



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 13. November 2024
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2024.BVD.3335
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Hindelbank, Justizvollzugsanstalt, Gesamterneuerung: Verpflichtungskredit für Vorstudien (Studienauftrag)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
3.1	Ausgangslage.....	3
3.2	Studienauftrag	5
3.3	Vorgaben zum Verfahren	5
3.4	Weiteres Vorgehen nach dem Studienauftrag	6
4.	Bezug zur kantonalen Immobilienstrategie	6
5.	Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)	6
6.	Alternativen und Folgen eines Verzichts	6
7.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
7.1	Kostenübersicht	7
7.2	Finanzierung	7
7.3	Angaben zu den Investitionen	7
8.	Termine	8
9.	Antrag	8

1. Zusammenfassung

Die Justizvollzugsanstalt Hindelbank ist die einzige Justizvollzugsanstalt für Frauen in der Deutschschweiz. Die Gebäude weisen seit Jahrzehnten einen dringenden Sanierungsbedarf auf und verursachen immer höhere Unterhalts- und Betriebskosten. Zudem sind die Betriebsabläufe für den Justizvollzug für Frauen in der gewachsenen Anlage unbefriedigend und zu wenig effizient. Die Anstalt soll deshalb gemäss Justizvollzugsstrategie 2017–2032 in Etappen und unter Betrieb erneuert werden.

Die hohen betrieblichen Anforderungen wie auch der hohe denkmalpflegerische Wert der Anlage erfordern ein massgeschneidertes Vorgehenskonzept. Um sicherzustellen, dass die komplexen Fragestellungen geklärt werden und die Lösungsfindung breit abgestützt ist, soll ein Studienauftrag mit vorgängiger Präqualifikation durchgeführt werden. Es ist vorgesehen, die Verfasser des empfohlenen Siegerprojektes mit der weiteren Bearbeitung der Bauaufgabe (Projektierung inkl. Baubewilligungsverfahren, Ausschreibung und Ausführungsplanung) zu beauftragen.

Mit dem beantragten Verpflichtungskredit von CHF 1 720 000 soll ein qualitätssicherndes Verfahren in Form eines Studienauftrags vorbereitet und durchgeführt werden. In den Gesamtkosten enthalten sind CHF 200 000 für externe Dienstleistungen der Sicherheitsdirektion für die Präzisierung der Nutzeranforderungen.

2. Rechtsgrundlagen

- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), Art. 74 und 75 sowie 372 Abs. 1, 377–379 und 380 Abs. 1
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0), Art. 234 ff.
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341), Art. 2–4
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3), Art. 4 f., 11 f.
- Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV, SR 341.1), Art. 11 ff.
- Gesetz vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (JVG; BSG 341.1), Art. 8 ff. und 54 ff.
- Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (JVV; BSG 341.11), Art. 4 ff. und 146 ff.
- Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31), Art. 6 ff.
- Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0), Art. 21 ff.
- Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHaV; 621.1), Art. 21 ff.
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141), Art. 10
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 152.221.191), Art. 14
- Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006, BSG 349.1-1, Art. 1 f., 17

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die Justizvollzugsanstalt (JVA) Hindelbank liegt am südlichen Rand von Hindelbank und umfasst die ehemalige barocke Schlossanlage. Sie ist seit der Gründung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz im Jahr 1959 eine Konkordatsanstalt und als einzige JVA in der Deutschschweiz zuständig für den Justizvollzug für Frauen. Seit 1971 besteht zusätzlich eine Vereinbarung mit dem Ostschweizer Strafvollzugskonkordat. Aufgrund des hohen Anteils an ausserkantonalen Einweisungen erreicht die Anstalt heute eine Auslastung von 95 %.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die regionale Verteilung der Angebote gefestigt. In der JVA Hindelbank werden alle Formen und Stufen von Strafen und Massnahmen im geschlossenen und offenen Vollzug bei eingewiesenen Frauen mit geringen bis höchsten Sicherheitsrisiken vollzogen. Auch künftig müssen in der JVA Hindelbank alle Formen und Progressionsstufen von Strafen und Massnahmen vollzogen werden können. Es gibt seitens des Strafvollzugskonkordats Ostschweiz keine Pläne, eine eigene Vollzugsanstalt für Frauen zu errichten. Daher muss die JVA Hindelbank weiterhin den Platzbedarf der gesamten Deutschschweiz abdecken und, wenn es die Belegung zulässt, auch Frauen aus dem lateinischen Konkordat aufnehmen.

