



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	251-2024
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	Nein
Geschäftsnummer:	2024.GRPARL.68
Eingereicht am:	25.11.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Vorstoss Ratsorgan:	Nein
Eingereicht von:	Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 28.11.2024
RRB-Nr.:	86/2025 vom 12. Februar 2025
Direktion:	Sicherheitsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Einfluss der Ersatzfreiheitsstrafen auf Belegungszahlen, Haftbedingungen und Personal in den Gefängnissen

Aufgrund einer mangelnden IT-Lösung hat sich im Bereich des Busseninkassos ein massiver Stau ergeben, so dass mit einer überdurchschnittlichen Anzahl an Ersatzfreiheitsstrafen zu rechnen ist. Schon davor waren die Plätze in den Gefängnissen aber knapp, und die Thematik der Überbelegung ist nicht neu.

Die Auswirkung dieses IT-Versagens auf die Haftbedingungen, aber auch auf die Zufriedenheit und die Gesundheit des Personals und die Gefangenen sind sorgfältig zu dokumentieren. Massnahmen, die zu einer Reduktion der Anzahl Gefangener führen, sind sorgfältig zu prüfen. Dazu eignet sich insbesondere eine sorgfältige Analyse der Gründe und der soziodemografischen Zusammensetzung der Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe absitzen.

Auch aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels ist sorgfältig zu prüfen, wie die Gefängnisse im Kanton Bern ausgestaltet werden, so dass nicht aufgrund von Überbelegung und Überforderung eine hohe Fluktuation entsteht oder kaum mehr geeignete Personen in Gefängnissen arbeiten wollen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Was sind die Belegungszahlen in den letzten drei Monaten an den einzelnen Standorten, und welchen Anteil haben die Ersatzfreiheitsstrafen?
2. Welchen Anteil an den Einweisungen machen 2023 und im laufenden Jahr die Ersatzfreiheitsstrafen je Standort aus (prozentual und absolut)?

3. Was sind die Prognosen der Belegungszahlen an den einzelnen Standorten, und welchen Belegungsanteil machen dabei die Ersatzfreiheitsstrafen aus (prozentual und absolut)?
4. Wie sehen die Haftbedingungen an den einzelnen Standorten aus, und welche Massnahmen (Umnutzung Räumlichkeiten, Überbelegungen/Zelle usw.) werden gewählt, um bei einer Überbelegung trotzdem die Plätze zu schaffen?
5. Wie geht es dem Personal an den Standorten mit Überbelegung? Gibt es vergleichende Zufriedenheitserhebungen oder Erhebungen zu krankheitsbedingten Ausfällen?
6. Wie gestaltet sich die Personalrekrutierung in den Gefängnissen? Was sind die Anforderungen an Qualifikation, und welcher Anteil an Personal erfüllt diese Anforderungen aktuell nicht?
7. Wurden die Anforderungen an das Personal in den letzten drei Jahren angepasst? Wenn ja, in welchen Punkten?
8. Wie wird sichergestellt, dass das Personal über das notwendige Grundlagenwissen verfügt, um Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüssen müssen, fachlich und menschlich angemessen zu begegnen? Gibt es hierbei Unterschiede je nach Standort?
9. Wie geht es den Insassen an den Standorten mit oder ohne Überbelegung? Ist aufgrund der Dokumentation ein Unterschied bei der Anzahl Konflikten (zwischen Häftlingen oder Häftlingen und Personal) oder bei der Anzahl Massnahmen gegen einzelne Häftlinge zu verzeichnen?
10. Welchen Anteil bei den Ersatzfreiheitsstrafen machen Personen aus, die sich in einer finanziell schwierigen Lage befinden (= zwischen Armutsgrenze gemäss BFS und dem Niveau der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV)?
11. Welchen Anteil bei den Ersatzfreiheitsstrafen machen Personen aus, die unter der Armutsgrenze leben?
12. Welche Strategie hat der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass aktuell und in den kommenden Jahren sämtliche für die Schweiz verbindlichen (menschen-)rechtlichen Leitlinien im Strafvollzug eingehalten werden?

Begründung der Dringlichkeit: Einzelne Gefängnisse sind bereits jetzt überbelegt und die Haftbedingungen sehr prekär. Aufgrund der Hochrechnungen zur Anzahl anstehender Ersatzfreiheitsstrafen ist es dringend angezeigt, eine Analyse zu machen und geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Antwort des Regierungsrates

1. *Was sind die Belegungszahlen in den letzten drei Monaten an den einzelnen Standorten, und welchen Anteil haben die Ersatzfreiheitsstrafen?*

Die Belegungszahlen können aus folgenden Gründen nicht nach der Vollzugsart Ersatzfreiheitsstrafe aufgeschlüsselt werden: Beim Vollzugsantritt wird nur der Vollzugstitel (z.B. Untersuchungshaft, Administrativhaft oder Strafvollzug) erfasst, wobei keine Unterscheidung zwischen Freiheitsstrafe auf Grund eines Urteils oder dem Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen (EFS) infolge umgewandelter Bussen vorgenommen wird. Hinzu kommt, dass oftmals der Vollzug von verschiedenen Urteilen oder EFS in einem Aufenthalt zusammenfallen. Die gefragte statistische Auswertung kann auf Grund der aktuell erfassten Daten nicht gemacht werden.

Die Belegung in den Monaten Oktober, November und Dezember 2024 ist in der untenstehenden Tabelle abgebildet. Die Zahlen können jedoch im Tagesverlauf variieren und es gibt Tage, an denen im Regionalgefängnis Bern bis zu 181 Personen untergebracht sind, was einer Belegung von 143.6 % entspricht:

		Belegung Oktober 24		Belegung November 24		Belegung Dezember 24	
Organisations- einheit	Kapazität (Plätze)	Absolut in Tagen	in %	Absolut in Tagen	in %	Absolut in Tagen	in %
RG Bern	126	4'901	125.5	5'041	133.4	5'140	131.6
RG Biel	44	1'552	113.8	1'540	116.7	1'523	111.7
RG Burgdorf	109	3'713	109.9	3'752	114.7	3'805	112.6
RG Thun	95	3'495	118.7	3'414	119.8	3'449	117.1

2. Welchen Anteil an den Einweisungen machen 2023 und im laufenden Jahr die Ersatzfreiheitsstrafen je Standort aus (prozentual und absolut)?

Wie in Antwort 1 ausgeführt, können die Anteile an Einweisungen nicht beziffert werden.

3. Was sind die Prognosen der Belegungszahlen an den einzelnen Standorten, und welchen Belegungsanteil machen dabei die Ersatzfreiheitsstrafen aus (prozentual und absolut)?

Eine Prognose zum Anteil der Ersatzfreiheitsstrafen ist nicht möglich, da im Voraus nicht bekannt ist, ob dem Aufgebot zum Strafantritt Folge geleistet wird. Weiter ist auch nicht absehbar, wie viele in RIPOL ausgeschriebene Personen mit noch nicht verbüssten Ersatzfreiheitsstrafen aufgegriffen und dem Vollzug zugeführt werden.

4. Wie sehen die Haftbedingungen an den einzelnen Standorten aus, und welche Massnahmen (Umnutzung Räumlichkeiten, Überbelegungen/Zelle usw.) werden gewählt, um bei einer Überbelegung trotzdem die Plätze zu schaffen?

Die Haftbedingungen an den einzelnen Standorten im Kanton Bern variieren je nach Einrichtung, Auslastung und infrastrukturellen Gegebenheiten. Es wird darauf geachtet, dass die Unterbringung den gesetzlichen Standards sowie den menschenrechtlichen Anforderungen entspricht. Der Vollzug der zusätzlichen Ersatzfreiheitsstrafen innerhalb der bestehenden Haftinfrastruktur kann jedoch zu einer Verschlechterung der Haftbedingungen in den Regionalgefängnissen führen. Um bei einer Überbelegung weitere benötigte Plätze zu schaffen, ergreift das Amt für Justizvollzug unterschiedliche Massnahmen. Es werden nach Möglichkeit Zellen mit zusätzlichen doppelstöckigen Betten ausgestattet. Aufgrund der infrastrukturellen Ausstattung des Regionalgefängnisses Burgdorf ergaben sich zudem Möglichkeiten zur Umnutzung und Erweiterung der Kapazitäten durch den Umbau bestehender Arbeitsräume in zusätzliche Zellenräume.

5. Wie geht es dem Personal an den Standorten mit Überbelegung? Gibt es vergleichende Zufriedenheitserhebungen oder Erhebungen zu krankheitsbedingten Ausfällen?

Das Personal ist an allen Gefängnisstandorten bei einer Überbelegung erheblich belastet, sowohl physisch als auch psychisch. Insbesondere der gestiegene Arbeitsaufwand, die erhöhte Konfliktdynamik unter den eingewiesenen Personen sowie die eingeschränkten räumlichen Kapazitäten infolge Verdichtungen, wirken sich belastend auf die tägliche Arbeit der

Mitarbeitenden aus. Die Anzahl Tage Abwesenheit infolge Krankheit hat sich nicht markant verändert.

Gemäss einer Personalbefragung (Prison Research Group, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern) aus dem Jahr 2023 sind die Mitarbeitenden zwar grundsätzlich zufrieden mit ihrer Arbeit, fühlen sich aber im Alltag nicht immer sicher.

6. *Wie gestaltet sich die Personalrekrutierung in den Gefängnissen? Was sind die Anforderungen an Qualifikation, und welcher Anteil an Personal erfüllt diese Anforderungen aktuell nicht?*

Die Personalrekrutierung in den Gefängnissen des Kantons Bern gestaltet sich je nach geografischer Region und spezifischem Fachbereich unterschiedlich. Während die Besetzung der meisten Stellen in der Regel ohne grössere Schwierigkeiten erfolgt, besteht im Fachbereich Gesundheitsdienst nach wie vor ein sehr grosser Mangel an qualifizierten Bewerbenden.

Grundvoraussetzungen für die Einstellung insbesondere in den Bereichen Betreuung, Sicherheit und Agogik sind ein Mindestalter von 25 Jahren, die Verpflichtung, die notwendige Grundausbildung zu absolvieren, der Nachweis einer erfolgreich abgeschlossenen, eidgenössisch anerkannten Berufslehre oder einer äquivalenten Qualifikation, beispielsweise in den Bereichen Verwaltung, Handwerk, Sozialarbeit oder Sicherheitsdienste sowie ein einwandfreier Leumund.

Darüber hinaus ist die gesundheitliche Eignung des Personals von zentraler Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung der physischen und psychischen Anforderungen, die mit der Tätigkeit im Justizvollzug verbunden sind. Hinsichtlich der persönlichen Belastbarkeit und Flexibilität wird im Rekrutierungsprozess eingehend geprüft, ob die Bewerbenden bereit und in der Lage sind, unter den besonderen Bedingungen des Schichtdienstes (24/7-Betrieb an 365 Tagen im Jahr) tätig zu sein. Ebenfalls erforderlich ist eine ausgeprägte Stressresilienz, insbesondere im Umgang mit potenziell gefährlichen Situationen und den daraus resultierenden psychischen Belastungen.

Besonderer Wert wird weiter auf nachgewiesene Kompetenzen im Bereich Kommunikation und Konfliktlösung gelegt, insbesondere im Kontext eines multikulturellen Arbeitsumfelds. Das Personal erfüllt die gestellten Anforderungen.

7. *Wurden die Anforderungen an das Personal in den letzten drei Jahren angepasst? Wenn ja, in welchen Punkten?*

In den letzten Jahren wurde bei der Auswahl des Personals vermehrt Wert auf die Fähigkeit gelegt, dass die Kandidatinnen und Kandidaten in herausfordernden Situationen deeskalierend agieren und eine respektvolle, aber bestimmte und klare Kommunikation aufrechterhalten. Von den Bewerbenden wird zudem ein hohes Mass an Empathie und Respekt erwartet, verbunden mit der Fähigkeit, sich auf die unterschiedlichen Lebenssituationen und kulturellen Hintergründe der Inhaftierten einzustellen.

8. *Wie wird sichergestellt, dass das Personal über das notwendige Grundlagenwissen verfügt, um Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüssen müssen, fachlich und menschlich angemessen zu begegnen? Gibt es hierbei Unterschiede je nach Standort?*

Im Wesentlichen sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachbereichen Aufsicht und Betreuung, im Vollzug sowie in der Agogik aufgrund ihrer umfassenden Aus- und Weiterbildung befähigt, allen eingewiesenen Personen, einschliesslich jener, die eine Ersatzfrei-

heitsstrafe verbüssen, sowohl fachlich als auch menschlich angemessen zu begegnen. Unterschiede nach Standort bestehen keine. Der Ausbildungsprozess beginnt bereits mit dem Eintritt einer neuen Mitarbeiterin oder eines neuen Mitarbeiters in die Institution und erstreckt sich über die gesamte Dauer des Beschäftigungsverhältnisses. Die Aus-, Weiter- und Fortbildung werden vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) in Fribourg sowie von weiteren spezialisierten Ausbildungsinstitutionen angeboten.

9. *Wie geht es den Insassen an den Standorten mit oder ohne Überbelegung? Ist aufgrund der Dokumentation ein Unterschied bei der Anzahl Konflikten (zwischen Häftlingen oder Häftlingen und Personal) oder bei der Anzahl Massnahmen gegen einzelne Häftlinge zu verzeichnen?*

Die Eingewiesenen bringen zunehmend psychische Vorbelastungen mit in den Vollzug. Diese Situation erfährt eine Akzentuierung durch die gegenwärtige Überbelegung, welche für die Eingewiesenen eine zusätzliche Belastung bedeutet. Je weniger individueller Rückzug möglich ist, umso höher ist die Gefahr einer Eskalation bzw. eines Übergriffs.

Die Anzahl Beschwerden im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen ist nach wie vor sehr gering, was auch mit der jeweils kurzen Aufenthaltsdauer zusammenhängt. Was die Disziplinierungen betrifft, kann festgehalten werden, dass diese mit zunehmender Anzahl an Eingewiesenen zahlenmässig ebenfalls verhältnismässig ansteigen.

10. *Welchen Anteil bei den Ersatzfreiheitsstrafen machen Personen aus, die sich in einer finanziell schwierigen Lage befinden (= zwischen Armutsgrenze gemäss BFS und dem Niveau der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV)?*

Das Bundesamt für Statistik (BFS) leitet die Armutsgrenze von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab. Durchschnittlich betrug die Armutsgrenze im Jahr 2022 2'284 Franken im Monat (entspricht 27'408 Franken pro Jahr) für eine Einzelperson und 4'010 Franken (48'120 Franken pro Jahr) für zwei Erwachsene mit zwei Kindern¹. Die jährlichen Ergänzungsleistungen (EL) entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den Einnahmen, die angerechnet werden können.

Bei beiden Konzepten (Armutsgrenze, Ergänzungsleistungs-Niveau) ist die Lebenssituation der jeweiligen Person relevant (Alleinstehend, Ehepaar, Kinder, anrechenbare Ausgaben bei EL), um die gewünschten Werte zu berechnen. Die Auswertung der Daten, die zur Beantwortung des Vorstosses zur Verfügung stehen, stösst dabei im Hinblick auf eine Aussage zu Armuts-Grenze oder EL-Niveau an Grenzen und kann nicht wie von der Interpellantin gewünscht vorgenommen werden. Jedoch können auf Basis von Steuerdaten Angaben zur Verteilung der Personen mit Bussenumwandlung/Antrag auf Ersatzfreiheitsstrafe im Hinblick auf die Einkommens- und Vermögenskategorien gemacht werden². Rückschlüsse über das Erreichen oder Unterschreiten der Armuts- oder EL-Grenze lassen nachfolgende Daten jedoch keine zu, da sich die jeweilige Lebenssituation der betroffenen Personen nicht daraus ableiten lässt.

Im untersuchten Zeitraum von 2020-2024 verteilte sich das Einkommensniveau von Personen mit Bussenumwandlung/Antrag auf Ersatzfreiheitsstrafe wie folgt:

- Unbekanntes Einkommen: 35 % - 40% (nicht alle Personen, die im Kanton Bern eine Busse verursacht haben, sind auch im Kanton Bern steuerpflichtig)

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.html>

² Bei der Auswertung der Daten wurde nicht unterschieden, ob es sich um eine Ermessenstaxation handelt oder nicht. Bei den ausgewiesenen Jahren handelt es sich um das jeweilige Jahr, in welchem die Forderung gestellt, resp. die Busse umgewandelt wurde und nicht um das Steuerjahr.

- Einkommen unter 25'000 Fr.: 39 % - 47%
- Einkommen zwischen 25'001 Franken und 50'000 Franken: 12% - 15%
- Einkommen über 50'000 Franken: 5% - 7 %

Im untersuchten Zeitraum von 2020-2024 verteilte sich das Vermögensniveau von Personen mit Bussenumwandlung/Antrag auf Ersatzfreiheitsstrafe wie folgt:

- Vermögen unbekannt: 35% - 40 %
- Vermögen unter 1000 Franken: 50% - 55%
- Vermögen zwischen 1001 Franken und 25'000 Franken: 6.8% - 8 %
- Vermögen über 25'000 Franken: 1% - 3%

11. Welchen Anteil bei den Ersatzfreiheitsstrafen machen Personen aus, die unter der Armuts-grenze leben?

Diese Frage kann so nicht beantwortet werden. Siehe Antwort auf Frage 10.

Der Regierungsrat verweist darauf, dass Personen, die unter der Armutsgrenze leben, in der Regel Anspruch auf Sozialhilfe haben. In der politischen und medialen Diskussion rund um die Ersatzfreiheitsstrafen wurde teilweise postuliert, dass es sich bei den Ersatzfreiheitsstrafen vor allem um umgewandelte Bussen für Schwarzfahren durch mittellose Personen im Öffentlichen Verkehr (öV) handelt.

Der Regierungsrat hält fest, dass der Kanton den Zugang zum Verkehr für Sozialhilfebezie-hende und weitere armutsbetroffene Personen in hohem Mass sichert. Bei Sozialhilfebezie-henden sind die Verkehrsauslagen (örtlicher Nahverkehr) im Grundbedarf inkludiert. Nötige zusätzliche Mittel für den öV - z.B. im Bereich der Ausbildung oder des Erwerbs - können via die sogenannten «situationsbedingten Leistungen (SIL)» von der Sozialhilfe übernommen werden. Schliesslich finanziert der Kanton ausserhalb der Sozialhilfe u.a. Transportkosten von Menschen mit Behinderungen sowie Seniorinnen und Senioren für Tagesstrukturen, Therapien oder gesellschaftliche Teilhabe mit. Der Anteil dieser Personen an den Ersatzfreiheitsstrafen dürfte im Bereich Verkehr folglich sehr klein sein.

Zudem - wie bereits in der Antwort auf Anfrage 42 der Wintersession 2024 festgehalten³ - hat es im Jahr 2023 schätzungsweise 120 Eingewiesene gegeben, die ausschliesslich wegen «Schwarzfahrens» in Berner Gefängnissen waren. Im Durchschnitt betrug die Strafe 3 Tage. Somit belegten diese Eingewiesenen über das ganze Jahr 2023 gesehen lediglich 1 Gefäng-niszelle im Kanton Bern. Die meisten Personen, die wegen Schwarzfahren verurteilt wurden, wurden noch für weitere Delikte verurteilt. In diesen Fällen kommen noch Bussen aus ande-ren Delikten hinzu, welche ebenfalls in eine Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt werden kön-nen.

12. Welche Strategie hat der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass aktuell und in den kom-menden Jahren sämtliche für die Schweiz verbindlichen (menschen-)rechtlichen Leitlinien im Strafvollzug eingehalten werden?

Die langfristig ausgerichtete «Justizvollzugstrategie 2017 – 2032» wurde 2018 erarbeitet. Kernpunkte der Strategie bilden die Sanierung und Modernisierung der Vollzugseinrichtun-gen, der Umgang mit dem wachsenden Platz- und Raumbedarf im Berner Justizvollzug sowie

³ Beilage-Anfragenantworten-04.12.2024-de

die räumliche Entflechtung von Untersuchungshaft, Strafvollzug und Administrativhaft (Ausschaffungshaft).

In Bezug auf die einzuhaltenden rechtlichen Bestimmungen ist festzuhalten, dass für das AJV das Bundesrecht, die Bestimmungen der kantonalen Justizvollzugsgesetzgebung sowie das Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz vom 5. Mai 2006 über den Vollzug von Strafen und Massnahmen massgebend sind. Weitere konkordatliche Erlasse sowie die Beschlüsse und Empfehlungen von Organen internationaler Organisationen werden als sogenanntes «Softlaw» zur Auslegung herangezogen, wobei keine Rechtsverbindlichkeit besteht.

Verteiler

– Grosser Rat