



Grossratsbeschluss

Datum GR-Sitzung: 11. März 2025
Geschäftsnummer: 2025.SIDAJV.65

Amt für Justizvollzug (AJV), Produktgruppe "Justizvollzug" (PG 4463000001). Nachkredit 2024

1. Gegenstand

Das budgetierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (Globalbudget) der Produktgruppe Justizvollzug von CHF -126 151 056 wird um CHF 8.9 Millionen (gerundet) überschritten. Der Nachkredit wird mit einem gerundeten Wert beantragt, da sich das vorliegende Zahlenwerk bis zum Abschluss der Konzernversion 3 des Jahresabschlusses 2024 am 19. Februar 2025 aufgrund allfälliger Korrekturen noch verändern kann. Nachfolgende Effekte führen zur erwähnten Saldoüberschreitung.

Der gesteigerte Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen in den Regionalgefängnissen des Kantons Bern und den damit verbundenen zusätzlichen Personalkosten haben eine negative Auswirkung auf den Saldo. Der Kanton Bern hat per Januar 2023 sein Informatiksystem für das Finanz- und Rechnungswesen auf ein ERP-System (SAP) umgestellt. Dabei kam es zu verschiedenen Problemen bei der Schnittstelle zum kantonalen Bussensystem der Justiz. So konnten insbesondere bis Anfang Dezember 2023 keine automatischen Mahnläufe für Bussenforderungen durchgeführt werden. Dies führte zu einer Verzögerung der Anträge zur Umwandlung von Bussen und Geldstrafen in Ersatzfreiheitsstrafen. In der Folge mussten in der zweiten Jahreshälfte 2024 überdurchschnittlich viele Personen zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen aufgeboten werden.

Zudem mussten im Jahr 2024 deutlich mehr Strafen und Untersuchungs- und Sicherheitshafttage vollzogen werden. Dies führte nebst einer höheren Auslastung der kantonseigenen Vollzugseinrichtungen (Steigerung von 18'500 Vollzugstagen im 2024) auch zu einem deutlichen Anstieg an AJV-externen Platzierungen im Normalvollzug sowie im Massnahmenvollzug. Diese zusätzlichen externen Platzierungen waren nicht budgetiert.

Im Bereich der forensisch-psychiatrischen Leistungen führten zwei hauptsächliche Entwicklungen zu einer Kostensteigerung. Diese gestiegene Anzahl Einweisungen in für den Massnahmenvollzug spezialisierten Vollzugseinrichtungen (u.a. forensische Kliniken und Heime) führten zu einem erheblichen Kostenwachstum. Zudem führte der neue Vertrag mit den Universitären Psychiatrischen Diensten (UPD) aus dem Jahr 2024 zu erwarteten Mehrkosten. Die zukünftigen Kosten für die Versorgung durch die UPD sind ab dem Budgetjahr 2025 vollständig im Budget sowie im Aufgaben- und Finanzplan eingestellt.

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) 2024	–126'151'055.87
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung IST 2024 ¹	–134'903'047.60
Nachkredit 2024	–8'900'000.00

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

Produktgruppe Nr. 4462000001, Strassenverkehr und Schifffahrt	Beträge in CHF
Saldo Erfolgsrechnung / Budgetkredit (SOLL) 2024	294'223'566.17
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 vor Kompensation	297'830'188.68
Noch nicht ausgeschöpfter Budgetkredit	3'606'622.51
Kompensation gemäss aktuellem Antrag	1'900'000.00
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 nach erfolgter Kompensation	295'930'188.68

Produktgruppe Nr. 4464010000, Bevölkerungsdienste	Beträge in CHF
Saldo Erfolgsrechnung / Budgetkredit (SOLL) 2024	–21 960 652.75
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 vor Kompensation	–16'942'727.72
Noch nicht ausgeschöpfter Budgetkredit	–5'017'925.03
Kompensation gemäss aktuellem Antrag	5'000'000.00
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 nach erfolgter Kompensation	–21'942'727.72

Produktgruppe Nr. 4465100001, Bevölkerungsschutz, Sport und Militär	Beträge in CHF
Saldo Erfolgsrechnung / Budgetkredit (SOLL) 2024	–7'512'818.06
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 vor Kompensation	–5'497'721.81
Noch nicht ausgeschöpfter Budgetkredit	–2'015'096.25
Kompensation gemäss aktuellem Antrag	2'000'000.00
Saldo Erfolgsrechnung / Rechnung (IST) 2024 nach erfolgter Kompensation	–7'497'721.81

4. Auswirkungen auf die Leistungen

Die Kompensation in den Produktgruppen «Strassenverkehr und Schifffahrt», «Bevölkerungsdienste» und «Bevölkerungsschutz, Sport und Militär» hat keine negativen Auswirkungen auf das Erreichen der

¹ Stand Konzernversion 1 vom 22.01.2025

Leistungsziele. Die Kompensation kann in den Produktgruppen erfolgen, weil die budgetierten Aufwände nicht vollständig ausgeschöpft wurden und gegenüber dem Budget Mehrerträge resultierten.

5. Begründung

<i>In CHF</i>	Budget	Rechnung	Abweichung
Betrieblicher Aufwand	194'277'559.72	207'592'160.90	13'314'601.18
30 Personalaufwand	109'053'593.30	109'137'384.05	83'790.75
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	67'542'429.96	81'346'025.64	13'803'595.68
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	2'264'536.46	2'094'468.28	-170'068.18
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	0.00	0.00	0.00
36 Transferaufwand	14'442'500.00	13'822'252.95	-620'247.05
37 Durchlaufende Beiträge	0.00	0.00	0.00
39 Interne Verrechnungen	974'500.00	1'192'029.98	217'529.98
Betrieblicher Ertrag	-68'061'503.85	-72'671'445.98	-4'609'942.13
40 Fiskalertrag	0.00	0.00	0.00
41 Regalien und Konzessionen	0.00	0.00	0.00
42 Entgelte	-51'701'208.85	-53'190'984.21	-1'489'775.36
43 Verschiedene Erträge	0.00	9'686.44	9'686.44
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierung	0.00	0.00	0.00
46 Transferertrag	-13'621'000.00	-15'269'996.64	-1'648'996.64
47 Durchlaufende Beiträge	0.00	0.00	0.00
49 Interne Verrechnungen	-2'739'295.00	-4'220'151.57	-1'480'856.57
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	126'216'055.87	134'920'714.92	8'704'659.05
34 Finanzaufwand	0.00	4'354.85	4'354.85
44 Finanzertrag	-65'000.00	-22'022.17	42'977.83
Ergebnis aus Finanzierung	-65'000.00	-17'667.32	47'332.68
Operatives Ergebnis	126'151'055.87	134'903'047.60	8'751'991.73
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)	126'151'055.87	134'903'047.60	8'751'991.73

Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (Globalbudget) der Produktgruppe 4463000001 Justizvollzug fällt im Vergleich zum Budgetkredit um gerundet CHF 8'900'000.00 höher aus. Die in der Tabelle aufgeführten Werte basieren auf der Konzernversion 1 des Jahresabschlusses 2024 vom 22. Januar 2025. Das Zahlenwerk kann sich bis zum Abschluss der Konzernversion 3 des Jahresabschlusses 2024 am 19.

Februar 2025 aufgrund allfälliger Korrekturen noch verändern. Aus diesem Grund wurde auf CHF 8'900'000.000 gerundet.

Gründe für die Saldoverschlechterung

Nachfolgend sind die hauptsächlichen Kostentreiber im AJV beschrieben.

Auswirkungen durch Verzögerung im Busseninkasso und höhere Auslastung in den Regionalgefängnissen

Der Kanton Bern hat per Januar 2023 sein Informatiksystem für das Finanz- und Rechnungswesen auf ein ERP-System (SAP) umgestellt. In den ersten Wochen des produktiven Betriebs hat sich gezeigt, dass das neue System im Bereich Busseninkasso für einen reibungslosen Prozessablauf verschiedene Anforderungen nicht erfüllt und deshalb noch optimiert werden muss. Dies hat zu einem mehrmonatigen Unterbruch des Inkassoprozesses geführt. Demzufolge konnten insbesondere bis Anfang Dezember 2023 keine automatischen Mahnläufe für Bussenforderungen durchgeführt werden. Dieser Unterbruch führte, trotz verschiedener Massnahmen und des grossen Einsatzes aller involvierten Akteure, zu einem Rückstau bei mehreren kantonalen Stellen. Dies betrifft insbesondere die Steuerverwaltung und die Betreibungs- und Konkursämter, welche für das rechtliche Inkasso nach erfolglosem Mahnverfahren zuständig sind, sowie das AJV, welches am Schluss des Busseninkassoprozesses von der Justiz angeordnete Ersatzfreiheitsstrafen vollzieht. Gemäss Erfahrungswerten aus den vergangenen Jahren werden durch das AJV jährlich über das Jahr verteilt etwa 4'400 Ersatzfreiheitsstrafen vollzogen. Durch die aufgelaufenen Pendenzen ist davon auszugehen, dass das AJV in den Jahren 2024-2026 nebst den ordentlichen, neu eingehenden Urteilen auch die Pendenzen aus dem Jahr 2023 zeitnah zu vollziehen hat. Es ist davon auszugehen, dass die Vollzugspendenzen gestaffelt übermittelt und somit auch die betroffenen Personen innerhalb der Verjährungsfrist gestaffelt zum Vollzug aufgeboten werden. Somit liegt der zusätzliche Bedarf an Vollzugsplätzen für die nächsten Jahre bei jährlich ca. 50-60 Plätzen. Die Schaffung von provisorischen Haftplätzen in Containern wurde vom Grossen Rat abgelehnt.

Die Regionalgefängnisse des Kantons Bern mussten im Jahr 2024 rund 18'500 zusätzliche, nicht budgetierte Vollzugstage vollziehen. Für die Bewältigung dieser Belegungsspitzen sowie dem Vollzugstau in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten mussten zusätzliche befristete Personalressourcen in der Höhe von zeitweise bis zu 9.0 FTE geschaffen werden. Hinzu kamen die gestiegenen Aufwendungen (u.a. für Verpflegung und Personal) und gleichzeitig Mindereinnahmen bei den ausserkantonalen Einweisungen infolge nicht verfügbarer Plätze in den Berner Vollzugseinrichtungen. Diese Effekte führten in den Regionalgefängnissen zu einer Saldoverschlechterung von rund CHF 1.2 Millionen. Hätten die nicht budgetierten Vollzugstage in einer ausserkantonalen Vollzugseinrichtung vollzogen werden müssen, wären Kosten von CHF 4.8 Millionen angefallen.

Zunahme kantonsexterner Straf- und Massnahmenvollzüge

Die durch bernische Gerichte gefällten Urteile für Freiheitsstrafen und Massnahmen werden durch die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des AJV 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. Für derartige Einweisungen fällt ein Kostgeld entsprechend den Tarifen der jeweiligen Institution an.

Die exakte Anzahl Einweisungen in ausserkantonale Institutionen oder Kliniken für den stationären Massnahmenvollzug kann nicht zum Voraus bestimmt werden. Zudem ist die Dauer bei einem Teil dieser Einweisungen nicht abschätzbar (z.B. bei angeordneter Verwahrung oder Massnahmen). Aus diesen Gründen muss bei der Finanzplanung auf Erfahrungswerte aus den Vorjahren abgestützt werden. Im Jahr 2024 kam eine Erhöhung der konkordatlichen Kostgeldern hinzu. Durch die hohen Kosten pro Vollzugstag bewirken 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 2024 fielen wesentlich höhere Kosten für die AJV-externen Straf- und Massnahmenvollzüge an als in der Planung berücksichtigt. Es war ein generelles Mengenwachstum sowie eine Zunahme bei den externen Platzierungen zu beobachten, insbesondere aber eine Steigerung bei Einweisungen in spezialisierte Psychiatriezentren. Die Verlegungen aus Institutionen des Justizvollzugs in eine Klinik sind ärztlich angeordnet und können vom AJV ebenfalls nicht beeinflusst werden. Durch die Fallzunahmen bei den externen Straf- und Massnahmenvollzügen entstanden dem AJV im Jahr 2024 Mehraufwände (Sachkosten) gegenüber der Planung von rund CHF 10.0 Millionen.

Versorgung mit forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen in den bernischen Vollzugseinrichtungen und höhere Kosten durch den neuen Vertrag mit der UPD

Die forensisch-psychiatrische Behandlung ist wesentlicher Bestandteil im Straf- und Massnahmenvollzug. Insbesondere die deliktbezogenen Leistungen sind unabdingbar, um gerichtlich angeordnete strafrechtliche Massnahmen zu vollziehen. Im Freiheitsentzug besteht sodann ein zwingendes Bedürfnis nach forensisch-psychiatrischer Versorgung im Rahmen der Grundversorgung, von Kriseninterventionen sowie von Therapien, die durch die einweisende Behörde (BVD oder Gerichte) angeordnet werden. Ohne diese Leistungen könnten die durch Gerichtsurteile bestimmten Strafen und 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 BVD seit Mitte 2022 durch die Universitären Psychiatrischen Dienste Bern (UPD). Das Massnahmenzentrum St. Johannis wird im Rahmen 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 2024 noch die bisherigen tieferen Budgetwerte eingestellt waren, ergibt sich per Jahresende eine Überschreitung von CHF 3.0 Millionen. Für das Budget 2025 wurden die Beträge entsprechend angepasst und im Budget aufgenommen.

Beim Bezug von forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen handelt es sich um gesetzlich vorgeschriebene oder gerichtlich angeordnete 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 einer Ausnahme gemäss Artikel 31 der Finanzhaushaltsverordnung (FHaV; BSG 621.1) i. V. m. Ziffer 3.3.13 des «Handbuch Rechnungslegung FI», wonach die finanzielle Belegfreigabe durch die berechtigte Person als Ausgabenbewilligung gilt. Ein Zusatzkredit ist somit für die forensisch-psychiatrischen Dienstleistungen nicht notwendig.

Massnahmen des AJV zur Saldoverbesserung

Aufgrund der sich im Verlaufe des Jahres 2024 abzeichnenden Abweichungen von der Finanzplanung hat die Geschäftsleitung des AJV bereits im Frühjahr 2024 Massnahmen beschlossen um das Rechnungsergebnis des Jahres 2024 zu verbessern. Die Herausforderung dabei war, dass alle auslösenden Faktoren nicht steuerbar sind oder erst in der zweiten Hälfte des Jahres eintraten (Busseninkasso). Die Kostenentwicklung basiert letztlich auf den gefälltten und zu vollziehenden Gerichtsurteilen und auf steigenden 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 des 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 Verzehrsplanung im Bereich des Sach- und Betriebsaufwands (Sachgruppe 31) erstellt. Wenn die vorab erwähnten Mehraufwände nicht entstanden wären, wären die Sachkosten im AJV dank dieser Massnahmen unter dem budgetierten Wert gelegen. Erfreulich waren zudem die im Jahr 2024 gestiegenen Kostgelderträge im Bereich der internen Leistungsverrechnung (Administrativhaft, KESB-Einweisungen sowie Jugendanwaltschaft) von plus CHF 1.5 Millionen sowie allgemein höhere Kostgelderträge primär im ersten Halbjahr von plus CHF 2.6 Millionen. Weiter trugen leicht tiefere Abschreibungen (CHF 0.2 Millionen), tiefere Kantonsbeiträge an Einrichtungen des Strafvollzugskonkordats (CHF 0.5 Millionen) und höhere Rückvergütungen vom Bund an den Justizvollzug zur Entlastung des Produktgruppensaldos bei. Die Massnahmen des AJV hatten somit eine positive Auswirkung auf das Rechnungsergebnis 2024 und senkten den Betrag des Nachkredits. Sie reichten aber nicht aus, um den Nachkredit abzuwenden.

Ausblick 2025

Bei den Faktoren, welche für den Nachkredit verantwortlich sind, handelt es sich nicht um einmalige Ereignisse, sondern um Veränderungen im Umfeld des Justizvollzugs. So steigt das Durchschnittsalter der Eingewiesenen entsprechend dem allgemeinen demografischen Wandel der Gesellschaft stetig und die Personen bleiben aufgrund einer restriktiveren Entlassungspraxis länger inhaftiert². Es ist eine Zunahme von Verhaltensauffälligkeiten und psychischen Krankheiten in der Normalbevölkerung festzustellen, die sich auch in den Vollzugseinrichtungen bei allen Haftarten zeigt. Weiter muss auf Basis der zu vollziehenden Urteile sowie der noch andauernden Auswirkungen des verzögerten Busseninkassos ein weiterer Anstieg oder zumindest eine Stagnation der Vollzugstage erwartet werden.

Diese Faktoren werden auch auf das Rechnungsjahr 2025 und die kommenden Jahre entscheidenden Einfluss haben. Das AJV analysiert die Entwicklungen laufend und wird die veränderten Rahmenbedingungen im Finanzplanungsprozess 2025 zum Budget 2026 und Aufgaben- und Finanzplan 2027-2029 berücksichtigen.

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

Bern, 11. März 2025

Im Namen des Grossen Rates



Dominique Bühler
Präsidentin

Patrick Trees
Generalsekretär