



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 26. September 2023

6000.991

Gefängnisse Gmünden; Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Gefängnisse Gmünden werden seit 1. Januar 2016 mit einem Globalkredit geführt. Der Regierungsrat hat am 26. September 2023 den Globalkredit 2024 mit Leistungsauftrag behandelt und zusammen mit dem dazugehörigen Bericht und Antrag zu Händen 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. 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.

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 wird eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, welche den Leistungsauftrag konkretisiert. Die Leistungsvereinbarung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat hat die Leistungsvereinbarung 2024 an seiner Sitzung vom 26. September 2023 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 2024

Der Leistungsauftrag legt die Leistungen fest, welche von der Strafanstalt Gmünden und vom kantonalen Gefängnis zu erbringen sind. Er sieht für das Jahr 2024 die gegenüber dem Vorjahr weitgehend unveränderten folgenden Leistungen der Gefängnisse Gmünden vor:

- Vollzug von Freiheitsstrafen im offenen Normalvollzug (NV)
- Spezialvollzug
- Vollzug verschiedener Haftarten im Kantonalen Gefängnis
- Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen
- Betrieb von Werkstätten

Die Leistungsvereinbarung sieht Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatoren / Kriterien vor. Auf Anregung der Kommission Inneres und Sicherheit wurden die Ziele konkretisiert und geschärft. Der Jahresbericht 2022 geht auf verschiedene Themen näher ein. Er wurde dem Kantonsrat im Rahmen des Rechenschaftsberichts 2022 des Regierungsrates zur Kenntnis gebracht.

C. Auswirkungen

1. Finanzielles Ergebnis 2024

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 2024 ein Ertragsüberschuss von Fr. 700'000 erwartet. Als Anhaltspunkte werden die Zahlen der Rechnung 2022 und die Planzahlen 2023 aufgeführt:

Nettoertrag / Nettoaufwand	Planung 2023	RE 2022	Planung 2024
Entgelte Kostgelder	6'220'700	5'374'000	5'800'000
Erlös aus Verkäufen	550'000	669'000	700'000
Verschiedene Erträge	163'000	225'000	200'000
Personalaufwand	4'143'383	3'221'000	3'600'000
Mietaufwand	483'750	500'000	518'000
Übriger Sachaufwand	1'563'525	1'893'000	1'882'000



Abschreibungen	43'100		
Ertragsüberschuss (gerundet)	700'000	654'000	700'000

In den Zahlen zur Rechnung 2022 werden die Abschreibungen nicht separat ausgewiesen. Die Abschreibungen sind deshalb in der Spalte "übriger Sachaufwand" enthalten. Für die Planung 2024 gilt dasselbe.

Für das kommende Jahr sind die bisherigen 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 nach wie vor von einer erhöhten Nachfrage nach Holz auszugehen, nicht zuletzt wegen des Ukraine-Konflikts und einer erneuten potentiellen Strom- und Gasknappheit. Auch der stetige Ausbau der Sparte "Handwerk" wird zu einem guten Ergebnis bei den Verkaufserlösen beitragen. Alle handwerklichen Arbeiten, die intern zugunsten des Betriebs ausgeführt werden, sind in dieser Zahl der Verkaufserlöse allerdings nicht enthalten.

2. Personelle Situation

In den herausfordernden Jahren 2021 und 2022 war eine erhöhte Personalfluktuaton festzustellen. Per 31. Januar 2023 beendete die Direktorin ihre Tätigkeit für die Gefängnisse Gmünden. Mitte Februar 2023 trat Urs Schindler die Funktion eines Direktors ad interim an. Per 1. August 2023 wählte der Regierungsrat Urs Schindler als ordentlicher Direktor der Gefängnisse Gmünden. Inzwischen ist es erfreulicherweise gelungen, die Personalsituation in Gmünden zu stabilisieren.

3. Bauliche Entwicklung

Die Strafanstalt befindet sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Es wurde deshalb ein Wettbewerbsverfahren für ein Neubauprojekt durchgeführt und ein Siegerprojekt der Bieler Architekten Sollberger Bögli auserkoren. Am 15. Februar 2022 beschloss der Regierungsrat, das Neubauprojekt für die Gefängnisse Gmünden, das Strassenverkehrsamt und die Regional- und Verkehrspolizei weiterzuverfolgen. Als nächste wichtige Kenngrösse für das Projekt wird seit längerem der Bericht zur Anstaltsplanung und damit insbesondere die Bedarfswahlen der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate erwartet. Für die Planung des Projektes ist es wichtig, den tatsächlichen Bedarf an Haftplätzen im offenen Strafvollzug zu kennen. Dieser Bericht zur Anstaltsplanung verzögerte sich jedoch wegen internen Vorgängen in den Konkordaten, insbesondere der aktuell vorgenommenen faktischen Fusion der beiden Strafvollzugskonkordate der Ostschweiz sowie der Nordwest- und Innerschweiz. Deshalb wird dieses wichtige Planungsdokument voraussichtlich erst Ende Oktober 2023 von den Regierungskonferenzen verabschiedet werden. In der Zwischenzeit wurde das Projekt aber weiterbearbeitet. Insbesondere wurde eine verfeinerte Kostenschätzung mit einer Genauigkeit von +/- 15% erstellt. In einem nächsten Schritt wird der Regierungsrat nach Eingang des Berichts zur Anstaltsplanung der Strafvollzugskonkordate einen Grundsatzentscheid über die weitere Umsetzung des Bauprojekts fällen.



D. Finanzierung

1. Finanzielle Planung für die Jahre 2025–2027

Die Finanzierung für die Jahre 2025–2027 basiert wesentlich auf der erwarteten Auslastung der beiden Gefängnisse. Beeinflussbar ist die Auslastung insbesondere durch eine flexible Aufnahmepolitik 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. Es ist vorgesehen, dass der Beginn der Bauphase des Neubaus in die laufende Planungsperiode fällt. Falls es zu einem Neubau kommt, ist geplant, dass die Bauphase keinen negativen Einfluss auf das Ergebnis haben wird, da die bestehenden Räumlichkeiten bis zum Bezug des Neubaus weiterhin genutzt werden können und erst im Anschluss abgerissen werden sollen.

Finanzplanung (Beträge in Fr. 1'000)	VA 2024	AFP 2025	AFP 2026	AFP 2027
Ertragsüberschuss	700	700	700	700

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

Schwankungsfonds (Beträge in Fr. 1'000)	RE 2019	RE 2020	RE 2021	RE 2022
Rücklagen Ende Jahr	715	735	976	828

2. Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen

Die Gefängnisse Gmünden werden mit einem Globalkredit geführt. Dies ist eine Besonderheit in der schweizerischen Justizvollzugslandschaft. 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 werden in den Gesamtrechnungen der jeweiligen Justizvollzugsämter erfasst. 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 – in der Staatsrechnung jährlich mit Defiziten abschliesst, weil die übrigen Aufwendungen (z.B. für ausserkantonale Platzierungen) die Finanzüberschüsse der Gefängnisse Gmünden übertreffen.



E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024 der Gefängnisse Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 700'000 zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Globalkredit mit Leistungsauftrag 2024

Beilage 1.2 Leistungsvereinbarung 2024