

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 29. Oktober 2014
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2014.POM.633
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB); Versorgung der Eingewiesenen in den Vollzugseinrichtungen des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung mit forensisch-psychiatrischen Diensten (FPD)

Mehrjähriger Verpflichtungskredit 2015 bis 2019 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Grundsätze und Kostenarten in der forensisch-psychiatrischen Versorgung	3
3.1	Klientelbezogene Leistungen	3
3.1.1	Klientelbezogene Spezialleistungen.....	3
3.2	Institutionsbezogene Leistungen.....	3
3.3	Kosten für exemplarische Fallbesprechungen	3
3.4	Spesen	3
3.5	Rechnungsstellung	3
4	Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe	4
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen (massgebende Kreditsumme 2015 - 2019).....	4
5.1	Kostenübersicht und Veränderungen.....	6
6	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	7
7	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
8	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	8



9	Auswirkung bei Nichtrealisierung	8
----------	---	----------

10	Antrag	8
-----------	---------------------	----------

1 Zusammenfassung

Die forensisch-psychiatrische Versorgung der Eingewiesenen in den Vollzugseinrichtungen des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) erfolgt in den Anstalten Thorberg, Witzwil, Hindelbank, in den Regionalgefängnissen und im ambulanten Bereich für die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (SMV) durch den Forensisch-Psychiatrischen Dienst (FPD) der Universität Bern. Bis und mit Ende 2006 wurden die Leistungen aufgrund einzelner Verträge zwischen dem FPD (damals Integrierter Forensisch-Psychiatrischer Dienst [IFPD]) und den einzelnen Vollzugseinrichtungen gegen pauschale Abgeltung erbracht. Seit dem Jahr 2007 besteht eine Vereinbarung¹, mit welcher die Dienstleistungserbringung durch den FPD zugunsten der einzelnen Einrichtungen des Amtes FB einheitlich geregelt wurde. Der Regierungsrat genehmigte die aus dieser Vereinbarung resultierende Abgeltung erstmals für die Jahre 2007 bis 2009 (RRB 0399/2007) und in der Folge mit separaten Beschlüssen für die Jahre 2010 (RRB 0542/2010), 2011 (RRB 0275/2011), 2012 (RRB 0480/2012), 2013 (RRB 1609/2013) und 2014 (RRB 0664/2014).

Zur finanziellen Abgeltung für die Leistungen des FPD für die Jahre 2015 – 2019 legt - basierend auf dem aktuell gültigen Vertrag – der Regierungsrat dem Grossen Rat den vorliegenden, dem fakultativen Referendum zu unterstellenden Kreditbeschluss vor. Damit wird in Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredites die Ausgabenbewilligung für die beschriebenen Ausgaben beantragt.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 30 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20. Juni 1995 (OrG; BSG 152.01)
- Art. 1 und Art. 10 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion vom 18. Oktober 1995 (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 49, 50 Abs. 3 und Art. 52 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0)
- Art. 136, 139 und Art. 146 der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 3. Dezember 2003 (FLV; BSG 621.1)
- Art. 372 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
- Art. 8 ff. und Art. 83 ff des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (SMVG; BSG 341.1)
- Art. 16 ff. und Art. 138 ff der Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Mai 2004 (SMVV; BSG 341.11)

¹ Vereinbarung zwischen POM (FB) und Universität Bern (FPD) vom 28. Februar 2007

- Art. 39, 42 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 und Art. 49a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10)

3 Grundsätze und Kostenarten in der forensisch-psychiatrischen Versorgung

3.1 Klientelbezogene Leistungen

Diese beinhalten die unmittelbare therapeutische Behandlung der Eingewiesenen im Straf- oder Massnahmenvollzug inklusive der Vor- und Nachbehandlung. Diese Leistungen sind individuell zuordenbar und können sowohl deliktsbezogene, als auch störungsbezogene Leistungen beinhalten. Die deliktbezogenen Leistungen sind Bestandteil des eigentlichen Straf- und Massnahmenvollzugs und stellen daher ordentliche Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs nach Artikel 83 Absatz 1 SMVG dar. Als störungsbezogene Leistungen werden therapeutisch notwendige Behandlungen erfasst, die nicht gerichtlich angeordnet sind. Nebst der Behandlung von nicht mit der Tat resp. dem Urteil in Zusammenhang stehenden Krankheitsbildern umfassen diese Leistungen v. a. auch die aus medizinischer Sicht erforderlichen Kriseninterventionen, welche im Zusammenhang mit allen Arten des Freiheitsentzugs anfallen können. Diese Kosten sind als ausserordentliche Kosten zu qualifizieren und können gemäss Artikel 83 Absatz 2 i.V.m. Artikel 85 Absatz 1 SMVG dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt werden.

3.1.1 Klientelbezogene Spezialleistungen

Zu den Spezialleistungen gehören klientelbezogene Informations- und Beratungsgespräche mit dem Gesundheitsdienst sowie weiteren involvierten Betreuungseinheiten in den Institutionen, das Aktenstudium bei Neueintritten und das Führen einer klientelbezogenen Dokumentation mit dem dazugehörigen Berichtswesen.

3.2 Institutionsbezogene Leistungen

Die forensisch-psychiatrische Versorgung setzt neben der individuellen Behandlung einen intensiven Austausch der Fachpersonen des FPD mit den im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Mitarbeitenden voraus. Diese institutionsbezogenen Leistungen können nicht einer individuell bestimmbaren eingewiesenen Person zugeordnet werden.

3.3 Kosten für exemplarische Fallbesprechungen

Die FPD-internen exemplarischen Fallbesprechungen stellen ein spezifisches, für die forensische Arbeit unabdingbares, einzelfallbezogenes Arbeitsmittel dar, welches der Verlaufsbeurteilung sowie der Prognosesicherheit dient.

3.4 Spesen

Diese Position beinhaltet im Wesentlichen die anfallenden Reisespesen der Mitarbeitenden des FPD (Arbeitsort Bern) zu den geografisch dezentral im Kanton angesiedelten Vollzugsinstitutionen des Amtes FB. Gemäss Vereinbarung zwischen der POM und der Universität Bern sind diese Spesen separat auszuweisen und in Rechnung zu stellen.

3.5 Rechnungsstellung

Die Rechnungsstellung für sämtliche Leistungen erfolgt soweit möglich nach TarMed-Grundsätzen. Dies ermöglicht eine Weiterverrechnung eines Teils der Gesamtkosten an die leistungspflichtigen Krankenkassen. Im therapeutischen Gesundheitsbereich existieren bisher

keine Behandlungspauschalen nach SwissDRG (*Swiss Diagnosis Related Groups*, deutsch: diagnosebezogene Fallgruppen), wie diese bei stationären Spitalleistungen seit dem 1.1.2012 in Kraft sind.

Nicht nach TarMed-Grundsätzen abgerechnet werden können die Kosten für exemplarische Fallbesprechungen und die Spesen. Die exemplarischen Fallbesprechungen werden wie folgt vergütet: ([Durchschnittliche Anzahl Ärzte/Jahr à CHF 185] + [Durchschnittliche Anzahl Psychologen-Psychotherapeuten/Jahr à CHF 130] dividiert durch durchschnittliche Anzahl Fachpersonen) mal 1.5 Stunden/Woche mal 42 Arbeitswochen/Jahr.

Die Spesen der eingesetzten Fachpersonen werden entsprechend den kantonalen Bestimmungen abgerechnet.

4 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Es handelt sich um einen mehrjährigen Verpflichtungskredit in Form einer neuen wiederkehrenden Ausgabe gemäss Art. 47 und 48 Abs. 1 Bst. a FLG, welcher in die Kompetenz des Grossen Rates des Kantons Bern fällt und dem fakultativen Referendum untersteht.

Die Ausgabe wird als neu qualifiziert, da im Bereich der störungsbezogenen Leistungen eine gewisse – wenn auch beschränkte – Handlungsfreiheit besteht. Diese therapeutisch zwar notwendigen, nicht aber gerichtlich angeordneten Leistungen könnten eingeschränkt werden. Ein weiterer Handlungsspielraum besteht in der Wahl des Versorgers. Der aktuell gültige Vertrag mit der Universität Bern ist grundsätzlich verhandelbar, oder die Leistungen könnten möglicherweise durch einen anderen Anbieter in der Schweiz erbracht werden.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen (massgebende Kreditsumme 2015 - 2019)

Die bisherigen Erfahrungen aus den Jahren 2007 bis 2014, in welchem Umfang Krankenversicherer und externe Einweiser in Anspruch genommen und inwieweit die Kosten dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt werden können, sind im vorliegenden Beschluss berücksichtigt.

Der Verpflichtungskredit wird gestützt auf das Bruttoprinzip für sämtliche Leistungen beantragt. Gemäss Artikel 45 FLG ist für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis von den Nettobeträgen auszugehen, wenn Beträge Dritter rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind. Artikel 142 Absatz 2 FLV präzisiert das Nettoprinzip dahingehend, dass als „rechtlich verbindlich“ Beiträge gelten, welche betragsmässig hinreichend und abschliessend bestimmbar sind. Das Kriterium „Verbindlichkeit“ gilt somit auch in Bezug auf die Höhe des Beitrages. Bei ungewissen Beiträgen sind die Bruttokosten massgebend. Vorliegend ist zwar sicher, dass gestützt auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) ein Teil der klientelbezogenen Leistungen zurückerstattet wird. Die Höhe dieser Rückerstattung ist aber zum heutigen Zeitpunkt noch unbestimmt, so dass die geschätzten Leistungen nicht von der massgeblichen Kreditsumme abgezogen werden dürfen.

Der Forensisch-Psychiatrische Dienst der Universität Bern erstellt periodisch Rechnungen für klientelbezogene Leistungen, welche nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) abgerechnet werden können. Diese betragen im Jahr 2014 voraussichtlich CHF 1'450'000. In den folgenden Jahren rechnet das zuständige Amt FB mit einer Steigerung von 1,5% pro Jahr,

welche durch das Kostenwachstum im Gesundheitsbereich² und die dadurch zu erwartenden Tarifierungen für die forensisch-psychiatrischen Leistungen zustande kommt.

Nicht nach KVG abrechenbar sind die klientelbezogenen Spezialleistungen (CHF 350'000), die institutionsbezogenen Leistungen (CHF 300'000), die Kosten der exemplarischen Fallbesprechungen (CHF 150'000) und die Spesen (CHF 160'000).

Gestützt auf unsere Erfahrungswerte können davon voraussichtlich rund CHF 400'000 den Krankenversicherern und externen Einweisern in Rechnung gestellt werden. Weitere Kosten von rund CHF 400'000 können gestützt auf Artikel 84 Absatz 2 SMVG dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt werden. Dabei wird berücksichtigt, dass hiervon 50 Prozent (entspricht rund CHF 200'000) vom Kanton getragen werden.

Dem Kanton Bern erwachsen somit jährliche Nettokosten zwischen CHF 1'832'000 (2015) und CHF 1'922'000 (2019) für die forensisch-psychiatrische Versorgung. Diese Werte beruhen auf den Erfahrungen aus der Tätigkeit des FPD in den Jahren 2007 bis 2013 und der erfolgten Weiterverrechnung von Kosten (ausserkantonale Einweiser, Krankenkassen, Gemeinden via Lastenausgleich). Für den beantragten Verpflichtungskredit wird von einem gerundeten **Bruttobetrag** von **CHF 2'522'000** ausgegangen (entspricht Betrag inkl. der weiterverrechenbaren Leistungen).

² Monitoring der Krankenversicherungs-Kostenentwicklung: <http://www.bag.admin.ch/kmt/>

5.1 Kostenübersicht und Veränderungen

	IST-Zahlen	Planung (gerundet)					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Klientelbezogene Spezialleistungen: nicht nach KVG	243'126	350'000	350'000	350'000	350'000	350'000	350'000
Institutionsbezogene Leistungen: nicht nach KVG	314'279	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000	300'000
Exemplarische Fallbesprechungen: nicht nach KVG	127'290	150'000	150'000	150'000	150'000	150'000	150'000
Spesen: nicht nach KVG	153'130	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000	160'000
Zwischentotal	837'825	960'000	960'000	960'000	960'000	960'000	960'000
Klientelbezogene Leistungen: nach KVG	837'594	1'450'000	1'472'000	1'494'000	1'516'000	1'539'000	1'562'000
Bruttobetrag Ausgabenbewilligung	1'675'419	2'410'000	2'432'000	2'454'000	2'476'000	2'499'000	2'522'000
/./ Rückerst. Krankenkassen und ext. Einweiser		400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000
/./ Anteil Lastenausgleich Sozialhilfe (50%)		200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000
Ausgaben zu Lasten Kt. Bern	1'675'419	1'810'000	1'832'000	1'854'000	1'876'000	1'899'000	1'922'000

Die Nettobelastung für das Amt FB für die Versorgung der Eingewiesenen mit Leistungen des FPD (Rückerstattung aus Lastenausgleich Sozialhilfe zu 100% mitberücksichtigt) entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2013 wie folgt:

Jahr 2007	CHF	784'000
Jahr 2008	CHF	1'135'000
Jahr 2009	CHF	1'161'000
Jahr 2010	CHF	1'015'000
Jahr 2011	CHF	1'355'300
Jahr 2012	CHF	1'524'000
Jahr 2013	CHF	1'675'000

Die Zunahme der Kosten für die Versorgung der Eingewiesenen in den Vollzugseinrichtungen des Amtes FB mit forensisch-psychiatrischen Leistungen vom Jahr 2007 zum Jahr 2008 ist damit zu begründen, dass die volle Inanspruchnahme der FPD-Leistungen etwa erst ab dem 2. Quartal 2007 erreicht wurde. Vorher wurden die Leistungen aufgrund einzelner Verträge zwischen dem FPD (damals Integrierter Forensisch-Psychiatrischer Dienst [IFPD]) und den einzelnen Vollzugseinrichtungen gegen pauschale Abgeltung erbracht.

Die Zunahme zwischen den Jahren 2010 und 2012 ist mit dem Beginn des Ausbaus des FPD-Angebots im Zusammenhang mit den neuen Therapieabteilungen in den Anstalten Thorberg und Hindelbank zu begründen, bei welchen 2012 die definitive Inbetriebnahme erfolgte.

Die Kantone wurden gestützt auf Ziffer 4 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 13. Dezember 2002 des StGB verpflichtet, zusätzliche Massnahmenvollzugsplätze für den Vollzug der Massnahmen nach den Artikeln 59 Absatz 3 sowie 64 Absatz 3 StGB zu schaffen.

Mit der Inbetriebnahme der Therapieabteilungen in den Anstalten Thorberg und Hindelbank (seit 2012 verfügen die Anstalten Thorberg über 24 und die Anstalten Hindelbank über 17 speziell eingerichtete Therapieplätze) kann sichergestellt werden, dass die durch die Gerichte angeordneten stationären Massnahmen gesetzeskonform umgesetzt werden. Zur Behandlung dieser Eingewiesenen werden folglich auch mehr Leistungen vom FPD bezogen.

Seit der vollständigen Inbetriebnahme dieser neuen Therapieabteilungen im Verlaufe des Jahres 2012 sind die Kosten auf dem in diesem Beschluss ausgewiesenen Niveau stabil.

6 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Die forensisch-psychiatrische Versorgung der Eingewiesenen in den Vollzugseinrichtungen des Amtes FB führt dazu, dass Gerichtsurteile nach den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuches umgesetzt werden können und dient daher in direkter Weise dem vom Regierungsrat definierten Schwerpunkt „Öffentliche Sicherheit erhöhen“ im Sinne der gesetzten Legislaturziele.

7 Auswirkungen auf die Gemeinden

Dieser Verpflichtungskredit bringt keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden mit sich. Die Gemeinden sind jedoch indirekt über die Gesamtentwicklung des Lastenausgleichs Sozialhilfe betroffen.

8 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Dieser Verpflichtungskredit hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft und Umwelt. Die Gesellschaft ist insofern betroffen, als dass mit dieser Ausgabenbewilligung die gerichtlich angeordneten strafrechtlichen Massnahmen an ausgewiesenen Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug gemäss den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vollzogen werden können. Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Durchführung der therapeutischen Behandlung wird die Rückfälligkeit der Klienten minimiert und werden auch die ansonsten beim fürsorgepflichtigen Gemeinwesen nach dem Vollzug entstehenden Kosten minimiert.

9 Auswirkung bei Nichtrealisierung

Ein Verzicht auf die beantragten Ausgaben hätte zur Folge, dass die Einrichtungen des Amts FB keine Dienstleistungen des FPD mehr in Anspruch nehmen könnten. Dies würde für die Anstalten Thorberg, Hindelbank und Witzwil sowie für die Regionalgefängnisse zu einem Wegfall der heute gewährleisteten forensischen Therapien und Kriseninterventionen führen. Die durch Gerichtsurteil bestimmten Strafen, v. a. aber die Massnahmen könnten nicht mehr adäquat und den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuches folgend, vollzogen werden.

Die forensisch-psychiatrische Behandlung ist wesentlicher Bestandteil im Straf- und Massnahmenvollzug. Insbesondere die deliktbezogenen Leistungen sind unabdingbar, um den Auftrag, gerichtlich angeordnete strafrechtliche Massnahmen zu vollziehen. Im Freiheitsentzug, unabhängig von dessen Art, besteht sodann ein dringendes Bedürfnis nach forensisch-psychiatrischer Versorgung, insbesondere im Rahmen von Kriseninterventionen sowie von Therapien, die durch die einweisende Behörde (ASMV) angeordnet werden.

Da die deliktbezogenen Leistungen gerichtlich Angeordnet werden und das Amt FB hier nur die ausführende Behörde ist, besteht in diesem Bereich kein Handlungsspielraum auf Seiten des Amts FB.

10 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem mehrjährigen Verpflichtungskredit (neue wiederkehrende Ausgabe) in der Höhe von **CHF 2'522'000** für die Jahre 2015 bis 2019 zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf

Auskunftsperson

- Herr Stefan Hirschi, Stv. Amtsvorsteher, Telefon 031 635 60 23