



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben
zwischen Bund und Kantonen NFA

Umsetzung im Kanton Solothurn

Teilprojektgruppe 4 Öffentliche Sicherheit und Gesundheit

Schlussbericht

**zuhanden des
Regierungsrates des Kantons Solothurn**

Solothurn, 24. Mai 2005

Mitglieder des Teilprojekts 4

Rudolf Tschachtli, Chef Amt für öffentliche Sicherheit (Vorsitz)

Dr. Hans Binz, Leiter Kantonsärztlicher Dienst

Heinz Brunner, Direktor Therapiezentrum „im Schache“

Peter Fäh, Direktor Strafanstalt Schöngrün

Urs Seiler, stellvertretender Kantonsbaumeister

Christine Bigolin, Gemeindepräsidentin, Vertreterin VSEG, Aetigkofen

Thomas Steiner, Vertreter Projektleitung

Zusammenfassung

Der Bereich der öffentlichen Sicherheit in der NFA beschlägt das Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzuges. Neu erhält der Bund die Kompetenz, das materielle Strafvollzugsrecht zu regeln, d.h. Vorschriften aufzustellen, wie Strafurteile zu vollziehen sind. Diese Aufgabe gilt – in Übereinstimmung mit der bisher bereits gelebten Praxis – weiterhin als Verbundaufgabe, dh. als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die neuen Bundeskompetenzen werden den Kanton nur marginal und ausschliesslich auf der operativen Ebene treffen. Die Umsetzung wird über Richtlinien im Rahmen des Konkordates über den Vollzug von Strafen und Massnahmen der Nordwest- und Innerschweiz erfolgen, wo der Kanton Mitglied ist.

Von den Neuerungen hinsichtlich Spitzenmedizin ist der Kanton nicht betroffen, da er weder Institutionen der Spitzenmedizin betreibt, noch in den entsprechenden Lastenausgleichsfonds zwischen Bund und Kantonen einzahlt oder daraus Beiträge bezieht. Die NFA greift auch nicht in die Spitalhoheit der Kantone ein.

Aufgabenbereich	Beiträge bisher	Beiträge neu	Total (Basis: 2001/2002) + Belastung/ - Entlastung
Straf- und Massnahmenvollzug (Baubeiträge)	-239	-239	0
Straf- und Massnahmenvollzug (Ausbildungszentrum)	0	-36	-36
Spitzenmedizin	0	0	0
Total Entlastung Teilprojekt 4			-36

Antrag

Öffentliche Sicherheit

Es wird zur Kenntnis genommen, dass sich in den Aufgabengebieten Öffentliche Sicherheit und Gesundheit aufgrund der NFA – mit Ausnahme der finanziellen Entlastung wegen neu vorgesehenen Bundesbeiträgen für das Schweiz. Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal – keine weiteren Auswirkungen ergeben.

Der Antrag wurde neu formuliert. Dies ist notwendig, weil die Finanzierung des Ausbildungszentrum für den Strafvollzug künftig von einer Kantons- zu einer Verbundaufgabe werden soll. Dies dürfte zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen. Im Falle des Kantons Solothurn kann auf der Grundlage der Zahlen 2001/2002 mit einem Entlastungssaldo von 36'000 Franken gerechnet werden.

Inhaltsverzeichnis

A. Mandat	6
1. Auftrag	6
2. Grundlagen	6
B. Öffentliche Sicherheit	7
1. Ausgangslage	7
1.1. Heutige Regelung	7
1.1.1. Allgemeines	7
1.1.2. Straf- und Massnahmenvollzug nach NFA	7
1.1.3. Das Sparpaket 1998	7
1.1.4. Die Subventionskürzung von 1998	7
1.1.5. Strafvollzugskonkordat / Kompensation der Subventionskürzung von 1998	7
1.1.6. Solodorensia	8
1.1.7. Neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches	8
1.1.8. Fazit / Beantwortung der Fragen	8
1.2. Darstellung des Vorschlages gemäss NFA Bund-Kantone	9
2. Darstellung der kantonalen Lösung	9
3. Erforderliche Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung	9
4. Auswirkungen	9
4.1. Auswirkungen auf den Kanton	9
4.2. Auswirkungen auf die Gemeinden	9
4.3. Auswirkungen auf andere Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen	10
5. Allfällige Übergangsregelungen	10
6. Besondere Hinweise	10
C. Gesundheit	11
1. Ausgangslage	11
1.1. Heutige Regelung	11
1.2. Darstellung des Vorschlages gemäss NFA Bund-Kantone	11
2. Darstellung der kantonalen Lösung	11
3. Erforderliche Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung	11
4. Auswirkungen	11
4.1. Auswirkungen auf den Kanton	11
4.2. Auswirkungen auf die Gemeinden	11
4.3. Auswirkungen auf andere Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen	11
5. Allfällige Übergangsregelungen	11
6. Besondere Hinweise	12
D. Antrag	13

A. Mandat

Mit RRB Nr. 2004/784 vom 6. April 2004 wurde folgender Auftrag erteilt (Grundlagen nachträglich erweitert):

1. Auftrag

- Der mutmassliche Gesetzgebungsbedarf im Kanton Solothurn in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Gesundheit ist eruiert.
- Mögliche Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden – Dritte feststellen und die dazu gehörigen Änderungen der Finanzierungsströme abschätzen.

2. Grundlagen

- Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (BBI 2002, S. 2291 ff.)
- Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003 (BBI 2003, S. 6591 ff.)
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung)
- Entwurf interkantonale Rahmenvereinbarung
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand 18.03.2003)
- Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (Stand 28.01.2003)
- Gesetz über den Vollzug von Freiheitsstrafen und sichernden Massnahmen vom 3. März 1991 (BGS 331.11, Stand 01.01.2003)
- EFD-Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung vom 24. September 2004 und Vernehmlassungsantwort zum Schlussbericht der Projektorganisation zur Ausführungsgesetzgebung (RRB Nr. 2005/369 vom 1. Februar 2005)
- Kantonaler Zwischenbericht, Phase Grobkonzept, zur Umsetzung der NFA im Kanton Solothurn vom 27. September 2004

B. Öffentliche Sicherheit

1. Ausgangslage

1.1. Heutige Regelung

1.1.1. Allgemeines

Der Bereich der öffentlichen Sicherheit der NFA beinhaltet ausschliesslich das Gebiet des Vollzuges von Strafurteilen, im folgenden Straf- und Massnahmenvollzug (SMV) genannt. Strafurteile können auf die Verbüssung einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme lauten. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat Tradition, mit einer klaren historisch gewachsenen Arbeitsteilung: Der Bund erlässt das materielle Strafrecht (das Strafgesetzbuch) und regelt die Grundzüge des Vollzugsrechts, die Kantone vollziehen die Strafen. Zum Vollzug gehören (Detail-)Vorschriften, wie Strafen vollzogen werden (das sog. "Vollzugsrecht") und der Bau und Betrieb von Anstalten. Durchbrochen ist diese Arbeitsteilung seit jeher durch die Tatsache, dass der Bund den Bau von Anstalten subventioniert. Nur in Ausnahmefällen hat sich der Bund an Betriebskosten beteiligt (z.B. bei besonderen Vollzugsformen wie dem Electronic Monitoring und bei Personalkosten von erzieherischen Institutionen).

1.1.2. Straf- und Massnahmenvollzug nach NFA

Mit der NFA wird die eben dargestellte (und allseits unbestrittene) Praxis weitergeführt. Neu erhält der Bund verfassungsrechtlich die Kompetenz, das Vollzugsrecht umfassend zu regeln, und zwar in der Form einer "kann"-Bestimmung (!). Die NFA zielt darauf ab, den SMV als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen zu festigen und zu institutionalisieren.

1.1.3. Das Sparpaket 1998

Was heute in der Form der NFA vorgeschlagen wird, hat seine Wurzeln in einem Sparpaket von 1998. Aus einer dauernden Finanznot heraus wurde damals zwischen Bund (Finanzdepartement) und den Kantonen (den kantonalen Finanzdirektoren) ein 500 Millionen-Sparpaket geschnürt. Ein Teil des Paketes entfiel auf den SMV. Zum einen erklärte sich der Bund bereit, dieses Aufgabengebiet in Zukunft formell als Verbundaufgabe von Kantonen und Bund zu betrachten; zum andern entlastete sich der Bund gleichzeitig mit einer Kürzung der Subventionen. Die förmliche Anerkennung als Verbundaufgabe hat seinen Grund im internationalen Verhältnis. Vertragspartei bei internationalen Abkommen über den Vollzug von Strafen (z.B. EMRK) ist jeweils der Bund; dies gilt auch für Aufgaben, die innerschweizerisch in die alleinige Hoheit der Kantone fallen! Diese Diskrepanz wurde mit der Anerkennung als Verbundaufgabe aufgehoben oder zumindest entschärft.

1.1.4. Die Subventionskürzung von 1998

1998 wurde vereinbart, die Bundessubventionen von 50% der anrechenbaren Investitionskosten von Anstalten auf 35% herunterzufahren. Die Kantone stimmten dieser Entlastung in Anbetracht der Tatsache zu, dass Einigkeit herrschte, wie die ausfallenden Subventionen kompensiert werden sollen, nämlich durch einen Zuschlag auf den Kostgeldern.

1.1.5. Strafvollzugskonkordat / Kompensation der Subventionskürzung von 1998

Der Kanton Solothurn ist Mitglied im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz. Das Konkordat hat mit Beschluss vom 11. Mai 2001 einen Baufonds geschaffen, der die ausfallenden Bundessubventionen vollumfänglich auffängt. Gespeist wird der Fonds durch einen Zuschlag von 3 Franken auf dem Kostgeld pro Insassentag. Bezahlt wird der Zuschlag durch Kantone, die Insassen in eine Konkordatsanstalt einweisen. Diese Regelung gilt seit 1. Januar 2002. Dieser Zuschlag wird unabhängig von der NFA erhoben.

Von der Subventionskürzung ist im Moment dieses Berichtes (Sommer 2004) ein einziges Projekt betroffen, nämlich die Zusammenlegung der Strafanstalt Schöngrün mit dem Therapiezentrum „im Schache“. Die gekürzten Bundessubventionen werden im Moment der Realisierung durch einen entsprechenden Beitrag des Konkordates kompensiert werden können. Selbstverständlich muss auch der Kanton Solothurn seit 1.1.2002 diesen Zuschlag für seine Insassen bezahlen, womit er mindestens einen Teil der Konkordatsubvention selber bezahlt haben wird.

1.1.6. Solodorensia

Als kantonale Besonderheit haben die Einwohnergemeinden die Kosten des Massnahmenvollzuges zu bezahlen. Der Kanton trägt bloss die Kosten der Insassentage in Strafanstalten. Die konsequente Umsetzung des Konkordatsbeschlusses hätte zur Folge gehabt, dass die Gemeinden den Zuschlag zum Auffangen der entfallenden Bundessubventionen hätten mittragen müssen. Der Regierungsrat hat entschieden, eine Lösung zu Gunsten der Gemeinden zu treffen. Mit RRB Nr. 81 vom 15. Januar 2002 wurde die kantonale Vollzugsverordnung dahingehend geändert, dass der Kanton den Zuschlag auf dem Gemeindeanteil übernimmt. Dadurch entstehen ihm Mehrkosten von jährlich 30'000 – 50'000 Franken.

1.1.7. Neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches

Gemäss Unterlagen bestehen zwischen dem Neuen Allgemeinen Teil Strafgesetzbuch und der NFA Berührungspunkte. Der Neue Allgemeine Teil soll auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten (Absichtserklärung Bundesrätin Ruth Metzler vom Oktober 2003). Der Bund hat darin materielle Vollzugsvorschriften erlassen, d.h. Vorschriften, wie Strafen und Massnahmen zu vollziehen sind. Was die Umsetzung bedeutet, ist in Abklärung. Die Federführung liegt wiederum beim Strafvollzugskonkordat. Im Sinne einer vorsichtigen Vorwegbeurteilung können wir davon ausgehen, dass der Handlungsbedarf für den Kanton Solothurn eher klein sein wird, da wir – ganz im Gegensatz zu andern Kantonen – bereits ein (sehr offen) formuliertes Gesetz über den Vollzug von Strafurteilen haben. Stand heute können wir davon ausgehen, dass die neuen Bundesvorschriften im Rahmen einer Teilrevision der kantonalen Vollzugsverordnung übernommen werden können. Eventuell sind zusätzlich einige Kompetenzzuteilungen vorzunehmen. In finanzieller Hinsicht rechnen wir mit keinen Mehrkosten. Die Kosten für Vollzugsvorschriften lassen sich schlicht nicht in Franken ausdrücken. Beispiel: Eine Disziplinierung gegenüber einem Insassen ist in Zukunft schriftlich zu begründen und mit einem Rechtsmittel versehen zu eröffnen. Abgesehen davon, dass der Kanton Solothurn diese (und andere) Forderung längst erfüllt, lassen sich die Kosten solcher Vorschriften nicht quantifizieren.

Eine Verbindung zwischen Neuem Allgemeinen Teil und der NFA herzustellen, ist eine eher unglückliche Entscheidung und könnte falsche Vorstellungen wecken. Entscheidend ist nämlich, dass der Neue Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches und die NFA zwei voneinander völlig unabhängige Geschäfte sind. Der Neue Allgemeine Teil wird eingeführt, auch wenn die NFA abgelehnt werden sollte. Offen ist bloss der Zeitpunkt der Einführung.

1.1.8. Fazit / Beantwortung der Fragen

Handlungsbedarf

- Direkt aus der NFA heraus besteht innerkantonal kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Der Neue Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches und die NFA sind zwei voneinander unabhängige Geschäfte. Bezüglich Neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches könnte Handlungsbedarf bestehen (Anpassung der Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafen und sichernden Massnahmen / ev. Kompetenzzuteilungen).

Aufgabenteilung Bund Kanton Gemeinden

- Die Änderungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug sind marginal und liegen auf der operativen Ebene.
- Die Gemeinden sind von den Änderungen nicht betroffen.

Finanzen

- Die NFA wirkt im Bereich der Investitionen für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges direkt auf die Kantonsfinanzen ein (Subventionskürzung). Es sind keine Massnahmen vorgesehen, welche die laufende Rechnung beeinflussen.
- Die (bereits seit 2002) gekürzten Bundessubventionen (35% statt 50% der anrechenbaren Kosten) werden durch den Baufonds des Konkordates kompensiert. Der Baufonds wird durch einen Zuschlag geüffnet, der unabhängig von der NFA erhoben wird.
- Die Belastung des Kantons infolge der Beteiligung am konkordatlichen Baufonds liegt im Bereich von 1,5 % der jährlichen Kostgelder (in absoluten Zahlen z.Zt. um 75'000 Franken, inkl. Gemeindeteil). Der Zuschlag wird seit 2002 erhoben und ist damit bereits Teil der jährlichen Staatsrechnung. Mit der NFA kommt keine neue Belastung auf den Kanton zu.
- Der Kanton trägt die Kosten des Baufonds allein, die Gemeinden werden nicht belastet.

Zusammenarbeit mit Dritten

- Die NFA hat hier keine Auswirkungen.

1.2. Darstellung des Vorschlages gemäss NFA Bund-Kantone

siehe unter 1.1.

2. Darstellung der kantonalen Lösung

Da die NFA Auswirkungen weder in bezug auf die Leistungsbesteller, Leistungserbringer und Leistungsfinanzierer noch auf den Bereich SMV insgesamt hat, ergibt sich hier auch kein Anpassungsbedarf.

3. Erforderliche Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung

Aus der NFA direkt sind keine Anpassungen der kantonale Gesetzgebung zu erwarten. Gewisse Anpassungen zu operativen Details auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Neuen Allgemeinen Teils Strafgesetzbuch sind jedoch möglich (Gesetz über den Vollzug von Freiheitsstrafen und der Vollzugsverordnung).

4. Auswirkungen

4.1. Auswirkungen auf den Kanton

Es sind keine Auswirkungen auf den Kanton zu erwarten, weder in organisatorischer, noch in personeller oder finanzieller Hinsicht. Allenfalls besteht im Zusammenhang z.B. mit den zu erwartenden höheren Anforderungen an die Erfüllung der Begründungspflicht bei Verfügungen nach heutiger Wahrnehmung nicht quantifizierbare Auswirkungen.

Es resultiert eine finanzielle Entlastung wegen eines voraussichtlichen Bundesbeitrages für das Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal in der Höhe von 36'000 Franken (Zahlenbasis 2001/2002).

4.2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine.

4.3. Auswirkungen auf andere Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen

Keine.

5. Allfällige Übergangsregelungen

Keine.

6. Besondere Hinweise

Keine.

C. Gesundheit

1. Ausgangslage

1.1. Heutige Regelung

Die NFA umfasst einen Teilaspekt des Gesundheitswesens, nämlich die sog. Spitzenmedizin. Der Kanton Solothurn führt keine Institution, die auf diesem Gebiet tätig ist (z.B. Uni). Folglich kann den Kanton Solothurn keine allfällige Pflicht zur obligatorischen interkantonalen Zusammenarbeit bezüglich Spitzenmedizin nach NFA treffen. Die Neuerung, die Spitzenmedizin in den Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen aufzunehmen, bleibt ebenfalls ohne Auswirkungen. Weder leistet der Kanton an den Lastenausgleich Beiträge, noch erhält er solche. Der Bund äufnet dessen Mittel allein.

1.2. Darstellung des Vorschlages gemäss NFA Bund-Kantone

Die medizinische Versorgung, die sog. Spitalhoheit, bleibt bei den Kantonen und ist nicht Gegenstand der NFA. Die NFA bringt für die Kantone keine Pflicht, Spitzenmedizin anzubieten. Der Lastenausgleich zwischen den Kantonen bezüglich Spitzenmedizin erfolgt vollumfänglich über das KVG (Art. 41.3). Dabei wird der Kostenanteil für Lehre und Forschung ausgeklammert. Die NFA befindet sich damit in Übereinstimmung mit der Botschaft des Bundesrates zur Revision des KVG von 2001, worin dieser erklärt hatte, in der NFA keine Elemente einzufügen, die das KVG direkt betreffen (siehe Botschaft zur KVG-Revision, BBI 2001, Seite 805).

2. Darstellung der kantonalen Lösung

Es besteht auf kantonomer Ebene kein Regelungsbedarf.

3. Erforderliche Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung

Keine.

4. Auswirkungen

4.1. Auswirkungen auf den Kanton

Keine.

4.2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine.

4.3. Auswirkungen auf andere Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen

Keine.

5. Allfällige Übergangsregelungen

Keine.

6. Besondere Hinweise

Keine.

D. Antrag

Öffentliche Sicherheit

Es wird zur Kenntnis genommen, dass sich in den Aufgabengebieten Öffentliche Sicherheit und Gesundheit aufgrund der NFA – mit Ausnahme der finanziellen Entlastung wegen neu vorgesehenen Bundesbeiträgen für das Schweiz. Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal – keine weiteren Auswirkungen ergeben.

Der Antrag wurde neu formuliert. Dies ist notwendig, weil die Finanzierung des Ausbildungszentrums für den Strafvollzug künftig von einer Kantons- zu einer Verbundaufgabe werden soll. Dies dürfte zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen. Im Falle des Kantons Solothurn kann auf der Grundlage der Zahlen 2001/2002 mit einem Entlastungssaldo von 36'000 Franken gerechnet werden.