



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 23. September 2025

**6000.1690**

**Gefängnisse Gmünden; Globalkredit mit Leistungsauftrag 2026; Genehmigung**

## **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2025**

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

### **A. Ausgangslage**

Die Gefängnisse Gmünden werden seit 1. Januar 2016 mit einem Globalkredit geführt. Der Regierungsrat hat am 23. September 2025 den Globalkredit 2026 mit Leistungsauftrag behandelt und zu Händen des Kantonsrates verabschiedet.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Übersicht über die Neuerungen**

Im Vergleich zum letzten Jahr wurden beim Globalkredit mit Leistungsauftrag diverse Anpassungen vorgenommen, welche vorab aufgelistet werden. Die Ausführungen hierzu finden sich in den nachstehenden Abschnitten:

- Verzicht auf eine Leistungsvereinbarung (Abschnitt B.5.)
- Erhöhung des Ertragsüberschusses auf Fr. 900'000.– (Abschnitt C.1.)
- Ergebnisse über dem Voranschlag wieder hälftig in die Staatskasse bzw. in den Schwankungsfonds (Abschnitt B.4.)
- Deckelung des Schwankungsfonds auf 2 Mio. Franken (Abschnitt B.4.)



## 2. Rechtliche Aspekte

Nach Art. 16 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) kann für geeignete Organisationseinheiten ein Globalkredit mit Leistungsauftrag bewilligt werden. Für die Genehmigung von Globalkredit und Leistungsauftrag ist der Kantonsrat zuständig (Art. 16 Abs. 2 FHG). 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. Art. 11 FHG legt fest, dass der Voranschlag – wovon der Globalkredit ein Teil ist – jeweils für ein Kalenderjahr beschlossen wird.

## 3. Der Globalkredit mit Schwankungsfonds als System für die Gefängnisse Gmünden

Im Rahmen der letztjährigen Behandlung des Globalkredits der Gefängnisse Gmünden im Kantonsrat wurde verschiedentlich angeregt, den Globalkredit als System zur Führung des Finanzhaushalts der Gefängnisse Gmünden grundlegend zu überdenken.

Insbesondere in der aktuellen Finanzlage sowie der aktuellen Übergangsphase im Hinblick auf das laufende Projekt «Strassenverkehrs- und Sicherheitszentrum Appenzell Ausserrhoden» (SSZAR) hat sich dieses Instrument bewährt.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass sich ein Schwankungsfonds im System des Globalkredits grundsätzlich ebenfalls als sinnvoll erweist. Das Ergebnis eines ertragsmässig schlechten Jahres kann so mit erzielten Erträgen aus den Vorjahren aufgefangen werden, ohne die Staatskasse zusätzlich zu belasten.

Das System des Globalkredits mit Schwankungsfonds sorgt dadurch für mehr finanzielle Stabilität. Das Instrument kann bei Realisierung des Neubauprojekts SSZAR einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Im jetzigen Zeitpunkt hält der Regierungsrat am Globalkredit mit Schwankungsfonds fest.

## 4. Die Ergebnisse über dem Voranschlag und die Höhe des Schwankungsfonds

Die Ergebnisse über dem Voranschlag wurden in den Jahren 2020–2025 vollumfänglich in den Schwankungsfonds eingelegt. Vormalig gingen diese Beträge zur Hälfte in den Schwankungsfonds und zur Hälfte in die Staatskasse. Angesichts des bereits hohen Saldos des Schwankungsfonds, der konstant guten Ergebnisse der Gefängnisse Gmünden sowie der angespannten Situation der Kantonsfinanzen besteht kein Grund, diese Erträge weiterhin vollumfänglich in den Schwankungsfonds einzulegen. Es soll deshalb wieder zur früheren Praxis der hälftigen Aufteilung zwischen Schwankungsfonds und Staatskasse zurückgekehrt werden.

Um den Saldo des Schwankungsfonds nicht unverhältnismässig ansteigen zu lassen, soll er neu begrenzt werden. Der Fonds soll höchstens bis zu einem Saldo von 2 Mio. Franken geäuft und überschüssende Erträge vollumfänglich der Staatskasse zugeführt werden.



### 5. Die Elemente des Globalkreditsystems mit Leistungsauftrag

Der Globalkredit ist mit einem Leistungsauftrag verknüpft. Bislang wurde zusätzlich zum Leistungsauftrag eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement Inneres und Sicherheit und den Gefängnissen Gmünden abgeschlossen, welche den Leistungsauftrag konkretisierte. Diese Leistungsvereinbarung bedurfte der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Eine eingehende Überprüfung der Materie hat gezeigt, dass sämtliche Vorgaben des Globalkredits im Leistungsauftrag geregelt werden können. Für eine zusätzliche Leistungsvereinbarung gibt es vorliegend keinen zwingenden Bedarf. Im Sinne einer Verschlinkung der Prozesse wird deshalb fortan auf die Leistungsvereinbarung verzichtet. Die Inhalte, die früher in der Leistungsvereinbarung enthalten waren, wurden in den Leistungsauftrag integriert.

### 6. Leistungen und Produkte für 2026

Der Leistungsauftrag legt die Leistungen fest, welche von der Strafanstalt Gmünden und vom kantonalen Gefängnis zu erbringen sind. Er sieht für das Jahr 2026 gegenüber dem Vorjahr unverändert folgende Leistungen der Gefängnisse Gmünden vor:

- Vollzug von Freiheitsstrafen im offenen Normalvollzug (NV)
- Spezialvollzug
- Vollzug verschiedener Haftarten im kantonalen Gefängnis (insbesondere Untersuchungs- und Sicherheitshaft)
- Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen
- Betrieb von Werkstätten

Der Leistungsauftrag sieht Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatoren / Kriterien vor. Auf den [Jahresbericht](#), der ausführlicher zu verschiedenen Themen Auskunft gibt, kann an dieser Stelle verwiesen werden

## C. Auswirkungen

### 1. Finanzielles Ergebnis 2026

Die Berechnung des Voranschlagskredites ist primär von der Auslastung der beiden Gefängnisse abhängig. Als Anhaltspunkte werden die Zahlen der Rechnung 2024 und die Planungszahlen 2025 aufgeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2025 die Platzzahl von 74 Plätzen auf 81 Plätze erhöht werden konnte. Zudem ist seit dem Jahr 2024 schweizweit eine sehr hohe Belegung im Justizvollzug festzustellen. Diese Entwicklung begünstigt die Ertragssituation der Gefängnisse Gmünden. Die neuen Angebote haben sich gut etabliert. Es bestehen derzeit keine Anzeichen, wonach sich diese Situation in nächster Zeit ändern sollte. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Entwicklung mittelfristig stabil bleibt und anhalten wird. Angesichts des hohen Ertrags im Jahr 2024 und der vergleichbar guten Prognose für das Jahr 2025 sowie der Erhöhung der Platzzahl der Strafanstalt Gmünden um sieben Plätze, ist es somit gerechtfertigt, eine Erhöhung im Ertragsüberschuss für das Jahr 2026 auf Fr. 900'000.– vorzusehen.



Nettoertrag / Nettoaufwand (Beträge in TFr.)	RE 2024	VA 2025	Prognose 2025	VA 2026
Entgelte Kostgelder	7'687	6'406	7'900	7'388
Erlös aus Verkäufen	440	550	400	550
Verschiedene Erträge	366	163	216	42
<b>Total Erträge</b>	<b>8'493</b>	<b>7'119</b>	<b>8'516</b>	<b>7'980</b>
Personalaufwand	4'303	4'266	4'321	4'427
Raumkostenverrechnung	521	518	528	527
Sach- und übriger Aufwand	2'276	1'635	2'179	2'126
<b>Total Aufwand</b>	<b>7'100</b>	<b>6'419</b>	<b>7'028</b>	<b>7'080</b>
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>1'393</b>	<b>700</b>	<b>1'488</b>	<b>900</b>

Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass es sich bei diesen Zahlen um Schätzgrössen handelt, die nur bedingt beeinflusst werden können. Insbesondere die Kostgeld-Einnahmen hängen direkt von der Nachfrage nach den Haftplätzen ab, welche nur bedingt vorausgesagt werden kann. Im Bereich der Verkaufserlöse ist von einer Nachfrage nach Holz im üblichen Rahmen auszugehen.

## 2. Personelle Situation

Die personelle Situation der Gefängnisse Gmünden hat sich weiter stabilisiert.

## 3. Bauliche Entwicklung

Die Strafanstalt befindet sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Deshalb wurde im Rahmen des Projektes «Strassenverkehrs- und Sicherheitszentrum Appenzell Ausserrhoden» ein Neu- und Umbau der Gefängnisse Gmünden ausgearbeitet. Im Sommer 2024 wurde die Vernehmlassung durchgeführt. Das Geschäft befindet sich derzeit in Behandlung bei der zuständigen parlamentarischen Kommission.

## D. Finanzierung

Die Finanzierung für die Jahre 2027–2029 basiert wesentlich auf der erwarteten Auslastung der beiden Gefängnisse. Beeinflussbar ist die Auslastung insbesondere durch eine flexible Aufnahmepolitik der Gefängnisse und durch die Diversifizierung im Angebot. Die Auslastung hängt aber auch 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. Die Kostgeldtarife werden von der Ostschweizer Strafvollzugskommission festgesetzt und regelmässig der Teuerung angepasst. Es ist vorgesehen, dass der Beginn der Bauphase eines allfälligen Neubaus in die laufende Planungsperiode fällt. Die Bauphase sollte keinen negativen Einfluss auf das Ergebnis haben, da die bestehenden Räumlichkeiten bis zum Bezug des Neubaus weiterhin genutzt werden können und erst im Anschluss teilweise abgerissen werden sollen.



<b>Finanzplanung Gefängnisse Gmünden Niederteufen (Beträge in TFr.)</b>	<b>VA 2026</b>	<b>FiPI 2027</b>	<b>FiPI 2028</b>	<b>FiPI 2029</b>
Ertragsüberschuss	900	900	900	900

Für Ergebnisse über dem Voranschlag besteht ein Schwankungsfonds. Diese Rücklagen sollen zur Deckung von zukünftigen schlechteren Ergebnissen verwendet werden. Nachstehend finden sich die Saldi der letzten Jahre. Die Höhe des Saldos des Fonds ist neu auf 2 Mio. Franken begrenzt. Diesen Betrag überschüssende Ertragsüberschüsse gehen vollumfänglich in die Staatskasse.

<b>Schwankungsfonds Gefängnisse Gmünden Niederteufen (Beträge in TFr.)</b>	<b>RE 2021</b>	<b>RE 2022</b>	<b>RE 2023</b>	<b>RE 2024</b>
Rücklagen Ende Jahr	976	828	968	1'661

#### **E. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Globalkredit mit Leistungsauftrag 2026 der Gefängnisse Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 900'000.– zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

*sign Hansueli Reutegger*

*sign. Roger Nobs*

Hansueli Reutegger, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber