



Grossratsbeschluss

Datum GR-Sitzung: 8. März 2023
Geschäftsnummer: 2023.SIDAJV.65

Amt für Justizvollzug, Produktgruppe 06.06.9120 Justizvollzug; Nachkredit 2022

1. Gegenstand

Der budgetierte Saldo I der Produktgruppe Justizvollzug von CHF -109'927'025 wird um CHF 5'500'000 (gerundet) überschritten. Der Nachkredit wird mit einem gerundeten Wert beantragt, da sich das vorliegende Zahlenwerk bis zum Abschluss der Konzernversion 3 des Jahresabschlusses 2022 am 17. Februar 2023 aufgrund allfälliger Korrekturen noch verändern kann.

Eine generell tiefere Auslastung der Justizvollzugsanstalten, weniger ausserkantonale Eingewiesene im Verhältnis zu Personen mit Gerichtsurteilen des Kantons Bern sowie mehr Platzierungen in kantonsexternen Institutionen führen zur vorliegenden Saldoüberschreitung.

2. Rechtsgrundlagen

- Artikel 2 und 10 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141)
- Artikel 57 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 160 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3. Kreditsumme und Produktgruppe

3.1 Produktgruppe, für die ein Nachkredit beantragt wird

Produktgruppe Nr. 06.06.9120, Justizvollzug	Beträge in CHF
Voranschlag 2022 (Saldo I)	-109 927 025
Rechnung per 31.12.2022 ¹	-115 276 767
Saldo per 31.12.2022 ¹	5 349 742
Beantragter Nachkredit	-5 500 000
Saldo 2022 nach genehmigtem Nachkredit ¹	-150 258

¹ Stand Konzernversion 1 vom 23.01.2023

3.2 Produktgruppe, in der die Kompensation vorgesehen ist

Produktgruppe Nr. 06.02.9100, Polizei	Beträge in CHF
Voranschlag 2022 (Saldo I)	-377 509 699
Rechnung per 31.12.2022 ¹	-345 114 753
Saldo per 31.12.2022 ¹	-32 394 946
Beantragte Kompensation	5 500 000
Saldo 2022 nach erfolgter Kompensation ¹	-26 894 946

4. Auswirkungen auf die Leistungsrechnung

Die Kompensation in der Produktgruppe Polizei hat keine Auswirkungen auf das Erreichen der Leistungsziele.

Die Kompensation kann in der Produktgruppe Polizei erfolgen, weil aus verschiedenen Gründen der budgetierte Sachaufwand deutlich unterschritten wurde. Dazu beigetragen haben u.a. ein tieferer Betriebs- und Materialverbrauch infolge der restlichen Auswirkungen der Pandemie, generell tiefer ausgefallene Wartungskosten bei Systemen und Gerätschaften sowie tieferen Gebühren. Weiter konnten viele Ersatzbeschaffungen infolge verzögerter weltweiter Lieferketten nicht getätigt werden.

5. Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Die Abweichung zum Voranschlagskredit in der Finanzbuchhaltung beträgt CHF 4'432'657 (Betrag gemäss Konzernversion 1 vom 23. Januar 2023).

6. Begründung

Der Saldo I (Globalbudget) der Produktgruppe Nr. 06.06.9120, Justizvollzug fällt im Vergleich zum Voranschlagskredit um gerundet CHF 5'500'000 höher aus.

Die nachfolgenden Werte basieren auf der Konzernversion 1 des Jahresabschlusses 2022 vom 23. Januar 2023:

Positionen / Beträge in CHF	Voranschlagskredit	Rechnung IST	Abweichung
Erlöse	-65'322'064.60	-60'797'841.01	4'524'223.59
Personalkosten	112'101'693.22	110'095'128.03	-2'006'565.19
Sachkosten	60'272'874.03	63'470'556.04	3'197'682.01
Kalk. Zinsen und Abschreibungen	2'874'522.34	2'508'923.22	-365'599.12
Übrige Kosten	0.00	0.00	0.00
Saldo I (Globalbudget)	109'927'024.99	115'276'766.28	5'349'741.29

Gründe für die Saldoverschlechterung

Auslastung der Justizvollzugsanstalten

Die vier bernischen Justizvollzugsanstalten (Thorberg, Witzwil, St. Johannsen, Hindelbank) wiesen im Jahr 2022 zusammen 529 Vollzugsplätze auf. Insgesamt wurden darin rund 178'000 Vollzugstage geleistet, was einer Auslastung von 92.6% entspricht. Im Vorjahr betrug die Auslastung noch 93.4%, in der Planung für das Jahr 2022 wurde mit einer Auslastung von 95% gerechnet. Die Abnahme in absoluten Zahlen beträgt gegenüber dem Vorjahr knapp 3'000 Tage (2021 rund 181'000 Vollzugstage) und gegenüber dem Planwert (182'000 Vollzugstage) rund 4'000 Tage.

Für die Einweisungen von anderen Kantonen in die bernischen Institutionen wird pro Vollzugstag ein Kostgeld nach den Richtlinien des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz erhoben und diesen in Rechnung gestellt². Die Kostgelder bewegen sich dabei in einer Bandbreite zwischen CHF 161 (Massnahmenvollzug im Wohn- und Arbeitsexternat der JVA St. Johannsen) und CHF 660 (Sicherheitsvollzug A, höchste Sicherheitsstufe der JVA Thorberg und Hindelbank) pro Vollzugstag. Die Kosten für den Vollzug von bernischen Gerichtsurteilen verbleiben beim Kanton Bern und können nicht weiterverrechnet werden.

Da sich im Jahr 2022 deutlich weniger ausserkantonale Eingewiesene im Justizvollzugs befanden als in den Vorjahren und in der Planung aufgrund der Erfahrungswerte budgetiert, konnten weniger Kostgelder weiterverrechnet werden. Die Auslastung der Berner Fälle hat gegenüber dem Vorjahr um rund 6'000 Vollzugstage zugenommen. Die Abnahme bei den ausserkantonalen Einweisungen beträgt rund 9'000 Vollzugstage. Dadurch fielen die Kostgelderträge tiefer aus als geplant. Gegenüber dem Voranschlagswert für 2022 von CHF 59.7 Mio. für die Sachgruppe 42 «Entgelte» resultierte aufgrund der beiden erwähnten Faktoren ein IST-Ertrag von CHF 57.3 Mio., was Mindererträge gegenüber der Planung von CHF 2.4 Mio. bedeutet.

	IST 2021	Plan 2022	IST 2022
Auslastung in %	93.4%	95.0%	92.6%
Vollzugstage insgesamt	180'981	182'294	177'738
<i>davon Kt. BE (nicht verrechenbar)</i>	<i>80'916</i>	<i>72'253</i>	<i>86'591</i>
<i>davon ausserkantonale (verrechenbar)</i>	<i>100'065</i>	<i>110'041</i>	<i>91'147</i>
<i>Anteil Kt. BE in %</i>	<i>45%</i>	<i>40%</i>	<i>49%</i>
<i>Anteil ausserkantonale in %</i>	<i>55%</i>	<i>60%</i>	<i>51%</i>

Auslastung der bernischen Justizvollzugsanstalten

Zunahme externer Straf- und Massnahmenvollzüge

Die durch bernische Gerichte gefällten Urteile für Freiheitsstrafen und Massnahmen werden durch die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des AJV als kantonale Einweisungsbehörde vollzogen. Für den überwiegenden Teil der zu vollziehenden Urteile erfolgt eine Einweisung in eine bernische Institution. In einem Teil der Fälle ist für den Vollzug der Urteile jedoch eine Einweisung in eine nicht durch das AJV geführte Einrichtung notwendig. Als Gründe dafür kommen in Betracht:

- Trennung von Eingewiesenenpopulationen

² s. www.konkordate.ch/kostgeldlisten

- Notwendigkeit einer speziellen Betreuung oder speziellen Sicherheitsstufe zur Sicherstellung des Vollzugs (z. B. im Therapiezentrum «im Schache» SO oder in der geschlossenen und hochsicheren psychiatrisch geführten Massnahnmeneinrichtung Rheinau ZH)
- «Austausch» von Insassen in gleichartigen Einrichtungen (z. B. Austausch zwischen der JVA Thorberg und der JVA Pöschwies ZH); dies z.B. in Fällen von langen Strafen zur Verhinderung von Netzwerken unter langjährigen Insassen
- Vollzug bedingt eine Einrichtung, welche nicht im Angebot des AJV steht, wie z.B. die Stiftung Terra Vecchia zur Suchtbehandlung im Rahmen einer Massnahme.

Für derartige Einweisungen fällt ein Kostgeld entsprechend den Tarifen der jeweiligen Institution an. Die exakte Anzahl an Einweisungen in ausserkantonale Institutionen kann nicht zum Voraus bestimmt werden, zudem ist die Dauer bei einem Teil der Einweisung nicht abschätzbar (z.B. bei angeordneter Verwahrung oder Massnahmen). Aus diesen Gründen muss bei der Finanzplanung auf Erfahrungswerte aus den Vorjahren abgestützt werden. Durch die hohen Kosten pro Vollzugstag bewirken jedoch bereits kleine Veränderungen bei der Anzahl Fälle grosse finanzielle Schwankungen. So hat beispielsweise eine zusätzliche Platzierung im Sicherheitstrakt der Justizvollzugsanstalt Lenzburg jährliche Kosten von rund CHF 240'000 zur Folge. Müssen zwei Fälle mehr im Psychiatriezentrum Rheinau in Zürich vollzogen werden, steigen die Mehrkosten um rund CHF 1.1 Mio. pro Jahr. Das Einhalten des Budgetwertes in diesem Bereich ist somit von unvorhersehbaren Einzelfällen abhängig. Da es sich bei diesen Kosten um eine Umsetzung der gefällten Gerichtsurteile handelt und diese adäquat und den Grundsätzen des Schweizerischen Strafbuches folgend zu vollziehen sind, hat das AJV diesbezüglich keinen Handlungsspielraum.

Im Jahr 2022 fielen wesentlich höhere Kosten für die AJV-externen Straf- und Massnahmenvollzüge an als in der Planung berücksichtigt. Es war eine generelle Zunahme bei den externen Platzierungen zu beobachten, insbesondere aber eine Steigerung bei Einweisungen in die Forensik-Station «Etoine» der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern (UPD). Das AJV rechnet künftig mit einer leicht steigenden Tendenz an externen Platzierungen. Die Forensisch-psychiatrische Spezialstation Etoine ist eine hochspezialisierte Abteilung zur stationären Behandlung inhaftierter Personen insbesondere bei psychiatrischen Notfallinterventionen. Die Verlegungen aus Institutionen des Justizvollzugs auf die Station Etoine sind ärztlich angeordnet und können vom AJV nicht beeinflusst werden. Durch die Fallzunahmen bei den externen Straf- und Massnahmenvollzügen entstanden den Bewährungs- und Vollzugsdiensten (BVD) des AJV im Jahr 2022 Mehraufwände (Sachkosten) gegenüber der Planung von rund CHF 3.6 Mio.

Massnahmen des AJV zur Saldoverbesserung

Aufgrund der sich im Verlaufe des Jahres 2022 abzeichnenden Abweichungen von der Finanzplanung hat die Geschäftsleitung des AJV bereits im August 2022 Massnahmen beschlossen um das Rechnungsergebnis des Jahres 2022 zu verbessern. Die Herausforderung dabei war, dass die beiden auslösenden Faktoren – die Auslastung der eigenen Institutionen sowie die Anzahl externer Platzierungen – nicht steuerbar sind. Beide basieren letztlich auf den gefällten Gerichtsurteilen und dem Vollzug ebendieser. Eine finanzielle Steuerung im AJV ist somit praktisch nur auf der Ausgabenseite möglich, wobei hier ein Gross teil der Ausgaben als gebunden zu betrachten ist. Die Geschäftsleitung AJV hat deshalb den restriktiven Abbau von vorhandenen Zeitguthaben des Personals beschlossen, damit per Jahresende Rückstellungen aufgelöst werden können und der Saldo der Sachgruppe 30 «Personalaufwand» dadurch entlastet wird. Weiter wurden lineare Kürzungen auf Aufwandseite in der Sachgruppe 31 «Sach- und übriger Betriebsaufwand» beschlossen.

Per Jahresende konnten denn auch Rückstellungen für Zeitguthaben des Personals im Umfang von rund CHF 0.8 Mio. aufgelöst werden. Die Sachkosten im AJV wären ohne die vorab erwähnten Mehraufwände der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) ansonsten tiefer ausgefallen als budgetiert. Die Massnahmen des AJV hatten somit eine positive Auswirkung auf das Rechnungsergebnis 2022, reichten aber nicht aus um einen Nachkredit abzuwenden.

Bern, 8. März 2023

Im Namen des Grossen Rates



Martin Schlup
Präsident

Patrick Trees
Generalsekretär