



**Bericht des Regierungsrates
an den Grossen Rat
vom 2. Februar 2011**

**Untersuchung im Amt für
Freiheitsentzug und Betreuung
des Kantons Bern**

**gemäss Beschluss des Grossen Rates
vom 18. Januar 2010 mit der Annahme
der parlamentarischen Vorstösse**

- Dringliche Motion 312/09 Blank, Aarberg (SVP)
Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden (SVP)
Ruchti, Seewil (SVP) / Struchen, Epsach (UDC)
– Vorwürfe gegen Witzwil untersuchen
- Dringliche Motion 335/09 SP-JUSO (Ammann,
Meiringen) – Hat der Kanton seinen Straf- und
Massnahmenvollzug im Griff?

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass des Berichtes
2. Untersuchungsauftrag an den verwaltungsunabhängigen Experten
 - 2.1 Der Experte
 - 2.2 Gegenstand der Untersuchung
 - 2.3 Zweck der Untersuchung
 - 2.4 Form der Untersuchung
 - 2.5 Kosten der Untersuchung
3. Resultate des Berichtes in Kurzform
4. Empfehlungen des Experten
5. Stellungnahme des Regierungsrates zu den Feststellungen und Empfehlungen
6. Antworten zu einzelnen Fragestellungen der erheblich erklärten Motionen
7. Schlussfolgerungen des Regierungsrates
8. Antrag des Regierungsrates

1. Anlass des Berichtes

Am 18. Januar 2010 erklärte der Grosse Rat folgende zwei Motionen erheblich:

- Dringliche Motion 312/09 Blank, Aarberg (SVP) / Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden (SVP) / Ruchti, Seewil (SVP) / Struchen, Epsach (UDC) – Vorwürfe gegen Witzwil untersuchen
- Dringliche Motion 335/09 SP-JUSO (Ammann, Meiringen) – Hat der Kanton seinen Straf- und Massnahmenvollzug im Griff?

Entsprechend den Aufträgen der beiden erheblich erklärten Motionen unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat den vorliegenden Bericht.

2. Untersuchungsauftrag an den verwaltungsunabhängigen Experten

2.1 Der Experte

Die Polizei- und Militärdirektion beauftragte Herrn lic.iur. Andreas Werren, Mitglied der Beratungsgruppe für Unternehmensentwicklung/BGU in Winterthur mit der Durchführung einer verwaltungsunabhängigen Untersuchung.

Andreas Werren verfügt über langjährige Erfahrung im obersten Kader der Verwaltung (u.a. Vorsteher des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich), eine umfassende Weiterbildung in Management, Teamentwicklung, Kommunikationspsychologie und Changemanagement und über vertiefte Erfahrungen in Veränderungsprozessen und Projektarbeit. Er wurde vom Kanton Zürich bereits wiederholt als „Manger auf Zeit“ engagiert, so letztmalig im September 2010 als interimistischer Leiter des Migrationsamtes. In verschiedenen Kantonen wurde er als Experte für Analysen und Empfehlungen im Bereich des Justizvollzuges beigezogen.

2.2 Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung ist gem. Auftrag vom 23. Februar 2010 die Überprüfung

- des bernischen Straf- und Massnahmenvollzuges bezüglich der Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrages;
- der Sicherheitslage für die Bevölkerung, das Personal und die Insassen im Zusammenhang mit den verschiedenen Vollzugsregimes;
- konkreter Vorhaltungen über allfällige Missstände in Witzwil.

Der Untersuchungsbericht vergleicht die Bernischen Vollzugseinrichtungen soweit möglich im interkantonalen Gesamtrahmen bezüglich Sicherheit, Angebot und Kosten und gibt Auskunft über gravierende, sicherheitsrelevante Vorkommnisse in den letzten 10 Jahren.

2.3 Zweck der Untersuchung

Das Untersuchungsergebnis soll in der Form eines Untersuchungsberichtes mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- eine Grundlage sein für die Berichterstattung zuhanden des Grossen Rates im Zusammenhang mit den überwiesenen Motionen 312/09 und 335/09,
- den Vollzugsbetrieben bei der Erfüllung ihres Auftrages Leitplanken bieten und Sicherheit vermitteln, der Bevölkerung Transparenz und Sicherheit vermitteln,
- allfällige Unregelmässigkeiten aufdecken und zu deren Beseitigung beitragen.

2.4 Form der Untersuchung

Die Untersuchung wurde als Administrativuntersuchung geführt. Andreas Werren wurde als Untersuchungsbeauftragter gestützt auf Artikel 19 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRPG) zur Beweisaufnahme ermächtigt.

2.5 Kosten der Untersuchung

- Kostendach gemäss Auftrag CHF 55'000
- Abgerechnete Kosten CHF 62'768.45

Die Kosten wurden im Rechnungsjahr 2010 über das Budget des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung/FB abgerechnet. Die Mehrkosten gegenüber dem bei Auftragserteilung definierten Kostendach wurden vom Auftragnehmer vor deren Entstehen angekündigt und begründet und daraufhin vom Auftraggeber genehmigt.

3. Resultate des Berichtes in Kurzform

Der verwaltungsunabhängige Experte gelangt zu folgenden Feststellungen (Nachfolgende Ziffern 3.1 und 3.2 dieses Berichtes = Auszug aus dem Bericht Werren):

„3.1 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.

3.2 Feststellungen zu Einzelthemen

a) Führung und Organisation (Bericht 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 Amtes 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 (*Anmerkung des RR: hierarchisch flache Aufbauorganisation und eine*) Führungsspanne des Amtsvorstehers mit 15 direkt unterstellten Organisationseinheiten unterschiedlichster Grösse und Aufgabenstellung für eine konstante Führung und ein ständiges Am-Puls-Sein als suboptimal. Die Steuerung des Gesamtsystems Amt FB durch den Amtsvorsteher FB ist dadurch tendenziell eher eingeschränkt.

b) Statistik (Bericht 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 der Anzahl Hafttage 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 (Bericht 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 Vollzugsregimes. 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 Vollzugschritte. 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, jedoch 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 (Bericht 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 (Bericht 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 aller Mitarbeitender und darüber hinaus auch auf ein gutes Zusammenspiel mit anderen Justizorganen angewiesen.

f) Massnahmenzentrum St. Johannsen (Bericht 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* (Bericht 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 (Bericht Ziffer 4.4. lit. b) entsprechen nicht den konkordatlichen 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 Massnahmenzentrums 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.

4. Empfehlungen des Experten

Auf Grund der durchgeführten Untersuchungen und formulierten Feststellungen gelangt der mit der Untersuchung beauftragte Experte zu folgenden Empfehlungen:

„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 konkordantlichen 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“).

In seinen Empfehlungen hält der Experte zudem fest:

„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.“

5. Stellungnahme des Regierungsrates zu den Feststellungen und Empfehlungen

Zu den einzelnen Empfehlungen des Experten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Führungsspanne

Die derzeitige Organisation des Amtes FB besteht seit 1.1.2010. Sie ist das vorläufige Resultat aus der alten und kulturell unbefriedigenden „Zweiklassen“ – Aufbauorganisation mit der grundsätzlichen Führung der vier Konkordatsanstalten (plus Jugendheime und Bewährungshilfe) durch den Amtsvorsteher und Führung der Gefängnisse durch den Amtsvorsteher-Stellvertreter (Strukturreform „Lawe“ 1999/2000). In den Zielsetzungen des Amtes für das laufende Jahr 2011 ist die Reorganisation der Führungsstruktur „Amtsleitung“ als Projekt bereits enthalten. Bis Ende des Jahres soll dem Direktor POM aufgrund einer extern begleiteten Evaluation ein Vorschlag für die Führungsstruktur ab 2012 vorgelegt werden.

2. Statistik

Das derzeitige Kennzahlensystem genügt grundsätzlich den Führungsansprüchen des Direktors POM und des Amtsvorstehers FB und vor allem den gesamtstaatlichen Vorgaben (z.B. bezüglich der Anforderungen an den Geschäftsbericht). Punktuelle Verbesserungen und Ergänzungen werden laufend vorgenommen, die Aufbereitung spezieller Zahlen ist anlassorientiert möglich und mit Blick auf die begrenzten Ressourcen vertretbar. Aus Sicht des Regierungsrates besteht kein Bedarf zu einer umfassenden Reorganisation oder zum Aufbau einer vollständig neuen Kennzahlen-/Statistik-Systematik.

