

Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres

Evaluation Jugendheim Aarburg

Schlussbericht
30. August 2019

In Zusammenarbeit mit:

Hansueli Zellweger

Im Juch 14, CH-8603 Schwerzenbach

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75
und
Hansueli Zellweger, Im Juch 14, CH 8603 Schwerzenbach
+ 41 044 825 58 29

Berichterstattung und Fachexpertise

Benjamin Buser, Dr. sc. ETH, dipl. Geogr., Executive MBA HSG
Jasmin Gisiger, MA ETH UZH in Comparative and International Studies
Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin
Hansueli Zellweger, Sozialpädagogin FH

Projektunterstützung

Vanessa Bibic, BA UZH in Sozialwissenschaften
Martina Hammer, Betriebspraktikantin

Inhalt

	Zusammenfassung	i
1	Ausgangslage und Auftrag	1
1.1	Grossrätliche Interpellation 17.195	1
1.2	Hauptzweck der Evaluation	1
1.3	Evaluationsgegenstand und Fokus	2
1.4	Evaluationsfragestellungen	3
1.5	Methodisches Vorgehen	5
1.5.1	Angewandter Methodenmix	5
1.5.2	Auswahl der Vergleichsinstitutionen	6
2	Bedarf und Angebot	7
2.1	Deckung des Bedarfs der Einweisungsbehörden	7
2.1.1	Bedarfsgerechtigkeit des Platzangebots	7
2.1.2	Bedarfsgerechtigkeit des Ausbildungs- und Therapieangebots	10
2.1.3	Bedarfsgerechtigkeit mit Blick auf die Zielgruppe	12
2.2	Mischung strafrechtlicher und zivilrechtlicher Einweisungen	13
2.3	Notwendigkeit der Fokussierung des Angebots	16
2.4	Kapazitäten und Substitutionsmöglichkeiten in anderen Institutionen	17
3	Sicherheit und bauliche Infrastruktur	20
3.1	Generelle Sicherheit im JHA	20
3.1.1	Entweichungs- und Fluchtrisiken	21
3.1.2	Infrastrukturbedingte Sicherheitsrisiken	23
3.2	Beurteilung des Sicherheitsdispositivs	25
3.3	Vergleichende Beurteilung der Sicherheitsstandards	29
3.4	Notwendige Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit	31
4	Pädagogische Eignung der Infrastruktur	34
4.1	Eignung für pädagogische Aufgabenerfüllung	34
4.2	Erforderliche Verbesserungen der Infrastruktur	37
4.3	Zusätzliche Möglichkeiten einer modernen Infrastruktur	38
5	Wirtschaftlichkeit des Betriebs	40
5.1	Kostenstruktur des JHA	40
5.2	Quervergleich der Tarife	43
5.3	Potenziale bzgl. Kostendeckungsgrad	45

6	Synthese zu IST-Analyse und Entwicklungspotenzialen	47
7	Entwicklungsvarianten und Empfehlungen	51
7.1	Übersicht der Entwicklungsvarianten	51
7.2	Bewilligungsfähigkeit künftiger Angebote	51
7.3	Detailbeschriebe der Entwicklungsvarianten	52
7.4	Beurteilung der Entwicklungsvarianten	55
7.5	Empfehlungen	58
	Anhang	60
A-1	Abkürzungsverzeichnis	60
A-2	Geführte Interviews	61
A-3	Dokumentenanalyse	62
A-4	Auszug Verordnung über die Organisation des Jugendheims Aarburg (SAR 253.371, vom 21. Januar 2004 (Stand 1. Januar 2018)	64
A-5	Progressionsmodell JHA («Pädagogisches Haus»)	65
A-6	Abgrenzung nach geschlossen und halboffenen/offenen Wohngruppen	66
A-7	Übersicht Vergleichsinstitutionen	67
	Literatur	68

Zusammenfassung

Auftrag zur Evaluation

Der Kanton Aargau betreibt auf der ehemaligen Artilleriefestung Aarburg das Jugendheim Aarburg (JHA) zwecks Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlicher Unterbringung von Jugendlichen und junge Erwachsene (§ 1 der Verordnung über die Organisation des Jugendheim Aarburg, SAR 253.371). Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden in offenen, halboffenen und geschlossenen Wohngruppen sozialpädagogisch betreut. Zudem werden sie mit eigenen Lehrkräften beschult, von Berufsfachleuten und Arbeitsagogen/innen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen betreut und/oder zu einer Berufsausbildung hingeführt. Das Angebot des JHA umfasst zudem die verhaltens- und deliktorientierte Therapie durch einen eigenen psychiatrischen Dienst (§ 2 SAR 253.371). Zur Durchführung dieser Schutzmassnahmen und Zusatzangebote verfügt das JHA über eine Betriebsbewilligung durch das Bundesamt für Justiz.

Aufgrund von Diskussionen rund um die Zweckmässigkeit und den Investitionsbedarf für die Infrastruktur, Unsicherheiten bezüglich der Bedarfsgerechtigkeit der Angebote, sicherheitsrelevante Vorkommnissen in den Jahren 2015 und 2016 sowie zur abschliessenden Beantwortung der grossrätlichen Interpellation 17.195 gab der Regierungsrat des Kantons Aargau bei econcept AG, in Zusammenarbeit mit Hansueli Zellweger, Sozialpädagoge FH, eine externe Evaluation des JHA in Auftrag. Die Evaluation verfolgte die Zielsetzung einer umfassenden und belastbaren Entscheidungsgrundlage betreffend künftiger Angebote und Standorte zur straf- und zivilrechtlicher Durchführung von stationären Schutzmassnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Kanton Aargau.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluation umfasst siebenzehn Fragen zu Bedarf und Angebot, Sicherheit der Infrastruktur, pädagogische Eignung der Infrastruktur und Wirtschaftlichkeit, die insbesondere aus mittel- und langfristiger Perspektive beurteilt wurden. Basis dazu bildeten Dokumentenanalyse, eine Besichtigung vor Ort, leitfadengestützten Interviews mit fünf Leitungspersonen des JHA, Vertreter/innen von Verwaltungsbehörden, Jugendanwaltschaften, KESB, Fachexperten und Vergleichsinstitutionen, Befragungen und Begehungen von drei Vergleichsinstitutionen sowie Datenanalysen.

Wichtigste Ergebnisse

Insgesamt offenbart die Evaluation, dass das JHA heute grösstenteils gut aufgestellt ist, seinen Auftrag in den gegebenen Rahmenbedingungen der Festungsanlage bestmöglich wahrzunehmen sucht und seine Leistungserfüllung laufend weiterentwickelt. Die wichtigsten Ergebnisse mit Blick auf den künftigen Betrieb lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mittel- und langfristig besteht ein Bedarf zur Unterbringung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der geschlossene Wohngruppe GWG, der Schulabschluss- und Berufsvorbereitungsgruppe SBG und den offenen Wohngruppen OWG, wobei sich die Wohngruppen im Zuge einer individuellen Massnahmenplanung miteinander verbinden

lassen sollten. Zur Sicherung einer durchgängig hohen Kapazitätsauslastung über alle Wohngruppen sind die Anzahl Plätze und/oder die Verteilung der Plätze auf die Wohngruppen anzupassen.

- Mittel- bis langfristig sind die Angebote zur Aus- und Berufsbildung verstärkt auf die sich wandelnden Erfordernisse von Arbeitsmarkt sowie von Jugendlichen resp. jungen Erwachsenen anzupassen und die therapeutischen Angebote (insb. durch Systemtherapien) gezielt zu erweitern.
- Das JHA erfüllt innerhalb und ausserhalb des JHA seinen Sicherheitsauftrag hinsichtlich Entweichung und Flucht. Die Infrastruktur des JHA in der historischen Festungsanlage geht jedoch mit Brand-, Suizid- und Übergriffsrisiken einher, welche mittel- und langfristig zu reduzieren sind. Weitere sicherheitsfördernde Massnahmen im baulich-technischen Bereich sind am bestehenden Standort nur stark eingeschränkt möglich.
- Die Erfüllung der pädagogischen Anforderungen erfordert mittel- und längerfristig eine Infrastruktur, welche sich in Raumkonzept, Architektur und Einrichtung besser am Zweck der Durchführung von stationären Schutzmassnahmen und Therapie von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ausrichtet.
- Das JHA weist eine mit anderen Institutionen vergleichbare Kosten- und Tarifstruktur auf. Zur langfristigen Sicherung resp. Erhöhung der Kostendeckung sind Anzahl Plätze und Verteilung auf die Wohngruppen anzupassen.

Beurteilung von Entwicklungsvarianten

Der Kanton Aargau stellt verschiedene Überlegungen zur Weiterentwicklung des JHA und zu seinem Engagement betreffend den Unterhalt einer entsprechenden Institution an. Er zieht dabei neben einer unveränderten Weiterführung des JHA oder einer Aufgabe des JHA auch Entwicklungsvarianten in Erwägung, welche

- die Anpassung der Angebote des JHA vorsehen und/oder
- einen Neubau zur Durchführung der Angebote an einem Standort ausserhalb der bestehenden Festungsanlage vorsehen.

Die Evaluation zeigt, dass Entwicklungsvarianten, welche eine Anpassung der Angebote und die vollständige Verlagerung der Angebote an andere Standorte vorsehen, die grössten mittel- und langfristigen Potenziale betreffend Bedarfsgerechtigkeit, Sicherheit, pädagogische Eignung und Wirtschaftlichkeit aufweisen.

Empfehlung

Langfristig ist die Verlegung aller Wohngruppen des JHA in einen Neubau ausserhalb der historischen Festungsanlage vertieft zu prüfen. Mit Blick auf eine Verlegung ist überdies zu klären,

- mit welchem Platzangebot die Wohngruppen am Bedarf von straf- und zivilrechtlichen Zuweisungsbehörden auszurichten sind und
- welche inhaltlichen Angebote (insb. Therapie, Berufsbildung) in eine neu ausgerichtete Institution zu integrieren sind.

Während der Dauer der Planungs- und Ausführungsarbeiten zur Organisation und Errichtung einer neuen Institution kann das JHA mit zusätzlichen Anpassungen und Optimierungen am bestehenden Standort weiterbetrieben werden. Die grundsätzliche Einstellung des Betriebs des JHA resp. einer entsprechenden Institution durch den Kanton Aargau wird nicht empfohlen.

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Grossrätliche Interpellation 17.195

Seit 125 Jahren betreibt der Kanton Aargau in der ehemaligen Artilleriefestung Aarburg eine Institution für straffällige Jugendliche sowie Jugendliche mit erheblichen Schwierigkeiten zur Integration in Gemeinschaften. Mehrere gesetzliche, konzeptionelle und bauliche Entwicklungsschritte führten zum heutigen Jugendheim Aarburg (JHA) mit derzeit insgesamt 47 durch das Bundesamt für Justiz anerkannte Plätzen für strafrechtliche und zivilrechtliche Einweisungen (BJ 2018a, 2018b). Der Kanton Aargau ist sowohl Liegenschaftseigentümer als auch Betreiber des Jugendheims, welches dem Kantonalen Amt für Justizvollzug AJV angegliedert ist.

Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen im JHA werden für den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlicher Unterbringung in offenen, halboffenen und geschlossenen Wohngruppen platziert, beschult und/oder zu einer Berufsausbildung hingeführt, welche nach Möglichkeit auch abgeschlossen werden soll (siehe Anhang A-4 mit § 1 und §2 der Verordnung über die Organisation des Jugendheims Aarburg). Ergänzend stehen Plätze für Tagesaufenthalter zur Verfügung und erbringt das JHA Betreuungsleistungen in einer externen Wohngruppe.

Mit der grossrätlichen Interpellation 17.195 wurde der Regierungsrat des Kantons Aargau zur Stellungnahme zu verschiedenen Fragen zur Zukunft des JHA aufgefordert. In seiner Beantwortung vom 28. Februar 2018 stellte der Regierungsrat eine umfassende externe Evaluation des Jugendheim Aarburg in Aussicht. Diese wurde an das private Forschungs- und Beratungsbüro econcept AG in Zürich vergeben und zwischen Januar und Juni 2019 durchgeführt.

1.2 Hauptzweck der Evaluation

Mit der Evaluation verfolgt der Regierungsrat die Zielsetzung einer umfassenden und belastbaren Entscheidungsgrundlage betreffend künftiger Angebote und Standorte zur straf- und zivilrechtlicher Einweisung von Jugendlichen aus dem Kanton Aargau. Basis für die Evaluation bilden vier Hauptvarianten, welche sich jeweils in zwei Untervarianten unterteilen. Tabelle 1 zeigt diese Haupt- und Untervarianten auf:

Variante	Institution	Standort Aarburg	Alternativer Standort Kt. AG	Alternative Standorte ausserkantonale
A1	JHA	Angebot wie bisher	-	-
A2	JHA	Angebot angepasst	-	-
B1	JHA	Halboffener Bereich, Angebot wie bisher	Geschlossener Bereich, Angebot wie bisher	-
B2	JHA	Halboffener Bereich, Angebot angepasst	Geschlossener Bereich, Angebot angepasst	-
C1	JHA	-	Angebot wie bisher	-
C2	JHA	-	Angebot angepasst	-
D1	-	-	-	Angebot wie bisher

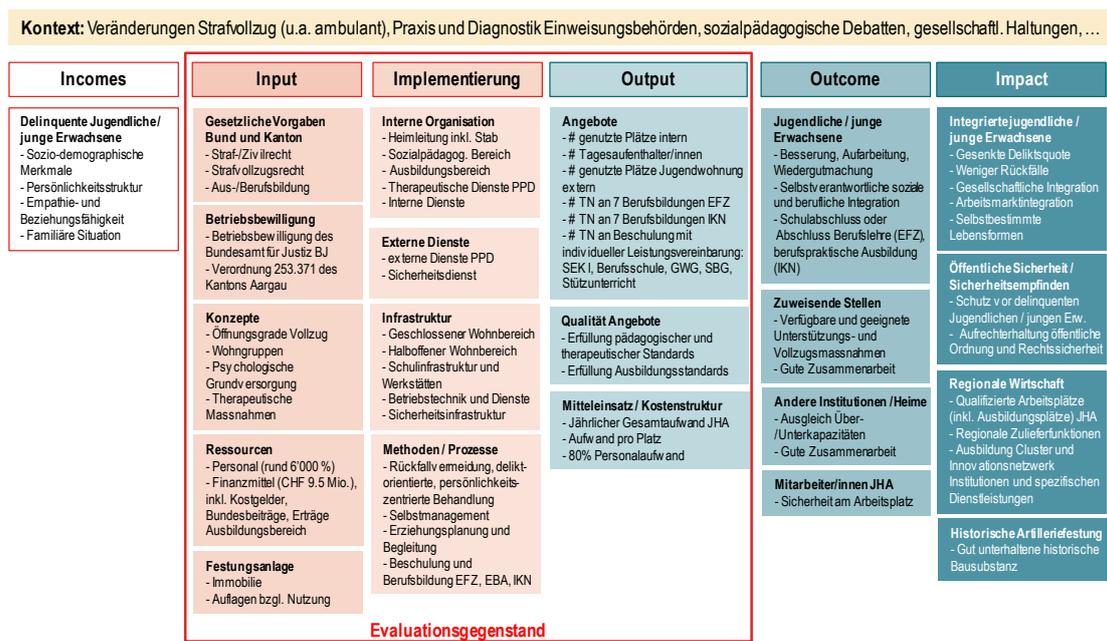
Tabelle 1: Entwicklungsvarianten zur künftigen Leistungserbringung

Hauptsächlicher Evaluationszweck war die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen bzgl. der vier Entwicklungsvarianten.

1.3 Evaluationsgegenstand und Fokus

Das JHA erfüllt einen Auftrag, der sich an gesellschaftlichen Wertvorstellungen und Konventionen orientiert. Stellvertretend für die Gesellschaft hat die Politik hierzu den rechtlichen Rahmen geschaffen sowie die Ressourcen und Handlungsspielräume des Vollzugs festgesetzt. Figur 1 zeigt in einem Wirkungsmodell, wie das JHA derzeit bei gegebenen Vorgaben seine Auftrags Erfüllung organisiert und auf welche Zielsetzungen diese Auftrags Erfüllung ausgerichtet ist.

Wirkungsmodell



Figur 1: Wirkungsmodell und Gegenstand (rot umrandet) der Evaluation JHA

Wie das Wirkungsmodell erkennen lässt, ist das Ziel des JHA insbesondere eine Wirkung mit Blick auf die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche einen langfristigen Nutzen sowohl für diese Zielgruppe (Outcome) als auch für die Gesellschaft erzeugt (Impact). Um dies zu erreichen, werden dem JHA durch die Politik Ressourcen zur Verfügung gestellt und Vorgaben gemacht (Input). Das JHA setzt diesen Auftrag über Strukturen, Prozesse und Methoden um, welche die Zielerreichung bestmöglich unterstützen sollen (Implementierung), und gewährleistet die Bereitstellung von spezifischen Angeboten, Kapazitäten und Qualitäten (Output).

Kontext, Vorgaben und Ressourcen und entsprechend auch Handlungsspielräume des JHA haben sich im Verlaufe der Zeit verändert. Die Evaluation sollte angesichts wesentlicher Veränderungen der Rahmenbedingungen, des von verschiedener Seite als gross wahrgenommenen Finanzbedarfs sowie des parlamentarischen Vorstosses aussagekräftige Erkenntnisse und Entscheidungsgrundlagen mit Blick auf langfristige Entwicklungsvarianten des JHA bereitstellen. Im Zentrum standen dabei Fragen zum Input, zur Implementierung und zum Output des JHA. Der derzeitige Outcome mit seinem langfristigen Impact war nicht Gegenstand der Evaluation.

1.4 Evaluationsfragestellungen

Um zu belastbaren Einsichten im Hinblick auf künftige Angebote und Standorte des JHA zu gelangen, wurden der Bedarf und das Angebot, die sicherheitsbezogene und pädagogische Eignung der Infrastruktur und die Wirtschaftlichkeit des JHA im Detail analysiert und darauf basierend die verschiedenen Entwicklungsvarianten näher beleuchtet. Die Evaluationsziele wurden wie folgt gefasst:

- *IST-Analyse* zum JHA mit seiner aktuellen Ausrichtung, Infrastruktur und Wirtschaftlichkeit
- *Identifikation von Optimierungspotenzial und Verbesserungsmassnahmen* – dies insbesondere im Vergleich zu analogen Angeboten und Institutionen in der Schweiz
- *Unabhängige Beurteilung* verschiedener langfristiger Entwicklungsvarianten mit Blick auf das JHA

Die übergeordneten Evaluationsfragestellungen lauteten vor diesem Hintergrund wie folgt:

- Entspricht das JHA mit seinem Angebot mittel- und längerfristig dem Bedarf sowie den sicherheitsbezogenen und pädagogischen Anforderungen?
- Besteht Potenzial zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads des JHA?
- Wie sind die vier Entwicklungsvarianten vor diesem Hintergrund zu beurteilen?

Die übergeordneten Fragestellungen wurden in nachfolgenden detaillierten Evaluationsfragestellungen zu den Bereichen Bedarf und Angebot, Infrastruktur und Wirtschaftlichkeit weiter präzisiert:

Bereich	Code	Fragestellung	Wirkungsebene
Bedarf und Angebot	BA1	Entspricht das heutige Angebot des Jugendheims Aarburg (JHA) dem mittel- und längerfristig absehbaren Bedarf der zivilrechtlichen und strafrechtlichen Einweisungsbehörden der Kantone aus dem relevanten Einzugsgebiet?	Income
	BA2	Wie ist die Mischung von strafrechtlich und zivilrechtlich Eingewiesenen in der gleichen Institution und in der gleichen Wohngruppe aus pädagogischer Sicht zu beurteilen? Wie ist die diesbezügliche Beurteilung der Einweisungsbehörden?	Input
	BA3	Wäre eine stärkere Fokussierung des Angebots angezeigt (z.B. geschlossener Vollzug angesichts der Zunahme der ambulanten Massnahmen und Konzentration auf zivilrechtlich Eingewiesene)?	Input
	BA4	Welche Institutionen mit vergleichbaren Angeboten bestehen in der Deutschschweiz? Wie sind diese ausgelastet? Sind Kapazitäten für eine Substitution des heutigen Angebots des JHA vorhanden?	Kontext
Infrastruktur – Sicherheit	S1	Wie wird die Sicherheit im JHA generell beurteilt?	Implementierung Output
	S2	Wie wird das Sicherheitsdispositiv in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht beurteilt?	Input
	S3	Wie werden die Sicherheitsstandards im JHA im Vergleich mit anderen Institutionen mit einem vergleichbaren Auftrag und mit einer moderneren Infrastruktur beurteilt?	Implementierung
	S4	Kann im Rahmen der baulichen Infrastruktur auf der Festungsanlage die Sicherheit für das Personal, die Jugendlichen und Dritte mit vertretbarem Aufwand ausreichend gewährleistet werden (inkl. Vermeidung von Fluchten und Entweichungen)?	Input Output
	S5	Welche Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Mitarbeitenden, Jugendlichen und Dritten sind kurz-, mittel- und längerfristig erforderlich?	Input Implementierung
Infrastruktur – pädagogische Eignung	I1	Bietet die heutige Infrastruktur auf der Festung Aarburg die erforderlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine optimale Erfüllung der heutigen und künftigen pädagogischen Anforderungen?	Input Implementierung
	I2	Gibt es Vorteile der heutigen Infrastruktur? In welchen Bereichen bestehen konkrete Schwachstellen (z.B. Doppelzimmer im Leutnantenhaus)?	Implementierung
	I3	Welche Verbesserungen im Bereich der Infrastruktur sind kurz-, mittel- und längerfristig aus pädagogischer Sicht erforderlich?	Implementierung
	I4	Welche Vorteile und zusätzlichen Möglichkeiten bietet eine modernere Infrastruktur in pädagogischer Hinsicht (konkrete Beispiele anhand Quervergleich mit anderen Institutionen)?	Input Implementierung
Wirtschaftlichkeit	W1	Wie wird die Kostenstruktur des JHA, namentlich der Personalbestand und der Personalaufwand, grundsätzlich und im Quervergleich mit anderen Institutionen mit vergleichbarem Leistungsangebot beurteilt?	Output
	W2	Sind im Betriebsbudget des JHA (Aufgabenbereich 255, ohne Immobilienbereich) Kosten enthalten, die aufgrund der besonderen Unterbringungssituation des JHA auf der Festungsanlage anfallen?	Input Output
	W3	Wie sieht der Quervergleich der Kostgelder/Taxen des JHA mit anderen Institutionen mit vergleichbarem Leistungsangebot aus? Welches sind die Gründe für Unterschiede?	Input Implementierung
	W4	Besteht Potenzial für die Erhöhung des Kostendeckungsgrads (inkl. Immobilien-nutzung und -unterhalt) durch Ertragssteigerungen oder Aufwandreduktionen?	Implementierung Output

Tabelle 2: Übersicht Evaluationsfragestellungen nach Bereich und Wirkungsebene

Die Evaluation bildet den Stand betreffend JHA per Ende Januar 2019 ab. Nach dem 31. Januar 2019 vorgenommene Anpassungen an Konzepten, Abläufen oder Infrastruktur wurden nicht mitberücksichtigt.

1.5 Methodisches Vorgehen

1.5.1 Angewandter Methodenmix

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen und im Hinblick auf eine schrittweise Informationserhebung wurden verschiedene Methoden gezielt kombiniert:

Interviews I («interne» Informationsbasis)

Zur Beschaffung von ersten Informationen zu Input, Umsetzung und Output wurden acht leitfadengestützte Interviews mit Leitungspersonen des JHA (Heimleiter, Erziehungsleiter, Ausbildungsleiter und stv. Ausbildungsleiter, Leiterin interne Therapie) und Vertretern/innen von Verwaltungsbehörden (kantonal: Generalsekretär DVI, Amtsleiter AJV, Liegenschaftsverantwortlicher Immobilien Aargau; Bundesebene: Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug) geführt. Dabei wurde je nach Funktion und Zuständigkeitsbereich der befragten Personen eine inhaltliche Schwerpunktsetzung entlang der Evaluationsfragestellungen vorgenommen. Die Gespräche mit Mitarbeiter/innen des JHA wurden mit einer Begehung des Jugendheims kombiniert, um vor Ort einen Eindruck der Infrastruktur und Angebote, pädagogischen Eignung und Sicherheit zu gewinnen. Eine Liste mit sämtlichen interviewten Personen findet sich in Anhang A-2.

Dokumentenanalyse

Im Nachgang zur ersten Interviewphase wurde eine detaillierte Dokumentenanalyse vorgenommen mit dem Ziel, den Input und die Umsetzung des JHA näher zu erfassen sowie einen Überblick über Angebote und Kosten zu erhalten. Die zentralen Ergebnisse aus der rasterbasierten Dokumentenanalyse wurden im Hinblick auf die Beantwortung der Evaluationsfragestellungen verschriftlicht. Wichtige Grundlagen waren insbesondere das Betriebskonzept und die Betriebsbewilligung mit zugehörigen Dokumenten sowie die gesetzlichen Grundlagen. Eine Übersicht über die analysierten Dokumente findet sich im Anhang (vgl. Anhang A-3).

Interviews II («externe» Informationsbasis)

Die ermittelten Informationen zum Angebot wurden dem aktuellen und künftigen Bedarf im Sinne der Nachfrage gegenübergestellt. Zu diesem Zweck wurden sechs Gespräche mit zuweisenden Stellen geführt (drei Jugendanwaltschaften und drei KESB), wobei eines der KESB-Gespräche als Fokusgruppengespräch organisiert war. Die befragten zuweisenden Stellen führen ihre Aufgaben im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Zürich, Graubünden und Luzern aus. Um einen Überblick über allgemeine Trends und Entwicklungen im Straf- und Massnahmenvollzug für Jugendliche und junge Erwachsene zu erhalten, wurde ein Expertengespräch mit einem Fachmann für Delinquenz und Kriminalprävention geführt.

Um eine Einschätzung allfälligen Anpassungs- und Weiterentwicklungsbedarfs für den künftigen Straf- und Massnahmenvollzug bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu erhalten sowie einen Leistungs- und Kostenbenchmark vorzunehmen, wurden weitere Gespräche mit Leitungspersonen aus drei Vergleichsinstitutionen (Massnahmenzentrum Uitikon, Viktoria Stiftung Richigen, Durchgangsstation Winterthur) geführt. Diese Gespräche wurden teils kombiniert mit einer Besichtigung der jeweiligen Institution. Eine Liste der geführten Gespräche findet sich in Anhang (vgl. Anhang A-2).

Datenanalyse und Kennzahlen

Die wichtigsten quantitativen Kenngrössen zu Incomes, Input und Output des JHA wurden systematisch zusammengestellt und ausgewertet. Es handelt sich dabei um vom JHA, vom Kanton Aargau und von Immobilien Aargau zur Verfügung gestellte Daten zu Kapazitätsauslastungen, zur Nutzung der Schul- und Ausbildungsangebote, zu Aufenthaltsdauern, zum finanziellen Gesamtaufwand sowie zu Erträgen nach Beitragsart.

Kennzahlen von Vergleichsinstitutionen stammen aus Jahresberichten und Daten, welche durch die Institutionen auf Anfrage bereitgestellt wurden. Die entsprechenden Kennzahlen wurden, sofern möglich, im Sinne von Leistungs- und Kostenbenchmarks jenen des JHA gegenübergestellt. Weitere Daten bzw. Statistiken zum Jugendstrafrecht («Casadata») wurden vom Bundesamt für Justiz aufbereitet und sind öffentlich abrufbar.

1.5.2 Auswahl der Vergleichsinstitutionen

Für den Vergleich des Angebots des JHA mit weiteren Angeboten wurden in einem ersten Schritt Anforderungen an geeignete Vergleichsinstitutionen definiert. Vergleichbar sollte das Angebot einerseits mit Blick auf die verschiedenen Wohnformen, wie sie im JHA angeboten werden, sein. Es sollte sich demnach um Institutionen handeln, welche sowohl offene (OWG) als auch geschlossene Wohngruppen (GWG) für den Vollzug von Schutzmassnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene führen. Andererseits wurde nach Institutionen gesucht, welche eine ähnliche Form des Progressionsmodells kennen wie das JHA. Mit Blick auf die zu beurteilenden Zukunftsszenarien waren auch Institutionen von Interesse, die sich hinsichtlich Standort oder Infrastruktur vom JHA deutlich unterscheiden.

Die Identifikation der Einrichtungen erfolgte sowohl mittels Informationen aus den geführten Gesprächen und als auch basierend auf eigenen Recherchen. Es wurden auf diese Weise folgende Institutionen für den Vergleich identifiziert:

Institutionen mit hoher Vergleichbarkeit	Institutionen mit Vergleichbarkeit einzelner Aspekte
Jugendheim Platanenhof Oberuzwil	Durchgangsstation Winterthur (DSW)
Viktoria Stiftung Richigen	Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)

Tabelle 3: Ausgewählte Vergleichsinstitutionen. Eine A-7Übersicht über die wichtigsten Eckwerte der Vergleichsinstitutionen findet sich in Anhang A-7

Drei der vier Institutionen wurden besucht oder telefonisch interviewt. Der geplante Besuch des Jugendheims Platanenhof musste seitens Platanenhof kurzfristig abgesagt werden. Für diese Institution liegen ausschliesslich öffentlich zugängliche Informationen vor.

2 Bedarf und Angebot

2.1 Deckung des Bedarfs der Einweisungsbehörden

BA1	Entspricht das heutige Angebot des Jugendheims Aarburg (JHA) dem mittel- und längerfristig absehbaren Bedarf der zivilrechtlichen und strafrechtlichen Einweisungsbehörden der Kantone aus dem relevanten Einzugsgebiet?	Income
-----	--	--------

Die Beurteilung des Bedarfs umfasst sowohl die Anzahl bereitgestellter offener und geschlossener Plätze als auch die Ausgestaltung dieser Angebote hinsichtlich pädagogischer Betreuung, Therapie, Arbeitsagogik und Berufsbildung. Im Folgenden werden die wichtigsten Angebote anhand der Dokumente erläutert und die Resultate der Befragungen betreffend ihre Bedarfsgerechtigkeit dargelegt. Zum Bedarf und Angebot äusserten sich insbesondere Mitarbeiter/innen des JHA, Vertreter/innen der Verwaltungsbehörden und die zivil- und strafrechtlichen Einweisungsbehörden.

2.1.1 Bedarfsgerechtigkeit des Platzangebots

Das JHA richtet sich an männliche Jugendliche sowie junge Erwachsene, welche

- eine stationäre Massnahme und/oder Tagesstrukturen mit zivil- oder strafrechtlicher Anordnung benötigen,
- häufig Muster von Verhaltensauffälligkeiten zeigen und
- beim Eintritt mindestens 14 Jahre und maximal 18 Jahre alt sind (JHA 2018a).

Das JHA verfügt für diese Klientel über drei Arten von Wohngruppen, die über ein sogenanntes Progressionsmodell miteinander verbunden sind (siehe Anhang A-5). Tabelle 4 gibt eine Übersicht über die Wohngruppen und deren Platzzahl:

Wohngruppe	Anzahl Plätze
Geschlossene Wohngruppe GWG	8
Schulabschluss- und Berufsvorbereitungsgruppe SBG	8
Offene Wohngruppen OWG	27
Total	43

Tabelle 4: Anzahl Plätze nach Wohngruppe (Quelle: Betriebsbewilligung, BJ 2018a, 2018b)

Neben diesen Plätzen in den Wohngruppen stehen am JHA auch zwei Plätze für Tagesaufenthalter zur Verfügung.

Das heutige Angebot des JHA wird von allen hierzu Befragten grösstenteils als bedarfsgerecht wahrgenommen. Alle befragten Einweisungsbehörden beurteilen das umfangreiche Angebot des JHA positiv und grundsätzlich ihrem Bedarf entsprechend. Verschiedene Einweisungsbehörden heben insbesondere die Verortung im Progressionsmodell, die Zusammenarbeit mit dem JHA und seinem Personal sowie dessen Umgang und Arbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen als ihren Bedürfnissen entsprechend hervor. Aus

Sicht von kantonalen Stellen werden insbesondere die hinsichtlich Sicherheit geschlossenen Angebote von GWG und SBG, die schulischen und beruflichen Ausbildungsangebote sowie das Therapieangebot und die pädagogische Arbeit mit den Jugendlichen als bedarfsgerecht genannt. Als weniger bedarfsgerecht werden hingegen Bedarf und Eignung der OWG sowie das über alle Gruppen gelegte Progressionsmodell beurteilt.

Bedarfsgerechtigkeit der GWG

Explizit zur GWG des JHA äussern sich primär Leitungspersonen des JHA und zivil- und strafrechtliche Einweisungsbehörden, vereinzelt auch Vertreter/innen von Verwaltungsbehörden. Die interviewten Leitungspersonen des JHA verweisen darauf, dass die Nachfrage nach den GWG-Plätzen anhaltend hoch sei. Die Auslastung liege konstant nahezu bei 100 % (siehe auch Kapitel 2.4). Nicht ausgelastete Kapazitäten entstehen meist dadurch, dass zwischen der Aufnahme von neuen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Mindestzeit eingehalten wird. Erfolgen zwei oder mehr Austritt in nahen zeitlichen Abständen, bleiben Kapazitäten kurzzeitig unbenutzt aufgrund der Einhaltung von zeitlichen Mindestabständen zur Aufnahme. Diese Mindestabstände der Aufnahme ergeben sich aufgrund von Sicherheitsüberlegungen, die höher gewichtet werden als kurzzeitig freie Kapazitäten.

Die hohe Auslastung und das Vorhandensein einer Warteliste werden von diesen Befragten als Beleg für die Bedarfsgerechtigkeit des GWG-Angebots angesehen. Eine Mehrheit der Einweisungsbehörden unterstreicht den Bedarf an geschlossenen Plätzen, auch wenn vereinzelte Befragte anfügen, die Situation habe sich gegenüber vergangenen Jahren etwas gebessert. Gemäss den Einweisungsbehörden ist das JHA insbesondere aufgrund seines Angebots an geschlossenen Plätzen gefragt.

Typischerweise sei die Einweisung ins JHA nicht der erste Aufenthalt in einer Institution oder seien zumindest bereits andere, im Falle von zivilrechtlichen Einweisungen familienergänzende und -unterstützende Massnahmen getroffen worden. Für jugendstrafrechtliche Einweisungsbehörden ist das JHA vor allem für den Massnahmenvollzug bei dissozialen, gefährlichen und renitenten Jugendliche und jungen Erwachsenen geeignet. Die jugendstrafrechtlichen Einweisungsbehörden sehen auch die Möglichkeit zur sanktionierenden Einschliessung als Vorteil des JHA an. Viele andere Jugendheime verfügen über keine entsprechenden Möglichkeiten. In diesen Institutionen werden Jugendliche platziert, die aufgrund ihrer Diagnose keine Geschlossenheit benötigen.

Sowohl mehrere interviewte Leitungspersonen des JHA als auch einzelne Vertretende von Verwaltungs- und Einweisungsbehörden gehen insgesamt von einer Unterversorgung an GWG-Plätzen in den Deutschschweizer Kantonen aus. Auch befragte Vertretende von Vergleichsinstitutionen weisen auf die gute Auslastung ihres geschlossenen Platzangebots hin. Die kantonalen Behörden sehen es vor diesem Hintergrund als Vorteil an, dass der eigene Bedarf an GWG-Plätzen innerkantonal abgedeckt wird.

Ein zusätzlicher Bedarf wird von Einweisungsbehörden auch für die Möglichkeit gesehen, Jugendliche während kurzer Zeit auf der GWG platzieren zu können. Vergleichsinstitutionen bieten solche Angebote mit maximalen Aufenthaltsdauern zur Abklärung und Mass-

nahmenempfehlung resp. sind explizit darauf fokussiert. Von einer strafrechtlich zuweisenden Stelle wird als positiv hervorgehoben, dass die Möglichkeit einer Abklärungs- und Beobachtungsphase im JHA bereits bestehe. Dies sei insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene, die bereits viele Beziehungsabbrüche erlitten hätten, vorteilhaft. Weniger bekannt scheint das Vorhandensein der Möglichkeit der kurzzeitigen Platzierung hingegen bei den KESB zu sein. Von einigen interviewten Personen der KESB würde die Möglichkeit, Jugendliche bis zu drei Monaten im JHA platzieren zu können, begrüsst.

Bedarfsgerechtigkeit der OWG

Ambivalent wird die Bedarfsgerechtigkeit der OWG (inkl. SBG-Angebot) beurteilt. OWG-Plätze seien gesamtschweizerisch tendenziell weniger stark ausgelastet als GWG-Plätze. Für die Deutschschweizer Kantone wird ein Überangebot an OWG-Plätzen wahrgenommen. Eine Konkurrenzsituation für die OWG bestehe auch innerhalb des Kantons Aargau, wobei explizit auf die hohe Angebotsüberlappung als auch Zusammenarbeit des JHA mit dem Berufsbildungsheim Neuhof hingewiesen wird.

Weiter erachten sowohl Einweisungsbehörden als auch interviewte Leitungspersonen des JHA das Angebot an OWG-Plätzen mit Blick auf den hohen Sicherheitslevel als für die anvisierte Klientel nicht durchgängig bedarfsgerecht. Gemäss den befragten Einweisungsbehörden ist das JHA nicht die Institution erster Wahl, wenn es um offene Direktplatzierungen geht. Als Gründe werden dafür das Image des JHA als Institution mit hohem Sicherheitslevel, die geschichtliche Vorbelastung als ehemalige Erziehungsanstalt und die gefängnisähnliche Situation mit der Festungsanlage aufgeführt. Ausserkantonale Zuweisende prüfen überdies auch die Möglichkeiten einer offenen Platzierung näher am Wohnort eines Jugendlichen.

Auch von interviewten Leitungspersonen des JHA werden die Sicherheitsstandards des JHA teilweise als nicht adäquat für die OWG und die Plätze entsprechend als weniger bedarfsgerecht angesehen. Die Durchführung von Schutzmassnahmen in der OWG erfordere nicht den aktuellen Sicherheitslevel des JHA (inkl. Möglichkeit zur Einschliessung). Eine Platzierung im JHA könne deshalb zu einer Stigmatisierung führen und insbesondere Direktplatzierungen in der OWG verhindern. Das Verhältnis von OWG-Plätzen zu den Plätzen in den geschlossenen Wohngruppen von GWG- und SBG erfordere Direktplatzierungen, um die von kantonaler Seite angestrebte Auslastung zu erreichen.

Beurteilung des Progressionsmodells

Das Progressionsmodell ist ein einheitliches pädagogisches Konzept mit aufbauenden Stufen (vgl. Anhang A-5). Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen starten in einem eng betreuten Setting. Mit jeder anschliessenden Stufe übernehmen sie mehr Verantwortung und gewinnen gleichzeitig mehr persönliche Freiheiten. Dieses pädagogische Modell ist insbesondere geeignet für eine Klientel mit einer ausgeprägten Delinquenzproblematik, weil es einen klaren, einfachen Weg vorzeichnet und bei Fehlverhalten eine Rückstufung möglich ist (siehe auch Anhang A-6). Das Progressionsmodell wurde früher in vielen stationären Institutionen angewendet.

Aufgrund einer veränderten Klientel wurde das Progressionsmodell zunehmend durch stärker individuelle pädagogische Massnahmen ersetzt. Heute stehen die stationären Institutionen vor der Herausforderung, dass Jugendliche und junge Erwachsene mit ganz unterschiedlichen Diagnosen und Traumata platziert werden. Institutionen mit stärker darauf ausgerichteten Modellen zeichnen sich durch eine hohe Individualität aus. Es wird dabei versucht, den pädagogischen Bedarf der Klientel genau zu erfassen und das pädagogisch-therapeutische Vorgehen auf diesen individuellen Bedarf auszurichten.

In der Beurteilung des Progressionsmodells zeigen sich disparate Wahrnehmungen, die teilweise von Unkenntnis des gegenseitigen Standpunktes zeugen. Aus Sicht der interviewten Leitungspersonen des JHA bewährt sich das Progressionsmodell. Auch die Einweisungsbehörden begrüßen das Progressionsmodell grossmehrheitlich. Die schrittweise Lockerung sei für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen motivierend und biete ihnen einen Anreiz, schrittweise zusätzliche Freiheiten und mehr Eigenverantwortung zu erlangen. Einige Vertreter/innen befragter KESB wünschen sich aber ausgehend vom oben erwähnten Bedarf an kürzeren Aufenthaltsdauern die Möglichkeit, das Angebot individueller nutzen zu können. Eine Vergleichsinstitution mit einem Progressionsmodell weist darauf hin, wie wichtig die individuelle Beurteilung und Massnahmengestaltung innerhalb des Progressionsmodells sei.¹

Befragte Vertretende von kantonalen und Bundesbehörden sind deshalb der Auffassung, dass das Progressionsmodell mittel- und längerfristig nicht mehr zu den individuellen Anforderungen der Einweisungsbehörden passe. Sie verweisen dazu insbesondere auf den Bedarf nach kürzeren und individuelleren Massnahmen seitens der Einweisungsbehörden und schliessen daraus, dass das JHA bei einigen dieser Behörden zu wenig anerkannt sei. Vereinzelt dieser Befragten, welche das Progressionsmodell in der heutigen Form kritisieren, plädieren entsprechend mittel- und längerfristig für eine Weiterentwicklung im Sinne einer stärkeren Flexibilisierung.

2.1.2 Bedarfsgerechtigkeit des Ausbildungs- und Therapieangebots

Bedarfsgerechtigkeit der schulischen und beruflichen Ausbildung

Das JHA bietet im schulischen Bereich eine interne Sekundarstufe mit individualisiertem Unterricht. Jugendliche und junge Erwachsene können einen Abschluss auf der Sekundarstufe nachholen. Zur Vorbereitung auf die Berufsausbildung besteht ein spezifisches internes Trainingsangebot mit 31 Plätzen (DVI 2018a). Anschliessend können die Jugendlichen und jungen Erwachsenen intern verschiedene handwerkliche Berufe erlernen.

Das schulische und berufliche Ausbildungsangebot wird in den Befragungen insgesamt grösstenteils positiv wahrgenommen. Es seien zeitgemässe Optimierungen vorgenommen worden und die angebotenen Ausbildungsberufe (v.a. klassische Bau- und Handwerksberufe) werden mehrheitlich als geeignet und auch in Zukunft gefragt wahrgenommen. Es sei daher diesbezüglich kein grundlegender Wandel erforderlich. Lediglich eine befragte Stelle

¹ Das Progressionsmodell habe zudem auch die Rückversetzung vorzusehen, wenn ein Öffnungsschritt sich als zu früh erweisen sollte.

merkt an, dass die Berufsbildung im JHA mässige Nachfrage zu erfahren scheine und dass den Gründen hierfür nachgegangen werden soll.

Eine Mehrheit sowohl der interviewten Leitungspersonen des JHA als auch der zuweisenden Stellen finden, dass die erlernbaren Berufe den Fähigkeiten der Jugendlichen gut entsprächen. Es sei wichtig, offen für Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben. So sehen vereinzelte dieser Leitungspersonen und zuweisenden Stellen in Zukunft Bedarf mit Blick auf die Schulung analytischer oder technischer Fähigkeiten. Es könne mit Blick auf die Arbeitsmarktchancen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mittel- und längerfristig wichtig sein, analytische Fähigkeiten zu schulen (z.B. Pläne lesen). Auch ein Angebot für Jugendliche und junge Erwachsene, welche keinen handwerklichen Beruf erlernen können oder wollen, wird vermehrt als wichtig erachtet. Vereinzelte dieser Befragten sind aber gleichzeitig der Auffassung, dass sich Strukturen besser bieten liessen, wenn die Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Anforderungen, die an sie gestellt werden, gerecht würden: Sie dürfen nicht überfordert werden. Stark dienstleistungsorientierte Berufe werden aber beispielsweise für dissoziale Jugendliche und junge Erwachsene als schwer bewältigbar erachtet. Ebenso könnten Berufe mit hohen technischen Anforderungen zur Überforderung führen und dem Ziel der Lernbefähigung entgegenstehen.

Auch die befragten Vergleichsinstitutionen sehen sich mit der Thematik des Berufsbildungsangebots konfrontiert. Alle befragten Vergleichsinstitutionen haben in den vergangenen Jahren ihre Angebote zur Orientierung und Ausbildungsvorbereitung ausgebaut. Aktuell befinde man sich in einer Umbruchphase und es werde geprüft, ob und welche (zusätzlichen) Ausbildungen man anbieten wolle, um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen bestmögliche Voraussetzungen für einen Eintritt in den Arbeitsmarkt zu gewähren. Hierzu sei auch vermehrt zu prüfen, wie eine Zusammenarbeit mit externen Partnern gestaltet werden kann, welche die Ausbildungsverantwortung übernehmen, während die Institution selber die arbeitsagogische Begleitung und Unterstützung sicherstellt.

Mit Blick auf Wünsche der Jugendlichen wird von vereinzelten interviewten Leitungspersonen des JHA, Vertretenden von Vergleichsinstitutionen und von Einweisungsbehörden festgehalten, dass diese oftmals noch keine klaren Vorstellungen von einem zu erlernenden Beruf hätten und sich dem Angebot der Institution anpassen würden. Zudem gehe es im Rahmen der beruflichen Ausbildung zunehmend darum, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen adaptions-, lern- und ausbildungsfähig zu machen. Erst mit dem Erlernen von Fähigkeiten resp. Verhaltensweisen wie Pünktlichkeit, Konzentrationsfähigkeit, Anpassung an Organisationen und Situationen könne eine erfolgreiche Ausbildung gestartet werden.

Bedarfsgerechtigkeit des therapeutischen Angebots

Jugendliche und junge Erwachsene mit einer einfacheren Diagnose werden heute meist nicht mehr in eine Institution eingewiesen, sondern es werden ambulante Massnahmen angeordnet. Angesichts der veränderten Zuweisungspraxis zeigen viele Jugendliche und junge Erwachsene komplexe psychische Verletzungen. Dies stellt auch das JHA mit seiner internen psychologisch-therapeutischen Abteilung, welche punktuell durch eine externe

Fachperson unterstützt wird, vor neue Herausforderungen. Neben der sozialpädagogischen Betreuung bedürfen die Jugendlichen und jungen Erwachsenen oft einer intensiven psychologisch-therapeutischen Behandlung.

Interviewte Leitungspersonen des JHA, vereinzelte Vertretende der Verwaltungsbehörden sowie einige Einweisungsbehörden beurteilen den erfolgten Aufbau eines institutionseigenen Therapieangebots als wichtig und stufen das therapeutische Angebot mehrheitlich positiv ein. So sei gemäss Leitungspersonen des JHA ein breites Angebot mit Einzel- und Gruppentherapie entstanden, deren Kosten und Nutzen gesamthaft in einem guten Verhältnis gesehen werden. Die Art der Therapie werde zusammen mit den Einweisungsbehörden bestimmt und sei daher als bedarfsgerecht einzustufen. Als limitierend wahrgenommen werden insbesondere von in die Therapie involvierten Personen die für die therapeutische Arbeit vorhandenen Personalressourcen. Von vereinzelten Einweisungsbehörden wird in Frage gestellt, ob die heutige psychiatrische therapeutische Betreuung ausreichend ist (etwa vor dem Hintergrund der Behandlung von Jugendlichen mit einer Autismus-Spektrums-Störung).

Anpassungsbedarf bzw. Intensivierungspotenzial besteht sowohl gemäss vereinzelten interviewten Leitungspersonen des JHA als auch straf- und zivilrechtlichen Einweisungsbehörden in der Verschränkung und im Informationsfluss zwischen Therapie und sozialpädagogischem Angebot. Vereinzelt wird die Therapie von Einweisungsbehörden als abgekoppelt vom übrigen pädagogischen Angebot wahrgenommen. Insbesondere zivilrechtliche Einweisungsbehörden betonen zudem, dass eine Systemtherapie bzw. ein Einbezug der Eltern und des Familiensystems in die therapeutische Begleitung nachhaltiger und wünschenswert sei. Dies sei im JHA momentan nicht systematisch möglich, während diese Option in anderen halbgeschlossenen oder geschlossenen Institution bestehe. Mittel- und langfristig geben die Einweisungsbehörden zu verstehen, dass sie solche Therapieformen von den Institutionen zur Deckung ihres Bedarfs erwarten.

2.1.3 Bedarfsgerechtigkeit mit Blick auf die Zielgruppe

Das JHA führt derzeit keine Angebote für weibliche Jugendliche und junge Frauen. Einige befragte zivilrechtliche Einweisungsbehörden und vereinzelte Vertretende von Verwaltungsbehörden erachten eine grundsätzliche Prüfung entsprechender Angebote des JHA als bedenkenswert. Sie erkennen eine Unterversorgung an Plätzen für stationäre Massnahmen von weiblichen Jugendlichen und jungen Frauen und erachten eine Abklärung des mittel- bis längerfristigen Bedarfs solcher Plätze im Kanton Aargau als sinnvoll.² An einer gemischtgeschlechtlichen Unterbringung in einer Institution, wie sie damit im JHA resultieren würde, üben sie jedoch auch Kritik – dies mit Blick auf das Risiko sexueller Übergriffe.³

² Seitens der strafrechtlichen Einweisungsbehörden wird die Möglichkeit zur Platzierung von weiblichen Jugendlichen und jungen Frauen hingegen als einfacher beurteilt: Für sie ist eine solche Platzierung ein seltenes Ereignis.

³ In Vergleichsinstitutionen, welche gemischt-edukative GWG-Angebote führen, erfolgt die Umsetzung sowohl in gemischten Wohngruppen als auch in getrennten Wohngruppen, welche gemeinsame Lehr-, Arbeits- und Therapiebereiche haben. Die Institutionen weisen auf die hohe Betreuungs-, Beobachtungs- und Überwachungsichte sowie den nächtlichen Einschluss hin, welcher die Gefahr sexueller Übergriffe reduziere.

Von einigen befragten KESB wird zudem erwähnt, dass es teils auch schwierig sei, ein passendes Angebot für gewisse Altersgruppen zu finden (z.B. für 13-Jährige). Es sei zumindest über eine Altersausdehnung nach unten nachzudenken. Es wird jedoch gleichzeitig angefügt, dass bislang häufig Spielraum in den Institutionen vorhanden sei.

Fazit des Evaluationsteams: Die in einem Progressionsmodell miteinander verbundenen GWG-, SBG- und OWG-Angebote entsprechen grösstenteils dem kurzfristigen Bedarf der zivil- und strafrechtlichen Einweisungsbehörden. Insbesondere der Bedarf nach im Wohnen geschlossenen Plätzen in der GWG und in der SBG ist hoch. OWG-Plätze sind primär im Rahmen einer gezielten Massnahmengestaltung mit schrittweiser Öffnung im Progressionsmodell gefragt, weniger für Direktplatzierungen. Zur Deckung des mittel- und längerfristigen Bedarfs der Zuweisungsbehörden soll das Progressionsmodell flexibler angewandt werden können. Aus- und Berufsbildungs- sowie Therapieangebote werden laufend auf aktuelle Bedürfnisse hin weiterentwickelt, wobei eine Ausweitung des Angebots im Bereich der vermittelten Fähigkeiten zu prüfen ist. Therapeutischer Bedarf besteht mit Blick auf die Möglichkeit, Familiensysteme im Rahmen einer Systemtherapie einzubinden.

2.2 Mischung strafrechtlicher und zivilrechtlicher Einweisungen

BA2	Wie ist die Mischung von strafrechtlich und zivilrechtlich Eingewiesenen in der gleichen Institution und in der gleichen Wohngruppe aus pädagogischer Sicht zu beurteilen? Wie ist die diesbezügliche Beurteilung der Einweisungsbehörden?	Input
------------	---	--------------

Das JHA nimmt sowohl zivilrechtlich als auch strafrechtlich eingewiesene Jugendliche und junge Erwachsene auf. Es führt alle seine Wohngruppen gemischt – dies in Übereinstimmung mit dem in der Schweiz vorherrschenden Konsens, dass sowohl im Jugendstrafrecht als auch im zivilrechtlichen Kinderschutz das Kind bzw. dessen Wohl, Bedürfnisse, Wünsche und Zukunft im Vordergrund stehen⁴. Während strafrechtliche Massnahmen für eine Dauer angeordnet werden können, welche bis zur Vollendung des 25. Altersjahr reicht, enden zivilrechtliche Massnahmen bei Erreichung der Volljährigkeit. Zivilrechtlich eingewiesene junge Männer, welche die Volljährigkeit erreichen, haben jedoch die freiwillige Möglichkeit, ihre Aus- und Berufsbildungsmassnahme begleitet von einer weitergeführten Therapie im JHA noch abzuschliessen, sofern die Finanzierung hierzu gesichert ist. Unter bestimmten Voraussetzung kann zudem eine Erwachsenenschutzbehörde eine fürsorgerische Unterbringung für junge Erwachsene über das 18. Altersjahr hinaus anordnen. Das JHA kann in solchen Ausnahmefällen weiterhin zuständig sein für die fürsorgerische Unterbringung⁵.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die Gespräche mit Leitungsmitarbeitenden des JHA, Vertreter/innen von Verwaltungsbehörden und sowohl straf- als auch zivilrechtlichen Einweisungsbehörden. Zur Veranschaulichung der Situation im JHA wird auch auf relevante Dokumente abgestützt.

⁴ <https://www.qualitaet-kinderschutz.ch/events/jugendstrafrecht-und-zivilrechtlicher-kinderschutz/>

⁵ Siehe § 1, Absatz 4, Verordnung über die Organisation des Jugendheims Aarburg, SAR 253.371

Entwicklung der straf- und zivilrechtlichen Zuweisungen

2018 erfolgten 54 % der Eintritte aufgrund strafrechtlicher Massnahmen, 46 % der eingetretenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurden aufgrund einer zivilrechtlichen Behördenanweisung aufgenommen (JHA 2018b, 2018c). Diese Anteile haben sich in den vergangenen Jahren hin zu mehr zivilrechtlichen und weniger strafrechtlichen Einweisungen verschoben.⁶ Es wird gemäss Einschätzung entsprechender Befragter erwartet, dass sich die Anteile der strafrechtlichen und zivilrechtlichem Zuweisungen auf heutigem Niveau stabilisieren und dass innerhalb der zivilrechtlichen Zuweisungen freiwillige Platzierungen durch die KESB ohne Obhutsentzug tendenziell zunehmen.

Einige interviewte Leitungspersonen des JHA, Einweisungsbehörden und vereinzelte Vertretende von Verwaltungsbehörden weisen auf die anteilmässige Verschiebung der von straf- zu zivilrechtlichen Zuweisungen hin und führen dies massgeblich auf das 2007 erstmals als eigenes Bundesgesetz in Kraft getretene Jugendstrafgesetz zurück. Das stark am Täter und an der Verhältnismässigkeit der Schutzmassnahmen ausgerichtete Jugendstrafrecht habe den Handlungsspielraum der Jugendanwaltschaft erhöht und die Zuständigkeiten und Möglichkeiten zivilrechtlicher Behörden (insb. KESB) klar geregelt. Einige befragte Einweisungsbehörden geben an, dass Einweisungen, die früher im Rahmen des Strafrechts behandelt worden seien, heute häufiger im Verantwortungsbereich der zivilrechtlichen Behörden lägen.

Beurteilung der Mischung von straf- und zivilrechtlich Eingewiesenen

Die Mischung von zivil- und strafrechtlichen Einweisungen in Wohngruppen ist für die Mehrheit aller Befragten unproblematisch. Unter den Befragten besteht Einigkeit über den Grundsatz, dass dem Jugendstrafrecht nicht in erster Linie die Idee der Bestrafung zugrunde liege, sondern es gehe um den Vollzug von täterbezogenen erzieherischen und/oder therapeutischen Massnahmen. Mit dem Auftrag des Vollzugs von täterorientierten Schutzmassnahmen sei das JHA daher nicht als eine Strafanstalt anzusehen. Strafrechtlich eingewiesene Jugendliche seien nicht grundlegend anders zu behandeln als zivilrechtlich Eingewiesene. Im Fokus der Täterorientierung stehe, so insbesondere die Ansicht zivilrechtlicher Einweisungsbehörden, die pädagogische, therapeutische und bildungs- resp. ausbildungsorientierte Arbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Verschiedentlich wird auch betont, dass im Arbeitsalltag im JHA andere Kriterien wichtiger seien als der Grund für die Einweisung. Seitens einiger Vergleichsinstitutionen sowie Einweisungsbehörden wird betont, dass beim Aufnahmeverfahren die Persönlichkeitsmerkmale und die Gruppenzusammensetzung höhere Bedeutung erfahre als die Zuweisung via zivil- oder strafrechtliche Behörde. In mehreren Gesprächen mit Leitungspersonen des JHA wird auch vermerkt, dass in der Arbeit mit den Jugendlichen keine Unterschiede nach Einweisungsgrund spürbar seien. Ein Unterschied zeige sich in der Art, wie die Jugendlichen durch die Einweisungsbehörden betreut werden. So werde etwa bei zivilrechtlich Eingewiesenen das familiäre Umfeld stärker in die Massnahmenplanung einbezogen. Dies

⁶ Die mittlere Aufenthaltsdauer bei strafrechtlicher Einweisung ist im langjährigen Durchschnitt rund ein halbes Jahr länger als bei zivilrechtlicher Einweisung. Es lässt sich hingegen kein eindeutiger Trend zu kürzeren oder längeren Aufenthaltsdauern nachweisen. Diese sind starken jährlichen Schwankungen unterworfen.

könne aber auch mit damit zusammenhängen, dass zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche nicht volljährig sind resp. nach Erreichen der Volljährigkeit freiwillig im JHA bleiben und eine Berufsausbildung abschliessen können.

Sowohl interviewte Leitungspersonen des JHA als auch insbesondere strafrechtliche Einweisungsbehörden sehen in der Mischung teilweise explizite Vorteile aufgrund einer möglichen positiven gegenseitigen Beeinflussung der beiden Gruppen von Jugendlichen. Zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche würden durch die Erfahrungen der strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen von einer Begehung von Straftaten abgeschreckt, während sie wiederum strafrechtlich Eingewiesenen als Vorbilder dienen könnten. Einige dieser Befragten legen aber ebenfalls dar, dass Eltern zivilrechtlich eingewiesener Jugendlicher teils die Sorge äussern würden, dass letztere durch die Mischung mit strafrechtlich Zugewiesenen negativ beeinflusst werden könnten. Die interviewten Leitungspersonen des JHA, die sich hierzu äussern, werten dies vor allem als medial bedingtes Problem. Es seien keine Fälle von direkter negativer Beeinflussung (z.B. Animation zu Straftaten) bekannt.

Kritische Stimmen zur Mischung von zivil- und strafrechtlichen Einweisungen finden sich neben dem/der genannten Vertreter/in einer Vergleichsinstitution, welche die Rechtskonformität in Frage stellt, vor allem unter den zivilrechtlichen Einweisungsbehörden. Zwar finden auch die meisten Befragten zivilrechtlichen Behörden eine solche Mischung unproblematisch. Dennoch stehen ihr Vereinzelte auch kritisch gegenüber. Sie sehen für zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche keine Vorteile bzw. sehen das Risiko einer negativen Beeinflussung durch strafrechtlich eingewiesene Jugendliche und junge Erwachsene.

Nachteile aus der Mischung sehen interviewte Leitungspersonen des JHA in den unterschiedlichen Aufenthaltsdauern. Der freiwillige Abschluss von Ausbildung und Therapie bei zivilrechtlichen Massnahmen über das 18. Altersjahr hinaus findet häufig nicht statt. Bei einer Massnahmendauer bis maximal zum 25. Altersjahr bei strafrechtlicher Einweisung könnten Ausbildungen und Therapien eher zu Ende geführt werden. Mit der Mischung zivilrechtlich und strafrechtlich eingewiesener Jugendlicher und junger Erwachsener zeige sich zudem mit Blick auf das Alter ganz grundsätzlich eine breitere Spanne. Gemäss einigen interviewten Leitungspersonen sei dieser Altersunterschied innerhalb der Institution teils erschwerend für die Alltagsarbeit, indem das Personal mit komplexeren Situationen konfrontiert sei.

Fazit des Evaluationsteams: Für das JHA ergeben sich keine grundsätzlichen Nachteile aus straf- und zivilrechtlich gemischten Wohngruppen. Die Einweisungsbehörden unterstützen mehrheitlich die pädagogische Arbeit in gemischten Wohngruppen. Die erfolgreiche Durchführung der Schutzmassnahmen in Wohngruppen ist von anderen Kriterien abhängig wie etwa der Beziehungsarbeit, der beruflichen und/oder schulischen Ausbildung oder der therapeutischen Begleitung. Herausforderungen aus der Mischung ergeben sich in der täglichen Arbeit mit Blick auf die unterschiedlichen Aufenthaltsdauern und Austrittszeitpunkte zivil- und strafrechtlich eingewiesener Jugendlicher und junger Erwachsener sowie mit Blick auf die breite Altersspanne.

2.3 Notwendigkeit der Fokussierung des Angebots

BA3	Wäre eine stärkere Fokussierung des Angebots angezeigt (z.B. geschlossener Vollzug angesichts der Zunahme der ambulanten Massnahmen und Konzentration auf zivilrechtlich Eingewiesene)?	Input
-----	---	-------

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen stellt sich die Frage nach einem allfälligen Fokussierungsbedarf des JHA. Basis für entsprechende Erkenntnisse bilden primär Aussagen von interviewten Leitungspersonen des JHA. Weitere Befragte sahen sich mit Blick auf fehlende Detailkenntnisse zu den Angeboten des JHA teilweise nicht in der Lage, fundierte Empfehlungen zur Fokussierung abzugeben.

Fokussierung des heutigen Angebots

Für die meisten Befragten ist das Angebot des JHA samt den verschiedenen Wohngruppen sowie Therapie-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten angemessen fokussiert. Sowohl das Platzangebot als auch das Angebot im Bereich der Berufs- und Ausbildung wird mehrheitlich in bestehender Form als adäquat erachtet. Befragte des JHA weisen vor allem darauf hin, dass eine zu starke Fokussierung bisherigen Bestrebungen zu mehr Flexibilität in den Angeboten zuwiderlaufen würde. Das heutige Angebot sei sorgfältig abgestimmt. Die befragten zuweisenden Stellen schätzen die Ausrichtung des Angebots im Grundsatz ebenfalls als bedarfsgerecht ein und wünschen eine Weiterführung.

Zahlreiche befragte Einweisungsbehörden heben hervor, dass sich der Bedarf der zuweisenden Stellen zunehmend in Richtung massgeschneiderte, individuelle Lösungen entwickle. Diesem Bedürfnis könne am besten nachgekommen werden, wenn eine Diversität der Angebote verschiedener Jugendheime bestehe. Eine dieser befragten Personen sieht das JHA vor diesem Hintergrund bereits gut aufgestellt. Es grenze sich durch sein bestehendes Angebot klar von vergleichbaren Institutionen ab. Ein Fokussierungsbedarf auf nur zivil- oder nur strafrechtlich zugewiesene Jugendliche und junge Erwachsene wird nicht erkannt, da die Mischung insgesamt als unproblematisch angesehen wird (siehe Kapitel 2.2).

Fokussierung auf GWG bzw. OWG

Von Einweisungsbehörden, Bund und Vergleichsinstitutionen wird mehrfach betont, dass das Angebot des JHA an GWG-Plätzen von hoher Bedeutung sei. Eine Fokussierung oder Neuausrichtung des Angebots des JHA, welche zur Reduktion oder zur Aufgabe des GWG-Angebots führen würde, wird deshalb als unerwünscht angesehen. Ein Wegfall der Plätze des JHA würde die bestehende Knappheit an geschlossenen Unterbringungsmöglichkeiten in der Deutschschweiz verschärfen. Der Massnahmenvollzug würde mit fehlenden Plätzen, langen Wartezeiten und eingeschränkten Sofortinterventionen erheblich erschwert.

Eine stärkere Fokussierung auf die im Wohnen geschlossenen Angebote von GWG und SBG wird vor allem von interviewten Leitungspersonen des JHA in Betracht gezogen. Als Ausgangslage hierfür wird ein Neubau ausserhalb der bisherigen Anlage des JHA angesehen. Die räumliche Verlegung in einen hierfür zu erstellenden Funktionalbau könnte gemäss diesen Befragten mit einer Erhöhung der geschlossenen Plätze gekoppelt werden.

Über die Anzahl resp. allfällige Anteile von GWG- und SBG-Plätzen im Zuge einer möglichen Erhöhung wurden keine Angaben gemacht.

Betreffend OWG liegen kaum Aussagen vor, die für eine stärkere Fokussierung sprechen. Von verschiedener Seite wird auf das heutige tendenzielle Überangebot an entsprechenden Plätzen in der Deutschschweiz hingewiesen (siehe auch Kapitel 2.4). Einige interviewte Leitungspersonen des JHA betonten zudem, dass die OWG-Angebote des JHA nur in direkter Abstimmung mit den im Wohnen geschlossenen Angeboten zu verändern seien, wenn das Progressionsmodell aufrechterhalten werden soll. Eine stärkere Fokussierung auf OWG-Direktplatzierungen wird von keiner der befragten Personen in Erwägung gezogen.

Fazit des Evaluationsteams: Eine stärkere Fokussierung des Angebots des JHA wird insgesamt nicht als notwendig angeschaut. Der Aufrechterhaltung der im Wohnen geschlossenen Angebote von GWG und SBG wird allgemein eine hohe Wichtigkeit zugeschrieben. Die OWG-Angebote sind weiterhin als Anschlussangebote zur GWG und SBG zu führen, eine stärkere Fokussierung auf OWG-Direktplatzierungen ist nicht vorzusehen.

2.4 Kapazitäten und Substitutionsmöglichkeiten in anderen Institutionen

BA4	Wie sind andere Institutionen ausgelastet? Sind Kapazitäten für eine Substitution des heutigen Angebots des JHA vorhanden?	Kontext
-----	--	---------

Zur Prüfung von Substitutionsmöglichkeiten wurden insbesondere die Vergleichsinstitutionen berücksichtigt. Diese weisen mit Ausnahme der DSW, welche nur ein zeitlich begrenztes GWG-Angebot führt, ähnliche Angebote aus und befinden sich in der Deutschschweiz. Stationäre Platzierungen in andere Sprachräume sind unüblich.

Auslastungen im Institutionsvergleich

Die Auslastungen für die Jahre 2016 bis 2018 wurden direkt bei den Vergleichsinstitutionen erhoben resp. aus publizierten Jahresberichten entnommen (siehe Tabelle 5).⁷ Die Erhebung unterscheidet zwecks Vergleichbarkeit nach GWG- und den OWG-Angeboten. Für das JHA wird die SBG als Spezialfall eines halboffenen Angebots mit geschlossenem Wohnen separat in Klammern aufgeführt.

⁷ Zusätzlich stellte das BJ die Auslastung einer weiteren Institution ausserhalb des Kantons Aargau zur Verfügung.

Institution	GWG		OWG (inkl. SBG für das JHA)		
	Anzahl Plätze	Auslastungen 2016 - 2018	Anzahl Plätze	Auslastungen 2016 - 2018	
Jugendheim Aarburg	8	2016: 96 % 2017: 92 % 2018: 100 %	31	SBG 2016: 93 % 2017: 86 % 2018: 89 %	OWG 2016: 73 % 2017: 66 % 2018: 61 %*
Platanenhof	16	2016: 98 % 2017: 82 % 2018: 92 %	24	2016: 93 % 2017: 87 % 2018: keine Angabe	
Viktoria Stiftung	14	2016: 99 % 2017: 98 % 2018: 95 %	24	2016: 89 % 2017: 86 % 2018: 85 %	
Massnahmenzentrum Utikon**	10	2016: 70 % 2017: 79 % 2018: 79 %	24	2016: 93 % 2017: 84 % 2018: 75 %	
Durchgangsstation Winterthur	8+1***	2016: 81 % 2017: 81 % 2018: 72 %	kein Angebot	-	
<p>*Auslastung unterdurchschnittlich aufgrund Bauarbeiten **nimmt nur strafrechtlich eingewiesene Jugendliche/junge Erwachsene auf ***1 Interventionsplatz zur jederzeitigen Untersuchungshaft für Jugendliche/junge Erwachsene</p>					

Tabelle 5: Auslastung JHA und Vergleichsinstitutionen nach Wohngruppen. Datenquelle: Eigene Erhebung Vergleichsinstitutionen, Jahresberichte.

Die Auslastungen zeigen, dass GWG-Plätze tendenziell höhere Auslastungen erzielen. Nicht ausgelastete Kapazitäten ergeben sich gemäss mündlichen Auskünften der Institutionsleitungen primär aus Beschränkungen betreffend Mindestabstände und parallele Neueintritte sowie aus nicht belegten Plätzen während der Ausführung von baulichen Massnahmen. Institutionen mit Durchgangsangeboten sind häufiger von diesen betrieblich bedingten Auslastungslücken betroffen.

Die GWG- und OWG-Plätze sind über die jeweiligen pädagogischen Konzepte der einzelnen Institutionen unterschiedlich stark miteinander verbunden. Während das JHA die Plätze in einem stark strukturierten Progressionsmodell miteinander verbindet, stellen GWG- und OWG-Angebote im Jugendheim Platanenhof eigenständige Angebote dar. Die Viktoria Stiftung führt ein Progressionsmodell, welche stark individualisiert und mit hoher Durchlässigkeit ist. Die Institutionen positionieren entsprechend ihre GWG- und OWG-Plätze unterschiedlich bei den Einweisungsbehörden.

Das stark strukturierte Progressionsmodell des JHA erschwert tendenziell Direktplatzierungen in der OWG, währenddessen die im Wohnen geschlossenen GWG- und SBG-Angebote nicht zu einer Aufnahmetätigkeit führen, welche die OWG-Plätze vollständig auslasten. Eine Auswertung der Monatsjournale des JHA von Januar 2016 bis Dezember 2018 betreffend Ein- und Austritte je Wohngruppe unterstreicht dies (Datenbereitstellung DVI vom 8. Juli 2019). Demnach haben GWG und SBG per Saldo mehr Eintritte als Austritte erzeugt. Sämtliche im Wohnen nicht geschlossenen OWG-Gruppen haben mehr Austritte als Eintritte aufzuweisen.

Kapazitäten zur Substitution GWG

Aufgrund von Gesamtkapazitäten und mittleren Auslastungen der Jahre 2016 bis 2018 lassen sich theoretisch nicht verwendete Kapazitäten an GWG-Plätzen für diesen Zeitraum berechnen. Demnach haben die Viktoria Stiftung Richigen, die Durchgangsstation Winterthur sowie das Jugendheim Platanenhof gemeinsam im Mittel der Jahre 2016 bis 2018 2.75 GWG-Plätze nicht besetzt.⁸ Das JHA hat im gleichen Zeitraum im Mittel 7.7 GWG-Plätze besetzt. Demnach hätten für die Jahre 2016 bis 2018 nur 36 % des GWG-Angebots des JHA in einen der drei verglichenen Institutionen aufgenommen werden können. Für rund zwei Drittel der auf der GWG des JHA betreuten Jugendlichen und jungen Erwachsenen hätte in diesen Institutionen keine Aufnahme erfolgen können.

Kapazität zur Substitution der GWG-Plätze des JHA ist auch aus Befragtensicht nicht gegeben. Interviewte Leitungspersonen des JHA schätzen den Bedarf an GWG-Plätzen als hoch ein und erachten ihr Angebot daher als dringend nötig. Vereinzelt Einweisungsbehörden halten fest, dass sich die Platzsituation im Bereich der GWG grundsätzlich entspannt habe, die Nachfrage nach wie vor aber hoch sei.

Geplante Kapazitätserweiterungen in der Deutschschweiz, welche zur Substitution zur Verfügung stehen, sind keine bekannt. Eine Wiederaufnahme stillgelegter GWG-Plätze im Kanton Bern ist nicht geplant. Die bestehende Anlage in Prêles wurde einem anderen Zweck zugeführt. Einzig eine der betrachteten Vergleichsinstitutionen prüft im Zuge ihres Bedarfs zur baulichen Erneuerung Möglichkeiten einer nutzungsflexiblen Bauweise, die je nach Bedarfssituation eine flexible Umwandlung von OWG- zu GWG-Plätzen erlaubt.

Kapazitäten zur Substitution SBG

Für die SBG-Angebote des JHA, welche hinsichtlich Pädagogik als halboffen gelten, bezüglich Wohnsituation der Gruppe den geschlossenen Plätzen zugerechnet werden, sind keine vergleichbaren Plätze in den Vergleichsinstitutionen bekannt. Ein der SBG ähnliches Angebot kennt die AHBasel. Gemäss Zahlenvergleichen des BJ sind keine relevanten Kapazitätsreserven in dieser Institution zu erkennen (mündliche Auskunft BJ 2019).

Kapazitäten zur Substitution OWG

Betreffend OWG-Plätze geben sämtliche hierzu sich äussernden Befragten des JHA und Vertretende von Verwaltungsbehörden an, dass in der Deutschschweiz ein ausreichendes Angebot mit tendenziellen Überkapazitäten besteht, so auch im Kanton Aargau. Diese Einschätzung bestätigt das BJ aufgrund der für Ende 2018 zusammengestellten Auslastungen für alle durch das BJ bewilligten Institutionen mit OWG-Angeboten.

Fazit des Evaluationsteams: Die Angebote von GWG und SBG des JHA lassen sich nicht durch Nutzung nicht ausgelasteter Kapazitäten in anderen, geeigneten Institutionen in der Deutschschweiz substituieren. Betreffend OWG-Plätzen besteht hingegen tendenziell ein Überangebot für die Deutschschweiz. Die entsprechenden Plätze des JHA könnten durch freie Plätze in anderen Institutionen substituiert werden.

⁸ Im Massnahmenzentrum Uitikon waren im gleichen Zeitraum im Mittel 2.4 GWG-Plätze nicht belegt. Diese eignen sich jedoch ausschliesslich für strafrechtliche Massnahmen und Jugendliche resp. junge Erwachsene, für welche sich die Verhältnismässigkeit eines Vollzugs mit höchster Sicherheitsstufe rechtfertigen lässt.

3 Sicherheit und bauliche Infrastruktur

3.1 Generelle Sicherheit im JHA

S1	Wie wird die Sicherheit im JHA generell beurteilt?	Implementierung Output
----	--	---------------------------

Der Sicherheitsauftrag für das JHA umfasst verschiedene Aspekte, welche zur Beurteilung unterteilt werden in die Sicherheit innerhalb und die Sicherheit ausserhalb des JHA:

- Die Sicherheit innerhalb des JHA beinhaltet als zentrale Aufgabe die Gewährleistung der körperlichen und psychischen Unversehrtheit von Betreuungspersonal und den Jugendlichen resp. jungen Erwachsenen. Überdies sind Infrastruktur und Privateigentum vor Sachbeschädigung und Entwendung zu schützen.
- Die Sicherheit ausserhalb des JHA besteht darin, dass die von zivilen und strafrechtlichen Behörden aufgrund von Delinquenz, Traumata und dissozialem Verhalten ausgesprochenen Schutzmassnahmen im vorgegebenen Rahmen der Geschlossenheit stattfinden.

Die Gewährleistung der Sicherheit basiert auf einem Sicherheitsdispositiv mit technisch-infrastrukturellen, organisatorischen und personellen Massnahmen, welche in Weisungen und Merkblättern im Detail festgelegt werden (siehe Kapitel 3.2).

Entweichungen, Fluchten sowie die Sicherheit ernsthaft gefährdende Ereignisse werden gegenüber den vorgesetzten Behörden dokumentiert. Entweichungen und Fluchten werden nach den Vorgaben des Bundesamts für Justiz definiert und hinsichtlich Dauer erfasst⁹. Niederschwellige Ereignisse wie Konflikte unter den Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden direkt im pädagogischen Betreuungsalltag aufgegriffen. Es bestehen zudem umfassende Möglichkeiten zur Sanktionierung (inkl. Einschluss). Mittels verschiedener Merkblätter und Weisungen für das pädagogische, therapeutische und arbeitsagogische Betreuungspersonal (DVI 2012, 2014a, 2014b, 2014c, 2017a, 2017d, 2017e, 2017f, 2017i, 2017j, 2017k, 2017l sowie JHA 2017) wird eine einheitliche Handhabung von Regeln, Kontrollen, Interventionen und Sanktionen festgelegt.

Zur Beurteilung der allgemeinen Sicherheit wird insbesondere auf die Einschätzungen von interviewten Leitungspersonen des JHA sowie teils von Vertretenden von Verwaltungsbehörden und die relevanten Dokumente abgestützt. Punktuell fliessen auch die Ansichten von Einweisungsbehörden, welche die Sicherheit beurteilen können bzw. welche sich hierzu geäussert haben, ein.

⁹ Aufgrund einer unterjährigen Umstellung im Jahr 2017 in der Definition zur Erfassung der Entweichungstage sind die Daten 2018 nicht mit früheren Daten vergleichbar. Als Effekt der Umstellung kann die Anzahl Entweichungstage ansteigen, obwohl sich die Anzahl Ereignisse nicht verändert.

3.1.1 Entweichungs- und Fluchtrisiken

Zielsetzungen bzgl. Entweichungen und Fluchten

Als Entweichung gilt im JHA eine nicht bewilligte Öffnung ohne Einsatz von Gewalt gegen Mitarbeiter/innen und/oder Material¹⁰. Eine Flucht stellt ein gewaltsames Entfernen aus der Wohngruppe, vom Arbeitsplatz oder aus dem Hof der GWG dar (DVI, 2017d).¹¹ Die interviewten Leitungspersonen des JHA sowie Vertretende von Verwaltungsbehörden gehen einig, dass Fluchten zu verhindern und Entweichungen auf einem tiefen Niveau zu halten seien. Ziel sei es, pro Jahr nicht mehr als 100 Entweichungen und keine Fluchten zu verzeichnen.

Diese Sicherheitszielsetzungen sowie deren Umsetzung bzw. Erfüllung werden von den meisten interviewten Leitungspersonen des JHA und Vertretenden von Verwaltungsbehörden als adäquat erachtet für ein Jugendheim, das Schutzmassnahmen vollzieht. Einem Anspruch an das Sicherheitsniveau, der jenem eines Gefängnisses vergleichbar wäre, könne und müsse man nicht nachkommen. Die befragten Vergleichsinstitutionen teilen diese Einschätzung mit Blick auf das JHA resp. setzen für ihre Institutionen vergleichbare Ziele, wonach Fluchten zu vermeiden und Entweichungen auf einem tiefen Niveau zu halten sind.

Evident für interviewte Leitungspersonen des JHA und Vergleichsinstitutionen ist, dass mit zunehmender Geschlossenheit die Gewaltbereitschaft resp. die Anzahl gefährlicher Ereignisse in den Institutionen ansteige. Die entsprechenden Risiken seien in erster Linie durch das Betreuungspersonal zu tragen. Diesen internen Risiken, d.h. Konflikte zwischen Jugendlichen und Mitarbeitenden und unter den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, so interviewte Leitungspersonen des JHA, könne man mit einer höheren Betreuungsichte begegnen. Auch helfe es, wenn man die Jugendlichen und jungen Erwachsenen aktiv in die Planung ihres Alltags und ihrer Zukunft einbeziehe und ihnen Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufzeige.

Zielerreichung bzgl. Entweichungen

Im Jahr 2018 wurden 119 Entweichungen verzeichnet. Für den Zeitraum 2016 bis 2018 lag der Mittelwert bei 127 Entweichungen pro Jahr, mit einem Höchstwert von 151 Entweichungen im Jahr 2016. Seit 2010 nahm Zahl der Entweichungen im Schnitt um 30 % pro Jahr zu (DVI 2016, S. 15/16). Als Reaktion darauf hat das JHA den Fokus stark auf die Prävention und das rechtzeitige Erkennen von potenziellen Entweichungen gerichtet. Obschon die Entweichungen im Jahr 2018 noch um knapp 20 % über der Sicherheitszielsetzung lagen, gehen insbesondere die befragten Einweisungsbehörden gesamthaft von einer angemessenen Sicherheit aus, welche erreicht wird. Hierbei werden die erreichten Verbesserungen gewürdigt und die Tatsache, dass Entweichungen primär im Zuge von

¹⁰ Konkret umfasst dies Situationen, 1) in denen ein Jugendlicher nicht oder mit grosser Verspätung und ohne Information von einer bewilligten Öffnung zurückkehrt, 2) in denen ein Jugendlicher vom Arbeitsplatz, vom Arbeitsweg oder von einer Aktivität ausserhalb der geschlossenen Türen entweicht oder 3) in welchen ein Jugendlicher unbemerkt mit dem Lift als Mitfahrer oder über das Portal oder die Mauern entweicht.

¹¹ Gewalt kann sich gegen Mitarbeitende und/oder Material oder Infrastruktur richten. Auch das Entwenden eines Schlüssels oder Batches wird als Flucht gezählt, ebenso wie wenn sich ein Jugendlicher aus dem geschlossenen Bereich der GWG unbewilligt entfernt.

bewilligten Öffnungen und nicht durch ein gezieltes Entfernen aus dem JHA entstehen. Entweichungen aus der GWG stehen fast ausschliesslich im Zusammenhang mit bewilligten Öffnungen oder betreffen das Nicht-Antreten zum Massnahmenvollzug, das ebenfalls als Entweichung erfasst wird (DVI 2016).

