



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 12. August 2020  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.453  
Klassifizierung: nicht klassifiziert

## Amt für Justizvollzug; Betriebskosten für das Electronic Monitoring im Kanton Bern Verpflichtungskredit 2023 – 2027 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

### Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Zusammenfassung</b> .....	2
2.	<b>Rechtsgrundlagen</b> .....	2
3.	<b>Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens</b> .....	3
3.1	Ausgangslage.....	3
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	3
3.3	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten .....	4
4.	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen</b> .....	4
5.	<b>Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum</b> .....	4
5.1	Massgebende Kreditsumme .....	4
5.2	Einnahmen .....	6
5.3	Ausgabenart .....	6
5.4	Ausgabenart Organisation, Personal, IT und Raum .....	6
6.	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....	6
7.	<b>Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft</b> .....	6
8.	<b>Auswirkungen bei Nichtrealisierung</b> .....	6
9.	<b>Antrag</b> .....	7

## 1. Zusammenfassung

Electronic Monitoring (EM) ermöglicht eine elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes einer Person. Im Justizvollzug ermöglicht der Einsatz von EM, strafrechtlich angeordnete Freiheitsstrafen<sup>1</sup> ohne Einweisung in eine Vollzugseinrichtung und strafprozessual verfügte Ersatzmassnahmen<sup>2</sup> an Stelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft durchzuführen. Auch kann das EM zum Ende einer stationären Massnahme<sup>3</sup> oder bei weiteren strafrechtlichen Sanktionen<sup>4</sup> eingesetzt werden. Im Kanton Bern wird das EM im Rahmen eines Modellversuches zusammen mit sieben Kantonen (Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Waadt und Genf) seit dem Jahr 1999 angeboten.

Seit der Revision des Sanktionenrechts, welches per 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, sind alle Kantone verpflichtet, EM an Stelle von kurzen Freiheitsstrafen oder am Ende von langen Freiheitsstrafen anzubieten. Aus diesem Grund soll unter Federführung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ein Verein gegründet werden, welcher die notwendigen Investitionen und den Betrieb eines gesamtschweizerisch abgestimmten EM sicherstellt. Ziel des «Vereins EM» ist es, den Kantonen eine einheitliche, effiziente und den Bedürfnissen entsprechende technische Lösung für den Einsatz elektronischer Überwachungen anzubieten. Zudem sollen neue Technologien laufend beobachtet, evaluiert und sinnvolle technische Neuentwicklungen übernommen werden. Mit dem Beitritt des Kantons Bern zum Verein EM wird das Electronic Monitoring im Kanton Bern definitiv implementiert und der Modellversuch abgeschlossen.

## 2. Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) Art. 88 Abs. 4
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) Art. 67b Abs. 3, Art. 79b und Art. 387 Abs. 4
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) Art. 28a, Art. 28b, Art. 60 ff.
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) Art. 237
- Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (JStG; SR 311.1) Art. 16a Abs. 4
- Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) Art. 343
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01) Art. 30
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141) Art. 2 und Art. 10
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) Art. 47 und 48 Abs. 1 Bst. a
- Verordnung vom 03. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) Art. 146 ff.
- Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (JVV; BSG 341.11) Art. 26 Abs. 1 Bst. c, Art. 29 f., Art. 36 Abs. 1 Bst. f, Art. 41 und Art. 100, Art. 149 und Art. 154 Abs. 1 Bst. c

<sup>1</sup> Beim Antritt kurzer Freiheitsstrafen (front door) oder zum Strafende langer Freiheitsstrafen als Progressionsstufe (back door)

<sup>2</sup> Gemäss Art. 237 ff. der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0)

<sup>3</sup> Als Progressionsstufe zum Ende des Massnahmenvollzugs (back door)

<sup>4</sup> Siehe Art. 67b Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)

### **3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens**

#### **3.1 Ausgangslage**

Die Herbstversammlung der KKJPD vom 14. November 2013 setzte eine EM-Koordinationsgruppe ein mit dem Auftrag, die Harmonisierung und Einführung von EM in der Schweiz voranzutreiben. Ziel war es zum einen, möglichst einheitliche Technologien zu beschaffen, und zum anderen, eine gemeinsame Überwachungszentrale zu betreiben. Dies soll einerseits die reibungslose operative Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gewährleisten und andererseits Kostenersparnisse bei der Beschaffung sowie bei Betrieb und Unterhalt generieren und sicherstellen. Im Herbst 2014 beschloss die Herbstversammlung der KKJPD auf Antrag der EM-Koordinationsgruppe, dass schweizweit eine einzige EM-Technik und nur eine gesamtschweizerische Überwachungszentrale eingerichtet werden sollen. Beide sollen öffentlich beschafft werden.

Die KKJPD hat an ihrer Frühjahrsversammlung 2015 entschieden, dass eine gemeinsame interkantonale Trägerschaft für die Investition und den Betrieb des Gesamtsystems EM in Form eines Vereins eingerichtet werden soll. Der Verein als Körperschaft des Privatrechts hat sich bereits in ähnlichen Projekten, z.B. im Projekt Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS), bewährt. Der Verein verfügt als juristische Person gemäss Art. 60 ff. ZGB über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Damit eine Ausschreibung nach öffentlichem Beschaffungsrecht durchgeführt und Verträge mit einem privaten Anbieter abgeschlossen werden kann, braucht es eine gemeinsame juristische Person. Spätestens am 1. Januar 2023 wird die definitive nationale Lösung in Betrieb genommen (Ende der bisherigen Übergangslösung). Bis dahin wird im Kanton Bern mit der bestehenden EM-Übergangslösung gearbeitet. Der zu gründende Verein wird die Inbetriebnahme der nationalen Lösung vorbereiten: Dies umfasst insbesondere den Aufbau der EM-Grundinfrastruktur, des Rechenzentrums, der Netzwerke sowie der Überwachungszentrale. Zudem ist die dazu notwendige öffentliche Ausschreibung vorzunehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat sich in der Vernehmlassung vom 25. Oktober 2017 für die Vereinsgründung ausgesprochen (RRB 1093/2017).

#### **3.2 Grundzüge der Vorlage**

Electronic Monitoring (EM) ist die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes einer Person. Seit 1999 bzw. 2003 führen sieben Pilotkantone – darunter der Kanton Bern – befristete Versuche mit dem elektronisch überwachten Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen ausserhalb der Vollzugseinrichtung durch. Mit der Revision des Sanktionenrechts, welches per 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, steht nun allen Kantonen die Möglichkeit offen, EM an Stelle von kurzen Freiheitsstrafen oder am Ende von langen Freiheitsstrafen einzusetzen (Art. 79b StGB). EM ist seit dem Jahr 2011 auch zur Überwachung von Ersatzmassnahmen (Art. 237 StPO) sowie seit 2013 zur Überwachung von Kontakt- und Rayonverboten (Art. 67b ff. StGB) vorgesehen. EM wird in diesen Fällen auch durch die Jugendanwaltschaft gegenüber straffälligen Jugendlichen angewendet (Art. 16a JStGB). Zudem müssen die Kantone bis am 1. Januar 2022 die elektronische Überwachung bei potenziell gewaltausübenden Personen sicherstellen (Art. 28a ZGB, 28b ZGB und Art. 343 ZPO). Der in der parlamentarischen Beratung befindliche Entwurf zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sieht überdies vor, das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) mit einem neuen Art. 23q zu ergänzen, welcher die Anwendung von EM in Zukunft auch bei terroristischen Gefährdern erlauben soll.

Der Kanton Bern hat für diese verschiedenen Anwendungsmöglichkeiten eine Vollzugsstelle Electronic Monitoring eingerichtet, um effizient und kostenverantwortlich die Überwachung sicherstellen zu können.

### **3.3 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten**

Bei der Vereinsgründung am 19. November 2019 haben sich bereits 21 Kantone am Vorhaben beteiligt. Bisher noch nicht beigetreten sind die Kantone Freiburg, Tessin, Wallis und Jura. Spätestens am 1. Januar 2023 muss die definitive nationale Lösung in Betrieb genommen werden, da der aktuelle Vertrag zur Nutzung des Systems «Electronic Monitoring» zwischen dem Kanton Bern (neben 20 weiteren Kantonen) und dem Kanton Zürich vom 18. Oktober 2016 per Ende 31. Dezember 2022 ausläuft. Im Herbst 2020 ist die Publikation des Submissionszuschlags geplant, ab Frühjahr 2021 bis Frühjahr 2022 erfolgt die Realisierungsphase, danach die Testphase mit 3 Pilotkantonen bis Ende 2022.

## **4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen**

Mit dem Einsatz technischer Hilfsmittel soll den vom Justizvollzug betroffenen Personen ermöglicht werden, sich während und nach dem Vollzug ihrer Strafe oder Massnahme wieder in die Gesellschaft zu integrieren. So sollen auch die desintegrativen Auswirkungen eines stationären Vollzuges (intra muros) auf die eingewiesene Person möglichst verhindert werden. Eine Anwendung von EM erleichtert diesen Prozess. Damit stärkt der Regierungsrat die Sicherheit im Kanton Bern, was dessen Attraktivität erhöht (vgl. Entwicklungsschwerpunkte von Ziel 3 der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022).

## **5. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum**

### **5.1 Massgebende Kreditsumme**

Der Verein wird finanziert durch die Mitgliederbeiträge, durch die von den Vereinsmitgliedern bezahlten Rechnungen für Miete und Betrieb der EM-Technik sowie für die Leistungen der Überwachungszentrale. Die für den Kanton Bern anfallenden und an den Verein zu bezahlenden Kosten teilen sich, wie nachstehend dargestellt, auf in Fixkosten und in variable Kosten.

#### Fixkosten

Die Fixkosten (Betriebskosten) beinhalten einerseits die vom Verein getätigten Investitionskosten (Projektleitung bis zur Inbetriebnahme; Aufbau der EM-Infrastruktur, des Rechenzentrums, der Netzwerke und der Überwachungszentrale), welche auf fünf Jahre umgelegt werden, und andererseits die fixen Betriebskosten (Wartung und Pflege der EM-Infrastruktur, Betrieb des Rechenzentrums, Kosten für die Vereinsführung und die Administration). Die Fixkosten belaufen sich auf gesamthaft CHF 1'546'000. Sie werden auf die Kantone im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung verteilt. Falls alle Kantone dem Verein beitreten, beträgt der Anteil des Kantons Bern rund 12,2 Prozent oder CHF 190'000 (inkl. fixer Vereinsbeitrag von CHF 1'000). Bisher sind 21 Kantone beigetreten. Der Anteil des Kantons Bern beträgt damit aktuell rund 14 Prozent oder CHF 218'000.

#### Variable Kosten

Die variablen Kosten betragen jährlich CHF 4'300 pro verfügbares EM-Gerät (Miete und Betrieb) sowie einem Aufschlag für die Leistungen der Überwachungszentrale in der Höhe von rund 41'000<sup>5</sup>. Der Kanton Bern rechnet mit 30 Geräten, was variable Kosten im Umfang von CHF 170'000 zur Folge hat.

### Verpflichtungskredit 2023 – 2027

<sup>5</sup> Berechnungsgrundlage: Der Aufschlag hängt von der Anzahl der Geräte ab und steigt "blockweise". Ab dem 2. Gerät betragen die Kosten jeweils pauschal CHF 5'120 für 4 zusätzliche Geräte. Bei 2-5 im Einsatz stehenden Geräten also CHF 5'120, bei 6-9 Geräten = CHF 10'240, bei 10-13 Geräten = CHF 15'360 usw. Bei 30 Geräten ergeben sich somit Zusatzkosten von CHF 40'960 (8 Viererblöcke à CHF 5'120).

Die benötigte maximale Kreditsumme beträgt somit jährlich (gerundet) CHF 388'000 für die Jahre 2023 bis 2027.

Der genaue Beitrag steht erst nach Abschluss des gemeinsam geführten Submissionsverfahrens fest. Je nach Anzahl beigetretener Kantone zum EM-Verein, der Anzahl eingesetzter Feldgeräte und dem Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens kann der jährliche Beitrag variieren. Der hier aufgeführte Betrag ist die Kostenobergrenze für ein „Worst case“-Szenario, bei dem die bisher nicht beteiligten 4 Kantone dem Verein auch später nicht beitreten.

Weiter geht der Kanton Bern von 30 gemieteten Feldgeräten aus (aktuell 25 Geräte). Die Kosten pro Tag und Gerät belaufen sich gemäss obigen Zahlen somit auf rund CHF 50 bis CHF 65 (je nach Anzahl dem Verein beitretender Kantone)<sup>6</sup>. Dies ist deutlich weniger als die Kosten für einen Tag im geschlossenen Strafvollzug von CHF 160 (Tarif geschlossener Strafvollzug in einem Regionalgefängnis) bzw. CHF 300 und höher (Tarif in den Justizvollzugsanstalten). Die zusätzlichen Feldgeräte bedeuten somit weniger Tage, die in einem Regionalgefängnis oder einer Justizvollzugsanstalt anfallen. In Anbetracht der seit langem überfüllten Gefängnisse im Kanton Bern und der Folgekosten, welche bei einer stationären Durchführung der Strafen und Massnahmen entstehen, ist dem Strafvollzug in Form von EM, wann immer rechtlich möglich, im Ergebnis der Vorrang zu geben.

Aktuell mietet der Kanton Bern 25 Feldgeräte, für welche er jährlich rund CHF 67'000 Fixkosten und CHF 55'000 an variablen Kosten zahlt. Dies ist deutlich weniger verglichen mit den voraussichtlichen Kosten ab dem Jahr 2023. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits aktuell weniger Geräte im Einsatz sind und andererseits der Kanton Bern aktuell keinen Vertrag mit einer 24-Stunden-Überwachungszentrale abgeschlossen hat. Das bedeutet, dass der Kanton Bern aktuell nur „passiv“ überwachen kann, d.h. eine Sanktionierung eines Verstosses erfolgt erst am nächsten Arbeitstag. Mit der 24-Stundenüberwachung besteht die Möglichkeit einer sofortigen Intervention. Im neuen Vertrag ab 2023 ist diese Überwachungsform fest eingeplant und erhöht die Kosten stark. Zudem hat die Arbeitsgruppe der KKJPD beim Erarbeiten der finanziellen Grundlagen bewusst die maximalen Kosten kalkuliert, da der endgültige Zuschlag im Submissionsverfahren noch nicht vorausgesagt werden kann. Je nach Zuschlag geht die Arbeitsgruppe davon aus, dass die jährlichen Fixkosten tiefer liegen werden, da je nach gewähltem Anbieter weniger neu programmiert werden muss.

#### Kosten während der Aufbauphase 2020 – 2022

Die voraussichtlichen Projektkosten für die Jahre 2020 bis 2022 (d.h. bis zur Inbetriebnahme am 1. Januar 2023) werden auf total CHF 550'000 geschätzt. Diese Kosten werden gemäss festgelegtem Schlüssel auf die Mitgliedkantone verteilt. Sie fallen deutlich geringer aus, als wenn jeder Kanton für sich eine eigene Lösung suchen würde. Für den Kanton Bern fallen bei einem Bevölkerungsanteil von ca. 12,2% am gesamtschweizerischen Total jährlich rund CHF 23'000 für die Jahre 2020-2022 an. Falls der Kanton Jura als vorgesehener Hosting-Kanton der EM-Server die entsprechenden Kosten nicht vorfinanzieren würde<sup>7</sup>, fielen zusätzlich total rund CHF 850'000 (Aufbau Rechenzentrum und Netzwerke CHF 600'000 + Anschluss ÜWZ CHF 250'000) an, wodurch für den Kanton Bern gemäss Bevölkerungsschlüssel in den Jahren 2020-2022 jährlich weitere Auslagen von rund CHF 35'000 anfallen würden.

Für den Aufbau der EM-Grundinfrastruktur (Hard- und Software, Lizenzen, Schulungen) fallen Kosten von voraussichtlich CHF 1.3 Mio. an. Diese werden vom Lieferanten vorfinanziert und in den folgenden Jahren durch den Gerätepreis amortisiert. Die entsprechenden Bedingungen werden in das Submissionsverfahren aufgenommen und mit den Zuschlagsempfängern vertraglich geregelt.

<sup>6</sup> Berechnungsgrundlage: Es wird von einer Geräteauslastung von 70% ausgegangen. Bei Gesamtkosten von CHF 388'000 entfallen je Gerät somit Kosten pro Tag: CHF 388'000 : 365 Tage : 30 Geräte : 0.7 (Auslastung) = CHF 50.60. Da die Anzahl Geräte und die Teilnahme der anderen Kantone noch nicht ganz definitiv sind, werden als Bandbreite Kosten in der Höhe von CHF 45-55 pro Gerät und Tag angegeben.

<sup>7</sup> Die Vorfinanzierung wurde im Rahmen der KKJPD beschlossen, der Kanton Jura hat sich zur Vorfinanzierung noch nicht abschliessend geäußert.

Die Finanzkompetenz für die Gesamtkosten während der Aufbauphase von CHF 174'000 (3 Jahre x CHF 23'000 + 3 Jahre x CHF 35'000) liegt beim Amt für Justizvollzug. Eine entsprechende Ausgabenbewilligung wird bei einer Zustimmung des Grossen Rates zum vorliegenden Verpflichtungskredit erstellt.

## **5.2 Einnahmen**

Die Anwendung von EM bei ausserkantonalen Eingewiesenen wird eine Tagespauschale von CHF 100 pro Tag verrechnet. Bei der Anwendung im zivilrechtlichen Bereich kann die Justiz die Kosten den betroffenen Personen in Rechnung stellen, sofern diese zahlungsfähig ist.

## **5.3 Ausgabenart**

Gemäss Art. 47 und Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) gelten Ausgaben, bei denen ein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten als neu. Somit handelt sich vorliegend um eine neue wiederkehrenden Ausgabe in der Finanzkompetenz des Grossen Rates.

## **5.4 Ausgabenart Organisation, Personal, IT und Raum**

Der Beschluss hat keine Konsequenzen auf die Bereiche Organisation, Personal, IT und Raum. Die Umsetzung erfolgt innerhalb der bereits bestehenden Strukturen im Amt für Justizvollzug.

## **6. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Der Beitritt des Kantons Bern zum EM-Verein hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

## **7. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft**

Dieser Verpflichtungskredit hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft und Umwelt. Die Gesellschaft ist insofern betroffen, als mit dieser Ausgabenbewilligung der Justizvollzug nach den Vorgaben und Grundsätzen des Strafgesetzbuchs vollzogen werden kann. Da der Sitz des Vereins in Bern sein wird, kann der Kanton Bern weiterhin seine Vorreiterrolle im EM wahrnehmen.

## **8. Auswirkungen bei Nichtrealisierung**

Seit der Revision des Sanktionenrechts im Schweizerischen Strafgesetzbuch sind die Kantone verpflichtet, das EM als elektronische Überwachung des Vollzugs ausserhalb einer Vollzugseinrichtung anzubieten. Eine Nichtbewilligung der beantragten Ausgabe hätte zur Folge, dass der Kanton Bern für das EM ab dem Jahr 2023 eine eigene Lösung aufbauen müsste und nicht vom Verbund mit den anderen Kantonen profitieren könnte. Zu einer eigenständigen Lösung ist voraussichtlich ein separates Submissionsverfahren für den Kanton Bern notwendig. Anschliessend müsste eine separate EM-Infrastruktur inkl. Netzwerk und Rechenzentrum aufgebaut werden. Die Kosten dazu lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen; sie lägen aber vermutlich höher, da die Fixkosten nicht geteilt würden, sondern vollständig beim Kanton Bern verblieben. Es könnten auch keine Synergien mit anderen Kantonen genutzt werden. Eine Verlängerung der bisherigen Übergangslösung über das Jahr 2022 hinaus ist nicht möglich, da diese dargelegten interkantonalen Lösung nicht weiter betrieben wird.

## 9. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorliegenden Verpflichtungskredit (neue wiederkehrende Ausgabe) für die Jahre 2023 bis 2027 in der Höhe von **CHF 388'000** zuzustimmen.

### Beilagen

- RRB-Entwurf
- Vernehmlassungsunterlagen der KKJPD