

Beschluss Nr. 18/2016

Schwyz, 12. Januar 2016 / ju

Sparmassnahmen überall – auch im Strafvollzug?

Beantwortung der Interpellation I 25/15

1. Wortlaut der Interpellation

Am 3. September 2015 hat Kantonsrätin Hildegard Berli-Kälin folgende Interpellation eingereicht:

«Nach den letzten Meldungen des Finanzdepartementes erwartet uns im Jahr 2016 ein NFA-Beitrag von 180.7 Mio. Franken. In der Medienmitteilung vom 7. Juli 2015 heisst es, dass der Druck auf den Schwyzer Staatshaushalt anhalte und das Entlastungsprogramm 2014–2017 konsequent umzusetzen sei. Es sollen nebst den am 21. Mai 2014 verabschiedeten 55 Massnahmen weitere folgen. Im Bildungswesen, bei sozialen Institutionen und beim kantonalen Personal fand bereits eine konsequente – auch schmerzliche – Umsetzung statt. Jedoch fällt auf, dass der Bereich „Strafvollzug“ in keiner Art und Weise thematisiert wurde, noch mit Sparmassnahmen betroffen ist.

Gerade dort, wo Menschen für begangenes Unrecht auf Kosten der Allgemeinheit eine Strafe absitzen und damit den Staat viel Geld kosten, scheinen mir gewisse Einschränkungen durchaus vertretbar und jedenfalls prüfenswert. Wohlbemerkt nicht im Rahmen der Sicherheit, sondern im Alltag/Angebot für die Strafgefangenen.

Ein gewichtiger und kostenintensiver Bereich ist die Verpflegung. Ob hier die Kosten höher oder tiefer als bei der Verpflegung von Schülern oder im Sozialbereich sind, ist unklar. Im Sozialbereich habe ich Kenntnis von Budgetrahmen von knapp Fr. 9.--/Tag/Bewohner für drei Haupt- und eine Zwischenmahlzeiten. Deshalb meine Fragen an die Regierung:

- 1. Wie hoch ist der budgetierte und effektive Betrag im Schwyzer Strafvollzug für die Verpflegung/Tag?*
- 2. Wie hoch waren in den vergangenen 5 Jahren die durchschnittlichen Aufwendungen für einen Tag im Strafvollzug (gesamte Vollkosten für Unterbringung, Betreuung, Essen)?*

3. *Wie ist der Vergleich zum budgetierten Betrag für soziale Institutionen für Verpflegung/Tag?*
4. *Ist es richtig, dass ein Strafgefangener im Strafvollzug auch Geld verdienen kann? Wie hoch ist dieser Stundenansatz?*
5. *Existiert ein Konzept für diese Arbeitseinsätze?*
6. *Wie hoch waren die jährlichen Kosten der vergangenen 5 Jahre für ausserkantonale Platzierungen, sinnvoll unterteilt in unterschiedliche Platzierungsarten?*
7. *Wie oft wurde in den vergangenen 5 Jahren Geldstrafen und Bussen in Freiheitsstrafen umgewandelt? Was heisst dies konkret für die Kantonsfinanzen (keine Einnahmen, aber zusätzlicher Aufwand!)?*

Ich ersuche den Regierungsrat um Sparvorschläge im Bereich Strafvollzug, falls notwendig auch mit Gesetzesänderungen.

Für die Beantwortung meiner Fragen bedanke ich mich.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat bringt Verständnis auf für die Fragen der Interpellantin. Es ist auch durchaus legitim – gerade in der aktuellen Zeit der angespannten Finanzlage des Kantons –, mögliche (Spar-)Massnahmen in diesem Bereich anzusprechen. Im Hinblick auf die Beantwortung solcher Fragen gilt es andererseits jedoch auf die tatsächlichen (faktischen) und rechtlichen Umstände hinzuweisen, welche sich – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden – auf den Handlungsspielraum direkt auswirken.

2.2 Beantwortung der Fragen

1. Wie hoch ist der budgetierte und effektive Betrag im Schwyzer Strafvollzug für die Verpflegung/Tag?

Seit Inbetriebnahme des Kantonsgefängnisses anfangs 2007 werden die Mahlzeiten nicht direkt frisch im Betrieb zubereitet, sondern gemäss Bestellung vom Vortag täglich einmal schockgekühlt angeliefert, vom Aufsichtspersonal regeneriert und auf die Zellen verteilt. Die Infrastruktur im Office beschränkt sich daher auf die dafür notwendigen Gerätschaften. Die Vergabe der Lieferung der Mahlzeiten wird – im Anschluss an eine öffentliche Ausschreibung – vom Regierungsrat beschlossen. Infolge Kündigung durch die erste Lieferantin wurde letztmals im Sommer 2010 eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Mit RRB Nr. 922/2010 wurde die Mahlzeitenproduktion und –lieferung der Firma Menu and More AG, Zürich, zum Preis von Fr. 28.90 pro Tag/Person vergeben. Rund zehn Interessenten bestellten damals die Ausschreibungsunterlagen. Innert Frist gingen vier Eingaben ein. Zwei davon enthielten einen Verzicht und eine Offerte war unvollständig und entsprach im Übrigen nicht den in der Ausschreibung gemachten Vorgaben. Übrig blieb einzig die Eingabe der Menu and More AG, welche bereits zuvor die Mahlzeiten zu einem leicht tieferen Preis (Fr. 23.– pro Tag/Person) ins Kantonsgefängnis lieferte. Der Vertrag wurde auf vier Jahre abgeschlossen, verlängert sich aber stillschweigend um jeweils ein Jahr, wenn er nicht von einer Vertragspartei sechs Monate im Voraus gekündigt wird.

Grundsätzlich kostet die tägliche Verpflegung für eine inhaftierte Person somit Fr. 28.90 (drei Mahlzeiten). Die jährlichen Verpflegungskosten werden aufgrund der – basierend auf den Erfahrungszahlen der Vorjahre – erwarteten Jahresauslastung der 33 Haftplätze, multipliziert mit der

oben erwähnten Tagespauschale von Fr. 28.90, budgetiert (Beispiel Voranschlag 2015: 33 x 365 Tage x Fr. 28.90 x 90% erwartete Jahresauslastung = abgerundet Fr. 310 000.--).

Die effektiven Ausgaben pro Jahr sind in der Staatsrechnung unter dem Konto ‚Verpflegungskosten der Gefangenen‘ (Nr. 25820313.00) ausgewiesen. Im 2014 betragen diese bei einer durchschnittlichen Jahresauslastung von 94% Fr. 328 358.--. Dividiert man diese Summe durch die Anzahl Aufenthaltstage gemäss Rechenschaftsbericht (11 372), ergibt dies tatsächliche Kosten von Fr. 28.87 pro Tag.

2. Wie hoch waren in den vergangenen 5 Jahren die durchschnittlichen Aufwendungen für einen Tag im Strafvollzug (gesamte Vollkosten für Unterbringung, Betreuung, Essen)?

Die Kosten des Haftvollzuges im kantonseigenen Gefängnis in Biberbrugg setzen sich zusammen aus den Betriebskosten des Gebäudes (Strom, Wasser, Heizung, Versicherung, Unterhalt usw.), den Verpflegungs-, Material- und Personalkosten sowie den Abschreibungen gemäss Staatsrechnung und den kalkulatorischen Querschnitts- und Personalbereichsleistungen. Dividiert man diese Ausgaben durch die Anzahl Aufenthaltstage gemäss Rechenschaftsbericht, ergeben sich für die Jahre 2010 bis 2014 folgende Aufwendungen pro Tag und Insasse:

2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Fr. 351.--	Fr. 347.--	Fr. 318.--	Fr. 315.--	Fr. 283.--	Fr. 323.--

Die Schwankungen ergeben sich einerseits aus der unterschiedlich hohen Insassenbelegung im Verhältnis zu den mehr oder weniger gleichbleibenden Kosten in diesen Jahren (beispielsweise 2010: 9470 Belegungstage, 2014: 11372 Belegungstage) sowie andererseits wegen jährlich tieferer Amortisationskosten. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass bei höherer Auslastung der Haftplätze auch die Kosten pro Tag und Insasse sinken. Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, dass das Kantonsgefängnis auch Einnahmen aus Kostgeldern von Dritten (Bezirke und ausserkantonale Stellen) sowie aus Insassenarbeit generiert, welche bei dieser Berechnung der Vollkosten nicht berücksichtigt worden sind. Diese betragen gemäss Staatsrechnung im Jahr 2010 Fr. 533 239.--, 2011 Fr. 729 317.--, 2012 Fr. 721 382.--, 2013 Fr. 654 782.-- und 2014 Fr. 682 391.--.

3. Wie ist der Vergleich zum budgetierten Betrag für soziale Institutionen für Verpflegung/Tag?

Es ist davon auszugehen, dass es sich beim von der Interpellantin genannten Betrag lediglich um die reinen Warenkosten, exklusive Aufwand für Personal, Infrastruktur, Material, Transport usw., handelt. Alles andere dürfte nicht realistisch sein. Für einen aussagekräftigen Vergleich sind zudem wesentliche Parameter wie Betriebsgrösse (wie viele Mahlzeiten braucht es?), vorhandene Infrastruktur, Miteinbezug von BewohnerInnen in der Zubereitung der Mahlzeiten usw. nicht bekannt. Sowohl vor Inbetriebnahme des Kantonsgefängnisses als auch vor der zweiten Ausschreibung der Mahlzeitenlieferung wurde als Alternative erwogen, die Mahlzeiten in einer eigenen Gefängnisküche zuzubereiten, allenfalls auch unter Einbezug von inhaftierten Personen. Diese Variante wurde jedoch einerseits gestützt auf vorhandene Vergleichszahlen (Vollkostenberechnung) aus betriebswirtschaftlichen Gründen (zu geringe Anzahl von täglichen Mahlzeiten) verworfen. Andererseits aber auch deshalb, weil die hohe Insassenfluktuation (durchschnittlich mehr als 600 Ein-/Austritte pro Jahr), die verschiedenen Haftarten sowie stetig zunehmende Hygienevorschriften usw. einem sinnvollen Einsatz von Insassen in der eigentlichen Mahlzeitenzubereitung entgegenstehen. Zudem müsste die dafür notwendige Infrastruktur (Grossküche, Lager- und Kühlräume, usw.) im Kantonsgefängnis massiv ausgebaut werden, was mit erheblichen Kosten verbunden wäre.

Die externe Mahlzeitenlieferung stellt eine flexible und bedarfsgerechte Verpflegungslösung dar, bei der täglich auf sich verändernde Rahmenbedingungen (Auslastung der Haftplätze, gesund-

heitliche Einschränkungen der Insassen, Religionszugehörigkeiten) reagiert werden kann. Die Kosten sind insoweit kalkulierbar. Sodann sind diverse (finanzielle) Risiken und Aufgaben des Personalwesens (wie beispielsweise Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Rekrutierung, Weiterbildung usw.) oder bezüglich Lebensmittel- und Hygienesicherheit ausgelagert. Ebenso kann bei einem allfälligen Ausbau der Gefängnisplätze die Kapazität der Verpflegung mit wenig Aufwand und Gerätschaften modular erweitert werden.

4. Ist es richtig, dass ein Strafgefangener im Strafvollzug auch Geld verdienen kann? Wie hoch ist dieser Stundenansatz?

Das Kantonsgefängnis dient grundsätzlich zum Vollzug verschiedener Haftarten für Frauen, Männer und Jugendliche. Zu unterscheiden sind die Untersuchungshaft während laufender Strafverfahren, die ausländerrechtliche Administrativhaft, der Vollzug von (kürzeren) Freiheits- sowie von Ersatzfreiheitsstrafen aus Bussen- und Geldstrafenumwandlungen, hauptsächlich gemäss dem bürgerlichen Strafgesetz, selten auch Militärstrafen. Für den Bereich Strafvollzug sieht das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) in Art. 81 eine Arbeitspflicht vor. Dementsprechend sind im Kantonsgefängnis in den vergangenen Jahren diverse Arbeitsmöglichkeiten geschaffen worden. Es handelt sich dabei um einfache Handmontagearbeiten und Tätigkeiten in der Wäscherei und Küche (Abwasch). In erster Linie werden so die im Strafvollzug inhaftierten Personen beschäftigt (Arbeitspflicht), sekundär sofern möglich auch Insassen aus anderen Haftarten.

Für geleistete Arbeitseinsätze ist der inhaftierten Person gemäss Art. 83 StGB ein Entgelt (sog. Pekulium) zu entrichten. Im Kantonsgefängnis beträgt dieses je nach Arbeitsleistung maximal Fr. 22.– pro Tag. Ein Teil des Pekuliums wird auf ein Sperrkonto gelegt, mit Auszahlung bei Entlassung. Der Rest steht der inhaftierten Person zur Verfügung (Tabak-, Telefonkarteneinkäufe usw.).

5. Existiert ein Konzept für diese Arbeitseinsätze?

Seit März 2010 ist ein Aufseher speziell für den Bereich Insassenarbeit im Kantonsgefängnis verantwortlich. Er ist zuständig für die Akquisition, Durchführung und Rechnungsstellung sämtlicher Aufträge sowie für die Organisation der gefängnisinternen Insassenarbeiten. Ebenso besorgt er die Abwicklung des Entgeltes (Pekulium).

6. Wie hoch waren die jährlichen Kosten der vergangenen 5 Jahre für ausserkantonale Platzierungen, sinnvoll unterteilt in unterschiedliche Platzierungsarten?

Ausserkantonale werden längerfristige Freiheitsstrafen in geschlossenen und offenen Strafanstalten (primär) des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz vollzogen, da der Kanton Schwyz selber nicht über solche Institutionen verfügt. Sind bei einer Person mehrere (Ersatz-) Freiheitsstrafen aus verschiedenen Kantonen gleichzeitig zu vollziehen, ist derjenige Kanton mit der längsten Strafe für den gesamten Vollzug zuständig. Die übrigen Kantone müssen ihre Strafe zum Vollzug abtreten, sie haben jedoch anteilmässig nach der Straflänge die Vollzugskosten zu vergüten. Tritt der Kanton Schwyz einen Fall an einen anderen Kanton zum Vollzug ab, wird dieser somit ebenfalls ausserkantonale vollzogen, mit entsprechender Kostenfolge. Gerichtlich angeordnete stationäre therapeutische Massnahmen zur Behandlung von psychischen Störungen oder Suchterkrankungen werden in Psychiatrischen Kliniken oder Massnahmenzentren durchgeführt. Bei Platzierungen in ausserkantonalen Anstalten wird ein fixer Preis verrechnet, der je nach Haftregime variiert. Für die letzten fünf Jahre ergeben sich für ausserkantonale Platzierungen folgende Kosten (inklusive Fälle der Bezirke):

ist. In Fällen der Bezirke (welche einen Grossteil aller Fälle ausmachen) wird das Amt für Justizvollzug für seine Aufwendungen entschädigt.

Der genaue Aufwand für die Umwandlung von Bussen und Geldstrafen wurde bis anhin nicht erhoben, da eine entsprechende Erkenntnis keinen Mehrwert bringen würde. Diese Fälle müssen so oder so in den aktuell bestehenden Strukturen vom Kanton und den Bezirken vollzogen werden, wobei die Zusammenarbeit untereinander effizient organisiert ist. Eine kostensenkende Alternative wäre nur der (teilweise) Verzicht auf Inkasso- und Vollzugshandlungen, der aber neue (rechtspolitische) Fragen aufwerfen würde.

2.3 Sparmassnahmen im Justizvollzug

Allgemein ist festzuhalten, dass in den drei Abteilungen des Amtes für Justizvollzug (Strafvollzug, Kantonsgefängnis und Bewährungsdienst) in den letzten Jahren – wie in der übrigen Verwaltung – Einsparungen im Sachaufwand (Bürokosten, Material) vorgenommen wurden. Speziell im Bereich der Insassenverpflegung im Kantonsgefängnis sieht das Sicherheitsdepartement indes nach wie vor keine kostengünstigere als die gewählte Lösung mit der bedarfsgerechten externen Mahlzeitenlieferung. Aufgrund des Umstandes, dass bei der letzten Ausschreibung faktisch nur ein Interessent/Anbieter vorhanden war, besteht im Falle einer Kündigung des laufenden Vertrages mit dem Mahlzeitenlieferanten zudem das Risiko einer weiteren Preiserhöhung.

Was die Ausgaben für den eigentlichen Strafvollzug betrifft, ist anzumerken, dass die diesbezüglichen Fallzahlen in allen Bereichen (Bussenumwandlungen, Freiheitsstrafen, stationäre und ambulante Massnahmen usw.) in den letzten Jahren stetig zugenommen haben. Das Sicherheitsdepartement hat hier keine Möglichkeit, auf den Vollzug gewisser Fälle zu verzichten, sondern hat insbesondere längere Freiheitsstrafen und stationäre Massnahmen ausserkantonale zu vollziehen, wobei aufgrund fixer Tarife kaum Gestaltungsspielraum bezüglich einer Kostenersparnis vorhanden ist. Es wird aber selbstverständlich immer darauf geachtet, die inhaftierte Person nicht in einer teureren Vollzugsform als nötig unterzubringen. Sodann sind die fachlichen und politischen Diskussionen in den zuständigen Gremien darüber weiterzuführen, welche Anforderungen und Standards mit den entsprechenden Kostenfolgen beim Straf- und Massnahmenvollzug tatsächlich notwendig und angezeigt sind.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Amt für Justizvollzug.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

