

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 28 (2010)

Artikel: Was ist eine adäquate Einweisung wert? : Kostenevaluation des Straf- und Massnahmenvollzugs

Autor: Frauchiger, Robert

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051546>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Was ist eine adäquate Einweisung wert?

Kostenevaluation des Straf- und Massnahmenvollzugs

ROBERT FRAUCHIGER

Lic. iur., Rechtsanwalt, Sekretär Strafvollzugskonkordat

Zusammenfassung

Straf- und Massnahmenvollzug sollen gesetzeskonform und kostengünstig erfolgen. Es wird versucht am Beispiel des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz zu zeigen, was diese vorausgesetzte Leistung kostet und wie diese Kosten möglichst präzise ermittelt werden können. Dann geht es darum, wie eine gerechte Verteilung dieser Kosten erfolgen kann. Schliesslich ist zu fragen, welchen Spielraum ein einzelnes Konkordat in der Kostgeldgestaltung hat, damit das föderalistische System nicht Schaden nimmt.

Résumé

L'exécution des peines et mesures doit être conforme aux normes et être aussi d'un coût avantageux. Nous tenterons de montrer, à la lumière du concordat sur l'exécution des peines du Nord-Ouest de la Suisse et de la Suisse Centrale, ce que cette prétendue prestation coûte et comment les coûts peuvent être répartis avec le maximum de précision. Puis, il s'agit de déterminer comment doit s'opérer un juste report de ces coûts. Enfin, il faut se demander quelle latitude offre ce seul concordat en matière de fixation des prix des pensions, pour éviter que le système fédéral ne soit compromis.

1. Einleitung

Der Titel des Referats lässt erkennen, dass hier eigentlich zwei ganz unterschiedliche Fragen gestellt werden. Eine philosophische oder ethische und eine ökonomische, betriebswirtschaftliche. Ich bin weder Ökonom

noch Philosoph, sondern Jurist und Sekretär eines Strafvollzugskonkordats. Als solcher erlebe ich seit zwölf Jahren das Spannungsfeld, in dem der Straf- und Massnahmenvollzug – unter anderen Spannungsfeldern – steht. Ökonomie, die Tatsache beschränkter Ressourcen da, die Forderung nach einem qualitativ hochstehenden Vollzug dort.

Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz hat sich 2006 eine neue Konkordatsvereinbarung gegeben, welche den ersten Konkordatsvertrag von 1959 abgelöst hat. In der Präambel steht zu lesen, dass sich die elf beteiligten Kantone zusammen schliessen mit dem Ziel:

- „Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich und kostengünstig zu vollziehen,
- die bedarfsgerechte Anzahl Vollzugsplätze gemeinsam zu planen und die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen zu verteilen und zu koordinieren.“

Was hier interessiert, ist der erste Punkt. Hier begegnen wir, mit etwas anderen Worten, dem erwähnten Spannungsfeld wieder. Straf- und Massnahmenvollzug soll verfassungs- und gesetzeskonform und gleichzeitig kostengünstig sein. Ist das ein Widerspruch? Nicht, wenn wir unter kostengünstig nicht billig verstehen. Denn billig ist ein guter Straf- und Massnahmenvollzug nicht. Leuten, die glauben, Straf- und Massnahmenvollzug wäre billig zu haben, hätten nicht zu viele Gutmenschen das Sagen, begegnet man zwar häufig. Wer die Materie kennt, weiss es besser. Und das, nach meiner Erfahrung, unbesehen der politischen Couleur.

Es geht hier also nicht oder nur am Rande um die Frage, was eine adäquate bzw. verfassungs- und gesetzeskonforme Einweisung ist. Dass dieser Anspruch besteht, setze ich voraus. Was ich zu zeigen versuchen möchte, ist, was uns dieser Anspruch heute in etwa kostet und wie man in unserem Konkordat mit diesen Kosten umgeht.

2. Grundzüge des Systems

Strafvollzug ist in der Schweiz bekanntlich Sache der Kantone. Welche Angebote gemacht werden müssen, ergibt sich aber weitestgehend aus dem materiellen Strafrecht, welches seinerseits auf Bundesebene weitestgehend einheitlich geregelt ist. Die aus dem materiellen Strafrecht sich ergebenden Anforderungen, übersteigen jedoch die Möglichkeiten praktisch jedes einzelnen der 26 Kantone. Um diese Aufgaben soweit als nötig gemeinsam zu bewältigen, haben sich die Kantone zu drei Strafvollzugs-

konkordaten zusammen geschlossen: in der Suisse latine, in der Nordwest- und Innerschweiz und in der Ostschweiz. Oberstes Organ eines Konkordats ist die Konkordatskonferenz, welche sich aus den für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräten der Mitgliedskantone zusammensetzt. Als Klammer über die drei Konkordate hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) den sog. „Neunerausschuss“ gebildet. Dieser wiederum setzt sich aus je zwei Regierungsrätinnen oder Regierungsräten aus jedem Konkordat sowie den drei Konkordatssekretären zusammen. In diesem Rahmen bemüht man sich in der föderalistisch ausgeprägten Vollzugslandschaft um eine einigermaßen einheitliche Praxis. Unterschiede gibt es trotzdem noch genug. Hier kann nur die Situation im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz dargestellt werden.

Wie unter Punkt 2 der Zielsetzungen unseres Konkordats festgehalten, planen die beteiligten Kantone die bedarfsgerechte Anzahl Vollzugsplätze gemeinsam, verteilen und koordinieren die Aufgaben beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen. Bau und Betrieb der Vollzugsinstitution sind dann aber ausschliesslich Sache des Standortkantons. Aufwendungen dafür werden abgegolten, indem der einweisende Kanton der Vollzugseinrichtung für jede Insassin oder jeden Insassen ein Kostgeld pro Tag entrichtet. Die Höhe dieser Kostgelder wird von der Konkordatskonferenz einheitlich festgelegt und pro Vollzugskategorie (offener Strafvollzug, geschlossener Strafvollzug, Massnahmenvollzug etc.) in der sog. Kostgeldliste (Anhang 1) festgehalten.

Was sich so einfach sagt, ist in der Realität ein dornenvolles Geschäft. Dies lässt sich beim Blick auf die Kostgeldliste erahnen, welche übrigens auch im Internet zugänglich ist (www.prison.ch/konkordate). Sie finden dort ein sechsseitiges Papier mit vielen unterschiedlichen Zahlen und einem entsprechend langen Kommentar. Die Frage ist nun, wie man zu diesen Zahlen kommt.

3. Ein Blick zurück

Im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz gilt es zum Thema Kostgelder die Zeit bis 2009 und die Zeit ab 2010 zu unterscheiden.

Der bis Ende letzten Jahres geltenden „Kostgeldpolitik“, welche in den Grundzügen 1991 eingeführt wurde, lag folgende Philosophie zugrunde:

Die Kostgelder sollen dafür sorgen, dass die Aufwendungen der Vollzugsinstitutionen jeweils zu 85% gedeckt werden,

- im geschlossenen Vollzug (Männer) bei einer Soll-Auslastung von 95%;
- im offenen Vollzug (Männer) bei einer Soll-Auslastung von 90%;
- im Massnahmenvollzug (Männer) sowie im Straf- und Massnahmenvollzug an Frauen bei einer Soll-Auslastung von 85%.

Die fehlenden 15% Kostendeckung sollen vom Standortkanton getragen werden. Hier spricht man von „Standortvorteil“ oder „Standortbeitrag“. Es wird damit berücksichtigt, dass der Standortkanton durch den Betrieb einer Vollzugseinrichtung auch gewisse Vorteile hat, namentlich das Angebot von Arbeitsplätzen, Aufträge für das Gewerbe etc.

Finanzielle Chancen und Risiken aus der Differenz zwischen der angenommenen Soll-Auslastung und der Ist-Auslastung (tatsächliche Belegung der Vollzugseinrichtungen) soll der Standortkanton tragen.

Um die Höhe der Kostgelder zu berechnen, hat das Konkordatssekretariat bei den Vollzugsinstitutionen jährlich gewisse Daten wie Anzahl Aufenthaltstage, finanzieller Aufwand (Personalaufwand, Sachaufwand) und finanzieller Ertrag (Kostgeldeinnahmen, Erträge aus Arbeit etc.) erhoben. Diese Erhebungen waren relativ einfach gehalten und es bestanden namentlich keine Vorgaben, wie die Rechnungslegung in den Konkordatsanstalten zu erfolgen hatte.

Es waren die Standortkantone, welche – vorerst noch zurückhaltend, später immer hartnäckiger – insbesondere den in die Rechnung eingebauten „Standortvorteil“ in Frage stellten. Einerseits grundsätzlich. Ist es überhaupt ein irgendwie gearteter wirtschaftlicher Vorteil, eine Einrichtung des Straf- und Massnahmenvollzugs zu führen? Wenn ja, ist dieser mit 15% des Aufwandes nicht zu hoch angesetzt?

Die Herbstkonferenz 2004 erteilte dem Präsidium den Auftrag zum Einsatz einer Arbeitsgruppe, welche zunächst u.a. folgende Fragen klären sollte:

- Ist das geltende Kostgeldmodell (Standortbeitrag; gleiche Kostgelder pro Anstaltskategorie; Vorgaben für die Auslastung) im Grundsatz beizubehalten?
- Wie kann auf dieser Basis eine vollständige Kostendeckung erreicht werden?
- Welche alternativen Kostgeldmodelle gibt es?
- Welche Auswirkungen hat die Berücksichtigung des NFA?

NFA steht für Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung, kurz auch Neuer Finanzausgleich genannt. Dieses Reformprojekt des Bundes und der Kantone war 2004 ebenfalls unterwegs und es galt, die dort statuierten Prinzipien für die Abgeltung von Leistungen zwischen den Kantonen zu beachten.

4. Grundlagen eines neuen Kostgeldmodells

- Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2). Dieses sieht vor, dass die Bundesversammlung die Kantone u.a. im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann (Art. 10).
- Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005. Diese sieht für den hier interessierenden Leistungskauf vor, dass dieser mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch erfolgen kann (Art. 21). Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten. Erhebliche Standortvorteile sollen angerechnet werden (Art. 28). Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen sollen transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen bilden (Art. 25).
- Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz vom 5. Mai 2006. Dieses verweist zunächst auf die IRV. Es verlangt ferner die Anwendung eines anerkannten Rechnungsmodells und einheitliche Kostgelder für Vollzugseinrichtungen der gleichen Kategorie. Als Voraussetzung dafür ist ein jeweiliger Standard für die Leistungserbringung gefordert (Art. 17).

Auf diese Standardisierung ist hier kurz einzugehen. Ein einheitliches und transparentes Rechnungsmodell ist die eine Voraussetzung, um zu einem angemessenen Kostgeld zu gelangen. Eine mindestens so entscheidende Frage ist aber auch, welche Leistungen eine Konkordatseinrichtung für einen bestimmten Preis zu erbringen hat. Parallel zur Diskussion über die rechnerische Bestimmung des Kostgeldes sind in unserem Konkordat über die vergangenen Jahre auch für alle Vollzugskategorien Standardisierungen geschaffen worden, die ziemlich detailliert definieren, welche Anforderungen eine Konkordatsinstitution erfüllen und welche Leistungen sie erbringen muss. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

Interessierte finden diese Standardisierungen ebenfalls im Internet unter (www.prison.ch/konkordate).

5. Alternativen zum bisherigen Kostgeldmodell

Die Arbeitsgruppe hat folgende Alternativen erwogen:

- Individuelle Abrechnung pro Vollzugsinstitution. Dieses Modell kennt man aus dem Heimbereich und aus der Suchthilfe.
- Festlegung von Vollzugspauschalen pro Gefangenentag, die jährlich dem Standortkanton für bereitgestellte Vollzugsplätze ausbezahlt würden.
- Mischmodell, einerseits mit Pauschalen und andererseits mit besonderen Abgeltungen von definierten Zusatzleistungen.

Die Diskussion dazu hat ergeben, dass die individuelle Abrechnung pro Vollzugsinstitution sich mit dem Grundsatz des einheitlichen Kostgeldes pro Vollzugskategorie nicht vereinbaren lässt. Dieser Grundsatz soll aber nicht geopfert werden, weil er dafür steht, dass Einweisungen nach den Bedürfnissen des konkreten Vollzugsfalls und nicht nach pekuniären Kriterien erfolgen sollen. Auch die anderen erwogenen Alternativen (Pauschalzahlungen, Mischformen) erwiesen sich als nicht tauglich. Sie hätten einen – jedenfalls mit den heutigen Strukturen unseres Konkordats – nicht leistbaren administrativen Aufwand verursacht und wohl eher weniger als mehr Transparenz geschaffen.

Insgesamt ist die Arbeitsgruppe zum Schluss gelangt, dass das bisherige Kostgeldmodell in den Grundzügen beizubehalten ist.

6. Überprüfung des geltenden Kostgeldmodells

6.1 Kostendeckung nach NFA

Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob es hier um eine betriebswirtschaftliche oder eine volkswirtschaftliche Betrachtung geht. Muss die Kostendeckung für den einzelnen Betrieb erreicht werden oder aber bezogen auf den ganzen Kanton? Im NFA bezieht sich diese Fragestellung immer auf den Kanton. Die Umsetzung im Straf- und Massnahmenvollzug würde mit Bezug zum Beispiel auf den Kanton Bern folgende Fragen und Probleme stellen:

- Man müsste wissen, mit welchen Kosten der Kanton Bern mit seinen vier Konkordatsanstalten (Hindelbank, St. Johannsen, Thorberg, Witzwil) für welche anderen Kantone welche Leistungen erbringt.
- Man müsste umgekehrt wissen, von welchen anderen Kantonen bzw. Vollzugsinstitutionen der Kanton Bern Leistungen bezieht und was diese im Einzelnen kosten.
- Man müsste dann zwischen dem Kanton Bern und allen fünf anderen Standortkantonen von Konkordatsanstalten Leistungsbilanzen erstellen und mittels Ausgleichszahlungen einzeln abrechnen.
- Damit hat es aber nicht sein Bewenden. Der Kanton Bern vollzieht auch Strafen und Massnahmen für zahlreiche Kantone der beiden anderen Konkordate und lässt selber Sanktionen in Vollzugsinstitutionen der anderen Konkordate vollziehen. Auch mit all diesen Kantonen müssten entsprechende Abrechnungen erstellt werden.

Ein derartiges Abrechnungssystem ist in der schweizweit vernetzten Vollzugslandschaft mit 26 Kantonen, aufgeteilt bzw. zusammengeschlossen in drei unterschiedlich strukturierten Konkordaten mit stark divergierender Aufgaben- und Leistungsverteilung offensichtlich nicht praktikabel. Trotzdem können einzelne im Rahmen des NFA entwickelte Grundsätze wie einheitliche Rechnungslegung, Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung oder Berücksichtigung von Vor- und Nachteilen der Standortkantone nutzbringend angewandt werden.

6.2 *Standortvorteile und Standortnachteile*

Im Laufe der geführten Diskussionen haben sich die Mitglieder des Konkordats dazu bekannt, dass der Betrieb einer Vollzugseinrichtung einen wirtschaftlichen Nutzen für den Standortkanton mit sich bringt. Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass Vollzugseinrichtungen häufig in strukturschwachen Gebieten angesiedelt sind. Als Grundlage für die Bewertung dieses Nutzens wurde das „Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen“ der Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 13. Mai 2005 (www.zrk.ch/grundlagen/richtlinien) akzeptiert. Der in den Anhängen ausgewiesene „Volkswirtschaftliche Nutzen“ (VWN) basiert auf dieser Berechnungsweise (Anhang 2 und 4), wobei sich die Konkordatskonferenz jedoch darauf verständigt hat, das künftige Kostgeld auf einen Kostendeckungsgrad von 95% bei einem Standortvorteil von 5% auszurichten.

6.3 *Vorgaben für die Auslastung („Soll-Auslastung“)*

Bereits im früheren Kostgeldmodell wurde mit dem Element der „Soll-Auslastung“ gearbeitet, d.h. bei der Ermittlung des Kostendeckungsgrades wird nicht die effektiv erreichte Auslastung, sondern eine von der Konkordatskonferenz festgelegte Auslastung zugrunde gelegt. Das Instrument der Soll-Auslastung bewirkt, dass die Konkordatskantone bei der Festlegung der Kostgeldansätze die Differenz zwischen Soll-Auslastung und 100% Auslastung als „taktische/strategische Reserve“ mittragen (Solidarität im Risiko der Belegungsschwankungen). Der jeweilige Standortkanton garantiert eine jederzeitige Leistungsbereitschaft bis zu 100% seiner Belegungskapazität. Wird die Soll-Auslastung nicht erreicht, hat der Standortkanton die daraus resultierende Unterdeckung zu tragen. Die Soll-Auslastung ist so ein Steuerungsinstrument für die Kapazitätsplanung. Sie muss periodisch (ca. alle 5 Jahre) überprüft und dann für eine mindestens gleich lange Periode festgelegt werden. Für die Vorgabe einer Soll-Auslastung spricht neben der Kapazitätssteuerung auch ihre Eignung als Element der Globalbudgetierung.

Die Soll-Auslastungen für die einzelnen Vollzugseinrichtungen betragen:

– offener Vollzug Männer	90%
– geschlossener Vollzug Männer	95%
– Massnahmenvollzug Männer	90%
– Massnahmenvollzug junge Erwachsene	85%
– Frauenvollzug	90%

Die Unterschiede haben verschiedene Ursachen. Beispielhaft können hier die durchschnittliche Vollzugsdauer oder die grössere oder kleinere Anzahl unterschiedlicher Vollzugsangebote genannt werden.

6.4 *Anforderungen an die Rechnungslegung*

Die für die Kostgeldberechnungen verwendeten Zahlen beruhen auf den Kostenerhebungen, welche das Konkordatssekretariat jährlich bei den Konkordatsinstitutionen durchführt. Aufgrund dieser Zahlen für die Jahre 1998 – 2005 ermittelte die Arbeitsgruppe, dass in diesem Zeitraum der volkswirtschaftliche Nutzen die jährlichen durchschnittlichen Defizite nur zu 32,1% zu decken vermochte. Im Ergebnis gelangte man vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass die Kostgelder durchschnittlich um Fr. 25.– pro Tag angehoben werden müssten.