Zielerreichung bzgl. Fluchten

Fluchtereignisse aus der GWG unter Anwendung von Gewalt sind selten. Die letzten zwei Fluchten resp. Fluchtversuche wurden 2016 verzeichnet. Das weiter zurückreichende Monitoring 2010 bis 2018 zeigt insgesamt sechs schwere Ereignisse, welche sich auf drei Kalenderjahre verteilen (2012, 2015, 2016). Diese Ereignisse mit der zeitlichen Konzentration auf die drei Jahre wurden auch von den Medien aufgegriffen. In den übrigen Jahren wurden ausschliesslich gewaltfreie Entweichungen verzeichnet.

Betreffend gravierender Ereignisse und Fluchten verweisen interviewte Leitungspersonen des JHA entsprechend auf die Vergangenheit. Demnach seien schwere Ereignisse bekannt, jedoch selten. Die befragten Vergleichsinstitutionen geben vergleichbare Einschätzungen ab, wonach schwere Ereignisse zwar vorkommen, jedoch selten seien. Im Falle des JHA stehen die schweren Ereignisse im Untersuchungszeitraum alle im Zusammenhang mit Fluchten resp. Fluchtversuchen. Andersartig motivierte schwere Übergriffe auf Personal und Jugendliche und junge Erwachsene wurden in untersuchten Jahren nicht verzeichnet.

Wahrnehmung der Entweichungs- und Fluchtrisiken

Sowohl vonseiten einiger interviewten Leitungspersonen des JHA wie auch strafrechtlicher Einweisungsbehörden gehen verschiedene Personen davon aus, dass das JHA hinsichtlich Entweichungen und Fluchten Sicherheitsrisiken aufweist. Dazu gehören insbesondere die schrittweise, gewollte Öffnung im Rahmen des Progressionsmodells und die Ausbildungsstandorte extra muros (Lehrbetriebe, Berufsschulen) sowie die spezifischen baulichen Voraussetzungen in der historischen Festungsanlage (vgl. auch Kapitel 3.1.2).

Entweichungen können sowohl gemäss interviewten Leitungspersonen des JHA als auch vereinzelt strafrechtlichen Einweisungsbehörden kaum gänzlich verhindert werden in einer Einrichtung mit einem Auftrag wie derjenige des JHA. So sind Öffnungen im Rahmen des Progressionsmodells gewollt und notwendig (u.a. für den Besuch von Berufsschulen ausserhalb des JHA). Den hiermit verbundenen Entweichungsrisiken wird mit pädagogischen Massnahmen gezielt begegnet. Einzelne Befragte heben zudem hervor, dass der «Faktor Mensch» mit seinem Wahrnehmungs-, Interpretations- und Reaktionsvermögen immer eine potenzielle Schwachstelle für die Sicherheit sei. Für die zivilrechtlichen Einweisungsbehörden ist der Aspekt der Sicherheit bzw. Fluchten und Entweichungen laut deren Angaben zudem kaum ein relevantes Kriterium zur Auswahl der Institution.

Die von Entweichungen ausgehenden Risiken für unbeteiligte Jugendliche und junge Erwachsene in den Institutionen – und damit auch im JHA – sowie für die Öffentlichkeit werden von interviewten Leitungspersonen des JHA als gering eingeschätzt. Entwichene Personen könnten in vielen Fällen rasch gefunden resp. kontaktiert und zur Rückkehr aufge-

fordert werden. Die Vergleichsinstitutionen bestätigen diese Feststellung, wonach von Entweichungen nur geringe Risiken ausgehen. Der Aufarbeitung und der Sanktion von Entweichungen wird sowohl im JHA wie in den Vergleichsinstitutionen eine hohe Bedeutung in der pädagogischen Arbeit zugeschrieben.

Fluchten resp. Fluchtversuche unter Gewaltanwendung innerhalb des JHA sind zwar selten, jedoch mit Sicherheitsrisiken für das Personal des JHA verbunden. Die spezifischen baulichen Voraussetzungen in der historischen Festungsanlage stellen punktuell ein Sicherheitsrisiko dar (vgl. auch Kapitel 3.1.2), indem insbesondere in der GWG und SBG die räumlichen Verhältnisse eine permanente Beobachtung von Raum und Bewegungen erschweren. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass unbeobachtete Momente zur Vorbereitung von Fluchtversuchen und Gewalt gegenüber dem Personal genutzt werden können. Der externe Sicherheitsdienst der Securitas dient der Reduktion dieses Risikos, indem sich dieser auf die Beobachtung von Raum und Bewegungen konzentriert. Überdies gibt er dem pädagogischen Personal die Sicherheit einer gezielten Intervention sollte es zu körperlichen Übergriffen gegenüber Mitarbeitenden und/oder anderen Jugendlichen und jungen Erwachsenen kommen.

Sowohl interviewte Leitungspersonen des JHA als auch vereinzelte Vertretende von Verwaltungs- und Einweisungsbehörden sehen sodann in den laufenden, öffentlichen Diskussionen zu Sicherheitsaspekten des JHA eine von subjektiven Einschätzungen geprägte Diskussion, welche konträr zur Einschätzung der interviewten Fachleute von JHA, Vergleichsinstitutionen und ausgewählten Verwaltungsstellen steht. Insbesondere für die Öffentlichkeit ausserhalb des JHA seien die Sicherheitsrisiken gering. Vergleichsinstitutionen in anderen Kantonen geben zudem an, dass in dem für sie relevanten regionalen und politischen Umfeld derzeit keine entsprechenden Diskussionen stattfänden.

Fazit des Evaluationsteams: Die Sicherheitszielsetzungen des JHA werden insgesamt als adäquat beurteilt – dies verbunden mit kalkulierbaren Sicherheitsrisiken für das Personal. Die Sicherheitsziele werden ausreichend erfüllt, insbesondere die Risiken für öffentliche Sicherheit ausserhalb des JHA sind gering. In der Öffentlichkeit geführte Diskussionen zur Sicherheit sind primär von einzelnen vergangenen, medienwirksamen Ereignissen geprägt und den tatsächlich von Entweichungen und Fluchten ausgehenden Risiken für die Öffentlichkeit ausserhalb des JHA nicht angemessen.

3.1.2 Infrastrukturbedingte Sicherheitsrisiken

Das JHA wird in einer historischen Festungsanlage betrieben. In den nachfolgenden Abschnitten werden spezifisch mit dieser historischen Infrastruktur in Verbindung stehende Sicherheitsrisiken diskutiert, die zusätzlich zu den damit zusammenhängenden Entweichungs- und Fluchtrisiken relevant sind.

Bauliche Raumaufteilung

Betreffend die Sicherheit in der GWG und der SBG erweist sich die bauliche Situation schwierig. Im Zuge des Strategieprozesses des JHA wurde bereits 2016 festgehalten, dass die Raumaufteilung und hierdurch mitgeprägte Arbeits- und Prozessabläufe hinsichtlich

Sicherheit nachteilig seien (DVI 2016, S. 23). Wie eine Besichtigung zeigt und durch interviewte Leitungspersonen des JHA bestätigt wird, bestehen in beiden Wohngruppen keine Möglichkeiten aufgrund von Treppen und Winkeln über zentrale Sichtachsen jederzeit sämtliche Bewegungen und Raumnutzungen zu überblicken. Übersichtlichkeit als zentrale Voraussetzung für einen sicheren Betrieb sei nicht gegeben und die kognitive Wahrnehmung von Sicherheitsrisiken hierdurch stark eingeschränkt.

Zweierzimmer in der SBG

Die SBG verfügt als einzige Wohngruppe zum Zeitpunkt der Besichtigung noch über Zweierzimmer. Zweierzimmer werden von interviewten Leitungspersonen des JHA und vereinzelt von Vertretenden von Verwaltungsbehörden sowohl für das Personal als auch für Jugendliche und junge Erwachsene als ein erhöhtes Sicherheitsrisiko angesehen. Einerseits kann es zu Übergriffen zwischen Jugendlichen in deren Wohnräumen kommen. Andererseits können dem Personal koordinierte Aggressionen und Gewalt von gleichzeitig zwei Personen entgegenschlagen. Diese im Januar 2019 noch bestehende Situation mit Zweierzimmern wird von den interviewten Leitungspersonen des JHA generell als nicht mehr zeitgemäss und nachteilig angesehen. Entsprechende Schritte zu deren Aufhebung seien vorgesehen¹².

Brandbekämpfung

Ein grosses Sicherheitsrisiko im JHA ist die Brandbekämpfung in der GWG und in der SBG. Zahlreiche Räume in diesen Bereichen sind ausschliesslich über einen Zugang zu erreichen, wobei dieser über verwinkelte Korridore und enge Treppen erfolgt. Im Falle eines Brandereignisses werden hierdurch Evakuierung und Intervention stark erschwert. Ein Aussenzugriff zu den Wohngruppen zwecks Evakuierung und Intervention ist aufgrund der historischen Festungs- und Sicherungsanlagen nur bedingt möglich.

In der OWG wird die Brandsicherheit in den Gebäuden Frobürg und Ravelin sowie in der Aussenwohngruppe aufgrund baulicher Merkmale (redundante Erschliessungsstrukturen, breite Gänge und Treppenhäuser, bessere Möglichkeit zur Durchlüftung resp. für das Anbringen von Brandschutztüren, Evakuations- und Interventionszugriff teilweise von aussen gemäss Besichtigung vom Januar 2019) als höher beurteilt.

Eine Weisung vom Dezember 2018 (DVI 2018c) zur Durchsetzung der eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen zum Schutz vor Passivrauchen sieht ein Rauchverbot in allen geschlossenen Räumen des JHA vor. Ausnahmen sind in hierfür vorgesehenen Fumoirs möglich. Aufgrund wahrgenommenen Gerüchen in den Zimmern der OWG-Wohngruppe anlässlich der Besichtigung des JHA wird angenommen, dass Verstösse gegen das Rauchverbot vorkommen und hiervon eine Brandgefahr ausgeht. Interviewte Leitungspersonen haben zudem den hohen Anteil rauchender Jugendlicher und junger Erwachsener bestätigt.

¹² Erwähnt wurde anlässlich der Besichtigung die Möglichkeit einer Verlegung der SBG in den Teil Ravelin. Detaillierte Machbarkeitsüberlegungen und/oder Planungsstände liegen zur Evaluation keine vor.

Suizidprävention

Institutionen im Massnahmenvollzug haben die Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor Suiziden zu schützen. Die Beurteilung der Suizidalität ist Bestandteil der Risikoeinschätzung im Zuge des Aufnahmeprozesses von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im JHA (JHA 2019b). Innerhalb des JHA erfolgt die Suizidprävention durch Beziehungsarbeit und Früherkennung von Suizidalität sowie Ausschalten infrastruktureller Faktoren, welche Suizide potenziell begünstigen. Die stellenweise begehbbare Festungsmauer stellt diesbezüglich ein infrastrukturelles Risiko dar, indem sie Suizide möglich macht.¹³

Fazit des Evaluationsteams: Die bauliche Infrastruktur des JHA weist insbesondere in den beiden Wohngruppen mit hoher Geschlossenheit sicherheitsrelevante Schwachstellen auf, indem nicht sämtliche Bewegungen und Aktivitäten der Jugendlichen eingesehen werden können. Doppelzimmer in der SGB wirken zusätzlich negativ auf die Sicherheit ein. Infrastrukturell bedingte Sicherheitsrisiken in der historischen Festungsanlage bestehen auch betreffend Suizid und Brandereignisse.

3.2 Beurteilung des Sicherheitsdispositivs

S2	Wie wird das Sicherheitsdispositiv in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht beurteilt?	Input
S4	Kann im Rahmen der baulichen Infrastruktur auf der Festungsanlage die Sicherheit für das Personal, die Jugendlichen und Dritte mit vertretbarem Aufwand ausreichend gewährleistet werden (inkl. Vermeidung von Fluchten und Entweichungen)?	Input Output

Das Sicherheitsdispositiv umfasst die organisatorischen, personellen und technisch-infrastrukturellen Massnahmen betreffend Sicherheit. Es erschliesst sich über verschiedene Dokumente. In diversen Weisungen zur Sicherheit ist geregelt, welche Präsenz das Personal auf den verschiedenen Wohngruppen zu zeigen hat (DVI 2017i, DVI 2017j, DVI 2017k, DVI 2017l). Die wichtigsten sicherheitsrelevanten Abläufe sind in eben diesen Weisungen sowie in Merkblättern (DVI 2017d, DVI 2017e, DVI 2017f) und im Alarmierungsablauf (DVI 2017a) standardisiert festgelegt.

Die interessierenden Aspekte des Sicherheitsdispositivs werden neben diesen Dokumenten auf Basis von Gesprächen sowie der Begehungen im JHA und in Vergleichsinstitutionen beurteilt. Einschätzungen zum Aufwand zur Gewährleistung der Sicherheit beruhen in erster Linie auf den Gesprächen mit interviewten Leitungspersonen des JHA.

Zur heutigen Verschriftlichung des Sicherheitsdispositivs mit seinen diversen Dokumenten wird von einigen interviewten Leitungspersonen des JHA darauf hingewiesen, dass derzeit viele einzelne Merkblätter und Weisungen bestünden. Eine integrale Gesamtdokumentation würde zur besseren Übersicht und auch zum Verständnis, wie Standardprozesse ineinandergreifen, beitragen.

¹³ Die hohen Mauern können auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit Entweichungstendenz gefährlich sein. So verfügen diese Jugendlichen häufig über wenig Bewusstsein für Gefahren und können zu einer Fehleinschätzung bezüglich Begehung von Mauern und daran angebrachte Bauteile wie Blitzableiter, Röhren u.ä. kommen.

Interne Organisation und Prozesse

Interviewte Leitungspersonen des JHA und einzelne Vertretende von Verwaltungsbehörden beurteilen das Sicherheitsdispositiv in organisatorischer Hinsicht mehrheitlich als ausreichend bis gut. Sicherheitsrelevante Abläufe im Alltag würden regelmässig trainiert. Hierbei erhält das JHA Beratung und Unterstützung durch die JVA Lenzburg und die SeCoach GmbH. Das kantonale Amt für Justizvollzug koordiniert die Zusammenarbeit und den Wissenstransfer.

Als zentralen, sicherheitsrelevanten Prozess sehen interviewte Leitungspersonen des JHA sowie einige wenige sich hierzu äussernde Vertretende von Verwaltungsbehörden den Aufnahmeprozess an (DVI 2019a, 2019b). Das Aufnahmekonzept sei diesbezüglich nach Ereignissen vor einigen Jahren angepasst worden (vgl. auch Weisungen zur Sicherheit in der GWG, KWG, SBG). Aufnahmeentscheide für Jugendliche und junge Erwachsene der höchsten Risikokategorie werden gemeinsam mit den vorgesetzten Stellen getroffen (JHA 2009, 2019a, 2019b). Gemäss Einschätzung der in die Auswahl involvierten Personen sei das Auswahlverfahren institutionell stark verankert und werde es konsequent angewandt.

Die vorhandenen Austauschgefässe¹⁴ zwischen den verschiedenen Fachbereichen werden durch einige der interviewten Leitungspersonen des JHA positiv bewertet. Die Nutzung der Möglichkeiten von Supervision wird vereinzelt als verbesserungswürdig angesehen. Demnach werde Supervision primär zur Aufarbeitung von Vorfällen verwendet, obschon sich regelmässige und von Vorfällen losgelöste Supervision gut zur Sensibilisierung für sicherheitsrelevantes Handeln eignen würde. Die Qualifikation und der Erfahrungshintergrund von eingesetzten externen Supervisoren/innen wird von Befragten teilweise als ungeeignet angesehen.

Zusammenarbeit mit Externen

Das JHA betreibt keinen eigenen Sicherheitsdienst. Entsprechende Leistungen im Umfang von 50 Wochenstunden mit primärem Einsatzgebiet in der GWG werden durch eine externe Sicherheitsunternehmung (Securitas¹⁵) erbracht. Deren Mitarbeiter/innen übernehmen keine Betreuungsaufgaben, jedoch handelt es sich um Personen mit Erfahrung und sozialer Kompetenz (DVI 2017j).

Die Zusammenarbeit mit dem externen Sicherheitsdienst Securitas in der GWG wird allgemein als positiv und relevant für die Sicherheit beurteilt. Der Präsenz eines rein beobachtenden, von der Beziehungsarbeit losgelösten Sicherheitsdienstes wird durch interviewte Leitungspersonen des JHA eine relevante Wirkung im Hinblick auf eine Erhöhung der Sicherheit zugeschrieben. Insbesondere institutionsinterne Befragte beurteilen die erbrachten Leistungen und die Zusammenarbeit mit dem beauftragten Sicherheitsdienst als gut. Eine Aufstockung der ursprünglich ausgeschrieben wöchentlichen Präsenzstunden

¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 12 des pädagogischen Konzepts, (JHA 2018) mit der Beschreibung von Kommunikationsgefässen (Teamsitzung, Fallbesprechung, Austausch mit psychiatrischem Dienst, weitere), Informationsgefässe (Morgenrapport, Infotreff), Führungsgefässe (Leistungsteam, Gruppenleiter/innensitzung, weitere) und Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung (Steuergruppe Qualität und Entwicklung, interne Fortbildung FOBI, Supervision, weitere).

¹⁵ Die Leistungen wurden in einem Ausschreibungsverfahren des öffentlichen Beschaffungsrechts für einen Mehrjahresvertrag vergeben.

habe die Einbindung und Wirkung des Sicherheitsdienstes positiv verstärkt. Vereinzelt wird angemerkt, dass eine weitere Aufstockung bei Bedarf geprüft werden könne.

Nach Ansicht der interviewten Leitungspersonen des JHA ergebe sich bereits eine Wirkung aus dem Wissen, dass eine ständige Beobachtung von Raum und Bewegungen stattfindet durch eine Person welche nur diese Aufgabe hat. Diese sei für die Jugendlichen und jungen Erwachsene als auch die Mitarbeitenden wahrnehmbar. Das pädagogische Personal des JHA werde hierdurch teilweise entlastet, was einen stärkeren Fokus auf die analytisch-emotionale Aufmerksamkeit erlaube. Die Möglichkeit einer körperlichen Intervention bei gewalttätiger Eskalation stärke das Sicherheitsempfinden sowohl des Personals als auch der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Bei Bedarf bzw. bei Notfällen bestehe die Möglichkeit, die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes auch in einer anderen Wohngruppe als der GWG einzusetzen.

Ein weiteres zentrales Element des Sicherheitsdispositivs ist die Zusammenarbeit mit der Polizei. Bei Alarmierung der Polizei verfügt diese über ein standardisiertes Einsatzkonzept, welches die Aufbietung von jeweils zwei Patrouillen vorsieht. Die Interventionszeiten sind schwankend in Abhängigkeit von der Besetzung der Regionalpolizei im Posten Zofingen resp. von der Anfahrt von mobilen Einheiten der Kantonspolizei Aargau. Gemäss Einschätzung durch interviewten Leitungspersonen des JHA ist zur Nachtzeit mit Interventionszeiten von 20 Minuten zwischen Alarmauslösung und Eintreffen der Polizei zu rechnen. In den Vergleichsinstitutionen wird aufgrund ihres Standortes oder ihres Sicherheitskonzepts, mit deutlich geringeren Interventionszeiten durch die Polizei gerechnet (vgl. Kapitel 3.3). Die befragten Vergleichsinstitutionen geben an, dass ein Polizeiaufgebot in minimal fünf Minuten und maximal fünfzehn Minuten bereitstehen würde.

Im Vergleich mit anderen Institutionen wird aus der Begehung des JHA auch deutlich, dass die Voraussetzungen für einen externen Eingriff, so etwa durch die Polizei oder auch durch die Feuerwehr, im JHA deutlich erschwert sind. Dies ist direkt auf den Standort, die räumlichen Gegebenheiten und die Weitläufigkeit der Festungsanlage zurückzuführen. Polizei und Feuerwehr machen sich deshalb regelmässig mit den örtlichen Gegebenheiten des JHA vertraut, um rasche Abläufe innerhalb des JHA sicherzustellen. Die Zusammenarbeit und der regelmässige Austausch mit diesen Organisationen wird durch die interviewten Leitungspersonen des JHA als gut beurteilt. So werde die Feuerwehr intensiv auch in die laufende Aktualisierung der Brandschutz- und Evakuationspläne miteinbezogen. Die Feuerwehr Aarburg hat gemäss obligatorischer Kommandoakte der Aargauischen Gebäudeversicherung sicherzustellen, dass 10 Minuten nach Alarmierung eine Einsatzgruppe (10 Personen inkl. ein Offizier) mit Tanklöschfahrzeug und Pikettfahrzeug vor Ort ist (AGV 2008).

Personaleinsatz und -schulung

Hinsichtlich des Personals basiert das Sicherheitsdispositiv des JHA auf verschiedenen Pfeilern. Ein zentraler Pfeiler ist die Erfahrung des Personals. So geben die interviewten Leitungspersonen des JHA an, dass die Dienstpläne die Sicherheit dahingehend berück-

sichtigen, dass zu jedem Zeitpunkt langjährige Mitarbeiter/innen mit viel Erfahrung anwesend zu sein haben¹⁶. Das JHA könne denn gemäss diesen Befragten auch auf zahlreiche Personen aufbauen, welche über eine lange Erfahrung im JHA oder in anderen vergleichbaren Institutionen aufweisen.

Neben der Erfahrung wird gemäss interviewten Leitungspersonen des JHA auch der Aufmerksamkeit des Personals eine zentrale Bedeutung zugeschrieben. Die Aufmerksamkeit beinhalte einerseits eine analytisch-emotionale Komponente. Es sei wichtig, dass Mitarbeiter/innen eine Beziehung zu den Jugendlichen und jungen Erwachsenen aufbauen können, welche erlaube, Aggressionen, drohende Eskalationen oder Entweichungen rechtzeitig zu erkennen und gezielt darauf zu reagieren. Andererseits bedeute Aufmerksamkeit auch, die Bewegungen und die Aktivitäten in einem Raum stetig wahrzunehmen, sodass weder räumliche noch zeitliche Lücken entstehen, in welchen sicherheitsgefährdende Aktivitäten stattfinden können. Schwere resp. gefährliche Vorfälle würden meist aufgrund von fehlender emotionaler Aufmerksamkeit, Lücken in der Raumbeobachtung sowie falschen Verhaltensstrategien zu Beginn einer Eskalation entstehen.

Die Verantwortlichen des JHA sowie Einweisungsbehörden mit guten Einblicken ins JHA bestätigen eine hohe Sensitivität der Mitarbeitenden für die Beziehungsarbeit. Das personelle Sicherheitsdispositiv insgesamt wird in einigen Punkten kontrovers beurteilt. So wird teilweise die interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Institution als zu wenig intensiv erachtet. Der Austausch zwischen Pädagogik, Arbeitsagogik und Therapie könnte nach Ansicht einzelner Befragter noch gefördert werden. Dies sei wichtig, um alle in einen Fall involvierten Mitarbeiter/innen über Beobachtungen und Einschätzungen zu sicherheitsrelevantem Verhalten auf dem aktuellen Stand zu halten.

Weiter wird die Sensibilisierung des Personals für die verschiedenen sicherheitsrelevanten Aspekte der Aufmerksamkeit teils kritisiert. Zwar sind die meisten der interviewten Leitungspersonen des JHA der Ansicht, dass die Beziehungsarbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen zentraler Aspekt mit Blick auf die Sicherheit sei und dass sie gut funktioniere. Auch werden die vom JHA diesbezüglich organisierten Weiterbildungen (wie z.B. ein Deeskalationstraining) positiv wahrgenommen. Vereinzelt interviewte Vertretende von Verwaltungsbehörden warnen aber davor, Sicherheit nur aus dem Blickwinkel der Erziehungs- und Beziehungsarbeit zu betrachten. So bestehe im Umgang mit Sicherheitsaspekten Schulungsbedarf betreffend die Wahrnehmung von Raum und Bewegungen sowie Strategien zur Deeskalation.

Mit Blick auf die herausfordernde Wahrnehmung von Aktivitäten und Bewegungen aufgrund der räumlichen Gegebenheiten erkennen einige interviewte Leitungspersonen des JHA einen Bedarf für zusätzliche Personalressourcen.

¹⁶ So sind in der GWG während des Tagesprogramms immer mindestens drei Dienstpersonen anwesend (zwei bis drei Mitarbeitende aus dem Betreuungs- und/oder Ausbildungsbereich und ein/e Mitarbeitende der Securitas). Ein/e erfahrene/r und gut ausgebildete/r Mitarbeitende/r (Fachspezialist/in oder Sozialpädagoge/in i.A. im dritten oder vierten Ausbildungsjahr) übernimmt jeweils die Dienstverantwortung. Nachts bleibt durchwegs eine Betreuungsperson im Bereitschaftsdienst in der Wohngruppe anwesend (DVI 2017j).

Technische Massnahmen

Die historische Artilleriefestung Aarburg ist kein moderner Zweckbau und ist in ihrem Layout auf einen anderen Ursprungszweck ausgelegt worden. Das Layout der Anlage sieht einen starken Schutz gegen aussen vor. Die Nutzung hat mehrmals geändert (Schweizerischer Kunstführer GSK 2017). Hierzu wurden jeweils bauliche Anpassungen in den bestehenden Strukturen und fallweise auch kleine Ergänzungsbauten vorgenommen.

Moderne technische Schutzmassnahmen betreffen insbesondere das Schliesssystem und weitere Massnahmen in den geschlossenen Wohngruppen von GWG und SBG. Die Schleusen und Metalldetektoren am Eingang zur GWG entsprechen gemäss Befragten einem modernen Standard. Ebenso habe die Erneuerung der Schliessanlagen das Sicherheitslevel allgemein erhöht. Die Mitarbeitenden verfügen zudem über die Möglichkeit, in Notfällen einen Alarmknopf zu betätigen, welcher einen genau definierten Alarmierungsablauf auslöst (DVI 2017a). Die interviewten Leitungspersonen des JHA sind der Ansicht, dass angesichts der begrenzten baulichen Anpassungsmöglichkeiten in der historischen Anlage ein hoher Level der Sicherheitstechnik in Betrieb stehe.

Seitens Immobilien Aargau wird darauf hingewiesen, dass keine der in den vergangenen Jahren realisierten technischen Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit aufgrund von Vorbehalten durch den kantonalen Denkmalschutz Verzögerungen oder nachteilige Anpassungen erfahren hätten. Die höchsten Anforderungen diesbezüglich beträfen den westlichen Festungskopf mit den weniger sicherheitssensitiven Räumen der Verwaltung, der ehemaligen Direktorenwohnung oder des Rittersaals.

Fazit des Evaluationsteams: Das JHA verfügt über ein umfassendes Sicherheitsdispositiv, welches organisatorische, technische und personelle Massnahmen aufeinander abgestimmt einsetzt. Schwachstellen sind angesichts infrastruktureller Rahmenbedingungen und punktueller Ressourcenengpässe bekannt. Mit gezielten Massnahmen im Dispositiv wird versucht, diesen Schwachstellen bestmöglich zu begegnen. Erschwert ist ein externer Zugriff (bspw. Polizei-, Sanitäts- und Feuerwehreinsatz) durch den erhöhten Standort, die räumlichen Gegebenheiten und die Weitläufigkeit der Anlage. Beziehungsarbeit und laufende Beobachtung von Bewegungen und Räumen sind für die Vermeidung von Sicherheitsvorkommnissen von hoher Bedeutung und bedingen eine anhaltende Sensibilisierung und Schulung.

