

32. Baumaßnahmen in den Justizvollzugsanstalten

Mit den Baumaßnahmen im Rahmen des im Juli 2000 beschlossenen Investitionsprogramms Justizvollzug in Höhe von rd. 67,8 Mio. € wurde ein bedeutender und überfälliger Beitrag zum Abbau der Überbelegung der Justizvollzugsanstalten, zur Behebung des dringenden Grundinstandsetzungs- und Sanierungsbedarfs sowie zur Schaffung von weiteren Arbeitsmöglichkeiten für Gefangene geleistet.

Wegen eines fehlenden unmittelbar umsetzbaren bauplanerischen Konzepts für den Justizvollzug i. V. m. fehlenden Zielplanungen für die einzelnen Anstalten und wegen nachträglicher Nutzerwünsche wurde von der GMSH in enger Abstimmung mit Justizministerium und Nutzer häufig erst „baubegleitend“ geplant. Dies führte zu teuren Umplanungen und Nachträgen.

Im Falle der Justizvollzugsanstalt Neumünster - Haus A - haben bei der GMSH sämtliche Kontrollmechanismen einschl. der Kostenkontrolle vollständig versagt, sodass die festgestellten Rechtsverstöße bei Durchführung der Maßnahmen über Jahre unentdeckt blieben und zu einer erheblichen Steigerung der Kosten um rd. 1,6 Mio. € führten.

32.1 Prüfungsumfang

Der LRH hat verschiedene Baumaßnahmen in den Justizvollzugsanstalten (JVA) des Landes geprüft:

- Errichtung einer Sozialtherapeutischen Abteilung Haus C, JVA Lübeck,
- Neubau Haus F, JVA Lübeck,
- Grundinstandsetzung und bauliche Verbesserung Haus A, JVA Neumünster,
- Grundinstandsetzung und Modernisierung der Gesamtanlage JVA Kiel,
- Neubau der Jugendarrestanstalt Moltsfelde und
- Umbau Landesjugendheim Schleswig für Zwecke des Jugendvollzugs, Jugendanstalt Schleswig.

Die dem Justizvollzug dienenden Liegenschaften sind von der Übertragung auf die Investitionsbank bzw. deren Nachfolgerin, die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein, ausgenommen. Das Land ist daher für Investitionsmaßnahmen in diesem Bereich zuständig. Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH) erfüllt die Bauaufgaben des Landes in Organleihe.

Die Bauaufgaben in Haus C und der Neubau Haus F in der JVA Lübeck sowie die bauliche Verbesserung der JVA Kiel sind Bestandteil des Investitionsprogramms Justizvollzug (Tz. 32.2). Die übrigen 3 Maßnahmen waren bei Beschluss über dieses Programm bereits angelaufen bzw. weitgehend fertig gestellt.

32.2 Investitionsprogramm

Die Landesregierung hat im Juli 2000 ein Investitionsprogramm Justizvollzug in Höhe von zunächst rd. 56,8 Mio. € beschlossen, das 2001 auf rd. 67,8 Mio. € aufgestockt und gleichzeitig gedeckelt wurde. Mit diesem sollten die Überbelegung der JVA abgebaut, der dringendste Grundinstandsetzungs- und Sanierungsbedarf gedeckt sowie weitere Arbeitsmöglichkeiten für Gefangene geschaffen werden.

Mit dem Investitionsprogramm wurde die überfällige Behebung der z. T. äußerst schlechten Zustände in den JVA in Angriff genommen. Dennoch hat es offenbar sowohl das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Justizministerium) als auch die GMSH und nicht zuletzt die JVA unvorbereitet oder unverhofft getroffen. Denn über den existierenden Vollstreckungsplan hinaus, der verschiedene Vollstreckungsarten nach Geschlecht und Alter etc. differenziert für die Vollstreckungsstandorte in Schleswig-Holstein festlegt, fehlte es an einem unmittelbar umsetzungsfähigen bauplanerischen Konzept für den Justizvollzug und an Zielplanungen für die einzelnen JVA. Dies sowie zusätzliche Nutzerwünsche haben dazu beigetragen, dass die daraufhin erstellten Planungen der GMSH umgestoßen wurden und teilweise „baubegleitend“ geplant werden musste (Tz. 32.4); letztlich stand eine nicht realistische Zeitplanung des Justizministeriums einer fundierten und in allen Teilen abgeschlossenen Bauvorbereitung eher entgegen.¹

Justiz- und Finanzministerium sowie **GMSH** argumentieren, die wesentlichen Ziele der Baumaßnahmen hätten sich aus dem Vollstreckungsplan und die „Nutzerwünsche“ aus vollzuglichen und baulichen Bedarfen ergeben, die durch sich ständig ändernde bundesgesetzliche Vorgaben und baulich nicht vorhersehbare Entwicklungen begründet seien. Soweit es sich bei baubegleitend anfallenden Baubedarfen um wesentliche Abweichungen von der Finanzplanungsunterlage -Bau- (FU-Bau-) bzw. dem Nutzerkonzept gehandelt habe, sei das Finanzministerium stets eingebunden gewesen.

¹ Über den Stand der Abwicklung des Investitionsprogramms Justizvollzug hat das Justizministerium den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages letztmalig in seiner 93. Sitzung am 04.02.2004 unterrichtet.

Der Vollstreckungsplan regelt die Verteilung bestimmter Gefangener auf bestimmte JVA unter der Prämisse, dass sich nicht jede JVA für die Verbüßung jeder Haftart eignet. Die sich daraus ergebenden baulichen Anforderungen stellen kein unmittelbar umsetzbares bauplanerisches Gesamtkonzept dar. Inwieweit z. B. die probeweise Installation einer Warmwasserversorgung der Zellen oder die Nachrüstung der eingebauten neuen Zellentüren mit Ketten nicht bereits im Vorwege planbar waren bzw. auf bundesgesetzlichen Vorgaben beruhen, ist für den **LRH** nicht nachvollziehbar.

32.3 **Architekten- und Ingenieurleistungen**

Die Leistungen der Architekten und Ingenieure wurden mit nur einer Ausnahme in allen Fällen freihändig ohne jeden Wettbewerb vergeben. Dabei hat die GMSH i. d. R. Architekten beauftragt, die in der jeweiligen Zweigniederlassung der GMSH bekannt waren. Lediglich in einem Fall wurde ein EU-weites Ausschreibungsverfahren durchgeführt.

Architekten- und Ingenieurleistungen sind oberhalb des Schwellenwerts (200.000 €) in einem Leistungswettbewerb nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)¹ zu vergeben. Auch unterhalb des Schwellenwerts sind solche Leistungen nicht stets bei denselben Planungsbüros in Auftrag zu geben.

Die Verträge mit den Architekten sind vor Erbringung der ersten Leistung des Architekten abzuschließen, was nicht immer der Fall war.

Justiz- und **Finanzministerium** sowie **GMSH** machen geltend, dass hinsichtlich der in Bundesrecht übernommenen europäischen Vergabevorschriften im betrachteten Zeitraum auch bundesweit erhebliche Unsicherheiten in der Anwendung bestanden hätten.

Der **LRH** beschränkt sich auf den Hinweis, dass die VOF vom 12.05.1997 stammt und am 01.11.1997 in Kraft getreten ist.

32.4 **Planung**

Eine Reihe von Maßnahmen in den einzelnen Anstalten ist vor Baubeginn nicht hinreichend geplant worden. So kam es wiederholt zu sog. „baubegleitender“ Planung, die nachträgliche Nutzerwünsche zu berücksichtigen suchte, jedoch die Maßnahmen i. d. R. verteuerte.

¹ Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 26.08.2002, Bundesanzeiger Nr. 203 a vom 30.10.2002.

„Baubegleitende“ Planung war auch häufig Auslöser oder Anknüpfungspunkt für Nachträge und eine „schrittweise“ Beauftragung von Firmen, die über einen Einstiegsauftrag ohne weiteren Wettbewerb zu umfangreichen Aufträgen kamen. Entsprechende Auftragsvolumina wurden damit dem Wettbewerb entzogen und in einem intransparenten Verfahren ohne jegliche faire Chancen für Konkurrenten „verteilt“.

Dies führte zu z. T. hohen Kostensteigerungen gegenüber den in der FU -Bau- ausgewiesenen Kosten (z. B. Abschiebehaf Rendsburg von rd. 0,34 Mio. € auf rd. 1,34 Mio. €, Umbau der Bäckerei JVA Neumünster von rd. 3,9 Mio. € auf rd. 4,4 Mio. €), in der JVA Neumünster im Falle des Hauses A zu einer Kostenexplosion¹ von genehmigten rd. 2,7 Mio. € (2. FU -Bau- aus 2001) auf letztlich rd. 4,3 Mio. €

Justiz- und **Finanzministerium** sowie **GMSH** weisen darauf hin, dass die hohen Kostensteigerungen in der JVA Neumünster auf länger unentdeckte Fehlleistungen einzelner GMSH-Mitarbeiter zurückzuführen seien. Diese seien aufgeklärt worden und hätten zu personellen und strukturellen Konsequenzen geführt.

32.5 Vergaberecht

Auch wenn bei der überwiegenden Zahl der Maßnahmen die vergaberechtlichen Vorgaben eingehalten wurden, kam es in einigen Fällen zu teilweise schwerwiegenden Verstößen gegen das Vergaberecht. Die unzureichende und nicht abgeschlossene Planung führte dazu, dass Leistungen in den Leistungsverzeichnissen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben wurden. Die Freihändige Vergabe wurde den förmlichen Vergabarten - Öffentliche und Beschränkte Ausschreibung - gern vorgezogen, was dem durch die Prinzipien des Wettbewerbs, der Chancengleichheit und der Transparenz geprägten Vergaberecht widerspricht. Hintergrund war, Produkte bestimmter Hersteller zu erhalten, was nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig ist. So ist z. B. nicht nachvollziehbar, dass in einer komplett neu erstellten JVA die Haftraumschlösser oder Sicherungsanlagen nur eines bestimmten Herstellers eingebaut werden müssen.

Die **GMSH** hat nach eigener Aussage bezüglich einer produktneutralen Ausschreibung inzwischen mit Justiz- und Finanzministerium ein Konzept entwickelt, wie unter Einhaltung auch sicherheitsrelevanter Aspekte Wettbewerb gewahrt werden kann.

¹ Hierzu hat die GMSH dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages in seiner 122. Sitzung am 15.01.2004 ausführlich berichtet.

Die Hochbauarbeiten für die JVA Neumünster wurden in keinem Fall öffentlich ausgeschrieben, wobei am Ende nur 3 Firmen 50 % der gesamten Leistungen abgewickelt haben. Darüber hinaus wurden hier 55 Aufträge ohne jegliches Vergabeverfahren mündlich auf der Baustelle in Auftrag gegeben.

32.6 **Kostenkontrolle**

Wie wichtig eine funktionierende Kostenkontrolle ist, zeigt das Beispiel JVA Neumünster. Hier hat diese über fast 2½ Jahre (vollständig) versagt. Ein Grund hierfür war, dass u. a. notwendige Anpassungen der Kostenkontrolleneinheiten unterblieben. Darüber hinaus wurde die Kostenkontrolle insbesondere dadurch erschwert, dass die Planungen zum Zeitpunkt der Veranschlagung noch gar nicht fertig gestellt waren, zusätzliche Nutzerwünsche zu zahlreichen Änderungen führten und eine umfassende Ausschreibung der Bauleistungen mangels zur Verfügung stehender Haushaltsmittel nicht möglich war.

Die erhebliche Überschreitung des für die Baumaßnahme Haus A in der JVA Neumünster gesetzten Kostenrahmens von in 2001 genehmigten rd. 2,7 Mio. € auf letztlich rd. 4,3 Mio. € und die hierfür mit verantwortlichen Verstöße gegen Vergaberecht und andere rechtliche Regelungen blieben über Jahre unentdeckt. Nicht nachvollziehbar ist, dass dieses von den Verantwortlichen nicht bemerkt wurde.¹

Justiz- und **Finanzministerium** sowie **GMSH** verweisen darauf, dass die fachaufsichtlich auch vom Finanzministerium geforderten Regelungen und Methoden zur Kostenkontrolle zwischenzeitlich von der GMSH erfolgreich eingesetzt würden.

¹ Vgl. hierzu FN auf S. 293.