

Regierungsratsbeschluss

vom 16. September 2008

Nr. 2008/1665

KR.Nr. I 110/2008 (DDI)

Interpellation Roman Stefan Jäggi (SVP, Fulaibach): Einsparungen im Strafvollzug; Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

1. Wie sind die Einrichtungen des Strafvollzugs im Kanton Solothurn derzeit belegt?
2. Welche Auswirkungen hat eine allfällige langfristige Unterbelegung auf die gesamten Kosten (Personal, Bewachung, Therapien, Verpflegung, Gebäude, Infrastruktur, etc.)?
3. Wann und in welchen Budgets werden allfällige Einsparungen sichtbar?
4. Welche Massnahmen sind vom Departement angeordnet worden, um sich ergebende Einsparungspotenziale rasch zu generieren, z.B. Schliessungen von Etagen, usw.?
5. Wurden wegen der allfälligen Unterbelegung in Einrichtungen des Strafvollzugs bereits Stellen abgebaut? Wenn nein, warum nicht?

2. Begründung

Mit der Einführung neuer gesetzlichen Regelungen ist es Richtern möglich, vermehrt Geldstrafen anstelle von Gefängnis auszusprechen. Dies führt offenbar dazu, dass sich die Gefängnisse in der Schweiz um teilweise bis zur Hälfte geleert haben und Überkapazitäten an Gefängnisplätzen bestehen. Auch der Kanton Solothurn wurde in diesem Zusammenhang schon vor Wochen in den Medien erwähnt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Beantwortung der Detailfragen sind drei zentrale Feststellungen voranzustellen, auf die sich unsere Haltung abstützt.

3.1 Erste Feststellung

Die geltende Strategie des Kantons Solothurn ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 354 vom 25. Februar 2002 dargestellt. Der Kernsatz lautet:

Der Kanton Solothurn betreibt als Mitglied des Konkordates für den gesetzeskonformen Vollzug von Strafurteilen eine minimale und kostengünstige Anstaltsstruktur.

Die Strategie wurde zusammen mit der Planungsbehörde für die Anzahl Vollzugsplätze erarbeitet, dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest und Innerschweiz. Beim Festlegen des im Hinblick auf die Revision des Strafgesetzbuches (StGB) anfallenden Platzbedarfes hat das Konkordat unter Beizug

von externen Fachkräften folgende Einflussfaktoren berücksichtigt:

- Wirtschafts- und Beschäftigungslage
- Demografische Entwicklung
- Globalisierung und Migration
- Asylpolitik
- Polizeiliche Prioritäten bei der Verbrechensbekämpfung
- Drogendelikte
- Entlassungspolitik aus dem Strafvollzug der dafür zuständigen Behörden.

Die Auswirkungen des neuen Strafrechts wurden vorausschauend vorweggenommen, indem die kantonale Strategie von 2002 einen Abbau von Vollzugsplätzen im offenen Strafvollzug (d.h. Strafanstalt Schöngrün) von 74 auf 60 Plätzen vorsieht.

Zur Erreichung der verschiedenen Ziele gemäss erwähntem Strategie-RRB fehlt im Kanton noch ein einziger und letzter Umsetzungsschritt, nämlich die räumliche Zusammenführung der Strafanstalt Schöngrün mit dem Therapiezentrum Im Schache auf dessen Areal. Dazu ist eine Kantonsratvorlage über einen Baukredit notwendig, der voraussichtlich nächstes Jahr vors Plenum kommt. Anschliessend unterliegt er der Volksabstimmung. Die andern Massnahmen (z.B. Zweckerweiterung des Therapiezentrums, die Erhöhung der baulichen Sicherheit und Sprechung eines Planungskredites für die Zusammenlegung der Anstalten) sind bereits umgesetzt.

3.2 Zweite Feststellung

Für ein definitives Urteil über die Auswirkungen des neuen Strafrechts auf die Gerichtspraxis und den Vollzug von Strafurteilen ist es zu früh. Die Frist von gut eineinhalb Jahren seit Inkrafttreten des neuen Rechts (am 1.1.2007) ist eine zu kurze Beobachtungsfrist, um verlässliche Tendenzen abzuleiten. Die etwa kritisierten Feststellungen (vermehrte Bussen und Geldstrafen statt Freiheitsstrafen) mögen wohl heute zutreffen; wie dies in zwei drei Jahren aussieht, vermag niemand zu sagen. Es wäre deshalb falsch und unvorsichtig, die mit der Strafrechtspflege betrauten staatlichen Dienststellen auf eine Analyse eines Zeitabschnittes von 18 Monaten Geltungsdauer auszurichten. Der Strafvollzug hat sich in seiner gesamten Geschichte durch unvorhersehbare quantitative Wellenbewegungen ausgezeichnet. Dieses Phänomen ist nicht neu.

3.3 Dritte Feststellung

Es wird immer wieder behauptet, das neue Instrument der Taggeldsätze (eine neue Form der Geldstrafe zusätzlich zur Busse) ermögliche den Abbau von Vollzugsplätzen im Freiheitsentzug. Diese Aussage hält einer Überprüfung nicht stand. Maximal möglich ist eine Strafe von 360 Taggeldsätzen, also ein Jahr Freiheitsstrafe im Umwandlungsfall. Dies hat auf die Belegung der Strafanstaltsplätze keinen relevanten Einfluss, weil Strafen bis zu einem Jahr heute schon in der Form der Halbgefangenschaft/HG oder des Electronic-Monitoring/EM verbüsst werden. Die Maximaldauer der gemeinnützigen Arbeit, welche der Richter als Sanktion aussprechen kann, beträgt bis zu 180 Taggessätzen von höchstens 720 Stunden Arbeit. Diese Strafen haben ebenfalls keinen Einfluss auf die Belegungszahlen in den Strafanstalten, weil Strafen bis zu einem halben Jahr schon vor dem neuen Gesetz in EM oder HG verbüsst werden konnten. Zur Zeit stellen wir deshalb eher einen Rückgang bei diesen Vollzugsformen fest.

4. Zu den einzelnen Fragen

4.1 Vorbemerkung

Strafurteile werden im Kanton Solothurn in der Strafanstalt Schöngrün, im Therapiezentrum Im Schache und in den Untersuchungsgefängnissen von Solothurn und Olten vollzogen. Die Belegungszahlen der Untersuchungsgefängnisse sind für den Strafvollzug nicht repräsentativ, weil darin unterschiedliche Haftarten vollzogen werden. Im Vordergrund steht die Untersuchungshaft. Personen im Strafvollzug bilden in den Untersuchungsgefängnissen statistisch nur eine der Grösse, die in der ausgewiesenen Gesamtbelegung enthalten ist.

4.2 Zu Frage 1

(Zahlen erstes Halbjahr 2008)

- Therapiezentrum Im Schache: 95%
- Strafanstalt Schöngrün: 70%
- Untersuchungsgefängnisse (Schnitt): 57%

4.3 Zu Frage 2

Die betriebswirtschaftlichen Kosten der Vollzugsinstitutionen setzen sich –wie in der Privatwirtschaft– aus den fixen Kosten und den variablen Kosten zusammen. Die fixen Kosten sind mit Bau und Betrieb einer Einrichtung (Anstalt) vorgegeben. Die fixen Kosten fallen unabhängig von der Belegung einer Anstalt an, und reagieren deshalb nicht auf Veränderungen im Insassenbestand. Veränderungen im Insassenbestand beeinflussen nur die variablen Kosten (z.B. Kleider, Essen, Dienstleistungen, Medizin, Verbrauchsgüter usw.). Der Personalbestand und damit die Personalkosten werden von den Bestandesschwankungen so gut wie nicht beeinflusst, obwohl die Personalkosten nach der streng betriebswirtschaftlichen Optik als variable Kosten gelten. Diese Diskrepanz ist mit einigen Beispielen zu illustrieren. Aus Gründen der Eigen- und Fremdsicherheit wird der Nachtdienst in den Untersuchungsgefängnissen von jeweils zwei Aufsehern/Betreuern geleistet. Es spielt deshalb keine Rolle, ob die Belegung 57% oder 80% beträgt; der Sicherheitsstandard verlangt zwei Aufseher/Betreuer vor Ort. In den Anstalten besteht Arbeitspflicht. Die Strafanstalt Schöngrün betreibt eine Schreinerei, um die Soll-Vorgabe gemäss Globalbudget, dass jeder Insasse an einem Arbeitsplatz eingesetzt werden kann, zu erreichen. Ob der angestellte Schreiner zwei oder drei Insassen beaufsichtigt und betreut, spielt keine Rolle; sein Einsatz ist notwendig. Gleiches gilt für die Küche: Ob diese 50 oder 70 Mahlzeiten zubereitet, spielt für die personelle Leitung der Küche keine Rolle. Die Leitung der Küche liegt bei einem Angestellten der Strafanstalt, der je nach Anzahl der notwendigen Mahlzeiten auf mehr oder weniger Insassen als Küchenhilfen zurückgreifen kann. Kurz: Den Küchenchef braucht es immer. Kommt hinzu, dass die Anstalten als klassische 24-Stunden-Betriebe eh eines erhöhten Personalbestandes bedürfen. Im Rahmen der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages hat sich gezeigt, dass diese personell unterdotiert waren. Die Anstalten arbeiten heute mit dem Personalbestand, der erforderlich ist, um die Eckwerte der Anstellungsbedingungen einzuhalten. In diesem Sinne bezeichnen wir den Personalbestand als Minimalbestand. Eine Unterschreitung ist deshalb undenkbar, ohne die geltenden Rahmenbedingungen zu verletzen.

