

Globalbudget «Justizvollzug» für die Jahre 2020 bis 2022

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 2. September 2019, RRB Nr. 2019/1328

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Einleitende Bemerkungen.....	5
2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates.....	6
3. Leistungsauftrag und Saldovorgabe	6
3.1 Leistungserbringer	6
3.2 Produktgruppen.....	7
3.2.1 Produktgruppe 1: Justizvollzugsanstalt	7
3.2.2 Produktgruppe 2: Untersuchungsgefängnisse	9
3.2.3 Produktgruppe 3: Straf- und Massnahmenvollzug	10
3.2.4 Produktgruppe 4: Bewährungshilfe	11
3.3 Saldovorgabe und Verpflichtungskredit.....	12
3.4 Personal	13
3.4.1 Personalentwicklung innerhalb der laufenden Globalbudgetperiode.....	13
3.4.2 Personalentwicklung in der neuen Globalbudgetperiode im Vergleich zur laufenden	13
3.5 Veränderungen von Leistungen und Finanzen	15
3.5.1 Veränderungen innerhalb der alten Globalbudgetperiode.....	15
3.5.2 Veränderungen in der neuen Globalbudgetperiode im Vergleich zur laufenden	16
4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget.....	17
5. Rechtliches.....	17
6. Antrag.....	17
7. Beschlussesentwurf	19

Kurzfassung

Das Amt für Justizvollzug umfasst die fünf Abteilungen Justizvollzugsanstalt, die Untersuchungsgefängnisse (Solothurn und Olten), die Bewährungshilfe, den Straf- und Massnahmenvollzug (Vollzugsbehörde) sowie den Gesundheitsdienst. Damit sind bis auf die Fallführung im Vollzug von Jugendstrafen (Jugendanwaltschaft) sämtliche Aufgaben des Justizvollzugs in diesem Amt zusammengefasst.

Die neue Globalbudgetperiode wird geprägt durch Anpassungen im Bereich des risikoorientierten, sicheren und rechtskonformen Sanktionenvollzuges: Zum einen soll die im Zuge der Einführung des Risikoorientierten Sanktionenvollzuges (ROS) angestossene Restrukturierung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges finalisiert und konsolidiert werden. Zum anderen soll der im Bereich der Untersuchungsgefängnisse vollzogene Freiheitsentzug den heutigen Standards und den rechtlichen Voraussetzungen entsprechend angepasst werden. Die Untersuchungsgefängnisse können den nötigen Anforderungen an die dynamische Sicherheit sowie an die heutigen Haftbedingungen nicht (mehr) gerecht werden. Auch der Gesundheitsdienst ist mit den momentanen personellen Restriktionen nicht in der Lage, die zahlreichen medizinischen Herausforderungen in den Untersuchungsgefängnissen zu später Stunde oder nachts zu meistern.

Diese Änderungen führen zu einem erhöhten Stellenbedarf von 17,8 Pensen in der neuen Globalbudgetperiode, die schrittweise aufgebaut werden.

Der Verpflichtungskredit 2020 bis 2022 ist mit 21,0 Mio. Franken um 3,8 Mio. Franken höher als der Verpflichtungskredit 2017 – 2019 und um 6,1 Mio. Franken höher als das voraussichtliche Ergebnis des Verpflichtungskredits 2017 – 2019.

Die Produktgruppen bleiben in der neuen Globalbudgetperiode unverändert. Die Indikatoren der Produktgruppen Bewährungshilfe und Straf- und Massnahmenvollzug sind demgegenüber teilweise angepasst worden.

a) Globalbudget: „Justizvollzug“

1. Produktgruppe 1: Justizvollzugsanstalt
 - 1.1. Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)
 - 1.2. Die Gefangenen erreichen die auf die Integration ausgerichteten Vollzugsziele
 - 1.3. Die vom Konkordat definierten Vollzugsstandards sind erfüllt
2. Produktgruppe 2: Untersuchungsgefängnisse
 - 2.1. Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)
3. Produktgruppe 3: Straf- und Massnahmenvollzug
 - 3.1. Die Bevölkerung hat Vertrauen in den Rechtsstaat
4. Produktgruppe 4: Bewährungshilfe
 - 4.1. Die Integration nach Strafverbüßung wird gefördert

b) Verpflichtungskredit 2020 bis 2022

21'016'000 Franken

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Globalbudget «Justizvollzug» für die Jahre 2020 bis 2022.

1. Einleitende Bemerkungen

Nachdem die laufende Globalbudgetperiode eine Phase der Konsolidierung war, werden in der kommenden Globalbudgetperiode 2020 – 2022 aktuelle Herausforderungen vor allem in den Untersuchungsgefängnissen und im Gesundheitsdienst Änderungen mit sich bringen. Die dortigen Gegebenheiten genügen – unabhängig von der regelmässig hohen Auslastung – den heutigen bundesrechtlichen und fachlichen Anforderungen an die Sicherheit und die Haftbedingungen je länger je weniger.

Insbesondere die restriktiven Haftbedingungen in den Schweizerischen Untersuchungsgefängnissen standen in den letzten Jahren auf nationaler Ebene, im Kanton Solothurn zuletzt anlässlich der Inspektion durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 20. März 2019 im Untersuchungsgefängnis Olten, immer wieder in der Kritik, und deren Gesetzeskonformität wurde vermehrt öffentlich und medienwirksam in Frage gestellt. Betroffen sind nicht nur Fragen der dynamischen Sicherheit, sondern insbesondere die Haftbedingungen im kurzzeitigen Vollzug wie auch die Besonderheiten der Untersuchungshaft. In der kommenden Globalbudgetperiode sollen deshalb bestehende Schwachstellen beseitigt und die Haftbedingungen der Insassen verbessert werden.

Damit einher geht die Entwicklung im Bereich medizinische Grundversorgung in den Untersuchungsgefängnissen. Die pflegerischen Anforderungen und die Anforderungen an eine medizinisch indizierte Überwachung der eingewiesenen Personen nehmen zu. Die Betreuung ist insbesondere spät abends und nachts auf die Unterstützung von Medizinalfachpersonen des Gesundheitsdienstes angewiesen.

Der Justizvollzugsalltag gestaltet sich juristisch zunehmend anspruchsvoller. Besonders von dieser Entwicklung betroffen ist der Straf- und Massnahmenvollzug, weshalb dessen Strukturen und Prozesse überarbeitet werden mit dem Ziel, gleichsam mit einem risikoorientierten Sanktionenvollzug das Rückfallrisiko im Einzelfall zu minimieren und der anhaltenden Verrechtlichung des Vollzugsalltages gerecht zu werden. Voraussichtlich im Herbst wird der Regierungsrat zudem die Teilrevision des Justizvollzugsgesetzes in die Vernehmlassung schicken. Diese soll insbesondere die für eine optimierte Risikoorientierung im Sanktionenvollzug notwendigen Gesetzesbestimmungen schaffen und in prozessualer Hinsicht die Schnittstellen der einzelnen Justizbehörden (Staatsanwaltschaft, Gerichte, Vollzug) bereinigen.

In der Justizvollzugsanstalt (JVA) Solothurn konnten im fünften Jahr seit ihrer Eröffnung interne Arbeitsprozesse weiter ausgebaut und verbessert werden. Von den Partnern erhält die JVA Solothurn bezüglich der Qualität der Arbeit und der Flexibilität bei der Suche nach speziellen Lösungen durchwegs positive Rückmeldungen. Die JVA Solothurn hat sich in der Vollzugslandschaft als solider und leistungsfähiger Partner positioniert. Seit Anfang 2019 wird die Umsetzung der in enger Zusammenarbeit mit dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz ausgearbeiteten und genehmigten Projekte (im Bereich Verwahrungs- und Integrationsvollzug) intensiv vorangetrieben. Die Auswirkungen dieser Projekte auf das Globalbudget werden zwar positiv beurteilt. Die Entwicklungen werden dennoch genau zu beobachten sein. Das AJUV und die Konkordatskonferenz werden insbesondere in Abhängigkeit der ermittelten Nachfrage bis im Herbst 2021 darüber befinden, ob die Projekte – zeitlich befristet oder unbefristet – weitergeführt werden können.

Im Bereich der Bewährungshilfe nimmt im vierten Quartal 2019 die neu geschaffene «Beratungsstelle Gewalt» ihre Tätigkeit auf. Sie stellt allen Personen, welche Gewalt ausüben oder befürchten, gewalttätig zu werden, ein niederschwelliges und kostenloses Beratungsangebot zur Verfügung.

Weitergeführt wird in der kommenden Globalbudgetperiode auch die Planung des neuen Zentralgefängnisses in Deitingen, wie im Legislaturplan 2017 – 2021 als Handlungsziel festgelegt. Der Architekturwettbewerb und die Auftragserteilung sollten Mitte 2020 erfolgt sein, die Volksabstimmung ist für 2022 vorgesehen.

2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates

Legislaturplan 2017 – 2021		Enthalten in Produktgruppen			
Nr.	Handlungsziel	1	2	3	4
3.3.6	Neues Zentralgefängnis planen und bauen		X		
3.1.6	Häusliche Gewalt reduzieren				X

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2020 – 2023		Enthalten in Produktgruppen			
Nr	Massnahme	1	2	3	4
5523	Neues Zentralgefängnis planen und bauen		X		
5596	Teilrevision Gesetz über den Justizvollzug	X	X	X	X
5627	Erkennen und Verhindern von Radikalisierung im Justizvollzug	X	X	X	X
5522	Umsetzung Risikoorientierter Sanktionenvollzug	X	X	X	X
5647	Sicherer und rechtskonformer Freiheitsentzug Untersuchungsgefängnisse		X		

3. Leistungsauftrag und Saldovorgabe

3.1 Leistungserbringer

Name Produktgruppe	Leistungserbringende Dienststelle
1. Justizvollzugsanstalt	Justizvollzugsanstalt
2. Untersuchungsgefängnisse	Untersuchungsgefängnisse Solothurn und Olten
3. Straf- und Massnahmenvollzug	Straf- und Massnahmenvollzug
4. Bewährungshilfe	Bewährungshilfe

3.2 Produktgruppen

3.2.1 Produktgruppe 1: Justizvollzugsanstalt

Die JVA Solothurn ist eine Anstalt des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz. Es werden 60 Plätze für den geschlossenen Massnahmenvollzug und 36 Plätze für den geschlossenen Strafvollzug angeboten.

Im geschlossenen Massnahmenvollzug werden stationäre therapeutische Massnahmen (Art. 59 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]) und Verwahrungen (Art. 64 StGB) in Wohngruppen vollzogen. Eine stationäre therapeutische Massnahme wird vom Gericht angeordnet

- wenn der Täter psychisch schwer gestört ist und wenn der Täter ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit seiner psychischen Störung im Zusammenhang steht; und
- zu erwarten ist, dadurch lasse sich die Gefahr weiterer, mit seiner psychischen Störung im Zusammenhang stehender Taten begegnen.

