

10. Bauen mit Plan: Zielplanung für den Justizvollzug

Mit der Zielplanung für die bauliche Entwicklung der Justizvollzugsanstalten in Schleswig-Holstein liegt erstmals ein abgestimmtes Konzept für alle Liegenschaften des Justizvollzugs vor. Nun gilt es, die Zielplanung im Interesse eines modernen und sicheren Justizvollzugs weiterhin umzusetzen. 237 Mio. € sind geplant.

Es hat sich gezeigt, dass die kleinen und alten Anstalten in Rendsburg, Flensburg und Itzehoe mit vertretbarem Aufwand nicht modernisiert werden können. Hier sind gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Alle für und gegen den Fortbestand einer Anstalt wichtigen Aspekte sind gegeneinander abzuwägen. Auch der Neubau einer größeren Anstalt an anderer Stelle könnte eine wirtschaftliche Alternative sein.

10.1 Geforderte Zielplanung liegt vor

Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (Justizministerium) hat im Dezember 2008 die bauliche Zielplanung für die Justizvollzugsanstalten (JVA) in Schleswig-Holstein dem Finanzministerium vorgelegt. Sie definiert die Baumaßnahmen, die mittelfristig für einen zeitgemäßen und sicheren Justizvollzug in Schleswig-Holstein notwendig sind. Grundlage dieser Zielplanung ist u. a. der 2006 überarbeitete Vollstreckungsplan. Damit ist Schleswig-Holstein bundesweit führend.

Noch 2003 hatte der LRH in seiner Prüfung „Baumaßnahmen an Justizvollzugsanstalten“ festgestellt, dass es an einem unmittelbar umsetzbaren bauplanerischen Konzept für den Justizvollzug und an Zielplanungen für die einzelnen JVA fehlte.¹ Die nunmehr vorliegende Zielplanung hat er zum Anlass genommen, erneut einen kritischen Blick auf Baumaßnahmen an JVA zu werfen.

10.2 Zielplanung zeigt Bedarfe und Schwachstellen auf

Mit dem 1. Investitionsprogramm Justizvollzug sollten 2000 die dringende Grundinstandsetzung und Sanierung in den JVA erfolgen und weitere Arbeitsmöglichkeiten für Gefangene geschaffen werden. Hierfür standen zunächst 56,7 Mio. € zur Verfügung.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 32.

Das Finanzministerium stockte Ende 2001 das 1. Investitionsprogramm Justizvollzug auf 67,8 Mio. € auf. Dennoch konnten damit bei weitem nicht alle JVA hergerichtet und der Bedarf an Haftplätzen immer noch nicht gedeckt werden.

Das Finanzministerium beauftragte im Juli 2005 die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH), eine Zielplanung für alle JVA zu erstellen. Die konzeptionellen Vorstellungen sollte das Justizministerium liefern. Grundlage der Zielplanung war der im Oktober 2006 aktualisierte Vollstreckungsplan. Die Zielplanung sollte aus einer Bestandsaufnahme, einer Bestandsanalyse und einem Vorschlag zur weiteren baulichen Entwicklung bestehen.

Mit der Zielplanung liegt erstmals ein bauliches Konzept für den gesamten Justizvollzug in Schleswig-Holstein vor. Es bezieht alle Vollzugsarten und alle bestehenden Liegenschaften ein. Die notwendigen Baumaßnahmen sind mit Kosten und einem Zeitplan hinterlegt. Insgesamt sind 63 Baumaßnahmen mit einem Kostenumfang von 237 Mio. € geplant. Sie sollen in maximal 12 Jahren, das heißt bis 2018 umgesetzt werden. Mit der Zielplanung erfolgt eine Abkehr vom Denken in Einzelmaßnahmen, die nicht in ein planerisches Gesamtkonzept eingebunden sind.

In der Zielplanung, wie sie von den Architekten vorgelegt wurde, werden auch Schwachstellen aufgezeigt. So wird z. B. für die JVA Flensburg und Itzehoe und die Abschiebehafteinrichtung Rendsburg deutlich, dass diese mit vertretbaren Mitteln nicht zu halten sind. Die Anstalten sind mit weniger als 70 Inhaftierten die kleinsten Einheiten im Land und in einem baulich und sicherheitstechnisch schlechten Zustand. Deshalb wurde der Neubau einer Anstalt vorgeschlagen.

Das Justizministerium war mit diesen Ergebnissen der baufachlichen Untersuchungen nicht einverstanden. Es formulierte die Beschlussvorschläge der Baufachleute 2008 neu. Der Standort Flensburg sollte danach weiter betrieben werden. Der Standort Itzehoe sollte mittelfristig aufgegeben werden. Trotzdem sollten noch Teile der von den Planern vorgeschlagenen Baumaßnahmen zur Ausführung kommen. Hintergrund der Überlegungen des Justizministeriums war, dass die Alternative Neubau einer JVA aus seiner Sicht auf erhebliche Widerstände stoßen würde. Darüber hinaus sah das Justizministerium die Landgerichtsstandorte Flensburg und Itzehoe gefährdet, wenn die fast ausschließlich als Untersuchungshaftanstalten genutzten JVA nicht mehr vor Ort vorgehalten würden.

Nach aktueller Auskunft des Justizministeriums soll eine endgültige Entscheidung über die Umsetzung der Zielplanung in der Haushaltsstrukturkommission getroffen werden.

10.3 **Zielplanung anpassen: Wirtschaftlichkeit und Haushaltslage berücksichtigen**

Es war eine richtige Entscheidung des Finanzministeriums, eine bauliche Zielplanung für alle JVA erstellen zu lassen. Aufgabe des Justizministeriums ist es weiterhin, diese im Interesse eines modernen und wirkungsvollen Justizvollzugs umzusetzen. Soweit die Zielplanung gezeigt hat, dass Anstalten nicht wirtschaftlich saniert und modernisiert werden können, sollte sich das Justizministerium dieser Herausforderung stellen.

Der LRH hält es für unwirtschaftlich, die kleinen JVA zu erhalten. Es ist weder überzeugend noch realistisch, die zum Teil mehr als 100 Jahre alten Bauten nur teilweise herrichten zu wollen. Die baulichen Notwendigkeiten im Hinblick auf Zellen- und Fenstergröße, Sanitärinstallation, Hygiene im Küchenbereich oder Sicherheitseinrichtungen lassen keinen Aufschub zu. Eine nur teilweise Umsetzung ist auch im Hinblick auf andere komplett sanierte JVA gegenüber den Insassen und den Beschäftigten nicht zu vertreten. Die Absicht des Justizministeriums, die Abschiebehafteinrichtung Rendsburg durch Verlegung der Insassen in die JVA Fuhlsbüttel kurzfristig aufzugeben, wird vom LRH unterstützt.

Das **Justizministerium** sagte zu, die Schließung der Einrichtungen in Flensburg, Itzehoe und Rendsburg zu prüfen.

Der LRH empfiehlt dem Justizministerium dringend, sich der Alternative eines Neubaus nicht von vornherein zu verschließen. Er erkennt dabei nicht die erheblichen Schwierigkeiten, die mit der Neuerrichtung einer JVA verbunden sind. Die hier zu berücksichtigenden Aspekte sind vielfältig und gehen über die rein baufachliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme hinaus. Der Neubau einer Anstalt auf dem Stand neuester vollzoglicher und sicherheitstechnischer Erkenntnisse an einem zentralen Ort bringt auch Vorteile mit sich: In dieser Anstalt könnten entsprechende Reserven für alle Anstalten eingeplant werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass - mit Ausnahme der JVA Lübeck - alle JVA-Liegenschaften keine baulichen Erweiterungen mehr zulassen. Das Justizministerium sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anstellen, die alle Parameter berücksichtigt, die im Falle des Weiterbetriebs bzw. des Neubaus zu beachten sind.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass die Neubauvariante von ihm bereits geprüft worden sei. Grundsätzlich fehle es an einem geeigneten Gelände in Schleswig-Holstein. Zudem sei eine Anstalt erst ab einer Größe von 250 bis 300 Haftplätzen wirtschaftlich zu betreiben. Dies liege an der Infrastruktur, die für jede Anstalt vorgehalten werden müsse. Ein so hoher Bedarf an zusätzlichen Haftplätzen bestehe in Schleswig-Holstein derzeit aber nicht.

Der **LRH** sieht sich durch den Hinweis des Justizministeriums auf die Mindestgröße einer JVA darin bestätigt, dass die 3 kleinen Einrichtungen auch jenseits der rein baulichen Betrachtung nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Will das Justizministerium keine neue JVA bauen, weil der Bedarf an 250 bis 300 Haftplätzen nicht gegeben ist oder sich keine geeignete Liegenschaft in ganz Schleswig-Holstein findet, wird es andere Lösungen prüfen müssen. Eine Lösung wäre die Unterbringung der 120 Insassen aus Itzehoe und Flensburg in anderen schleswig-holsteinischen Anstalten. Laut Presseveröffentlichungen sind derzeit 181 Haftplätze in den JVA Kiel, Neumünster und Lübeck nicht belegt.

Auf Nachfrage des LRH hat das **Justizministerium** die Zahl der freien Haftplätze mit 204 bestätigt. Die Untersuchungshäftlinge aus Itzehoe und Flensburg könnten von der Belegungsseite her betrachtet in anderen Anstalten untergebracht werden. Rein rechnerisch könnten auch die Strafgefangenen aus Itzehoe und Flensburg auf andere Anstalten in Schleswig-Holstein umverteilt werden. Allerdings werde es während der Umbau- und Sanierungsmaßnahmen in den großen Anstalten zu Belegungsgapen kommen.

Der **LRH** sieht sich darin bestätigt, dass weitere Investitionen in die beiden kleinen Haftanstalten Itzehoe und Flensburg wirtschaftlich nicht vertretbar sind.

Die Krise der öffentlichen Haushalte hat die Zielplanung eingeholt. Das Land ist verpflichtet, bis 2020 einen Haushalt vorzulegen, der keine Netto-neuverschuldung mehr vorsieht (sogenannte Schuldenbremse). Der bis dahin vom Land zu verfolgende Konsolidierungspfad wird zu massiven Einschränkungen auf der Ausgabenseite führen. Vor diesem Hintergrund wird die bis 2018 geplante Umsetzung der Zielplanung erheblich angepasst werden müssen.

Auch das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die bauliche Umsetzung der Zielplanung nur unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit und den Vorgaben aus der Haushaltsstrukturkommission erfolgen könne.