



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 24. Oktober 2023

6000.991

Gefängnisse Gmünden; Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. Oktober 2023

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 Ende September 2023 den Globalkredit 2024 mit Leistungsauftrag behandelt und zusammen mit dem dazugehörenden Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrats verabschiedet.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat den Globalkredit an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2023 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023 «Gefängnisse Gmünden; Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024; Genehmigung» mit zwei Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Departementssekretär Ralph Bannwart, die neue Departementssekretärin Raphaela Rüttsche und Christian Pfenninger, Leiter Amt für Justizvollzug, an der Sitzung anwesend.



B. Erwägungen

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat bei der Beratung des Globalkredits den Eindruck gewonnen, dass sich im Vergleich zum letzten Jahr in den wichtigsten Punkten des Globalkredites nicht viel verändert hat. Verschiedene Optimierungen wurden jedoch im Bericht und Antrag vorgenommen. Darauf geht die Kommission im Folgenden ein. Die wichtigste Entscheidung, wie es mit dem Bauprojekt auf dem Areal weitergehen soll, wurde noch nicht gefällt. Entsprechend sind der Leistungsauftrag und die Leistungsvereinbarung wiederum lediglich auf ein Jahr ausgelegt.

Der Globalkredit der Gefängnisse Gmünden ist eine Besonderheit in der Schweiz. Die Ergebnisse anderer Strafanstalten werden in der Jahresrechnung nicht separat ausgewiesen, sondern in den Gesamtrechnungen der jeweiligen Justizvollzugsämter erfasst. Dadurch sind die Geldflüsse von Gmünden sehr transparent. Der Globalkredit bewirkt, dass die Strafanstalt im Vergleich zu anderen Kantonen exponierter ist.

Der Regierungsrat beantragt wie in den vergangenen Jahren einen Globalkredit für die Gefängnisse Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von 700'000 Franken. Der erwartete Ertragsüberschuss war schon häufiger im Kantonsrat ein Diskussionsthema. Die Kommission hat sich gefragt, ob es richtig ist, dass jedes Jahr ein Überschuss in dieser Höhe gefordert wird. Sie sieht Vor- und Nachteile dieses Vorgehens. Einerseits begrüsst sie, dass der vorgegebene Ertragsüberschuss ein Anreiz ist, eine hohe Auslastung zu erreichen. Andererseits ist ein gewisser Druck vorhanden, die Auslastung hoch zu halten und die Vorgabe zu erreichen. Dieser Druck wirkt sich auch auf das Personal und die ganze Strafanstalt aus.

Es war für die Kommission nicht so klar ersichtlich, wo im Leistungsauftrag die Vorgabe des Ertragsüberschusses von 700'000 Franken gemacht wird. Im Kapitel «5.2 Finanzielles Ergebnis für das Jahr 2024» wird von einem Ertragsüberschuss ausgegangen (siehe Beilage 1.1, Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024 der Gefängnisse Gmünden). Die Annahme basiert bereits auf einer hohen Auslastung. In der Leistungsvereinbarung steht auf Seite 6 nur, dass die Planung einen Finanzüberschuss von 700'000 Franken vorsieht (siehe Beilage 1.2, Leistungsvereinbarung 2024 mit den Gefängnissen Gmünden). Es ist nicht als verbindliche Vorgabe formuliert.

In diesem Zusammenhang hat sich die Kommission auch mit den Vorgaben aus dem Finanzhaushaltsgesetz für den Globalkredit auseinandergesetzt. Das Finanzhaushaltsgesetz schreibt vor, dass ein Ertragsüberschuss bis zur Hälfte für neue Rücklagen verwendet werden kann. Zur Klärung hat sich die Kommission durch das Departement bestätigen lassen, dass der Ertragsüberschuss von 700'000 Franken vollumfänglich an den Kanton geht. Nur wenn der Ertrag höher als 700'000 Franken ausfällt, können ihn die Gefängnisse zur Hälfte in ihren Schwankungsfonds einzahlen. Wird der erwartete Ertragsüberschuss nicht erreicht, muss die Differenz durch den Schwankungsfonds gedeckt werden. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates beträgt der Schwankungsfonds per Ende 2022 828'000 Franken.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Kosten insgesamt für den Strafvollzug viel höher liegen und den Ertragsüberschuss der Gefängnisse Gmünden übersteigen. Wie der Regierungsrat schreibt, schliesst der gesamte Bereich Justizvollzug trotz der guten Abschlüsse der Gefängnisse Gmünden in den letzten Jahren in der Staatsrechnung jährlich mit Defiziten ab, weil die übrigen Aufwendungen (z. B. für ausserkantonale Platzierungen) die Finanzüberschüsse der Gefängnisse Gmünden übertreffen.



Im vergangenen Jahr war die personelle Situation der Gefängnisse ein grosses Thema. Die Kommission war vor allem wegen der erhöhten Personalfuktuation in den Jahren 2021 und 2022 beunruhigt. Seit Februar 2023 hat Direktor Urs Schindler die Leitung der Strafanstalt Gmünden übernommen. Damit hat sich die Situation nach Aussage des Departementes und nach Aussagen von Stellen, die mit den Gefängnissen Gmünden zusammenarbeiten, beruhigt. Die Kommission zeigt sich über diese Entwicklung erfreut und erleichtert.

Ebenfalls im letzten Jahr hat die Kommission angeregt, die Leistungs- und Wirkungsziele in der Leistungsvereinbarung (Beilage 1.2) zu hinterfragen. Ziele wie «wenig Fluchten», «angemessene Disziplinierungen» oder «wenige Abbrüche» erschienen der Kommission relativ schwammig formuliert. Der Regierungsrat hat die Leistungsvereinbarung auf dieses Jahr angepasst. Er hat insbesondere die von der Kommission erwähnten Ziele überarbeitet. So steht neu beim Leistungs- und Wirkungsziel zu den Fluchten, dass keine Fluchten mit Überwindung eines Hindernisses mehr passieren sollen. Da die Gefängnisse Gmünden eine offene Anstalt sind, kann jemand auch während des Hafturlaubes fliehen beziehungsweise nicht mehr zurückkehren. Das Ziel fokussiert nun darauf, dass niemand aus einem abgesperrten oder geschlossenen Bereich in der Strafanstalt entkommt. Zudem wurde das Ziel zu den Disziplinarverfügungen mit dem Zusatz von «weniger als 5 %» konkretisiert und das Ziel zu den Rekursen mit der Präzisierung «weniger als 1 %». Bei der Bildung im Strafvollzug wurde das Ziel ebenfalls quantifiziert. Die Kommission bedankt sich ausdrücklich dafür. Sie begrüsst es sehr, dass ihre Hinweise ernst genommen und schnell umgesetzt wurden. Aus ihrer Sicht sind die Ziele nun konkreter formuliert und lassen sich auch besser messen.

Die beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate sind seit längerem daran, die Kapazitäten, die Auslastung und die Entwicklungen im Strafvollzug zu erheben und einen Bericht zu verfassen. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde auch abgeklärt, ob die Plätze der Gefängnisse Gmünden aus überregionaler Sicht noch benötigt werden. Die Weiterführung der Gefängnisse Gmünden wird von den anderen Konkordatskantonen klar unterstützt. Der Bedarf ist also ausgewiesen, die Kapazitäten sollen jedoch nicht erhöht werden. Die Kommission begrüsst, dass die Strafanstalt mit dem Frauen- und dem Spezialvollzug eine Nische gefunden hat, die nachgefragt wird. Das zeigt auch die hohe Auslastung.

C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen, den Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024 der Gefängnisse Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 700'000 zu genehmigen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Nicole Graf

sign. Sabrina Baumgartner

Nicole Graf, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Aktuarin