Eine Verwahrung wird vom Gericht angeordnet, wenn der Täter eine mit einer Höchststrafe von fünf oder mehr Jahren bedrohte Tat begangen hat (Mord, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub, Geiselnahme, Brandstiftung etc.) und wenn

- auf Grund der Persönlichkeitsmerkmale des Täters, der Tatumstände und seiner gesamten Lebensumstände ernsthaft zu erwarten ist, dass er weitere Taten dieser Art begeht; oder
- auf Grund einer anhaltenden oder langdauernden psychischen Störung von erheblicher Schwere, mit der die Tat in Zusammenhang stand, ernsthaft zu erwarten ist, dass der Täter weitere Taten dieser Art begeht und die Anordnung einer Massnahme nach Artikel 59 StGB keinen Erfolg verspricht.

Im geschlossenen Strafvollzug werden Straftäter mit einer Mindeststrafe von 12 Monaten untergebracht. Die Insassen leben auch hier in Wohngruppen zusammen. Dies dient der Förderung der sozialen Kompetenzen und soll zu einer erfolgreichen Reintegration in die Gesellschaft beitragen. Die Nachfrage nach diesen Plätzen ist hoch.

Der Sicherheit nach aussen wie nach innen wird höchste Priorität zugemessen. Das Vollzugsziel wird bei jedem Gefangenen individuell definiert und der Weg zur Erreichung dieses Zieles in einem Vollzugsplan festgehalten. Zur Erreichung der therapeutischen Vollzugsziele hat die Anstalt über das notwendige Fachpersonal zu verfügen. Für die stationäre Massnahme nach Artikel 59 StGB und die Verwahrung nach Artikel 64 StGB kann eine bedingte Entlassung des Täters erst erfolgen, wenn sein Zustand es rechtfertigt, dass ihm Gelegenheit gegeben wird, sich in der Freiheit zu bewähren.

Aufgrund der laufenden Projekte Verwahrungsvollzug und Integrationsvollzug können sich hinsichtlich Anzahl und Widmung der Haftplätze Verschiebungen ergeben.

Produkte: Strafvollzug, Massnahmenvollzug, Sicherheit, Logistik, Betriebe

XX	Ziele		Standard	Ist17	Ist18	Soll19	Soll20	Soll21	Soll22
xxx	Indikatoren								
11	Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)								
111	Ausbrüche aus Justizvollzugsanstalt	(-) Anz.		0	0	0	0	0	0
	Bem.: Keine oder eine geringe Zahl von Ausbrüchen steigern die subjektive und objektive Sicherheit der Bevölkerung.								
112	Übergriffe auf das Personal	(-) Anz.		2	1	0	0	0	0
	Bem.: Wenige oder keine Übergriffe auf das Personal sind ein Indikator für die professionellen Kompetenzen des Personalkörpers.								
113	Gutgeheissene Beschwerden von Insassen	(-) Anz.		2	2	0	0	0	0
	Bem.: Eine kleine Zahl von gutgeheissenen Beschwerden ist ein Indiz dafür, dass die Mitarbeitenden der JVA die Gefangenen korrekt betreuen, was wiederum die Sicherheit erhöht.								
12	Die Gefangenen erreichen die auf die Integration ausgerichteten Vollzugsziele								
121	Arbeits- und Beschäftigungsgrad	(-) %		100	100	100	100	100	100
	Bem.: Die JVA ist verpflichtet, die Insassen sinnvoll einzusetzen (Art. 81 StGB). Es ist deshalb das Ziel, dass alle Insassen eine Arbeit haben oder adäquat beschäftigt werden. Die JVA vermittelt Techniken im Arbeits- und Sozialverhalten, die der Wiedereingliederung dienen.								
122	Arbeitspräsenz	(-) %		83	80	75	75	75	75
	Bem.: Das Ziel ist eine Arbeitspräsenz von durchschnittlich 75% der definierten Norm-Arbeitszeiten (Sachurlaub, Arzt, Therapien, Bildung).								
13	Die vom Konkordat definierten Vollzugsstandards sind erfüllt								
131	Konkordatsliste der anerkannten Anstalten für den Vollzug [1=Ja ; 0=Nein]	(-) Ja/Ne		1	1	1	1	1	1
	Bem.: Auf der Liste des Konkordates zu sein, bedeutet die Anerkennung eines gesetzeskonformen Vollzuges (Konkordatsanforderungen werden erfüllt und Einweisungen durch die Konkordatskantone erfolgen).								

Statistische Messgrössen	Einheit	Ist17	Ist18	Plan19	Plan20	Plan21	Plan22
Kostgeldtage	Anzahl	32'862	34'132				
Bildungsplätze besetzt	Prozent	100	100				
Angeordnete Urinproben bzgl. Suchtmittel	Anzahl	1'411	1'280				
Ausgang begleitet/ gesichert	Anzahl						
Ausgang/ Urlaub unbegleitet	Anzahl						
Beanstandete Ausgänge/ Urlaube (begleitet/ unbegleitet)	Anzahl						
Auslastungsgrad	Prozent	94	97				
Kostendeckungsgrad	Prozent	81.0	88.2				
Nettokosten pro Insasse und Tag	CHF	130	76				
Bem.: Die Nettokosten berechnen sich aus dem Saldo des Produktgruppenergebnisses dividiert durch die Anzahl Kostgeldtage.							

Produktgruppenergebnis	Einheit	RE17	RE18	VA19	Vergangene GB-Periode	Plan20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Kosten	TCHF	22'073	21'842	22'481	66'395	23'169	23'151	22'998	69'317
Erlös	TCHF	-17'797	-19'263	-19'137	-56'197	-20'089	-20'229	-18'600	-58'918
Saldo	TCHF	4'276	2'579	3'344	10'198	3'080	2'922	4'398	10'399

Bemerkungen: Die höheren Erlöse der befristeten Projekte Verwahrungs- und Integrationsvollzug sind nur bis 2021 eingerechnet. Über die Weiterführung der Projekte wird 2021 entschieden.

3.2.2 Produktgruppe 2: Untersuchungsgefängnisse

In Olten und Solothurn wird je ein Untersuchungsgefängnis betrieben. Dort werden insbesondere Polizeigewahrsam, Untersuchungs- und Sicherheitshaft, kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen an Männern, Frauen und Jugendlichen sowie die Administrativhaft vollzogen (§ 12 der Verordnung über den Justizvollzug [Justizvollzugsverordnung, JUVV; BGS 331.12]). Die beiden Untersuchungsgefängnisse verfügen über insgesamt 88 Insassenplätze, inklusive einem Trakt für den Vollzug von Administrativhaft im Untersuchungsgefängnis Solothurn.

Die Untersuchungsgefängnisse nehmen jederzeit von Polizei und Einweisungsbehörden eingewiesene Personen auf. Das Personal wird durch Fachkräfte für die ärztliche, pflegerische, psychologische und seelsorgerische Betreuung unterstützt.

Produkte: UG Olten, UG Solothurn

XX	Ziele							
xxx	Indikatoren	Standard	Ist17	Ist18	Soll19	Soll20	Soll21	Soll22
21	Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)							
211	Ausbrüche aus Untersuchungsgefängnissen	(<) Anz.	0	0	0	0	0	0
	Bem.: Keine oder eine geringe Zahl von Ausbrüchen steigern die subjektive und objektive Sicherheit der Bevölkerung.							
212	Jederzeitige Aufnahme in den Untersuchungsgefängnissen bis zur Kapazitätsgrenze: Reklamationen von einweisenden Stellen (Max.)	(<) Anz.	0	0	2	2	2	2
	Bem.: Die objektive und subjektive Sicherheit der Bevölkerung ist gewährleistet, wenn die Eingewiesenen jederzeit in die Untersuchungsgefängnisse aufgenommen werden.							
213	Gutgeheissene Beschwerden von Insassen	(<) Anz.	0	1	1	2	2	1
	Bem.: Eine kleine Anzahl gutgeheissener Beschwerden ist ein Indiz für eine rechtskonforme Betreuung, was die Sicherheit erhöht.							

Statistische Messgrössen	Einheit	Ist17	Ist18	Plan19	Plan20	Plan21	Plan22
Kostgeldtage Justizvollzug	Anzahl	13'414	11'519				
Kostgeldtage Untersuchungshaft	Anzahl	13'117	14'447				
Kostgeldtage Administrativhaft	Anzahl	3'333	3'738				
Bewegungen (Ein-/Austritte UGs)	Anzahl	3'031	2'640				
Arbeitstage Heimindustrie	Anzahl	221	228				
Auslastungsgrad	Prozent	93	92				
Kostendeckungsgrad	Prozent	65.4	63.7				
Nettokosten pro Insasse und Tag	CHF	96	96				

Produktgruppenergebnis	Einheit	RE17	RE18	VA19	Vergangene GB-Periode	Plan20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Kosten	TCHF	7'747	7'832	7'857	23'436	8'634	9'129	9'720	27'483
Erlös	TCHF	-4'894	-4'990	-4'871	-14'754	-5'126	-5'232	-5'232	-15'590
Saldo	TCHF	2'853	2'843	2'985	8'681	3'508	3'897	4'488	11'893

Bemerkungen: Die Kostensteigerung in der aktuellen Globalbudgetperiode basiert auf dem geplanten Personalaufbau in den Untersuchungsgefängnissen.

3.2.3 Produktgruppe 3: Straf- und Massnahmenvollzug

Die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (SMV) ist die kantonale Einweisungs- und Vollzugsbehörde. Sie ist verantwortlich für den risikoorientierten Vollzug von Strafbefehlen und Strafurteilen (strafrechtliche Sanktionen gemäss dem allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches) von Strafantritt bis Strafende an Straftätern, die durch die Staatsanwaltschaft und die Gerichte des Kantons Solothurn verurteilt worden sind. Insbesondere vollzieht sie Freiheitsstrafen, Ersatzfreiheitsstrafen, Massnahmen und Weisungen wie auch die besonderen Vollzugsformen Halbgefangenschaft, Electronic Monitoring sowie gemeinnützige Arbeit. Der Vollzug beinhaltet insbesondere die Anordnung, Organisation und Koordination von vorzeitig angeordneten und rechtskräftigen Sanktionen. Dies beinhaltet beispielsweise die Bestimmung der geeigneten Vollzugsform und Institution, Versetzungen in andere Institutionen, Vollzugslockerungen, Prüfung vorzeitiger Entlassungen, zusätzliche Massnahmen, Auftrag und Analyse von Berichten (bspw. durch die Fachkommission oder die konkordatische Abteilung für forensisch-psychologische Abklärungen AFA) oder psychiatrischen Gutachten usw. Die Abteilung nimmt zudem Eintragungen im Strafregister (VOSTRA) vor und veranlasst gegebenenfalls Eintragungen im Fahndungsregister (RIPOL).

Mit der Einführung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) werden die Abläufe in diesem Bereich in den Kantonen vereinheitlicht. Mithilfe eines elektronischen Tools wird triagiert, in welchen neuen Fällen weitere risikoorientierte Abklärungen angezeigt sind. Ziel ist ein interdisziplinär ganzheitlicher Sanktionenvollzug zum Zwecke der Risikominimierung.

Produkte: Vollzug rechtskräftiger Strafurteile

XX	Ziele							
xxx	Indikatoren	Standard	Ist17	Ist18	Soll19	Soll20	Soll21	Soll22
31	Die Bevölkerung hat Vertrauen in den Rechtsstaat							
311	Anteil innerhalb von 20 Arbeitstagen durchgeführte Falltriatgen (gemäss ROS) nach Eintrag in VOSTRA Bem.: Neuer Indikator. VOSTRA ist das Zentrale Strafregister-Informationssystem.	(>) %				90	90	90
312	Anteil innerhalb von 14 Arbeitstagen überprüfter und im VOSTRA eingetragener Urteile (Min.) Bem.: Der inhaltlich korrekte und zeitgerechte Eintrag aller Strafurteile im Strafregister (VOSTRA) stärkt das Vertrauen in den Rechtsstaat.	(>) %	97	98	90	90	90	90

Statistische Messgrössen	Einheit	Ist17	Ist18	Plan19	Plan20	Plan21	Plan22
Eingegangene Ersatzfreiheitsstrafen zum Vollzug	Anzahl	7'433	8'808				
Eingetragene Strafbefehle und Urteile im VOSTRA	Anzahl	2'967	2'993				
Eingegangene Freiheitsstrafen zum Vollzug	Anzahl	197	162				
Laufende gerichtliche Weisungen per 15.12.	Anzahl	63	45				
Laufende ambulante Massnahmen per 15.12.	Anzahl	36	25				
Triagierte Fälle gemäss ROS	Anzahl						
Bedingte Entlassungen Strafvollzug gewährt	Anzahl	67	55				
Bedingte Entlassungen Strafvollzug verweigert	Anzahl	50	29				

Produktgruppenergebnis	Einheit	RE17	RE18	VA19	Vergangene GB-Periode	Plan20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Kosten	TCHF	29'608	28'766	30'623	88'997	30'254	30'421	29'721	90'396
Erlös	TCHF	-754	-532	-640	-1'926	-550	-585	-585	-1'721
Saldo	TCHF	28'854	28'234	29'983	87'071	29'704	29'836	29'135	88'675

Bemerkungen: Weniger Rückerstattungen Spital- und Heimtaxen sowie Kostgelder erwartet.

3.2.4 Produktgruppe 4: Bewährungshilfe

Die Bewährungshilfe betreut Menschen während des Strafverfahrens sowie in allen Phasen des Straf- und Massnahmenvollzugs (Art. 96 StGB). Die Zuweisung der Fälle erfolgt durch die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug, die Staatsanwaltschaft, das Haftgericht oder bei ausserkantonalen Fällen durch die zuständige Behörde eines anderen Kantons. Personen können sich auch freiwillig melden, wenn sie verurteilt sind oder ein Strafverfahren gegen sie hängig ist. Die Bewährungshilfe arbeitet deliktorientiert, um die betreuten Personen in ihrer deliktfreien Wiedereingliederung zu unterstützen. Die dafür notwendigen Interventionen orientieren sich an den mittels ROS-Prozess erarbeiteten Erkenntnissen.

Seit September 2018 kontaktiert die Bewährungshilfe alle durch die Polizei wegen häuslicher Gewalt weggewiesenen Personen und motiviert diese für eine Zusammenarbeit in Form einer Gewaltberatung. Im vierten Quartal 2019 nimmt die neu geschaffene «Beratungsstelle Gewalt» ihre Tätigkeit auf. Die «Beratungsstelle Gewalt» stellt allen Personen, welche Gewalt ausüben oder befürchten, gewalttätig zu werden ein niederschwelliges und kostenloses Beratungsangebot zur Verfügung. Die Bewährungshilfe organisiert und kontrolliert die Durchführung der gemeinnützigen Arbeit, des Electronic Monitorings (Hausarrest) und der passiven Überwachung von Rayonverboten.

Produkte: Soziale Betreuung, Gewaltberatung (Täteransprache, Beratungsstelle Gewalt), Bewährungshilfe, Vollzug Electronic Monitoring (EM) und gemeinnützige Arbeit (GA)

XX	Ziele							
xxx	Indikatoren	Standard	Ist17	Ist18	Soll19	Soll20	Soll21	Soll22
41	Die Integration nach Strafverbüßung wird gefördert							
411	Gutgeheissene Beschwerden von Klienten	(->) Anz.				0	0	0
	Bem.: Neuer Indikator. Eine kleine Anzahl gutgeheissener Beschwerden ist ein Indiz für eine rechtskonforme Betreuung.							

Statistische Messgrößen	Einheit	Ist17	Ist18	Plan19	Plan20	Plan21	Plan22
Hängige Fälle aller Fallarten per 31.12.	Anzahl	430	522				
Neuzugänge alle Fallarten	Anzahl	477	597				
Anzahl Gespräche alle Fallarten	Anzahl						
Vollzugstage EM	Anzahl	4'010	3'019				
Vollzugstage GA	Anzahl	2'293	1'678				
Personen in Gewaltberatung	Person						

Produktgruppenergebnis	Einheit	RE17	RE18	VA19	Vergangene GB-Periode	Plan20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Kosten	TCHF	1'038	1'017	1'185	3'239	1'257	1'255	1'255	3'767
Erlös	TCHF		-0		-0	-80	-80	-80	-240
Saldo	TCHF	1'038	1'017	1'185	3'239	1'177	1'175	1'175	3'527

Bemerkungen: Beim Erlös handelt es sich um Beiträge aus dem Lotteriefonds für die Beratungsstelle Gewalt.

3.3 Saldovorgabe und Verpflichtungskredit

Saldovorgabe

	Einheit	RE17	RE18	VA19	Vergangene GB-Periode	VA20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Aufwand	TCHF	28'543	29'198	29'999	87'740	32'051	32'485	32'923	97'459
Ertrag	TCHF	-15'452	-16'759	-16'682	-48'893	-17'117	-17'244	-16'333	-50'694
Saldo der GBS-wirksamen internen	TCHF	-7'992	-8'026	-7'966	-23'984	-8'729	-8'869	-8'151	-25'749
Globalbudgetsaldo	TCHF	5'098	4'414	5'350	14'862	6'205	6'372	8'439	21'016
Saldo der internen Verrechnungen	TCHF	31'922	30'259	32'146	94'326	31'257	31'457	30'758	93'473
Produktgruppenergebnis Total									
Kosten	TCHF	60'465	59'457	62'145	182'067	63'314	63'956	63'693	190'963
Erlös	TCHF	-23'444	-24'785	-24'649	-72'878	-25'846	-26'126	-24'497	-76'469
Saldo	TCHF	37'020	34'673	37'497	109'190	37'469	37'830	39'196	114'494
1 Justizvollzugsanstalt									
Kosten	TCHF	22'073	21'842	22'481	66'395	23'169	23'151	22'998	69'317
Erlös	TCHF	-17'797	-19'263	-19'137	-56'197	-20'089	-20'229	-18'600	-58'918
Saldo	TCHF	4'276	2'579	3'344	10'198	3'080	2'922	4'398	10'399
2 Untersuchungsgefängnisse									
Kosten	TCHF	7'747	7'832	7'857	23'436	8'634	9'129	9'720	27'483
Erlös	TCHF	-4'894	-4'990	-4'871	-14'754	-5'126	-5'232	-5'232	-15'590
Saldo	TCHF	2'853	2'843	2'985	8'681	3'508	3'897	4'488	11'893
3 Straf- und Massnahmenvollzug									
Kosten	TCHF	29'608	28'766	30'623	88'997	30'254	30'421	29'721	90'396
Erlös	TCHF	-754	-532	-640	-1'926	-550	-585	-585	-1'721
Saldo	TCHF	28'854	28'234	29'983	87'071	29'704	29'836	29'135	88'675
4 Bewährungshilfe									
Kosten	TCHF	1'038	1'017	1'185	3'239	1'257	1'255	1'255	3'767
Erlös	TCHF		-0		-0	-80	-80	-80	-240
Saldo	TCHF	1'038	1'017	1'185	3'239	1'177	1'175	1'175	3'527

Verpflichtungskredit

		Jahre der GB-Periode 2020-2022				
		Schweizer Franken	2020	2021	2022	Total
Globalbudget	Verpflichtungskredit		6'205'000	6'372'000	8'439'000	21'016'000
	Zusatzkredit					
	Total		6'205'000	6'372'000	8'439'000	21'016'000

3.4 Personal

Anzahl Pensen / Stellenprozente	Stand per 31. Dez.	IST17	IST18	Plan19	Vergangene GB-Periode	Plan20	Plan21	Plan22	Aktuelle GB-Periode
Pensen Mitarbeitende		167.0	170.5	169.7	507.3	177.3	182.2	187.5	547.0
Anzahl Mitarbeitende		187	192	191	570	199	204	210	613
Anzahl Lernende		0	0	0	0	0	0	0	0

3.4.1 Personalentwicklung innerhalb der laufenden Globalbudgetperiode

In der laufenden Globalbudgetperiode ist der Personalbestand lediglich fluktuationsbedingten Schwankungen unterworfen. Der durchschnittliche tatsächliche Pensenbestand der laufenden Globalbudgetperiode liegt wie budgetiert bei 168.7 Pensen.

3.4.2 Personalentwicklung in der neuen Globalbudgetperiode im Vergleich zur laufenden

In der neuen Globalbudgetperiode steht in den Bereichen Straf- und Massnahmenvollzug, Untersuchungsgefängnisse und Gesundheitsdienst ein Personalaufbau bevor. Einerseits sind im Vollzug kurzer Freiheitsstrafen und der Untersuchungshaft die rechtlichen und fachlichen Anforderungen so gestiegen, dass diese durch die Untersuchungsgefängnisse und den Gesundheitsdienst mit dem heutigen Stellen-Etat nicht mehr vollumfänglich erfüllt werden können. Andererseits wird der Aufbau nötig, um den in Qualität und Quantität gestiegenen Anforderungen an einen risikoorientierten und juristisch anspruchsvollen Sanktionenvollzug begegnen zu können.

	GB-Periode 2017 – 2019			GB-Periode 2020 – 2022		
Personalzahlen in Pensen	2017 IST	2018 IST	2019 VA	2020 FP	2021 FP	2022 FP
Total Pensenbestand	167.4	168.9	169.7	177.3	182.2	187.5
Durchschn. Bestand je GB-Periode	168.7 Pensen			182.3 Pensen		
Kosten je GB-Periode	66.6 Mio. Franken			73.6 Mio. Franken		
Mehrkosten GB-Periode 2020-2022	7.0 Mio. Franken					

Erhöhung der Sicherheit in der Nacht (Umsetzung 2020/2021)

In den Untersuchungsgefängnissen wird momentan in der Nacht mit einem Zwei-Mann-Betrieb operiert. Dies vermag den bundesrechtlichen Anforderungen an die Sicherheit in Vollzugsanstalten jedoch nicht mehr zu genügen. Gemäss Bundesamt für Justiz (BJ) ist der Pikettdienst in jedem Fall so auszugestalten, dass Pikettangehörige nicht alleine intervenieren müssen. Das Öffnen einer Zelle habe nur in Anwesenheit einer personellen Übermacht (bei einer Einzelzelle zwei Mitarbeitende) zu erfolgen. Dies bedeutet, dass mindestens drei Mitarbeitende vor Ort sein müssen, da die Zentrale aus Sicherheitsgründen immer besetzt sein muss. Aktuell besetzt ein Mitarbeitender in der Nacht die Zentrale, so dass für eine allfällige Intervention nur noch ein Mitarbeitender zur Verfügung steht. Der jederzeitige Zellaufschluss kann bei diesem Personalbestand nicht gewährleistet werden. Gerade die im Frühjahr 2019 durchgeführten Übungen der beiden Untersuchungsgefängnisse mit der Feuerwehr, Sanität und Polizei haben aufgezeigt, dass in den Untersuchungsgefängnissen ein Minimalbestand von drei Mitarbeitenden pro Schicht jederzeit gewährleistet sein sollte.

Benötigter Pensenaufbau: + 8 Pensen

Verbesserung der Haftbedingungen (Umsetzung 2022)

Verschiedene Organisationen, z.B. die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), haben in den letzten Jahren wiederholt die Haftbedingungen in Schweizer Untersuchungsgefängnissen kritisiert, zuletzt anlässlich der Inspektion vom 20. März 2019 im Untersuchungsgefängnis in Olten. Die harten Haftbedingungen (Einzeleinschluss für 23 Stunden) seien in vielen Fällen unverhältnismässig und schränken die persönliche Freiheit der inhaftierten Person mehr ein, als es der Haftzweck sowie Sicherheit und Ordnung in der Haftanstalt erfordere. Insbesondere wird moniert, dass Untersuchungsgefangene, bei welchen von Gesetzes wegen die Unschuldsvermutung gilt, schlechter gestellt werden als rechtskräftig verurteilte Straftäter. Hinzu kommen die unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten und die fehlenden Freizeitaktivitäten im Bereich des Vollzuges kurzer Freiheitsstrafen. In Neubauten werden deshalb regelmässig entsprechende Räume für den sozialen Kontakt, die Beschäftigung, eine sportliche Betätigung, etc. vorgesehen. Schweizweit wird eine Verbesserung der Haftbedingungen in Untersuchungsgefängnissen angestrebt. Auch in den Untersuchungsgefängnissen des Kantons Solothurn soll zu diesem Zweck ein Zwei-Phasen-Modell eingeführt werden. Dabei können die Insassen nach einer restriktiven Anfangsphase im Untersuchungsgefängnis und nach Wegfall der Kollusionsgefahr in ein Regime mit gelockerten Bedingungen übertreten, sofern die dazu notwendigen Bedingungen vorhanden sind. Beschäftigung anzubieten und zu überwachen oder Gruppenvollzug (bspw. bei Öffnung von Abteilungen) zu überwachen ist personalintensiv. Gerade im Bereich der dynamischen Sicherheit bedeutet dies aber auch eine Investition in die Sicherheit, zumal mögliche risikorelevante Faktoren im direkten Umgang mit den Insassen besser erkannt und entsprechende Massnahmen bereits niederschwellig ergriffen werden können. Insgesamt lassen sich die Ansprüche an einen rechtskonformen Vollzug und die Zielsetzungen im Bereich dynamische Sicherheit nur mit entsprechenden Personalressourcen erreichen.

Benötigter Pensenaufbau: + 2,8 Pensen (+ 6 Pensen in Globalbudgetperiode 2023 bis 2025)

Verbesserung der gesundheitsdienstlichen Versorgung (Umsetzung 2020/2021)

Neben den Untersuchungsgefängnissen vermag auch die momentane gesundheitsdienstliche Betreuung der Insassen den Anforderungen nicht mehr gerecht zu werden. Das BJ fordert, dass überall, wo psychisch kranke, alte, pflegebedürftige und körperlich kranke Eingewiesene untergebracht sind, ein 24-Stunden-Gesundheitsdienst sicherstellt, dass Eingewiesene jederzeit durch Pflegefachpersonen sofort Hilfe erhalten. Auch wird der Gesundheitsdienst vermehrt mit komplexen Krankheitsfällen konfrontiert, was einen erhöhten pflegerischen Betreuungsaufwand mit sich bringt. Um die pflegerische und medizinische Grundversorgung der Insassen zu garantieren, ist deshalb die Einführung eines 24-Stunden-Betriebs des Gesundheitsdienstes unumgänglich. Der diesbezügliche Aufbau soll jedoch mit Augenmass erfolgen. So sollen zunächst an beiden Standorten die Betreuer durch eine Spätschicht des Gesundheitsdienstes entlastet werden. In einer zweiten Phase soll hierauf lediglich an einem Standort ein Nachtdienst eingerichtet werden.

Benötigter Pensenaufbau: +7 Pensen

Schliesslich werden die bereits seit 2018 befristeten personellen Massnahmen für die Umsetzung von ROS im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges (SMV) im Rahmen der angelaufenen und in der Globalbudgetperiode 2020 – 2022 zu konsolidierenden Restrukturierung des SMV weitergeführt (2,1 Pensen, bereits im Pensenbestand 2019 enthalten).

3.5 Veränderungen von Leistungen und Finanzen

3.5.1 Veränderungen innerhalb der alten Globalbudgetperiode

Der Leistungsauftrag und die Indikatoren sind unverändert geblieben.

Verpflichtungskredit Globalbudgetperiode 2017-2019	In Mio. CHF
Genehmigter Verpflichtungskredit gemäss SGB Nr. 0155/2016	17.2
1% Lohnerhöhung infolge Teuerungsausgleich per 1. Januar 2019 gemäss RRB 2018/1305 vom 21. August 2018	0.2
Bereinigter Verpflichtungskredit	17.4
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE17 + RE18 + VA19)	14.9
Zu begründende Differenz	-2.5

Begründung	Detail	Total
- Höherer Ertrag an Kostgeldern (u.a. aufgrund Mehrerträgen im Bereich der Untersuchungsgefängnisse, der JVA und im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs)	-2.3	
- Mehrertrag Dienstleistungen, Rückerstattungen	-0.2	
Total		-2.5

3.5.2 Veränderungen in der neuen Globalbudgetperiode im Vergleich zur laufenden

Der Leistungsauftrag bleibt grundsätzlich unverändert.

Folgende Leistungsindikatoren werden in der neuen Globalbudgetperiode angepasst:

Neue Leistungsindikatoren

Nr. Indikator	
311	Anteil innerhalb von 20 Arbeitstagen durchgeführter Falltriaten (gemäss ROS) nach Eintrag ins VOSTRA
411	Gutgeheissene Beschwerden von Klienten

Wegfallende Leistungsindikatoren

Nr. Indikator	
311	Anteil innerhalb von 3 Tagen erfasster Ersatzfreiheitsstrafen (Grund: Zahlen werden nicht erfasst, sondern basieren auf einer Einschätzung)
411	Durchgeführte Fallanalysen von Neueintritten (Grund: Seit ROS eingeführt wurde, entfällt in vielen Fällen die Erstellung einer Fallanalyse durch die Bewährungshilfe)
412	Anteil positiver Vollzüge Electronic Monitoring (Grund: auf den Verlauf der Vollzugsformen kann die Bewährungshilfe kaum Einfluss nehmen)
413	Anteil positiver Vollzüge Gemeinnützige Arbeit (Grund: auf den Verlauf der Vollzugsformen kann die Bewährungshilfe kaum Einfluss nehmen)

Der neue Verpflichtungskredit für die Globalbudgetperiode 2020 bis 2022 ist mit total 21,0 Mio. Franken um 3,8 Mio. Franken höher als der Verpflichtungskredit 2017 – 2019 und um 6,1 Mio. Franken höher als das voraussichtliche Ergebnis des Verpflichtungskredits 2017 bis 2019, wobei die Erhöhung des Budgets vor allem durch den Personalaufbau bedingt ist.

Vergleich der laufenden mit der neuen Globalbudgetperiode

In Mio. CHF

Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE17 + RE18 + VA19)	14.9
Beantragter Verpflichtungskredit 2020 – 2022	21.0
Zu begründende Differenz	6.1

Begründung	Detail	Total
Total Personalaufwand		7.0
+ Personalaufbau (schrittweiser Aufbau von 17.8 Pensen, vgl. Tabelle in Kapitel 3.4.2) inklusive Teuerungsausgleich	7.0	
Total Sachaufwand/-ertrag		-0.9
+ Höherer Aufwand Gutachten, Expertisen, Honorare	1.5	
+ Höherer Aufwand Anschaffungen JVA (z.B. Einwurfschutz/ Drohnenabwehr, Wärmebildanlage und Ersatz der analogen Überwachungskameras)	0.5	
+ Höherer Aufwand Übriges (Unterhalt, Betrieb)	0.6	
- Höherer Ertrag Kostgelder (neue Vollzugsformen in der JVA)	-3.3	
- Beiträge aus Lotteriefonds	-0.2	
Total		6.1

4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget

Die Aufwände für die Kostgelder für alle Solothurner Insassen in inner- und ausserkantonalen Anstalten sind in den Finanzgrössen enthalten.

	Tausend Schweizer Franken	RE17	RE18	VA19	Plan20	Plan21	Plan22
Finanzgrössen ausserhalb Globalbudget							
Kostgelder Strafvollzug (P6679, ER)		11'965	10'018	12'202	10'270	10'300	10'207
Kostgelder Massnahmenvollzug (P6679, ER)		10'343	10'938	11'045	11'564	11'664	11'043
Kostgelder diverse Vollzugsformen in UG's		4'846	5'039	4'753	5'166	5'236	5'250
Total		27'155	25'996	28'000	27'000	27'200	26'500

5. Rechtliches

Der nachfolgende Beschluss untersteht als gebundene Ausgabe (Verpflichtungskredit) nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 36 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) (Art. 37 Abs. 1 Buchst. c KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Füst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Globalbudget «Justizvollzug» für die Jahre 2020 bis 2022

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹, gestützt auf § 19 Abs. 1 und § 20 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G)², nach Kenntnisnahme von Botenschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. September 2019 (RRB Nr. 2019/1328), beschliesst:

1. Für das Globalbudget „Justizvollzug“ werden für die Jahre 2020 bis 2022 folgende Produktgruppen und Ziele festgelegt:
 - 1.1. Produktgruppe 1: Justizvollzugsanstalt
 - 1.1.1. Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)
 - 1.1.2. Die Gefangenen erreichen die auf die Integration ausgerichteten Vollzugsziele
 - 1.1.3. Die vom Konkordat definierten Vollzugsstandards sind erfüllt
 - 1.2. Produktgruppe 2: Untersuchungsgefängnisse
 - 1.2.1. Die Sicherheit ist gewährleistet (Gesellschaft, Mitarbeitende und Insassen)
 - 1.3. Produktgruppe 3: Straf- und Massnahmenvollzug
 - 1.3.1. Die Bevölkerung hat Vertrauen in den Rechtsstaat
 - 1.4. Produktgruppe 4: Bewährungshilfe
 - 1.4.1. Die Integration nach Strafverbüßung wird gefördert
2. Für das Globalbudget „Justizvollzug“ wird als Saldovorgabe für die Jahre 2020 bis 2022 ein Verpflichtungskredit von 21'016'000 Franken beschlossen.
3. Der Verpflichtungskredit für das Globalbudget „Justizvollzug“ wird bei einer vom Regierungsrat beschlossenen Lohnanpassung gemäss § 17 des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (BGS 126.3; GAV) angepasst.
4. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

¹ BGS 111.1

² BGS 115.1

Verteiler KRB

Departement des Innern (3); HS, PB, SI

Amt für Justizvollzug (1); LEU

Finanzdepartement

Amt für Finanzen (5)

Parlamentscontroller

Kantonale Finanzkontrolle

Parlamentsdienste