

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 12. März 2014
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: POMBE.1078
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (Amt FB); Baufonds des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz - künftige Finanzierung

Genehmigung der Änderung der Höhe des Baufondsbeitrags des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz

Mehrjähriger Verpflichtungskredit 2013 – 2017 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

	1 Zusammenfassung	2
	2 Rechtsgrundlagen	2
	3 Beschreibung des Geschäfts.....	3
	3.1 Ausgangslage.....	3
	3.2 Grundlagen des Geschäftes	3
	3.3 Unterfinanzierung des konkordatlichen Baufonds	4
	3.4 Ausserordentliche und befristete Beitragserhöhung	4
	3.5 Problemstellung.....	4
	3.6 Positive Wirkung des Konkordats und des Baufonds	5
	3.7 Funktionsweise, Leistungen und Entwicklung des Baufonds	6
	3.8 Massgebende Kreditsumme, Kreditart und Rechnungsjahre	9
	3.9 Regierungsratsbeschluss 1753/2013 vom 18. Dezember 2013	10
	3.10 Geplantes Vorgehen.....	11
	3.11 Auswirkungen bei Nichtrealisierung	11
	4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	12
	5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	12

6	Auswirkungen auf die Gemeinden	12
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	12
8	Antrag.....	12

1 Zusammenfassung

Der Kanton Bern ist seit dem Jahr 2007 Mitglied des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz (nachfolgend Konkordat). Das Konkordat ermöglicht die Führung und Äufnung eines über Kostgeldzuschläge finanzierten Fonds, welcher Beiträge an Bau-, Umbau- und Sanierungsvorhaben der kantonalen Konkordatsinstitutionen ausrichtet (Baufonds). Der Kanton Bern mit seinen insgesamt vier Konkordatsanstalten hat bislang mehr Geld aus dem Fonds erhalten als er einbezahlt hat und so durch den Baufonds profitiert. Es ist davon auszugehen, dass dies auch mittelfristig der Fall sein wird. Entsprechend gross ist das Interesse des Kantons Bern, dass der Baufonds weitergeführt und genutzt werden kann. Nun sieht das Konkordat allerdings eine beitragsmässige Obergrenze vor, die unzweifelhaft nicht mehr genügt, die anstehenden Bau-, Umbau- und Sanierungsvorhaben zu realisieren. Die Konkordatskonferenz hat daher eine Erhöhung des Beitrags beschlossen, was nach Auffassung des Regierungsrates rechtlich sehr heikel ist. Um dem sachlich gerechtfertigten Anliegen der Konkordatskonferenz nachzukommen und um den für den Kanton Bern bedeutsamen Baufonds nicht zu gefährden, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat den vorliegenden, dem fakultativen Referendum zu unterstellenden Kreditbeschluss vor. Damit sollen einerseits die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen werden, dass der Kanton Bern befristet auf fünf Jahre, das heisst für die Jahre 2013 bis 2017, bis maximal doppelt so hohe Beiträge in den Baufonds leisten kann als diejenigen, welche in Artikel 17 Absatz 4 des Konkordats festgelegt sind. Zugleich wird in Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredites die Ausgabenbewilligung für ebendiese Beitragszahlungen beantragt. Es handelt sich mithin um eine Zwischenlösung. Während dieser fünfjährigen Übergangsphase wird die zuständige Polizei- und Militärdirektion bemüht sein, eine Änderung des Konkordats herbeizuführen und so eine ordentliche Rechtsgrundlage für eine zukunftsgerichtete Weiterfinanzierung des Baufonds zu schaffen.

2 Rechtsgrundlagen

- Artikel 372 Absatz 1 und 3, Artikel 377 Absatz 1, 2, 3 und 4, Artikel 378 Absatz 1 und Artikel 380 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
- Artikel 2, 8, 9, 84 Absatz 1 und Artikel 90 des Gesetzes vom 25. Juni 2003 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; BSG 341.1)
- Artikel 16 Ziffer 2, 3, 4 und 5, Artikel 17 Ziffer 1, 2 und 3 der Verordnung vom 5. Mai 2004 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV; BSG 341.11)
- Artikel 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01)
- Artikel 1 und 10 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)

- Artikel 43 ff., 47, 48 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 50 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 136, 139, 146 und Artikel 152 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Grossratsbeschluss (GRB) vom 10. September 2007 betreffend den Beitritt zum Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (BSG 349.1)
- Artikel 17 Absatz 4 des Konkordats der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Der Kanton Bern ist durch Beschluss des Grossen Rates vom 10. September 2007 Mitglied des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz. Die Konkordatskonferenz hat mit Beschluss vom 2. November 2007 die Vereinbarung auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Der Kanton Bern war bereits Mitglied des vorherigen Konkordats über den Vollzug von Strafen und Massnahmen nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch und dem Recht der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz vom 4. März 1959.

Artikel 17 Absatz 4 der Konkordats hält fest, dass die Konkordatskonferenz (bestehend aus je einem Regierungsmitglied der beteiligten Kantone) über Kostgeldzuschläge einen Fonds aufbauen kann, welcher Beiträge an Bau-, Umbau- und Sanierungsvorhaben der kantonalen Konkordatsinstitutionen ausrichtet (Baufonds). Die Baubeiträge werden an das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) ausgerichtet bzw. weitergeleitet. Im Kanton Bern gelten die Anstalten Thorberg, Hindelbank, Witzwil und das Massnahmenzentrum St. Johannsen als Konkordatseinrichtungen.

Die Speisung des Fonds erfolgt über einen vom einweisenden Kanton zu bezahlenden Kostgeldzuschlag von höchstens CHF 5.- pro Tag. Der Höchstbetrag wird nach dem Zürcher Index der Wohnbaukosten indexiert und würde heute angesichts der geringen Teuerung kaum wesentlich höher ausfallen (ca. CHF 5.35). Dieser Baufonds wurde bereits auf den 1. Januar 2002 eingeführt und der Kostgeldzuschlag damals auf CHF 3.- pro Vollzugstag festgelegt. Im früheren Konkordat aus dem Jahre 1959 fand sich dafür allerdings keine gesetzliche Grundlage. Im heute gültigen Konkordat wurde diese geschaffen, und gleichzeitig der Höchstbetrag auf CHF 5.- festgesetzt.

3.2 Grundlagen des Geschäftes

Das konkordatliche Reglement betreffend einen Baufonds und die Ausrichtung von Baubeiträgen an Konkordatsinstitutionen (Stand Juli 2009; nachfolgend: Reglement Baufonds) umschreibt in seiner Ziffer 1.1 den Zweck des Fonds wie folgt: "Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 hat der Bund die Bausubventionen im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges von 50 auf 35 Prozent der beitragsberechtigten Kosten gesenkt. Mit der Errichtung eines Baufonds und der Ausrichtung von Baubeiträgen an die Konkordatsinstitutionen soll die entstandene Finanzierungslücke geschlossen und die Beibehaltung gleicher Kostgelder für Institutionen mit gleichem Leistungsangebot im Konkordatsgebiet sichergestellt werden."

Der Baufonds wird durch einen Zuschlag auf dem Kostgeld pro Belegungstag gespiesen. Grundlage für die massgebenden Belegungstage (Freiheitsstrafen und Massnahmen) sind die Angaben, welche die Konkordatsinstitutionen dem Sekretariat jeweils per Stichtag 30. September für die Vorjahresperiode 1. Oktober bis 30. September melden (Ziffer 2.1 Absatz 2 und 3 Reglement Baufonds).

Der Anspruch auf Baubeiträge wird wie folgt umschrieben: "Anspruch auf Beiträge aus dem Baufonds haben Konkordatskantone welche den Neu-, Aus- und Umbauten einer Konkordatsinstitution vornehmen, sofern und soweit die Bauvorhaben vom Bundesamt für Justiz nach den dort anwendbaren Kriterien als subventionsberechtigt anerkannt werden und für sie der Bedarfsnachweis auf Grund der Anstaltsplanung innerhalb des Konkordates erbracht ist" (Ziffer 3.1 Reglement Baufonds).

3.3 Unterfinanzierung des konkordatlichen Baufonds

Gestützt auf diese Ausgangslage wäre der Kanton Bern mit den heute massgeblichen Finanzkompetenzen an sich in der Lage, die ihn betreffende Einlage in den Baufonds von CHF 920'000.- jährlich mittels regierungsrätlichem, ein- oder mehrjährigem Verpflichtungskredit zu beschliessen. Die Konkordatskonferenz hat nun jedoch am 28. Oktober 2011 in Würdigung der absehbaren Entwicklung des Fondsbestandes festgehalten, es sei mit Blick auf die bei den Mitgliedskantonen in den kommenden Jahren zu erwartenden Bauvorhaben und unter zusätzlicher Berücksichtigung der Planungszahlen des Bundesamtes für Justiz davon auszugehen, dass bis im Jahre 2017 beim heutigen Beitragssatz mit durchschnittlichen Auszahlungsbegehren in der Grössenordnung von ca. CHF 3.5 Mio. pro Jahr gerechnet werden müsse. Es zeichne sich daher ein jährlicher Fehlbetrag von rund CHF 1.7 Mio. ab, was annähernd einer aktuellen Jahreseinnahme (bezogen auf das gesamte Konkordatsgebiet) entspreche. Sollte der vom Kanton Bern ins Auge gefasste Neubau der Anstalten Hindelbank oder die Sanierung am bisherigen Standort realisiert werden, bliebe der Finanzbedarf des Baufonds auch auf längere Sicht noch in der für die kommenden Jahre geschilderten Höhe bestehen.

3.4 Ausserordentliche und befristete Beitragserhöhung

Vor diesem Hintergrund prüfte die Konkordatskonferenz verschiedene Lösungsansätze und beschloss an ihrer Sitzung vom 9. November 2011 schliesslich einen befristeten ausserordentlichen Baufondsbeitrag: Für die Dauer von zehn Jahren soll der Baufondsbeitrag von CHF 5.- auf CHF 10.- angehoben werden. Dabei war sich die Konkordatskonferenz durchaus bewusst, dass eine solche Erhöhungsmöglichkeit im Konkordat selber nirgends vorgesehen und damit rechtlich nicht unbedenklich erscheint, doch hielt sie dafür, es gelte zu bedenken, dass in den Jahren 2002 bis 2007 der damalige Maximalbetrag von CHF 3.- auch ohne explizite Rechtsgrundlage erhoben worden sei, und wenn man der Konkordatskonferenz die Kompetenz eingestehe, die Kostgelder festzusetzen, könnte man auch nach dem Grundsatz "in maiore minus" („im Grösseren / Umfassenden ist immer auch das Kleinere / Begrenztere enthalten“) eine entsprechende Kompetenz für einen solchen ausserordentlichen Beitrag ableiten. Die anderen Konkordatskantone tragen die befristete Beitragserhöhung trotz der heiklen Rechtslage mit.

3.5 Problemstellung

Gemäss Artikel 43 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) setzt jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit sowie eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs voraus. Als Rechts-

grundlage für Ausgaben im Sinne von Artikel 43 gilt gemäss Artikel 44 Absatz 1 FLG ein Rechtssatz (Buchstabe a), ein Volksbeschluss (Buchstabe b) oder ein Beschluss des Grossen Rates, welcher der fakultativen Volksabstimmung untersteht (Buchstabe c). Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe a FLG wird vorliegend insoweit nicht erfüllt, als die neue, wenn auch nur befristet vorgesehene Erhöhung des Beitrags in den Baufonds vom Konkordatswortlaut klar und zweifelsfrei nicht abgedeckt wird. Ebenso wenig liegt ein einschlägiger Volksbeschluss im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe b FLG vor.

Damit fehlt eine ordentliche Rechtsgrundlage selbst für eine befristete Beitragserhöhung. Die unter Ziffer 3.4 zusammenfassend wiedergegebene Begründung der Konkordatskommission überzeugt nicht. Wenn in Artikel 17 Absatz 4 des Strafvollzugskonkordats rechtsatzmässig ein Höchstbetrag ohne Ausnahmemöglichkeiten festgelegt ist, so müsste nach dem Grundsatz der Parallelität der Formen eine Erhöhung korrekterweise mittels Änderung dieser Bestimmung herbeigeführt werden. Einzig gangbarer Weg ist daher eine Anpassung des für die Vollzugspraxis zu eng gefassten Konkordates, auch wenn dies ein kompliziertes und aufwendiges Prozedere nach sich zieht, braucht es dafür doch sowohl einen Beschluss der Konkordatskonferenz wie auch in der Regel (und so auch im Kanton Bern) einen Beschluss der kantonalen Parlamente. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz hat elf Mitgliedskantone.

3.6 Positive Wirkung des Konkordats und des Baufonds

Die Mitgliedschaft des Kantons Bern im Konkordat wirkt sich für den Kanton gleich in mehrfacher Hinsicht positiv aus. Ohne Zugehörigkeit zum Konkordat hätte der Kanton Bern kein Anrecht auf eine Platzierung von Verurteilten in irgendeiner Konkordatsinstitution der Schweiz, auch wenn er angesichts seines vorhandenen Vollzugsangebots kurzfristig nicht vor unlösbarer Vollzugsprobleme gestellt wäre. Es wäre indessen mit einem erheblichen Rückgang von Einweisungen durch andere Konkordatskantone zu rechnen, was eine Unterbelegung der bernischen Vollzugsinstitutionen und somit eine beachtliche Verteuerung der Vollzugskosten für die durch den Kanton Bern beanspruchten Vollzugsplätze zur Folge hätte. Eine andauernde Unterbelegung von Vollzugseinrichtungen könnte mittelfristig eine empfindliche Einschränkung des Vollzugsangebots zur Folge haben. Eine damit verbundene Schliessung einzelner Abteilungen oder gar ganzer Vollzugsinstitutionen hätten den vermehrten „Einkauf“ von ausserkantonalen Leistungen zur Folge. Da dabei wiederum kein Anspruch auf die konkordatlichen Kostgelder geltend gemacht werden könnte, wäre auch hier mit einer Verteuerung der Vollzugskosten zu rechnen. Damit verbunden wäre eine erhebliche Planungsunsicherheit für die Bernischen Vollzugseinrichtungen und ihre Angestellten.

Für die Jahre 2005 bis 2012 hat der Kanton Bern insgesamt CHF 5'322'745.- in den Baufonds einbezahlt. Davon wurden jedoch CHF 2'986'684.- an ausserkantonale Einweisungsbehörden weiterverrechnet, womit über diese acht Jahre ein Betrag von total CHF 2'336'061.- oder durchschnittlich CHF 292'008.- pro Jahr zu Lasten des Kantons Bern verblieben sind. Im gleichen Zeitraum wurden allerdings Bauvorhaben der bernischen Konkordatsanstalten mit Zahlungen im Umfang von CHF 3'290'982.- unterstützt. Dies bedeutet, dass der Kanton Bern seit 2005 insgesamt CHF 954'921.- mehr aus dem Baufonds bezogen als einbezahlt hat. Damit hat der Kanton wesentlich von der Mitgliedschaft im Konkordat und dem konkordatlichen Baufonds profitiert.

3.7 Funktionsweise, Leistungen und Entwicklung des Baufonds

Da die Höhe der Baufonds-Beiträge auf den gesamten Belegungszahlen der Konkordatsanstalten basiert, zahlt der Kanton Bern vergleichsweise hohe Beiträge ein. Da im Vergleich zu anderen Kantonen vom Kanton Bern aber ein vielfältiges Angebot an Vollzugsformen bereitgestellt wird, werden im Kanton Bern anteilmässig viele Strafen und Massnahmen im Auftrag von ausserkantonalen Einweisungsbehörden vollzogen. Dies erlaubt dem Kanton Bern, den einweisenden Kantonen den Kostgeldzuschlag für den Baufonds weiter zu verrechnen. Wie oben beschrieben, werden auf diese Weise jährlich mehr als die Hälfte der Kosten des Baufonds weiterverrechnet. Andererseits werden die Beiträge aus dem Baufonds pro Vollzugsinstitution vergeben. Damit erhalten Kantone mit mehreren Institutionen durchschnittlich mehr Beiträge. Somit sind Kantone, welche viele ausserkantonale Urteile vollstrecken, finanziell bessergestellt.

Vgl. Tabelle 1 „Vergangenheitswerte / IST / Planung“ auf der nächsten Seite.

	Vergangenheitswerte (KOFINA ⁴⁾)										Vergangenheitswerte (FIS)					Planung / Antrag	
	Rechnung 2002 ¹⁾	Rechnung 2003	Rechnung 2004	Rechnung 2005	Rechnung 2006	Rechnung 2007	Rechnung 2008	Rechnung 2009	Rechnung 2010	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2013 ⁵⁾	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015-17	Rechnung 2014/15/16/17
Anzahl Belegungstage	12'1813	158'434	172'846	179'318	175'345	171'822	176'851	179'699	178'921	178'075	177'732	177'764	177'764	177'764	177'764	Erhebung Okt. 2014/15/16/17	2014/15/16/17
Grundlage	Belegungstage vom 1.10. des Vorjahres bis 30.9. des aktuellen Jahres																
Anteil ausserkantonal	n/a	n/a	n/a	42%	47%	52%	54%	63%	55%	56%	71%	59%	59%	59%	61%		
Kostgeld-Zuschlag	CHF 3.-/Tag ²⁾	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 3.-/Tag	CHF 5.-/Tag	CHF 5.-/Tag	CHF 5.-/Tag	CHF 5.-/Tag	CHF 10.-/Tag	CHF 10.-/Tag	CHF 10.-/Tag	CHF 10.-/Tag	CHF 10.-/Tag
Zahlungen an den Baufonds	CHF 363'326	CHF 475'302	CHF 518'538	CHF 537'954	CHF 526'035	CHF 515'466	CHF 530'553	CHF 539'097	CHF 894'605	CHF 890'375	CHF 888'660	CHF 888'820	CHF 1'777'640	CHF 1'777'640	CHF 1'777'640	CHF 1'976'400	CHF 1'976'400
Kto. 361000																	
Rückflüsse v. ausserkantonalen Einw eisern	n/a	n/a	n/a	CHF 227'372	CHF 245'859	CHF 267'125	CHF 284'699	CHF 342'178	CHF 491'611	CHF 500'885	CHF 626'955	CHF 1'041'290 ³⁾	CHF 1'041'290	CHF 1'041'290	CHF 1'041'290	CHF 1'202'566	CHF 1'202'566
Nettokosten Kl. BE				CHF 310'582	CHF 280'176	CHF 248'341	CHF 245'854	CHF 196'919	CHF 402'994	CHF 389'490	CHF 261'705		CHF 736'350	CHF 736'350	CHF 736'350	CHF 773'834	CHF 773'834
Leistungen des Baufonds an Einrichtungen des Kantons Bern		CHF 2'167'749	CHF 2'528'865	CHF 389'241	CHF 227'239	CHF 226'677		CHF 770'250	CHF 205'441	CHF 1'242'923	CHF 229'211					CHF 1'393'950 (s. Tabelle 2)	CHF 1'393'950 (s. Tabelle 2)
Total				CHF -78'659	CHF 52'937	CHF 21'664	CHF 245'854	CHF -573'331	CHF 197'553	CHF -853'433	CHF 32'494						

Tabelle 1: Vergangenheitswerte / IST / Planung

- 1) Da der Baufonds per 1.1.2002 eingeführt wurde, sind in diesem Jahr nur die Belegungstage 1.1.2002 (anstatt 1.10. des Vorjahres) bis 30.9.2002 massgebend. Dies reduziert den Beitrag gegenüber einem vollen Jahr um 1/4
- 2) Im Einführungsjahr teilweise reduzierter Kostgeldzuschlag bei Wohn- und Arbeitsexternat
- 3) Verrechnung von CHF 10.- pro Hafttag, diese müssten bei Ablehnung des Geschäfts den einweisenden Kantonen zur Hälfte zurückerstattet werden (s. Kap. 6).
- 4) Mit der Einführung des Finanzinformationssystems (FIS) per 2005 wurde das alte Buchhaltungssystem KOFINA abgelöst. Aus diesem Grund sind für die Jahre 2002 bis 2004 die Rückflüsse von ausserkantonalen Einweisungsbehörden, das heisst die Baufondsbeiträge für Eingewiesene aus anderen Kantonen, deren Straf- oder Massnahmenvollzug in Institutionen des Kantons Bern stattfindet, mit dem neuen System FIS nicht mehr in Erfahrung zu bringen.
- 5) Variante 2013 mit Baufondsbeitrag CHF 10.-

Seit der Schaffung des Baufonds wurden zu Gunsten der vier Berner Konkordatseinrichtungen folgende Beträge ausbezahlt (via AGG) oder provisorisch zugesichert:

	Total Auszahlung pro Jahr		Anstalt / Vorhaben	Auszahlung nach Schlussabrechnung Betrag in CHF	Prov. Zusicherung in CHF aufgrund eines Projekts bzw. angemeldeten Projekts
	Jahr	Auszahlung in CHF			
Ausbezahlt	2003	216'749	Massnahmenzentrum St. Johannsen / Einbau der Beobachtungs- und Triagestation	216'749	
	2004	252'865	Massnahmenzentrum St. Johannsen / Teilneubau Heizungsanlage	252'865	
	2005	389'241	Anstalten Thorberg / Einrichtung Notstromanlage	389'241	
	2006	227'239	Anstalten Hindelbank / Sanierung Parkplatz, Aussenraum, Unterstand, Gärtnerei	94'450	
			Anstalten Hindelbank / Beschäftigungsräume im Steinhof	59'100	
			Massnahmenzentrum St. Johannsen / Zellenrufanlage, Schliessanlage	73'689	
	2007	226'677	Anstalten Hindelbank / Umbau und Sanierung Integrationsabteilung	226'677	
	2009	770'250	Massnahmenzentrum St. Johannsen / Ladeneinbau und Umbau Pferdestall	199'500	
			Anstalten Witzwil / Sanierung Wirtschaftsgebäude	570'750	
	2010	205'441	Anstalten Witzwil / Wohngruppenküchen, Neubau Maschinenhalle und Umbau Pferdestall	205'441	
	2011	1'242'923	Anstalten Thorberg / Umnutzung und Ausbau Kornhaus	498'301	
			Anstalten Witzwil / Neubau Eintrittsabteilung	330'438	
			Anstalten Thorberg / Ersatz Wärmeversorgung	283'135	
			Anstalten Thorberg / Einbau Therapieabteilung	57'747	
Anstalten Witzwil / Erneuerung Schliessanlage			73'302		
2012	229'211	Anstalten Hindelbank / Sanierung Waschwerk	229'211		
Zugesichert	ab 2014	1'393'950	Anstalten Thorberg / Verbesserung sicherheitstechnische Anlagen		282'900
			Anstalten Witzwil / Sanierung Erlenhof		94'350
			Anstalten Witzwil / Perimeterschutz		330'750
			Anstalten Witzwil / Sanierung Obstweg 58		47'100
			Anstalten Witzwil / Erhöhung Sicherheit Loge und Haupteingang		152'700
			Massnahmenzentrum St. Johannsen / Schutzkonzept Teilprojekt 2		422'550
			Anstalten Witzwil / Anschluss an ARA		63'600
		Total	3'760'596	1'393'950	

Tabelle 2: Leistungen des konkordatlichen Baufonds an Einrichtungen des Kantons Bern

Im Rahmen der Anstaltsplanung des Konkordates werden periodisch mutmassliche zukünftige Auszahlungsbegehren erhoben. Dabei hat der Kanton Bern Auszahlungsbegehren von insgesamt CHF 21'618'200.- für Projekte angemeldet, welche in den kommenden Jahren ausgeführt werden sollen. Diese gestalten sich wie folgt:

Anstalt / Vorhaben	Betrag in CHF
Massnahmenzentrum St. Johannsen / Diverse Teilprojekte	142'200
Massnahmenzentrum St. Johannsen / Einbau WG Langzeitaufenthalter	300'000
Anstalten Thorberg / Haus A, Gesamtstrategie	900'000
Anstalten Witzwil / Vision 120	6'250'000
Anstalten Hindelbank / Sanierung, ev. Neubau	12'750'000
Massnahmenzentrum St. Johannsen / Gesamtstrategie	1'276'000
TOTAL Ankündigungen	21'618'200

Tabelle 3: Voraussichtliche künftige Auszahlungsbegehren

3.8 Massgebende Kreditsumme, Kreditart und Rechnungsjahre

Die massgebenden Belegungstage für die Berechnung des Beitrages 2013 an den Baufonds beziehen sich auf den Erhebungszeitraum vom 01.10.2012 bis 30.09.2013 und belaufen sich auf 177'764 Tage. Die im Jahr 2013 anfallenden Kosten für den Beitrag an den Baufonds des Strafvollzugskonkordats belaufen sich damit auf CHF 1'777'640.-.

An der Konkordatskonferenz vom 28. Oktober 2011 wurde mit der "Anstaltsplanung 2011" beschlossen, wie viele Konkordatsplätze von welcher Vollzugseinrichtung angeboten werden. Das Angebot der bernischen Konkordatsanstalten ist dabei wie folgt festgehalten worden:

Anstalt	Angebot an Konkordatshaftplätzen
Anstalten Hindelbank	107
Anstalten Thorberg	180
Anstalten Witzwil	146
Massnahmenzentrum St. Johannsen	80
Total	513

Tabelle 4: Konkordatshaftplätze pro Institution

Da die konkordatliche Anstaltsplanung über einen Zeitraum von fünf Jahren zum heutigen Zeitpunkt sehr offen ist, wird für die Berechnung der Beiträge der Jahre 2014 bis 2017 von 540 bernischen Konkordatsplätzen ausgegangen. Demzufolge sind pro Jahr maximal 197'640 Belegungstage möglich (540 Plätze x 366 Tage bei einem Schaltjahr). Daraus resultiert ein theoretischer Höchstbeitrag des Kantons Bern an den Baufonds im Umfang von **CHF 1'976'400.-** (Anzahl Belegungstage x CHF 10.-).

Vorliegend wird ein mehrjähriger Verpflichtungskredit für eine neue, wiederkehrende Ausgabe für die Jahre 2013 bis 2017 in der Höhe von CHF 1'976'400.- beantragt.

Der Regierungsrat verzichtet in diesem Fall ausnahmsweise auf eine Antragstellung nach dem Nettoprinzip, also auf eine frankenmässige Aufteilung resp. Ausscheidung des reinen

Anteils des Kantons Bern (herrührend aus Aufenthaltstagen für den Vollzug von Urteilen der Berner Gerichte) und des durch ausserkantonale Einweisungsbehörden finanzierten Anteils (Weiterverrechnung des Kostgeldzuschlags durch Fakturierung an den einweisenden Kanton) mit folgender Begründung: Mit jeder Einweisung zum Vollzug in eine bernische Konkordateinrichtung kann sich die Aufteilung der Baufondsbeiträge verändern, je nachdem, ob ein frei werdender Vollzugsplatz durch eine Einweisung der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug des Amtes FB oder durch eine Einweisung einer ausserkantonalen Vollzugsbehörde belegt wird. Der genaue Betrag an den Baufonds resp. dessen Aufteilung kann also im Voraus nicht exakt ermittelt werden. Zwischen den Berner Konkordateinrichtungen ist der Anteil der Einweisungen aus dem Kanton Bern sehr unterschiedlich, was in nachfolgender Tabelle für das Jahr 2012 hervorgeht.

Anstalt	Einweisungen aus dem Kt. Bern in Prozent
Anstalten Hindelbank	11
Anstalten Thorberg	51
Anstalten Witzwil	66
Massnahmenzentrum St. Johannsen	18

Tabelle 5: Anteil der Einweisungen aus dem Kanton Bern

Aufgrund der für das Berechnungsjahr 2012/2013 ermittelten Belegungstage hat sich gezeigt, dass vom Baufondsbeitrag in der Höhe von CHF 1'777'640.- tatsächlich der Betrag von CHF 736'350.- (41%) zu Lasten des Kantons Bern anfällt.

Für die kommenden Jahre wird von einem ähnlichen Verhältnis zwischen bernischen und ausserkantonalen Eingewiesenen ausgegangen. Der Anteil an ausserkantonal Eingewiesenen in den bernischen Vollzugseinrichtungen hat über die letzten fünf Jahre gesehen durchschnittlich 61% betragen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass vom theoretisch möglichen Höchstbeitrag an den Baufonds von CHF 1'976'400.- voraussichtlich rund 39 Prozent (CHF 770'796.-) zu Lasten des Kantons Bern anfallen werden. Voraussichtlich rund 61 Prozent (CHF 1'205'604.-) der beantragten Summe werden dem Kanton Bern durch die Weiterverrechnung des konkordatisch festgelegten Zuschlags an die Einweiserkantone wieder zufließen.

3.9 Regierungsratsbeschluss 1753/2013 vom 18. Dezember 2013

Der Kanton Bern hat nach den vorstehenden Ausführungen ein erhebliches Interesse daran, seinen Verpflichtungen gegenüber dem Konkordat wie aber auch den tatsächlichen Bedürfnissen des Konkordats ordnungsgemäss und zeitgerecht nachzukommen. Dabei sind selbstverständlich die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Der Regierungsrat hat daher auf Antrag der zuständigen Polizei- und Militärdirektion (POM) im Dezember 2013 entschieden, den Beitrag für den Baufonds für das Jahr 2013 gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen mit dem begrenzten Beitragssatz von CHF 5.- auf dem Kostgeld pro Belegungstag auszulösen. Der regierungsrätliche Kreditbeschluss (RRB 1753/2013) belief sich auf CHF 888'820.-. Bei der Eröffnung dieses Beschlusses bzw. bei der Geldüberweisung ist der Konkordatskonferenz mittels Begleitbrief (s. Beilagen) dargelegt worden, dass der Kanton Bern mit Blick auf die in Artikel 17 Absatz 4 des Konkordats festgelegte Maximalhöhe heute keine Möglichkeit sieht, den erhöhten Beitragssatz ohne Einbezug des Grossen Rates zu leisten. Gleichzeitig ist die Konkordatskonferenz darüber orientiert worden, dass der Regierungsrat

prüfe, dem Grossen Rat für die nächsten Jahre einen Verpflichtungskredit in neuer Höhe zu beantragen. Darüber zu befinden liege aber ausschliesslich am Grossen Rat, wie auch der Entscheid darüber, ab wann der Beitrag in neuer Höhe erfolgen könne. In eigener Kompetenz bestünden für den Regierungsrat keinerlei weitere Handlungsmöglichkeiten.

3.10 Geplantes Vorgehen

Mit dem vorliegenden Kreditbeschluss soll die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass der Kanton Bern dem Konkordat befristet auf fünf Jahre, das heisst für die Jahre 2013 bis 2017, bis maximal doppelt so hohe Beiträge in den Baufonds leisten kann als diejenigen, welche in Artikel 17 Absatz 4 des Konkordats festgelegt sind. Zugleich wird in Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredites die Ausgabenbewilligung für ebendiese Beitragszahlungen beantragt. Es handelt sich mithin um eine Zwischenlösung. Während dieser fünfjährigen Übergangsphase wird die zuständige Polizei- und Militärdirektion bemüht sein, eine Änderung des Konkordats herbeizuführen und so eine ordentliche Rechtsgrundlage für eine zukunftsgerichtete Weiterfinanzierung des Baufonds zu schaffen. Die nötigen Schritte wurden bereits eingeleitet: Konkret wurde die Konkordatskonferenz ersucht, in der Frühjahresversammlung 2014 über eine Änderung des Konkordates zu befinden. Mit der fünfjährigen Übergangsphase dürfte die notwendige Finanzierung des Baufonds während des gesamten Prozesses der Konkordatsänderung sichergestellt sein. Der Kanton Bern würde damit die Voraussetzungen schaffen, den für ihn bedeutungsvollen Baufonds mit den für die Zukunft notwendigen höheren Beiträgen weiterhin zu finanzieren. Damit würde die Existenz des Baufonds gesichert, wovon insbesondere auch die vier Konkordatsanstalten im Kanton Bern profitieren würden.

3.11 Auswirkungen bei Nichtrealisierung

Eine Ablehnung der vorliegenden Vorlage hätte erhebliche negative Auswirkungen:

Der Kanton Bern, resp. das für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB), könnte die von der Konkordatskonferenz an der Sitzung vom 9. November 2011 beschlossene vorübergehende Beitragserhöhung nicht mittragen. Dies im Gegensatz zu den anderen Konkordatskantonen. Unterschiedliche Beitragssätze wären indes weder politisch noch praktisch tragbar. Letztendlich würde die Verweigerung der Beitragserhöhung entweder zu einem Ausschluss des Kantons Bern aus dem Strafvollzugskonkordat führen oder der Baufonds würde als Ganzes aufgelöst.

In beiden Fällen würden keine Mittel mehr aus dem Baufonds zugunsten von Bauvorhaben der vier bernischen Konkordatseinrichtungen gesprochen werden können. Damit müsste der Kanton Bern sämtliche bereits geplanten sowie künftigen Bauvorhaben selbständig aus eigenen Mitteln und den Zuschüssen des Bundes bestreiten. Die in Kapitel 3.7 aufgezeigten provisorischen Zusicherungen und die Beiträge an die angemeldeten mutmasslichen künftigen Auszahlungsbegehren würden dem Kanton nicht zufließen.

Käme es gar zu einem Ausschluss aus dem Konkordat, wäre der Kanton Bern Schweiz weit der einzige Kanton ohne Zugehörigkeit zu einem Strafvollzugskonkordat und hätte kein Anrecht mehr auf Platzierungen von Verurteilten in den ausserkantonalen Konkordatsinstitutionen. Ohne ausserkantonale Einweisungen könnten nicht mehr alle Strafen und Massnahmen adäquat und nach den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vollzogen werden. Insbesondere Plätze zum Vollzug von Massnahmen an psychisch kranken oder abnormen Straftätern in geschlossenen und hochsicheren Einrichtungen wie dem Therapiezentrum "Im Schache" SO oder der Klinik für forensische Psychiatrie des Psychiatriezentrums Rheinau

ZH könnten nicht mehr, oder nur zu Preisen ausserhalb der konkordatlich festgelegten Kostgeldlisten, genutzt werden (vgl. auch RRB 1135/2013, "Straf- und Massnahmenvollzug in FB-externen Vollzugseinrichtungen"). Es wäre mit einem erheblichen Rückgang von Einweisungen durch andere Konkordatskantone zu rechnen, was eine Unterbelegung der bernischen Vollzugsinstitutionen und somit eine beachtliche Verteuerung der Vollzugskosten zur Folge hätte. Eine andauernde Unterbelegung von Vollzugseinrichtungen könnte mittelfristig eine empfindliche Einschränkung des Vollzugsangebots zur Folge haben. Eine damit verbundene Schliessung einzelner Abteilungen oder gar ganzer Vollzugsinstitutionen würde zum vermehrten „Einkauf“ von ausserkantonalen Leistungen zwingen. Da dabei wiederum kein Anspruch auf die konkordatlichen Kostgelder geltend gemacht werden könnte, wäre auch hier mit einer Verteuerung der Vollzugskosten zu rechnen.

Die den ausserkantonalen Einweisungsbehörden für den Baufonds verrechneten Kostgeldzuschläge des Jahres 2013 in der Höhe von CHF 10.- pro Hafttag müssten zur Hälfte (Kostgeldzuschlag nur CHF 5.- statt CHF 10.-) zurückerstattet werden. Dies würde 3'637 Rückzahlungen mit einer Gesamtsumme von CHF 520'645.- nach sich ziehen. Für das laufende Jahr 2014 müssten die bisher monatlich verrechneten, erhöhten Kostgeldzuschläge ebenfalls ganz oder teilweise zurückerstattet werden. Der administrative Aufwand wäre erheblich.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der Baufonds trägt einen wesentlichen Teil zur Planbarkeit und Realisierung von Bauvorhaben im Straf- und Massnahmenvollzug bei. Solche Bauvorhaben und eine gesicherte Vollzugsplanung dienen auf direkter und indirekter Weise dem vom Regierungsrat definierten Schwerpunkt „Öffentliche Sicherheit erhöhen“.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Es wird ein mehrjähriger Verpflichtungskredit für eine neue, wiederkehrende Ausgabe für die Jahre 2013 bis 2017 in der Höhe von CHF 1'976'400.- beantragt. Davon würden bei gleichbleibenden Berechnungsfaktoren knapp 60 Prozent durch Weiterverrechnung an ausserkantonale Einweisungsbehörden wieder an den Kanton Bern zurückfliessen. Darüber hinaus ist kurz- und mittelfristig davon auszugehen, dass die vier bernischen Konkordatsanstalten weiterhin höhere Zuschüsse an ihre Bauvorhaben erhalten werden, als der Kanton Bern in den Baufonds einzahlt.

Der Kreditbeschluss zieht keine personellen oder anderweitigen Konsequenzen nach sich.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden werden durch die Vorlage nicht tangiert.

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Es sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erblicken.

8 Antrag

Das grosse Interesse des Kantons Bern an einer Sicherung der Teilnahme an der Finanzierung des konkordatlichen Baufonds lässt es als angezeigt erscheinen, dem Grossen Rat zu beantragen, mittels vorliegendem, dem fakultativen Referendum zu unterstellenden Grossratsbeschluss die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass der Kanton Bern dem Konkordat

befristet auf fünf Jahre, also vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2017, bis maximal doppelt so hohe Beiträge als in Artikel 17 Absatz 4 des Konkordats festgehalten in den Baufonds leistet.

Ausserdem beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem mehrjährigen Verpflichtungskredit (neue wiederkehrende Ausgabe) für die Jahre 2013 – 2017 zur Erfüllung der Verpflichtungen des Kantons Bern gegenüber dem Baufonds des Strafvollzugskonkordats in der Höhe vom CHF 1'777'640.- für das Jahr 2013 und CHF 1'976'400 für die Jahre 2014 – 2017 zuzustimmen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Kreditgeschäft zuzustimmen.