit. aa) dargestellt in den vergangenen zwei Jahren markant professionalisiert worden ist und weiter professionalisiert wird und der Sicherheitsthematik eine deutliche höhere Priorität eingeräumt wird. Zudem wurden neue klare und detaillierte Regelungen zum Umgang mit Unterhaltungselektronik sowie zur Kontrollen der Insassen, der Besucher und des Geländes usw. erarbeitet. Die in den letzten Jahren getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit sind allesamt wichtig und richtig. Sie sind zweifelsohne geeignet, eine allfällige Dunkelziffer von unerwünschten Vorfällen zu minimieren. Ein Zeichen dafür, dass diese Massnahmen bereits greifen, könnten die in den letzten zwei Jahren schon leicht gesunkenen Disziplinierungsfälle Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen wird mit Blick nach vorne laufend – auch im Zusammenspiel mit der Amtsleitung – überprüft werden müssen. Auf der anderen Seite sind die Strafanstalten Witzwil aber auch darauf angewiesen, dass sie über allfällige Verfehlungen, welche der Polizei und Justiz bekannt geworden sind, rechtzeitig in Kenntnis gesetzt wird. Die Polizei- und Militärdirektion weist in diesem Zusammenhang auf einen nicht lückenlos befriedigenden Informationsfluss hin, was aber auch eine wichtige Voraussetzung für die Anstalten sei, das interne Kontrollsystem laufend zu verbessern.

### cc) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats

Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat verfügt über formulierte und vereinbarte Standards für die Durchführung des offenen Strafvollzugs. Die Überprüfung der Standards per 1. Januar 2010 hat ergeben, dass die Standards grundsätzlich erfüllt werden. Eine Ausnahme betrifft den Personalbestand im Sicherheitsdienst gemessen an der Anzahl der Insassen. Die Standards verlangen, dass sich bei über 161 Insassen mindestens 4 Mitarbeitende in der Anstalt aufhalten, in Witzwil sind nachts jedoch nur 3 Mitarbeiter vor Ort.

### b) Massnahmenzentrum St. Johannsen

Die Sichtung der Dokumentation ergibt folgendes Bild:

<b>Sicherheitsfokus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherheitsfokus grösstenteils vorhanden</li> <li>• Sicherheitskonzept für die geschlossene Beobachtungs- und Triagestation</li> <li>• Handbuch Sicherheitsdienst (Organisation usw.)</li> <li>• Kein umfassendes Sicherheitskonzept vorhanden</li> </ul>
<b>Vollständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gute Vollständigkeit, durch das Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ sind verschiedene Regelungen in Arbeit</li> </ul>
<b>Kompaktheit, Vermittelbarkeit, Zugänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gesamtheit aller Dokumente wirkt sehr kompakt und stringent;</li> <li>• die Zugänglichkeit für die Mitarbeitenden ist über das Intranet gewährleistet</li> </ul>

<b>Aktualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr hoch, die gesichteten Dokumente sind alle in den letzten Jahren entstanden</li> </ul>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	<p>Das Massnahmenzentrum St. Johannsen verfügt über ein aktuelles und konzises Regelwerk und insbesondere über ein systematisiertes Qualitätsmanagementsystem. Das laufende Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ wird die Sicherheitsthematik verstärkt fokussieren und das Regelwerk und Instrumentarium aktualisieren und vervollständigen.</p>

#### **aa) Zum laufenden Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“**

Auf Grund des Vorfalles vom August 2009 (vgl. vorne Ziffer 1.1.) erteilte Regierungsrat Käser den Auftrag für ein Projekt zur umfassenden Analyse der Sicherheitsstandards des Massnahmenzentrums und zur Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Massnahmen. Dieses Projekt umfasst insbesondere alle insassenrelevanten Abläufe sowie die Bauten und Technik aber auch Handlungsfragen. Der Projektauftrag hält sodann fest, dass das Konzept des offenen Massnahmenvollzugs bestehen bleibt und eine sukzessive mithin schleichende Annäherung an einen geschlossenen Vollzug vermieden werden soll. Das Massnahmenzentrum ist aufgrund seiner Offenheit und der Durchmischung mit Besuchern verletzlich für Missbräuche seitens der Insassen (vgl. vorne Ziffer 4.1. lit. e zur Charakteristika des offenen Vollzugs). Zudem stellen die historischen Gebäude und ihre Anordnung zusätzliche Anforderungen an die Sicherheit bzw. setzen Sicherheitsbemühungen auch gewisse Schranken. Im Rahmen dieses Projekts sind verschiedene Schwachstellen in den Abläufen wie auch in Bezug auf die Geländesicherheit identifiziert worden. Gleiches gilt insbesondere für den Umgang mit der Fischereizone der Anstalt. Das Projekt ist in seiner Gesamtheit zweifelsohne sehr sinnvoll. Die Sensibilität für die Sicherheitsthematik wird dadurch zweifelsohne gefördert. Was im Projekt im Moment eher noch fehlt, ist der Einbezug des Einzelfallmanagements über die Anstalt hinaus (z.B. ASMV/Spezialdienst). Der Einbezug des internen Sicherheitsdiensts in das Projekt ist sodann sehr sinnvoll – damit können dessen Erfahrungen und Kenntnisse verstärkt in die Ausgestaltung des Alltags mit den Insassen einbezogen werden. Das Projekt stellt in seiner Gesamtheit ein wichtiges Element dar, die öffentliche Sicherheit künftig in einem verbesserten Masse zu gewährleisten.

#### **bb) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats**

Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat verfügt über formulierte und vereinbarte Standards für die Durchführung des offenen und geschlossenen Massnahmenvollzugs. Die Überprüfung der Standards im März 2010 hat ergeben, dass bis auf eine Ausnahme alle Standards im Massnahmenzentrum St. Johannsen erfüllt werden. Die Ausnahme betrifft die Anforderungen an die psychiatrisch-psychologische Versorgung. Diese werden in Bezug auf das verlangte explorative Eintrittsgespräch innert 14 Tagen nach Eintritt nur teilweise und in Bezug auf die reguläre Versorgung mit Einzeltherapien in wöchentlicher Frequenz mangels Personalressourcen – mithin in einem zentralen Leistungsbereich - nicht erfüllt.

#### **cc) Zum Sicherheitsdienst**

Das Massnahmenzentrum St. Johannsen verfügt über einen professionellen Sicherheitsdienst. Dessen Einsatz und Organisation ist im Handbuch Sicherheitsdienst klar definiert. Angesichts des umfassenden

Pflichtenhefts des Sicherheitsdienstes – inklusive Kanzleidienst und Transporte – erscheint die aktuelle personelle Besetzung eher als zu gering. Die vielfältigen Aufgaben führen dazu, dass punktuell wie auch während einer Phase in der Nacht nur noch ein Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes auf dem Gelände ist. In Notfällen ist jedoch ein Mann kein Mann – ein sofortiges direktes Intervenieren ist nicht möglich.

### c) Anstalten Thorberg

Die Sichtung der Dokumentation ergibt folgendes Bild:

<b>Sicherheitsfokus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klarer Sicherheitsfokus</li> <li>• Kein eigentliches Sicherheitskonzept aber ein „Handbuch Sicherheit“ als Teil des Betriebshandbuchs</li> </ul>
<b>Vollständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gute Vollständigkeit</li> </ul>
<b>Kompaktheit, Vermittelbarkeit, Zugänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Regelwerk erscheint insgesamt kompakt</li> <li>• Keine einheitliche Systematik, Regelwerk ist auf verschiedene Ordner aufgeteilt, neue Themen werden in anderen „Gefässen“ behandelt</li> <li>• Physischer Zugang zu Regelwerk ist gewährleistet, jedoch keine elektronische Verfügbarkeit</li> </ul>
<b>Aktualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Aktualität ist grundsätzlich gut. Jedoch stammen das Anstaltskonzept aus dem Jahre 1997 und das Betriebshandbuch aus dem Jahre 1998.</li> </ul>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	Die Anstalten Thorberg verfügen über ein umfassendes, komplettes Regelwerk.

### aa) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats

Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat verfügt über formulierte und vereinbarte Standards für die Durchführung des geschlossenen Strafvollzugs. Diese Standards wurden per 1. Januar 2010 überprüft. Im Wesentlichen erfüllen die Anstalten Thorberg die formulierten Standards, jedoch besteht beim definierten Standard Personalschlüssel ein Verhältnis von 1.4 zu 1 (Verhältnis Insassen zu Personal) auch nach Einführung der neuen Therapieabteilung mit 1.57 zu 1 ein leichter Rückstand.

### bb) Zum Sicherheitsdienst

Die Anstalten Thorberg verfügen noch über einen getrennten Sicherheitsdienst: einen Tag-Sicherheitsdienst und einen Nacht-Sicherheitsdienst. Der Nacht-Sicherheitsdienst arbeitet tagsüber nie, der Tag-Sicherheitsdienst nur in Notfällen nachts. Die Vernetzung erfolgt mittels Übergaberapporten; weitere vernetzende Elemente sind aus der Dokumentation der Anstalten nicht ersichtlich. Damit besteht eine gewisse Gefahr, dass zumindest ein Teil der Sicherheitsfachleute nicht über umfassende Kenntnisse und Erfahrungen über den Anstaltsbetrieb und über die Insassen verfügt und dass ein derartiges Einsatzsystem eher personenbezogen denn betriebsbezogen ausgestaltet ist – d.h. dass es eher den Wünschen der Mitarbeitenden und nicht den aktuellen Betriebsbedürfnissen entspricht. Im Weiteren verfügt der gesamte Sicherheitsdienst eher über zu geringe Ressourcen. Die in der Finanzplanung vorgesehenen zusätzlichen Stellen im Sicherheitsdienst sind zweifelsohne notwendig.

#### d) Anstalten Hindelbank

Die Sichtung der Dokumentation ergibt folgendes Bild:

<b>Sicherheitsfokus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• übergreifendes Sicherheitskonzept in Arbeit</li> <li>• Sicherheitsfokus soweit notwendig vorhanden</li> </ul>
<b>Vollständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gute Vollständigkeit</li> </ul>
<b>Kompaktheit, Vermittelbarkeit, Zugänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Regelwerk ist kompakt</li> <li>• Einheitliche Systematik, Erscheinungsbild</li> <li>• Das Regelwerk ist für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter elektronisch verfügbar und gut zugänglich</li> </ul>
<b>Aktualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Regelwerk ist grundsätzlich aktuell,</li> </ul>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	Die Anstalten Hindelbank verfügen über ein umfassendes, komplettes und aktuelles Regelwerk.

#### aa) Zu den Standards des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats

Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat verfügt über umfassende formulierte und vereinbarte Standards für die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs an Frauen. Die Anstalten Hindelbank erfüllen bis auf eine Ausnahme alle Standards. In baulicher Hinsicht vermag die heutige Situation den Sicherheitsanforderungen nicht zu genügen. Gleiches gilt für die Hochsicherheitsabteilung. Die Anstalten Hindelbank sind aufgrund ihrer Offenheit verletzlich für Missbräuche seitens der Insassinnen (vgl. vorne Ziffer 4.1. lit. e zur Charakteristika des offenen Vollzugs), selbst wenn – wie die Statistiken vorne in Ziffer 4.2. zeigen – Insassinnen weniger zu Missbräuchen neigen als Insassen. Insbesondere die historischen Gebäude und ihre Anordnung stellen hohe Anforderungen an die Sicherheit bzw. setzen Sicherheitsbemühungen auch erhebliche Schranken. Die laufende Gesamt-Gebäudeplanung erscheint daher absolut notwendig.

#### bb) Zum Sicherheitsdienst

Die Anstalten Hindelbank verfügen über einen professionellen Sicherheitsdienst. Dessen Einsatz und Organisation ist definiert. Angesichts des umfassenden Pflichtenhefts des Sicherheitsdienstes – inklusive Zentrale und Transporte – erscheint die aktuelle personelle Besetzung eher als zu gering. Die vielfältigen Aufgaben führen dazu, dass punktuell nur noch ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des Sicherheitsdienstes auf dem Gelände ist. Nachts wird zudem nur ein Sicherheitsmitarbeiter mit Hund eingesetzt – letzterer anstelle eines weiteren Mitarbeiters.

#### e) Regionalgefängnisse

Die Leistungsaufträge der Regionalgefängnisse unterscheiden sich von denjenigen der vier Konkordatsanstalten grundlegend. Der Hauptfokus der Regionalgefängnisse ist die Durchführung der Untersuchungshaft. Sie sind definitionsgemäss geschlossene Einrichtungen, worin die Insassen den grössten Teil der Zeit in ihrer Zelle zu verbringen haben. Die gesichteten Dokumentationen der Regionalgefängnisse werden zusammenfassend betrachtet.