3. Struktur der Abt. Straf- und Massnahmenvollzug/ASMV

Im Hinblick auf den für Frühjahr 2012 anstehenden Wechsel in der Abteilungsleitung werden die Struktur der Abteilung und die Aufgabenverteilung in der Abteilungsleitung im Laufe des Jahres 2011 überprüft. Die Resultate der Überprüfung können so im zweiten Halbjahr 2011 für die Ausschreibung der auf Frühjahr 2012 neu zu besetzenden Führungsfunktion berücksichtigt werden.

4. Kompetenzordnung St. Johannsen

Die heute von der ASMV an St. Johannsen delegierte Kompetenz für Vollzugslockerungsschritte wird überprüft. Diese Überprüfung hat insbesondere den Umstand zu berücksichtigen, dass es sich beim Massnahmenzentrum St. Johannsen grundsätzlich um eine „offen“ geführte Einrichtung handelt, die Insassen jedoch – gegenüber Insassen des offenen Strafvollzuges – oftmals einer engeren, länger andauernden Begleitung bedürfen und aufgrund der zu therapierenden psychischen Störungen eine Beurteilung des künftigen Verhaltens erschwert ist.

5. Prüfung problematischer Einzelfälle in einer übergreifenden Struktur

Der Regierungsrat unterstützt die Absicht des Amtes FB, künftig dem Vollzugsverlauf bei Tätern mit Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB erhöhte Aufmerksamkeit zu

schenken. Insbesondere geht es darum, dass in problematischen Einzelfällen (also vorab nach einem Fehlverhalten bei Vollzugslockerungen für diese Gruppe von Inhaftierten), der Spezialdienst der ASMV künftig noch intensiver mit der mit dem Vollzug betrauten Einrichtung zusammenarbeitet. Das heisst in der Praxis, dass sich die ASMV als Vollzugsbehörde in diesen Fällen verstärkt in die konkrete Vollzugsarbeit einbringt und unter den Einrichtungen koordinierend wirkt.

Die entsprechenden Aktivitäten werden durch die Amtsleitung FB in der ersten Jahreshälfte 2011 ausgelöst.

Bereits umgesetzt ist die Kompetenzverschiebung von der Stufe Abteilung (ASMV / Vollzugseinrichtung) zur Stufe Amtsleitung FB für die Gewährung von Vollzugslockerungen bei Eingewiesenen mit erhöhtem Risiko für die öffentliche Sicherheit.

Auf die Errichtung neuer Strukturen kann aus Sicht des Regierungsrates verzichtet werden.

6. Sicherheitsdienste, personelle Dotation

Die Sicherheitsdienste in den vier Konkordatsanstalten, resp. die im Bereich „Aufsicht und Betreuung“ in den Gefängnissen tätigen Mitarbeitenden sind ein wesentlicher Faktor für die Gewährleistung der Sicherheit gegenüber der Bevölkerung, den Mitarbeitenden, aber auch unter den Inhaftierten.

Problematisch ist aus Sicht des Regierungsrates insbesondere, dass in einzelnen Einrichtungen des Amtes FB z.B. der Nachdienst an Wochenenden nach wie vor nicht genügend besetzt ist oder dass Gefangenentransporte in der Regel nach wie vor nur durch eine Person (Chauffeur ohne Begleitperson) durchgeführt werden. Schweizweit gilt der Transport mit zwei Mitarbeitenden als Standard zur Sicherstellung notwendiger Interventionen.

Der Regierungsrat hat auf diese Situation punktuelle bereits reagiert und so z.B. dem Amt FB Stellen wie folgt bewilligt:

Datum	Einrichtung	Menge / Art
Auf 1.1.2010	Thorberg	5 Stellen Sicherheitsfachleute für die neue Therapieabteilung
Auf 1.1.2011	Thorberg	5 Stellen Sicherheitsfachleute für die neue Therapieabteilung 2 Stellen Sicherheitsdienst
	St. Johannsen	0,5 Stellen Sicherheitsdienst, Verbesserung der Schichtabdeckung

Über weitere resp. bisher zurückgestellte Stellenbegehren des Amtes FB wird der Regierungsrat wie bisher im ordentlichen Verfahren und unter Berücksichtigung der finanziellen Situation und aufgrund seiner Beurteilung der durch die POM formulierten Bedürfnisse entscheiden.

7. Anstalten Witzwil

Das Thema Sicherheit wird in der heutigen Arbeit der Anstalten Witzwil ein weit höherer Stellenwert eingeräumt als in früheren Jahren. Dies zeigt sich u.a. in der Schaffung eines professionellen, eigenständigen Sicherheitsdienstes zu Beginn des Jahres 2010. Mit Beschluss vom 15.9.2010 hat der Regierungsrat zudem einen Kredit von CHF 2,3 Mio für bauliche Sicherheitsmassnahmen bewilligt (Perimeterschutz, Umzäunung mit Detektionsfunktion, Kameras usw.).

An dieser Stelle weist der Regierungsrat darauf hin, dass in Witzwil als offen geführter Einrichtung keine Insassen aufgenommen werden, welche als „gemeingefährlich“ gelten.

Der Regierungsrat unterstützt die Absicht der POM und des Amtes FB, die ab 2009 umgesetzte Reorganisation der Anstalten Witzwil nach einer Zeit der notwendigen Konsolidierung zu überprüfen. Von Interesse wird bei dieser Überprüfung insbesondere auch sein, ob das Commitment der Mitarbeitenden zu der Neuausrichtung von Witzwil gegeben ist

8. Massnahmenzentrum St. Johannsen

Das im Auftrag des Direktors POM ausgelöste FB-interne Projekt „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ wird v.a. zu einem im wesentlichen Punkten ergänzten Sicherheitskonzept für das Zentrum führen. Ähnlich wie für die Anstalten Witzwil, soll insbesondere mit einem für Insassen, Mitarbeitende und Besucher klaren Zonenkonzept und entsprechenden baulichen und technischen Massnahmen die Sicherheit verstärkt werden.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Experten, dass gewisse Anpassungen zentraler Rahmenbedingungen notwendig sind:

- Die Ressourcen für den Sicherheitsdienst und die Psycho- und Sozio-Therapie (zentrale Elemente des Massnahmenvollzuges) sind zum Schutz der Allgemeinheit und zur Verbesserung der Legalprognose im Hinblick auf eine Entlassung aus dem Vollzug zu erhöhen.
- Die strukturelle Einbettung der Therapie und die Vernetzung zwischen der Vollzugsbehörde und dem Massnahmenzentrum sind zu verbessern. Dazu bedarf es keiner neuen Ressourcen.
- Die Kompetenzordnung in Bezug auf Vollzugslockerungen ist kritisch zu hinterfragen und mit Blick auf die Unterschiede zum offenen Strafvollzug anzupassen.

6. Antworten zu einzelnen Fragestellungen der erheblich erklärten Motionen

Dringliche Motion 312/09 Blank, Aarberg (SVP) und Mitunterzeichner

Frage 2 a) Ursachen der Missstände

In den Anstalten Witzwil und deren Führung herrschen keine Missstände. Richtig ist hingegen, dass die durch den neuen Direktor gestützte auf eine Organisationsanalyse ab 2007 ausgelösten Reorganisationen bei vielen Mitarbeitenden vorerst zu Verunsicherungen und in Teilen gar zu Ablehnung führten. Kritik entstand einerseits wegen der Inhalte der Veränderungen (z.B. Schaffung eines eigenständigen Sicherheits- und Kommunikationsdienstes), dem Tempo der Umsetzung (die Veränderungen wurden sehr rasch umgesetzt) und z.T. auch wegen der gewählten Methodik (Einbezug der Betroffenen in den Veränderungsprozess, Einforderung von aktiver Mitarbeit). Das Veränderungsprojekt wurde durch das Amt FB, aber auch durch die vorgesetzte POM und die Fachkommission der Anstalten Witzwil begleitet und ist heute rein organisatorisch umgesetzt. Es trifft auch zu, dass einzelne Mitarbeitende das „veränderte“ Witzwil nicht mittragen mochten und daher Witzwil verliessen. Festzuhalten ist aber, dass die grosse Mehrheit der in den Jahren 2008 – 2010 erfolgten Personalausstritte auf Pensionierungen oder auf Gründe zurückzuführen sind, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Projekt stehen.

