

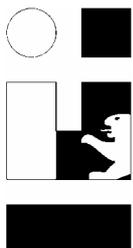
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 10

**Personaleinsatz und Haftplatzsituation und Baumaßnahmen im
Justizvollzug**



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 05: Justizministerium

Personaleinsatz, Haftplatzsituation und Baumaßnahmen im Justizvollzug (Kapitel 0508 und 1208)

10

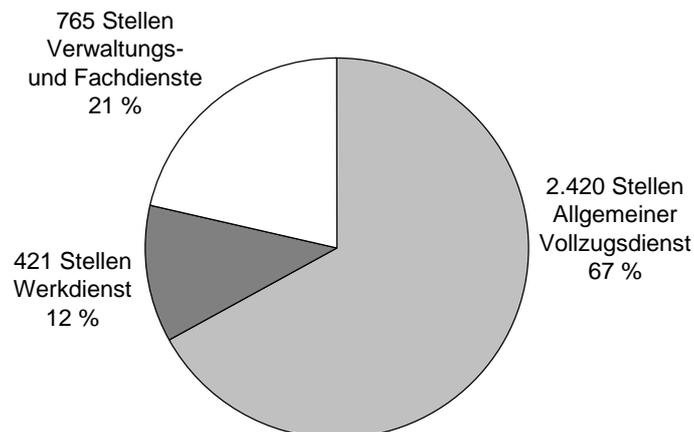
Personalintensive, meist kleine Justizvollzugsanstalten sollten durch Neubauten oder Anstaltserweiterungen ersetzt werden. Die dadurch eingesparten Personalkosten würden den Finanzierungsaufwand für die Ersatzbauten decken. Erweiterungen sind wirtschaftlicher als Neubauten von Justizvollzugsanstalten. Bei Neubauten sollten Anforderungen und Standards reduziert und Erfahrungen anderer Bundesländer genutzt werden.

1 Ausgangslage

In Baden-Württemberg bestehen für die Unterbringung der rd. 8.500 Gefangenen 20 Justizvollzugsanstalten (JVA) mit 25 Außenstellen. Im Staatshaushaltsplan 2005 sind für den Justizvollzug bei Kapitel 0508 insgesamt 3.606 Personalstellen ausgebracht, die sich im Wesentlichen auf die im Schaubild dargestellten Bereiche verteilen.

Schaubild

Stellenverteilung im Justizvollzug



Der Allgemeine Vollzugsdienst ist mit 2.420 Stellen (67 % aller Bediensteten) die größte Beschäftigtengruppe im Justizvollzug. Seit 1985 ist die Jahresarbeitszeit bei weitgehend konstanter Gefangenenzahl in der Bilanz um rd. 235.000 Stunden (6 %) gestiegen. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der

Landesverwaltung wurde dieser Zuwachs nicht zur Personalreduzierung genutzt. Bei der Personalausstattung im Justizvollzug liegt Baden-Württemberg im Ländervergleich vor Bayern an zweitletzter Position.

Das JuM fordert 1.200 neue Haftplätze. Mit diesen Haftplätzen soll nicht das Haftplatzangebot erhöht, sondern Ersatz für wegfallende Haftplätze geschaffen werden, die der neueren Rechtsprechung zur Gefangenenunterbringung nicht entsprechen.

Das JuM fordert außerdem für die Betreuung der 1.200 neuen Haftplätze zusätzliches Personal. Diese Forderungen widersprechen dem Ziel der Landesregierung, den Landeshaushalt durch Personaleinsparungen zu konsolidieren. Dies war für den RH Anlass, den Personaleinsatz im Justizvollzug zu analysieren und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Parallel wurden die Abwicklung des so genannten Haftplatzerweiterungsprogramms I und die Planung des Anstaltsneubaus in Offenburg in baulicher Hinsicht untersucht.

2 Personalaufwand

2.1 Struktur des Justizvollzugs

Der RH hat den Personaleinsatz in den JVA und den Außenstellen einem Kennzahlenvergleich unterzogen. Sonderbereiche mit einem atypischen Personalbedarf wie das Justizvollzugskrankenhaus Hohenasperg, die Sozialtherapeutische Anstalt (mit einer Außenstelle), reine Freigängerheime und Außenstellen mit überwiegend offenem Vollzug wurden dabei ausgeklammert. Der untersuchte Kernbereich deckt mit 7.802 Gefangenen 92 % der Durchschnittsbelegung 2004 ab.

Die Einrichtungen des Justizvollzugs weisen eine erhebliche Streuung in den Kapazitäten auf. Die unterschiedlichen Vollzugsformen (geschlossener/offener Vollzug, Strafhaft/Untersuchungshaft), bauliche Gegebenheiten und andere Komponenten können einen Einfluss auf den Personalbedarf haben. Sie sind jedoch in allen Größenklassen regelmäßig vertreten. Eine Differenzierung der JVA in drei Größenklassen nach Gefangenenkapazitäten zeigt Übersicht 1.

Übersicht 1

Gefangenenkapazitäten der Einrichtungen des Justizvollzugs

Größenklasse	Einrichtungen (Anzahl)	Durchschnittsbelegung 2004 (Gefangene)	Anteil an Durchschnittsbelegung 2004 (in %)
Kleine Justizvollzugsanstalten (30 - 145 Gefangene)	18	1.251	16
Mittlere Justizvollzugsanstalten (349 - 550 Gefangene)	9	3.501	45
Große Justizvollzugsanstalten (672 - 849 Gefangene)	4	3.050	39
Gesamt	31	7.802	100

Die 18 kleinen JVA (58 % der einbezogenen Vollzugseinrichtungen) waren nur mit 1.251 Gefangenen (16 %) belegt. Ihre Durchschnittsbelegung lag 2004 bei knapp 70 Gefangenen.

2.2 Kennzahlenvergleich für den Personalaufwand

Der RH hat Kennzahlen zum Personaleinsatz im Allgemeinen Vollzugsdienst/Werkdienst und im Bereich Verwaltungs- und Fachdienste nach den Größenklassen der JVA gebildet. Als Kennzahl wurde der Personalaufwand je Gefangener ermittelt auf der Basis der VwV des FM über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung vom 14.07.2005.

Der RH hat weiter den Personalaufwand der neu gebauten und der erweiterten JVA sowie der personalintensiven Vollzugseinrichtungen untersucht. Bei den Neubauten wurden die JVA Heimsheim, Schwäbisch Hall, Ravensburg und Stuttgart berücksichtigt. In die Untersuchung der Erweiterungsbauten wurden die bis 2004 im Haftplatzerweiterungsprogramm I geschaffenen 447 Haftplätze in sechs JVA einbezogen. Als personalintensive Einrichtungen hat der RH die 12 Anstalten mit dem höchsten Personaleinsatz definiert. Dies waren neben sechs Außenstellen auch sechs Hauptanstalten mit insgesamt 1.469 Haftplätzen. Übersicht 2 stellt den Personalaufwand je Gefangener in den JVA dar.

Übersicht 2

Personalaufwand je Gefangener in den Justizvollzugsanstalten

	Personalaufwand je Gefangener			
	Allgemeiner Vollzugsdienst/ Werkdienst	Verwaltungs- und Fachdienst	Gesamt	Minderaufwand gegenüber personalintensiven Justizvollzugsanstalten
Kleine Justizvollzugsanstalten	19.563 €	6.151 €	25.714 €	16 %
Mittlere Justizvollzugsanstalten	17.626 €	5.624 €	23.250 €	24 %
Große Justizvollzugsanstalten	14.705 €	4.283 €	18.988 €	38 %
Personalintensive Justizvollzugsanstalten	23.560 €	6.882 €	30.442 €	-
Anstaltsneubauten	14.527 €	4.670 €	19.197 €	37 %
Anstaltserweiterungen	10.504 €	4.670 €	15.174 €	50 %

Der Personalaufwand sinkt mit zunehmender Anstaltsgröße. Beim Ersatz personalintensiver JVA durch Neubauten könnte der Personalaufwand um über ein Drittel und bei Erweiterungsbauten um die Hälfte reduziert werden. Beim Ersatz aller 1.469 personalintensiven Haftplätze durch Neubauten könnte der jährliche Personalaufwand rechnerisch um 17 Mio. € und bei Erweiterungsbauten um 22 Mio. € vermindert werden. Inwieweit dies aus vollzuglicher Sicht vollständig realisierbar ist, muss vom JuM geprüft werden. Das erhebliche Einsparpotenzial sollte jedoch zeitnah in möglichst großem Umfang erschlossen werden.

3 Dienstplanung

3.1 Arbeitszeitverlängerungen

Die Arbeitszeit der Landesbeamten wurde am 01.10.1996 von 38,5 auf 40 Wochenstunden und am 01.09.2003 auf 41 Wochenstunden erhöht. Am 01.10.1996 hatte der Allgemeine Vollzugsdienst rd. 148.000 Überstunden. Die JVA wurden daher vom JuM gebeten, die Dienstpläne beizubehalten und Überstunden abzubauen. Anlässlich der Arbeitszeitverlängerung zum 01.09.2003 wies das JuM auf den immer noch hohen Stand der Überstunden hin. Veränderungen der Dienstpläne seien nur möglich, soweit dadurch das jährliche Gesamtstundenkontingent der alten Dienstpläne nicht überschritten werde.

Im 1. Halbjahr 2005 haben die JVA die Dienstpläne überarbeitet und dabei teilweise die Schichten verlängert. Das JuM hat diesen Schichtverlängerungen zugestimmt. Die frühere Ablehnung längerer Schichten wurde damit aufgegeben.

Die Mehrarbeitsstunden sind zwischen April und September 2005 deutlich von 31.489 Stunden auf 75.891 Stunden gestiegen. Sie weisen damit zum ersten Mal seit der letzten Arbeitszeitverlängerung wieder eine steigende Tendenz auf. Der RH sieht einen Grund hierfür in der Überarbeitung der Dienstpläne im 1. Halbjahr 2005.

3.2 Arbeitsgruppe Sicherheit im Vollzug

Im Jahr 2001 hat eine vom JuM eingesetzte Arbeitsgruppe die Sicherheit des Justizvollzugs untersucht. Eine Kernforderung der Arbeitsgruppe war, 140 Stellen für konkrete Sicherheitsmaßnahmen zu schaffen.

Durch die Arbeitszeitverlängerungen stehen dem Allgemeinen Vollzugsdienst unter Berücksichtigung des Abbaus der Mehrarbeitsvergütung rechnerisch rd. 100 Stellen zusätzlich zur Verfügung. Damit hätte der von der Arbeitsgruppe genannte Bedarf von 140 Stellen in weiten Teilen abgedeckt werden können. Bis 2005 wurden für die Sicherheitsmaßnahmen jedoch erst 11 Stellen bereitgestellt, wobei sich die ursprünglichen Personalforderungen durch Schließung von Außenstellen reduziert haben.

Die durch die Arbeitszeitverlängerungen gewonnene Personalkapazität wurde somit nicht für die Umsetzung der geforderten Sicherheitsmaßnahmen, sondern zum größten Teil für sonstige Anpassungen der Dienstpläne verwendet.

3.3 DV-Programm

Im Justizvollzug besteht bislang keine elektronische Verknüpfung der Dienstplanerstellung, Dienstzeiterfassung, Dienstplanabrechnung und Auszahlung der Vergütung für Dienst zu ungünstigen Zeiten. Der RH geht nach einer überschlägigen Schätzung davon aus, dass bei Einführung eines entsprechenden DV-Programms landesweit 8 Stellen eingespart werden könnten.

Der RH hat das JuM gebeten, ein DV-System einzuführen.

4 Bauliche Maßnahmen

4.1 Neubau der Justizvollzugsanstalt Offenburg

Der Ministerrat hat im Juni 2005 den Neubau der JVA Offenburg mit 500 Haftplätzen, bestehend aus 440 Haftplätzen für die so genannte Multifunktionale Anstalt und 60 Haftplätzen für die Sozialtherapeutische Abteilung, beschlossen. Der RH hat die Planung und insbesondere die Kostenveranschlagung geprüft und einer vergleichenden Betrachtung mit anderen neuen JVA unterzogen.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Landesbetrieb VB-BW) hat die Gesamtbaukosten mit 72,6 Mio. € ermittelt; die Gesamtbaukosten je Haftplatz belaufen sich hierbei für den Anteil der Multifunktionalen Anstalt auf 135.400 € und für den Anteil der Sozialtherapeutischen Abteilung auf 217.900 €. Nicht in die Gesamtbaukosten eingerechnet sind die Kosten für das geplante Personalwohnheim außerhalb der Anlage, die mit rd. 950.000 € veranschlagt sind, sowie die Kosten der Vorplanung für die nicht weiter verfolgten Vorprojekte in Offenburg mit rd. 250.000 €.

Demgegenüber geht der RH - auf gleicher Grundlage der genehmigten Nutzungsanforderung und der von der Bauverwaltung angewandten Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) - von 69 Mio. € Gesamtbaukosten aus; dies sind - bezogen auf die Multifunktionale Anstalt - 130.000 €/Haftplatz und - bezogen auf die Sozialtherapeutische Abteilung - 200.000 €/Haftplatz (s. Übersicht 3). Die Differenz zwischen den Kostenansätzen des Landesbetriebs VB-BW und denen des RH ergibt sich durch unterschiedliche Ansätze, insbesondere bei den gebäudetechnischen Standards und hier vor allem beim Werkstattgebäude und bei der Sporthalle.

Übersicht 3

Baukostenplanung für die Justizvollzugsanstalt Offenburg

Gesamtbaukosten	Kostenansätze des Landesbetriebs Vermögen und Bau	Kostenansätze des Rechnungshofs
Justizvollzugsanstalt insgesamt	72.635.000 €	69.000.000 €
Je Haftplatz (Mischwert für gesamte Justizvollzugsanstalt)	145.200 €	138.000 €
Anteil der Multifunktionalen Anstalt	59.560.000 €	57.200.000 €
Je Haftplatz der Multifunktionalen Anstalt	135.400 €	130.000 €
Anteil Sozialtherapeutische Abteilung	13.075.000 €	12.000.000 €
Je Haftplatz der Sozialtherapeutischen Abteilung	217.900 €	200.000 €

Das FM wurde vom Ministerrat beauftragt, für das Bauvorhaben die wirtschaftlichste Lösung zu finden. Durch eine Parallelausschreibung, zum einen in Form der konventionellen Baudurchführung, zum anderen in Form eines Investorenmodells, soll die günstigste Realisierungsform ermittelt werden. Erst nach erfolgter Ausschreibung und Vergabe werden realistische Kosten des Bauvorhabens feststehen.

Zur Bewertung der veranschlagten Kosten hat der RH einen Vergleich mit den tatsächlichen Kosten neuer Haftanstalten in anderen Bundesländern angestellt. In Übersicht 4 wird die Veranschlagung für die JVA Offenburg den Kosten neu erbauter Anstalten in Hessen (Hünfeld) und Sachsen (Dresden) gegenübergestellt. Zusätzlich aufgeführt sind die Kosten der in den 1990er Jahren erstellten JVA Schwäbisch Hall. Wegen der besseren Vergleichbarkeit (die Vergleichsobjekte beinhalten keine Sozialtherapeutischen Abteilungen) wird bei Offenburg auch der auf die Multifunktionale Anstalt bezogene Anteil (440 Haftplätze) genannt.

Übersicht 4

Kostenvergleich mit Neubauten anderer Justizvollzugsanstalten

	Haftplätze	Gesamtbaukosten	Gesamtbaukosten je Haftplatz
Offenburg	500	72.635.000 €	145.200 €
Offenburg (nur Anteil Multifunktionale Anstalt)	440	59.560.000 €	135.400 €
Dresden	750	72.860.000 €	97.150 €
Hünfeld	502	61.900.000 €	123.300 €
Schwäbisch Hall	342	41.439.000 €	121.200 €

Nur auf den Anteil der Multifunktionalen Anstalt bezogen liegen die Kosten je Haftplatz in Offenburg gegenüber Dresden um 24 % und gegenüber Hünfeld um 10 % höher. Der RH führt die Unterschiede bei den Kosten je Haftplatz im Wesentlichen auf höhere Nutzungsanforderungen und Standards für den Neubau in Offenburg zurück. In Anbetracht der Vergleichswerte wäre für Offenburg eine deutlich niedrigere Kostenveranschlagung möglich gewesen.

Die höheren Anforderungen in Offenburg schlagen sich auch in den Kennwerten für den umbauten Raum und für die Nutzfläche nieder. Bei beiden Werten liegt Offenburg deutlich über denjenigen der Vergleichsobjekte (s. Übersicht 5).

Übersicht 5

Vergleich der Planungswerte

	Haftplätze	Umbauter Raum		Nutzfläche	
		Gesamt	Je Haftplatz	Gesamt	Je Haftplatz
Offenburg	500	182.778 m ³	366 m ³	24.088 m ²	48,2 m ²
Offenburg (nur Multifunktionale Anstalt)	440	143.896 m ³	327 m ³	20.652 m ²	46,9 m ²
Dresden	750	195.986 m ³	261 m ³	29.510 m ²	39,4 m ²
Hünfeld	502	112.910 m ³	225 m ³	17.227 m ²	34,3 m ²
Schwäbisch Hall	342	101.880 m ³	298 m ³	16.538 m ²	48,4 m ²

4.2 Absenkung von Nutzerstandards

Bedeutende Kostenreduzierungen bei einer Neubauplanung wären möglich, wenn Standards der Nutzer gesenkt und Optimierungspotenziale ausgeschöpft würden. Einsparpotenziale sieht der RH in den folgenden Bereichen:

- Die Werkstätten für die Gefangenenarbeit könnten, wie in Hünfeld praktiziert, auf einen Zweischicht-Betrieb umgestellt und damit die Flächen um 50 % und die Kosten um rd. 5 Mio. € reduziert werden.
- Die Wartung der Dienstfahrzeuge könnte privaten Anbietern übertragen werden; die hierfür geforderten Werkstattflächen innerhalb der Anstalt könnten somit entfallen und dadurch 0,8 Mio. € eingespart werden.
- Bauliche und technische Standards der Sporthalle könnten reduziert werden.
- Das Personalwohnheim ist nicht erforderlich. Die Wohnungsversorgung der Bediensteten könnte dem örtlichen Wohnungsmarkt überlassen werden, zumal das Land an anderer Stelle seinen Wohnungsbestand konsequent veräußert. Dies würde beim Projekt Offenburg eine Einsparung von knapp 1 Mio. € bedeuten.
- Die Energieversorgung ließe sich, z.B. im Rahmen eines Energie-Contractings, an Private vergeben; entsprechende Bauaufwendungen für die Anstalt könnten entfallen.

4.3 Weiterer Ausbau von Haftplätzen

Mit dem Haftplatzerweiterungsprogramm I konnten 447 Haftplätze kostengünstig durch den Bau zusätzlicher Unterkunftsgebäude innerhalb bestehender Haftanstalten geschaffen werden. Die Kosten je Haftplatz beliefen sich bei diesem Schnellbauprogramm auf rd. 55.000 €, wobei allerdings im Gegensatz zu einer überwiegend auf Einzelunterbringung basierenden Neuplanung eine Mischung von Einzel- und Doppelbelegung der Zellen realisiert wurde; Kosten für den Ausbau der Infrastruktur (zentrale Versorgungsanlagen, Verwaltung, Werkstätten, Küche usw.) fielen nicht an. Wird der Ausbau der Infrastruktur einbezogen, kalkuliert der RH mit Kosten von rd. 80.000 bis 90.000 €/Haftplatz.

Selbst wenn in manchen Haftanstalten zusätzliche Ergänzungsbauten wegen der Grundstückssituation oder wegen einer nicht erweiterbaren Infrastruktur der Anstalt nur begrenzt geschaffen werden können, besteht doch in einigen größeren JVA die Möglichkeit, weitere Unterkunftsgebäude zu errichten.

Wenn es gelingt, anstelle eines weiteren Neubaus mit z. B. 700 Haftplätzen, Erweiterungen in entsprechender Größenordnung in bestehenden JVA vorzunehmen, könnten Baukosten in Höhe von mind. 28 Mio. € eingespart werden.

5 Wirtschaftlichkeitsberechnung

Der RH hat einen überschlägigen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Weiternutzung personalintensiver JVA, Anstaltsneubauten und Anstaltserweiterungen angestellt. Dabei wurde ein Bauaufwand in Höhe von rd. 135.000 €/Haftplatz für Neubauten (gemäß Baukostenschätzung des Landesbetriebs VB-BW) bzw. 85.000 €/Haftplatz (Mittelwert der Grobschätzung des RH) für künftige Erweiterungen angesetzt. Veräußerungserlöse für Altanstalten, evtl. Grunderwerbskosten und der geringere Bauunterhaltungsaufwand für neue Haftplätze blieben außer Betracht. Unter Berücksichtigung eines

jährlich um 1 % steigenden Personalaufwands und eines Baufinanzierungsaufwands - bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren - wurden die Ausgaben-Barwerte der jeweiligen Alternativen errechnet (s. Übersicht 6).

Übersicht 6

Wirtschaftlichkeitsvergleich der Nutzungsalternativen je Haftplatz (Barwertberechnung bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren)

Nutzungsalternativen	Aufwand je Haftplatz		
	Personal	Baufinanzierung	Gesamt
Personalintensive Justizvollzugsanstalt	825.824 €	-	825.824 €
Anstaltsneubau	520.772 €	135.000 €	655.772 €
Anstaltserweiterung	411.637 €	85.000 €	496.637 €

Der weitere Betrieb der personalintensiven JVA stellt die unwirtschaftlichste Alternative dar. Der Barwertvorteil gegenüber personalintensiven JVA beträgt bei Anstaltsneubauten 21 %, bei Anstaltserweiterungen 40 %. Erweiterungsbauten weisen einen geringeren Personal- und Investitionsaufwand als Neubauten auf; sie sind deshalb deutlich kostengünstiger.

Daneben sprechen weitere Gründe für den Ersatz personalintensiver Anstalten durch neu zu schaffende Haftplätze in größeren Einheiten. Für die häufig sanierungsbedürftigen und unter Sicherheitsaspekten ungünstigen Kleinstansten entstehen erhebliche Sanierungs- und Sicherheitsaufwendungen. Außerdem können z. B. Sicherheitsbelange in neuen, größeren Einheiten grundsätzlich besser gewährleistet werden. Wenn die Belegungsfähigkeit der Altansten durch geänderte rechtliche Vorgaben zur Gefangenenunterbringung reduziert wird, sinkt deren Wirtschaftlichkeit weiter, sofern der Personaleinsatz nicht im selben Verhältnis reduziert werden kann.

Angesichts der angespannten Haushaltssituation kann die Umsetzung langfristig wirtschaftlicher Maßnahmen schwierig sein, wenn sie mit höheren Anfangsbelastungen für den Landeshaushalt verbunden ist. Der RH hat daher die Anfangsbelastung zu Beginn der Nutzungsdauer errechnet. Dabei wurde im Personalbereich der Versorgungsaufwand nicht berücksichtigt, weil dieser nicht sofort haushaltswirksam wird. Übersicht 7 zeigt, dass sich auch bei Betrachtung nur des sofort haushaltswirksamen Aufwands finanzielle Vorteile für Anstaltsneubauten und Anstaltserweiterungen gegenüber dem weiteren Betrieb personalintensiver JVA ergeben.

Übersicht 7

Wirtschaftlichkeitsvergleich der Nutzungsalternativen (sofort haushaltswirksame Anfangsbelastung je Haftplatz und Jahr)

Nutzungsalternativen	Aufwand je Haftplatz		
	Personal	Baufinanzierung	Gesamt
Personalintensive Justizvollzugsanstalt	24.889 €	-	24.889 €
Anstaltsneubau	15.694 €	5.945 €	21.639 €
Anstaltserweiterung	12.402 €	3.743 €	16.145 €

Nach Auffassung des RH sollte das derzeit noch günstige Zinsniveau genutzt werden, um unter Berücksichtigung vollzuglicher Belange ein Konzept für die zeitnahe Schließung personalintensiver Anstalten zu entwickeln. Das JuM sollte daher Anstaltserweiterungen „innerhalb und außerhalb der Mauer“ nochmals intensiv prüfen. Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist von verschiedenen Parametern abhängig, die vom JuM im Einzelfall noch zu konkretisieren wären.

6 Planungen zur Deckung des Haftplatzbedarfs

6.1 Planungen des Justizministeriums

Eine frühere Planung des JuM sah die Errichtung von sieben Anstaltsneubauten mit insgesamt 2.000 Haftplätzen vor. Die Regelgröße für Anstaltsneubauten betrug 240 Haftplätze. Aktuell sieht das JuM mindestens 1.200 neue Haftplätze als erforderlich an. Mit diesen neuen Haftplätzen soll Ersatz für wegfallende Haftplätze geschaffen werden, die der neueren Rechtsprechung zur menschenwürdigen Unterbringung von mehreren Gefangenen in einer Zelle nicht entsprechen.

Der Ersatzbedarf soll durch Nachrüstung bestehender Hafträume um 347 Haftplätze, Anstaltserweiterungen (Haftplatzerweiterungsprogramm II) mit 500 Haftplätzen, den Anstaltsneubau in Offenburg (500 Haftplätze) und einen Anstaltsneubau in Rottweil (maximal 700 Haftplätze) gedeckt werden. Mit den geplanten Baumaßnahmen können statt der o. g. 1.200 Haftplätze bis zu 2.047 Haftplätze geschaffen werden. Für die Anstaltsneubauten und die Anstaltserweiterungen fordert das JuM zusätzliches Personal. Allein für den Anstaltsneubau in Offenburg hat das JuM einen Bedarf von 228 Stellen errechnet.

6.2 Forderungen des Rechnungshofs

Die geplanten Baumaßnahmen dienen auch dem Ziel, personalwirtschaftlich optimierte JVA bereitzustellen. Nach Auffassung des RH muss daher - entgegen den Forderungen des JuM - angestrebt werden, die optimierten JVA bei insgesamt konstantem Haftplatzangebot ohne Personalvermehrung zu betreiben.

Die nach dem Konzept maximal zu schaffenden 2.047 Haftplätze übersteigen den Bedarf mit 1.200 neuen Haftplätzen um 847 Haftplätze. In dieser Größenordnung könnten personalintensive JVA geschlossen und erhebliche Einsparpotenziale erschlossen werden. Das JuM sollte unverzüglich ein Gesamtkonzept unter folgenden Prämissen erarbeiten:

- Parallel zur Schaffung neuer Haftplätze sind bestehende Außenstellen und weitere personalintensive Hauptanstalten in möglichst großem Umfang zu schließen und die Immobilien wirtschaftlich zu verwerten.
- Bei der Schaffung neuer Haftplätze sollten Anstaltserweiterungen Vorrang vor weiteren Anstaltsneubauten haben. Hierzu sollten Erweiterungen „innerhalb und außerhalb der Mauer“, insbesondere in Adelsheim, Heimsheim, Mannheim, Ravensburg, Schwäbisch Hall und Stuttgart, untersucht werden.
- Bei evtl. künftigen Anstaltsneubauten sollte eine Mindestgröße von 700 Haftplätzen angestrebt werden. Frühere Konzeptionen mit Anstaltsgrößen von 240 Haftplätzen sollten aus wirtschaftlichen Gründen nicht weiter verfolgt werden.
- Die Belegungsfähigkeit der bestehenden Anstalten sinkt nach Anpassung an die rechtlichen Rahmenbedingungen im Durchschnitt um etwa 10 %. Bei einer Belegungsreduzierung muss auch ein Personalabbau geprüft werden.
- Eventuelle Rationalisierungsgewinne durch Teilprivatisierung des Betriebs müssen in die Personalplanungen einbezogen werden (s. Pkt. 7).

Der RH hält bei konsequenter Anwendung dieser Prämissen eine Umsetzung des Konzepts ohne Personalvermehrung für möglich. Er ist sich bewusst, dass bei der Erarbeitung des Gesamtkonzepts neben finanziellen Aspekten auch vollzugliche Belange berücksichtigt werden müssen.

7 Teilprivatisierung des Betriebs in der Justizvollzugsanstalt Offenburg

Bei der neuen JVA Offenburg ist eine Teilprivatisierung des Betriebs vorgesehen. Von den Betriebsleistungen können etwa 40 % des Aufgabenvolumens privatisiert werden. Dabei wird damit gerechnet, dass diese Leistungen durch einen privaten Betreiber um 10 - 15 % kostengünstiger erbracht werden können. Als wesentlicher Maßstab für die Wirtschaftlichkeit der Teilprivatisierung soll in einem betriebswirtschaftlichen Modell (sog. 100-Prozent-Modell) errechnet werden, was alternativ ein rein staatlicher Betrieb der JVA kosten würde.

Wesentlicher Kostenfaktor bei dem anzustellenden Wirtschaftlichkeitsvergleich ist der Personalaufwand. Das JuM hat für den Betrieb des Neubaus der JVA Offenburg eine vorläufige Personalbedarfsberechnung erstellt. Danach wird von einem Personalbedarf von insgesamt 228 Bediensteten ausgegangen. Der RH hat den vom JuM geltend gemachten Personalbedarf für die 440 Haftplätze des Regelvollzugs mit dem tatsächlichen Personaleinsatz in bestehenden Anstaltsneubauten verglichen. Der tatsächliche Personalaufwand in bestehenden Anstaltsneubauten liegt unter dem vom JuM angesetzten Personalaufwand für den Regelvollzug im Neubau Offenburg.

Der RH erwartet, dass eine teilweise Privatisierung des Betriebs in der neuen JVA Offenburg nur umgesetzt wird, wenn deren Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist. Für einen sachgerechten Wirtschaftlichkeitsvergleich ist es zwingend erforderlich, im sog. 100-Prozent-Modell lediglich den unabdingbar erforderlichen Personalbedarf bei optimiertem Eigenbetrieb des Landes anzusetzen. Die vorläufige Personalbedarfsberechnung sollte daher im Zuge des weiteren Verfahrens mit dem Ziel einer Angleichung an die Durchschnittswerte bestehender Anstaltsneubauten überprüft werden.

8 Stellungnahmen der Ministerien

8.1 Justizministerium

- Die im Bundesvergleich niedrige Personalausstattung des baden-württembergischen Justizvollzugs decke nur einen personellen Mindestbedarf ab. Die Anforderungen an den Justizvollzug seien in den letzten Jahrzehnten gestiegen.
- Auch das JuM hält eine Bereinigung der Vollzugsanstaltslandschaft mit einer Vielzahl kleiner Einrichtungen seit Langem für notwendig. Es wolle den Ersatz personalintensiver Vollzugseinrichtungen durch wirtschaftliche Einheiten gemeinsam mit dem FM untersuchen. Primär müssten die notwendigen 1.200 neuen Haftplätze geschaffen werden. Eine Konzentration auf weniger Standorte führe zu qualitativen Einschränkungen des vollzuglichen Behandlungsangebots und höheren Transportkosten.
- Das FM untersuche derzeit, in welchem Umfang wirtschaftlich günstige Anstaltserweiterungen noch möglich seien. Bei künftigen Neubauvorhaben wolle das JuM prüfen, ob bei einer Anstaltsgröße mit 700 Haftplätzen neben wirtschaftlichen auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden können. Frühere Konzeptionen mit vollzuglich wünschenswerten Anstaltsgrößen mit 240 Haftplätzen könnten aus wirtschaftlichen Gründen nicht weiter verfolgt werden.
- Das JuM teilt die Auffassung des RH, dass eine Teilprivatisierung des Betriebs der neuen JVA Offenburg nur umgesetzt werden könne, wenn deren Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werde. Der bislang nur vorläufig angesetzte Personalbedarf werde derzeit exakt ermittelt.
- Die Arbeitszeitverlängerungen seien nach dem Abbau von Überstunden zur Verbesserung der Sicherheitsstandards genutzt worden. Das JuM gehe davon aus, dass der Stand der Mehrarbeitsstunden, der zum 01.01.2006 bei 67.008 Stunden gelegen habe, wieder deutlich zurückgeführt werden könne. Ansonsten werde es korrigierend eingreifen. Die Einführung eines DV-Systems für die Dienstplangestaltung solle noch im Jahr 2006 in zwei JVA erprobt werden. Für einen Personalabbau müssten erst Erfahrungswerte gesammelt werden.

8.2 Finanzministerium

- Neubau Justizvollzugsanstalt Offenburg

Die der Kostenberechnung zugrunde liegenden Standards und Ausführungsqualitäten seien das Ergebnis intensiver Abstimmungen zwischen dem JuM und dem Landesbetrieb VB-BW unter Beachtung der sicherheitstechnischen und funktionalen Belange. Die Abweichung von Kennwerten anderer JVA sei auf die spezifischen Anforderungen des Nutzers oder auf die speziellen Rahmenbedingungen in Offenburg zurückzuführen.

Einsparpotenziale bei den nutzerbedingten Anforderungen, wie sie der RH für die Bereiche Werkstätten, Wartung und Sport vorgeschlagen habe, seien aus vollzuglichen Gründen nicht realisierbar. An der Erfordernis einer Personalunterkunft für die aus dem ganzen Land abgeordneten Bediensteten werde festgehalten. Eine Ausgliederung der Heizzentrale außerhalb des Bereichs der JVA komme aufgrund fehlenden Baugeländes nicht in Betracht.

- Weiterer Ausbau von Haftplätzen

Die Kostenwerte aus dem bereits realisierten Haftplatzerweiterungsprogramm I mit einem Gemenge von Einzelzellen und doppelt belegbaren Haftzellen seien kritisch zu sehen, da bei künftigen Erweiterungen von Einzelzellen auszugehen sei. Für die Anpassung der Infrastruktur müssten konkrete Kostenberechnungen im Zuge der Vorbereitungen zum Haftplatzerweiterungsprogramm II abgewartet werden.

- Planungen zur Deckung des weiteren Haftplatzbedarfs

Finanzministerium und JuM erarbeiteten derzeit eine Gesamtkonzeption für den Justizvollzug, mit der mittel- und langfristig die Weichen für einen wirtschaftlicheren Strafvollzug gestellt werden sollen.

9 Schlussbemerkung

Nach Auffassung des RH müssen im Strafvollzug - trotz der im Bundesvergleich niedrigen Personalausstattung - alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um eine Personalvermehrung zu vermeiden. Er sieht beim Ersatz personalintensiver JVA durch neue Haftplätze erhebliches Einsparpotenzial im Personalbereich. Dieses Potenzial sollte im Rahmen eines Gesamtkonzepts parallel zur Schaffung der geforderten 1.200 neuen Haftplätze erschlossen werden.

Anstaltserweiterungen sind wirtschaftlicher als Anstaltsneubauten „auf der grünen Wiese“, weil die Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind oder kostengünstig angepasst werden können. Daher sollen vorrangig Anstaltserweiterungen in möglichst großem Umfang realisiert werden. Bei einem Neubau müssen hingegen durch Annäherung an die dargestellten Vergleichswerte alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Planung und Baudurchführung umgesetzt werden. Trotz der aus vollzuglicher Sicht geäußerten Bedenken sollten künftig die nutzungsbedingten und baulichen Anforderungen überdacht werden.