<b>Sicherheitsfokus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Sicherheitsfokus ist bei allen RG gut ausgeprägt.</li> <li>• Eigentliche übergreifende Sicherheitskonzepte sind nicht vorhanden und bei RG nur bedingt nötig. Mit den vorhandenen Regelungen sind die Mitarbeitenden aber in der Lage schwierige Situationen zu bewältigen</li> </ul>
<b>Vollständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsätzlich erscheinen die Regelwerke gemessen an den lokalen Bedürfnissen (Grösse des Betriebs) als vollständig</li> </ul>
<b>Kompaktheit, Vermittelbarkeit, Zugänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kompaktheit ist unterschiedlich, einzelne Regelwerke haben sich organisch entwickelt andere sind weitgehend systematisiert.</li> <li>• Thun und Bern verfügen über ein Intranet, über welches alle Regelungen für alle gut zugänglich sind, Biel arbeitet mit Personal- und anderen Ordnern und Burgdorf verfügt über Ordner sowie eine EDV-Ablage.</li> </ul>
<b>Aktualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Aktualität ist bei allen adäquat bis sehr gut.</li> </ul>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	<p>Alle RG sind bemüht, ihre Regelwerke für ihre Bedürfnisse auszugestalten und aktuell und soweit nötig vollständig zu halten. Da die RG zu wesentlichen Teilen gleiche oder ähnliche Aufgabenstellungen haben, besteht in Bezug auf Regelungen ein gewisses Vereinheitlichungspotential oder zumindest ein Abstimmungspotential (auch hinsichtlich Systematik, Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der Begriffe).</p>

### Sicherheitsthemen

Auf Grund der durchgeführten Gespräche und Augenscheine ergeben sich verschiedenen Sicherheitsthemen, denen besondere Beachtung zu schenken ist bzw. besondere Beachtung geschenkt wird:

RG Bern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Zahl an Eintritten und Insassenbewegungen pro Jahr (ca. 11'000), hohe Konzentration von Insassen mit Problemen (gesundheitlich, psychisch, Drogen usw.);</li> <li>• Ungenügende Sicherheit im Eingangsbereich (Schleuse, einfacher Zugang ins Innere);</li> <li>• Personalressourcen sind knapp: teilweise ist ein Mitarbeiter auf einer Etage alleine mit 33 Insassen.</li> </ul>
RG Thun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfacher Zugang von aussen zu Gebäude, Loge wenig geschützt</li> </ul>
RG Biel/Moutier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personaleinsatz nachts: Biel teilweise nur 1 Mitarbeiter, Moutier: ständig 1 Mitarbeiter;</li> <li>• RG Biel: Mitteltrakt des Gebäudes ist ein Holzbau, d.h. erhöhte Brandgefahr, höheres Ausbruchsrisiko;</li> <li>• RG Moutier: Der Zutritt zur Einstellhalle ist unbemerkt möglich, Zugang zum Gefängnis zu wenig gesichert; Besucher- und Insassenbereich sind ungenügend getrennt.</li> </ul>
RG Burgdorf/BG Fraubrunnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zutritt bis zur Aussenhaut der Gefängnisse ungehindert möglich (vgl. Schlosshof Burgdorf mit verschiedenen gesellschaftlichen Anlässen, wie z.B. Hochzeiten, Museumsbesucher usw.);</li> <li>• Medizinische Interventionen nur ausserhalb des gesicherten Bereichs möglich;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine durchgehende Aufsicht und Betreuung, Nachtdienst: nur 1 Mitarbeiter für beide Betriebe;</li> <li>• Ausbruchsrisiko insgesamt relativ hoch.</li> </ul>
--	--

#### 4.5. Kultur im Umgang mit der Thematik Sicherheit

##### a) Die Bedeutung der Kultur im Zusammenhang mit der Sicherheitsthematik

Wie bereits vorne in Ziffer 4.1. lit. d) dargestellt ist Sicherheit nicht allein ein Ergebnis organisatorischer, baulicher und technischer Vorkehrungen und Massnahmen. Das menschliche Tun ist ein ebenso entscheidender Faktor. Das Tun ist dabei von Haltungen und Einstellungen der Leitungspersonen und auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geprägt und gesteuert – es ist somit eine Kulturfrage. Ganz zentral für die Erreichung des Qualitätsziels Sicherheit ist daher die folgende Frage:

##### ***Wie sensibel und achtsam ist man in den Anstalten und Gefängnis im Umgang mit dem Thema Sicherheit?***

Eine hohe Zuverlässigkeit und Achtsamkeit im Umgang mit sicherheitsrelevanten Aspekten bzw. mit unerwarteten Ereignissen in einer Anstalt oder einem Gefängnis bedeuten:

- Ein klares Bewusstsein, dass negative Ereignisse jederzeit geschehen können und dass deren Vermeidung und Bewältigung zentrale Anliegen darstellen. Die Vermeidung und Bewältigung negativer Ereignisse, unabhängig davon wie oft sie eintreten, sind ein wesentlicher Bestandteil des Alltags und der Arbeit und liegen in der gemeinsamen Verantwortung aller Funktionen und Hierarchiestufen.
- Abweichungen von der Norm und Unregelmässigkeiten müssen in einem Frühstadium entdeckt und eingedämmt werden können. Die Konzentration auf Fehler und die Sensibilität für betriebliche Abläufe, d.h. das Achtsamsein auf kleine Unregelmässigkeiten an vorderster Front im Alltag und deren sorgfältige Analyse sind essentiell. Gerade kleine Unregelmässigkeiten könnten Hinweise dafür sein, dass hinter dem „es ist noch einmal gut gegangen“ eine grössere Unzulänglichkeit in der Organisation und in den Abläufen und damit ein grösseres Risiko lauert.
- Vereinfachende Interpretationen, die Pflege einer Erwartung, dass alles seinen geregelten Gang nehmen wird, wie auch die Erklärung, dass es halt immer ein Restrisiko gibt, sind zu vermeiden – solche Haltungen führen zu blinden Flecken oder „toten Winkeln“ in der Wahrnehmung. Der Alltag in einer Strafanstalt oder einem Gefängnis ist zu vielfältig, als dass man ihn mit einfachen Erklärungen meistern könnte.
- Flexibilität: Fehler können geschehen. Nicht alle Situationen und Eventualitäten können mit Regeln antizipiert werden. Aus Unregelmässigkeiten und Fehlern muss laufend und schnellstmöglich gelernt und Verbesserungen müssen laufend in der Praxis umgesetzt werden.
- Der Umgang mit unerwarteten negativen Ereignissen bedarf einer vertrauensvollen Zusammenarbeitskultur. Eine Strafanstalt und ein Gefängnis sind darauf angewiesen, dass alle sich sicher fühlen und dass alle Beteiligten Probleme, Unregelmässigkeiten und Fehler melden bzw. alles unternehmen, dass diese analysiert und behoben werden. Es ist zu vermeiden, dass ruhige Zeiten, Erfolg und Routine anfällig darauf machen, in der Achtsamkeit nachzulassen.



## b) Erhebung zur Kultur

Mit einer Erhebung bestehend aus 42 Aussagen zu Achtsamkeit, Umgang mit Fehlern, Vertrauen wurde versucht, der eingangs formulierten Grundfrage nachzugehen (vgl. vollständiger Erhebungsbogen in Anhang 5). Insgesamt nahmen 138 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen vier Konkordatsanstalten und den Regionalgefängnissen Bern, Thun, Biel und Burgdorf daran teil. Die Teilnehmenden rekrutierten sich aus allen Hierarchiestufen und aus allen Funktionen, welche an einem zufällig gewählten Werktag in der Anstalt oder im Gefängnis arbeiteten. Für die französischsprachigen Mitarbeiter des Regionalgefängnisses Biel standen der Erhebungsbogen sowie dessen Erläuterungen in Französisch zur Verfügung. Die Erhebung ist eine Selbsteinschätzung der Teilnehmenden und ergibt selbstverständlich kein wissenschaftlich exaktes Resultat über den Grad und die Qualität der Kultur im Umgang mit der Sicherheitsthematik. Aber sie ergibt für jede untersuchte Anstalt und jedes Regionalgefängnis ein entsprechendes Bild und es lassen sich Tendenzen (z.B. positive oder negative Ausschläge) feststellen, welche wiederum vertiefte Abklärungen ermöglichen oder Hinweise ergeben, wo Handlungsbedarf bestehen könnte.

Die Erhebung umfasste fünf Fragekategorien mit folgenden Fragen und Aussagen:

### Fragekategorie 1: Wie achtsam sind wir generell im Alltag?

- In unserer Anstalt besteht ein klares Bewusstsein und Wissen um die möglichen Risiken und Risikoereignisse.
- Wir sind uns intern weitgehend einig darüber, welche Fehler wir unbedingt vermeiden wollen oder müssen.
- Wir sind uns intern weitgehend auch einig darüber, was möglicherweise schief gehen könnte.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagieren sich dafür, ihre Arbeit gut zu machen.
- Bei uns fühlt sich jede und jeder für einen zuverlässigen Anstaltsbetrieb (mit)verantwortlich.
- Wir streben danach, den Standard unserer Arbeit immer wieder zu verbessern.

### Fragekategorie 2: Sind wir anfällig für eine achtlose Haltung?

- Wir haben Mühe, alle Informationen zu bekommen, die wir für unsere Arbeit notwendig sind.
- Wir arbeiten oft unter einem hohen Druck (Zeit, Kosten, Vermeidung von Fehlern usw.)
- Belastungen führen bei uns dazu, dass „Abkürzungen“ (bestehende Regelungen, Vorgaben nicht vollumfänglich beachtet) eingeschlagen werden.
- Unser Umfeld verleitet uns, Fehler zu verharmlosen.
- Das Nichtbefolgen von Vorgaben, Regeln wird wenig korrigiert, es wird weggeschaut.
- Wir haben wenig Entscheidungs- und Handlungsspielraum, um sofort etwas zu unternehmen, wenn unerwartete Probleme auftauchen.
- Vielen von uns mangelt es an den erforderlichen Fertigkeiten und Sachkenntnissen, um schnell zu reagieren, wenn unerwartete Probleme auftauchen.
- Viele von uns machen selten den Mund auf, um die gerade diskutierten Themen kritisch zu hinterfragen.
- Wer einen Fehler begeht, bekommt ihn häufig vorgehalten.
- Es ist schwierig, andere um Hilfe zu bitten.

### Fragekategorie 3: Wie gehen wir mit Zweifeln um?

- Die Männer und Frauen, die bei uns arbeiten, neigen dazu, auftauchende Probleme zu verleugnen.
- Wenn jemand Zweifel oder Sorge zum Ausdruck bringt, wird dies schnell als unwichtig abgetan.
- Wenn etwas Unerwartetes/Problematisches geschieht, versuchen wir selten herauszufinden, warum es nicht so gelaufen ist, wie wir erwartet hatten.

- Wenn etwas Unerwartetes/Problematisches geschieht, werden nicht alle darüber informiert.
- Wenn unerwartete Probleme auftauchen, nehmen sich die Beteiligten selten die Zeit, um zu besprechen, was sie vor dem Zwischenfall gesehen und gehört haben.

#### Fragekategorie 4: Konzentrieren wir uns auf Fehler?

- Wir konzentrieren uns stärker auf Fehler als auf Erfolge.
- Wir betrachten Beinahe-Vorfälle oder Beinahe-Ereignisse als Zeichen, die auf mögliche Fehler und Gefahren hinweisen und nicht als Beweise dafür, dass alles rund läuft.
- Wir behandeln Beinahe-Vorfälle oder Beinahe-Ereignisse als Informationen über den Zustand unserer Organisation und versuchen, Lehren daraus zu ziehen.
- Wenn wir haarscharf an einem Missgeschick oder Ereignis vorbeigeschlittert sind, aktualisieren wir unsere Regelungen und Abläufe, um die neuen Erfahrungen und Erkenntnisse in die Arbeit einzubeziehen.
- Wir machen es den Leuten schwer, Fehler irgendwelcher Art zu verbergen
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter melden einen Fehler auch dann, wenn niemand sonst ihn bemerkt.
- Die Führungskräfte fragen von sich aus nach Fehlern und schlechten Nachrichten und fordern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf, offen darüber zu reden.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden belohnt, wenn sie Fehler, Probleme, Irrtümer oder Zwischenfälle melden.
- Man hat keine Nachteile zu befürchten, wenn man Informationen zutage fördert, die den Betrieb stören könnten.
- Bei einem Fehler oder Ereignis flüchten wir uns nicht primär in die Erklärung, dass es ein Null-Risiko nicht gibt.
- Wir lernen aus Fehlern.

#### Fragekategorie 5: Haben wir Vertrauen untereinander und Respekt vor Erfahrung sowie fachlichem Wissen und Können?

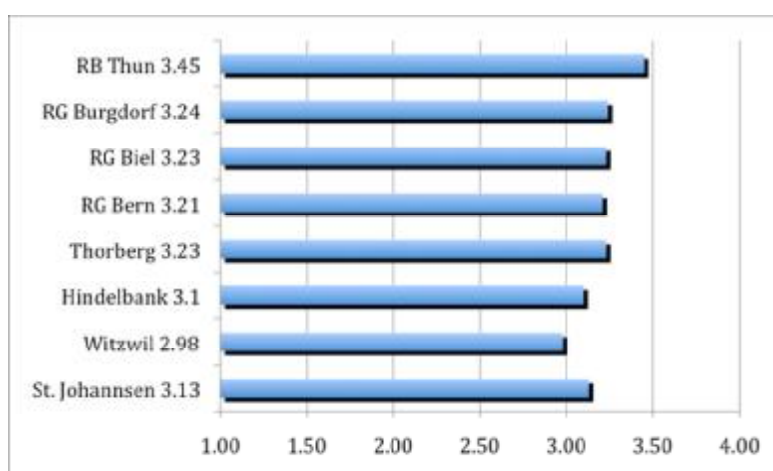
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben eine gründliche Ausbildung und viel Erfahrungen bezüglich der von ihnen zu leistenden Arbeit.
- Man setzt ständig Ressourcen ein, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für Sicherheitsfragen zu schulen und weiterzubilden.
- Bei uns wird die fachliche Kompetenz und Erfahrung hoch eingeschätzt.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden dazu motiviert, Fragen zu stellen und unterschiedliche Ansichten zu äussern.
- Alle – unabhängig von der Hierarchiestufe – hören einander genau zu; es kommt selten vor, dass ein Standpunkt, eine Idee als unwichtig abgetan wird.
- Wenn etwas Unerwartetes passiert, sind die Leute eher daran interessiert, zuzuhören und eine vollständige Situationsanalyse vorzunehmen, als ihre Ansicht oder Position zu verteidigen.
- Wir zeigen, dass wir einander vertrauen.
- Die Leute hier erweisen sich gegenseitig viel Respekt.
- Jeder kann sich auf den anderen verlassen
- Wenn etwas Schwieriges, Ungewöhnliches passiert, wissen alle, wer das Know-how oder die Erfahrung besitzt, um die Situation lösen zu können und es wird auf diese Leute gehört.

Die Teilnehmenden mussten beurteilen, in welchem Ausmass die oben aufgeführten Aussagen für die eigene Anstalt oder das eigene Gefängnis zutreffen. Sie konnten ihre Einschätzungen mit einem Wert zwischen 1 (= tiefste Bewertung und 4 (= beste Bewertung) zum Ausdruck bringen. Das Punktemaximum beträgt 168 Punkte und das Punkteminimum 42 Punkte.

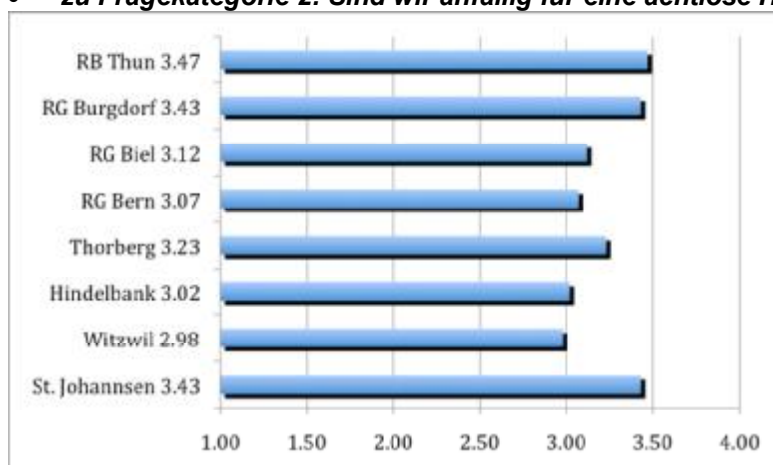
### c) Zusammenfassende Ergebnisse der Erhebung

Zu jeder Anstalt und zu jedem Gefängnis wurde eine detaillierte Auswertung erstellt. Vorliegend werden Ergebnisse zu den fünf Fragekategorien zusammengefasst.

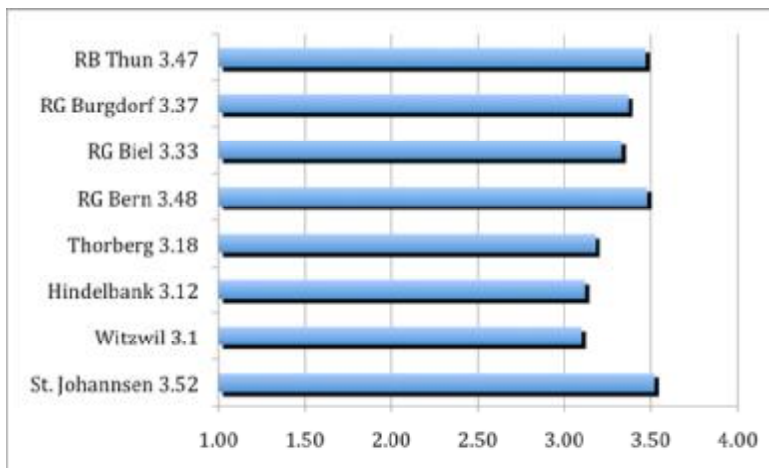
- **zu Fragekategorie 1: Wie achtsam sind wir generell im Alltag?**



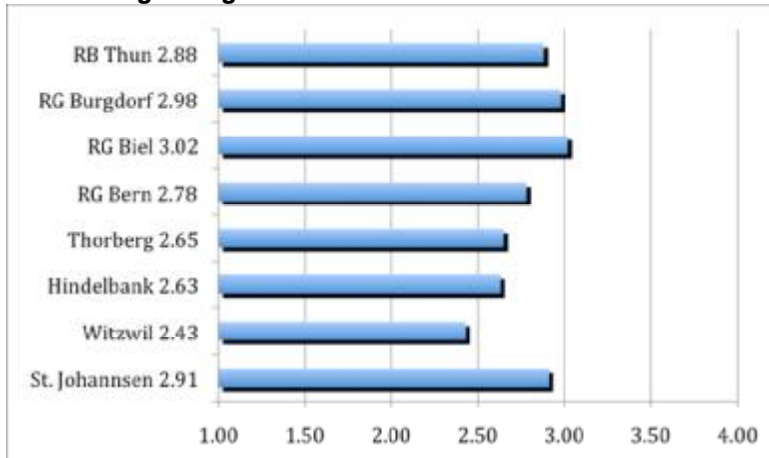
- **zu Fragekategorie 2: Sind wir anfällig für eine achtlose Haltung?**



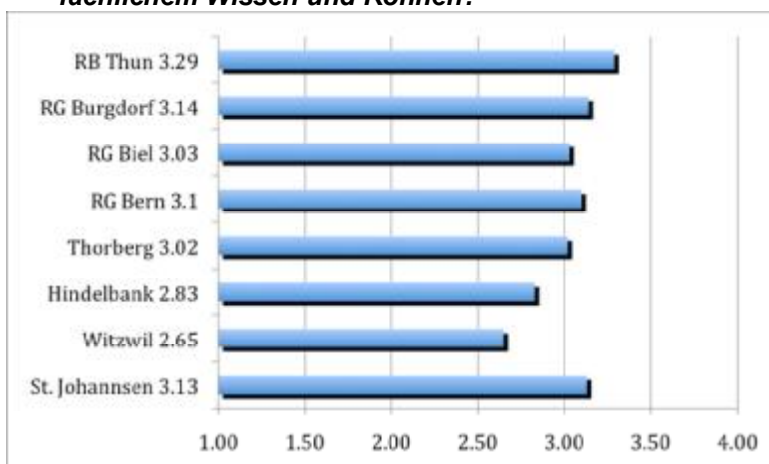
- **zu Fragekategorie 3: Wie gehen wir mit Zweifeln um?**



- **zu Fragekategorie 4: Konzentrieren wir uns auf Fehler?**

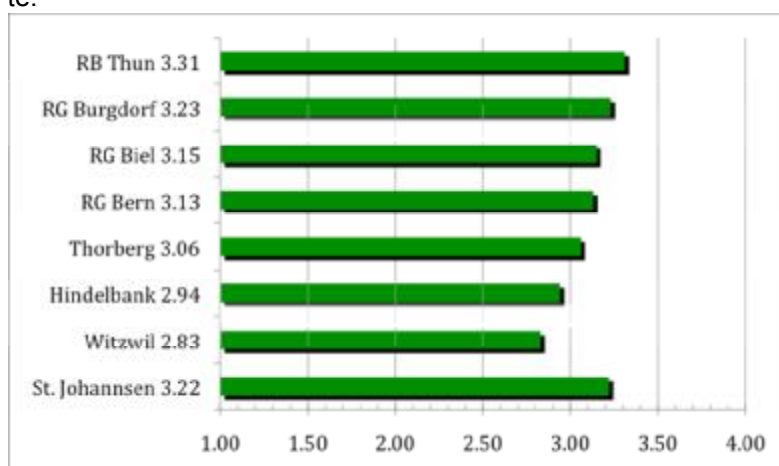


- **zu Fragekategorie 5: Haben wir Vertrauen untereinander und Respekt vor Erfahrung sowie fachlichem Wissen und Können?**



- **Gesamtdurchschnitt der Bewertungen**

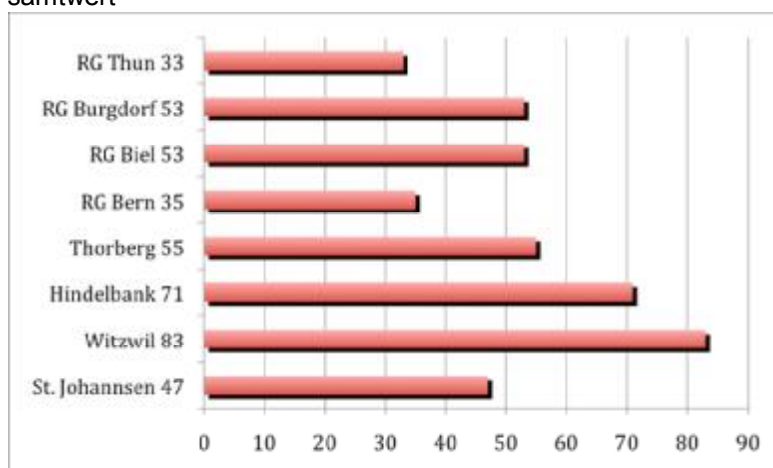
Der Durchschnitt aller fünf Kategorien ergibt für die einzelnen Anstalten und Gefängnisse folgende Werte:



- **Unterschiede in den individuellen Bewertungen**

Neben den Durchschnittswerten der einzelnen Fragekategorien bzw. die für den Gesamtdurchschnitt sind die individuellen Bewertungen der einzelnen teilnehmenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Interesse. In der nachfolgenden Grafik sind für jede Anstalt und für jedes Gefängnis der tiefste sowie der höchste individuelle Gesamtwert abgebildet. Damit wird die Bewertungsspanne innerhalb einer Institution sichtbar.

Übersicht: Punktedifferenz zwischen dem tiefstem individuellen und dem höchsten individuellen Gesamtwert



#### d) Interpretation der Ergebnisse

Aus einer Gesamtsicht ergeben sich aus den vorliegenden Ergebnissen folgende Hinweise:

- **Gesamtbetrachtung:** Insgesamt kann das Bewusstsein und die Achtsamkeit für die Sicherheitsthematik in den vier Konkordatsanstalten und den vier Regionalgefängnissen als gut bis sehr gut ausgeprägt bezeichnet werden. Die einzelnen Anstalten und Gefängnisse liegen im Gesamtdurchschnitt der Bewertungen nur rund 0.5 Bewertungspunkte auseinander. Es gibt keine Bereiche, welche grundsätzlich als alarmierend bezeichnet werden müssten.
- **Regionalgefängnisse:** Die vier untersuchten Regionalgefängnisse weisen alle einen ähnlich hohen Durchschnittswert auf (RG Bern: 3.13; RG Thun: 3.31; RG Biel: 3.15; RG Burgdorf: 3.23). Dies deutet auf ein ähnlich hohes Sicherheitsbewusstsein und eine ähnlich hohe Sensibilität für Sicherheitsfragen hin. Es bestätigt aber auch, dass geschlossene Institutionen „naturgemäss“ für die Sicherheitsthematik sensibilisiert sind. Die Differenz in den individuellen Beurteilungen im Regionalgefängnis Biel gründen in unterschiedlichen Bewertungen durch französischsprachige und deutschsprachige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- **St. Johannsen:** Unter den Anstalten weist das Massnahmenzentrum St. Johannsen mit einem Gesamtdurchschnitt von 3.22 den höchsten Wert auf. Zudem ist auch die Differenz zwischen der tiefsten und höchsten individuellen Bewertung innerhalb der Anstalt mit 47 Punkten im Vergleich zu den anderen Anstalten am geringsten, d.h. das Sicherheitsbewusstsein und die Achtsamkeit sind über die gesamte Anstalt gesehen recht hoch und ebenso konsistent. Diese positiven Werte können durchaus ein erstes wichtiges Resultat des Projekts „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ angesehen werden (vgl. vorne Ziffer 4.4. lit. b).
- **Thorberg:** Die Anstalten Thorberg als geschlossene Anstalten zeigen weisen einen leicht tieferen Gesamtwert im Vergleich zu den Regionalgefängnissen auf. Der Gesamtdurchschnitt von rund 3 weist jedoch immer noch auf ein hohes Sicherheitsbewusstsein hin.
- **Witzwil, Hindelbank:** Beide Anstalten weisen einen Gesamtdurchschnittswert knapp unter 3 auf (Hindelbank: 2.94; Witzwil: 2.83). Diese Werte sind immer noch als gut zu bezeichnen und stellen für offene Anstalten kein atypisches Bild dar.
- **Witzwil:** Witzwil weist die grösste Differenz bei den individuellen Bewertungen auf (83 Punkte). Zudem erreicht Witzwil in der Fragekategorie 4 (Konzentrieren wir uns auf Fehler) den einzigen Durchschnittswert unter 2.5. Dieses etwas disparate Bild ist einerseits für eine offene Anstalt wie Witzwil mit ihrer Weitläufigkeit, ihrer Vermischung mit der Öffentlichkeit und dadurch schwierigen Überblickbarkeit nicht nur erstaunlich. Eine konsistente kulturelle Durchdringung mit einer klaren gemeinsam mitgetragenen Ausrichtung ist in einer Anstalt wie Witzwil sehr anspruchsvoll. Die vorliegenden Werte bestätigen einerseits, dass dies in der Vergangenheit nicht im gewünschten Masse vorhanden war, aber sie weisen auch darauf hin, dass die auf eine stimmige und konzise Ausrichtung der Anstalt ausgerichtete Organisationsentwicklung (und damit auch Kulturentwicklung) noch nicht vollumfänglich die gewünschten Wirkungen erzielt hat. Diese Umstände werden weiter sorgfältig zu beobachten sein.

## 5. Kosten des Vollzug im Kanton Bern

Der Untersuchungsauftrag verlangt nebst den Einschätzungen zu Führung und Sicherheit der Anstalten im Kanton Bern eine Einschätzung der Kostensituation des Vollzugs – dies im Vergleich mit anderen Kantonen (Zur Problematik der Vergleiche mit anderen Kantonen vorne Ziffer 1.4.).

### 5.1. Generelles zu den Kosten des Freiheitsentzugs

Materialien, welche einen zuverlässigen Vergleich der Kosten des Sanktionenvollzugs ermöglichen würden, sind in der Schweiz kaum oder gar nicht vorhanden. Dies hat folgende Gründe:

- Es gibt kaum zwei Straf- oder Massnahmenanstalten, deren Leistungspalette vollständig identisch und somit ohne weiteres vergleichbar ist. Dies ist eine Folge der durch die Konkordate gesteuerten Aufgabenteilungen und Platz- und Leistungsoptimierungen zwischen den einzelnen Kantonen bzw. zwischen den einzelnen Anstalten. Dieses System ist sinnvoll, zumal auf diese Weise bedarfsgerecht auf die unterschiedlichsten Problemstellungen bei den Insassen reagiert werden kann. So unterscheiden sich beispielsweise die Struktur der Werkstätten und Arbeitsplätze oder auch flankierende therapeutische Strukturen und Bildungsmöglichkeiten teilweise erheblich von Anstalt zu Anstalt. Je besser und vielfältiger das Arbeitsplatzangebot und die damit verbundenen Ausbildungsmöglichkeiten ausgebaut sind, je umfangreichere sozial- und/oder psychotherapeutische Angebote bestehen, desto höher sind die Kosten des Vollzugs.
- Die Insassenpopulationen unterscheiden sich von Anstalt zu Anstalt bzw. zumindest von Anstaltstyp zu Anstaltstyp teilweise erheblich. Sozial gut integrierte, ausgebildete und arbeitsfähige Insassen, welche zudem weder flucht- noch rückfallgefährlich sind, verursachen weniger Kosten und sind produktiver als Insassen mit Suchtproblematiken, mangelnder Bildung und/oder mangelnden Fertigkeiten, Fluchtgefahr, Rückfallgefahr, gesundheitlichen Problemen oder gar deliktrelevanten Persönlichkeitsstörungen oder psychischen Erkrankungen.
- Die effektiven Ertragsmöglichkeiten der Anstalten sind ebenfalls unterschiedlich. Es bestehen einerseits unterschiedliche Voraussetzungen und Möglichkeiten zur Generierung von Erträgen mit Arbeitsprodukten: je konkurrenzfähiger auf dem Markt mit Produkten aufgetreten werden kann, desto besser die entsprechenden Erträge. Dies bedingt aber wiederum professionelle Werkstätten mit professionellem Personal und entsprechende Insassen, welche in der Lage sind diese Produkte herzustellen. Nicht jede Anstalt kann auf Grund ihrer Grösse oder auf Grund ihrer Insassenpopulation mit anstaltseigenen Produkten oder Dienstleistungen relevante Erträge generieren. Andererseits kann ein effektiver Ertrag aus dem sogenannten Kostgeld nur mit kantonsfremden Insassen erzielt werden. Die Höhe des Anteils an kantonsfremden und damit „zahlenden“ Insassen kann jedoch nicht oder nur marginal durch eine Anstalt gesteuert werden. Dieser Anteil ist massgeblich davon abhängig, wie hoch der kantonseigene und damit prioritäre Bedarf an Platzierungen von Insassen ist. Dabei gilt: je grösser ein Kanton, desto höher sein Eigenbedarf.
- Schliesslich ist die Vergleichbarkeit der verschiedenen Rechnungen je nach Kanton problematisch, da nicht in jedem Kanton alle Kosten auch tatsächlich über die Konten der Anstalten abgewickelt werden. So werden insbesondere die Kosten für den Unterhalt zu wesentlichen Teilen nicht im Rahmen des Amts FB und seiner Anstalten sondern über die Konten des kantonalen Amts für Grundstücke und Gebäude (AGG) abgewickelt. Im Vergleich dazu werden alle Unterhaltskosten für

die Anstalten und Gefängnisse im Kanton Zürich über deren Konti abgewickelt. Ein anderes Themenfeld, welches in den Kantonen unterschiedlich buchhalterisch gelöst ist, sind die Kosten für Informatik. Teilweise werden diese zentral über den Kanton abgerechnet, teilweise über die Direktionen oder Departemente und teilweise wiederum über die Amtsstellen als Nutzer.

## 5.2. Anstalten des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats

Im Hinblick auf die Festlegung der Kostgelder für das Jahr 2010 und Folgejahre führte eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats eine umfangreiche Analyse der Kosten- und Ertragsstrukturen der Konkordatsanstalten durch. Die dabei verwendeten Daten basierten auf den Rechnungen der Jahre 2006 und 2007. Aus den Unterlagen dieser Studie lassen sich folgende Daten zusammenfassend wie folgt darstellen:

### a) Geschlossene Anstalten

	Belegungstage		Auslastung in %		Anteil ausserkantonale Insassen in %		Aufwand pro Belegungstag	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Thorberg BE	64'214	63'917	106.6	97.3	-	34	243.45	278
Lenzburg AG	63'800	59'708	97.1	90.9	-	68	340.35	402
Bostadel ZG/BS	39'538	39'814	93.8	92.4	-	97	378.25	395

### b) Offene Anstalten

	Belegungstage		Auslastung in %		Anteil ausserkantonale Insassen in %		Aufwand pro Belegungstag	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Witzwil BE	51'597	52'306	92.4	93.7	-	34	323.80	371
Schöngrün SO	26'104	25'570	96.6	94.7	-	84	358.25	392
Wauwil LU	23'702	21'739	99.9	91.6	-	80	414.15	517

### c) Massnahmenanstalten

	Belegungstage		Auslastung in %		Anteil ausserkantonale Insassen in %		Aufwand pro Belegungstag	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
St. Johannis. BE	28'248	28'590	96.7	97.9	-	57	474.90	508
Schache SO	11'680	11'965	100	102.4	-	68	639.60	692
Arxhof BL	13'465	13'028	80.2	77.6	-	93	794.50	900



Da die Anstalten Hindelbank die einzige derartige Anstalt für Frauen darstellt, kann sie in keiner der obigen Kategorien aufgeführt werden. Ihre Daten sehen wie folgt aus:

	Belegungstage		Auslastung in %		Anteil ausserkantonale Insassen in %		Aufwand pro Belegungstag	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Hindelbank	34'084	31'815	91.7	81.5	-	85	379	435

Wie vorne in Ziffer 5.1. gesehen, ist einer direkten Vergleichbarkeit der Anstalten auch innerhalb der gleichen Kategorie (geschlossen, offen, Massnahmen) gewisse Grenzen gesetzt. Dennoch ergeben die aufgeführten Daten zumindest Anhaltspunkte dafür, dass die Kostensituation in den Anstalten des Kantons Bern nicht als problematisch bezeichnet werden kann. In allen drei aufgeführten Kategorien weisen die Berner Anstalten eine gute bis sehr gute Belegungsquote auf und verzeichnen die tiefsten Werte in Bezug auf den Aufwand pro Belegungstag. Dieses durchaus positive Resultat ist jedoch insofern mit Vorsicht zu betrachten, als dass die personellen Ressourcen nicht in allen Bereichen hinreichend sind bzw. eine genügend personelle Dotation – insbesondere in den Sicherheitsdiensten – den Aufwand pro Belegungstag zumindest leicht erhöhen würde.

### 5.3. Kostgeldregimes der Konkordate

Ein Anhaltspunkt für die Kostenstrukturen sind die durch die Konkordate definierten Kostgelder pro Vollzugskategorie, d.h. der für einen Insassen pro Tag in Rechnung gestellte Betrag – vorab für ausserkantonale Insassen. Die Höhe der Kostgelder orientiert sich dabei wesentlich an der Kosten- und Ertragsstruktur der Anstalten – auch dass schliesslich die durch die Konkordatskonferenz festgelegten Kostgeldtarife bis zu einem gewissen Grad auch sachpolitische Kompromisse beinhalteten. Für die hier massgeblichen Anstaltskategorien sieht ein entsprechender Vergleich wie folgt aus:

<b>Kostgeld 2010</b>	Nordwest- und Inner-schweizer Konkordat	Ostschweizer Konkordat	Konkordat der Lateinischen Schweiz
<b>Offene Anstalten</b>			
Normalvollzug	240	165	163-182
Spezial-, Behandlungsvollzug	273	Bis max. 225	-
<b>Geschlossene Anstalten</b>			
Normalvollzug	241	Poschier 165-285 Sennhof 205	Bellevue: 182 Orbe: 220 La Tailliere: 243
Behandlungs-, Spezialvollzug	275	385	-
Sicherheitsabteilung	462-606	Pöschwies: 505	-
Forensische Spezialabteilung	462	Pöschwies: 520	-
<b>Massnahmenvollzug</b>			
Behandlungsvollzug geschlossen	St. Johannsen : 488 Schachen: 585	Bitzi: 440	-

Behandlungsvollzug offen	411	Bitzi: 330	-
Junge Erwachsene	384 (offen)	330 (offen) 435-480 (geschlossen)	243

Die direkte Vergleichbarkeit der Kostgeldtarife der drei Konkordate ist nur in einem beschränkten Umfange möglich, zumal sich die Angebotspalette des Lateinischen Konkordats von derjenigen der beiden anderen Konkordate teilweise erheblich unterscheidet. Die beiden Deutschschweizer Konkordate sind eher vergleichbar. Dabei erhebt das Ostschweizer Konkordat beim geschlossenen Vollzug tendenziell die höheren Tarife als das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat. Dieser Unterschied gründet zweifelsohne in der Grösse der Strafanstalt Pöschwies im Kanton Zürich sowie in ihrer sehr hohen Konzentration an Insassen mit hohem Rückfallpotential. Auf der anderen Seite ist das Ostschweizer wie auch das Lateinische Konkordat im offenen Bereich tariflich günstiger. Insgesamt ergeben sich auch aus dem Nebeneinander der Kostgeldtarife der drei Konkordate keine Anhaltspunkte, welche auf eine ungünstige Kostenstruktur der Anstalten im Kanton Bern hinweisen würden.

## **6. Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen**

### **6.1. Gesamtbetrachtung**

Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung hat in den letzten Jahren markante Entwicklungsschritte durchgeführt oder in Angriff genommen, um dem Qualitätsziel Sicherheit auf einem hohen Niveau entsprechen zu können. Die Vollzugsaufträge des Schweizerischen Strafgesetzbuches wie auch des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats werden absolut korrekt und auf gutem bis hohem Niveau umgesetzt. Das Engagement zur Erreichung des Qualitätsziels Sicherheit, das proaktive Weiterentwickeln des Sanktionenvollzugs und damit insbesondere auch der Sicherheitsthematik wie auch die Haltung im Umgang mit der Sicherheitsthematik sind auf allen Ebenen als gut bis sehr gut ausgeprägt zu bezeichnen. Grundsätzlich weist die Sicherheit der vier Konkordatsanstalten und der Regionalgefängnisse ein hohes bis sehr hohes Niveau auf. Schwachstellen werden laufend analysiert und Massnahmen werden soweit es durch die übergeordnete Ressourcen- und Infrastrukturplanung möglich ist, auch entwickelt, geplant und umgesetzt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Voraussetzungen bei den Gebäuden zur Gewährleistung einer optimalen Sicherheit in unterschiedlichster Weise vorhanden sind bzw. die teilweise historischen Bauten und denkmalpflegerischen Rahmenbedingungen einer umfassenden Optimierung Grenzen setzt. Sodann stellt beispielsweise das amtsübergreifende „Risk Management FB“ ist ein sehr sinnvolles Instrument dar, mit welchem vorausschauend „Cockpit“-mässig seitens des Amtsvorstehers im Zusammenspiel mit den Organisationseinheiten einerseits und dem Direktionsvorsteher andererseits wesentliche strukturelle Risiken erfasst und mit einer notwendigen Prioritätenordnung bearbeitet werden können. Die finanziellen Ressourcen, welche im Kanton Bern für den Sanktionenvollzug eingesetzt werden sind weder zu hoch noch grundsätzlich am falschen Ort eingesetzt. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass insbesondere die personellen Ressourcen grundsätzlich am richtigen Ort eingesetzt aber nicht in allen Bereichen ausreichend sind.

### **6.2 Einzelthemen**

Nachfolgend wird der Fokus auf einzelne Themen und Fragen gerichtet, welche vorne in den Kapiteln 3 (Aufsicht und Führung des Amts FB) und 4 (Sicherheit) untersucht wurden.

#### **a) Führung und Organisation (vorne Ziffer 3.)**

Das Amt FB verfügt über klar definierte und funktionierende Führungsinstrumente und -strukturen. Auch die Führung durch die vorgesetzte Direktion POM ist gut strukturiert und erfolgt anhand definierter Instrumente. Die Direktion POM steuert, führt und beaufsichtigt das Amt FB mit einer respektvollen, unterstützenden aber auch kritischen, hinterfragenden Haltung. Der Informationsfluss seitens des Amts FB gegenüber der Direktion POM ist offen, transparent und zeitgerecht, so dass der politisch Vorgesetzte seiner übergeordneten Verantwortung gerecht werden kann. Der Amtsvorsteher FB genießt seitens der ihr unterstellten Organisationseinheiten eine gute Akzeptanz und Wertschätzung. Hingegen erscheint die Führungsspanne des Amtsvorstehers mit 15 direkt unterstellten Organisationseinheiten unterschiedlichster Grösse und Aufgabenstellung für eine konstante Führung und ein ständiges Am-Puls-Sein als sub-

optimal. Die Steuerung des Gesamtsystems Amt FB durch den Amtsvorsteher FB ist dadurch tendenziell eher eingeschränkt.

#### **b) Statistik (vorne Ziffer 4.2.)**

Im Rahmen des Amtes FB besteht amtsintern keine umfassende und somit auswertbare und interpretierbare Statistik in Bezug auf sicherheitsrelevante Daten. Die im Rahmen dieser Untersuchung erhobenen statistischen Werte für den Zeitraum von 2000 bis 30. Juni 2010 ergeben in Bezug auf die Gewährleistung der Sicherheit grundsätzlich ein positives Bild. Die Anstrengungen der letzten Jahre zur Verbesserung des Qualitätsziels Sicherheit finden partiell auch ihre Entsprechung in den statistischen Werten. So sind die Ausbrüche aus gesicherten Institutionen oder gesicherten Abteilungen in den letzten paar Jahren markant zurückgegangen. In der Tendenz – wenn auch nicht gleich markant – gilt dies auch für unerlaubte Abwesenheiten. Die Anzahl der in diesem Zeitraum von Insassen verübten Delikten (innerhalb der Institution, während Vollzugsöffnung oder während einer unerlaubten Abwesenheit) erscheint auf den ersten Blick mit insgesamt 62 Delikten in 10 ½ Jahren als hoch. Diese Zahl ist jedoch in Relation zu den Anzahl Hafttagen und Insassen einerseits und in Relation zu den gewährten Vollzugslockerungen andererseits zu sehen. In diesem Lichte liegen die jährlichen Fehlerquoten bei den Einschätzungen des Verhaltens (2006 bis 2009: 0.5-1.3% für den geschlossenen Vollzug; 0.9-1.1% für den offenen Vollzug) und bei den Einschätzungen des Rückfallrisikos (2006 bis 2009: 0-0.14%, d.h. ca. 1 Fehleinschätzung pro 720-800 Entscheidungen) sehr tief. Eine Auffälligkeit zeigt die Auswertung der Statistiken jedoch trotz tiefer Fehlerquoten bei den Einschätzungen: Im Beobachtungszeitraum ereigneten sich fünf Rückfälle mit Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB, wobei alle fünf Täter Insassen des Massnahmenzentrums St. Johannsen waren oder sind. Diese Zahl ist Ausdruck eines spezifischen Sicherheitsproblems bzw. Ausdruck oder Resultat der spezifischen Thematik des Massnahmenzentrums St. Johannsen (vgl. nachstehend lit. f).

#### **c) Einzelfallmanagement (vgl. Ziffer 4.3. lit. c)**

Die Vollzugsbehörde und insbesondere der Spezialdienst für gemeingefährliche Täter und Täterinnen arbeiten grundsätzlich gut und mit hoher Akzeptanz. Mit der Schaffung des Spezialdienstes – eine Spezialisierung wie sie bisher nur der Kanton Zürich kannte – hat das Amt FB einen wichtigen Professionalisierungsschritt im Fallmanagement von gefährlichen Tätern und Täterinnen realisiert. Einweisungen und Vollzugsentscheidungen erfolgen grundsätzlich korrekt im Rahmen der Bestimmungen des Strafgesetzbuches und im Rahmen der konkordatlichen Richtlinien – dies gilt insbesondere auch für Einweisungen in offene Vollzugsregime. Eine Besonderheit besteht jedoch im Zusammenspiel mit dem Massnahmenzentrum St. Johannsen: Obwohl es sich um eine nicht mit offenen Strafanstalten vergleichbare Klientel handelt, werden die Kompetenzen für Vollzugslockerungsschritte analog offener Strafanstalten gehandhabt. D.h. das Massnahmenzentrum entscheidet weitgehend selber über wichtige Vollzugsschritte. Weiter ist anzumerken, dass Einzelfälle, bei welchen Vollzugslockerungen nicht funktioniert haben, wichtige Lernfelder sind, um allfällige Fehleinschätzungen und insbesondere das Zusammenspiel aller Beteiligten zu analysieren. Vorliegend besteht der Eindruck, dass dies wohl im Rahmen des Massnahmenzentrums St. Johannsen wie auch in anderen Anstalten gemacht wird, jedoch ohne vertiefenden Einbezug der weiteren involvierten Stellen – insbesondere ohne die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug und ohne den Spezialdienst bzw. die entsprechenden ausserkantonalen Vollzugsbehörden. Dies bedeutet, dass ein allfälliger Lerneffekt wohl im Rahmen der betroffenen Anstalt erzielt werden kann, je-

doch nicht im Gesamtsystem des Amts FB. Schliesslich ist festzustellen, dass es insgesamt vorläufig noch an einem übergreifenden und abgesprochenen Konzept der Anwendung von Risikobeurteilungsinstrumenten fehlt, eine entsprechende Vereinheitlichung mittelfristig jedoch angestrebt wird.

#### **d) Sicherheitsdienste (vgl. vorne Ziffer 4.4.)**

Die Untersuchung hat ergeben, dass der Personalbestand der Sicherheitsdienste in allen vier Konkordatsanstalten eher zu tief ist. Entweder entspricht er nicht den Standards und somit den Vorgaben des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats oder aber eine dauernde optimale Bestückung der Anstalt mit Sicherheitspersonal und damit eine optimale Interventionsmöglichkeit ist unabhängig von den genannten Standards nicht gewährleistet. Ähnliches gilt auch für einzelne Regionalgefängnisse (Bern, Biel/Moutier).

#### **e) Anstalten Witzwil (vgl. vorne Ziffer 4.4. lit. a)**

Die Organisations- und damit Kulturentwicklung in den Anstalten Witzwil war zweifelsohne wichtig. Das Thema Sicherheit war zuvor „unterentwickelt“ und hatte einen zu geringen Stellenwert. Dies wurde richtigerweise mit den durchgeführten Veränderungen neu definiert. Die entstanden Konzepte (z.B. Sicherheits- und Gebäudekonzept) und Strukturen (z.B. Sicherheitsdienst) sind dabei zentrale Elemente. Es ist aber auch richtig, dass einige Mitarbeitende Mühe mit den durchgeführten Veränderungen hatten, – sei es inhaltlich, sei es wegen dem Tempo oder der Methodik – und es deswegen zu Unstimmigkeiten mit der Anstaltsleitung gekommen war und diese Unstimmigkeiten auch nach aussen getragen wurden. Der Erfolg der angestrebten Veränderungen, nicht zuletzt auch der kulturellen Veränderungen, hängt stark davon ab, ob die Mitarbeitenden diese auch mittragen. Heute ist die Situation zweifelsohne stabiler. Es wird jedoch nötig sein, die Wirkungen der angestrebten Kulturveränderung zu überprüfen.

In Bezug auf die in den Medien pauschal und unspezifisch erhobenen Vorwürfe an die Anstalten Witzwil konnte festgestellt werden, dass die Zahl der bekannten Regelverstösse in den Jahren 2000-2009 relativ hoch ist, allerdings in den letzten Jahren auch deutlich abgenommen hat. Es ergaben sich jedoch keine Anhaltspunkte, wonach sich nebst den bereits bekannten Regelverstössen noch weitere Vorfälle konkretisieren liessen. Die Anstalten Witzwil sind durch die Offenheit des Vollzugs und die damit verbundene Offenheit ihres Geländes und der dezentralen Streuung zahlreicher Gebäude besonders empfindlich auf Missbräuche der Anstaltsordnung. Die Resultate der Organisationsanalyse aus dem Jahre 2007 in Bezug auf die Lücken im Sicherheitssystem und in Bezug auf den nicht prioritären Sicherheitsfokus lassen sodann zumindest vermuten, dass es nebst den bekannten Vorfällen noch weitere, nicht konkret bekannte und somit auch nicht geahndete Ereignisse gegeben haben könnte.

Die Frage, ob eine Anstalt die in ihrem Rahmen sich ereignenden Verfehlungen auch tatsächlich wahrnimmt ist nicht zuletzt eine Frage der Qualität der Sicherheitskonzeption und des internen Zusammenspiels wie auch eine Frage der Haltung und Achtsamkeit gegenüber sicherheitsrelevanten Themen. Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass die Anstalt entsprechende Verfehlungen – soweit sie denn bekannt werden – konsequent ahndet. Es ist davon auszugehen, dass mit der beschriebenen Professionalisierung der Sicherheitsthematik die Kontrollen verbessert wurden und noch weiter verbessert werden und damit die Anzahl der Verfehlungen reduziert werden kann. Damit dies aber gelingt, sind die Anstalt, die Anstaltsleitung und der neue Sicherheitsdienst auf die Kooperation und das Achtsamsein al-

ler Mitarbeitender und darüber hinaus auch auf ein gutes Zusammenspiel mit anderen Justizorganen angewiesen.

#### **f) Massnahmenzentrum St. Johannsen (vgl. vorne Ziffer 4.4. lit. b)**

Das Massnahmenzentrum ist von seiner Konzeption her eine offene Anstalt für Insassen mit einer strafrechtlichen Massnahme. Rund 85% der Insassen wurden wegen Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB zu einer Massnahme verurteilt. Am 31. Dezember 2009 waren von 79 Insassen 18 als gemeingefährlich qualifiziert. Der offene Vollzug an der beschriebenen Klientel ist somit anspruchsvoller als ein normaler offener Strafvollzug (vgl. vorne Ziffer. 4.1. lit. e). Das Massnahmenzentrum St. Johannsen verfügt über eine sehr hohe fachliche Kompetenz und geniesst hierfür über die Kantonsgrenzen hinaus Anerkennung. Die Konzepte, mit welchen gearbeitet werden sind professionell – das Gleiche gilt für die Intensität und Qualität der internen Vernetzung der verschiedenen Disziplinen. Das Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ ist sodann ein für die Weiterentwicklung der Anstalt und für eine verbesserte Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit wichtiges Projekt und eine richtige Antwort auf die Vorfälle im vergangenen Jahr. Im Rahmen oder als Folge dieses Projekts wird denn auch richtigerweise ein das ganze Anstaltsgelände umfassendes Sicherheitskonzept erarbeitet, mit dessen Umsetzung sollen – vergleichbar mit Witzwil – verschiedene Sicherheitszonen geschaffen werden. Die Fehlerquote bei der Beurteilung des Verhaltens eines Insassen oder bei der Beurteilung einer möglichen Rückfallgefahr sind – wie die Statistiken zeigen – sehr gering. Dennoch können die bereits beschriebenen fünf Rückfälle mit Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB nicht ausser Acht gelassen werden. Dazu folgende Überlegungen:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Klientel in St. Johannsen nicht der Klientel einer normalen offenen Strafanstalt entspricht. Der offene Massnahmenvollzug – wie er heute ausgestaltet ist und gehandhabt wird – erscheint angesichts der Klientel des Massnahmenzentrums nicht vollumfänglich stimmig. Nebst dem bereits erwähnten Sicherheitskonzept sollten folgenden Punkten Beachtung geschenkt werden:

- *Einweisungen und Vollzugslockerungen* (vgl. Ziffer 4.3. lit. c): Die Entscheidungsautonomie der Anstalt für Vollzugslockerungen (auch für die Definition, was als Vollzugslockerung gilt) ist angesichts der Klientel problematisch und ist auch nicht mit anderen Anstalten mit ähnlicher oder gleicher Klientel kongruent. Das Fehlen einer Mitwirkung der Vollzugsbehörde fördert bei aller unbestrittenen Sorgfalt und fachlichen Kompetenz die Tendenz zu „betriebsblinden“ Vollzugsentscheidungen. Seitens des Massnahmenzentrums wird ein vermehrtes Mitwirken der Vollzugsbehörde unter anderem auch mit dem Hinweis der unterschiedlichen fachlichen Kompetenz eher nicht begrüsst.
- *Analyse von Rückfällen oder anderen Vorfällen*: Im Nachgang zu den Ereignissen im August 2009 hat das Massnahmenzentrum eine Reihe von Einzelfällen analysiert (unerlaubte Abwesenheiten, Rückfälle). Diese Analysen wurden sorgfältig und selbstkritisch gemacht. Auch wurden in den Jahren 2009 und 2010 kritische Vorfälle übergeordnet zwischen Amtsvorsteher und Direktionsvorsteher POM periodisch besprochen. Jedoch fehlt ein Einbezug der Vollzugsbehörde oder eine konsequente übergreifende Sichtweise des Verlaufs der einzelnen Fälle. Der Einbezug aller Beteiligten würde in der Regel den Erkenntnisgrad und den Lerneffekt für alle bzw. für das gesamte Amt FB erhöhen. Dies ist aber im Zusammenhang mit den Insassen des Massnahmenzentrums nicht Usanz.
- *Therapie*: Die Therapieressourcen und -dichte (vgl. vorne Ziffer 4.4. lit. b) entsprechen nicht den konkordantlichen Standards und sind auch angesichts der Klientel des Massnahmenzentrums nicht adäquat.

- *Sicherheitsdienst:* Die Personalressourcen des Sicherheitsdienstes sind angesichts der Klientel und der Offenheit der Anstalt nicht adäquat (vgl. vorne lit. d).

Insgesamt besteht trotz der beschriebenen hohen inneren Professionalität der Eindruck einer gewissen Isoliertheit der Anstalt, d.h. eines wenig oder zu wenig mit aussen (Vollzugsbehörden) verbundenen Managements der Einzelfälle. Die weitgehenden selbständigen Vollzugsentscheidungskompetenzen sind grundsätzlich im Kontext eines offenen Vollzugs nicht unüblich. Aber vorliegend geht es um eine Klientel, welche dem sonst normalen Strafvollzug eben nicht entspricht und über welche daher auch nicht wie im normalen Strafvollzug entschieden werden sollte. Für das Vollzugsmanagement einer besonderen Risikoklientel wurde der Spezialdienst in der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug aufgebaut. Es scheint jedoch, dass der Spezialdienst seine Kernaufgabe gerade in Bezug auf die Klientel des Massnahmezentrums nicht im gleichen Masse wahrnehmen kann wie im Zusammenspiel mit anderen Anstalten – dies gerade bei einer für die öffentliche Sicherheit sensiblen Klientel. Dies ist heikel und zu überdenken. Die Isoliertheit kommt sodann auch bei den psychiatrisch-psychologischen Dienstleistungen zum Ausdruck. Während alle anderen Anstalten vom Forensisch-Psychiatrischen Dienst der Universität Bern versorgt werden, verfügt St. Johannsen über einen eigenen internen Dienst. Aus Sicht der Anstalt ist dies sicher sinnvoll und auch nachvollziehbar, aber damit besteht zumindest die Gefahr, dass im Kontext des Amts FB mit unterschiedlichen Standards und Methoden Risiken eingeschätzt und Therapien durchgeführt werden. Die vermehrte Vernetzung mit aussen ist nicht nur eine Gefahr oder Einmischung, es könnte auch eine Bereicherung oder in Bezug auf Vollzugslockerungsentscheidungen eine Entlastung sein.

### 6.3. Empfehlungen

Auf Grund der durchgeführten Untersuchungen und formulierten Feststellungen ergeben sich verschiedenen Themen mit einem Optimierungs-, Entwicklungs- oder zumindest Prüfungsbedarf. Daher werden folgende Empfehlungen formuliert:

Zu Führung und Organisation:

1. Es ist zu prüfen, ob die Führungsspanne des Amtsleiters FB mittelfristig so ausgestaltet werden kann, dass die direkte Führung der unterstellten Organisationseinheiten mit einer höheren Kontaktfrequenz und damit mit einer höheren Austausch- und Einflussintensität verbunden werden kann.

Zur Statistik:

2. Die Entwicklung und Pflege einer amtsinternen Statistik zu sicherheitsrelevanten Themen als internes Führungs- und Steuerungsmittel wird empfohlen. Dies ermöglicht die laufende Auswertung und Interpretation der Entwicklung einzelner Fragestellungen und gegebenenfalls auch eine verbesserte Steuerung notwendiger Massnahmen zur Optimierung des Risikomanagements.

Zum Einzelfallmanagement:

3. Die Struktur der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug, insbesondere die Führungsstruktur, ist in absehbarer Zeit zu überprüfen und wenn nötig an die quantitativen und qualitativen Entwicklungen anzupassen.
4. Die Kompetenzordnung in Bezug auf Vollzugslockerungsschritte im Rahmen eines Vollzugs im Massnahmenzentrum St. Johannsen ist im Lichte der konkordatlichen Vorgaben und der Klientel des Massnahmenzentrums zu überprüfen und zu klären.



5. Es ist zu prüfen, ob und wie problematische Einzelfälle (vorab Fehlverhalten bei Vollzugslockerungen, neue Delinquenz bei Tätern mit Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB) in einer übergreifenden Struktur – insbesondere unter Einbezug der Vollzugsbehörde (vor allem des Spezialdiensts) – gemeinsam analysiert und ob und ebenso wie gemeinsam Lehren für das gesamte System FB daraus gezogen werden können.

Zu Sicherheitsdienste:

6. Die Sicherheitsdienste der Anstalten und punktuell auch der Regionalgefängnisse sollten personell verstärkt werden, so dass rund um die Uhr jeweils vor Ort eine für allfällige Interventionen ausreichende Besetzung möglich ist.

Zu den Anstalten Witzwil:

7. Die Professionalisierung der Sicherheitsthematik ist weiter konsequent weiterzuführen. Die Wirkungen der umgesetzten Organisationsentwicklung sind in einem sinnvollen zeitlichen Abstand – d.h. nach einer Zeit der notwendigen Konsolidierung – zu überprüfen. Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf das Commitment der Mitarbeitenden für die Neuausrichtung der Anstalten Witzwil.

Zum Massnahmenzentrum St. Johannsen

8. Nebst den bereits getroffenen Massnahmen im Rahmen des Projekts „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ ist die Anpassung zentraler Rahmenbedingungen des offenen Vollzugs an die Klientel des Massnahmenzentrums zu prüfen: die Ressourcen für Therapie und Sicherheit sowie die strukturelle Einbettung der Therapie; die Kompetenzordnung in Bezug auf Vollzugslockerungen sowie der Einbezug der Vollzugsbehörden im Rahmen der Vollzugsplanung wie auch bei der gemeinsamen Fehleranalyse bei Vorfällen (vgl. auch Empfehlungen zu „Einzelfallmanagement“).

Eine 100%-Sicherheit gibt es im Sanktionenvollzug – wie auch in vielen anderen Lebensbereichen – nicht. Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung bewegt sich mit seiner Arbeit zumindest statistisch gesehen sehr nahe an diesem absoluten Wert. Daraus darf der Schluss gezogen werden, dass die Sicherheit grundsätzlich in einem hohen Masse gewährleistet ist. Die positiven Werte aus der Untersuchung zur Kultur im Umgang mit dem Thema Sicherheit sind nicht zuletzt eine wichtige Basis für dieses Ergebnis. Jedoch zeigen die wenigen dargestellten Einzelfälle, dass jede einzelne Fehleinschätzung für die Öffentlichkeit eine wesentliche Gefährdung darstellt oder darstellen kann. Das sogenannte Restrisiko ist nicht einfach nur eine schicksalhafte und damit kaum beeinflussbare Grösse. Das Ziel muss sein, dieses Restrisiko nicht nur quantitativ sondern vor allem auch qualitativ weiter zu minimieren. Darauf zielen letztlich die formulierten Empfehlungen.

Winterthur, 6. Dezember 2010

Sig. A. Werren  
Andreas Werren, lic.iur.



## Anhang 1 Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Name	Organisationseinheit	Funktion
Martin Kraemer	Amtsleitung FB	Amtsvorsteher
Stefan Hirschi	Amtsstab FB	Leiter Finanzen + Controlling
Christian Staub	Amtsstab FB	Leiter Bauten + Technik
Christian Margot	ASMV	Abteilungsleiter
Stephanie Zahnd	ASMV	Leiterin Spezialdienst
Franz Walter	St. Johannsen	Direktor
Bruno Loosli	St. Johannsen	Leiter Sicherheit
Thomas Ingold	St. Johannsen	Leiter Projekt Sicherheit
Hans-Rudolf Schwarz	Witzwil	Direktor
Christian Ambühl	Witzwil	Leiter Sicherheit und Kommunikation
Philip Schorno	Witzwil	Stv. Leiter Vollzug
Bruno Gross	Witzwil	Stv. Direktor, Leiter geschl. Vollzug
Jakob Jampen	Witzwil	Leiter Landwirtschaft
Hans Zoss	Thorberg	Direktor
Marianne Heimoz	Hindelbank	Direktorin
Eliane Zimmermann	Hindelbank	Leiterin Vollzug
Martin Abegglen	Hindelbank	Leiter Sicherheitsdienst
Marlise Pfander	RG Bern	Leiterin
René Spicher	RG Bern	Stv. Leiter
Ulrich Kräuchi	RG Thun	Leiter
Bruno Graf	RG Biel / Moutier	Leiter
Hans Ruch	RG Burgdorf / Fraubrunnen	Leiter
Karl-Heinz Vogt	Fachkommission Witzwil	Präsident
Cornelia Apolloni Meier	Fachkommission St. Johannsen	Präsidentin (Fragen und Antworten erfolgten schriftlich)

**Anhang 2**  
**Augenscheine**

In folgenden Organisationseinheiten, Anstalten und Gefängnissen wurde je ein Augenschein durchgeführt:

Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug	28. April 2010
Massnahmenzentrum St. Johannsen:	17. Mai 2010
Anstalten Witzwil	28. Mai 2010
Anstalten Hindelbank	8. Juli 2010
Anstalten Thorberg	28. Juni 2010
Regionalgefängnis Bern	14. Juli 2010
Regionalgefängnis Biel	22. Juli 2010
Regionalgefängnis Thun	22. Juli 2010
Regionalgefängnis Burgdorf	10. August 2010

## **Anhang 3**

### **Dokumente, Materialien**

#### **2. Der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz und im Kanton Bern**

##### zu 2.1. Leitplanken des Bundes

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
- Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung R(87)3 des Ministerkomitees des Europarats vom 12. Februar 1987

##### Zu 2.2. Das Nordwest- und Innerschweizer Konkordat

- Konkordatsvereinbarung des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats vom 5. Mai 2006
- Organigramm Konkordat

##### Zu 2.3. Die Umsetzung des Vollzugsauftrags im Kanton Bern

- Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (SMVG)
- Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Mai 2004 (SMVV)
- Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafen in der Form des Electronic Monitoring vom 26. Mai 1999 (EM-Verordnung)
- Organigramm Amt FB
- Übersicht Vollzugsplätze Amt FB
- Hausordnung für die Bewachungsstation am Inselspital Bern vom 22. Juni 2005
- Hausordnung der Gefängnisse des Kantons Bern vom 1 April 2006
- Hausordnung der Anstalten Hindelbank
- Hausordnung der Massnahmenvollzugsanstalt St. Johannsen vom 24. März 2006
- Hausordnung der Anstalten Thorberg vom 1. April 2006
- Hausordnung der Anstalten Witzwil vom 1. April 2006
- Jahresberichte Amt für Freiheitsentzug und Betreuung 2001 - 2009

#### **3. Aufsicht und Führung des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung**

##### Zu 3.1. Vorbemerkungen

- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) vom 20. Juni 1995
- Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (Organisationsverordnung POM, OrV POM) vom 18. Oktober 1995
- Peter F. Drucker, Was ist Management, Berlin, 2005
- Fredmund Malik, Management, das A und O des Handwerks, Frankfurt/New York, 2007
- Johannes Rüegg-Stürm, Das neue St. Galler Management-Modell, Bern/Stuttgart/Wien, 2002

##### Zu 3.3. Führung durch den Regierungsrat

- Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2014
- Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan
- Geschäftsberichte mit Jahresrechnung

#### Zu 3.4. Führung durch die Direktion POM

- Geschäftsordnung POM vom Januar 2009

#### Zu 3.5. Führung des Amts FB

- Amtsreglement vom 5. Juli 2008 mit Anhängen I-V
- Leistungsauftrag der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug vom 29. Januar 2009
- Leistungsauftrag der Bewährungshilfe ABaS vom 1. Januar 2009
- Leistungsauftrag der Anstalten Hindelbank vom 17. September 2009
- Leistungsauftrag der Anstalten Thorberg vom 27. Februar 2006
- Leistungsauftrag des Massnahmenvollzugszentrums St. Johannsen vom 8. März 2006
- Leistungsauftrag der Anstalten Witzwil vom 27. Februar 2006
- Leistungsauftrag des Regionalgefängnisses Bern vom 1. Oktober 2007
- Leistungsauftrag des Regionalgefängnisses Thun vom 12. September 2007
- Leistungsauftrag des Regionalgefängnisses Burgdorf und des Bezirksgefängnisses Fraubrunnen vom 19. November 2007
- Leistungsauftrag der Regionalgefängnisse Biel und Moutier vom 19. November 2007
- Leistungsauftrag der Bewachungsstation am Inselspital Bern vom 5. Dezember 2007
- Leistungsauftrag des Transportdienstes vom 7. Januar 2008
- Monatliche Controllingberichte Amt FB
- Konzept „Vollzugscontrolling innerhalb des Berner Vollzugs“ vom 23. Juli 2010
- Erhebung Ist-Werte Wirkungs- und Leistungsindikatoren für den Geschäftsbericht 2009