Frage 2 b) Auswirkungen auf die Sicherheit (Bevölkerung, Insassen, Angestellte)

Der Regierungsrat gelangt zum Schluss, dass gesamthaft die Sicherheit erhöht werden konnte. Dazu beigetragen haben u.a.

- Die Schaffung des professionellen Sicherheitsdienstes, welcher von einem Fachmann mit einschlägiger Erfahrung geleitet wird (ehemaliger MA der Stapo Bern, ehemals Angehöriger einer Spezialformation).
- Neues Schichtmodell für Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes. Anstelle von bisher 2 langen Schichten mit z.T. fixen Tag-/Nachzuteilungen trat ein Schichtmodell mit 3 Schichten und die fixen Zuteilungen wurden aufgehoben. Heute kennt jeder Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes die Anstalt im Tag- und Nachtbetrieb.
- Die Erstellung eines umfassenden Sicherheitskonzeptes mit entsprechendem Handbuch, welches für sicherheitsrelevante Situation vorbereitete Szenarien mit klaren Handlungsanweisungen enthält.
- Die Unterteilung des Anstaltsgeländes in drei klar definierte Zonen, diese Massnahme wurde mit dem Beschluss i.S. Perimeterschutz (siehe dazu Ziffer 5, Punkt 7 dieses Berichtes).
- Die Erarbeitung eines umfassenden Gebäudekonzeptes in welchem auch bauliche Massnahmen zur Verstärkung der technischen Sicherheit enthalten sind.

Gemäss Bericht Werren (Seite 42/83) hat die Zahl der festgestellten Regelverstösse trotz höherer Kontrolldichte seit 2007 kontinuierlich abgenommen.

Frage 2 c) Zahlen über Insassen, die Witzwil unberechtigt verlassen haben (ausgerissen sind)

Der Regierungsrat verweist auf die tabellarischen Darstellungen auf den Seiten 25 und 26 des Berichtes Werren.

Frage 2 d) Interkantonaler Vergleich der Vollzugsanstalten in Bezug auf das Angebot und die Kosten

Der Regierungsrat verweist hierzu auf die Seiten 55 bis 58 des Berichtes Werren und hält ergänzend zu den Ausführungen des Experten folgendes fest:

- Der Kanton Bern war und ist ein „vollzugsstarker“ Kanton. Der Grosse Rat hat sein kantonsübergreifendes Engagement gerade erst im Jahr 2007 mit der Genehmigung der revidierten Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz bekräftigt.
- Der Kanton Bern engagiert sich nicht in neuen Aufgabenfeldern. So wurde z.B. eine Anfrage aus dem Konkordat, ob sich der Kanton Bern im Jugendstrafvollzug zusätzlich mit dem Bau und Betrieb einer entsprechenden Vollzugseinrichtung engagieren könne, durch den Direktor POM im Rahmen mehrerer Konkordatskonferenzen abschlägig beantwortet.

Frage 2 e) Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat verweist auf seine Ausführungen in der nachstehenden Ziffer 7.

Dringliche Motion 335/09 SP-JUSO (Ammann, Meiringen)

Sicherheit der Vollzugsanstalten und Gefängnisse

Mit Blick auf die Interpretation des Experten zum Thema Sicherheit (Bericht Werren, Seiten 53 und 54) vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass die Institutionen des Justizvollzuges im Kanton Bern grundsätzlich sicher sind. Dies trifft sowohl für die baulich-technische Sicherheit als auch für das Bewusstsein der Mitarbeitenden für Sicherheitsfragen zu. Erkannte Schwachstellen werden – entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel – rasch und konsequent behoben.

Sicherheitsrelevante Ereignisse in den letzten 5 Jahren

Hierzu verweist der Regierungsrat auf die tabellarischen Darstellungen auf den Seiten 25 und 26 des Berichtes Werren.

Aufsicht der Regierung über die Anstalten

Die Ausführungen des Experten zu diesem Punkt finden sich in den Ziffern 3.1 bis 3.4 seines Berichtes (Seiten 16 bis 18).

Der Regierungsrat nimmt operativ keine direkten Aufsichtsfunktionen über die Anstalten wahr, er hat dazu auch keine Veranlassung. Im Rahmen der Direktionsführung ist der Direktor POM jedoch sehr wohl über alle wesentlichen Vorgänge in den Organisationseinheiten des Amtes FB dank institutionalisierter Reportings periodisch und anlassorientiert informiert. So wird der Direktor POM z.B. durch den Amtsvorsteher FB über sicherheitsrelevante Ereignisse wie ausserordentliche Todesfälle, ausserordentliche Kündigungen von Seiten des Arbeitgebers und regelmässig über den Bearbeitungsstand wichtiger Projekte informiert. Zudem besucht der Direktor POM regelmässig v.a. die vier Konkordatsanstalten und die Regionalgefängnisse und Jugendheime und nutzt dabei die sich bietende Gelegenheit zum Gedankenaustausch mit den Mitarbeitenden (auch ohne Beisein der jeweiligen Leitungsorgane).

Beurteilung der Praxis im Straf- und Massnahmenvollzug

Der Regierungsrat verweist auf seine Ausführungen in der nachstehenden Ziffer 7.

Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat im Rahmen des Geschäftsberichtes 2011 beantragen, die beiden Motionen 312/09 und 335/09 abzuschreiben.

7. Schlussfolgerungen des Regierungsrates

Zusammenfassend gelangt der Regierungsrat aufgrund der extern durchgeführten Administrativuntersuchung zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Der Straf- und Massnahmenvollzug in den Einrichtungen des Kantons Bern erfolgt grundsätzlich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag.
Speziell ist die derzeitige Kompetenzdelegation durch die Vollzugsbehörde an das Massnahmenzentrum St. Johannsen für Vollzugslockerungsschritte – unter Berücksichtigung der konkordatlichen Vorgaben und der angezeigten Differenzierung zum offenen Strafvollzug – zu überprüfen und entsprechend der Resultate anzupassen.
- Die Aufsicht über den Straf- und Massnahmenvollzug und die daran Beteiligten Verwaltungsstellen erfolgt stufengerecht.
- Die Sicherheit in den bernischen Justizvollzugseinrichtungen ist grundsätzlich gewährleistet. Verbesserungen in baulich-technischer Hinsicht werden laufend – unter Berücksichtigung sachlicher Prioritäten und der Finanzierbarkeit – umgesetzt.
Mit hoher Dringlichkeit zu bearbeiten sind insbesondere das Sicherheitskonzept für das Massnahmenzentrum St. Johannsen und Massnahmen zur Verbesserung der Platzsituation in den Regionalgefängnissen.
- Im personellen Bereich besteht trotz erster Massnahmen noch Nachholbedarf bei den Sicherheitsdiensten und der medizinischen und therapeutischen Versorgung.

- Entgegen den in der Presse erhobenen Vorwürfen, existieren weder in Witzwil noch in St. Johannsen eigentliche Missstände.

Für Witzwil ist, nach Konsolidierung der seit Ende 2010 vollständig umgesetzten Reorganisation, in geeigneter Form eine Evaluation vorzunehmen.

Für St. Johannsen sind einerseits die Erkenntnisse aus dem intern erarbeiteten Konzept „Sicherheit im offenen Massnahmenvollzug“ umzusetzen. Andererseits sind die Ressourcen in den Bereichen „Sicherheitsdienst“ und „Sozio- und Psychotherapie“ gezielt zu verstärken. Zusätzlich ist ohne neue Ressourcen die Einbettung der Therapie und die Vernetzung der Einrichtung mit der Einweisungsbehörde zu verstärken.

- Innerhalb des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz ist durch den Kanton Bern weiterhin eine kostendeckende Ausgestaltung der Kostgeldtarife einzufordern.

8. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 2. Februar 2011 / RRB 154/2011

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Perrenoud*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Beilage:

- Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung: Bericht von Herrn Andreas Werren, Beratergruppe für Unternehmensentwicklung BGU, Winterthur, vom 6. Dezember 2010 mit Anhang 1-6