



Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 88/2024
Datum RR-Sitzung: 31. Januar 2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2023.SIDAJV.1305
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Justizvollzug, Produktgruppe 4463000001 Justizvollzug; Nachkredit 2023

1. Gegenstand

Das budgetierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (Globalbudget) der Produktgruppe Justizvollzug von CHF -117'277'431.90 wird um CHF 6'500'000.00 (gerundet) überschritten. Der Nachkredit wird mit einem gerundeten Wert beantragt, da sich das vorliegende Zahlenwerk bis zum Abschluss der Konzernversion 3 des Jahresabschlusses 2023 am 16. Februar 2024 aufgrund allfälliger Korrekturen noch verändern kann.

Mehrkosten bei forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen, die Teuerung sowie höhere Kosten für Platzierungen in kantonsexternen Institutionen führen zur vorliegenden Saldoüberschreitung.

2. Rechtsgrundlagen

- Artikel 2 und 10 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion vom 18. Oktober 1995 (OrV SID; BSG 152.221.141)
- Art. 9 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0)
- Art. 9 der Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHaV; BSG 621.1)

3. Kreditsumme und Produktgruppe

3.1 Auswirkungen auf die Saldi der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung

Produktgruppe Nr. 4463000001, Justizvollzug	Beträge in CHF
Saldo Erfolgsrechnung / Budgetkredit (SOLL) 2023	–117 277 431.90
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung IST 2023 ¹	–123 349 885.16
Nachkredit 2023	–6 500 000.00

3.2 Produktgruppe(n), in der/denen die Kompensation vorgesehen ist

Produktgruppe Nr. 4461000010, Kantonspolizei	Beträge in CHF
--	----------------

¹ Stand Konzernversion 1 vom 19.01.2024

Saldo Erfolgsrechnung / Budgetkredit (SOLL) 2023	-345 455 645.37
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) vor Kompensation	-318 100 263.39
Noch nicht ausgeschöpfter Budgetkredit	-27 355 381.98
Kompensation gemäss aktuellem Antrag	6 500 000.00
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2023 nach erfolgter Kompensation	-20 855 381.98

4. Auswirkungen auf die Leistungen

Die Kompensation in der Produktgruppe Kantonspolizei hat keine Auswirkungen auf das Erreichen der Leistungsziele. Die Kompensation kann in der Produktgruppe Kantonspolizei erfolgen, weil im Jahresdurchschnitt die Sollstellen nicht vollständig besetzt waren und dadurch weniger Personalaufwände angefallen sind.

5. Begründung

In CHF	Budget	Rechnung	Abweichung
Betrieblicher Aufwand	182'306'097.30	193'000'908.66	10'694'811.36
30 Personalaufwand	107'404'611.58	105'307'338.62	-2'097'272.96
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	58'782'271.63	70'882'930.95	12'100'659.32
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	2'551'514.09	1'988'006.85	-563'507.24
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	0.00	0.00	0.00
36 Transferaufwand	13'157'700.00	12'989'536.64	-168'163.36
37 Durchlaufende Beiträge	0.00	0.00	0.00
39 Interne Verrechnungen	410'000.00	1'833'095.60	1'423'095.60
Betrieblicher Ertrag	-64'963'665.40	-69'631'519.41	-4'667'854.01
40 Fiskalertrag	0.00	0.00	0.00
41 Regalien und Konzessionen	0.00	0.00	0.00
42 Entgelte	-52'726'054.10	-51'352'184.63	1'373'869.47
43 Verschiedene Erträge	0.00	-111'474.19	-111'474.19
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierung	0.00	0.00	0.00
46 Transferertrag	-9'941'000.00	-14'192'085.64	-4'251'085.64
47 Durchlaufende Beiträge	0.00	0.00	0.00
49 Interne Verrechnungen	-2'296'611.30	-3'975'774.95	-1'679'163.65
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	117'342'431.90	123'369'389.25	6'026'957.35
34 Finanzaufwand	0.00	-1'442.22	-1'442.22
44 Finanzertrag	-65'000.00	-18'061.87	46'938.13

Ergebnis aus Finanzierung	-65'000.00	-19'504.09	45'495.91
Operatives Ergebnis	117'277'431.90	123'349'885.16	6'072'453.26
38 Ausserordentlicher Aufwand	0.00	0.00	0.00
48 Ausserordentlicher Ertrag	0.00	0.00	0.00
Ausserordentliches Ergebnis	0.00	0.00	0.00
Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (Globalbudget)	117'277'431.90	123'349'885.16	6'072'453.26

Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (Globalbudget) der Produktgruppe 4463000001 Justizvollzug fällt im Vergleich zum Voranschlagskredit um gerundet CHF 6'500'000.00 höher aus. Die aufgeführten Werte basieren auf der Konzernversion 1 des Jahresabschlusses 2023 vom 19. Januar 2024.

Gründe für die Saldoverschlechterung

Versorgung von Eingewiesenen mit forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen in den bernischen Vollzugseinrichtungen

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 besteht sodann ein zwingendes Bedürfnis nach forensisch-psychiatrischer Versorgung im Rahmen von Kriseninterventionen sowie Therapien, die durch die einweisende Behörde (Bewährungs- und Vollzugsdienste BVD oder Gerichte) angeordnet werden. Ohne diese Leistungen könnten die durch Gerichtsurteil bestimmten Strafen, v. a. aber die Massnahmen nicht mehr gesetzeskonform und damit den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuches folgend vollzogen werden. Die forensisch-psychiatrische Versorgung der Eingewiesenen in den Vollzugseinrichtungen erfolgt in den Justizvollzugsanstalten Thorberg, Witzwil, Hindelbank, in den Regionalgefängnissen und im ambulanten Bereich für die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) seit Mitte 2022 durch die Universitären Psychiatrischen Dienste Bern (UPD). Das Massnahmenzentrum St. Johannsen wird in einer Übergangslösung bis Ende 2024 durch die Psychiatrie der Solothurner Spitäler versorgt. Der vormalige langjährige Anbieter, die Forensisch-Psychiatrischen Dienste (FPD) der Universität Bern, hatten den bestehenden Dienstleistungsvertrag im Jahr 2021 gekündigt und auf eine vom AJV durchgeführte öffentliche Ausschreibung gingen keine Angebote von Anbietern ein. Es musste festgestellt werden, dass für diese Leistungen kein Markt vorhanden ist. Die daraufhin mit der UPD erarbeitete Übergangslösung konnte im Jahr 2023 in eine gefestigte institutionalisierte Struktur überführt werden. Auf Basis des neuen Vertragswerks muss für die Versorgung mit jährlichen Gesamtkosten von rund CHF 4.5 bis 5.0 Millionen gerechnet werden. Da für das Jahr 2023 noch die bisherigen tieferen Budgetwerte eingestellt waren, ergibt sich per Jahresende eine Überschreitung von CHF 2.1 Millionen. Für das Budget 2025 wurden die Beträge entsprechend angepasst und in den Planungsprozess eingegeben. Beim Bezug von forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen handelt es sich um gesetzlich vorgeschriebenen oder gerichtlich angeordneten Leistungen. Das AJV hat in dieser Hinsicht keinen Handlungsspielraum. Für die Dienstleistungen wurde im Jahr 2020 letztmals ein mehrjähriger Verpflichtungskredit eingeholt, seit dem Jahr 2022 unterliegen diese Ausgaben jedoch einer Ausnahme gemäss Art. 31 FHav i. V. m. Ziffer 3.3.13 des «Handbuch Rechnungslegung FI» wonach die finanzielle Belegfreigabe durch die berechnigte Person als Ausgabenbewilligung gilt. Ein Zusatzkredit ist somit nicht notwendig.

Teuerung

Die Teuerung in den Bereichen Energie, Verbrauchs- und Betriebsmaterialien sowie bei Lebensmitteln wirkte sich stark auf die Kosten für deren Einkauf aus. Alle Positionen dienen der Abdeckung von Grundbedürfnissen in den Gefängnissen und Anstalten und sind unabdingbar um den gesetzlichen Auftrag des Justizvollzugs erfüllen zu können. Als grundlegend wird sowohl die Elektrizitätsversorgung der Infrastruktur, die Zubereitung von Mahlzeiten oder das Bereitstellen von Materialien für die Arbeiten der Eingewiesenen in den Gewerbebetrieben erachtet. Der mögliche Einfluss des AJV auf die Einkaufspreise ist minimal und künftige Entwicklungen können nur schwer antizipiert werden. Aufgrund dieser Faktoren resultierte bei den erwähnten Positionen ein Mehraufwand gegenüber der Planung von CHF 2.5 Millionen.

Zunahme kantonsexterner 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
- Notwendigkeit einer speziellen Betreuung oder speziellen Sicherheitsstufe zur Sicherstellung des Vollzugs (z.B. Sicherheitsvollzug in einer Integrationsgruppe oder in der psychiatrisch-forensischen Abteilung in der JVA Pöschwies)
- Notwendigkeit eines stationären Vollzugs von gerichtlich angeordneten Massnahmen in einer Psychiatrischen Klinik infolge eines diagnostizierten Krankheitsbildes.
- 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 oder Kliniken für den stationären Massnahmenvollzug 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 in einem Psychiatriezentrum vollzogen werden, betragen die Kosten 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 Strafgesetzbuches folgend zu vollziehen sind, hat das AJV diesbezüglich keinen Handlungsspielraum.

Im Jahr 2023 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 spezialisierte Psychiatriezentren wie beispielsweise 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 oder ähnliche Institutionen 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 2023 Mehraufwände (Sachkosten) gegenüber der Planung von rund CHF 4.7 Millionen.

Massnahmen des AJV zur Saldoverbesserung

Aufgrund der sich im Verlaufe des Jahres 2023 abzeichnenden Abweichungen von der Finanzplanung hat die Geschäftsleitung des AJV bereits im Frühjahr 2023 Massnahmen beschlossen um das Rechnungsergebnis des Jahres 2023 zu verbessern. Die Herausforderung dabei war, dass alle drei auslösenden Faktoren nicht steuerbar sind. Diese basieren letztlich auf den gefällten Gerichtsurteilen und dem Vollzug ebendieser (Grund 1 und 3) respektive im Falle der Teuerung (Grund 2) auf Marktpreisen. Eine finanzielle Steuerung im AJV ist somit praktisch nur auf der Ausgabenseite möglich, wobei hier ein Grossteil der Ausgaben als gebunden zu betrachten ist. Die Geschäftsleitung AJV hat deshalb eine weiterhin restriktive Praxis in Bezug auf vorhandene Zeitguthaben des Personals sowie Zurückhaltung bei Stellenneubesetzungen beschlossen, damit per Jahresende der Saldo der Sachgruppe 30 «Personalaufwand» entlastet wird. Weiter wurde eine Verzichtsplanning im Bereich des Sach- und Betriebsaufwands (Sachgruppe 31) erstellt. Die Sachkosten im AJV wären ohne die vorab erwähnten Mehraufwände dadurch ansonsten unter dem budgetierten Wert gelegen. Die Massnahmen des AJV hatten somit eine positive Auswirkung auf das Rechnungsergebnis 2023 und senkten den Betrag des Nachkredits, reichten aber nicht aus um diesen abzuwenden.

Ausblick 2024

Bei den Faktoren, welche für den Nachkredit verantwortlich sind, handelt es sich nicht um einmalige Ereignisse, sondern um Veränderungen im Umfeld des Justizvollzugs welche auch künftig Herausforderungen darstellen. So steigt das Durchschnittsalter der Eingewiesenen entsprechend dem allgemeinen demografischen Wandel der Gesellschaft stetig und die Personen bleiben aufgrund einer restriktiverer Entlassungspraxis länger inhaftiert². Es ist eine Zunahme von psychischen Krankheiten und Auffälligkeiten in der Normalbevölkerung festzustellen, die sich auch in den Vollzugseinrichtungen bei allen Haftarten deutlich zeigt. In den Justizvollzugsanstalten und Gefängnissen ist eine Zunahme von schwierigen Gefangenen mit psychischen Störungen oder grösseren Auffälligkeiten festzustellen. So sind neben Spezialangeboten im Kleingruppenvollzug mit höheren Betreuungsschlüsseln vor allem auch zusätzliche gesicherte Angebote in den psychiatrischen Kliniken notwendig, um eine rasche Aufnahme zu ermöglichen. Eingewiesene Personen sind somit heute älter, pflegebedürftiger und auch psychisch auffälliger als in der Vergangenheit^{3,4}. Diese Faktoren werden deshalb auch auf das Rechnungsjahr 2024 und die kommenden Jahre entscheidenden Einfluss haben. Das AJV analysiert die Entwicklungen laufend und wird die veränderten Rahmenbedingungen im Finanzplanungsprozess 2024 zum Budget 2025 und Aufgaben- und Finanzplan 2026-2028 berücksichtigen.

² Vgl. «Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung NWI & OSK 2022» Kap. 18.3, www.konkordate.ch/anstaltsplanung

³ Vgl. «Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung NWI & OSK 2022» Kap. 17 und Kap. 19, www.konkordate.ch/anstaltsplanung

⁴ Vgl. Analyse «Ältere und kranke Menschen im Justizvollzug», www.skjv.ch/de/unsere-themen/besondere-beduerfnisse/aeltere-und-kranke-menschen

Im Namen des Regierungsrates



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler
– Grosser Rat