Im Zuge der vertieften Auseinandersetzung mit der Materie und angesichts der sich dabei abzeichnenden Konsequenzen, musste die Verlässlichkeit der bisher verwendeten Daten hinterfragt werden. Stichworte waren: Abgrenzung von Personal- und Sachaufwand bei eingekauften Dienstleistungen, Abgrenzung von Investitionsrechnung und laufender Rechnung, Overheadkosten, Informatikkosten etc. Vor diesem Hintergrund hat die Konkordatskonferenz vom 3. November 2006 beschlossen, die Rechnungslegung der Konkordatsinstitutionen und die jährliche Kostenerhebung durch Fachleute überprüfen zu lassen. Damit wurde Heinz Brunner, früherer Direktor des Therapiezentrums "im Schache" und Betriebswirtschaftler, betraut. Er hat in einem ersten Schritt die Buchhaltungen der elf Konkordatsanstalten grob analysiert und festgestellt, wo wesentliche Differenzen zwischen der Rechnungslegung der Anstalten einerseits und dem anerkannten „Harmonisierten Rechnungsmodell“ (HRM) andererseits bestehen. Als zweiter Schritt wurde im Sinne eines Coachings ein Vertreter der BDO/Visura beigezogen. Schliesslich wurde ein Auftrag an die FH Aargau/Solothurn erteilt, die Problematik im Rahmen einer Diplomarbeit zu behandeln.

7. Neue Kostenerhebung

7.1 Neues Instrumentarium

Seit dem Jahr 2007 wird die Kostenerhebung in den Konkordats-einrichtungen mit einem neuen, differenzierten Fragebogen samt Kommentar (Anhang 3) erhoben. Die Schaffung und der Einsatz dieses Instrumentariums sind in enger Zusammenarbeit zwischen den eingesetzten Fachleuten und den Rechnungsführerinnen und Rechnungsführern in den Vollzugseinrichtungen erfolgt. Die Einbindung dieser Personen hat sich als zentraler Punkt für das Gelingen des Projekts erwiesen.

Die erstmals für das Jahr 2007 vorliegenden Rechnungszahlen sind nach den Regeln des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) erhoben worden und können als – im Rahmen des Möglichen – betriebswirtschaftlich korrekt bezeichnet werden. Gegenüber den Kostenerhebungen in der Vergangenheit können die Verbesserungen im Sinne optimierter Kostenwahrheit insbesondere in folgenden Punkten geortet werden:

- Aufwand und Ertrag werden in buchhalterisch anerkannter Weise aufgegliedert.

- Es wird klar definiert, in welchem Rahmen Anschaffungen und Unterhalt von Immobilien und Mobilien über die Investitions- oder über die laufende Rechnung zu verbuchen sind.
- Informatikkosten werden mit einer Pauschale pro Arbeitsstelle abgegolten.
- Overheadkosten werden ebenfalls pauschaliert eingesetzt, wobei hier Arbeitsplätze und Vollzugsplätze berücksichtigt werden.
- Die Kapitalkosten (Verzinsung und Abschreibung) werden mit Fr. 250'000 pro Vollzugsplatz à 5% eingesetzt. – Effektiv wird von Kapitalkosten von Fr. 500'000 pro Vollzugsplatz ausgegangen. Da Baukosten aber einerseits vom Bund mit 35% und über den Baufonds des Konkordats mit 15% subventioniert werden, fliesst nur die Hälfte dieses Betrages in die Rechnung ein.

7.2 *Bewertung des Ergebnisses*

Im Vergleich zur Kostenerhebung 2006 hat sich ergeben, dass der effektive Deckungsgrad im Durchschnitt um zehn Prozentpunkte schlechter ausfällt. Der volkswirtschaftliche Nutzen deckt nach neuer Kostenerhebung für das Jahr 2007 insgesamt nur noch 15% der Defizite (Anhang 4), gegenüber durchschnittlich 32,1% nach alter Kostenerhebung für die vergangenen Jahre (Anhang 2). Diese Differenz lässt sich bei praktisch allen Institutionen im etwa gleichen Umfang beobachten. Sie ist einerseits die Folge der neuen Art der Kostenerhebung, welche Elemente berücksichtigt, die teilweise früher ausser Acht gelassen wurden, wie z.B. Overhead- oder Informatikkosten. Andererseits ist die schlechtere Kostendeckung durch den Rückgang der Auslastung von durchschnittlich 95,6% im Jahr 2006 auf 92.0% im Jahr 2007 zurückzuführen. Für das Erreichen einer vollen Kostendeckung wäre jetzt ein um durchschnittlich Fr. 67.– höheres Kostengeld pro Belegungstag erforderlich, gegenüber Fr. 25.– gemäss den nach altem System in den Vorjahren durchgeführten Kostenerhebungen.

Ein interessantes Detail war in diesem Zusammenhang, dass die Interkantonale Strafanstalt Bostadel beim Rückgang des Deckungsgrades eine Ausnahme machte. Hier lag die Differenz lediglich bei 1,3 Prozentpunkten, was allein mit der etwas tieferen Auslastung erklärt werden kann. Dass der Deckungsgrad im Übrigen auch mit neuem Rechnungsmodell praktisch unverändert geblieben ist, kann als Bestätigung der Richtigkeit des neuen Modells interpretiert werden. Die Fachleute haben schon bei der Analyse der Anstaltsrechnungen darauf hingewiesen, dass die Buch-

haltung der IKS Bostadel die betriebswirtschaftlichen Kriterien am besten erfüllt, was nicht erstaunt, weil diese Anstalt von zwei Kantonen (BS und ZG) betrieben wird und daher auf eine der Kostenwahrheit entsprechende Abrechnung schon bis anhin in besonderem Masse Aufmerksamkeit geschenkt werden musste.

8. Auswirkungen auf das Kostgeld

8.1 Allgemeines

Die für 2007 ausgewiesenen Defizite der Konkordatsinstitutionen zeigen auf, dass seitens der Standortkantone von Vollzugseinrichtungen gegenüber Kantonen ohne Vollzugseinrichtungen unbezahlte Leistungen in erheblichem Umfang erbracht wurden.

In der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise können solche nicht gerechtfertigten Ungleichgewichte gegenüber Kantonen ohne konkordatlische Vollzugseinrichtungen durch die Erhöhung der Kostgelder behoben werden. Eine differenziertere Betrachtung braucht es im Verhältnis von Standortkantonen untereinander. Hier ist einerseits von Bedeutung, wie die Bilanz zwischen den für andere Kantone erbrachten Leistungen und selber bei anderen Kantonen eingekauften Leistungen aussieht. Grundsätzlich gilt: Wer mehr Vollzüge in Konkordatsanstalten anderer Kantone durchführen lässt als er in einer eigenen Konkordatsanstalt für andere vollzieht, wird durch eine Kostgelderhöhung per Saldo in seiner Staatsrechnung mehr belastet. Dies gilt aber andererseits nur, wenn alle Kostgelder um den gleichen Betrag erhöht würden. Sobald unterschiedliche Erhöhungen vorgenommen werden, muss man diese Aussage relativieren. Wenn z.B. das Massnahmenzentrum für junge Erwachsene (MZjE) „Arxhof“ ein um Fr. 100.– erhöhtes Kostgeld beziehen kann, die vom Kanton Basel-Landschaft im offenen und geschlossenen Strafvollzug bei anderen Kantonen bezogenen Leistungen aber wesentlich weniger aufschlagen, kann der Kantons Basel-Landschaft trotz Minussaldo bei den Belegungstagen eventuell finanziell profitieren.

In der rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise wirkt sich eine Kostgelderhöhung für die Rechnung des Anstaltsbetriebs – sofern sie nicht einen überproportionalen Rückgang der Belegung auslöst – selbstredend positiv aus.

8.2 *Volle Kostendeckung*

Es wurde untersucht, welche Kostgelderhöhung bei jeder Vollzugseinrichtung nötig wäre, um nach Abzug des volkswirtschaftlichen Nutzens eine Vollkostendeckung zu erreichen (Anhang 5). Diese Aufschläge würden auch innerhalb einer Anstaltskategorie sehr unterschiedlich ausfallen und sind demnach mit dem Prinzip der einheitlichen Kostgelder unvereinbar.

8.3 *Kostendeckung von 95%*

Auch um die von der Konkordatskonferenz beschlossene Kostendeckung von 95% zu erreichen, mussten die Kostgelder teilweise massiv erhöht werden, allerdings in etwas geringerem Umfang als bei der Variante „volle Kostendeckung“ (Anhang 6). Um im Ergebnis unterschiedliche Kostgelder für die gleiche Anstaltskategorie zu vermeiden, musste mit durchschnittlichen Aufschlägen pro Anstaltskategorie gearbeitet werden, was – wie schon unter dem bisherigen Regime – zur Folge hatte, dass eine Institution mehr erhält als ihr aufgrund des Rechnungsergebnisses zusteht, eine andere dagegen weniger.

Der ausgewiesene Anpassungsbedarf sieht folgendermassen aus :

Offener Vollzug:

Anstalt 1: +92; Anstalt 2: +86; Anstalt 3: +68.

Es wurde beschlossen, das Kostgeld um Fr. 80.– zu erhöhen.

Geschlossener Vollzug:

Anstalt 1: +37; Anstalt 2: +56

Anstalt 3, welche bereits bisher eine volle Kostendeckung erreichte, wurde für die Berechnung der notwendigen Erhöhung ausser Acht gelassen. Es wurde beschlossen, das Kostgeld um Fr. 48.– zu erhöhen.

Frauenvollzug:

Die bisherige Kostendeckung hat bereits die neuen Vorgaben erfüllt. Eine Anpassung war nicht nötig.

Massnahmenvollzug Erwachsene und junge Erwachsene:

Anstalt 1: +113; Anstalt 2: +97; Anstalt 3: +227.

Bei Anstalt 3 handelt es sich um eine relativ kleine Vollzugseinrichtung mit sehr hohen betreuerischen und sicherheitsmässigen Anforderungen. Die Anstalt soll in den kommenden Jahren auf eine optimalere Betriebsgrösse erweitert werden. Für die Übergangszeit ist der Standortkanton

bereit, ein höheres Defizit zu tragen. Für die Zeit nach der Erweiterung geht man davon aus, eine Kostenstruktur zu erlangen, welche mit derjenigen der beiden anderen Vollzugseinrichtungen vergleichbar ist. Es wurde beschlossen, das Kostgeld um Fr. 100.– zu erhöhen.

Angesichts der teilweise doch massiven Erhöhungen der Kostgelder werden die Anpassungen in zwei Schritten, zur einen Hälfte im Jahr 2010 und zur anderen Hälfte im Jahr 2011, vorgenommen.

9. Schlussbetrachtungen

9.1 *Was ist eine adäquate Einweisung wert?*

Direkt lässt sich diese Frage nicht beantworten. Annähernd gesagt werden kann, was Einweisungen wirklich kosten. Wenn man aber zudem davon ausgeht, dass unser Vollzugsangebot heute insgesamt adäquate Lösungen bereit hält und die Leistungsbezüger, d.h. die Einweiser, damit zufrieden sind, dann kann man auch schliessen, dass uns eine Einweisung das, was sie heute kostet, auch wert ist.

9.2 *Was kostet eine Einweisung wirklich?*

Je nach Vollzugsart und den individuellen Bedürfnissen eines Eingewiesenen sind diese Kosten selbstverständlich sehr unterschiedlich. Man kann einerseits sagen, was Straf- und Massnahmenvollzug in unseren elf Konkordatseinrichtungen insgesamt kostet. Es ist die Summe der von den Einweisungsbehörden bezahlten Kostgelder und der Defizite der Anstalten. Für 2008 sind das rund Fr. 125 Mio. Vollzogen wurden 354'770 Aufenthaltstage. Pro Tag ergeben sich rund Fr. 352.–.

9.3 *Was bleibt zu tun?*

Der Vergleich der aktuellen Kostgelder im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz mit denjenigen der beiden anderen Strafvollzugskonkordate zeigt, dass hier bereits heute teilweise erheblich höhere Preise gelten oder ab 2011 verrechnet werden als in den Nachbarkonkordaten. Es stellt sich dabei die Frage, ob in Anstaltskategorien, wo die Disparitäten sehr gross sind, noch in gleicher Zahl Einweisungen aus den anderen Konkordaten erfolgen werden. Probleme könnten sich hier insbe-

sondere für Anstalten im Grenzgebiet zu anderen Konkordaten ergeben, die bisher relativ viele Gefangene von dort aufgenommen haben. Auch im Bereich des Massnahmenvollzugs für junge Erwachsene können die teilweise erheblichen Preisdifferenzen das Verhalten der Einweiser beeinflussen. Diese Situation verlangt zuerst absolute Konkordatstreue von den Einweisungsbehörden des eigenen Konkordats. Sie müssen ihrer Verpflichtung zur Einweisung im eigenen Konkordat nachkommen, obwohl es andernorts möglicherweise günstiger wäre. Um die bestehenden Verzerrungen zu eliminieren, sollte man aber zur „wirtschaftlich korrekten“ Lösung gelangen. Die Kostgelder sollten schweizweit auf ein Niveau angehoben werden, welches näher bei den wahren Kosten liegt als dies heute der Fall ist. Das würde volkswirtschaftlich per Saldo keinen Franken mehr kosten. Aber das System würde transparenter und die Leistungen würden von denen bezahlt, welche sie in Anspruch nehmen.

Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz

Kostgeldliste

der Vollzugseinrichtungen des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz mit Gültigkeit ab 1. Januar 2010 / 1. Januar 2011

(Teuerung bis 106,0 Punkte ausgeglichen; Basis Mai 2000)

	2010	2011
	Fr. pro Tag	
Strafvollzug Männer (offene Anstalten)		
Normalvollzug	240.–	280.–
Behandlungsvollzug	273.–	313.–
Geschlossene Abteilung Normalvollzug	267.–	307.–
Behandlungsvollzug	296.–	336.–
Strafvollzug Männer (geschlossene Anstalten)		
Normalvollzug	241.–	265.–
Behandlungsvollzug	275.–	299.–
Sicherheitsvollzug B	462.–	486.–
Sicherheitsvollzug A (höchste Sicherheit)	606.–	630.–
Psych. begleitete Vollzugsabteilung (Spezialabteilung)	462.–	486.–
Massnahmenvollzug Männer		
Vollzug Art. 64 StGB (ohne Behandlung)	296.–	346.–
Behandlungsvollzug nach Art. 59, 60 und 64 StGB, inkl. Fürsorgerische Freiheitsentziehung ZGB	411.–	461.–
Beobachtungs- und Triagestation St. Johannsen	488.–	538.–
Therapieabteilung Thorberg (TAT)		575.–
Geschlossener Vollzug TZ „im Schache“	585.–	635.–
Vollzug junge Erwachsene nach Art. 61 StGB	384.–	434.–
Straf- und Massnahmenvollzug Frauen		
Normalvollzug (inkl. Art. 64 StGB ohne Behandlung)	297.–	297.–
Behandlungsvollzug nach Art. 59, 60 und 64 StGB (inkl. Vollzug junge Erwachsene Art. 61 StGB und inkl. Fürsorgerische Freiheitsentziehung ZGB)	361.–	361.–
Sicherheitsvollzug A (höchste Sicherheit)	582.–	582.–

	2010	2011
	Fr. pro Tag	
Sicherheitsvollzug B	438.–	438.–
Psych. begleitete Vollzugsabteilung (Spezialabteilung)	438.–	438.–
Wohngruppe Therapie (WTH)		575.–
Mutter-Kind-Abteilung; Zuschlag pro Kind	152.–	152.–

Wohn- und/oder Arbeitsexternat Strafvollzug

(Im Massnahmenvollzug richtet sich die Eigenbeteiligung ausschliesslich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.)

Beitrag der eingewiesenen Person	32.– bis 42.–	32.– bis 42.–
Beitrag z.L. Einweisungsbehörde oder Dritter		
– staatliche Übergangsheime	122.–	122.–
– private Übergangsheime	bis max. 150.–	150.–

Wohn- und/oder Arbeitsexternat Massnahmenvollzug

Arbeitsexternat (AEX)	100%
Wohn- und Arbeitsexternat (WAEX)	
– Betreuung durch Dritte	0%
– Betreuung durch Anstalt – Art. 60 StGB	33 1/3%;
	oder belegte Mehrkosten
– Art. 59 StGB	75%
– Art. 61 StGB	75%
Wohnexternat (WEX)	75%

Gefängnisse

(zur Orientierung; nicht durch die Konkordatskonferenz festgelegt)

Normalvollzug / tageweiser Vollzug	142.–	142.–
Untersuchungshaft	152.–	152.–
Verlegungen aus Behandlungsvollzug	251.–	251.–
Sicherheitsvollzug	283.–	283.–
Halbgefangenschaft (inkl. Fr. 20.– bis Fr. 30.–	119.–	119.–
Beitrag der eingewiesenen Person)		

2010 2011

Fr. pro Tag

Bewachungsstation am Inselspital

(zur Orientierung; nicht durch die Konkordatskonferenz festgelegt)

Pauschale für Administration und Sicherheit:

An Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, Bern, Rechnungswesen

- bei stationärer Behandlung
 - aus Straf- und Massnahmenvollzug 260.– 361.–
 - aus Untersuchungshaft 260.– 361.–
- bei ambulanter Behandlung
 - Tagespauschale für ambulante Vorführungen 100.– 100.–

Pauschale für medizinische Behandlung:

An Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, Bern, Rechnungswesen

- bei stationärer Behandlung Abrechnung gemäss diagnoseabhängiger Fallpauschale
- bei ambulanter Behandlung Abrechnung gemäss Modell TarMed

Reservationsgebühr

Kostgeld für längstens
7 Tage

Zusatzkosten

(AEX und WEX: Volle Zusatzkosten / WAEX: Keine Zusatzkosten)

Unfallversicherung	bis	1.30	1.30
Beitrag Ausbildungszentrum (SAZ)		1.50	1.50
Beitrag „Bildung im Strafvollzug“ [BiSt] (nur Konkordatsanstalten)			1.65
Beitrag Baufonds (nur Konkordatsanstalten)		5.–	5.–
Projekt Agogik Anstalten Witzwil *		28.–	28.–

(*Beschluss der Konkordatskonferenz vom 27.4.2007)

	2010	2011
Substitutionsbehandlung (z.B. Methadon, Heroin)	22.–	22.–
Verdienstanteil/Pekulium (durchschnittlicher Ansatz) (seit 1.1.1998 / Beschluss KK 29.11.1996)	26.–	
Konkordatliche Fachkommission (KoFako)		
Fallpauschalen		
– erstmalige Vorlage	Fr. 6'000.–	Fr. 6'000.–
– wiederholte Vorlage	Fr. 4'000.–	Fr. 4'000.–
Entschädigung forensische Psychiater; Stundenansatz	Fr. 200.–	Fr. 200.–
Nebenkosten		
– Die AHV-, IV- und Krankenkassenbeiträge sind im Kostgeld nicht inbegriffen.		
– Für die Kosten der medizinischen Versorgung, siehe Kommentar.		