

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Haftplatzbedarf sowie Einrichtungen des
offenen Vollzugs und des Freigangs



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haftplatzbedarf sowie Einrichtungen des offenen Vollzugs und des Freigangs (Kapitel 0508)

Im Justizvollzug stehen landesweit 7.629 Haftplätzen nur 6.754 Gefangene gegenüber. Das Haftplatzentwicklungsprogramm sollte zeitnah an die seit 2003 um 21 Prozent gesunkenen Gefangenenzahlen angepasst werden. Hierbei können mindestens noch 500 Haftplätze im geschlossenen und offenen Vollzug abgebaut werden.

In den offenen Vollzugseinrichtungen waren 2014 von 1.148 Haftplätzen nur 829 belegt. Einrichtungen mit 200 Haftplätzen sollten geschlossen und entsprechend Personal abgebaut werden.

1 Ausgangslage

Baden-Württemberg verfügte 2014 über 17 Justizvollzugsanstalten mit 22 Außenstellen. Darunter waren 26 Einrichtungen des offenen Vollzugs und des Freigangs (offene Vollzugseinrichtungen).

Zum 01.01.2015 standen landesweit 7.629 Haftplätze (ohne Jugendarrest) zur Verfügung. Davon entfielen 6.481 Haftplätze auf den geschlossenen und 1.148 Haftplätze auf den offenen Vollzug.

Die 26 offenen Vollzugseinrichtungen können in drei Vollzugsformen eingeteilt werden:

- 3 Einrichtungen des originären offenen Vollzugs, in die Gefangene direkt zur Verbüßung einer Freiheitsstrafe geladen werden.
- 7 Einrichtungen des offenen Vollzugs zur Vorbereitung auf die Entlassung. Die Gefangenen werden regelmäßig aus dem geschlossenen Vollzug heraus in den offenen Vollzug verlegt.
- 16 Einrichtungen des Freigangs. Dort gehen die Gefangenen einer Beschäftigung außerhalb der Anstalt nach.

Der Rechnungshof hat den landesweiten Haftplatzbedarf und die Auslastung der offenen Vollzugseinrichtungen geprüft.

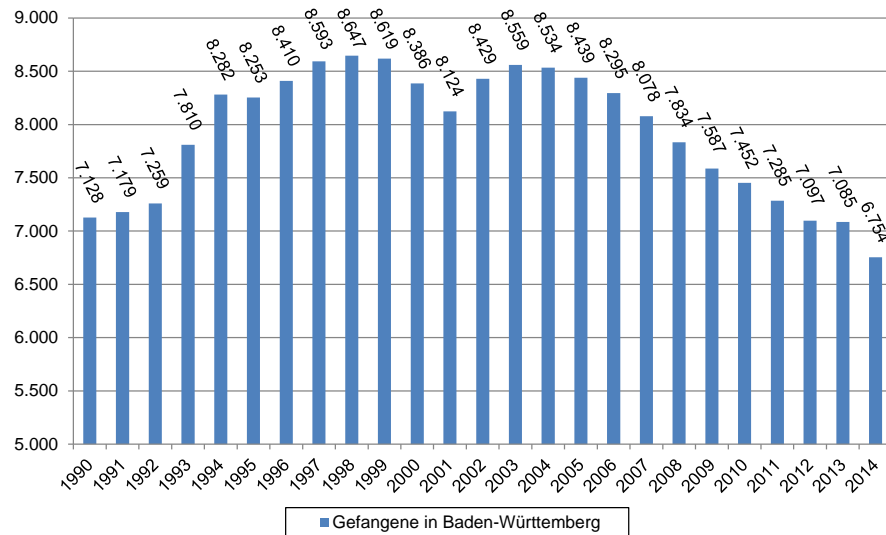
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Haftplatzbedarf

2.1.1 Gefangenenzahlen

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Gefangenenzahlen in Baden-Württemberg von 1990 bis 2014. Darin sind die Gefangenen des geschlossenen und des offenen Vollzugs enthalten.

Abbildung 1: Entwicklung der Gefangenenzahlen in Baden-Württemberg von 1990 bis 2014 ohne Jugendarrest



Die Gefangenenzahlen sanken seit 2003 kontinuierlich von 8.559 auf 6.754. Dies entspricht einem Rückgang um 21 Prozent.

2.1.2 Planungen des Justizministeriums

Die Landesregierung beschloss 2007 das Haftplatzentwicklungsprogramm „Justizvollzug 2015“. Ein wesentlicher Punkt des Programms bestand darin, neue, verfassungskonforme Haftplätze zu schaffen. Eine Prognose des künftigen Haftplatzbedarfs war im Programm nicht enthalten. Die im Programm im Planungszeitraum bis 2015 vorgesehenen Baumaßnahmen hätten im Endausbau zu 9.100 Haftplätzen geführt.

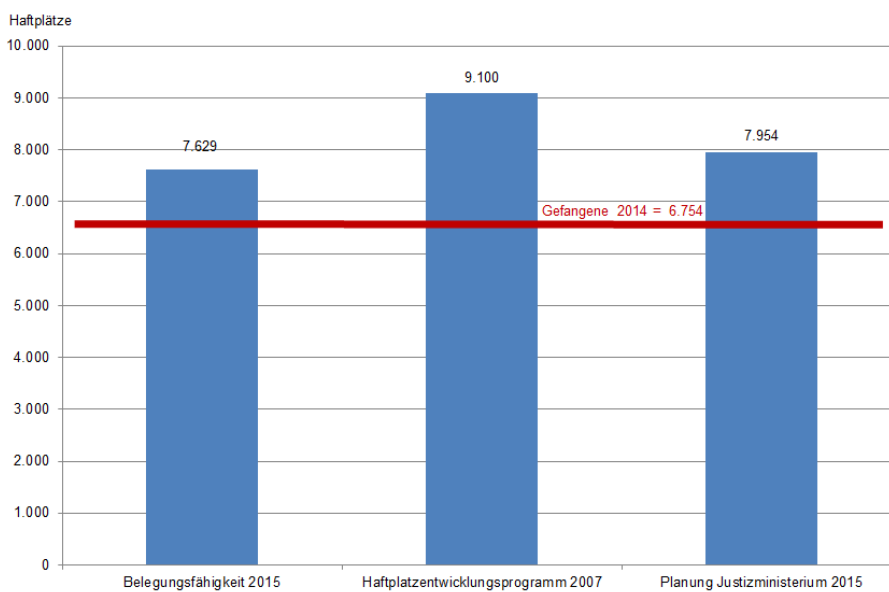
Der Landtag beschloss am 26.02.2014, im Zuge der Beratung des Denkschriftbeitrags zur Justizvollzugsanstalt Offenburg (Denkschrift 2013, Beitrag Nr. 10), die Landesregierung zu ersuchen, das Haftplatzentwicklungsprogramm fortzuschreiben. Dabei sollten die gesunkenen Gefangenenzahlen berücksichtigt werden. Die Landesregierung legte in ihrer Stellungnahme keine detaillierte Fortschreibung des Programms vor. Es wurden weder die geplanten Haftplätze beziffert, noch die Gefangenenzahlen prognostiziert. Der Spielraum für die Konsolidierung der Vollzugslandschaft hänge weit überwiegend von der Schaffung der in der Mitte des südlichen Landesteils erforderlichen neuen Haftplätze ab. Zunächst sei die Standortsuche für die neue Justizvollzugsanstalt fortzusetzen (Landtagsdrucksache 15/6168).

Das Justizministerium hat seine Planungen gegenüber dem Rechnungshof im Februar 2015 präzisiert. Der Rechnungshof hat auf der Basis der Belegungsfähigkeit zum 01.01.2015 die Auswirkungen auf den Haftplatzbedarf dargestellt. Darin sind die bis Ende 2015 voraussichtlich abgeschlossenen Baumaßnahmen sowie der Neubau einer Vollzugsanstalt im südlichen Landesteil mit 400 bis 500 Haftplätzen und die vorgesehenen Schließungen von Vollzugseinrichtungen berücksichtigt. Der Rechnungshof hat für diesen

Neubau 500 Haftplätze zugrunde gelegt. Bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen stünden dann landesweit 7.954 Haftplätze im offenen und geschlossenen Vollzug zur Verfügung.

In Abbildung 2 werden die Belegungsfähigkeit zum 01.01.2015, die Planungen des Haftplatzentwicklungsprogramms 2007 und die Planungen des Justizministeriums 2015 den Gefangenenzahlen 2014 gegenübergestellt.

Abbildung 2: Belegungsfähigkeit, Planungen und Gefangenenzahl im Justizvollzug



Die durchschnittliche Belegung 2014 mit 6.754 Gefangenen liegt damit

- 875 Gefangene unter der Belegungsfähigkeit zum 01.01.2015 und
- 1.200 Gefangene unter den aktuellen Planungen des Justizministeriums.

Der nach Umsetzung der vom Justizministerium geplanten Maßnahmen bestehende Überhang von 1.200 Haftplätzen wird in Tabelle 1 getrennt nach den Vollzugsarten geschlossener und offener Vollzug dargestellt.

Tabelle 1: Planung des Justizministeriums 2015 und Gefangenenzahl 2014

| | Geschlossener Vollzug | Offener Vollzug | Summe |
|---|-----------------------|--------------------|-------|
| Planung des Justizministeriums (Haftplätze) | 6.902 | 1.052 ¹ | 7.954 |
| Gefangene | 5.925 | 829 | 6.754 |
| Überhang (Haftplätze) | 977 | 223 | 1.200 |

In den vergangenen Jahren konnten im Bereich des geschlossenen Vollzugs durchschnittlich 150 Haftplätze wegen Sanierungsmaßnahmen vorübergehend nicht genutzt werden.

Das Justizministerium hat seit 1996 keine detaillierte Gefangenenprognose mehr erstellt. Die aktuelle Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes geht bis 2030 von einem Anstieg der Gesamtbevölkerung in Baden-Württemberg um 1,7 Prozent aus. Die Gefangenenpopulation hat jedoch einen Schwerpunkt in der Altersgruppe zwischen 21 und 30 Jahren. Wenn man die altersspezifische Gefangenenpopulation berücksichtigt, ist bis 2030 mit einem weiteren Rückgang der Gefangenen um 4,6 Prozent zu rechnen. Für den Rechnungshof sind keinerlei Anhaltspunkte erkennbar, dass die derzeitigen Gefangenenzahlen bis 2030 ansteigen werden.

Für 100 Haftplätze werden durchschnittlich 47 Bedienstete mit jährlichen Personalkosten von 2,4 Mio. Euro eingesetzt. Der Rechnungshof hält es angesichts dieser finanziellen Dimension für dringend geboten, dass das Justizministerium das Haftplatzentwicklungsprogramm - unabhängig von der Standortsuche für einen Neubau - unverzüglich fortschreibt. Grundlage sollte eine Prognose der künftigen Gefangenenzahlen sein. Die Belegungsfähigkeit und die Bauplanungen müssen an die gesunkenen Gefangenenzahlen angepasst werden. Wesentliches Ziel des Programms muss dabei sein, nicht benötigte Haftplätze durch die Schließung unwirtschaftlicher Vollzugseinrichtungen abzubauen. Nur so kann im Justizvollzug Personal eingespart werden.