3.3 Vergleichende Beurteilung der Sicherheitsstandards

S3	Wie werden die Sicherheitsstandards im JHA im Vergleich mit anderen Institutionen mit einem vergleichbaren Auftrag und mit einer moderneren Infrastruktur beurteilt?	Implementierung
----	--	-----------------

Mit dem Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) und der Durchgangstation Winterthur (DSW) wurden zwei Vergleichsinstitutionen besichtigt und befragt, welche sowohl mit Blick auf die

baulichen Voraussetzungen als auch auf die eingebaute Sicherheitstechnologie über eine moderne Sicherheitsinfrastruktur verfügen.¹⁷

- Das MZU gilt derzeit als die Institution mit den höchsten Sicherheitsstandards für geschlossene Unterbringung in der Deutschschweiz. Es werden nur Jugendliche und junge Erwachsene aufgrund einer strafrechtlichen Zuweisung aufgenommen.
- Die DSW wurde 1993 in Form von zwei gesicherten Stockwerken in einem ehemaligen offenen Jugendheim eingebaut. Es werden Jugendliche und junge Erwachsene sowohl aufgrund einer straf- als auch einer zivilrechtlichen Zuweisung aufgenommen.

Tabelle 6 enthält die zentralen Elemente von Infrastruktur und Ablauf zur Gewährleistung der Sicherheit in der GWG der beiden Institutionen:

Aspekt	Durchgangstation Winterthur	Massnahmenzentrum Uitikon
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Eingangsschleuse mit direkt anschliessender Möglichkeit zu Leibesvisitation, Urintest sowie Warteeinschluss – Hohe Übersichtlichkeit durch direkte Sichtachsen und heller Ausleuchtung (Tageslicht von vier Seiten) – Hofmauer übersteigbar, mit Stacheldraht zusätzlich gesichert 	<ul style="list-style-type: none"> – Eingangs- und Bereichsschleusen kameraüberwacht, zur Öffnung Batch und zentrale Öffnung durch Sicherheitszentrale notwendig – Kameraüberwachung Korridore – Alarmtelefone, inkl. «Reissleine» zur Schnellauslösung – Metalldetektor an Personenschleusen sowie Röntgengerät für Gepäck – Fenster dauerhaft verschlossen zur Verhinderung Kommunikation nach Einschluss
Organisation und Abläufe	<ul style="list-style-type: none"> – Polizeiposten wenige hundert Meter von der DSW entfernt (im Jahr 2022 zudem Bezug eines neuen Polizeikommandos direkt angrenzend zur DSW) – Interventionszeit <5 Minuten mit 6 bis 8 Personen – Zellenöffnung bei Nacht/Randzeiten nur unter Beizug der Polizei 	<ul style="list-style-type: none"> – Eigener Sicherheitsdienst, welcher zur Intervention ausgebildet ist – Intervention innerhalb 1.5 Minuten mit mehreren Personen Sicherheitsdienst sowie pädagogischem Personal möglich – Rückkehr Arbeitsbereiche/Wohnbereich via Schleuse mit kompletter Entkleidung – Zweimonatliche Zimmerkontrollen/Razzien in Zusammenarbeit mit Polizei

Tabelle 6: Infrastruktur und Abläufe zur Gewährleistung der Sicherheit auf der GWG in der DSW und im MZU

Im Vergleich zum JHA weist das MZU einen markant höheren Sicherheitsstandard aus. Die moderne Bauweise mit moderner Sicherheitstechnologie werden durch eine gezielte Organisation von Sicherheitspersonal und Abläufen unterstützt. Als Hochsicherheitsinstitution, welche auch dem Strafvollzug und nicht ausschliesslich der Durchführung von Schutzmassnahmen dient, hat das MZU einen Auftrag, welcher nicht direkt mit dem JHA zu vergleichen ist.

Die Sicherheitsvorteile der DSW gegenüber dem JHA liegen primär in der modernen und übersichtlichen Raumstruktur, in der räumlichen Nähe zur Polizei sowie in einem Angebot, welches nur eine Wohngruppe umfasst. Dadurch kann die Prävention und Intervention von

¹⁷ Ein Vergleich mit der Viktoria Stiftung wurde nicht vorgenommen. Die im Jahr 1961 eröffnete Institution weist ihrerseits im Hinblick auf die Sicherheit Schwachstellen auf und wird daher nicht für den Vergleich beigezogen. Als Besonderheit der Viktoria Stiftung ist zu erwähnen, dass deren pädagogisches Personal in Grundtechniken der sicherheitsbezogenen Kraftanwendung geschult wird. Im Kanton Bern existiert eigens hierfür eine kantonale Rechtsgrundlage.

Gewaltereignissen gegenüber Personal oder anderen Jugendlichen und jungen Erwachsenen einfacher gehandhabt werden. Die Fluchtverhinderung durch infrastrukturelle Massnahmen zeigt gegenüber dem JHA jedoch keine relevant bessere Wirkung.

Beide besichtigten Institutionen haben gemäss eigenen Angaben zudem durch moderne Bauweise und erhöhte Einsicht, die sowohl direkt als auch mittels Kameras sichergestellt wird, gute Voraussetzungen zur Suizidprävention sowie zur Intervention im Falle eines Brandereignisses. Bezüglich Entweichungen weisen beide dieser Institutionen darauf hin, dass solche im Zuge der schrittweisen Öffnung regelmässig geschehen, aber nur geringe Fremdgefährdung beinhalten.¹⁸

Die erreichte Sicherheit des JHA ist mit DSW und MZU betreffend Entweichung und Fluchtvermeidung vergleichbar. Der Sicherheitsstandard des JHA übertrifft zudem das zur Auftrags Erfüllung erforderliche Niveau – dies insbesondere in der OWG, für welche das JHA eine starke Kontrolle der Öffnung durchsetzen kann. Bei vergleichbarem Auftrag hätten gemäss Vertreter/innen der Verwaltungsbehörden und von Einweisungsbehörden viele andere Institutionen mit moderner Infrastruktur deutlich niedrigere Sicherheitsstandards.

Fazit des Evaluationsteams: Aufgrund einer gut zu kontrollierenden Öffnung verfügt auch das JHA mit seiner älteren Infrastruktur über einen vergleichsweise hohen Sicherheitsstandard betreffend Entweichung und Flucht. Moderne Bauweisen und Sicherheitstechnik ermöglichen jedoch andernorts einen höheren Sicherheitsstandard mit Blick auf Fluchtvermeidung, Gewaltprävention, Suizid und Brandereignisse.

3.4 Notwendige Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit

S5	Welche Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Mitarbeitenden, Jugendlichen und Dritten sind kurz-, mittel- und längerfristig erforderlich?	Input Implementierung
----	--	--------------------------

Die Einschätzungen der Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit basieren auf den Einschätzungen interviewter Leitungspersonen des JHA sowie vereinzelter Vertretender von Verwaltungsbehörden. Kurzfristig sind Massnahmen mit höchster Priorität. Mittelfristig sind Massnahmen welche als bedeutsam aber nicht von erster Priorität angesehen werden. Langfristig sind Massnahmen, welche zur Realisierung umfangreiche Planungs- und Entscheidungsprozessen (inkl. allfälligen Entscheidungen durch die Politik) zu durchlaufen haben.

¹⁸ Die DSW hatte gemäss eigenen Angaben in den vergangenen Jahren eine Flucht zu verzeichnen. Diese erfolgte jedoch ohne Gewaltanwendung gegenüber Personal und Ausnutzung einer Sicherheitslücke aufgrund baulicher Aktivitäten zur Renovation. Das MZU gab keine erfolgreichen Entweichungen an. Im Falle eines Fluchtversuchs habe die Sicherheitstechnik diesen verhindert. Schwere Ereignisse mit körperlichen Übergriffen ohne Fluchtversuche hat die DSW in den vergangenen Jahren keine erlebt. Im Gegenzug schildert das MZU, wie nach Bezug der umgebauten GWG mit massiv erhöhter Sicherheit resp. Geschlossenheit eine Zunahme von gefährlichen körperlichen Übergriffen gegenüber des pädagogischen Betreuungspersonal zugenommen habe. Mit kürzesten Interventionszeiten konnten bislang gravierende Verletzungen abgewendet werden.

Generelle Einschätzung der Notwendigkeit von Massnahmen

Interviewte Leitungspersonen des JHA und vereinzelt auch Vertretende von Verwaltungsbehörden sehen vor allem mit Blick auf eine Reduktion des Konfliktpotenzials Verbesserungsbedarf. Hohe Priorität haben auch Sicherheitsschulungen. Als langfristige Möglichkeit mit Blick auf eine massgebliche Erhöhung der Sicherheit wird primär ein Neubau der GWG diskutiert.

Vereinzelt sind Befragte aber auch der Ansicht, es bedürfe keinerlei Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit. So sehen mehrere der interviewten Leitungspersonen des JHA kaum Potenzial, die Sicherheit durch infrastrukturelle Massnahmen substantziell zu erhöhen. Demnach liesse sich eine Verbesserung der Sicherheit innerhalb der bestehenden Infrastruktur nur flankiert durch eine höhere Betreuungsdichte erzielen.

Kurzfristige Massnahmen

Als kurzfristige Massnahme nennen interviewte Leitungspersonen als auch Vertretende von Verwaltungsbehörden die Situation der Doppelzimmer in der SBG. Diese wird als nicht tragfähiger Zustand angesehen welcher rasche angepasst werden sollte. Einzelzimmer würden Konfliktpotenzial reduzieren und die Sicherheit der Jugendlichen verbessern. Zur Verbesserung sowohl der Sicherheit für die Jugendlichen als auch für Mitarbeitende könnte auch ein grösseres Freizeitangebot zur körperlichen Betätigung beitragen, das als Ventil für den Abbau von Stress und Druck wirken könne, so vereinzelt Befragte.

Mit Blick auf das Personal seien gemäss einzelnen Vertretenden von Verwaltungsbehörden schliesslich unbedingt und mit hoher Priorität die Sicherheitsschulungen weiterzuführen. In Zusammenarbeit mit der JVA Lenzburg können hier rasch auch zusätzliche Schulungen mit Wirkung organisiert werden.

Auch als prioritär wird durch interviewte Leitungspersonen die Massnahmen angesehen, wonach geprüft werden soll, wie ein Ausbau der internen Schule gefördert werden kann. Auf diese Weise könnte neben den bereits dargelegten positiven Aspekten für die Beziehungsarbeit insbesondere die Sicherheit für Dritte erhöht werden, indem Entweichungen etwa auf dem Schulweg reduziert würden.

Einzelne interviewte Leitungspersonen und Vertretende der Verwaltungsbehörden sehen eine notwendige und rasch umsetzbare Massnahme auch darin, dass eine Aufstockung der Stunden für das externe Sicherheitspersonal geprüft wird.

Mittelfristige Massnahmen

Als wichtige und notwendige Massnahme, welche in den kommenden Jahren zu realisieren sei, sehen die interviewten Leitungspersonen des JHA auch die Erhöhung der Betreuungsdichte und eine Aufstockung der therapeutischen Kapazitäten. Daraus ergebe sich eine Wirkung, welche zu einer intensiveren Beziehungsarbeit mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen führt. Diese fördere das rechtzeitige Erkennen von personenbezogenen Sicherheitsrisiken und Spannungen.

Langfristige Massnahmen

Als längerfristiges Ziel sehen einige interviewte Leitungspersonen des JHA einen Neubau der GWG an einem Standort in der Nähe zur Festung Aarburg. Der Neubau könne mit einer Angebotsaufstockung einhergehen. Mit zusätzlichen GWG-Plätzen werde demnach auch eine kritische Masse erreicht, welche neue Möglichkeiten im Sicherheitskonzept biete und so einen Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit leiste. Ebenfalls könnten mit einem Neubau Brandschutzmassnahmen getroffen und das von den Festungsmauern ausgehende Verletzungs- und Suizidrisiko reduziert werden. Die möglichen baulichen Anpassungen an den bestehenden Anlagen erlauben keine gleichwertige Erhöhung der Sicherheit wie sie ein Neubau ermögliche, sondern könnte gemäss vereinzelt interviewten Leitungspersonen nur mit einer Personalaufstockung einhergehen.

Einzelne interviewte Leitungspersonen sind ausserdem der Meinung, es brauche längerfristige Anpassungen im Sinne einer generellen Weiterentwicklung der Konzepte. Forensik sei stärker in der Beziehungsarbeit zu berücksichtigen. Das pädagogische Personal sei dazu intensiv zu schulen und auf langfristige Verhaltensänderungen hinzuführen.

Fazit des Evaluationsteams: Mögliche kurz- und mittelfristige Massnahmen zur Verbesserung zielen primär auf eine Reduktion des Konfliktpotenzials im Bereich Raum- und Infrastruktur (Doppelzimmer) oder einen Angebotsausbau (pädagogische Betreuung, Schule, Therapie, Freizeit). Viele Massnahmen wären mit weitergehenden Betriebsoptimierungen und Ressourcenaufstockungen verbunden. Langfristig lassen sich relevante Sicherheitsrisiken (insb. Brand-, Verletzungs- oder Suizidgefahr) primär durch einen Neubau reduzieren.

4 Pädagogische Eignung der Infrastruktur

4.1 Eignung für pädagogische Aufgabenerfüllung

11	Bietet die heutige Infrastruktur auf der Festung Aarburg die erforderlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine optimale Erfüllung der heutigen und künftigen pädagogischen Anforderungen?	Input Implementierung
12	Gibt es Vorteile der heutigen Infrastruktur? In welchen Bereichen bestehen konkrete Schwachstellen (z.B. Doppelzimmer im Leutnantenhaus)?	Implementierung

Das JHA soll männlichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in ihrer Entwicklung gefährdet sind, durch erzieherische und therapeutische Hilfen die Fähigkeit vermitteln, sich selbstverantwortlich in Gesellschaft einzugliedern. Ziel eines Aufenthalts im JHA ist es, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu einer «eigenständigen, anpassungsfähigen und selbstverantwortlichen Persönlichkeit» hinzuführen (JHA 2018a, S. 6). Zu diesem Zweck werden die Jugendlichen und jungen Erwachsenen im JHA durch pädagogische, therapeutische und arbeitsagogische Arbeit unterstützt und gefördert.

Zentrale Aspekte zur Gewährleistung der pädagogischen Eignung von Erziehungseinrichtungen zeigt das BJ in seinem 2018 veröffentlichten Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs von Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (BJ 2018c) auf. Neben Vorgaben von Flächenkennwerte (abhängig von Funktionen und Nutzungen der Räumlichkeiten) für Neubauten wird aufgezeigt, wie die Räumlichkeiten in Abhängigkeit von ihren Funktionen und Nutzungen sowie dem Grad der Geschlossenheit zu konzipieren, einzurichten und aufeinander auszurichten sind (inkl. Aussenräume). Demnach sind Raumkonzept und Architektur aufgrund der Funktionen festzulegen.

Zur Analyse der Eignung der Infrastruktur im Hinblick auf die Erfüllung der pädagogischen Anforderungen wurden Interviews mit Leitungspersonen des JHA geführt, eine umfangreiche Besichtigung der Infrastruktur des JHA vorgenommen sowie Vergleichsinstitutionen besichtigt und mit deren Verantwortlichen Vor- und Nachteile diskutiert. Viele der Befragten, welche nicht direkt in den Alltagsbetrieb Einsicht haben, können sich hingegen mangels näherem Wissen hierzu kaum äussern.

Pädagogische Eignung der räumlichen Infrastruktur

Räumliche Funktionen und Nutzungen werden im JHA auf ein vorgegebenes Raumkonzept mit bestehender Architektur angepasst. Empfehlungen hinsichtlich Raumkonzept, Raumgrössen und funktioneller Nutzung können nur teilweise umgesetzt und angepasst werden. Aufgrund des hohen Raumbestands besteht eine gewisse Flexibilität, die bislang die Ausführung von pädagogischen, therapeutischen und arbeitsagogischen Aufgaben sicherstellen konnte. Zentrale Abweichungen von den BJ-Empfehlungen zum Bau von Erziehungseinrichtungen werden durch interviewte Leitungspersonen als Nachteile geschildert. Gleichzeitig bietet die räumliche Infrastruktur in deren Augen auch Vorteile.

Aus Sicht der fünf interviewten Leitungspersonen des JHA erlaubt die bestehende Infrastruktur gegenwärtig und auch zukünftig insgesamt eine gute Erfüllung des pädagogischen

Auftrags. Die Weitläufigkeit der Anlage und das Raumprogramm machen zwar Prozesse und Alltagsabläufe teilweise aufwändiger, stehen aber gemäss einiger Befragter einer guten Erfüllung der pädagogischen, therapeutischen und arbeitsagogischen Arbeit nicht im Wege.

Die hohe Anzahl Räume und die verschiedenen Aussenräume würden gemäss interviewten Leitungspersonen des JHA vielmehr zahlreiche Orte bieten, welche eine Privatsphäre schaffen, wie diese für pädagogische und therapeutische Gespräche häufig erforderlich sei. Anders als im Bereich der Sicherheit wird die baulich schwierig überblickbare Situation in der GWG für die pädagogische Arbeit insgesamt auch als Vorteil eingeschätzt.

Vorteile der Infrastruktur zeigen sich gemäss einzelnen interviewten Leitungspersonen des JHA insbesondere darin, dass sie ein Angebot mit halboffenen Wohngruppen ermögliche. Jugendliche können dort nicht selbständig ein- und ausgehen. Es gebe durch die Infrastruktur und mit geeigneten Schliessungsvorrichtungen eine gewisse Kontrollfunktion, welche mit schrittweiser Öffnung bis hin zur Aussenwohngruppe die pädagogische Arbeit der schrittweisen Befähigung zu einem selbstständigen und verantwortungsvollen Handeln unterstützen würden. Durch das Angebot von halboffenen Wohngruppen werde, nach Ansicht der interviewten Leitungspersonen des JHA, das Progressionsmodell in dieser Form überhaupt erst ermöglicht und letztlich ein bedarfsgerechtes Angebot geschaffen.

Die Geschlossenheit würde generell einen intensiven Kontakt zu den Jugendlichen bewirken. Konflikte werden demnach ausgetragen und gelebt. Auch die Weitläufigkeit der Anlage sei für die sozialpädagogische Arbeit ein Vorteil, so vereinzelte Befragte. Sie führe zu einer Entflechtung und reduziere Konfliktpotenzial. Weiter wird die Infrastruktur mit Blick auf die Ausbildung positiv beurteilt. Es gebe jeweils intern vielfältige Aufträge an der Baubsubstanz (z.B. Ausbesserungsarbeiten), welche den Jugendlichen ein ideales Lernfeld in einem geschützteren Rahmen bieten.

Nachteile für die pädagogische Arbeit erleben die interviewten Leitungspersonen des JHA durch teils ungeeignete Raumstrukturen, welche das Spannungspotenzial unter den Jugendlichen und jungen Erwachsenen erhöhen sowie Therapie und Schulunterricht erschweren. Die Räume der historischen Anlage seien nicht nach dem Bedarf einer modernen Pädagogik konzipiert. Vielmehr arrangiere man sich mit der vorhandenen Infrastruktur und versuche, das Beste herauszuholen. Es bestehe deshalb aber durchaus ein gewisses Spannungspotenzial mit Blick auf die pädagogische Arbeit. Zu kleine Räume führen teilweise zu Enge, welche in Aggression umschlagen kann. Ebenfalls nachteilig sei die Infrastruktur auch mit Blick auf die pädagogische Arbeit aufgrund der eingeschränkten Übersichtlichkeit der Anlage. Letzteres betrifft insbesondere die GWG, in welcher ein visueller Austausch zwischen Personal und Jugendlichen wünschenswert wäre, der aber aufgrund der Raumaufteilung stark eingeschränkt ist.

Auch mit Blick auf die Situation mit den Doppelzimmern der SBG sind sich befragte Einweisungsbehörden und Vertreter/innen von Verwaltungsbehörden sowie einzelne interviewte Leitungspersonen des JHA einig, dass diese nicht zeitgemäss sei (vgl. auch Kap. 3.4). Es kämen Jugendliche mit unterschiedlichsten Voraussetzungen zusammen

(traumatisierte Jugendliche, Jugendliche mit ADHS etc.). Dies sei zwar gemäss Einschätzung dieser Befragten für Einweisungsbehörden kaum relevant. Für Eltern und Jugendliche selber könne dies allerdings durchaus ein Grund für Widerstand mit Blick auf die Nutzung des Angebots sein. Auch das BJ geht davon aus, dass Doppelzimmer keine geeignete Unterbringungsform für Jugendliche und junge Erwachsene sind (BJ 2018c)

Hinzu komme gemäss vereinzelt Befragten, dass auch die Aufenthaltsräume zu eng gestaltet seien, was dazu führe, dass Jugendliche bei schlechtem Wetter wenig Ausweichmöglichkeiten hätten. Dies würde zu Spannungspotenzial führen, welches vermieden werden könnte.

Ebenso werden von vereinzelt Befragten die Räumlichkeiten im Bereich der Schule sowie der Therapie als zu klein wahrgenommen. Unbefriedigend sei derzeit gemäss einzelnen interviewten Leitungspersonen des JHA auch die räumliche Anordnung der Schulräume. Verschiedene Anpassungen der Schulräume wurden zum Gesprächszeitpunkt geprüft. Ähnliche Hinweise werden hinsichtlich der Therapieräume gegeben, welche nicht konzentriert in einem Gebäude sind. Die Enge gewisser Räume erlaube zudem ausschliesslich die Therapieform des Einzelgesprächs. Die räumliche Situation der Therapieräume in heutiger Form würde zudem einen Ausbau und einer Weiterentwicklung der Therapieangebote erschweren.

Pädagogische Eignung der historischen Anlage

Vieldiskutiertes Thema bei den Befragten sind die historische Burganlage und ihre Wirkung. Die Beurteilung ihrer pädagogischen und atmosphärischen Eignung fällt unterschiedlich aus.

Gemäss einigen interviewten Leitungspersonen des JHA bietet die historische Festungsanlage zahlreiche Vorteile zur Erfüllung des pädagogischen Auftrags, so etwa die Ermöglichung eines halboffenen Platzierungsangebots oder mit Blick auf das berufspraktische Lernfeld, das in direktem Zusammenhang mit Renovationsarbeiten an der Infrastruktur steht. Überdies lassen insbesondere flächenmässig grosszügige Platzverhältnisse auch laufende Weiterentwicklungen zu und sorgen für Entflechtung.

Unter den interviewten Leitungspersonen des JHA besteht zudem Konsens darüber, dass die historische Festungsanlage auf der Felsrippe eine positive Ausstrahlungskraft hat. Diese erlaube den Schutz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor äusseren Einflüssen und ermögliche eine Atmosphäre von Beständigkeit, Sicherheit und Geborgenheit. Dies spiegle sich auch in der pädagogischen Arbeit wieder. Zwar räumen einige dieser Befragten ein, dass die historische Burganlage im ersten Moment auch eine abschreckende Wirkung haben könne, doch überwiegen ihrer Einschätzung nach die Vorteile bzw. würden sich Vorurteile oftmals im Zeitverlauf abbauen.

Diesen Einschätzungen entgegen stehen jene von befragten Vertretenden von Verwaltungsbehörden. Zwar können diese die Wirkung der vorhandenen Infrastruktur auf die pädagogische Arbeit gemäss eigenen Angaben mangels fachlicher Kenntnisse nicht fundiert beantworten. Sie vermuten allerdings, dass es an einem anderen, moderneren Standort

wohl einfacher sei, geeignetes Personal zu finden, was angesichts des Fachkräftemangels ein wichtiger Aspekt sei.¹⁹

Strafrechtliche Einweisungsbehörden halten jedoch die historische Festungsanlage häufig für eine gut geeignete Infrastruktur. Die befragten zivilrechtlichen Einweisungsbehörden nehmen unterschiedlichen Einschätzungen vor. Insbesondere die kantonsinternen KESB erachten den Einschluss von Jugendlichen in einer historischen Festungsanlage als nicht vereinbar mit heutigen gesellschaftlichen Werthaltungen. Sie stellen die Eignung der Festung zur Unterbringung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen grundsätzlich in Frage. Überdies drohe eine Stigmatisierung, welche auf die lange Geschichte der Festung zurückgehe. Ausserkantonale KESB sehen indes keine Nachteile in der Wirkung der historischen Festungsanlage. Die Einschätzungen der Einweisungsbehörden differieren nach strafrechtlicher und zivilrechtlicher Zuständigkeit. Auch einzelne Einweisungsbehörden sehen sich aufgrund mangelnder Fachkenntnisse oder mangels Einblicks in den konkreten Alltag nicht in der Lage, sich im Detail zur Eignung der historischen Anlage für die pädagogische Arbeit zu äussern.

Fazit des Evaluationsteams: Das JHA kann seinen pädagogischen Auftrag in der gegebenen Infrastruktur angemessen wahrnehmen. Einzelne Anpassungen im Raumprogramm (Schulzimmer, Verlegung SBG ins Ravelin) zur Sicherstellung der künftigen Leistungserfüllung werden geprüft. Die pädagogische, therapeutische und arbeitsagogische Arbeit muss jedoch den vorhandenen Gegebenheiten angepasst werden und entspricht teilweise nicht den aktuellen Empfehlungen über die Bauweise von Erziehungseinrichtungen. Die Unterbringung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der historischen Festungsanlage erfährt zudem teilweise eine gesellschaftliche Ablehnung und stösst wegen drohender Stigmatisierung insbesondere bei zivilrechtlichen Einweisungsbehörden grundsätzlich auf Kritik.

4.2 Erforderliche Verbesserungen der Infrastruktur

13

Welche Verbesserungen im Bereich der Infrastruktur sind kurz-, mittel- und längerfristig aus pädagogischer Sicht erforderlich?

Implementierung

Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile, welche die Infrastruktur in pädagogischer Hinsicht mit sich bringt, werden im Folgenden basierend auf den Einschätzungen der interviewten Leitungspersonen des JHA kurz-, mittel- und langfristige Verbesserungsmöglichkeiten (siehe Definition in Kapitel 3.4) dargelegt.

Kurzfristige Massnahmen

Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten könnten gemäss einzelnen interviewten Leitungspersonen des JHA dem Konfliktpotenzial aufgrund von engen Raumverhältnissen

¹⁹ Letzteres steht wiederum Äusserungen von interviewten Leitungspersonen des JHA entgegen, welche diesbezüglich ein positives Bild zeichnen: Die Infrastruktur mit der Burg habe eine identitätsstiftende Wirkung für Mitarbeitende und es werde gern dort gearbeitet.

entgegenwirken und die pädagogische Arbeit entlasten. Damit verbunden wäre eine Aufstockung der personellen Ressourcen.

Einen konkreten und kurzfristig durchführbaren Anpassungsbedarf sehen die interviewten Leitungspersonen sowie die kantonalen Stellen bei der Unterbringung der SBG im Leutnantenhaus. Die Doppelzimmer seien auch mit Blick auf eine Reduktion des Spannungspotenzials und einer Entlastung der pädagogischen Arbeit aufzuheben resp. die SBG in anderen Räumlichkeiten unterzubringen. Entsprechende Anpassungskonzepte liegen beim zuständigen Amt für Justizvollzug zur Genehmigung.

Mittelfristige Massnahmen

Vereinzelte interviewte Leitungspersonen des JHA schlagen als mittelfristige Massnahme eine Anpassung betreffend die internen Schulangebote vor. Demnach wären die Schulräumlichkeiten umzufunktionieren und die Idee einer internen Berufsschule weiterzuentwickeln. Eine interne Berufsschule würde gemäss diesen Leitungspersonen neben einer Verringerung des Entweichungsrisikos zusätzlich eine Verbesserung für die pädagogische Arbeit bedeuten, indem intensiver mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusammengearbeitet werden könnte. Die räumliche Neukonzeption der Schul- und Berufsschulangebote könnten dabei gemäss einigen Befragten die in den Werkstätten vorhandenen Theorieräume stärker in das Schulkonzept integrieren.

Langfristige Massnahmen

Die grösstmögliche pädagogische Verbesserung mittels infrastrukturellen Massnahmen besteht nach Ansicht der Mehrheit von interviewten Leitungspersonen des JHA in der räumlichen Verlegung der GWG in einen Neubau extra muros. Auf diese Weise könnten Räume von Grund auf nach dem pädagogischen Konzept und den Empfehlungen des BJ zu Flächen, Raumkonzept und baulicher Ausgestaltung erstellt werden (BJ 2018c).

Fazit des Evaluationsteams: Die pädagogische Eignung der heutigen Infrastruktur lässt sich kurz- und mittelfristig durch Anpassungen im Raumprogramm punktuell verbessern (Auflösung Doppelzimmer, räumliche Verlegung Schulräume, Freizeitangebote zur körperlichen Betätigung). Damit kann das Spannungs- und Konfliktpotenzial punktuell reduziert und die pädagogische Arbeit fallweise entlastet werden. Substanzielle Verbesserungen in der pädagogischen Eignung, welche vollumfänglich den Empfehlungen über die Bauweise von Erziehungseinrichtungen entsprechen, können nur durch eine neue Infrastruktur ausserhalb der bestehenden Anlage realisiert werden.

4.3 Zusätzliche Möglichkeiten einer modernen Infrastruktur

14	Welche Vorteile und zusätzlichen Möglichkeiten bietet eine modernere Infrastruktur in pädagogischer Hinsicht (konkrete Beispiele anhand Quervergleich mit anderen Institutionen)?	Input Implementierung
----	---	--------------------------

Die pädagogischen Vorteile einer modernen Infrastruktur, wie sie jene der Vergleichsinstitutionen DSW und MZU bietet, ergeben sich daraus, dass Nutzung und Erstellungszweck übereinstimmen. Wohngruppen, Werkstätten und Therapieräume könnten so gebaut und

ausgestattet werden, wie diese zweckmässig für die pädagogische, therapeutische und arbeitsagogische Arbeit sind (siehe auch BJ 2018c).²⁰

Die Zweckmässigkeit ergibt sich hierbei aus der Einhaltung von minimalen Flächen, Raumkonzepten, welche verschiedene Nutzungen der Räume aufeinander abstimmen, und einer Architektur (inkl. Inneneinrichtungen), welche die Raumkonzepte ermöglicht und atmosphärische Elemente für Sicherheit und Wohlbefinden (inkl. Licht künstlich und natürlich sowie Sichtachsen) gezielt einsetzt (BJ 2018c).

Die besuchten Vergleichsinstitutionen, welche in den vergangenen Jahren eine Modernisierung ihrer Infrastruktur vorgenommen haben, weisen explizit auf die Wirkungen hin, welche durch eine Verbesserung von Lichtverhältnissen erzielt werden. Helle Räume werden als freundlicher in ihrer Atmosphäre wahrgenommen, insbesondere, wenn durch Tageslicht und über verschiedenen Sichtachsen Helligkeit erzeugt wird. Die empfundene Freundlichkeit wirke sich positiv auf die pädagogische Arbeit aus.

Ebenfalls eine positive Wirkung wird Zimmern zugeschrieben, welche einen Blick auf Landschaft und Natur erlauben. Im Falle der DSW besteht diese Möglichkeit durch den angrenzenden Park, obschon sich die Institution zentral im städtischen Raum befindet. Die Wahrnehmung einer als freundlich erscheinende Aussenwelt reduziere nach Auffassung der Vertretenden von Vergleichsinstitutionen ebenfalls allfällige Ängste in Bezug auf die Geschlossenheit.

Fazit des Evaluationsteams: Die Vorteile von moderner Infrastruktur ergeben sich aus der gezielten Ausrichtung von Flächen, Raumkonzept und Architektur auf pädagogische, therapeutische und arbeitsagogische Arbeit. Helle Lichtverhältnisse, insbesondere Tageslicht haben zudem eine positive psychologische und deeskalierende Wirkung.

²⁰ Wie sich jedoch anhand der rund sechzigjährigen Infrastruktur der Viktoria Stiftung zeigt, kann die laufende Entwicklung und Veränderung von pädagogischen und therapeutischen Paradigmen und Konzepten dazu führen, dass einstige Zweckbauten bei voranschreitender Entwicklung als nicht mehr zweckmässig gelten können.

5 Wirtschaftlichkeit des Betriebs

5.1 Kostenstruktur des JHA

W1	Wie wird die Kostenstruktur des JHA, namentlich der Personalbestand und der Personalaufwand, grundsätzlich und im Quervergleich mit anderen Institutionen mit vergleichbarem Leistungsangebot beurteilt?	Output
W2	Sind im Betriebsbudget des JHA (Aufgabenbereich 255, ohne Immobilienbereich) Kosten enthalten, die aufgrund der besonderen Unterbringungssituation des JHA auf der Festungsanlage anfallen?	Input Output

Die Kostenstruktur des JHA wird wiederum im Vergleich beurteilt. Vertieft betrachtet werden der Personal- sowie mit Blick auf die besondere Unterbringungssituation des JHA auf der Festungsanlage der Liegenschaftsaufwand. Die Darlegungen beziehen sich auf vom JHA zur Verfügung gestellte Finanzdokumente (Jahresrechnungen, Selbstdeklaration) und darauf gestützte eigene Berechnungen. Zum Vergleich wurden zudem Finanzkennzahlen für die Stiftung Viktoria Richigen und die DSW erhoben.²¹

Kostenstrukturen im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle 7 zeigt die Kostenstruktur des JHA, der Stiftung Viktoria Richigen und der DSW für die Durchführung der zivil- und strafrechtlichen Schutzmassnahmen und Zusatzangebote von Therapie und Berufsbildung. Die Aufwände werden hierzu aggregiert in den Personalaufwand, die Kosten für die Liegenschaft mit sämtlicher dazugehöriger Infrastruktur und Mobilien sowie für Sachaufwände und Leistungen durch Dritte.

	JHA		Viktoria Richigen		DSW*
	Publizierte Jahresrechnungen	Unter Berücksichtigung virtuelle Miete ²²	Publizierte Jahresrechnungen	Unter Berücksichtigung virtuelle Miete	Ausgewiesen mit tatsächlicher Miete
Personal	76 %	72 %	87 %	81 %	80 %
Liegenschaft	2 %	7 %	4 %	11 %	6 %
Sachaufwand, Übriges	22 %	21 %	9 %	8 %	14 %
Gesamtaufwand in Mio. CHF	9.4	9.9	7.6	8.2	2.8

*Mittelwert 2017 bis 2018

Tabelle 7: Kostenstruktur und Gesamtaufwand mit und ohne virtuellen Mieten

²¹ Für den Platanenhof liegen keine Finanzkennzahlen vor. Kennzahlen für MZU zeigen, dass dieses aufgrund der gegenüber dem JHA stark abweichenden Auftrag und Ausrichtung nicht geeignet ist für einen Kostenbenchmark.

²² JHA und Viktoria Richigen weisen in den offiziellen Finanzkennzahlen im Zeitraum 2016 bis 2018 nicht die tatsächlichen Liegenschaftskosten aus. Beide Institutionen haben jedoch Kenntnisse über eine virtuelle Miete, mittels derer sich die Finanzkennzahlen zu vergleichbaren Werten anpassen lassen. Die Kostenvergleiche beziehen sich auf diese angepassten Kostenstrukturen.

Personalaufwand

Da das JHA eine vom Bund bewilligte und finanziell unterstützte Institutionen ist, hat sich das JHA an einen durch das BJ vorgegebenen Stellenplan zu halten. Dieser setzt Umfang und inhaltliche Anforderungen des für die pädagogische Arbeit einzusetzenden Personals fest. Der Stellenplan richtet sich hierbei an der Anzahl Plätze in den geschlossenen und offen geführten Wohngruppen sowie den Zusatzangeboten wie Ausbildungsplätze für Berufsbildung, Notaufnahme und Beobachtung usw. aus. Geschlossene Plätze werden mit höheren Stellenquoten dotiert als halboffene und offene Wohnplätze. Die Zusatzangebote kennen ebenfalls niedrigere Stellenquoten.

Die Stellenplanvorgaben des BJ bewirken insgesamt eine gesamtschweizerische Angleichung des Personalbestands für die Durchführung von vergleichbaren stationären Angeboten. Die Personalkosten der Institutionen sind entsprechend primär abhängig von

- Verhältnis von geschlossenen, halboffenen und offenen Wohnplätzen sowie Zusatzangeboten zueinander
- Kantonales resp. regionales Lohnniveau
- Lohnstruktur der Institution
- Zusätzliche Verwaltungs-, Betriebs- und Sicherheitspersonal

Der Personalaufwand des JHA betrug in den Jahren 2016 bis 2018 im Mittel 72 % des Gesamtaufwands. Die beiden Vergleichsinstitutionen weisen um 8 % respektive 9 %-Punkte höhere Anteile des Gesamtpersonalaufwands aus. Beide Institutionen haben ausschliesslich geschlossene Plätze resp. einen höheren Anteil geschlossener Plätze. Viktoria Richigen hat zudem ein Sicherheitskonzept welches mehr sicherheitsbezogene Interventionen durch eigenes Personal vorsieht. Entsprechende Personalaufwände sind im JHA durch die Mandatierung der Securitas in den übrigen Aufwand verschoben, dieser fällt im Vergleich der Institutionen am höchsten aus. Eine Erhöhung des Personalbestands, wie er in verschiedenen Bereichen gefordert wird (vgl. Kapitel 3.4), würde den relativen Personalaufwand tendenziell an denjenigen von Vergleichsinstitutionen angleichen.

Neben dem Bereich Therapie (vgl. Kapitel 2.1.2) wird auch im Bereich Schule in vereinzelten Gesprächen mit Leitungspersonen des JHA ein Ausbaubedarf im Personalbestand geltend gemacht.²³ Mit Bezug auf die Wohngruppen wird vereinzelt auch eine Personalaufstockung für die SBG als sinnvoll erachtet. Nebst der Erhöhung der Sicherheit würden zusätzliche Kapazitäten auch der besseren kommerziellen Positionierung und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit dienen.

²³ Konkreter Ausbaubedarf wird seitens des JHA im Bereich Schule und Ausbildung gesehen. So wird es, wie ebenfalls bereits dargelegt, als wünschenswert erachtet, eine interne Berufsschule etablieren zu können. Zudem wird in den Gewerbebetrieben des JHA (Schreinerei, Schlosserei, Malerei, Gartenbau, Bauabteilung) von vereinzelten interviewten Leitungspersonen jeweils eine zusätzliche, dritte Person als notwendig erachtet. Auch hinsichtlich der Therapie sehen vereinzelte interviewte Leitungspersonen Bedarf zur personellen Erhöhung. Zur Therapie aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen sei man momentan noch zu stark auf Praktikanten/innen angewiesen. Weiter arbeiten die inneren Dienste (Hauswirtschaft und Küche) mit knappen Ressourcen, was deren Leistungsspektrum einschränke.

Aufwand für Betrieb und laufenden Unterhalt der Liegenschaft

Die laufende Betriebs- und Unterhaltskosten für die Liegenschaft werden in der Jahresrechnung des JHA erfasst und aus den laufenden Erträgen des JHA finanziert. Diese umfassen 2 % des ausgewiesenen Gesamtaufwands.

Bezügliche infrastrukturbedingten Zusatzkosten infolge der Unterbringung in einer historischen Festungsanlage gehen befragte Personen davon aus, dass der Energie- sowie der laufende Reparatur- und Instandstellungsaufwand des JHA höher ist als in einer modernen Liegenschaft. Im Gegenzug sei das JHA mit vergleichsweise weniger Haustechnik und digitaler Regelungs- und Steuerungstechnik ausgerüstet, welche in modernen Liegenschaften hohe Unterhaltskosten und externen Betreuungsbedarf auslösen. Immobilien Aargau nimmt an, dass der niedrige Technologiegrad des JHA im Gesamtbetriebsaufwand der Liegenschaft Zusatzkosten von Energie und Instandstellung kompensiert. Es liegen bei Immobilien Aargau jedoch keine geeigneten Kostenbenchmarks für den Betrieb und den Unterhalt einer vergleichbaren Anlage vor.

Die Gegenüberstellung mit den untersuchten Vergleichsinstitutionen lässt liegenschaftsbedingt keine höheren Betriebs- und Unterhaltskosten seitens JHA erkennen. Diese Kosten sind beim JHA niedriger als in anderen Institutionen. Allerdings ist sowohl für das JHA als auch Viktoria Richigen unklar, wie hoch die Vollkosten des Unterhalts sind. Mit ihren eigenen Ausbildungswerkstätten sind das JHA und Viktoria Richigen in der Lage, kleinere Renovierungen selber auszuführen und als Eigenleistung zu verbuchen.

Liegenschaftsmiete und Investitionen

Im Rahmen der Vollkostenrechnung zur Tarifsetzung berechnet Immobilien Aargau eine theoretische Miete für die Anlagen des JHA. Demnach können über alle bewilligten Plätze mittlere Liegenschaftskosten von CHF 15'000 im Jahr angenommen werden – dies inklusive Unterhalt und Betrieb. In den Vergleichsinstitutionen werden teilweise tatsächliche Mieten verrechnet, teilweise theoretische Mieten zur Vollkostenrechnung angenommen. Ihre Liegenschaftskosten liegen zwischen rund CHF 17'800 und CHF 18'900 je Betreuungsplatz und Jahr. Die höchsten Liegenschaftskosten zeigt die DSW, welche ausschliesslich eine Wohngruppe für zeitlich begrenzte GWG-Plätze anbietet.²⁴ Die Institution befindet sich an zentraler innerstädtischer Lage und muss die Liegenschaft zu städtischen Marktpreisen mieten.

Eine Objektauswertung von Immobilien Aargau attestiert fast allen Gebäuden des JHA einen guten bis sehr guten baulichen Zustand. Einzig für die Gärtnerei, das Pulverhaus sowie die Aussenwohngruppe kommt die Auswertung zum Schluss, dass sich diese Objekte in einem mittleren Zustand befinden, woraus sich ein höherer Unterhaltsaufwand ergeben kann (vgl. Immobilien Aargau 2016a und 2016b). Immobilien Aargau geht aufgrund des Zustandes von Technik und Gebäuden für die nächsten 50 Jahre von einem langfristigen Investitionsbedarf von CHF 47 Mio. für Festung und Jugendheim Aarburg aus, wovon CHF 42 Mio. direkt mit dem Betrieb des JHA in Zusammenhang stehen:

²⁴ Neben den Wohngruppen betreibt die DSW zwar einzig noch eine Orientierungswerkstätte.

	Investitionsbedarf in CHF	Hinweis
Betriebsliegenschaften JHA in der Festung	32	Insgesamt 16 Gebäude
Aussenliegenschaften JHA	10	AWG, Gärtnerei, Werkstattgebäude
Befestigungsanlage, ungenutzte Gebäude	5	Mauern, Wege, Pulverhaus

Tabelle 8: Langfristiger Investitionsbedarf

Der jährliche Investitionsbedarf beträgt CHF 840'000 für sämtliche Liegenschaften des JHA resp. CHF 640'000 für Wohngruppen, Betrieb, Verwaltung, Therapie sowie Schule und Ausbildung innerhalb der historischen Festung (Annahme einer linearen Verteilung ohne Diskontierung). Die seitens Immobilien Aargau jährliche angenommene Miete von CHF 500'000 reicht nicht aus, um die angenommenen Investitionen zu decken.

Würde eine Miete angesetzt, welche die kommenden Investitionen für die durch das JHA genutzten Gebäude vollständig deckt, wäre ein Liegenschaftsaufwand von CHF 21'700 je Betreuungsplatz und Jahr anzunehmen. Der Liegenschaftsaufwand würde über den Mieten der Vergleichsinstitutionen zu liegen kommen.

Die historische Festung als Ort der Unterbringung des JHA führt folglich im Vergleich nicht zu unverhältnismässigen Liegenschaftskosten. Die Liegenschaftskosten sind aber gemessen an den infrastrukturellen Einschränkungen und Sicherheitsrisiken als hoch zu beurteilen. In den Vergleichsinstitutionen fallen vergleichbare Kosten für den Betrieb einer modernen Zweckinfrastruktur an.

Fazit des Evaluationsteams: Die Leistungserbringung durch das JHA erfolgt mit einer zu geeigneten Vergleichsinstitutionen insgesamt vergleichbaren Kostenstruktur. Der Personalaufwand des JHA ist im Vergleich unterdurchschnittlich. Unterschiede lassen sich aufgrund unterschiedlicher personeller Sicherheitsdispositive erklären. Die jährlich ausgewiesenen Mietkosten pro Platz sind vergleichbar, wobei sie keine vollständige Deckung notwendiger Investitionen zulassen. Die angenommenen vollkostendeckenden Liegenschaftskosten pro Platz liegen über denjenigen der Vergleichsinstitutionen, welche bei geringeren Kosten eine moderne Infrastruktur betreiben.

5.2 Quervergleich der Tarife

W3	Wie sieht der Quervergleich der Kostgelder/Taxen des JHA mit anderen Institutionen mit vergleichbarem Leistungsangebot aus? Welches sind die Gründe für Unterschiede?	Input Implementierung
----	---	--------------------------

Im Folgenden werden die Kostgelder/Taxen und Vollkosten des JHA – soweit möglich – jenen der Vergleichsinstitutionen gegenübergestellt. Dabei werden auch Gründe für Unterschiede andiskutiert. Die Vollkosten basieren auf seitens der Institutionen zur Verfügung gestellten Daten. Die Informationen zur Tarifierung stammen aus den Befragungen der Vergleichsinstitutionen sowie aus öffentlich zugänglichen Informationsquellen (insb. Websites der Institutionen).

Tabelle 9 enthält eine Zusammenstellung der mittleren Vollkosten für die Jahre 2016 bis 2018 sowie die Maximaltarife 2018 für GWG und OWG je Betreuungstag. Ergänzend werden die Anteile der Bundesbeiträge an den Vollkosten aufgeführt.

Institution	Vollkosten je Platz		Maximaltarif 2018	
	Mittelwert 2016-2018	Mittlerer Anteil Bundesbeitrag	GWG	OWG
Jugendheim Aarburg	708*	13 %	710	516
Platanenhof	keine Angaben	keine Angaben	780	495
Viktoria Stiftung	683*	15 %	646	569
Massnahmenzentrum Uitikon	1'085	21 %	920	520
Durchgangsstation Winterthur	1'026	11 %**	875	kein Angebot

*inkl. theoretische Miete
**Zahlen nur für 2016 und 2017 vorhanden

Tabelle 9: Vollkosten und maximale Kostgelder pro Tag und Platz. Quelle: Eigene Datenerhebungen Finanz- und Tarifkennzahlen Vergleichsinstitutionen, Websites der jeweiligen Institutionen

Die Taxen der verschiedenen Institutionen variieren für die GWG zwischen CHF 646 und CHF 920 mit einer Spannweite von 42 %. Für die OWG-Angebote werden Taxen zwischen CHF 495 und CHF 569 bei einer Spannweite von 15 % ermittelt. Mit CHF 920 pro Tag und GWG-Platz ist das MZU mit seiner hohen Sicherheit für ausschliesslich strafrechtlich zugewiesene die teuerste der Vergleichsinstitutionen. Das MZU entspricht aber einem anderen Angebotssegment und kann mit Blick auf Kosten und Tarife nicht direkt mit dem JHA verglichen werden.

Die Unterschiede im Umgang mit Betreuungsnebenkosten und Liegenschaftsaufwand können als relevante Erklärung für die Tarifunterschiede angenommen werden. So verrechnen gewisse Institutionen in den Nebenkosten Beträge, welche nicht nach Aufwand entrichtet werden, sondern als ordentliche Fixkosten den Taxen angelastet werden. Diese fixen Nebenkosten können für Viktoria Richigen nochmals bis 40 % des Kostgeldes betragen.

Ein zentraler Unterschied ergibt sich auch aus dem unterschiedlichen Umgang mit den Liegenschaftsaufwänden. Während das JHA beispielsweise eine virtuelle Miete in ihren Kalkulationen berücksichtigt und mittels Gewinn eine entsprechende Umlage zur kantonalen Finanzverwaltung stattfindet, durfte die Viktoria Stiftung bis 2018 keine kalkulatorische Miete für die im Eigentum befindlichen Liegenschaften berücksichtigen.²⁵ Die DSW weist eine effektive Miete aus, das MZU den in der eigenen Betriebsrechnung vollständig abgebildeten Liegenschaftsaufwand.

Hingegen lassen sich keine systematischen Unterschiede erkennen, welche sich auf eine unterschiedliche Anzahl Plätze bei vergleichbaren Angeboten zurückführen lassen. Dies gilt sowohl für GWG- als auch für OWG-Plätze.

²⁵ Der Kanton Bern hat dies auf das laufende Kalenderjahr 2019 hin angepasst.

Fazit des Evaluationsteams: Die Steuern/Kostgelder des JHA liegen in vergleichbarer Höhe wie bei den Vergleichsinstitutionen. Unterschiede zwischen den Institutionen ergeben sich durch die unterschiedliche Berücksichtigung von fixen Nebenkosten und aufgrund der unterschiedlichen Liegenschaftsaufwände in den der Tarifsetzung hinterlegten Vollkosten.

5.3 Potenziale bzgl. Kostendeckungsgrad

W4	Besteht Potenzial für die Erhöhung des Kostendeckungsgrads (inkl. Immobilien-nutzung und -unterhalt) durch Ertragssteigerungen oder Aufwandreduktionen?	Implementierung Output
----	---	------------------------

Als Quelle für die Einschätzung des Potenzials einer Erhöhung des Kostendeckungsgrads dienen die Interviews mit den Leitungspersonen sowie vereinzelt Vertretenden von Verwaltungsbehörden, Einschätzungen zur gesamtschweizerischen Tariflandschaft seitens der Vergleichsinstitutionen sowie ausgewählte Finanz- und Strategiedokumente des JHA.

Die Möglichkeit einer Erhöhung des Kostendeckungsgrads durch Ertragssteigerungen oder Aufwandreduktionen wird von den hierzu befragten Personen kontrovers eingeschätzt. Vor allem einzelne interviewte Leitungspersonen erachten eine Erhöhung des Kostendeckungsgrades als nicht vordringlich, da sich das JHA diesbezüglich nicht wesentlich von vergleichbaren Institutionen unterscheidet. Ein Vergleich habe zwingend die hohen Anforderungen einer Betreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Geschlossenheit zu beachten.

Ertragssteigerungen

Eine Möglichkeit zur direkten Erhöhung der Erträge besteht in der Erhöhung der Kostgelder, welche jedoch insgesamt kontrovers diskutiert wird. Für die GWG betragen die Kostgelder derzeit CHF 710 pro Tag und Platz. Vereinzelt interviewte Leitungspersonen des JHA sehen kein substanzielles Potenzial, um die Kostgelder zu erhöhen. Die maximale Zahlungsbereitschaft der Einweisungsbehörden sei mit dem aktuellen Tarif nahezu erreicht. Dieser Einschätzung stehen indessen Einschätzungen von anderen interviewten Leitungspersonen gegenüber, die sich an den durchschnittlichen Steuern der Haftanstalten in der Schweiz orientieren und eine Zahlungsbereitschaft von CHF 900 pro Tag und Platz für die GWG annehmen.²⁶ Vergleichsinstitutionen teilen diese Einschätzungen gerade auch mit Blick auf deren eigenes Erhöhungspotenzial der Kostgelder.

Ambivalent fällt das Bild betreffend Erhöhungspotenzial in der OWG aus. Für OWG-Plätze werden in den Befragungen von Mitarbeitern des JHA teilweise maximale Zahlungsbereitschaften von unter CHF 500 pro Tag und Platz angenommen, obschon das JHA aktuell über CHF 500 pro Tag und Platz liegt. Die Steuern der Vergleichsinstitutionen (siehe Tabelle 9) zeigen ebenfalls, dass für OWG-Plätze aktuell eine Zahlungsbereitschaft besteht, welche deutlich über CHF 500 pro Tag und Platz liegt. Hinsichtlich den geäußerten Einschätzungen zu einer Zahlungsbereitschaft bis CHF 500 kann nicht verifiziert werden, ob diese

²⁶ Mit CHF 920 liegt die GWG-Steuer des MZU in dieser Höhe.

auf Äusserung durch Einweisungsbehörden und/oder geeigneten Vergleichen mit anderen Institutionen basieren.

Die betreffend Tarife befragten Einweisungsbehörden gaben an, dass das JHA für sie keine wahrnehmbare Abweichung vom gesamten Tarifbild aller ihnen bekannten Institutionen aufweist – dies weder gegen unten noch nach oben. Sie betonen überdies, dass dem Angebot und einer geeigneten stationären Platzierung eines Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen eine höhere Bedeutung zuzumessen sei als dem Tarif.

Aufwandreduktion

Seitens des JHA werden keine weiteren, substanziellen Möglichkeiten zur Aufwandreduktion gesehen. Alle wirksamen Aufwandsreduktionen seien bereits in der Vergangenheit ausgeschöpft worden. In einigen Bereichen gebe es zudem Investitionsbedarf (z.B. Maschinen). Vertreterende der Verwaltungsbehörden bestätigen die realisierten, umfangreichen Aufwandsreduktionen in Vergangenheit. Demnach könnten im Zuge des jährlichen Budgetprozesses Aufwandsreduktionen vorgenommen werden. Die Potenziale hierzu würden jedoch geringer und es stünden für die kommenden Jahre Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen bei Mobilien an.

Erhöhung der Auslastung

Der Kostendeckungsgrad für das JHA nimmt mit steigender Auslastung überproportional zu, da sich die Kosten mit Fixkosten und variablen Kosten nicht proportional zur Auslastung entwickeln, während sich die Kostgelder proportional zur Auslastung bewegen.

Mit Blick auf die Auslastungen für GWG, SBG und OWG (vgl. Kapitel 2.4) besteht in den Wohngruppen unterschiedliches Potenzial zur Erhöhung der Auslastung. Während in der GWG die Kapazität nahezu anhaltend vollausgelastet sind, weisen SBG und OWG freie Kapazitäten auf. Aufgrund der Vollauslastung der GWG können, unter Annahme unveränderter durchschnittlicher Aufenthaltsdauern in den Wohngruppen, nur zusätzliche Direktplatzierung in SBG und OWG einen Beitrag zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads leisten. Der Fokus dürfte hierbei auf SBG und der kooperativen Wohngruppen KWG im Froburg liegen.

Eine Erhöhung der Auslastung lässt sich theoretisch auch durch die Anpassung des Platzangebots (bspw. Reduktion der OWG-Plätze aufgrund zu wenig Direktplatzierung, siehe Kapitel 2.4) realisieren. Hierbei sind Gruppengrößen zu wählen, die relevante Veränderungen der Fixkosten (primär Personal, genutzte/ungenutzte Flächen) erlauben.

Fazit des Evaluationsteams: Für das JHA bestehen mittel- und langfristige Möglichkeiten zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads, indem die maximalen Taxen angehoben, die Direktzuweisung in OWG-Plätze erhöht oder das Platzangebot angepasst werden. Aufwandseitig sind keine substanziellen Potenziale für Kostensenkungen ersichtlich.

6 Synthese zu IST-Analyse und Entwicklungspotenzialen

Insgesamt offenbart die Evaluation, dass das JHA heute grösstenteils gut aufgestellt ist, seinen Auftrag in den gegebenen Rahmenbedingungen der Festungsanlage bestmöglich wahrzunehmen sucht und seine Leistungserfüllung laufend weiterentwickelt. Zu beurteilen bleibt es gemäss den übergeordneten Evaluationsfragestellungen, ob dies auch mit Blick auf den künftigen Betrieb gilt:

- Entspricht das JHA mit seinem Angebot mittel- und längerfristig dem Bedarf sowie den sicherheitsbezogenen und pädagogischen Anforderungen?
- Besteht Potenzial zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads des JHA?

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergeben sich dazu die nachfolgenden zusammenfassenden Einschätzungen.

Ausrichtung am mittel- und längerfristigen Bedarf

Die Analyse zeigt, dass das aktuelle Angebot des JHA, insbesondere mit den in geschlossenen Wohngruppen verbundenen GWG- und SBG-Plätzen, auf den Bedarf der zuweisenden Behörden ausgerichtet ist. Der Bedarf nach geschlossenen Plätzen, wie sie die GWG-Wohngruppe bietet, ist hoch. Die Bedarfsgerechtigkeit von OWG-Plätzen ergibt sich im Rahmen der Verbindung von GWG-, SBG- und OWG-Plätzen im Progressionsmodell. Der Bedarf Direktplatzierungen in die OWG ist hingegen zu gering, um auch die OWG-Plätze auszulasten, die nicht durch Übertritte aus der GWG und der SBG besetzt werden können.

Für die Zukunft machen die zuweisenden Behörden einen hohen Bedarf an Plätzen in den geschlossen geführten Wohngruppen geltend (GWG, SBG). Die Evaluation zeigt, dass die entsprechenden Plätze in der Deutschschweiz knapp sind. Ein Erhalt sämtlicher bestehenden Plätze wird durch Zuweisungsbehörden, interviewte Leitungspersonen des JHA, Vergleichsinstitutionen und Verwaltungsbehörden als bedeutsam für die mittel- und langfristige Bedarfsdeckung angesehen.

Wie die Abklärungen auch zeigen, werden von den zuweisenden Behörden, insbesondere von zivilrechtlichen Behörden, Anpassungen am Progressionsmodell erwartet. Das Progressionsmodell soll sich künftig noch stärker an der individuellen Entwicklung und Massnahmenplanung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ausrichten. Demnach ist der mittel- und langfristige Bedarf für OWG-Plätze in einem auf GWG- und SBG-Plätzen aufbauenden Progressionsmodell auch von Gewährleistung höherer Flexibilität abhängig.

Die Berufsbildungs- und Therapieangebote richten sich am Bedarf aus, wie ihn die befragten Einweisungsbehörden für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen derzeit erkennen. Mittel- bis längerfristig wird die Bedeutung der Befähigung zur Berufsbildung anstelle des direkten Einstiegs in die Berufsbildung noch zunehmen. Für die erlernbaren Berufe wird erwartet, dass mittel- und langfristig die Anpassungen vorgenommen werden, welche sich aufgrund von wirtschaftlichen Strukturentwicklungen und Erfordernisse des Arbeitsmarkts abzeichnen. Mittel- bis langfristig äussern die Zuweisungsbehörden auch den Bedarf zur

Ausweitung des Therapieangebots. Für bedeutsam erachtet werden systemtherapeutische Ansätze, inklusive der stärkeren Möglichkeit zum Einbezug der Familien der Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Mittel- bis langfristige Erfüllung der Sicherheitsanforderungen

Mit seinem Sicherheitsdispositiv bestehend aus organisatorischen, personellen und technischen Massnahmen bietet das JHA aktuell einen ausreichenden Schutz betreffend Entweichungen und Flucht. Es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf für umfangreiche Massnahmen zur mittel- und längerfristigen Anpassung des Sicherheitsdispositivs. Schulungen des Personals sind jedoch konsequent weiterzuführen und Massnahmen wie die Erhöhung der Betreuungsdichte, die Aufhebung der wenigen bestehenden Doppelzimmer sowie die Schaffung zusätzlicher Freizeitangebote zur körperlichen Betätigung (zwecks Eindämmung von Aggressionen und Konflikten) sind zu prüfen.

Relevante Sicherheitslücken betreffen den Schutz von platzierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie Personal mit Blick auf Schädigung durch Brand, körperliche Übergriffe und Suizid. Es bestehen kaum mehr Möglichkeiten, die entsprechende Sicherheit mittel- bis langfristig durch infrastrukturelle und technische Massnahmen zu erhöhen. Eine substantielle Verbesserung der entsprechenden Sicherheit erfordert die Verlegung der Wohngruppe aus der Festung in einen eigens zur Durchführung von Schutzmassnahmen für Jugendliche und junge Männer erstellten resp. zu erstellenden Zweckbau.

Bei Verbleib am herkömmlichen Standort sind organisatorische und personelle Massnahmen vorzusehen, welche durch Prävention und intensiv eingeübte Interventionskonzepte die bestehenden Risiken ausgehend von Brand, körperlichen Übergriffen und Suizid auf ein technisch kleinstmögliches Restrisiko minimieren.

Mittel- bis langfristige Erfüllung der pädagogischen Anforderungen

Das JHA nimmt seinen pädagogischen Auftrag unter anspruchsvollen infrastrukturellen Voraussetzungen heute im grossen Ganzen angemessen wahr. Die Festungsanlage Aarburg wurde bestmöglich dem Zweck der Durchführung von Schutzmassnahmen angepasst. Die gegebene Raumstruktur führt jedoch dazu, dass verschiedene Nutzungen nicht ideal und/oder konzentriert platziert werden können. Moderne Gestaltungselemente (insb. Licht und Sichtachsen), welche durch moderne Infrastrukturen gezielt eingesetzt werden, stehen nur beschränkt zur Verfügung.

Es zeigen sich daher Nachteile und Erschwernisse in den Alltagsprozessen von pädagogischer, therapeutischer und arbeitsagogischer Arbeit, welche sich nur mit einem modernen Zweckbau beseitigen liessen. So ist unklar, wie sich ein Angebot für Systemtherapie mit Involvierung von Familien und Dritten infrastrukturell zweckmässig organisieren lässt. Die historische Festungsanlage als Anlage zur Durchführung von Schutzmassnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene erfährt zudem insbesondere durch zivilrechtliche Zuweisungsbehörden Ablehnung – sowohl, weil der Einschluss von Jugendlichen in einer historischen Festungsanlage als nicht vereinbar mit heutigen gesellschaftlichen Werthaltungen erachtet wird als auch aufgrund der drohenden Stigmatisierung, welche auf die lange Geschichte der Festung zurückgehe (vgl. auch Kapitel 4.1).

Potenziale zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads

Das JHA weist aktuell eine Betriebsrechnung aus, in welcher die erzielten Erträge den Betriebsaufwand inkl. einer virtuellen Miete decken: Die angenommenen Vollkosten werden gedeckt, die Unterauslastung der Kapazität an OWG-Plätzen führt nicht zu einem Betriebsverlust. Die aktuelle virtuelle Miete ist jedoch nach groben Abschätzungen zu niedrig, um den künftigen Investitionsbedarf zu decken. Mittel- und langfristig muss von einem höheren Liegenschaftsaufwand ausgegangen werden.

Möglichkeiten zur Erhöhung der Kostendeckung finden sich primär betreffend Erträge. Ertragsseitig sind die Angebote des JHA in eine «Tariflandschaft» eingebettet, welche für das JHA mittel- und langfristig Tarifierhöhungen zulässt. Die Kostenstruktur des JHA wird laufend überprüft und angepasst. Weitere Möglichkeiten für substantielle Aufwandsreduktionen sind nicht ersichtlich. Zudem muss in den kommenden Jahren mit dem Ersatz- und der Erneuerung von zahlreichen Mobilien gerechnet werden.

Die wirksamste Massnahme zur Verbesserung der Kostendeckung besteht in der Erhöhung der Auslastung sämtlicher im Progressionsmodell miteinander verbundenen Wohngruppen. Hierbei wäre der Anteil der OWG-Plätze an allen Plätzen des JHA zu reduzieren, entweder durch Reduktion der angebotenen OWG-Plätze oder durch Erhöhung der nachfragestarken GWG- und SBG-Plätze. Eine Reduktion von OWG-Plätzen ist insbesondere kostenwirksam, wenn neben Personaleinsatz auch die benötigten Flächen reduziert und der Liegenschaftsaufwand gesenkt werden können.

Zur Erhöhung der Anzahl GWG- und SBG-Plätze sind bauliche Investitionen mittels Neubau an einem Standort ausserhalb der Festungsanlage notwendig. Bauliche Erweiterungen und Anpassungen innerhalb des bestehenden Standortes erscheinen kaum möglich, zumal bei einer Angebotserweiterung von GWG und SBG keine Reduktion der Plätze der OWG erforderlich wäre und entsprechend keine Erweiterungsfläche bestünde.

Zusammenfassung

- Mittel- und langfristig besteht ein Bedarf für GWG-, SBG- und OWG-Plätze, welche in sich in einer individualisierten Massnahmenplanung miteinander verbinden lassen.
- Das JHA verfolgt und erfüllt adäquate Sicherheitsziele hinsichtlich Entweichung und Flucht. Die Sicherheitsrisiken innerhalb des JHA sind angemessen und vertretbar, für die Öffentlichkeit ausserhalb des JHA ergeben sich gering Risiken.
- Die infrastrukturell bedingten Brand-, Suizid- und Übergriffsrisiken innerhalb des JHA sind mittel- und langfristig zu reduzieren.
- Mittel- bis langfristig sind die Angebote zur Aus- und Berufsbildung verstärkt auf die sich wandelnden Erfordernisse von Arbeitsmarkt sowie von Jugendlichen resp. jungen Erwachsenen anzupassen und die therapeutischen Angebote gezielt zu erweitern.
- Die Erfüllung der pädagogischen Anforderungen erfordert längerfristig eine Infrastruktur, die sich in Raumkonzept, Architektur und Einrichtung besser am Zweck der Durchführung von Schutzmassnahmen für Jugendliche und jungen Erwachsenen ausrichtet.

- Basis einer langfristigen Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, inklusive Möglichkeit zur vollständigen Deckung künftiger Investitionen, ist ein gut abgestimmtes Verhältnis von GWG-, SBG- und OWG-Plätzen.

7 Entwicklungsvarianten und Empfehlungen

7.1 Übersicht der Entwicklungsvarianten

Der Kanton Aargau hat in den vergangenen Jahren verschiedene Überlegungen zur Weiterentwicklung des JHA und zu seinem Engagement betreffend den Unterhalt einer entsprechenden Institution angestellt. Daraus leiten sich sieben grundsätzliche Entwicklungsvarianten ab. Diese unterscheiden sich darin, welche Angebote durch den Kanton Aargau bereitgestellt werden und an welchen Standorten dies geschehen könnte. Die Entwicklungsvarianten reichen von der unveränderten Weiterführung bis zur Auflösung des JHA ohne adäquaten Ersatz durch den Kanton Aargau.

Tabelle 10 zeigt die Systematik der vier Entwicklungsvarianten auf.²⁷ Die Varianten A und B werden je in zwei möglichen Untervarianten diskutiert. Variante C enthält drei Untervarianten, da die Grundvarianten «Führen eines angepassten Angebots an einem alternativen Standort» verschiedene Kombinationen von GWG-, SBG- und OWG-Angeboten umfassen kann. Die Entwicklungsvariante D besteht hingegen aus einer einzigen Möglichkeit. Betreffend alternativen Standorte für die Angebotserstellung wird die Annahme getroffen, dass hierzu eigens eine neue Infrastruktur erstellt wird.

Variante	Institution	Standort Aarburg	Alternativer Standort Kt. AG	Alternative Standorte ausserkantonale
A1	JHA	Angebot wie bisher	-	-
A2	JHA	Angebot angepasst	-	-
B1	JHA	Halboffener Bereich, Angebot wie bisher	Geschlossener Bereich, Angebot wie bisher	-
B2	JHA	Halboffener Bereich, Angebot angepasst	Geschlossener Bereich, Angebot angepasst	-
C1	JHA*	-	Angebot wie bisher	-
C2.1	JHA*	-	Angebot angepasst	-
C2.2	JHA*	-	Angebot angepasst	-
D	-	-	-	Angebot wie bisher

**resp. Nachfolgeorganisation mit allfälliger Namensanpassung (Streichung "Aarburg")*

Tabelle 10: Entwicklungsvarianten zur künftigen Leistungserbringung

7.2 Bewilligungsfähigkeit künftiger Angebote

Als Voraussetzung zur Beurteilung der möglichen künftigen Angebote wurde mit dem BJ geprüft, welche grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Betriebsbewilligung einer neu organisierten und ggf. baulich neu erstellten Institution bestehen (Telefonische Abklä-

²⁷ Weitere Entwicklungsvarianten sind theoretisch möglich, jedoch nicht zweckmässig und/oder sie wurden im Zuge der Arbeiten durch den Kanton Aargau ausgeschlossen.

rungen Juni 2019). Demnach wären sämtliche heute geführten Angebote des JHA, namentlich GWG, SBG und die übrigen OWG-Angebote bis hin zu BWG-A (Bewährungsgruppe aussen), auch künftig bewilligungsfähig, unabhängig davon, ob diese in einem Progressionsmodell miteinander verbunden werden oder nicht.²⁸

Das BJ sieht auch die Mischung von straf- und zivilrechtlich zugewiesenen Jugendliche und junge Erwachsene als rechtlich zulässig und bewilligungsfähig an.

7.3 Detailbeschriebe der Entwicklungsvarianten

Nachfolgend werden die Entwicklungsvarianten und ihre Untervarianten kurz beschrieben.

Entwicklungsvarianten A: Standort Festung Aarburg

Die Entwicklungsvariante A geht von einer Weiterführung des JHA in der historischen Festung aus.

Code	Angebot	Standorte
A1	Angebot bisher	Festung GWG Festung SBG Festung OWG
A2	Angebot angepasst	Festung GWG Festung SBG Festung OWG

Tabelle 11: Übersicht Entwicklungsvarianten A

Entwicklungsvariante A1 beschreibt die Weiterführung des JHA in seiner bisherigen Form. Punktuelle Anpassungen an die Bedürfnisse von Zuweisungsbehörden sowie von zugewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind jederzeit möglich. Es werden jedoch keine Anpassungen an Gesamtkonzept und Grundfunktionen vorgenommen.

Entwicklungsvariante A2 sieht vor, dass das JHA am heutigen Standort mit bestehender Infrastruktur weitergeführt wird. In Abweichung zu A1 ist eine Angebotsanpassung vorgesehen. Die Angebotsanpassung zielt darauf ab, die Gesamtkapazitäten des JHA besser auszulasten, indem das Verhältnis der Anzahl Plätze in geschlossen geführten Wohngruppen zu den Plätzen in offen geführten Wohngruppen so verschoben wird, dass der Druck auf die OWG-Angebote zur Direktplatzierung abnimmt. Aufgrund infrastruktureller Rahmenbedingungen werden in der Tendenz die OWG-Plätze reduziert, eine Aufstockung von geschlossenen Wohnplätzen in GWG und SBG würde grössere infrastrukturelle Anpassungen bedingen. Zudem könnte das Therapie- und Ausbildungsangebot angepasst werden.

²⁸ Das BJ weist darauf hin, dass bei seiner Betriebsbewilligung die Frage der Geschlossenheit wie folgt geklärt wird: Muss respektive kann ein stationäres Angebot im ordentlichen Tagesverlauf nicht verlassen werden, da die Wohngruppe nach aussen geschlossen geführt wird und integrierte Tagesstrukturen ohne Öffnung erreichbar sind, so wird das Angebot durch das BJ als geschlossen klassiert. Das hierbei angewandte Sicherheitsdispositiv sowie der Aspekt, ob Öffnungen zugelassen werden oder nicht, ist für die Einschätzung durch das BJ irrelevant. Die in der Betriebsbewilligung ausgewiesene Geschlossenheit muss zudem nicht zwingend in Übereinstimmung stehen mit dem Öffnungsgrad, welche einer Wohngruppe durch das jeweilige pädagogische Konzept zugewiesen wird.

Entwicklungsvarianten B: Neubau GWG/SBG an Aussenstandort und Weiterbenützung der Festung Aarburg

Die Entwicklungsvariante B basiert auf einer Kombination, welche einerseits die bestehende Infrastruktur teilweise weiter benützt.

Code	Angebot	Standorte
B1	Angebot bisher	Neubau GWG Neubau SBG Festung OWG
B2	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Festung OWG

Tabelle 12: Übersicht Entwicklungsvarianten B

B1 basiert auf einem Umzug von GWG und SBG in einen Neubau ausserhalb der Festungsanlage, währenddessen die OWG-Wohngruppen in den bestehenden Räumlichkeiten verbleiben. Die Gruppengrössen und die Verbindung der Wohngruppen im Progressionsmodell bleiben unverändert.

B2 sieht die Anpassung der Angebote vor. Im Fokus besteht insbesondere eine Erhöhung der in geschlossenen Wohngruppen geführten Plätze. Für diese lässt sich ein hoher mittel- bis langfristiger Bedarf nachweisen. Gleichzeitig kann eine Reduktion der OWG-Plätze zur weiteren Optimierung der Gesamtauslastung in Betracht gezogen werden.

Die Besonderheit der Entwicklungsvariante B liegt darin, dass

- innerhalb des Progressionsmodells der Übertritt in die OWG mit einem Wechsel von einer modernen Infrastruktur in die bestehenden, in der historischen Anlage untergebrachte Infrastruktur erfolgt und
- das JHA zwei Standorte betreibt, welche sowohl Neu- und Erneuerungsinvestitionen als auch Betriebsaufwände an beiden Standorten erfordern.

Es wird angenommen, dass die Aufwandserhöhung durch Investitionen und Betriebsaufwände für zwei Standorte die positiven wirtschaftlichen Effekte einer langfristig erhöhten Gesamtauslastung übersteigt (siehe Entwicklungsvariante B2).

Entwicklungsvarianten C: Aufbau neuer Standort und Einstellung Betrieb JHA in der Festung Aarburg

Die Entwicklungsvariante C sieht vor, dass das JHA den Betrieb auf der Festung Aarburg einstellt und an einem neuen Standort eine moderne Infrastruktur erstellt.

Code	Angebot	Standorte
C1	Angebot bisher	Neubau GWG Neubau SBG Neubau OWG
C2.1	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Neubau OWG
C2.2	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Auslagerung OWG

Tabelle 13: Übersicht Entwicklungsvarianten C

Entwicklungsvariante C1 beinhaltet, dass das JHA einen neuen Standort bezieht, aber die bisherigen Angebote unverändert fortführt.

Für die Entwicklungsvariante C2 sind Anpassungen an den Angeboten vorgesehen. Hierfür sind verschiedene Umsetzungen denkbar:

- Die Entwicklungsvariante C2.1 sieht vor, alle Wohngruppen in einen Neubau zu verlegen und hierbei Anpassungen an der Anzahl Plätze sowie dem Therapie- und Ausbildungsangebot vorzunehmen.
- Mit der Entwicklungsvariante C2.2 wird für die geschlossenen Wohngruppen von GWG und SBG ein Neubau erstellt, währenddessen das JHA die eigenen OWG-Plätze aufgibt und anstelle dessen über das Progressionsmodell hinweg eine institutionelle Zusammenarbeit mit einer räumlich nahen Institution mit ausreichend OWG-Plätzen anstrebt. Ein möglicher Partner für Entwicklungsvariante C2.2 könnte beispielsweise das Berufsbildungsheim Neuhof sein mit welchem bereits eine Zusammenarbeit besteht und in dessen Nähe ein Neubau errichtet werden könnte. Für die Wohngruppen im Neubau ist eine Anpassung des Therapie- und Ausbildungsangebot zu prüfen.

Entwicklungsvariante D: Betriebsaufgabe JHA

Mit der Entwicklungsvariante D stellt der Kanton Aargau den Betrieb des JHA ein und gibt die historische Festung Aarburg frei für andere Nutzungen. Zivil- und strafrechtliche Zuweisungsbehörden aus dem Kanton Aargau nutzen infolgedessen andere Institutionen zur stationären Unterbringung von Jugendlichen und jungen Männern.

Code	Angebot	Standorte
D	Angebot angepasst	Ausserkantonale GWG Ausserkantonale OWG

Tabelle 14: Übersicht Entwicklungsvarianten D

Für OWG-Plätze steht ein ausreichendes Angebot in den Kantonen der Deutschschweiz bereit. Dies umfasst auch OWG-Plätze innerhalb des Kantons Aargau. Für Plätze in geschlossenen Wohngruppen wie GWG und SBG wird derzeit eine Knappheit angenommen. Dies führt zu Wartelisten und teilweise langen Wartezeiten bis zur Platzierung. Dem könnte der Kanton Aargau entgegenwirken, indem er sich aktiv engagiert für ein Aufnahmeprivileg

in ausserkantonalen Institutionen für Zuweisungsbehörden aus dem Kanton Aargau. Hierfür könnte sich der Kanton Aargau beispielsweise einmalig an den Erstellungskosten für einen Neubau mit Fokus GWG-Plätze in einem anderen Kanton beteiligen. Der Betrieb würde durch eine vom Kanton Aargau losgelöste Institution geführt. Zu einer möglichen Beteiligung an der Finanzierung des Institutionsbetriebs bestehen verschiedene Möglichkeiten.

7.4 Beurteilung der Entwicklungsvarianten

Ausgehend von den übergeordneten Evaluationsfragestellungen und den hierzu synthetisierten Erkenntnissen sind die Entwicklungsvarianten danach zu beurteilen,

- ob und wie ein solches Angebot mittel- und längerfristig dem Bedarf entsprechen kann?
- ob und wie die sicherheitsbezogenen und die pädagogischen Anforderungen mittel- und längerfristig im Vergleich zu heute erfüllt werden können?
- ob und welches Potenzial zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads durch die Entwicklungsvarianten bestehen?

Tabelle 15 zeigt die Entwicklungsvarianten in der Übersicht mit ihren Beurteilungen. Mit grün werden mittel- und langfristig vorteilhafte Zustände und Entwicklungen gekennzeichnet, rot steht für negative Zustände und Entwicklungen. Gelb steht für neutrale Wirkungen.

Entwicklungsvariante			Mittel- und langfristige Wirkungen bezüglich...			
	Angebot	Standorte	Bedarfsgerechtigkeit	Sicherheit	Pädagogische Eignung	Wirtschaftlichkeit
A1	Angebot bisher	Festung GWG Festung SBG Festung OWG	OWG weiterhin reduziert	Weiterhin reduziert	Weiterhin reduziert	Unverändert
A2	Angebot angepasst	Festung GWG Festung SBG Festung OWG	OWG ggf. erhöht ¹	Weiterhin reduziert	Therapieangebot erweitert Berufsbildung angepasst	ggf. leicht erhöht ¹
B1	Angebot bisher	Neubau GWG Neubau SBG Festung OWG	OWG ggf. reduziert	GWG erhöht SBG erhöht	GWG erhöht SBG erhöht	Stark reduziert
B2	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Festung OWG	GWG erhöht SBG erhöht OWG ggf. erhöht	GWG erhöht SBG erhöht	GWG erhöht SBG erhöht Therapieangebot erweitert Berufsbildung angepasst	reduziert
C1	Angebot bisher	Neubau GWG Neubau SBG Neubau OWG	OWG ggf. reduziert	GWG erhöht SBG erhöht OWG erhöht	GWG erhöht SBG erhöht OWG erhöht	Leicht reduziert
C2.1	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Neubau OWG	GWG erhöht SBG erhöht OWG erhöht	GWG erhöht SBG erhöht OWG erhöht	GWG erhöht SBG erhöht OWG erhöht Therapieangebot erweitert Berufsbildung angepasst	Stark erhöht
C2.2	Angebot angepasst	Neubau GWG Neubau SBG Auslagerung OWG	GWG erhöht SBG erhöht OWG leicht reduziert	GWG erhöht SBG erhöht OWG ggf. erhöht	GWG erhöht SBG erhöht OWG ggf. erhöht Therapieangebot erweitert Berufsbildung angepasst	Stark erhöht
D	Angebot angepasst	Ausserkantonale GWG Ausserkantonale OWG	GWG stark reduziert SBG reduziert	GWG ggf. erhöht OWG ggf. erhöht	GWG ggf. erhöht OWG ggf. erhöht Therapieangebot erweitert Berufsbildung angepasst	Unbestimmt

Hinweis: Laufende Betriebsoptimierungen unter Beibehaltung von Anzahl Plätzen, Konzepten und Infrastruktur sind jederzeit möglich

¹ sofern Reduktion Anzahl OWG-Plätze und nicht Erhöhung GWG und/oder SBG-Plätze

Tabelle 15: Übersicht über Entwicklungsvarianten und deren mittel- und langfristigen Wirkungen

Bedarfsgerechtigkeit

Die Evaluation zeigt, dass die Basis eines mittel- bis langfristig bedarfsgerechten Angebots die in geschlossenen Wohngruppen angebotenen Plätze von GWG und SBG sind. Eine Erhöhung dieser Plätze wird als relevant für eine stärkere Bedarfsdeckung angesehen. Sofern eine Verbindung von GWG-, SBG- und OWG-Plätzen in einem Progressionsmodell vorgesehen ist, müssen diese in ein Gleichgewicht gebracht werden, welches die Notwendigkeit zur OWG-Direktplatzierung in das JHA reduziert. Entwicklungsvarianten, welche einen Ausbau von geschlossenen Plätzen wie GWG und SBG vorsehen und entsprechend zu einer höheren Gesamtauslastung über alle Plätze hinweg führen können, werden als vorteilhaft beurteilt.

Angebotskonzepte, welche gegenüber heute keine Anpassung von Progressionsmodell und angebotenen Plätzen vorsehen, werden als nachteilig angesehen. Vor dem Hintergrund von steigenden Anforderungen hinsichtlich Flexibilität und Individualisierung können sich Nachteile weiter akzentuieren und die Bedarfsgerechtigkeit weiter abnehmen.

Fazit: Betreffend die Bedarfsgerechtigkeit der künftigen Angebote schneiden die Entwicklungsvarianten B2 und C2.1 in der Beurteilung am besten ab.

Sicherheit

Die historische Festung des JHA zeigt verschiedene infrastrukturelle Erschwernisse, welche als mittel- bis langfristige Sicherheitsrisiken eliminiert werden sollten. Dies gilt für alle Wohngruppen, welche derzeit auf der historischen Anlage untergebracht sind. Sicherheitsrisiken können nur mittels eines auf die Durchführung von Schutzmassnahmen ausgelegten Neubaus substanziell reduziert werden. Betreffend die künftige Sicherheit für die geschlossenen und offenen Wohngruppen werden neue Anlagen am besten beurteilt.

Eine partielle Erhöhung der Sicherheit ergibt sich, wenn Teile des JHA in einen Neubau umziehen (insbesondere geschlossenen Wohngruppen). Verbesserungen gegenüber der Sicherheit im Status quo sind zudem auch möglich, wenn der Kanton Aargau die Durchführung der Schutzmassnahmen in der Festungsanlage aufgibt und vollumfänglich an moderne Institutionen in anderen Kantonen «delegiert». Für auf der Festungsanlage verbleibende Wohngruppen bestehen unverändert die identifizierten Sicherheitsrisiken.

Fazit: Die Entwicklungsvarianten C1 und C2.1, welche umfassende Neubauten für alle Wohngruppen des JHA vorsehen, bieten mittel- und langfristig die höchste Sicherheit.

Pädagogische Eignung

Die pädagogische Eignung der Infrastruktur ergibt sich insbesondere aus einer Raumkonzeption, einer Architektur und einer Einrichtung, welche Raumfunktionen, funktionale Abhängigkeiten sowie empfohlene Mindestflächen berücksichtigt.

Die Erstellung eines Neubaus schafft gute Möglichkeiten für eine funktionale Planung, welche sich an den aktuellen Erkenntnissen und Vorgaben zur geeigneten Bauweise von Bauten des Massnahmenvollzugs für Jugendliche und junge Erwachsene ausrichten können.

Vergleichsinstitutionen verfügen teilweise bereits über eine Infrastruktur, welche an modernen Erkenntnissen und Vorgaben ausgerichtet wurde.

Entwicklungsvarianten, welche den Betrieb in der bestehenden Festungsanlage fortführen, verfügen kaum über Möglichkeiten zur Anpassung und Modernisierung der Räumlichkeiten hin zu künftigen pädagogischen Anforderungen. Der Verbleib in der Festungsanlage wird als nachteilig beurteilt.

Fazit: Die Entwicklungsvarianten C1 und C2.1, welche umfassende Neubauten für alle Wohngruppen des JHA sowie Anpassungen in den Angeboten vorsehen, bieten mittel- und langfristig die beste pädagogische Eignung.

Wirtschaftlichkeit

Die Beurteilung der mittel- bis langfristigen Wirtschaftlichkeit der Entwicklungsvarianten hat sich insbesondere daran zu orientieren, wie sich Kosten- und Ertragsstruktur langfristig verschieben. Mögliche Tarifierpassungen müssen hingegen als kurzfristige Effekte angesehen werden, welche sich in allen Entwicklungsvarianten realisieren lassen. Kleinere, aber häufig nicht dauerhafte, Aufwandsreduktionen sind möglich. Eine langfristige substantielle Veränderung der Kostenstruktur zur deutlichen Erhöhung der Wirtschaftlichkeit wird hingegen ausgeschlossen. Kurzfristig realisierbare Tarifierpassungen und Aufwandsreduktionen werden deshalb in der Beurteilung nicht berücksichtigt.

Relevante Anpassungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind somit

- die Infrastrukturkosten, welche sich künftig ergeben. Der Liegenschaftsaufwand durch einen Neubau wird als vergleichbar mit dem künftigen Liegenschaftsaufwand zum Betrieb der Festungsanlage angesehen. Der Betrieb von zwei Standorten wird als deutlich aufwandssteigernd angenommen.
- die Anzahl der im Progressionsmodell miteinander verbundenen Plätze von GWG, SBG und OWG verbunden mit einer für alle Plätze möglichst hohen Auslastung. Eine Maximierung der Auslastungen lässt sich für Entwicklungsvarianten annehmen, welche die Anpassung der Angebote vorsehen.

Die Untersuchung zeigt, dass bei einem gut auf die Auslastungen abgestimmtes Progressionsmodell, das vollständig in einer modernen, zum spezifischen Zweck errichteten Infrastruktur angeboten wird, vom besten Kostendeckungsgrad ausgegangen werden kann.

Fazit: Die Entwicklungsvarianten C1 und C2.1, welche umfassende Neubauten für alle Wohngruppen des JHA sowie Anpassungen in den Angeboten vorsehen, führen mittel- und langfristig zur grössten Erhöhung der Wirtschaftlichkeit gegenüber heute.

7.5 Empfehlungen

Mit dem JHA betreibt der Kanton Aargau aktuell eine Institution für den Vollzug von straf- und zivilrechtlichen Schutzmassnahmen. Wie die durchgeführte Evaluation zeigt, sind zur mittel- und langfristigen Sicherung von Bedarfsgerechtigkeit, Sicherheit und pädagogischer

Eignung sowie zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit Anpassungen notwendig, welche über die laufend vorgenommenen Optimierungen von Betriebsabläufen, Infrastruktur und Ausgestaltung bestehender Angebote hinausreichen.

Aufgrund der Evaluationsergebnisse und der Variantenbeurteilung wird dem Kanton Aargau folgende Empfehlung abgegeben:

Langfristig ist die Verlegung aller Wohngruppen des JHA in einen Neubau ausserhalb der historischen Festungsanlage vertieft zu prüfen. Mit Blick auf eine Verlegung ist überdies zu klären,

- mit welchem Platzangebot die Wohngruppen am Bedarf von straf- und zivilrechtlichen Zuweisungsbehörden auszurichten sind und
- welche inhaltlichen Angebote (insb. Therapie, Berufsbildung) in eine neu ausgerichtete Institution zu integrieren sind.

Während der Dauer der Prüf- und späterer Planungs- und Ausführungsarbeiten zur Organisation und Errichtung einer neuen Institution kann das JHA am bestehenden Standort weiterbetrieben werden.

- Für den temporären Weiterbetrieb wird empfohlen, nötige kurz- und mittelfristige Anpassungen und Verbesserungen im OWG-Angebot (insb. Reduktion der Anzahl Plätze) sowie im Therapie- und Berufsbildungsangebot zu erwägen.

Die grundsätzliche Einstellung des Betriebs des JHA resp. einer entsprechenden Institution durch den Kanton Aargau wird nicht empfohlen. Eine solche hätte speziell für die straf- und zivilrechtlichen Zuweisungsbehörden des Kantons Aargau negative Auswirkungen, namentlich hinsichtlich bedarfsgerechter stationärer Platzierungen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in geschlossenen Wohngruppen.

Anhang

A-1 Abkürzungsverzeichnis

AHBasel	Stiftung Aufnahmeheim Basel
AJV	Amt für Justizvollzug
AWG	Aussenwohngruppe
BJ	Bundesamt für Justiz
BWG-A (ehem. AWG)	Bewährungsgruppe aussen
CHF	Schweizer Franken
DSW	Durchgangsstation Winterthur
DVI	Departement Volkswirtschaft und Inneres
GWG	Geschlossene Wohngruppe
JHA	Jugendheim Aarburg
JVA	Justizvollzugsanstalt
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
KWG	Kooperative Wohngruppen
Mio.	Millionen
MZU	Massnahmenzentrum Uitikon
OWG	Offene Wohngruppe
SBG	Schulabschluss- und Berufsvorbereitungsgruppe

A-2 Geführte Interviews

Organisation	Funktion	Person	Ort/Datum
Departement Volkswirtschaft und Inneres AG	Generalsekretär	Hans Peter Fricker, Silvia Weber	Aarau, 01.02.2019
Amt für Justizvollzug AG	Leiter	Dr. Pascal Payllier ¹	
Jugendheim Aargau	Leiter	Hans Peter Neuenschwander ¹	Aargau, 30.01.2019
	Erziehungsleiter	Dominic Bodmer	Aargau, 30.01.2019
	Ausbildungsleiter	Dr. Benjamin Meier, Dominik Bättig	Aargau, 30.01.2019
	Leiterin interne Therapie	Monica Imhof ²	Aargau, 30.01.2019
Immobilien Aargau	Portfoliomanagement, Liegenschaftsverantwortlicher	Urs Heimgartner, Sandro Hächler	Aarau, 20.03.2019
Bundesamt für Justiz	Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug	Beatrice Kalbermatter	Telefonisch, 15.03.2019, 25.06.2019

Tabelle 16: Liste der geführten Interviews «Interne Informationsbasis»

Organisation	Funktion	Person	Ort/Datum
Viktoria Stiftung Richigen	Direktor	André Wyssenbach	Telefonisch, 16.05.2019
Massnahmenzentrum Uetikon	Direktor	Gregor Tönnissen	Uetikon, 12.04.2019
Durchgangsstation Winterthur	Gesamtleiter	Wolfgang Schmidt	Winterthur, 02.05.2019

Tabelle 17: Liste der mit Vergleichsinstitutionen geführten Interviews

Organisation	Funktion	Ort/Datum
Jugendanwaltschaft Kanton Aargau	Leiter Jugendanwaltschaft	Aarau, 10.04.2019
Jugendanwaltschaft Kanton Graubünden	Leitender Jugendantwalt	Telefonisch, 05.04.2019
Jugendanwaltschaft Kanton Zürich	– Leitender Jugendantwalt – Sozialarbeiter	Zürich, 04.04.2019
div. KESB (Kanton Aargau)	Fachrichter/innen	Aarau, 25.03.2019
KESB (Kanton Luzern)	Mitglied Fachbehörde	Telefonisch, 24.04.2019
KESB (Kanton Bern)	Mitglied Fachbehörde	Telefonisch, 12.04.2019

Tabelle 18: Liste der mit Zuweisungsbehörden geführten Interviews

Funktion	Ort/Datum
Konsiliarischer forensischer Psychiater JHA	Telefonisch, 08.04.2019
Fachexperte Delinquenz und Kriminalprävention, ZHAW	Telefonisch, 04.04.2019

Tabelle 19: Liste der mit Fachexperten/innen geführten Interviews

A-3 Dokumentenanalyse

Nr.	Autor/in, Dokument	Fragestellung															
		BA1	BA2	BA3	BA4	S1	S2	S3	S4	I1	I2	I3	I4	W1	W2	W3	W4
1	Ergänzung Abschlussbericht Strategieprozess, ohne Autor/in	X															
2	BJ (2018a): Verfügung/Betriebsbewilligung	X	X			X											X
3	BJ (2018b): Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen.	X															
4	DVI (2012): Weisung: Begleitete Ausgänge aus der GWG im Entwicklungsschritt 3.																
5	DVI (2014a): Weisung: Abnahme von Urinproben und Alkoholtests																
6	DVI (2014b): Weisung: Körperkontrollen und Kontrollen von persönlichen Effekten																
7	DVI (2014c): Weisung: Zimmerkontrolle																
8	DVI (2015): Kompaktlehrgang Ausbildungsbetriebe JHA	X	X														
9	DVI (2016): Abschlussbericht Strategieprozess im JHA, Horizont 2019/ 2025/ 2018	X	X	X	X	X				X				X			X
10	DVI (2017a): Alarmierungsablauf							X		X							
11	DVI (2017b): Ergebnissicherung	X			X	X											
12	DVI (2017c): FACT SHEET Medienkonzept	X			X												
13	DVI (2017d): Merkblatt Sicherheit - Flucht und Entweichung							X		X							
14	DVI (2017e): Merkblatt Sicherheit - Renitenz und Gewalt von Jugendlichen							X		X							
15	DVI (2017f): Merkblatt Sicherheit - Sicherheit der Mitarbeitenden							X		X							
16	DVI (2017g): Suchtmittelkonzept des Jugendheim Aarburg	X															
17	DVI (2017h): Verhaltenskodex des Jugendheims Aarburg																
18	DVI (2017i): Weisung: Sicherheit in der BWG-A							X		X							
19	DVI (2017j): Weisung: Sicherheit in der GWG					X	X			X							
20	DVI (2017k): Weisung: Sicherheit in der KWG					X	X			X							
21	DVI (2017l): Weisung: Sicherheit in der SBG					X	X			X							

Nr.	Autor/in, Dokument	Fragestellung															
		BA1	BA2	BA3	BA4	S1	S2	S3	S4	I1	I2	I3	I4	W1	W2	W3	W4
22	DVI (2018d): Checkliste Mitarbeitereinführung	X															
23	DVI (2018a): Konzept Vorberufliche Bildung. Aarau.																
24	DVI (2018b): Weisung Einschlussverfahren																
25	DVI (2018c): Weisung Tabakkonsum					X											
26	DVI (2019a): Jahresbericht 2018	X				X	X		X								
27	DVI (2019b): Monatsreporting Dezember 2018							X	X								
28	Epprecht Architekten (2018): Kostenprognose																
29	JHA (2009): Aufnahmeverfahren Jugendheim Aarburg: Triage	X															
30	JHA (2017): Sicherheitskonzept aktualisierter Massnahmenplan																
31	JHA (2018a): Pädagogisches Konzept	X	X	X			X		X	X	X						
32	JHA (2019a): Aufnahmeverlauf Jugendheim Aarburg Überblick	X															
33	JHA (2019b): Checkliste Eintritt und Aufnahmeverfahren von Jugendlichen					X											
34	JHA (2019c): Organisation																
35	JHA (2019d): Präsentation				X												
36	Kanton Aargau (2004): Verordnung über die Organisation des Jugendheim Aarburg																
37	Immobilien Aargau (2016a): Objektauswertung Aarburg								X								
38	Immobilien Aargau (2016b): Objektauswertung Gärtnerei								X								
39	Jahresrechnungen 2014 bis 2018 sowie Forecast 2019 bis 2023, Auszug SAP													X	X	X	X

Tabelle 20: Übersicht analysierte Dokumente nach Fragestellung

A-4 Auszug Verordnung über die Organisation des Jugendheims Aargau (SAR 253.371, vom 21. Januar 2004 (Stand 1. Januar 2018))

§ 1 1. Jugendstrafrechtliche Massnahmen und zivilrechtliche Unterbringungen

¹Der Kanton Aargau unterhält auf der Aargau ein Jugendheim für männliche Jugendliche zum Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlichen Unterbringungen.

²In das Jugendheim werden aufgenommen:

- a) aus dem jugendstrafrechtlichen Bereich Jugendliche ab dem 14. Altersjahr bis längstens zum vollendeten 25. Altersjahr insbesondere zum Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen;
- b) aus dem zivilrechtlichen Bereich Jugendliche ab dem 14. bis zum vollendeten 18. Altersjahr zum Vollzug der von der Kinderschutzbehörde angeordneten zivilrechtlichen Unterbringungen.

³Nach dem Erreichen der Volljährigkeit besteht die Möglichkeit, dass zivilrechtlich untergebrachte Jugendliche ihre Ausbildung noch abschliessen können, sofern die Finanzierung ihres Aufenthalts sichergestellt ist. *

⁴Ausnahmsweise werden junge Erwachsene nach dem vollendeten 18. Altersjahr aufgenommen zum Vollzug einer von der Erwachsenenschutzbehörde angeordneten fürsorgerischen Unterbringung. *

§ 2 2. Ausbildung und Betreuung

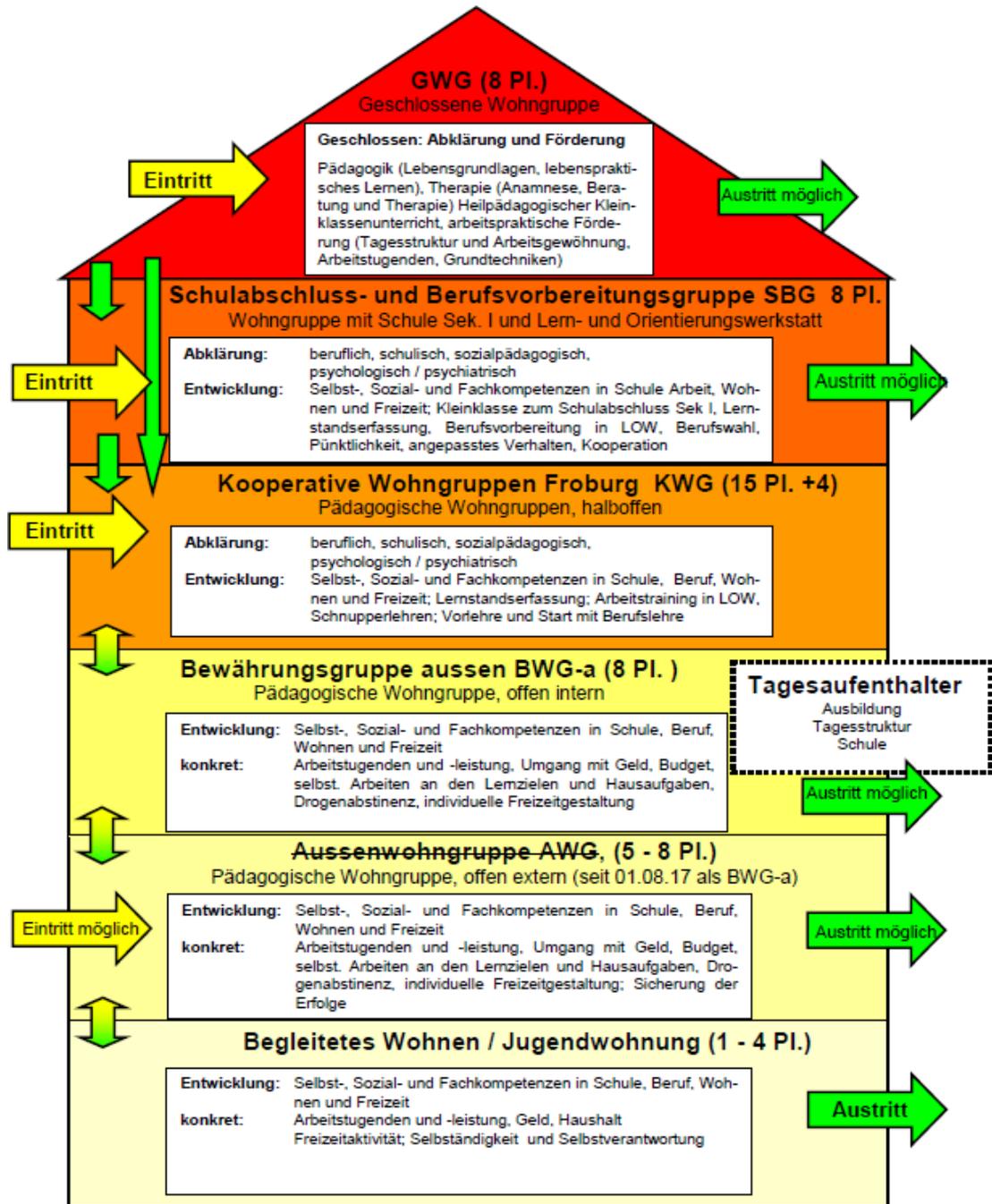
¹Das Jugendheim betreibt eine Schule, Lehrbetriebe und Ateliers. Es bietet folgende Ausbildungsmöglichkeiten an:

- a) Sonderschule;
- b) Berufsfachschule und Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung;
- c) *Berufliche Grundbildung.

²Das Jugendheim bietet Plätze insbesondere in geschlossenen Gruppen, in internen Wohngruppen, in Aussenwohngruppen, in begleiteten Jugendwohnungen und in Externaten an. Zusätzlich kann es Tagesaufenthalter aufnehmen.

A-5 Progressionsmodell JHA («Pädagogisches Haus»)

Pädagogisches Haus des Progressionsmodells



econcept

Figur 2: Aufbau der Angebote und des Progressionsmodells

A-6 Abgrenzung nach geschlossen und halboffenen/offenen Wohngruppen

Abgrenzungen zwischen den Gruppen

	GWG	SBG	KWG (Froburg)	BWG (Revelin)	BWG-A
bewilligte Plätze	8	8	16	8	3
Altersgruppen	14 bis 18 Jahre	14 bis 16 Jahre	15 bis 20 Jahre	17 bis 21 Jahre	17 bis 22 Jahre
pädagogisches Konzept	geschlossene Wohngruppe	halb-offene / offene Wohngruppen			
mittlere Auslastung 2016-2018	96%	71%			
Betriebsbewilligung BJ	geschlossene Wohngruppen		offene Wohngruppen		
mittlere Auslastung 2016-2018	93%		67%		

econcept

Figur 3: Abgrenzungen zwischen den Gruppen inkl. Angaben zur Platzzahl, zur Zielgruppe und den mittleren, aggregierten Auslastungen 2016 bis 2018

A-7 Übersicht Vergleichsinstitutionen

	Jugendheim Platanenhof Oberuzwil (SG)	Viktoria Stiftung Richigen (BE)	Massnahmenzentrum Uitikon (ZH)	Durchgangsstation Winterthur Winterthur (ZH)
Rechtsform	Justizheim, Abteilung des Amt für Justizvollzug SG	Gemeinnützige Stiftung ²⁹	Öffentlich-rechtliche Einrichtung (Institution des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats)	gemeinnützige Stiftung (Zürcher Kinder- und Jugendheime, seit 2016)
Platzangebot GWG/ OWG	2 Gruppen à 8 Plätze (16)/ 3 Gruppen à 8 Plätze (24) Gemischtgeschlechtlich	14/ 24 Getrenntgeschlechtlich	3 Gruppen à 10 Plätze/ 34 (inkl. Wohngruppe) Männliche Jugendliche und junge Erwachsene	9 (nur GWG) Männliche Jugendliche
Konzept	GWG zur Abklärung-/Massnahmenplanung, max. 12 Wochen OWG zur Durchführung längerfristiger Erziehungsmassnahmen (obligatorische Schulzeit und Berufsvorbereitung) sowie Abklärung-/Massnahmenplanung. OWG als selbständiges Angebot ohne Progressionsmodell.	GWG zur Krisenintervention als geschlossene Durchgangsgruppe mit Fokus auf Abklärung, max. 12 Wochen OWG zur Durchführung von Erziehungs- und Integrationsmassnahmen in offenen Gruppen (individuelle Dauer, ca. 1-3 Jahre) und zum sanftem Übergang von geschlossenen zu offenen Massnahmen in Übergangsguppen (ca. 6-12 Monate)	GWG zur Massnahmenplanung und Justizvollzug (ab 6 Monate), individuelle Dauer OWG zur Durchführung von Erziehungs- und Bildungsmassnahmen, individuelle Dauer	GWG zur Abklärung-/Massnahmenplanung, Untersuchungshaft für junge Jugendliche (unter 15 Jahren) als pädagogische Alternative zum Gefängnis-aufenthalt sowie kurzfristige Krisenintervention, individuelle Dauer
Infrastruktur/ Gebäude	Heutige Gebäude gebaut 1930, keine Informationen zu Renovierungen, Umbauten oder Ähnlichem	Heutiger Bau stammt von 1961 (Umbau der einzelnen Gruppenwohnungen 1975)	Neubau mit Ausrichtung auf Sicherheit (letzter Umbau und Erweiterung geschlossene Abteilung: 2017) Höchster Sicherheitslevel CH für Massnahmenvollzug bei Jugendlichen	Seit Eröffnung der Einrichtung im Jahre 1993 sind keine nennenswerten Renovierungen der Räumlichkeiten vorgenommen worden. 2018 wurden notwendige Erhaltungsmassnahmen durchgeführt (insbes. bauliche Anpassungsmassnahmen zur Sicherheit)

Tabelle 21 Vergleichsinstitutionen in der Deutschschweiz mit GWG

²⁹ Laut <https://stiftungschweiz.ch/organisation/viktoria-stiftung-richigen> sowie <https://www.fundraiso.ch/sponsor/viktoria-stiftung-richigen/>

Literatur

Aargauische Gebäudeversicherung AGV (2008): Kommandoakten. Führung und Ausbildung. Aarau.

Bundesamt für Justiz BJ (2018a): Verfügung/Betriebsbewilligung. Bern.

Bundesamt für Justiz BJ (2018b): Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen. Bern.

Bundesamt für Justiz BJ (2018c): Handbuch Bauten Erziehungseinrichtungen. Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs. Einrichtungen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Bern.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2012): Weisung: Begleitete Ausgänge aus der GWG im Entwicklungsschritt 3. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2014a): Weisung: Abnahme von Urinproben und Alkoholtests. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2014b): Weisung: Körperkontrollen und Kontrollen von persönlichen Effekten. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2014c): Weisung: Zimmerkontrolle. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2015): Kompaktlehrgang Ausbildungsbetriebe JHA. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2016): Abschlussbericht Strategieprozess im JHA, Horizont 2019/ 2025/ 2018. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017a): Alarmierungsablauf. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017b): Ergebnissicherung. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017c): FACT SHEET Medienkonzept. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017d): Merkblatt Sicherheit - Flucht und Entweichung. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017e): Merkblatt Sicherheit - Renitenz und Gewalt von Jugendlichen. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017f): Merkblatt Sicherheit - Sicherheit der Mitarbeitenden. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017g): Suchtmittelkonzept des Jugendheim Aarburg. Aarau.

Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017h): Verhaltenskodex des Jugendheims Aarburg. Aarau.

- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017i): Weisung: Sicherheit in der BWG-A. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017j): Weisung: Sicherheit in der GWG. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017k): Weisung: Sicherheit in der KWG. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2017l): Weisung: Sicherheit in der SBG. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2018a): Konzept Vorberufliche Bildung. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2018b): Weisung Einschlussverfahren. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2018c): Weisung Tabakkonsum. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2018d): Checkliste Mitarbeiterneueinführung. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2019a): Jahresbericht 2018. Aarau.
- Departement Volkswirtschaft und Inneres DVI (2019b): Monatsreporting Dezember 2018. Aarau.
- Epprecht Architekten (2018): Kostenprognose. Aarburg.
- Grosser Rat des Kantons Aargau (2017): Interpellation Martina Bircher, SVP, Aarburg, vom 29. August 2017 betreffend Nutzung und strategische Ausrichtung der Festung Aarburg/Jugendheim. Interpellation GR.17.195. Aarau/Aarburg.
- Immobilien Aargau (2016a): Objektauswertung Aarburg. Aarau.
- Immobilien Aargau (2016b): Objektauswertung Gärtneri. Aarau.
- Jugendheim Aarburg JHA (2009): Aufnahmeverfahren Jugendheim Aarburg: Triage. Aarburg.
- Jugendheim Aarburg JHA (2017): Sicherheitskonzept aktualisierter Massnahmenplan. Aarburg.
- Jugendheim Aarburg JHA (2018a): Pädagogisches Konzept. Aarburg.
- Jugendheim Aarburg JHA (2018b): Monatsreporting November 2018. Aarburg.
- Jugendheim Aarburg JHA (2018c): Monatsreporting Dezember 2018. Aarburg.
- Jugendheim Aarburg JHA (2019a): Aufnahmeverlauf Jugendheim Aarburg Überblick. Aarburg.

Jugendheim Aargau JHA (2019b): Checkliste Eintritt und Aufnahmeverfahren von Jugendlichen. Aargau.

Jugendheim Aargau JHA (2019c): Organisation. Aargau.

Jugendheim Aargau JHA (2019d): Präsentation. Aargau.

Kanton Aargau (2004): Verordnung über die Organisation des Jugendheim Aargau. Aarau.

Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL (2016): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Freiburg.

Schweizerischer Kunstführer GSK (2017): Die Burg und Festung Aargau. Bern: Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK.