

REGIERUNGSRAT

28. Februar 2018

17.195

Interpellation Martina Bircher, SVP, Aarburg, vom 29. August 2017 betreffend Nutzung und strategische Ausrichtung der Festung Aarburg/Jugendheim; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Festung Aarburg ist die einzige erhaltene Artilleriefestung der Eidgenossenschaft aus dem 17. Jahrhundert und hat deshalb den Status eines kantonalen Denkmalschutzobjekts mit nationaler Bedeutung. Sie ist seit 1804 im Besitz des Kantons Aargau, der sie bis ins Jahr 1826 als Zeughaus verwendete. Danach diente sie als Strafanstalt bis zur Einweihung der Kantonalen Strafanstalt Lenzburg 1864. Der Umbau zur "Zwangserziehungsanstalt für jugendliche Straftäter" erfolgte 1893. In den Jahren 1946–1959 wurde die Festung Aarburg zur Kantonalen Erziehungsanstalt umgewandelt und als nächster Schritt erfolgte 1984–1988 der Umbau zum Kantonalen Jugendheim. Dass auf der Festung Aarburg ein Jugendheim betrieben wird, hat somit eine 125-jährige Tradition.

Im Laufe der Zeit hat sich immer wieder die Frage gestellt, ob das Führen eines Jugendheims eine vernünftige Nutzung der historischen Baustruktur der Festung Aarburg darstellt. Bislang konnte diese Frage in der Gesamtabwägung aller Umstände bejaht werden, zumal es an konkreten Möglichkeiten für alternative Nutzungen ohne erhebliche zusätzliche finanzielle Belastung der öffentlichen Hand fehlte. Angesichts des grossen Finanzbedarfs für die weitere Instandhaltung und Instandsetzung der Festungsanlage (rund 50 Millionen Franken in den nächsten 50 Jahren) sowie wesentlicher Veränderungen der Rahmenbedingungen für den Betrieb des Jugendheims (vor allem Entwicklung der Nachfrage für das Angebot und erhöhter Sicherheitsbedarf) ist eine Neubeurteilung betreffend die künftige Nutzung der Festung angezeigt.

Was eine mögliche alternative Nutzung der Festung Aarburg betrifft, hat der Kanton Aargau bisher stets den Grundsatz vertreten, dass Gebäude von herausragender historischer Bedeutung im Eigentum der öffentlichen Hand sein sollen. In diesem Sinne hat der Kanton Aargau in den vergangenen Jahrzehnten einige besonders wertvolle Baudenkmäler, sei es direkt, sei es durch von ihm gegründete Stiftungen, erworben. Vorab zu erwähnen ist das Schloss Lenzburg, das zu den ältesten und bedeutendsten Höhenburgen der Schweiz zählt. 1956 erwarben der Kanton Aargau und die Stadt Lenzburg das Schloss und gründeten eine Stiftung. Von 1978–1986 wurde das Schloss Lenzburg aufwendig restauriert und für seine Nutzung durch eine breite Öffentlichkeit eingerichtet. Das Schloss

Hallwyl, als eines der bedeutendsten Wasserschlösser der Schweiz, befindet sich seit 1994 im Besitz des Kantons Aargau. Die dringend notwendig gewordene Gesamtanierung erfolgte von 1997–2004. Schliesslich gehören Schloss und Domäne Wildegg seit dem 1. Januar 2011 der vom Kanton Aargau errichteten Stiftung Schlossdomäne Wildegg.

Zur Frage 1

"Stimmen die Zahlen, dass die rund 40 Plätze den Steuerzahler rund 9 Millionen Franken pro Jahr (225'000 Franken pro Platz) kosten? Wenn ja, wie rechtfertigen sich solch hohe Kosten? Gibt es einen Benchmark?"

Die nachfolgende Tabelle und deren Kommentierung beantworten den ersten Teil der Fragestellung.