#### Zu 3.6. Fachkommissionen

- Verzeichnis der Fachkommissionen für das Amt FB

### **4. Sicherheit**

#### Zu 4.2. Sicherheit im Spiegel der Statistik

- Statistische Erhebungen Witzwil, St. Johannsen, Thorberg, Hindelbank, RG Bern, RG Biel/Moutier, RG Thun, RG Burgdorf/Fraubrunnen
- Zahlenspiegel Amt für Justizvollzug der Jahre 2002 – 2009

#### Zu 4.2. lit. j) Einzelfälle:

- Amtsbericht zum Vollzugsfall O. B. vom 28. Oktober 2005
- Bericht des Massnahmezentrums St. Johannsen an Regierungsratspräsident Hans-Jürg Käser vom 12. November 2009
- Vollzugsakten der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug des Amts FB
- Vollzugsakte A.L. des Kantons Luzern

#### Zu 4.3. Risikomanagement Stufe Amt FB

##### Risk Management FB

- Konzept Risk Management vom 23. April 2009
- Verzeichnis der Risiken der Stufe Rot per 1. März 2009
- Überarbeitung / Stand Risk Management FB, inkl. überarbeiteter Stand der Risiken Stufe Rot, per September 2010

#### Ampelsteuerung:

- Ampelsteuerung Fremdgefährdung im Regionalgefängnis, Einschätzungskriterien
- Ampelsteuerung Fremdgefährdung, Checklisten für Risikoeinschätzungen für Eintritte, Aufenthalten, Verlegungen in Regionalgefängnissen
- Ampelsteuerung Fremdgefährdung, Checkliste für Risikoeinschätzungen für Transporte
- Ampelsteuerung Fremdgefährdung in der Bewachungsstation, Einschätzungskriterien

#### Fallmanagement:

- Konkordatsrichtlinien für die Vollzugsplanung vom 22. April 2005
- Konkordatsrichtlinien für die Urlaubsgewährung im geschlossenen Vollzug vom 2. November 2007
- Konkordatsrichtlinien für die Urlaubsgewährung im offenen Vollzug vom 2. November 2007
- Konkordatsrichtlinien für die Urlaubsgewährung im Massnahmenvollzug vom 2. November 2007
- Konkordatsrichtlinien für die Verlegung in freier geführte Institutionen oder Abteilungen, die externe Beschäftigung, den Vollzug des Wohn- und/oder Arbeitsexternats im Straf- und Massnahmenvollzug sowie für die Anforderungen an durchführende Institutionen vom 3. November 2006
- Konkordatsrichtlinien für die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug vom 4. November 2005
- Spezialdienst: Konzept „Sicherheitsmanagement für gemeingefährliche Delinquenten im Kanton Bern“ vom 14. Februar 2008
- Grundkonzept für die Information der Öffentlichkeit bei aussergewöhnlichen Vollzugsereignissen im Geschäftsbereich FB vom 26. Januar 2010
- Konzept: Vollzugscontrolling innerhalb des Berner Vollzugs vom 23. Juli 2010
- Definition Fluchten und Entweichungen (Auszug aus dem Protokoll der Leitungskonferenz des Amtes FB vom 16. Februar 2010)
- Übersicht Prognoseinstrumente (vgl. auch [www.fotres.ch](http://www.fotres.ch))
- Dittmann-Katalog
- Risikoorientierter Strafvollzug (ROS) – Beschrieb des Modellversuchs des Amtes für Justizvollzug Kanton Zürich

#### Einzelthemen:

- Umgang mit Unterhaltungselektronik, Hard- und Software (IT) sowie Speichermedien im Geschäftsbereich Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern vom 26. September 2008
- Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit in den Gefängnissen des Kantons Bern und der Bewachungsstation am Inselspital Bern (Zellenöffnung und –kontrolle, Beaufsichtigung, Verlegungen) vom 27. Juni 2007
- Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit im Transportdienst (Fahrzeugzellenöffnung, Fahrzeugpannen, Kontrolle und Beaufsichtigung bei Übernahme/Übergabe von Eingewiesenen, Zwangsmassnahmen) vom 4. Juli 2008
- Bestimmungen über den Einsatz von chemischen Reizstoffen (Pfefferspray und Jet Protector/JPX) und des Polizei-Mehrzweckstockes/PMS vom 5. Mai 2004

#### Zu 4.4. Risikomanagement Stufe Konkordatsanstalten und Regionalgefängnisse

##### Witzwil:

- Erhebungsbogen Witzwil und die darin aufgeführten Dokumente

- Standards Konkordat für den offenen Vollzug vom 3. November 2006 und Überprüfung der Standards vom 1. Januar 2010
- Leistungsauftrag (vgl. vorne zu 3.5.)
- Hausordnung (vgl. vorne zu 2.3.)
- Weisung Aufenthalt von Insassen des Eschenhofs im Lindenhof vom 20. September 2005
- Organisationsanalyse vom 2./3. Juli 2007
- Ziele des Direktors 2007 mit Auswertung vom 10. September 2007
- Entwicklungsschritte 2008 vom 18. Oktober 2007
- Ziele August 2008 bis 31. Dezember 2009 vom 14. August 2008
- Vision 120, Abschlussbericht Modellierungsphase, 30. November 2008
- Ethikkodex, Dezember 2008
- Handlungsgrundsätze, Dezember 2008
- Einführung Arbeitsagogik, erster Zwischenbericht vom 30. Dezember 2008
- Einführung Arbeitsagogik, zweiter Zwischenbericht vom 30. September 2009
- Resultate Personalbefragung 2009
- Ziele 2009 und 2010, Wandlung zur Cost Center Organisation, Sicherheit erhöhen vom 13. August 2009
- Vision, Strategie 2011
- Sicherheits- und Gebäudestrategie
- Landwirtschafts- und Betriebsstrategie
- IT-Strategie
- Sicherheitsweisung Unterhaltungselektronik vom 10. Januar 2010
- Benutzervereinbarung Internetstation
- Arbeitsweisung Regelung für Ausländer mit einem Landesverweis oder illegalem Aufenthalt vom 10. März 2010
- Disziplinarreglement vom 1. April 2005 sowie Entwurf neues Disziplinarreglement (geplant für 1. November 2010)
- Entwurf Merkblatt Gefangen zu Disziplinarreglement
- Entwurf Umgang mit Sucht vom April 2010
- Massnahmenplanung Gebäude, Entwurf Schlussbericht vom 10. Mai 2010
- Sicherheitskonzept 2010
- Konkordatsrichtlinien für die Urlaubsgewährung im offenen Vollzug vom 2. November 2007 (vgl. vorne zu 4.3.)
- Übersicht Sanktionsstatistik 2000-2009

#### St. Johannsen

- Erhebungsbogen St. Johannsen und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Leistungsauftrag (vgl. vorne zu 3.5.)
- Hausordnung (vgl. vorne zu 2.3.)
- Ablaufprozesse
  - Führungsprozesse: Strategieentwicklung, Personalmanagement, Qualitätsmanagement, Kommunikation
  - Kernprozesse: Aufnahme/Eintritt, vernetzte Vollzugsplanung, Soziotherapie, Arbeit/Beschäftigung, Psychiatrisch-Psychologischer Dienst, Gesundheit, Austritt,
  - Stützprozesse: Administrative Abläufe, Finanz- und Rechnungswesen, Innere Dienste, Sicherheit, Technischer Unterhalt, Produktion, Verpflegung/Versorgung, Dienstleistungen

- Auftrag Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ vom 8. Februar 2010
- Standards Konkordat für den offenen und geschlossenen Massnahmenvollzug vom 24. April 2008
- Überprüfung der Konkordatsstandards für den offenen und geschlossenen Massnahmenvollzug vom März 2010
- Projektordner „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“

#### Thorberg

- Erhebungsbogen Thorberg und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Leistungsauftrag (vgl. vorne zu 3.5.)
- Hausordnung (vgl. vorne zu 2.3.)
- Standards Konkordat für den geschlossenen Strafvollzug vom 2. November 2007
- Überprüfung der Konkordatsstandards für den geschlossenen Strafvollzug vom 24. Februar 2010

#### Hindelbank

- Erhebungsbogen Hindelbank und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Leistungsauftrag (vgl. vorne zu 3.5.)
- Hausordnung (vgl. vorne zu 2.3.)
- Standards Konkordat für den offenen und geschlossene Massnahmenvollzug vom 24. April 2008
- Standards Konkordat für den Straf- und Massnahmenvollzug an Frauen vom 4. November 2009

#### Regionalgefängnisse

- Erhebungsbogen RG Bern und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Erhebungsbogen RG Thun und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Erhebungsbogen RG Biel/Moutier und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Erhebungsbogen RG Burgdorf/BG Fraubrunnen und die darin aufgeführten Dokumente und Dokumentensammlungen
- Leistungsaufträge der einzelnen Gefängnisse (vgl. vorne zu 3.5.)
- Hausordnung Gefängnisse (vgl. vorne zu 2.3.)
- RB Bern: Vision 2010

#### Zu 4.5. Kultur im Umgang mit der Thematik Sicherheit

- Karl E. Weick, Kathleen Sutcliffe: Das Unerwartete managen, wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen, Stuttgart, 2007, 2. Auflage
- Auswertung Erhebung Kultur Anstalten Witzwil
- Auswertung Erhebung Kultur Massnahmenzentrum St. Johannsen
- Auswertung Erhebung Kultur Anstalten Thorberg
- Auswertung Erhebung Kultur Anstalten Hindelbank
- Auswertung Erhebung Kultur Regionalgefängnis Bern
- Auswertung Erhebung Kultur Regionalgefängnis Thun
- Auswertung Erhebung Kultur Regionalgefängnis Biel
- Auswertung Erhebung Kultur Regionalgefängnis Burgdorf

## 5. Kosten

- Kostgeldliste Nordwest- und Innerschweizer Konkordat

- Kostgeldliste Ostschweizer Konkordat
- Kostgeldliste Lateinische Schweiz
- Bericht der Arbeitsgruppe Kostgeld/Kostgeldliste 2010 vom 16. Oktober 2008 sowie dazugehörige Dokumentation



**Anhang 4**  
**Erhebung Sicherheit: Statistik**  
**Erhebungsbogen**

Der Untersuchungsauftrag beinhaltet u.a. auch die Erfassung von sicherheitsrelevanten Einzelvorkommnissen ab dem 1. Januar 2000. Aus diesem Grund werden vorliegend entsprechende statistische Angaben abgefragt.

Bemerkungen zum Ausfüllen:

- Zum Jahr 2010: Werte bis und mit 30. Juni 2010 einsetzen.
- Ist für ein Jahr zu einem Thema kein Wert vorhanden oder nicht mehr feststellbar, dann das entsprechende Feld leer lassen.
- Bei jeder Rubrik gibt es zusätzlich Raum für ergänzende Bemerkungen.

**1. Freigänge**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anzahl Ausgänge / Urlaube aus ge- schlossenem Re- gime											
Anzahl Ausgänge / Urlaube aus offe- nem Regime											

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

**2. Ausbrüche**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausbrüche aus ge- sicherten Anstalten, Anstaltsabteilungen und Gefängnissen											

**Davon Täter/Täterinnen mit Anlass-Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB:**

Name	Anlass-Delinquenz	Datum Ereignis	Bemerkungen

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

**3. Unerlaubte Abwesenheiten**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aus geschlossenem Regime (nach bewilligten Abwesenheiten)											
Aus offenem Regime (ab Institution oder nach bewilligten Abwesenheiten)											

**Davon Täter/Täterinnen mit Anlass-Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB:**

Name	Anlass-Delinquenz	Datum Ereignis	Bemerkungen (z.B. freiwillige, nichtfreiwillige Rückkehr)

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

#### 4. Selbstaggression

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anzahl Suizide											

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

#### 5. Schwere, mit Arrest oder (Rück-)Versetzung sanktionierte Disziplinarvergehen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Physische Gewalt gegenüber Mitgefängenen											
Physische Gewalt gegenüber Mitarbeitenden											
Drohung/Beschimpfung gegenüber Mitgefängenen											
Drohung/Beschimpfung gegenüber Mitarbeitenden											
Übrige Vergehen											

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

#### 6. Neue Delinquenz

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Delikte innerhalb der Institution											
Delikte während Urlaub, Ausgang, anderen Abwesenheiten											
Delikte während Ar-											

beits- und/oder Wohnexternat											
Delikte nach beding- ter Entlassung											

**Davon Täter/Täterinnen mit Anlass-Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB:**

<i>Name</i>	<i>Anlass-Delinquenz</i>	<i>Datum Ereignis</i>	<i>Neue Delinquenz</i>

Ergänzende, erläuternde Bemerkungen/Einschätzungen:

Ort, Datum: .....

Unterschrift: .....

**Anhang 5**  
**Erhebung Sicherheit: Instrumente, Konzepte, Standards**  
**Erhebungsbogen**

Der Untersuchungsauftrag beinhaltet u.a. auch die Erfassung und Einschätzung der Sicherheit der einzelnen Anstalten und Gefängnisse. Daher steht für diese Erhebung folgende Ausgangsfrage:

**Über welche Instrumente, Konzepte, Regelungen, Standards verfügt Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis in Bezug auf das Thema Sicherheit und wie wird deren Aktualität und Qualität sichergestellt?**

Bemerkungen zum Ausfüllen:

- Gefragt sind alle Instrumente, Konzepte, Regelungen und Standards, welche das Thema Sicherheit behandeln oder beeinflussen.
- Bei Zweifeln wo etwas hingehört, tragen Sie es dort ein, wo sie es aus Ihrer Sicht am besten platziert sehen – Mehrfacherfassung sind auch möglich.
- Wenn bei einer Thematik keine Instrumente existieren, dann das Feld leer lassen
- Bitte legen Sie diesem Fragebogen alle von Ihnen darin aufgeführten Dokumente entweder in Papierform oder in elektronischer Form bei.

**1. Präventive Instrumente, Massnahmen**

**a) Organisation, Abläufe, Kultur**

<b>Thema</b>	<b>Konzepte, Standards, Regelungen, Instrumente</b>
Definition der Abläufe, Aufgaben, Verantwortlichkeiten (z.B. Ablauforganisation, Kompetenzregelung, Stellenprofile)	
Regelung der Kommunikation und Austausch zwischen allen Beteiligten und allen Hierarchiestufen (z.B. Sitzungsgefässe)	
Vermittlung von Werten, Haltungen, Zielen (z.B. Leitbild)	
Vertrauensbildung, Wertschätzung (z.B. Rituale, Anlässe)	
Generelle Sicherheitsüberlegungen, generelle Konzeption (z.B. Rahmenkonzept Anstalt)	
Beschreibung von Risikofeldern, möglichen Risikoereignissen (z.B. Risikoanalyse)	
Weiteres	

**b) Insassen**

<b>Thema</b>	<b>Konzepte, Standards, Regelungen, Instrumente</b>
Eignungsprüfung und Risikoeinschätzung (z.B. Aufnahmeverfahren, Triage, Einsatz prognostischer Instrumente)	
Vollzugsplanung, Koordination aller insas-	

senrelevanten Informationen (z.B. Vollzugsplan)	
Kontrollen (z.B. Checklisten, Weisungen)	
Verhalten, Anstaltsleben- und Anstaltsordnung (z.B. Reglemente, Weisungen)	
Arbeitsplatz	
Weiteres	

### c) Mitarbeitende

<i>Thema</i>	<i>Instrumente</i>
Einführung, Schulung, Weiterbildung	
Verhaltensregeln gegenüber Insassen	
Schutzausrüstung, Dienstkleider	
Verhaltensregeln bei Auffälligkeiten, Unregelmässigkeiten	
Weiteres	

### d) Besucher

<i>Thema</i>	<i>Instrumente</i>
Definition Besuchergruppen und Zugangsberechtigung	
Kontrollen Besucher Insassen	
Weiteres	

### e) Gebäude, technische Anlagen

<i>Thema</i>	<i>Instrumente</i>
Kontrollen, Rundgänge	
Videoüberwachung	
Wartung, Erneuerung	
Schliesssysteme	
Weiteres	

## 2. Management von Vorfällen

<i>Thema</i>	<i>Instrumente</i>
Entweichung, Flucht	
Geiselnahme	
Meuterei	
Delikte in Freiheit	
Verstösse gegen Anstaltsordnung / Rechtsordnung	
Krisenkommunikation	
Weiteres	

### 3. Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung

<p>Wie und wo sind die vorne aufgezählten Instrumente usw. für alle Mitarbeitenden zugänglich? (z.B. Organisationshandbuch, Intranet)</p>	
<p>Mit welchen Massnahmen usw. werden die vorne aufgezählten Instrumente überprüft, reflektiert, aktualisiert? Wann letztmals? Durch wen?</p>	
<p>Wie wird die Sensibilität der Mitarbeitenden für die Sicherheitsthematik gefördert?</p>	
<p>Welche Strukturen, Gefässe, Organe befassen sich regelmässig mit der Sicherheitsthematik?</p>	
<p>Wo sehen Sie aktuell Handlungs-, Optimierungsbedarf?</p>	

Ort, Datum .....

Unterschrift: .....

## Anhang 6

### Erhebung Sicherheit: Kultur im Umgang mit der Thematik Sicherheit Erhebungsbogen

Der Untersuchungsauftrag beinhaltet u.a. auch Fragen zur Einschätzung der Sicherheit in den einzelnen Anstalten und Gefängnissen. Ein zentraler Aspekt der Sicherheit sind - nebst allen organisatorischen und normativen Regelungen und technischen Hilfsmitteln – Haltungen und Einstellungen der Leitung und aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Daher steht für diese individuelle Erhebung folgende Ausgangsfrage:

#### Wie sensibel und achtsam sind wir unserer Anstalt im Umgang mit dem Thema Sicherheit?

Bemerkungen zum Ausfüllen:

- Füllen Sie den Fragebogen alleine, d.h. ohne Mithilfe oder Mitwirkung anderer Personen aus.
- Überlegen Sie bei den einzelnen Fragen nicht zu lange.
- Bitte beachten Sie: die Bewertungsskalen sind bei den einzelnen Fragen unterschiedlich.
- Ihr Fragebogen wird nicht veröffentlicht sondern bleibt beim Untersucher. Es werden keine Antworten einzelner Personen an den Auftraggeber oder die Anstalts-/Gefängnisleitungen weitergegeben.
- Bei Bedarf erlaubt sich der Untersucher, bei einzelnen Teilnehmenden Rückfragen zu stellen.
- Je höher die Gesamtpunktzahl desto ausgeprägter die Achtsamkeit.
- Für jede Anstalt / jedes Gefängnis wird eine zusammenfassende Auswertung erstellt. Diese geben keine exakten Resultate aber grundsätzliche Hinweise, wo in Bezug auf die Achtsamkeit Optimierungsbedarf besteht. Die Ergebnisse fließen in den zu erstellenden Untersuchungsbericht ein.

#### 1. Wie achtsam sind wir generell im Alltag?

Wie treffend charakterisiert jede der folgenden Aussagen Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis? Tragen Sie zu jeder der aufgeführten Aussagen die Zahl ein, die Ihrer Einschätzung entspricht:

- 1 = trifft überhaupt nicht zu  
 2 = trifft teilweise zu  
 3 = trifft mehrheitlich zu  
 4 = trifft vollumfänglich zu

1.	In unserer Anstalt besteht ein klares Bewusstsein und Wissen um die möglichen Risiken und Risikoereignisse.	
2.	Wir sind uns intern weitgehend einig darüber, welche Fehler wir unbedingt vermeiden wollen oder müssen.	
3.	Wir sind uns intern weitgehend auch einig darüber, was möglicherweise schief gehen könnte.	
4.	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagieren sich dafür, ihre Arbeit gut zu machen.	
5.	Bei uns fühlt sich jede und jeder für einen zuverlässigen Anstaltsbetrieb (mit)verantwortlich.	
6.	Wir streben danach, den Standard unserer Arbeit immer wieder zu verbessern.	



Total Punkte	
--------------	--

## 2. Sind wir anfällig für eine achtlose Haltung?

<p>Wie treffend charakterisiert jede der folgenden Aussagen Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis? Tragen Sie zu jeder der aufgeführten Aussagen die Zahl ein, die Ihrer Einschätzung entspricht:</p> <p>1 = trifft vollumfänglich zu                  2 = trifft mehrheitlich zu                  3 = trifft teilweise zu                  4 = trifft überhaupt nicht zu</p>		
1.	Wir haben Mühe, alle Informationen zu bekommen, die wir für unsere Arbeit notwendig sind.	
2.	Wir arbeiten oft unter einem hohen Druck (Zeit, Kosten, Vermeidung von Fehlern usw.)	
3.	Belastungen führen bei uns dazu, dass „Abkürzungen“ (bestehende Regelungen, Vorgaben nicht vollumfänglich beachtet) eingeschlagen werden.	
4.	Unser Umfeld verleitet uns, Fehler zu verharmlosen.	
5.	Das Nichtbefolgen von Vorgaben, Regeln wird wenig korrigiert, es wird weggeschaut.	
6.	Wir haben wenig Entscheidungs- und Handlungsspielraum, um sofort etwas zu unternehmen, wenn unerwartete Probleme auftauchen.	
7.	Vielen von uns mangelt es an den erforderlichen Fertigkeiten und Sachkenntnissen, um schnell zu reagieren, wenn unerwartete Probleme auftauchen.	
8.	Viele von uns machen selten den Mund auf, um die gerade diskutierte Themen kritisch zu hinterfragen.	
9.	Wer einen Fehler begeht, bekommt ihn häufig vorgehalten.	
10.	Es ist schwierig, andere um Hilfe zu bitten.	
	Total Punkte	

## 3. Wie gehen wir mit Zweifel um?

<p>Wie treffend charakterisiert jede der folgenden Aussagen Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis? Tragen Sie zu jeder der aufgeführten Aussagen die Zahl ein, die Ihrer Einschätzung entspricht:</p> <p>1 = stimmt                  2 = stimmt mehrheitlich Grad                  3 = stimmt teilweise                  4 = stimmt überhaupt nicht</p>		
1.	Die Männer und Frauen, die bei uns arbeiten, neigen dazu, auftauchende Probleme zu verleugnen.	
2.	Wenn jemand Zweifel oder Sorge zum Ausdruck bringt, wird dies schnell als unwich-	

	tig abgetan.	
3.	Wenn etwas Unerwartetes/Problematisches geschieht, versuchen wir selten herauszufinden, warum es nicht so gelaufen ist, wie wir erwartet hatten.	
4.	Wenn etwas Unerwartetes / Problematisches geschieht, werden nicht alle darüber informiert.	
5.	Wenn unerwartete Probleme auftauchen, nehmen sich die Beteiligten selten die Zeit, um zu besprechen, was sie vor dem Zwischenfall gesehen und gehört haben.	
	Total Punkte	

#### 4. Konzentrieren wir uns auf Fehler?

Wie treffend charakterisiert jede der folgenden Aussagen Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis? Tragen Sie zu jeder der aufgeführten Aussagen die Zahl ein, die Ihrer Einschätzung entspricht:

1 = trifft überhaupt nicht zu

2 = trifft teilweise zu

3 = trifft mehrheitlich zu

4 = trifft vollumfänglich zu

1.	Wir konzentrieren uns stärker auf Fehler als auf Erfolge.	
2.	Wir betrachten Beinahe-Vorfälle oder Beinahe-Ereignisse als Zeichen, die auf mögliche Fehler und Gefahren hinweisen und nicht als Beweise dafür, dass alles rund läuft.	
3.	Wir behandeln Beinahe-Vorfälle oder Beinahe-Ereignisse als Informationen über den Zustand unserer Organisation und versuchen, Lehren daraus zu ziehen.	
4.	Wenn wir haarscharf an einem Missgeschick oder Ereignis vorbeigeschlittert sind, aktualisieren wir unsere Regelungen und Abläufe, um die neuen Erfahrungen und Erkenntnisse in die Arbeit einzubeziehen.	
5.	Wir machen es den Leuten schwer, Fehler irgendwelcher Art zu verbergen.	
6.	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter melden einen Fehler auch dann, wenn niemand sonst ihn bemerkt.	
7.	Die Führungskräfte fragen von sich aus nach Fehlern und schlechten Nachrichten und fordern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf, offen darüber zu reden.	
9.	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden belohnt, wenn sie Fehler, Probleme, Irrtümer oder Zwischenfälle melden.	
10.	Man hat keine Nachteile zu befürchten, wenn man Informationen zutage fördert, die den Betrieb stören könnten.	
11.	Bei einem Fehler oder Ereignis flüchten wir uns nicht primär in die Erklärung, dass es ein Null-Risiko nicht gibt.	
12.	Wir lernen aus Fehlern.	
	Total Punkte	

**5. Haben wir Vertrauen untereinander und Respekt vor Erfahrung sowie fachlichem Wissen und Können?**

Wie treffend charakterisiert jede der folgenden Aussagen Ihre Anstalt/Ihr Gefängnis? Tragen Sie zu jeder der aufgeführten Aussagen die Zahl ein, die Ihrer Einschätzung entspricht:  
 1 = trifft überhaupt nicht zu  
 2 = trifft teilweise zu  
 3 = trifft mehrheitlich zu  
 4 = trifft vollumfänglich zu

1.	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben eine gründliche Ausbildung und viel Erfahrungen bezüglich der von ihnen zu leistenden Arbeit.	
2.	Man setzt ständig Ressourcen ein, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für Sicherheitsfragen zu schulen und weiterzubilden.	
3.	Bei uns wird die fachliche Kompetenz und Erfahrung hoch eingeschätzt.	
4.	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden dazu motiviert, Fragen zu stellen und unterschiedliche Ansichten zu äussern.	
5.	Alle – unabhängig von der Hierarchiestufe - hören einander genau zu; es kommt selten vor, dass ein Standpunkt, eine Idee als unwichtig abgetan wird.	
6.	Wenn etwas Unerwartetes passiert, sind die Leute eher daran interessiert, zuzuhören und eine vollständige Situationsanalyse vorzunehmen, als ihre Ansicht oder Position zu verteidigen.	
7.	Wir zeigen, dass wir einander vertrauen.	
8.	Die Leute hier erweisen sich gegenseitig viel Respekt.	
9.	Jeder kann sich auf den anderen verlassen	
10.	Wenn etwas Schwieriges, Ungewöhnliches passiert, wissen alle, wer das Know-how oder die Erfahrung besitzt, um die Situation lösen zu können und es wird auf diese Leute gehört.	
	Total Punkte	

<b>Gesamttotal Punkte</b>	
---------------------------	--

Bemerkungen, Ergänzungen, eigenes Fazit:

Ort, Datum .....

Unterschrift: .....