Aktuell plant die Landesregierung in der Mitte des südlichen Landesteils den Neubau einer multifunktionalen Justizvollzugsanstalt mit 400 bis 500 Haftplätzen. Für den Neubau einer Justizvollzugsanstalt im Großraum Rottweil besteht quantitativ kein Bedarf. Soweit nach Ansicht des Justizministeriums ein Neubau aus vollzugsorganisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen sinnvoll erscheint, sind im Gegenzug unwirtschaftliche Vollzugseinrichtungen in entsprechend größerem Umfang zu schließen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte ein Neubau mindestens 500 Haftplätze umfassen.

2.1.3 Personelle Ausstattung der Justizvollzugsanstalten

Die personelle Ausstattung der Justizvollzugsanstalten erhöhte sich zwischen 1990 und 2014 von 3.307,5 auf 3.739,5 Stellen. Dies ist ein Zuwachs

¹ Unter Berücksichtigung der vom Justizministerium zum 01.05.2015 geschlossenen zwei Einrichtungen mit insgesamt 96 Haftplätzen.

von 432 Stellen (+13 Prozent). Der Allgemeine Vollzugsdienst (AVD) konnte an dem Zuwachs mit 328,5 Stellen (75 Prozent) überproportional partizipieren. Die Relation AVD-Bedienstete je 100 Haftplätze verbesserte sich zwischen 1997 und 2014 von 29,7 auf 32,1 (+7 Prozent).

Aufgrund der gesunkenen Gefangenenzahlen stieg die Relation AVD-Bedienstete je 100 Gefangene zwischen 1990 und 2014 von 29,8 auf 36,3. Dies ist eine Steigerung um 22 Prozent.

Der Landtag hat bei den Beratungen des Staatshaushaltsplans 2015/2016 beschlossen, die rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen des Justizvollzugs in Baden-Württemberg insgesamt zu überprüfen. Die in den letzten Jahren um 22 Prozent verbesserte Betreuungsrelation AVD-Bedienstete je 100 Gefangene sollte hierbei nach Ansicht des Rechnungshofs berücksichtigt werden.

2.2 Einrichtungen des offenen Vollzugs und des Freigangs

Die Auslastung der offenen Vollzugseinrichtungen lag zwischen 2004 und 2014 auf niedrigem Niveau und ist tendenziell gesunken. Tabelle 2 zeigt die Belegungsfähigkeit und die durchschnittlichen Gefangenenzahlen der offenen Vollzugseinrichtungen in diesem Zeitraum.

Tabelle 2: Belegungsfähigkeit und Gefangene im offenen Vollzug

| Offener Vollzug und Freigang | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belegungsfähigkeit | 1.258 | 1.258 | 1.258 | 1.258 | 1.258 | 1.224 | 1.192 | 1.186 | 1.156 | 1.148 | 1.148 |
| Gefangene | 1.023 | 997 | 999 | 1.001 | 999 | 928 | 927 | 907 | 903 | 868 | 829 |
| Differenz | 235 | 261 | 259 | 257 | 259 | 296 | 265 | 279 | 253 | 280 | 319 |
| Auslastung in Prozent | 81,3 | 79,3 | 79,4 | 79,6 | 79,4 | 75,8 | 77,8 | 76,5 | 78,1 | 75,6 | 72,2 |

Die Belegungsfähigkeit wurde seit 2004 um 110 Haftplätze reduziert. 2014 erreichten die Belegung mit 829 Gefangenen und die Auslastung mit 72,2 Prozent Tiefststände. Die Auslastung lag seit 2004 nie höher als 81,3 Prozent.

2013 entstand in den offenen Vollzugseinrichtungen ein durchschnittlicher Aufwand für Sicherheit und Arbeit von 13.214 Euro je Gefangener. Der jährliche Aufwand lag in den einzelnen Einrichtungen zwischen 346 und 30.735 Euro je Gefangener.

Die höchsten Aufwände aller offenen Vollzugseinrichtungen entstanden in den Einrichtungen zur Vorbereitung auf die Entlassung. Darunter waren insbesondere Einrichtungen mit landwirtschaftlichen Betrieben.

Seit 2004 waren im offenen Vollzug immer mindestens 235 Haftplätze nicht belegt. 2014 waren es sogar 319 Haftplätze.

Der Rechnungshof hatte dem Justizministerium empfohlen, sechs Einrichtungen des offenen Vollzugs mit insgesamt 200 Haftplätzen zu schließen.

Das Justizministerium hat zwischenzeitlich zwei Einrichtungen des offenen Vollzugs mit 96 Haftplätzen geschlossen.

3 Empfehlungen

3.1 Haftplatzentwicklungsprogramm zeitnah fortschreiben

Das Haftplatzentwicklungsprogramm sollte zeitnah fortgeschrieben werden. Angesichts der gesunkenen Gefangenzahlen stehen dabei nicht mehr der quantitative Ausbau, sondern der Abbau von Haftplätzen und die Schließung unwirtschaftlicher Vollzugseinrichtungen im Fokus. Sofern ein Neubau im südlichen Landesteil realisiert werden soll, sind weitere Vollzugseinrichtungen in entsprechend größerem Umfang zu schließen.

3.2 Haftplätze in offenen Vollzugseinrichtungen abbauen

In den offenen Vollzugseinrichtungen können weitere 100 Haftplätze abgebaut werden. Dabei sollten unwirtschaftliche Einrichtungen geschlossen und entsprechend Personal reduziert werden. Der offene Vollzug sollte künftig im Haftplatzentwicklungsprogramm gesondert betrachtet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat wie folgt Stellung genommen:

- Haftplatzbedarf

Die vom Rechnungshof angenommene Überkapazität im geschlossenen Vollzug sei nicht gegeben. Bei Realisierung eines Neubaus im Raum Rottweil solle der Zuwachs von maximal 146 Haftplätzen durch weitere Schließungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Die sogenannte Belegungsfähigkeit sei keine naturwissenschaftliche Größe, sondern werde durch wertende Gesichtspunkte beeinflusst. Um den Anteil an Einzelhafräumen von derzeit 71 Prozent auf den Länderdurchschnitt von 78 Prozent zu erhöhen, wolle das Justizministerium die Belegungsfähigkeit um 260 Haftplätze (Mehrfachhafräume) reduzieren. Des Weiteren bestehe ein Erfahrungswert von 150 Haftplätzen, die wegen Bautätigkeiten in den Anstalten regelmäßig nicht belegt werden könnten. Deshalb sei nicht von der vom Rechnungshof angenommenen Kapazität von 6.902 Haftplätzen im geschlossenen Vollzug auszugehen, sondern lediglich von 6.346 Haftplätzen. Aber auch diese Haftplätze seien nicht voll belegbar, da nach der kriminologischen Wissenschaft und der Vollzugspraxis eine Vollaustattung einer Vollzugsanstalt schon bei einer Belegung von 90 Prozent der Haftplätze vorliege. Somit stünden im geschlossenen Vollzug nur rund 5.700 belegbare Haftplätze einer durchschnittlichen Gefangenzahl 2014 von 5.925 gegenüber. Im Ergebnis bestehe keine Überkapazität.

Eine Prognose der Gefangenzahlen sei nicht möglich. Eine weitere beträchtliche Abnahme der Gefangenzahlen sei eher unwahrscheinlich.

- Offener Vollzug

Das Justizministerium habe beschlossen, zum 01.05.2015 zwei Einrichtungen des offenen Vollzugs mit 96 Haftplätzen zu schließen. Die Belegungsfähigkeit sei gerade im offenen Vollzug das Ergebnis einer wertenden Betrachtung. Im offenen Vollzug seien nur 180 Einzelhafträume vorhanden. Eine Vollauslastung sei nicht möglich, weil die unterschiedlichen Vollzugsformen berücksichtigt werden müssten. Weitere Schließungen sollen im offenen Vollzug nicht vorgenommen werden.

- Personal

Das Justizministerium bestätigt zwar, dass die Stellenzahl bei gesunkenen Gefangenenzahlen gestiegen sei. Für eine sachgerechte Beurteilung der Personalausstattung seien jedoch vor allem folgende Umstände von Bedeutung:

- Der Gefangenrückgang wirke sich personell nicht aus, solange die Struktur der Anstalten nicht verändert werde.
- Die Gefangenensituation sei deutlich schwieriger geworden.
- Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden sei vor allem wegen gesteigerter Krankheitstage zurückgegangen.
- Mehrbedarf durch Aufgabenzuwächse sei in den Bereichen Sicherheitstechnik, Sicherungsverwahrung, Hygiene, Arbeitssicherheit und Vorführaufwand entstanden.
- Baden-Württemberg läge bei der Personalausstattung 10 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt.

Die personelle Ausstattung des baden-württembergischen Justizvollzugs werde nach dem Beschluss des Landtags vom 11.12.2014 durch eine Expertenkommission überprüft. Ohne dem Ergebnis der Kommission vorzugreifen, dürfte es nach Einschätzung des Justizministeriums ausgesprochen schwierig werden, die gewünschte Qualität des Justizvollzugs ohne zusätzliches Personal zu erreichen.

5 Schlussbemerkung

Ausgehend von 6.902 Haftplätzen und 5.925 Gefangenen besteht auch im geschlossenen Vollzug ein Überhang von zunächst 977 Haftplätzen. Wenn man die durch Baumaßnahmen regelmäßig nicht belegbaren 150 Haftplätze und die vom Justizministerium bei einem Neubau zugesagte Anstaltsschließung mit maximal 146 Haftplätzen berücksichtigt, verbleibt ein Überhang von 681 Haftplätzen. Zwar entsprechen die vom Justizministerium zum Abbau vorgesehenen 260 Haftplätze in Mehrfachhafträumen den Vorgaben der Rechtsprechung und des Justizvollzugsgesetzes. Gleichwohl hält es der Rechnungshof für vertretbar, die Belegungsfähigkeit entsprechend zu reduzieren. Die vom Justizministerium genannte weitere Reduzierung der Belegung auf 90 Prozent der grundsätzlich belegungsfähigen Haftplätze ist jedoch nicht gerechtfertigt.

Somit bestünde weiterhin ein Überhang von über 400 Haftplätzen im geschlossenen Vollzug. Wenn man die im offenen Vollzug noch abzubauenen

100 Haftplätze addiert, ergibt sich ein Gesamtüberhang von über 500 Haftplätzen.

Bei der Personalausstattung muss die seit 1990 um 22 Prozent verbesserte Relation AVD-Bedienstete zu Gefangenen tendenziell auch zu einer Personalreduzierung führen. Dieses Potenzial kann grundsätzlich nur bei Schließung unwirtschaftlicher Vollzugseinrichtungen realisiert werden. Zu den vom Justizministerium angeführten weiteren Umständen, die für eine sachgerechte Beurteilung der Personalausstattung von Bedeutung sind, wird bemerkt:

- Bei den geleisteten Arbeitsstunden werden die gestiegenen Krankheitstage durch die erhöhte Arbeitszeit von 38,5 auf 41 Wochenstunden zumindest kompensiert.
- Dem angeführten personellen Mehraufwand durch Aufgabenzuwächse stehen erhebliche Rationalisierungseffekte durch die verbesserten Anstaltsstrukturen gegenüber. So hat das Land in den letzten Jahren mit hohem Aufwand neue Anstalten gebaut und unwirtschaftliche Klein-Anstalten geschlossen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die eingerichtete Expertenkommission die vorstehenden Gesichtspunkte bei ihrer Bewertung der personellen Ausstattung des Justizvollzugs berücksichtigen wird. Soweit punktuell unter qualitativen Gesichtspunkten ein zusätzlicher Personalbedarf besteht, sollten hierfür zunächst die durch den Gefangenenrückgang abschöpfbaren Ressourcen eingesetzt werden.