Die Aufwände des Jugendheims Aarburg sind in den oberen Tabellenzeilen dargelegt. Die Erträge stammen einerseits aus Bundesbeiträgen (jährlich rund 1,4–1,5 Millionen Franken). Das Bundesamt für Justiz (BJ) richtet jährlich Betriebsbeiträge an anerkannte stationäre Erziehungseinrichtungen aus, die Minderjährige und junge Erwachsene im Rahmen von straf- und zivilrechtlichen Unterbringungsmassnahmen betreuen. Andererseits stammen die Erträge wie in der Tabelle dargelegt aus den Kostgeldern. Die Finanzierung der Kostgelder richtet sich nach den jeweiligen Regelungen der einweisenden Behörden. Bei den strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Kanton Aargau wird das Kostgeld durch den Kanton Aargau bezahlt, während bei den zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen die Aargauer Gemeinden und der Kanton Aargau dafür aufkommen (nebst einem Elternbeitrag).

Das Jugendheim Aarburg verfügte bis 2015 über eine Kapazität von 46 Plätzen und seit 2016 über eine solche von 47 Plätzen. Die betrieblich optimale Auslastung liegt bei 85 %. Angesichts der 2015 und 2016 gesunkenen durchschnittlichen Auslastung musste der Zielwert für die Auslastung im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ab dem Budget 2018 auf 75 % reduziert werden.

Beim Saldo gilt es Folgendes zu berücksichtigen: In der tabellarischen Darstellung gemäss kantonaalem Finanzrecht sind zwar die Querschnittskosten des Amts für Justizvollzug des Departements Volkswirtschaft und Inneres ("Umlage AJV") enthalten. Nicht enthalten sind jedoch die baulichen Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung sowie eine kalkulatorische Miete für die vom Jugendheim genutzte Infrastruktur (Immobilien Aargau [Departement Finanzen und Ressourcen]). Ebenso nicht enthalten sind weitere Querschnittskosten des Kantons Aargau. Zu erwähnen sind diejenigen der Informatik Aargau, der Abteilung Personal und Organisation (beide: Departement Finanzen und Ressourcen) oder des Generalsekretariats des Departements Volkswirtschaft und Inneres.

Auch wenn gemäss Tabelle bei hoher Belegung ein Überschuss ausgewiesen wird, ist somit stets zu berücksichtigen, dass es sich dabei wie aufgezeigt nicht um eine Vollkostenrechnung handelt. Angesichts des tieferen Auslastungsgrads resultieren ab 2018 auch ohne Immobilienkosten und ohne vollständige Berücksichtigung der Querschnittskosten Aufwandüberschüsse.

Tabelle 1: Jugendheim Aarburg: Finanzen, Anzahl Plätze und Auslastung 2013–2021 (Angaben in Franken)

	2013	2014	2015	2016	2017	BU 2018	P 2019	P 2020	P 2021
Aufwand	9'422'891	9'291'807	9'434'066	9'167'856	8'732'994	9'460'400	9'644'600	9'768'300	10'023'500
<i>Personalaufwand</i>	7'207'331	7'249'283	7'305'014	7'183'377	6'931'141	7'264'000	7'370'000	7'494'200	7'540'200
Ertrag	-9'734'836	-10'742'628	-10'940'150	-10'210'113	-9'678'042	-9'745'000	-9'785'000	-9'785'000	-9'785'000
<i>Kostgelder</i>	-6'879'603	-8'091'635	-8'169'984	-7'632'283	-7'132'366	-7'280'000	-7'280'000	-7'280'000	-7'280'000
<i>Bundesbeiträge</i>	-1'431'454	-1'474'909	-1'473'614	-1'429'406	-1'429'406	-1'430'000	-1'430'000	-1'430'000	-1'430'000
Umlagen AJV	260'962	335'726	314'713	269'968	275'363	295'000	252'000	257'000	260'000

	2013	2014	2015	2016	2017	BU 2018	P 2019	P 2020	P 2021
Ergebnis nach Umlagen	-50'983	-1'115'095	-1'191'371	-772'289	-669'686	10'400	111'600	240'300	498'500
Anzahl Plätze	46	46	46	47	47	47	47	47	47
Aufwand pro Platz (Fr.)	205'000	202'000	205'000	195'000	186'000	201'000	205'000	208'000	213'000
Auslastung (%)	85,5	91,6	83,8	79,2	74,3	75,0	75,0	75,0	75,0
Belegte Plätze (Durchschnitt)	39,3	42,1	38,5	37,2	34,9	35,3	35,3	35,3	35,3

Basis: Jahresrechnungen, ab 2018 AFP (Leistungsgruppe 255.40)

Die Kosten im Jugendheim Aarburg basieren in erster Linie auf einem hohen Personalaufwand, welcher sich auch aus den Anerkennungs Voraussetzungen des BJ ergibt. Die Unterbringung der straf- und zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Jugendheim Aarburg erfordert ein Leistungsangebot mit unterschiedlich eng geführten Wohnangeboten, eine interne Sonderschule, die interne Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Berufsschule sowie interne Therapiemöglichkeiten und damit eine hohe Betreuungs dichte. Weitere Kosten verursachen die erhöhten Sicherheitsanforderungen für Jugendliche, Mitarbeitende und Drittpersonen.

Das Jugendheim Aarburg verfolgt das Ziel, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch erziehende, berufliche und psychologische Massnahmen auf einen Lebensweg mit einer positiven Lebensperspektive zu führen.

Zu dem in der Interpellation verlangten Benchmark ist festzuhalten, dass ein Vergleich der Kostgelder/Taxen von Erziehungseinrichtungen angesichts der unterschiedlichen Leistungsangebote, Sicherheitsstandards, Trägerschaften, Abrechnungssysteme, etc. nicht vollständig aussagekräftig sein kann. Unter diesem Vorbehalt können folgende Vergleichszahlen angegeben werden:

- Kostgelder/Taxen für Plätze im geschlossenen Bereich von Erziehungseinrichtungen: Jugendheim Aarburg Fr. 710.–/Tag, Jugendheim Platanenhof Fr. 746.–/Tag, Massnahmenzentrum Uitikon-Waldegg Fr. 920.–/Tag, Viktoria-Stiftung Richigen Fr. 571.–/Tag (Anstieg aufgrund einer anstehenden Sanierung zu erwarten)
- Kostgelder/Taxen für Plätze im offeneren Bereich von Erziehungseinrichtungen mit beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten: Jugendheim Aarburg Fr. 516.–/Tag, Jugendheim Platanenhof Fr. 495.–/Tag, Massnahmenzentrum Uitikon-Waldegg Fr. 520.– /Tag, Viktoria-Stiftung Richigen Fr. 503.10 bis 539.80/Tag, Erlenhof Reinach Fr. 552.65/Tag.

Zur Frage 2

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Sicherheitsstandards der Anlage?"

Der Regierungsrat misst der Sicherheit im Jugendheim Aarburg zugunsten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie der Mitarbeitenden und Drittpersonen eine sehr hohe Bedeutung zu.

Seit dem Jahr 2008 besteht im Jugendheim Aarburg ein umfassendes Sicherheitskonzept, welches jährlich überprüft und nötigenfalls angepasst wird. Die Mitarbeitenden werden regelmässig in Deeskalation und Krisenmanagement geschult. Zusätzlich finden regelmässige Besprechungen mit Erfahrungsaustausch und Praxisbezug zur Optimierung der Betreuung von Jugendlichen in besonders sensiblen Bereichen wie beispielsweise dem Vollzug von Arreststrafen statt. Diese Sicherheitsstandards, kombiniert mit technischen Alarmierungssystemen, sind in der Form von Weisungen und Merkblättern dokumentiert.

Die Arbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche ins Jugendheim Aarburg eingewiesen werden, beinhaltet ein gewisses Risiko. Diesem wird mit einem strukturierten Aufnahmeverfahren sowie mit der engmaschigen pädagogischen und wenn nötig therapeutischen Betreuung begegnet. Um ein Restrisiko von Übergriffen in der geschlossenen Wohngruppe zusätzlich zu minimieren, hat die Leitung des Jugendheims Aarburg während der kritischen Betreuungszeiten (abends, über das Wochenende) in diesem Bereich einen zusätzlichen externen Sicherheitsdienst aufgebaut.

Der Regierungsrat hält fest, dass alle baulichen, technischen und weiteren Massnahmen, welche innerhalb der beschränkten Möglichkeiten aufgrund der Lage und der historischen Infrastruktur der Festungsanlage mit vertretbarem Aufwand ergriffen werden konnten, im Jugendheim Aarburg umgesetzt wurden. Er lässt durch einen externen Spezialisten überprüfen, ob dieser Sicherheitsstandard für einen längerfristigen Betrieb des Jugendheims ausreichend ist. Resultate sind bis Ende 2018 zu erwarten.

Zu den Fragen 3, 4 und 5

"Welche strategischen Absichten verfolgt der Regierungsrat mit der Festung Aarburg?"

"Kann sich der Regierungsrat vorstellen, die Festung an einen privaten Investor zu verkaufen?"

"Kann sich der Regierungsrat vorstellen, die Festung anderweitig zu betreiben?"

Der Regierungsrat wird das Jugendheim Aarburg hinsichtlich Bedarf sowie betrieblicher Eignung und Sicherheit der Festungsanlage extern evaluieren lassen. Dabei soll abgeklärt werden, ob mittel- bis längerfristig ein Bedarf für das Angebot des Jugendheims Aarburg besteht und ob im Fall einer Schliessung die Nachfrage durch andere Institutionen abgedeckt werden könnte. Zudem soll geprüft werden, ob die Festung Aarburg aufgrund von Kosten- und Sicherheitsüberlegungen sowie aus betrieblicher Sicht nach wie vor der geeignete Standort für ein Jugendheim darstellt.

Es ist geplant, dass der Regierungsrat bis Mitte 2019 aufgrund der Ergebnisse der Evaluation über den Weiterbetrieb des Jugendheims entscheidet. Eine allfällige alternative öffentliche oder private Nutzung der Festung wäre erst in einem weiteren Schritt zu prüfen, wenn die Ergebnisse der Evaluation vorliegen und Klarheit darüber besteht, ob eine Weiterführung des Jugendheims auf der Festung Aarburg mangels Bedarf oder mangels Eignung der Infrastruktur nicht mehr sinnvoll wäre.

Zur Frage 6

"Wäre es nicht günstiger und auch sicherer, die rund 40 Jugendlichen in einer anderen Einrichtung unterzubringen als in dieser altherwürdigen Festung? Zumal aufgrund des geänderten Jugendstrafrechts und des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) immer weniger stationäre Strafen verhängt werden – zum Teil ist von einer Überkapazität zu lesen."

Die Grundlagen für die Beantwortung dieser Frage werden mit der externen Evaluation (vgl. Beantwortung zu den Fragen 2–5) erarbeitet.

Zur Frage 7

"'Verschenkt' der Regierungsrat nicht ein wichtiges Potenzial des Kantons mit der jetzigen Nutzung? Würde eine kulturelle oder touristische Nutzung der Festung der Gemeinde, der Region und dem Kanton nicht einen grösseren Nutzen bringen?"

Die Festung Aarburg ist ein kantonales Denkmalschutzobjekt mit nationaler Bedeutung und Ausstrahlung und im Schweizerischen Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar) als A-Objekt und damit auf der höchsten Stufe eingetragen. Sie besteht aus zahlreichen Gebäudeteilen und weist gesamthaft eine sehr aufwendige Infrastruktur auf. Aus Gründen des

Denkmalschutzes müsste eine allfällige alternative Nutzung mit den Schutzobjekten auf der Festung Aarburg respektvoll umgehen. Sie dürfte nicht eine Übernutzung zur Folge haben, welche zum Verlust der historischen Substanz führen würde. Dies würde auch bei Bauprojekten mit einer Nutzungsänderung gelten. Zur Frage, ob aufgrund der sehr aufwendigen Infrastruktur eine sinnvolle Alternativnutzung, die nicht zur Belastung der öffentlichen Hand führt, möglich ist, kann ohne vertiefte Abklärungen keine Aussage gemacht werden. Entsprechende Abklärungen werden vorgenommen, sofern die Evaluation zum Ergebnis führt, dass die Festung langfristig nicht mehr für das Jugendheim genutzt wird (vgl. Beantwortung zu den Fragen 3–5). Dann wäre auch darüber zu befinden, ob unter Berücksichtigung ihrer historischen Bedeutung eine Veräusserung der Festung Aarburg ernsthaft in Betracht gezogen werden soll.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'494.–.

Regierungsrat Aargau