Die Kosten der momentanen tiefen Bestände in den Anstalten zeigen sich an einem ganz andern Ort als bei den Aufwendungen (bauliche Infrastruktur, Personalkosten usw.), nämlich bei den entfallenden Erträgen. Zum einen kann die Strafanstalt Schöngrün die fehlenden Insassen nicht für die Produktion und Dienstleistungen einsetzen, die Erträge generieren würden. Zum andern entfallen bei einer tieferen Belegung selbstverständlich auch die Kostgelder, die die einweisenden Kantone der Anstalt abzuliefern haben.

Die entfallenden Erträge (fehlende Einkünfte aus Betriebsleistungen und Unterbringung von Insassen) bilden die finanzielle Grösse, die die Unterbestände am besten sichtbar macht. Dieser Faktor zeigt sich im Globalbudget „Justizvollzug“, indem der Bereich des Strafvollzuges einen gegenüber den Vorjahren spürbar schlechteren Ertrag erwirtschaftet. Immerhin: Diese Feststellung gilt nicht für den Massnahmenvollzug im Therapiezentrum, das maximal ausgelastet ist.

Aussagen zu den gesamten Kosten des Vollzuges, die wir unbedingt im Griff behalten wollen, müssen wir also differenzieren. Bei den laufenden Kosten der Anstalten haben wir wenig Spielraum. Das wird auch bei der neuen Anstalt (Projekttitle: „Justizvollzugsanstalt Solothurn/JVA“, SOLL- Betrieb ab 2013) so bleiben. Den dazu notwendigen Investitionskosten (Baukredit für JVA) stehen bei diesem Projekt strategisch interessante Handlungsoptionen gegenüber, die sich zum Teil durchaus in Franken messen lassen. Die multifunktionale Ausrichtung der JVA lässt angebotsseitig z.B. mehr Freiheit zwischen Strafvollzugs- und Massnahmevollzugsplätzen. Nicht zu vergessen, dass mit dem Umzug ein hochinteressantes Stück Land zur Disposition frei wird. Zudem erreichen wir ein (strategisches) Finanzziel aus den Sparrunden Ende der 90 Jahren, nämlich die Konzentration der Kräfte und des eingesetzten Kapitals.

4.4 Zu Frage 3

Die im Verhältnis zum langjährigen Bestand aktuellen unterdurchschnittlichen Bestände führen als Konsequenz der Darlegungen unter Ziffer 2.2. zu keinen wesentlichen Einsparungen; dafür sind die Beträge zu gering (weniger Essenskosten, Kleider, Verbrauchsmaterial, Medikamente, Arztkosten usw.). Die entfallenden variablen Kosten infolge Ausbleibens der Insassen wirken sich auf der Ebene der einzelnen Globalbudgets bei den Produktgruppen aus, und können dort unter Umständen durch andere Produktgruppenergebnisse kompensiert werden.

4.5 Zu Frage 4

Das Departement des Innern führt die linienmässig zugeordneten Anstalten über das Amt für öffentliche Sicherheit. Neben den institutionalisierten Meldefläüssen und Führungsinstrumenten wurden zusätzliche Gefässe geschaffen, damit Veränderungen erkannt werden können, auf die es zu reagieren gilt. Allfällig notwendige Massnahmen auf der operativen Ebene werden sofort umgesetzt. Neben den oben erwähnten strategischen Massnahmen, sind aktuell keine zusätzlichen operativen Massnahmen im Tagesgeschäft angezeigt.

4.6 Zu Frage 5

(siehe Antworten zu Fragen 2 und 3)

Die Frage des Personalbestandes wird laufend geprüft. Im Sinne einer vorsichtigen Vorausschau lässt sich sagen, dass in absehbarer Zeit mit keinen Veränderungen im Personalbestand zu rechnen ist. Der grösste Handlungsspielraum liegt für die Anstalten wie für die andern kantonalen Dienststellen jeweils bei den Pensionierungen und Austritten. Mit einer –unter Berücksichtigung der dienstlichen Interessen– geschickten Überprüfungs- und Wiederbesetzungstaktik sind gewisse Einsparungen bei den Personalkosten möglich. Ein eigentlicher Stellenabbau lässt sich bei den Vollzugsinstitutionen weder rechtfertigen, noch ist ein solcher geplant. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Situation bei der Belegung der Anstalten –wie auch schon– praktisch über Nacht ändern kann.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für öffentliche Sicherheit – Reg GG 08 05

D. Stuber, Leiter Abt. Freiheitsentzug und Betreuung

P. Fähr, Direktor Justizvollzugsanstalt

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat