

Auszug aus

# Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 13

Vollzugliches Arbeitswesen



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Einzelplan 05: Justizministerium

### Vollzugliches Arbeitswesen (Kapitel 0508)

**Der Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen kann sein jährliches Betriebsergebnis durch optimierte Betriebsstrukturen um mindestens 2 Mio. Euro verbessern. Die Erstattungsleistungen des Landes an den Landesbetrieb für Ausbildung und Hilfstätigkeiten sollen gesenkt, die Erstattungen des Landesbetriebs an das Land für Personal und die Ablieferungen sollen erhöht werden.**

#### 1 Ausgangslage

Die Justizvollzugsanstalten in Baden-Württemberg waren 2009 mit 7.639 Gefangenen belegt, von denen 4.067 beschäftigt waren. Die Gefangenen arbeiteten überwiegend in Betriebsstätten, die sich in Eigenbetriebe einschließlich Ausbildungsbetriebe, Unternehmerbetriebe, arbeitstherapeutische Betriebe und Versorgungsbetriebe gliedern. Außerhalb der Betriebsstätten waren Gefangene mit Hilfstätigkeiten (z. B. für Reinigung) beschäftigt, Schüler oder Freigänger.

Das Land hat die Betriebsstätten der Justizvollzugsanstalten - mit Ausnahme der Versorgungsbetriebe - 2001 im Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (LB VAW) zusammengefasst. Der LB VAW übernimmt auch die Auszahlung der Löhne für die in den Versorgungsbetrieben und außerhalb der Betriebsstätten eingesetzten Gefangenen.

Der LB VAW besteht aus der Zentralen Steuerungsstelle im Justizministerium und 17 Niederlassungen in den Justizvollzugsanstalten. Für die Niederlassungen des LB VAW waren 2009 insgesamt 484 Landesbedienstete tätig.

Der LB VAW hatte 2009 Erträge von 36 Mio. Euro, davon 25 Mio. Euro Umsatzerlöse und 10,5 Mio. Euro Erstattungsleistungen des Landes für betriebsfremde Zwecke. Bei den Aufwendungen von 36 Mio. Euro spielte der Personalaufwand für die Landesbediensteten mit 9,5 Mio. Euro und für die Gefangenen mit 13 Mio. Euro die dominierende Rolle. Im Wirtschaftsplan des LB VAW sind erhebliche Kosten nicht enthalten, die dem Land für die Gefangenenbeschäftigung entstehen, z. B. Gebäudekosten.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der LB VAW seine Aufgaben wirtschaftlich erfüllt und die angestrebte betriebswirtschaftliche Steuerung stattfindet. Dabei ist zu beachten, dass die Vollzugsziele Resozialisierung der Gefangenen und Sicherheit der Bevölkerung nicht beeinträchtigt werden dürfen.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Steuerung des Landesbetriebs**

Der LB VAW wird über Zielvereinbarungen mit einem Kennzahlensystem gesteuert. Das Justizministerium legte als Hauptziele des LB VAW die „Gefangenenbeschäftigung“ und die „wirtschaftliche Aufgabenerfüllung“ fest. Kennzahlen sind die „Zahl der beschäftigten Gefangenen“ und das „Betriebsergebnis“. Der LB VAW hat einen Prozess zur Strategieentwicklung eingeleitet.

Der LB VAW verfügt heute über das erforderliche Instrumentarium für eine betriebswirtschaftliche Steuerung. Bei der gerade laufenden Strategieentwicklung sollte dieses Instrumentarium verstärkt genutzt werden, um die Betriebsstrukturen in den Niederlassungen zu optimieren. Die Zentrale Steuerungsstelle im Justizministerium sollte darauf hinwirken, dass die Niederlassungen intensiver zusammenarbeiten.

### **2.2 Betriebsstrukturen**

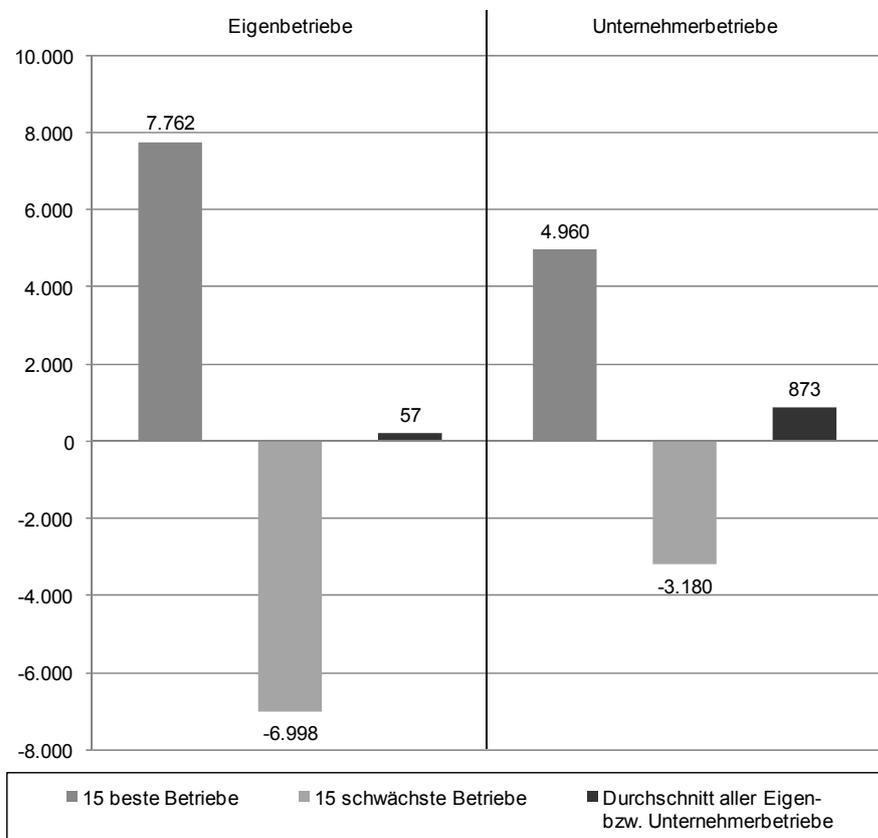
Die unternehmerische Tätigkeit des LB VAW entfaltet sich im Wesentlichen in den 93 Eigenbetrieben und 85 Unternehmerbetrieben. Dort arbeiteten 1.826 Gefangene. In den Eigenbetrieben stellt der LB VAW Produkte mit eigenen Maschinen und Anlagen her. In den Unternehmerbetrieben führt der LB VAW als eine Art „verlängerte Werkbank“ Lohnarbeiten für externe Unternehmer mit deren Betriebsmitteln durch.

Die betriebswirtschaftliche Steuerung des LB VAW muss auf Betriebsebene ansetzen. Der Rechnungshof hat einen Betriebsvergleich der Eigen- und Unternehmerbetriebe durchgeführt. Ausbildungsbetriebe blieben hierbei außer Betracht. Dem Betriebsvergleich liegt das Jahr 2008 zugrunde, weil das Jahr 2009 durch die Wirtschaftskrise negativ beeinflusst wurde.

Die Betriebsergebnisse der Eigen- und Unternehmerbetriebe weisen erhebliche Unterschiede auf. Die jeweils 15 besten Eigen- und Unternehmerbetriebe erzielten Überschüsse von 2,5 Mio. Euro, die jeweils 15 schwächsten Eigen- und Unternehmerbetriebe Defizite von 1,2 Mio. Euro. Der Überschuss des gesamten LB VAW betrug 2 Mio. Euro.

Eine Analyse der Betriebsergebnisse 2008 in den Eigen- und Unternehmerbetrieben ist in der Abbildung dargestellt. Als Kennzahl wird das Betriebsergebnis je Gefangener ausgewiesen.

Abbildung: Betriebsergebnis je Gefangener 2008 in den Eigen- und Unternehmerbetrieben (in Euro)



Unternehmerbetriebe erzielten im Durchschnitt höhere Überschüsse je Gefangener als Eigenbetriebe. Allerdings übertrafen die besten Eigenbetriebe mit einem Überschuss von 7.762 Euro je Gefangener die besten Unternehmerbetriebe (4.960 Euro je Gefangener).

Kleine Eigenbetriebe waren mit einem Defizit von 1.099 Euro je Gefangener deutlich unwirtschaftlicher als große Eigenbetriebe mit Überschüssen von 956 Euro je Gefangener.

Spartenvergleiche zeigen, dass insbesondere Schreinereien, die am Büromöbelprogramm des Landes teilnehmen, hohe Überschüsse erzielten. Einzelne landwirtschaftliche Betriebe wiesen große Defizite auf.

Die Betriebsergebnisse je Gefangener der besten und der schwächsten Eigenbetriebe differierten um fast 15.000 Euro. Wenn der LB VAW das Betriebsergebnis um 1.000 Euro je Gefangener verbessert, erhöhen sich die Überschüsse des LB VAW um 2 Mio. Euro.

Die erheblichen Unterschiede in den Betriebsergebnissen müssen Anlass sein, die Betriebsstrukturen grundlegend zu überprüfen. Dabei sollten erfolgreiche Geschäftsfelder zulasten stark defizitärer Geschäftsfelder ausgeweitet werden. Insbesondere die hohen Defizite der schwächsten Eigen- und Unternehmerbetriebe sind nicht vertretbar. Wenn die Betriebsstrukturen

unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert werden, kann das Betriebsergebnis des LB VAW um mindestens 2 Mio. Euro verbessert werden.

### **2.3 Erstattungsleistungen des Landes**

Das Land erstattete dem LB VAW 2009 Aufwendungen für betriebsfremde Leistungen von 10,5 Mio. Euro. In den Bereichen Arbeitstherapie, Versorgung und schulische Bildung übernimmt das Land die tatsächlichen Defizite. Nur im Ausbildungsbereich werden Pauschalsätze erstattet. Diese Pauschalsätze sind zu hoch. Der LB VAW hat dadurch im Ausbildungsbereich 2009 Überschüsse von 0,5 Mio. Euro erzielt. Das Justizministerium hat die Pauschalsätze zwar 2010 gesenkt, es sind jedoch weitere Überschüsse von 0,2 Mio. Euro erzielt worden. Die Erstattungsleistungen im Ausbildungsbereich sollten gleichfalls nur die tatsächlichen Defizite ausgleichen.

Das Land erstattet dem LB VAW die tatsächlichen Defizite für die Versorgungsbetriebe (z. B. Küchen) und für Hilfstätigkeiten (z. B. Reinigungskräfte). Nach der Geschäftsordnung des LB VAW sollen maximal 10 Prozent der Gefangenen mit Hilfstätigkeiten beschäftigt werden. Diese Obergrenze wurde 2009 um 117 Gefangene überschritten. Dies führte zu erhöhten Erstattungsleistungen des Landes von 0,4 Mio. Euro. Die Erstattungsleistungen für Hilfstätigkeiten sollten bei dieser Obergrenze gedeckelt werden.

### **2.4 Erstattungsleistungen des Landesbetriebs**

Der LB VAW nimmt für seine Tätigkeiten Bedienstete des Justizministeriums und der Justizvollzugsanstalten in Anspruch. Er erstattet dem Land für die bei ihm eingesetzten Landesbediensteten lediglich 50 Prozent der Dienstbezüge zuzüglich eines Versorgungszuschlags. Dabei geht das Justizministerium davon aus, dass die Landesbediensteten im LB VAW nur zu 50 Prozent für betriebliche Zwecke und ansonsten für vollzugliche Zwecke eingesetzt werden. Der LB VAW erstattete 2009 für 484 Landesbedienstete 9,5 Mio. Euro.

Die im Verwaltungsbereich eingesetzten 77 Landesbediensteten des LB VAW sind nur in geringem Umfang für vollzugliche Zwecke tätig. Die Personalkostenerstattung von 50 Prozent erscheint zu niedrig. Erstattete der LB VAW für das Verwaltungspersonal 80 Prozent der Personalkosten, erhöhten sich die Erstattungsleistungen an das Land um 0,9 Mio. Euro.

Aufwendungen für die Beihilfe der Landesbediensteten werden bislang nicht in die Personalkostenerstattung an das Land einbezogen. Eine anteilige Erstattung der Beihilfeaufwendungen würde sich auf 0,6 Mio. Euro belaufen.

### **2.5 Gefangenenlöhne**

Der LB VAW zahlte 2009 Gefangenenlöhne von 10,3 Mio. Euro. Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2001, Beitrag Nr. 12, festgestellt, dass die Justizvollzugsanstalten die Entlohnungsvorschriften nicht immer korrekt angewendet hatten.

Nach der aktuellen Untersuchung setzt der LB VAW die Entlohnungsvorschriften insgesamt restriktiver um. Zwischen den Justizvollzugsanstalten bestehen gleichwohl noch deutlich unterschiedliche Verfahrensweisen. In einzelnen Justizvollzugsanstalten war die Einstufung in Vergütungsstufen, die Gewährung von Leistungszulagen und die Festlegung von Zeitgraden im Leistungslohn weiterhin - gemessen an den Vorgaben - zu hoch.

## **2.6 Finanzsituation**

Die Wirtschaftspläne des LB VAW sahen seit 2001 keine oder allenfalls geringe Ablieferungen an das Land vor. Überplanmäßige Überschüsse verblieben regelmäßig zu 50 Prozent im LB VAW, nur die restlichen 50 Prozent wurden an das Land abgeliefert. Dadurch konnte der LB VAW seine Forderungen an Banken und das Kassenguthaben stark erhöhen. So stiegen die bei der Landesoberkasse "geparkten" Mittel des LB VAW von 7,9 Mio. Euro auf 14,5 Mio. Euro. Das jährliche Investitionsvolumen des LB VAW betrug dagegen nur zwischen 1,4 Mio. Euro bis 2,4 Mio. Euro.

Der LB VAW hätte in den vergangenen Jahren deutlich höhere Ablieferungen an das Land leisten können. So wurde das Betriebsergebnis des LB VAW allein durch die gesunkenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung der Gefangenen 2007 bis 2009 um 6,3 Mio. Euro verbessert.

## **3 Empfehlungen**

Der Rechnungshof empfiehlt:

- Die Betriebsstrukturen des LB VAW sind mit dem Ziel zu optimieren, das jährliche Betriebsergebnis um mindestens 2 Mio. Euro zu verbessern.
- Die Erstattungsleistungen des Landes an den LB VAW für Ausbildung und Hilfstätigkeiten sollten um 0,6 Mio. Euro gesenkt werden.
- Die Erstattungen des LB VAW an das Land für Personalkosten der Verwaltungsbediensteten sind auf 80 Prozent zu erhöhen. Der Beihilfeaufwand ist in die Personalkostenerstattung einzubeziehen. Damit steigen die Erstattungen an das Land um 1,5 Mio. Euro.
- Einzelne Justizvollzugsanstalten wenden die Vorschriften zur Gefangenenentlohnung nicht stringent genug an. Sie sollten die Praxis der anderen Justizvollzugsanstalten übernehmen.
- Im Staatshaushaltsplan sollten jährliche Ablieferungen des LB VAW an das Land veranschlagt werden, um die weiteren Aufwendungen des Landes für die Gefangenenarbeit zumindest teilweise zu kompensieren. Die Eigenmittel des LB VAW sind zu begrenzen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Justizministerium will die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die Betriebsstrukturen des LB VAW unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüfen. Im Vergleich zu den Vollzugszielen Resozialisierung der Gefangenen und Sicherheit der Bevölkerung hätten jedoch rein betriebswirtschaftliche Ziele nur nachrangiges Gewicht. Es sei eine eher unrealistische Zielvorgabe, das jährliche Betriebsergebnis um 2 Mio. Euro zu verbessern.

Die Erstattungsleistungen des Landes an den LB VAW könnten nicht gesenkt werden. Die Ausbildungsbetriebe seien durch die pauschale Kostenerstattung motiviert, vermarktbar Produkte herzustellen. Bei einem reinen Defizitausgleich würde dieser Anreiz entfallen. Für Hilfsarbeiten würden die Justizvollzugsanstalten nur so viele Gefangene einsetzen, wie für die Sauberkeit unabdingbar notwendig seien. Die vom Rechnungshof errechnete Einsparung würde sich mit höchster Wahrscheinlichkeit durch zusätzliche Bauunterhaltungskosten egalisieren oder ins Gegenteil verkehren.

Das Justizministerium hält eine Personalkostenerstattung von 50 Prozent in der Gesamtbetrachtung aller Mitarbeiter für sachgerecht. Die Beihilfeaufwendungen wolle es ab 2012 in die Personalkostenerstattung einbeziehen.

Für die Gefangenenlöhne sei ab 2010 eine Computersoftware eingeführt worden, die ein laufendes Controlling ermögliche. Die Lohnhöhe sei jedoch für die Arbeitsmotivation der Gefangenen sehr wichtig. Eine einseitige Betrachtung unter Kostengesichtspunkten könne sich als kontraproduktiv erweisen.

Die bisherige Praxis, im Wirtschaftsplan keine oder geringe Überschüsse einzuplanen und nur die Hälfte des tatsächlich erwirtschafteten Überschusses an das Land abzuliefern, habe zur hohen Motivation der Mitarbeiter beigetragen.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Eine konsequente Neuausrichtung der Betriebsstrukturen lässt eine erhebliche Ergebnisverbesserung erwarten. Ein um 1.000 Euro je Gefangener oder 2 Mio. Euro verbessertes Betriebsergebnis ist angesichts der extremen Bandbreite zwischen den Betrieben eine realistische Zielgröße.

Die Argumentation des Justizministeriums zu den Erstattungsleistungen ist nicht überzeugend:

- Der LB VAW sollte keine Überschüsse aus Erstattungen des Landes für Ausbildungszwecke erzielen. Wenn das Justizministerium weiterhin Pauschalsätze erstatten will, sind diese nochmals abzusenken.
- Die Justizvollzugsanstalten überschreiten bei den Hilfskräften die vom Justizministerium vorgegebene Obergrenze. Diese Obergrenze erscheint sachgerecht, um den Anteil der wirtschaftlich ergebigen Arbeit sicherzustellen. Höhere Bauunterhaltungskosten erwartet der Rechnungshof bei einer Reduzierung der Reinigungskräfte nicht.

- Bei der Personalkostenerstattung für Verwaltungsbedienstete hat das Justizministerium den vom Rechnungshof angesetzten Tätigkeitsanteil von 80 Prozent für betriebliche Zwecke nicht widerlegt. Selbst die Personalkostenerstattung für die Bediensteten in den Arbeitsbetrieben erscheint mit 50 Prozent niedrig bemessen.

Die Motivation der Mitarbeiter des LB VAW muss durch die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht beeinträchtigt werden. Der LB VAW soll weiterhin finanziell partizipieren, wenn die anzupassenden Zielgrößen übertroffen werden.

Bei den Gefangenenlöhnen sollen lediglich die Vorschriften einheitlich angewandt werden. Das Vergütungssystem sieht finanzielle Anreize bei überdurchschnittlichen Leistungen vor.