Die Anlage ist geprägt vom historischen Schloss mit Schlossgarten aus dem Jahr 1725 und besteht aus sieben Hauptgebäuden aus den frühen 1960er Jahren.



Abbildung 1: JVA Hindelbank

Auf den ersten Blick erscheint die Frauenanstalt gepflegt. In den letzten 25 Jahren wurden aber nur noch dringende punktuelle Baumassnahmen getätigt. Die JVA weist deshalb seit Jahrzehnten einen dringenden Sanierungsbedarf auf und verursacht immer höhere Unterhalts- und Betriebskosten. Einzelne Bauten sind zudem auch betrieblich ungeeignet und erschweren den Vollzug und effiziente Abläufe. Bei der JVA bestehen verschiedene Sicherheitsrisiken, unter anderem beim Ordnungszaun, bei der Anlieferung, die in Nähe zu den Zellenttrakten erfolgt, oder beim historischen Schlossgebäude, das einen hohen Schutzstatus aufweist, weshalb dort die Risiken nur bedingt behoben werden können.

Daneben bestehen heute in Hindelbank auch erhebliche betriebliche Unzulänglichkeiten. So sind etwa die Wege von Besuchern, Insassen und Angestellten nicht separiert, Wohnen und Arbeiten sind vermischt, die Zellen sind teilweise deutlich zu klein (8 m²) und die zwei Wohngruppen zu gross. Diverse Kritikpunkte wurden schon durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) angebracht. Die Erschliessungen sind zudem zu schmal, was bei Insassinnen mit einem Gewaltpotential ein grosses Sicherheitsrisiko darstellt. Geplant ist deshalb, die Wohngruppen zu reduzieren und im Gegenzug eine zusätzliche Wohngruppe für Kurzstrafen zu schaffen. Der Integrationsvollzug soll von heute 5 auf neu 11 Plätze erhöht werden. Insgesamt sollen im Hauptbetrieb damit künftig 102 Plätze angeboten werden (heute 97 Plätze). Die Umsetzung des Masterplans erfordert einen laufenden Abgleich mit der Anstaltsplanung der Konkordate. Die Analyse bezüglich Auslastung, Nachfrage macht eine leichte Erhöhung der künftigen Platzzahl von 97 auf 102 Plätze erforderlich, was an der Frühlingkonferenz des Konkordats vom 5. April 2024 im Hinblick auf die konkordatliche Anstaltsplanung verbindlich bestätigt wurde.

Die Sicherheitsmängel und die betrieblichen Unzulänglichkeiten bei der JVA Hindelbank sind schon länger bekannt. Sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat haben sich im Jahr 2012 für eine Weiterführung der JVA am Standort Hindelbank ausgesprochen, weil er für den Kanton Bern insgesamt am kostengünstigsten ist. Diese Aussage stimmt auch heute noch. Die JVA Hindelbank weist heute mit einem Kostendeckungsgrad von 95.22 % eine nahezu ausgeglichene Jahresrechnung auf. Würde der Kanton Bern keine ausserkantonalen Frauen mehr aufnehmen, müsste weiterhin eine Anstalt für Berner Vollzugsfälle betrieben werden, diesfalls jedoch mit einem grossen Defizit in der Betriebsrechnung. Gäbe es eine andere Anstalt für Frauen in der Deutschschweiz, wären die Kosten für den Kanton Bern gleich hoch wie heute, da im ganzen Konkordat Kostengleichheit besteht.

In der Justizvollzugsstrategie 2017–2032 wurde bei den bestehenden Haftinfrastrukturen ein erheblicher Modernisierungs- und Sanierungsbedarf festgestellt. Die bestehende Infrastruktur muss ersetzt und an die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse angepasst werden, um einen sicheren, menschenwürdigen und effizienten Vollzug zu gewährleisten.

Für die notwendige Gesamtinstandsetzung der JVA Hindelbank wurde 2020/21 eine Machbarkeitsstudie ausgearbeitet. Diese zeigt auf, wie die Anlage schrittweise und unter Betrieb erneuert werden kann. Ein solches Vorgehen bedingt eine sorgfältige Planung und einen engen Einbezug der Justizvollzugsanstalt, denn die Sicherheit muss jederzeit gewährleistet werden können.

Die hohen betrieblichen Anforderungen, aber auch der hohe denkmalpflegerische Wert der Anlage erfordern ein massgeschneidertes Vorgehenskonzept für die Gesamterneuerung der Anlage in Etappen. Deshalb soll ein qualitätssicherndes Verfahren in Form eines Studienauftrags durchgeführt werden.

3.2 Studienauftrag

Es ist vorgesehen, ein Auswahlverfahren in Form eines Studienauftrags durchzuführen. Beim Studienauftrag handelt es sich um ein qualitätssicherndes Verfahren gemäss SIA, das sich vom Projektwettbewerb durch den Dialog unterscheidet. Es erlaubt, komplexe Aufgabenstellungen während des Verfahrens mit den Teilnehmenden mittels einer Zwischenbesprechung zu schärfen. Der Aufwand für einen Studienauftrag unterscheidet sich nicht wesentlich von Projektwettbewerben und ist abhängig von der Aufgabenstellung.

Für die JVA Hindelbank erweist sich die Durchführung eines Studienauftrags aufgrund der komplexen Fragestellungen zum Umbau unter Betrieb und der Ausführung in mehreren Etappen unter Aufrechterhaltung der Sicherheitsaspekte als das erfolgversprechendste lösungsorientierte Verfahren. Es sollen damit Fragestellungen zu betrieblichen Themen wie Logistik, Sicherheit, etc. im Dialog während des Verfahrens geklärt werden. Da der Dialog nur mit einem eingeschränkten Teilnehmerfeld geführt werden kann, wird eine Präqualifikation vorgeschaltet. Diese erlaubt es, die Fachkompetenzen des Planerteams im Umgang mit Bauen unter Betrieb, Bauen mit hohen Sicherheitsanforderungen sowie im Umgang mit dem Denkmalschutz usw. abzufragen. Auch der Aspekt der erschwerten Zugänglichkeit auf dem Areal spricht dafür, das Teilnehmerfeld einzuschränken.

3.3 Vorgaben zum Verfahren

Die heutige Anlage mit dem Schloss ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung aufgeführt. Das Schloss und seine Gartenanlage sind zudem im Inventar der Denkmalpflege als schützenswert eingestuft und stehen zusätzlich unter Bundesschutz.

Im Studienauftrag sollen die Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Aspekte, der Umbau der JVA unter Betrieb sowie die Sicherheit eine hohe Priorität aufweisen. Zudem wird eine klare Ausrichtung auf die Funktionalität und eine hohe Wirtschaftlichkeit verlangt, sowohl bei den Investitions- als auch bei den Lebenszykluskosten. Dafür werden Kosten- und Flächenvorgaben gemacht. Die Lösungsvorschläge müssen nachhaltig und energieeffizient sein und jederzeit einen optimalen Betrieb gewährleisten. Für die Ausschreibung werden die kantonalen Bau- und Energiestandards vorgegeben. Der Einsatz von Holz als Werkstoff oder Holzbauweise wird, wo möglich und wirtschaftlich sinnvoll, angestrebt, unter Berücksichtigung der besonderen (Sicherheits-) Anforderungen für Haftanstalten. Ebenfalls Teil der Anforderungen ist der Einsatz von Photovoltaik als Bestandteil einer nachhaltigen Gesamtarealversorgung gemäss den Vorgaben des Kantons.

