



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. September 2022

6000.787

Gefängnisse Gmünden; Globalkredit mit Leistungsauftrag 2023; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2022

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Gefängnisse Gmünden werden seit 1. Januar 2016 mit einem Globalkredit geführt. Der Regierungsrat hat am 20. September 2022 den Globalkredit 2023 mit Leistungsauftrag behandelt und zusammen mit dem dazu gehörenden Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Nach Art. 16 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) kann für geeignete Organisationseinheiten ein Globalkredit mit Leistungsauftrag bewilligt werden. Nach Art. 17 Abs. 4 des Gesetzes über den Justizvollzug (bGS 341.1) kann die Strafanstalt Gmünden ihren Finanzhaushalt gemäss dem System der Globalbudgetierung führen.

Für die Genehmigung von Globalkredit und Leistungsauftrag ist der Kantonsrat zuständig (Art. 16 Abs. 2 FHG).



2. Die Elemente des Globalkreditsystems mit Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag ist mit dem Globalkredit verknüpft. Auf der Grundlage des Leistungsauftrags kann zwischen dem Departement Inneres und Sicherheit und den Gefängnissen Gmünden eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden, welche den Leistungsauftrag konkretisiert. Die Leistungsvereinbarung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat hat die Leistungsvereinbarung 2023 an seiner Sitzung vom 20. September 2022 genehmigt.

Die Leistungsvereinbarung wird wiederum lediglich für ein Jahr abgeschlossen, weil sich aufgrund des laufenden Projekts Weiterentwicklung Gmünden Änderungen ergeben werden, die eine Festlegung für die kommenden vier Jahre als nicht opportun erscheinen lassen.

3. Leistungen und Produkte für 2023

Der Leistungsauftrag legt die Leistungen fest, welche von der Strafanstalt Gmünden und vom Kantonalen Gefängnis zu erbringen sind. Er sieht für das Jahr 2023 die gegenüber dem Vorjahr unveränderten folgenden Leistungen der Gefängnisse Gmünden vor:

- Vollzug von Freiheitsstrafen im offenen Normalvollzug (NV)
- Spezialvollzug
- Vollzug verschiedener Haftarten im Kantonalen Gefängnis (insbesondere U-Haft, Sicherheitshaft, ausländerrechtliche Haft)
- Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen
- Betrieb von Werkstätten

Die Leistungsvereinbarung sieht Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatoren / Kriterien vor.



C. Auswirkungen

1. Finanzielles Ergebnis 2023

Die Berechnung des Voranschlagskredites ist primär von der Auslastung der beiden Gefängnisse abhängig. Bei einer Auslastung der Strafanstalt wie in den letzten Jahren wird im Jahr 2023 ein Ertragsüberschuss von Fr. 700'000 erwartet.

Nettoertrag / Nettoaufwand	2023
Entgelte Kostgelder	6'220'700
Erlös aus Verkäufen	550'000
Verschiedene Erträge	163'000
Personalaufwand	4'143'383
Mietaufwand	483'750
Übriger Sachaufwand	1'563'525
Abschreibungen	43'100
Ertragsüberschuss (gerundet)	700'000

Für das kommende Jahr sind die diesjährigen Zahlen für die Planung ohne grössere Änderungen übernommen worden. Es handelt sich bei diesen Zahlen um Schätzgrössen, die nur bedingt beeinflusst werden können. Insbesondere die Kostgeld-Einnahmen hängen direkt von der Nachfrage nach den Haftplätzen ab, die nur bedingt vorausgesagt werden kann. Im Bereich der Verkaufserlöse ist von einer erhöhten Nachfrage nach Holz auszugehen, unter anderem wegen dem Ukraine-Konflikt und der Strom- und Gasknappheit. Auch der stetige Ausbau der Sparte "Handwerk" wird zu einem guten Ergebnis bei den Verkaufserlösen beitragen, sodass davon auszugehen ist, dass – teilweise im Gegensatz zu früheren Jahren – die Berechnungen des Voranschlags erreicht werden können. Alle handwerklichen Arbeiten, die intern zugunsten des Betriebs ausgeführt werden, sind in dieser Zahl der Verkaufserlöse allerdings nicht enthalten.

2. Personelle Situation

In der letzten Zeit erwies sich die personelle Situation der Gefängnisse Gmünden als herausfordernd. Einerseits ist es schwierig, für offene Stellen qualifiziertes Fachpersonal zu finden. Andererseits darf die Tatsache nicht unterschätzt werden, dass alle Mitarbeitende, die langjährige Erfahrung auf ihrem Fachgebiet besitzen, den neuen Beruf "Strafvollzugsmitarbeiter" erlernen müssen. Diese Hürde zu nehmen ist anspruchsvoll und wird auf Grund der multiplen Herausforderungen im Strafvollzug immer schwieriger zu bewältigen. In den Jahren 2021 und 2022 war eine erhöhte Personalfuktuation festzustellen. Um die Gründe dieser Wechsel herauszufinden, wurde im Frühjahr 2022 eine externe Fachperson beauftragt. Diese analysiert derzeit zusammen mit der Geschäftsleitung die Situation. Sobald erste gefestigte Erkenntnisse vorliegen, werden diese umgesetzt werden. Es kann somit festgestellt werden, dass zusammen mit der externen Unterstützung mit Nachdruck daran gearbeitet wird, die Personalsituation in Gmünden zu stabilisieren.

Aufgrund von bevorstehenden Ablöseprozessen in der Geschäftsleitung wird – um den Know-how-Transfer sicherzustellen – auch frühzeitig geprüft, wie eine Neubesetzung erfolgen soll.

3. Bauliche Entwicklung

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 30. Juni 2020 wurde das Amt für Immobilien beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Departement Inneres und Sicherheit einen Projektwettbewerb für die Gefängnisse Gmünden, das Strassenverkehrsamt (STVA) und die Regional- und Verkehrspolizei (ReVepo) durchzuführen. Die Hochbaukommission hat an der Sitzung vom 28. Juni 2021 der Empfehlung des Preisgerichts zugestimmt und den Architekturauftrag zur Weiterbearbeitung an die Verfassenden des erstrangierten Projektes von Sollberger Bögli Architekten AG, Biel, erteilt. Am 15. Februar 2022 beschloss der Regierungsrat, das Projekt weiterzuverfolgen. Für die weitere Planung wurden Ausgaben in der Höhe von Fr. 200'000.- bewilligt und eine Grobkostenschätzung mit der Genauigkeit von +/- 20% in Auftrag gegeben. Als nächste wichtige Kenngrösse für das Projekt werden im Herbst 2022 die Bedarfszahlen der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate erwartet. Für die Planung des Projektes ist es wichtig, den tatsächlichen Bedarf an Haftplätzen im offenen Strafvollzug zu kennen. Der Regierungsrat wird deshalb unter Berücksichtigung der aktuellen Bedarfszahlen im 4. Quartal 2022 über das weitere Vorgehen im Rahmen des Projektes befinden. Dabei ist festzuhalten, dass mit der Besetzung der Nische "Frauenvollzug" ein Alleinstellungsmerkmal im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat erreicht werden konnte. Die Nachfrage nach Frauenplätzen ist konstant hoch. Mit der modulartigen Konzeption des Neubaus wird weiterhin flexibel und rasch auf die jeweilige Nachfragesituation reagiert werden können.

D. Finanzierung

1. Finanzielle Planung für die Jahre 2024–2026

Die Finanzierung für die Jahre 2024–2026 basiert wesentlich auf der erwarteten Auslastung der beiden Gefängnisse. Die Auslastung hängt wesentlich von verschiedenen externen, nicht beeinflussbaren Faktoren ab. Dazu gehört beispielsweise die Zahl der rechtskräftigen Urteile, welche von den Gerichten und den Staatsanwaltschaften im Konkordatsgebiet ausgesprochen werden. Beeinflussbar ist die Auslastung insbesondere durch eine flexible Aufnahmepolitik der Gefängnisse und durch die Diversifizierung im Angebot. Die Kostgeldtarife werden von der Ostschweizer Strafvollzugskommission festgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass der Beginn der Bauphase des Neubaus in diese Planungsperiode fällt. Ob die Bauphase einen Einfluss auf das Ergebnis haben wird, hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Bauplanung ab. Wenn die bestehenden Räumlichkeiten bis zum Bezug des Neubaus weiterhin genutzt werden können und erst im Anschluss abgerissen werden, ist nicht von erheblichen negativen Auswirkungen der Bauphase auf das Ergebnis auszugehen.

Finanzplanung Gefängnisse Gmünden Niederteufen (Beträge in Fr. 1'000)	VA 2023	FiPI 2024	FiPI 2025	FiPI 2026
Ertragsüberschuss	700	700	700	700



Die Ertragsüberschüsse werden in einen Schwankungsfonds eingelegt. Diese Rücklagen sollen zur Deckung von zukünftigen schlechteren Ergebnissen verwendet werden.

Schwankungsfonds Gefängnisse Gmünden Niederteufen (Beträge in Fr. 1'000)	RE 2018	RE 2019	RE 2020	RE 2021
Rücklagen Ende Jahr	611	715	735	976

2. Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen

Die Gefängnisse Gmünden werden mit einem Globalkredit geführt. Dies ist eine Besonderheit in der schweizerischen Justizvollzugslandschaft. Es ist keine andere Justizvollzugsanstalt bekannt, die ebenfalls über einen Globalkredit verfügt. Die Ergebnisse anderer offener Anstalten (wie die Strafanstalt Saxerriet im Kanton St. Gallen oder die Justizvollzugsanstalt Realta im Kanton Graubünden) werden in der Jahresrechnung nicht separat ausgewiesen. Deren Aufwände und Erträge gehen in die Gesamtrechnungen der jeweiligen Justizvollzugsämter ein. Es ist somit nicht bekannt, ob diese Anstalten positive oder negative Ergebnisse aufweisen.

Festzuhalten gilt es an dieser Stelle, dass in Appenzell Ausserrhoden der gesamte Bereich Justizvollzug – trotz der guten Abschlüsse der Gefängnisse Gmünden in den letzten Jahren – wie in den anderen Kantonen in der Staatsrechnung jährlich mit Defiziten abschliesst, weil die übrigen Aufwendungen (z.B. für ausserkantonale Platzierungen) die Finanzüberschüsse der Gefängnisse Gmünden weit übertreffen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

den Globalkredit mit Leistungsauftrag 2023 der Gefängnisse Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 700'000 zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Globalkredit mit Leistungsauftrag 2023

Beilage 1.2 Leistungsvereinbarung 2023