Um betriebliche Flexibilität zu gewährleisten, sind die einzelnen Räume möglichst typenneutral zu gestalten, insbesondere die Wohngruppen und Werkstätten. Die Struktur der Wohngruppen basiert auf einem repetitiven Grundmodell, das auch für Spezialgruppen wie Mutter-Kind-Wohngruppen und Massnahmenwohngruppen angewendet werden soll. Multifunktionale Arbeitsräume in den Werkstätten bieten ebenfalls hohe Flexibilität. Bei der Ausführung sind robuste, zweckmässige, nachhaltige und pflegeleichte Materialien erforderlich, die den Unterhalt und die Reinigung erleichtern und die Kosten niedrig halten.

Aufgrund der durchgeführten Machbarkeitsstudie hat sich gezeigt, dass die Kosten einer Gesamtinstandsetzung inkl. erforderlicher Provisorien keinen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber Ersatzneubauten aufweisen. Hingegen müssten mit einer Sanierung weiterhin betriebliche Nachteile in Kauf genommen werden und die Platzzahl müsste voraussichtlich reduziert werden. Aus diesem Grund soll eine Variante mit Ersatzneubauten einer reinen Instandsetzungsvariante vorgezogen werden. Dies bedeutet insofern keinen Widerspruch zur Justizvollzugsstrategie, als an der im Masterplan präsentierten Verzichtsplanning hinsichtlich einer Erweiterung festgehalten wird und die gewählte Variante wirtschaftlicher ist.

Um mehr Flexibilität für die Erneuerung der Anstalt zu erhalten, soll der Sicherheitsperimeter zudem erweitert werden. Eine entsprechende Voranfrage für eine diesbezügliche Zonenplanänderung wurde in die Wege geleitet. Die Rückmeldungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung und des Regierungsstatthalteramts sind vorwiegend positiv. Auch die beiden Gemeinden Hindelbank und Krauchthal sind dem Projekt positiv gesinnt.

Die zwei Deutschschweizer Konkordate haben an der Regierungskonferenz Strafvollzugskonkordate der Nordwest-, Inner- und Ostschweizer Kantone am 29. Februar 2024 den Antrag zu einer Gesamtsanierung der JVA Hindelbank einstimmig angenommen und werden das Projekt in die nächste Anstaltsplanung aufnehmen.

3.4 Weiteres Vorgehen nach dem Studienauftrag

Das Ergebnis des Studienauftrags soll bis im Herbst 2026 vorliegen. Das Resultat des Studienauftrags bildet die Basis für die Beauftragung der Weiterbearbeitung durch dasjenige Planerteam, das das Beurteilungsgremium mit seiner Lösung für die Gesamtinstandsetzung der JVA Hindelbank am meisten überzeugt hat.

Im Sommer 2027 soll dem Grossen Rat der Kredit für die Projektierung des Bauprojekts und die Ausschreibung aller Etappen vorgelegt werden. Der Kredit für die Ausführung aller Etappen ist für Sommer 2029 vorgesehen. Der Baubeginn für die erste Etappe ist ab Anfang 2030 geplant.

4. Bezug zur kantonalen Immobilienstrategie

Durch die langfristig geplante Gesamterneuerung kann dem Amt für Justizvollzug (AJV) eine für die Aufgabenerfüllung geeignete Anlage zur Verfügung gestellt werden. Die Gebäude der Anlage sollen zeitgemäss, bedürfnisorientiert und nachhaltig gebaut werden, um flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können. Gleichzeitig sollen die Bedürfnisse der Nutzer wirtschaftlich umgesetzt und vorhandene Synergiepotenziale genutzt werden. Damit soll die Anlage vollumfänglich der kantonalen Immobilienstrategie entsprechen.

5. Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)

Das AJV muss für den Studienauftrag die Nutzeranforderungen präzisieren, d.h. die Betriebskonzepte, die räumlichen Anforderungen und das Soll-Raumprogramm vertiefen. Da für diese Arbeiten die notwendigen Personalressourcen beim AJV fehlen, werden dafür externe Dienstleistungen in der Höhe von CHF 200 000 benötigt.

6. Alternativen und Folgen eines Verzichts

Bei einem Verzicht auf die Gesamtinstandsetzung würden die Ziele der Justizvollzugsstrategie nicht erreicht. Der Vollzug an Frauen in der Deutschschweiz müsste neu organisiert werden. Es bestehen aktuell keine anderen Vollzugseinrichtungen, welche die wegfallenden Plätze kompensieren könnten. Die Ohnehinkosten für die Erhaltung der Bausubstanz wurden bereits vor der Variantenprüfung auf rund CHF 105 Mio. geschätzt, davon rund CHF 25 Mio. bis 2030. Diese sind notwendig, um den Wert der Gebäude zu erhalten und sicherzustellen, dass diese weiterhin genutzt werden können. Die betrieblichen Defizite können allerdings mit reinen Sanierungen nicht vollumfänglich behoben werden.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1 Kostenübersicht

Preisstand 1. April 2024, Baupreisindex «Grossregion Espace Mittelland» 143.0 Punkte (Basis Oktober 1998 = 100 Punkte)

Gesamtkosten	CHF	1 720 000
bestehend aus		
Vorbereitung Studienauftrag inkl. Präqualifikation	CHF	300 000
Durchführung Studienauftrag	CHF	1 220 000
Unterstützungsbedarf Betrieb (zu Lasten SID)	CHF	200 000
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 34 FHav	CHF	1 720 000
Zu bewilligender Kredit	CHF	1 720 000

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben im Sinne von Art. 27 und 30 Abs. 1 FHG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 29 FHav).

7.2 Finanzierung

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 32 FHG, der mit den in Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird, die im Budget und im Finanzplan der Bau- und Verkehrsdirektion und der Sicherheitsdirektion eingestellt sind.

7.3 Angaben zu den Investitionen

7.3.1 Art der Investitionsausgabe

Angaben zu den werterhaltenden und wertmehrenden Investitionen sowie zur Nutzungsdauer und Abschreibung können erst im Ausführungskredit gemacht werden.

Total Investitionsausgaben	Davon wertvermehrend	Davon werterhaltend	Reserve in %
1 520 000			

7.3.2 Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung

(Jahrestranchen ohne Reserven. Allfällige Beiträge Dritter bereits abgezogen)

In Mio. CHF	Total	2025	2026	2027	2028	2029	Folgejahre
Nettoinvestitionen aktuell	116.5	0.4	1.3	1.0	3.0	7.3	95.5
In der GKIP 2024	116.5		0.4	1.3	4.0	7.3	95.5

Die Investitionskosten für die baulichen Investitionen für die JVA werden grob auf brutto CHF 142 Mio. geschätzt (inkl. Reserven, vor Abzug Bundesbeiträge von voraussichtlich ca. CHF 25.5 Mio.). In der gesamtkantonalen Investitionsplanung GKIP sind für die Umsetzung der Gesamterneuerung Netto-

kosten von aktuell CHF 116.5 Mio. eingestellt. Nach Vorliegen des Resultats des Studienauftrags werden die Kosten auf der Basis des konkreten Lösungsvorschlags präzisiert.

7.3.3 Abschreibungsaufwand

Die Angaben zum Abschreibungsaufwand können erst im Zeitpunkt des Ausführungskredits gemacht werden.

7.3.4 Personelle Auswirkungen und weitere Folgekosten

Der Studienauftrag bzw. die notwendige Präzisierung der Nutzeranforderungen haben keinen direkten Einfluss auf die Organisation und den Personalbestand. Nutzerseitig ist indes der Einbezug von externen Fachpersonen notwendig. Zusätzliche interne Ressourcen für die Projektleitung AJV werden bei Bedarf ordentlich beantragt werden.

Mittel für die Ausstattung und nutzerspezifische Betriebseinrichtungen sowie allfällige zusätzliche personelle Ressourcen während der Realisierung zugunsten der SID werden mit dem Ausführungskredit beantragt. Die Kosten für Betriebseinrichtungen und Ausstattungen werden grob auf rund CHF 18 Mio. geschätzt.

8. Termine

Ausschreibung Studienauftrag	Quartal IV 2025
Projektierungskredit Grosser Rat	Quartal II 2027
Ausführungskredit Grosser Rat	Quartal II 2029
Baustart	Anfang 2030
Bezug	Ende 2039

9. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf