

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa

11. Organisation, Personal und Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungen der Justizvollzugsanstalten

Das Justizministerium hat im Justizvollzug eine Vielzahl von Reformprojekten begonnen, ohne sie jedoch abzuschließen.

Schleswig-Holstein hat im Haushaltsjahr 2004 im Justizvollzug weniger Verwaltungseinnahmen als die anderen Bundesländer erzielt. Das Justizministerium sollte den Ursachen hierfür nachgehen und Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung prüfen.

Obwohl mit der seit 1996 sukzessive erfolgten IT-Ausstattung der Arbeitsplätze Verwaltungsvorgänge nach Auffassung des LRH effizienter bearbeitet werden können, hat es in den Verwaltungen der Justizvollzugsanstalten kaum Personalreduzierungen gegeben. Der LRH schlägt dem Justizministerium zur Ermittlung des Personalbedarfs in den Verwaltungen vor, ein Personalbedarfsbemessungssystem einzuführen.

Der LRH empfiehlt eine Ausweitung der Sach- und Personalkostenbudgetierung auf andere Justizvollzugsanstalten, verbunden mit einer belastbaren Zielvereinbarung.

11.1 Vorbemerkung

Der LRH hat in den Jahren 2005 und 2006 die Organisation, den Personaleinsatz und die Aufgabenwahrnehmung in den Verwaltungen der Justizvollzugsanstalten (JVA) Kiel, Lübeck und Neumünster sowie der Jugendanstalt (JA) Schleswig geprüft. Dabei war auffällig, dass vom Justizministerium als Dienst- und Fachaufsicht der JVA eine Vielzahl von Veränderungen initiiert wurde. Dazu gehören die Neuregelung der Aufbau- und Ablauforganisation der JVA und der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Dienst sowie die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und einer Personal- und Sachkostenbudgetierung. Diese Initiativen wurden weder weiterverfolgt noch ergingen Grundsatzentscheidungen. Der LRH hält die begonnenen Veränderungen für richtig. Sie sollten fortgesetzt und zum Abschluss gebracht werden.

Das **Justizministerium** hat mitgeteilt, dem Grunde nach nur die flächendeckende Einführung der KLR und die Budgetierung noch nicht abgeschlossen zu haben.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, wonach weitere Reformprojekte, die Gegenstand seiner Prüfung waren, noch nicht abgeschlossen wurden.

11.2 **Organisation der Justizvollzugsanstalten**

Grundlage der Aufbau- und Ablauforganisation der Justizvollzugsanstalten einschl. der Verwaltungen ist die Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Justizvollzugsanstalten (OrgJVA) vom 04.11.1985¹.

Der LRH hat festgestellt, dass die Aufbauorganisation darin unvollständig geregelt und die Ablauforganisation unzureichend beschrieben ist.

Es ist nicht durchgängig geregelt, wer Vorgesetzter und damit weisungsbefugt ist. Die Aufgaben der Verwaltungsabteilungsleiter sind nicht konkret bezeichnet. Ärzte, Seelsorger, Psychologen, Pädagogen und Sozialarbeiter sind nicht unmittelbar in die Aufbauorganisation eingebunden.

Aus Sicht des LRH sollte auf der Grundlage eines von 1991 - 1997 entwickelten Entwurfs eine Neufassung der OrgJVA erarbeitet und zeitnah in Kraft gesetzt werden.

Das **Justizministerium** hält eine Neufassung der OrgJVA nicht für sinnvoll. Die in der OrgJVA enthaltene Grundgliederung der Anstalten sei ausreichend. Wesentliche Veränderungen der Organisation könnten durch Erlasse oder Geschäftsverteilungspläne in Kraft gesetzt werden. Diese Verfahrensweise erlaube es, gesonderte Regelungen - ggf. auch für einzelne Anstalten - zu treffen. Die Aufnahme der vom LRH angeführten Berufsgruppen und deren Aufgaben in die OrgJVA würden zu einem ständigen Änderungsprozess führen und die örtlichen Verhältnisse nicht berücksichtigen. Die Aufgaben der Verwaltungsabteilungsleiter seien in den Geschäftsverteilungsplänen der Anstalten konkret beschrieben. Die Festlegung der Vorgesetztereigenschaft in der OrgJVA sei unnötig, da sie klar sei und alle 2 Jahre im Rahmen der Beurteilungsverfahren praktiziert werde.

Der **LRH** sieht sich durch die Ausführungen des Justizministeriums in seinen Feststellungen bestätigt und hält eine Neufassung der OrgJVA weiterhin für erforderlich. Er kann nicht nachvollziehen, dass eine Neufassung vom Justizministerium nicht mehr für notwendig erachtet wird, nachdem 7 Jahre daran gearbeitet wurde. Der LRH gibt zu bedenken, dass eine zu starke Gewichtung der örtlichen Verhältnisse bei der Organisation der Anstalten und der Aufgabenbeschreibung eine Stellenbewertung und eine anstaltsübergreifende Personalbedarfsbemessung erschwert.

¹ Allgemeine Verfügung des Justizministeriums vom 04.11.1985, Az. V 220 c/4402 -72-, SchlHA 1985, S. 184.

11.3 **Kosten für Vollzug und Verwaltung**

Nach einem bundeseinheitlichen Schema berechnen alle Bundesländer jährlich aus ihren jeweiligen Kosten für den Strafvollzug die durchschnittlichen Tageshaft- und Baukosten pro Gefangenen. Die Höhe der jeweiligen Verwaltungskosten an den Kosten des Strafvollzugs wird nicht ermittelt. Der LRH hält die Erhebung der Verwaltungskosten für Steuerungszwecke für erforderlich. Das Justizministerium sollte sich für eine bundeseinheitliche Erhebung dieser Kosten einsetzen.

Bei der Höhe der Tageshaftkosten pro Gefangenen nimmt Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2004 nach Hamburg und Brandenburg einen Spitzenplatz unter den Bundesländern ein. Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Tageshaftkosten war auffällig, dass Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2004 mit Abstand die geringsten Einnahmen der Hauptgruppe 1 (Verwaltungseinnahmen, u. a. aus Haftkostenbeiträgen der Gefangenen) erzielt hat. Während das von den Justizvollzugsstrukturen vergleichbare Bundesland Rheinland-Pfalz über 10.389 T€ vereinnahmen konnte, waren es in Schleswig-Holstein lediglich 241 T€. D. h. berechnet auf den einzelnen Inhaftierten erzielt Schleswig-Holstein lediglich 6 % der Einnahmen von Rheinland-Pfalz. Das Justizministerium sollte den Ursachen hierfür nachgehen, Möglichkeiten der Einnahmenverbesserung prüfen und dem LRH berichten.

Das **Justizministerium** hat erklärt, die Forderung des LRH nach einer bundeseinheitlichen Erhebung der Verwaltungskosten in den Strafvollzugausschuss der Länder einzubringen. Die Einnahmestruktur könne nur bedingt mit Rheinland-Pfalz verglichen werden, da dort die Einnahmen der Arbeitsverwaltung i. H. v. 9.000 T€ komplett im Bereich der Hauptgruppe 1 abgebildet werden. In Schleswig-Holstein seien nur die Einnahmen der kleineren Anstalten mit ca. 90 T€ enthalten. Unter Berücksichtigung der in 2004 im Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (VAW) erzielten Umsatzerlöse i. H. v. knapp 3.000 T€ würden die Einnahmen in Hauptgruppe 1 auf rund 3.250 T€ steigen.

Der **LRH** begrüßt die Ankündigung des Justizministeriums, weitere Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen, wie z. B. die finanzielle Beteiligung der Gefangenen an den Kosten des Vollzugs, zu prüfen.

11.4 Personal

11.4.1 Personaleinsatz

Aufgrund der seit 1996 erfolgten IT-Ausstattung der Arbeitsplätze können Verwaltungsvorgänge nach Auffassung des LRH - ggf. nach entsprechenden Schulungen und der damit möglichen Verbesserung der Arbeitsabläufe - effizienter bearbeitet werden.

Nach Feststellungen des LRH hat es in den Verwaltungen der Justizvollzugsanstalten seit 1996 jedoch kaum Personalreduzierungen gegeben. Einer Stellenbesetzungsliste der JVA Lübeck konnte entnommen werden, dass sich die Mitarbeiterzahl in der Verwaltung im Vergleich von 1996 und 2004 lediglich um 0,25 Arbeitszeitanteile verringert hat. Nach Auskunft des Justizministeriums werden ausgeschiedene Verwaltungsmitarbeiter zeitnah ersetzt. Der LRH schlägt dem Justizministerium zur Ermittlung des Personalbedarfs in den Verwaltungen vor, ein Personalbedarfsbemessungssystem einzuführen, das sich an einem vom LRH durchgeführten Kennzahlenvergleich orientiert. Dieser Kennzahlenvergleich zeigt für die Verwaltung, dass das Personal in größeren Anstalten wegen des in jeder JVA bestehenden Grundaufwands grundsätzlich wirtschaftlicher eingesetzt werden kann.

Das **Justizministerium** hat eingeräumt, dass das IT-gestützte Verwaltungsverfahren BASIS viele Verwaltungsabläufe vereinfacht. Personaleinsparungen seien aber nicht möglich, da der Vollzug in den letzten Jahren eine Vielzahl von neuen Aufgaben übertragen bekommen habe. Darüber hinaus sei die Belegung in den Anstalten seit Jahren auf hohem Niveau, was auch die Verwaltungsbereiche belastet. Gleichwohl werde der Vorschlag, ein Personalbedarfsberechnungssystem auf der Basis eines vom LRH durchgeführten Kennzahlenvergleichs einzuführen, aufgegriffen.

11.4.2 Dienstunfähigkeit

Im Justizvollzug haben sich die Fälle von Frühpensionierungen aufgrund Dienstunfähigkeit in den letzten 10 Jahren verringert. Der Anteil der Beamten, die in einem jungen Lebensalter frühpensioniert werden, hat sich jedoch stark erhöht. Von der Dienstunfähigkeit ist fast ausschließlich der mittlere Dienst (Laufbahn: Allgemeiner Vollzugsdienst) betroffen. Die Fälle von Frühpensionierungen aufgrund psychischer Erkrankungen haben zugenommen. Um die Anzahl der Frühpensionierungen weiter zu reduzieren, sollte das Justizministerium die nach dem Landesbeamtengesetz zur Verfügung stehenden Instrumentarien ausschöpfen.

Dazu gehören nach Auffassung des LRH:

- Berücksichtigung von privatärztlichen Untersuchungsergebnissen bei der Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand,
- Vorstellung des erkrankten Beamten bei einem Facharzt,
- Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen für anderweitige Verwendungen,
- Anweisungen, sich zumutbaren Maßnahmen zur Wiederherstellung der Gesundheit zu unterziehen, einschl. deren Überwachung,
- Angebot von Präventionsmaßnahmen (z. B. Mitarbeitergespräche, Konfliktgesprächsführungsseminare, psychologische Hilfestellungen).

Das **Justizministerium** hat darauf hingewiesen, dass die vom LRH bezeichneten Vorschläge in zahlreichen Fällen praktiziert worden sind. Entsprechend der Empfehlung würden die Bemühungen noch weiter intensiviert.

11.5 **Aufgabenwahrnehmung**

11.5.1 **Personalrechtliche Befugnisse**

Mit personalrechtlichen Entscheidungen sind sowohl das Justizministerium als auch die Justizvollzugsanstalten befasst. Diese Doppelbefassung könnte vermieden werden, wenn das Justizministerium die Wahrnehmung anstaltsbezogener personalrechtlicher Befugnisse vollständig auf die Justizvollzugsanstalten delegieren und sich lediglich anstaltsübergreifende personalrechtliche Befugnisse vorbehalten würde.

Nach Ansicht des LRH können nur mit der Bildung von Teilbudgets unter gleichzeitiger Übertragung von Personalverantwortung die Ziele und Vorteile der Personalkostenbudgetierung erreicht werden. Auch aus diesem Grund sollte die Delegation von anstaltsbezogenen personalrechtlichen Befugnissen an der JVA Lübeck, bei der bereits die Pilotierung einer Personalkostenbudgetierung erfolgt, erprobt werden. Dann wäre eine Delegation auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Dies könnte dazu führen, dass eine Delegation bei kleinen Anstalten unterbleibt, weil dort der Grundaufwand für die Personalverwaltung im Verhältnis zur geringen Fallzahl unverhältnismäßig groß wäre.

Nach Mitteilung des **Justizministeriums** habe die probeweise Übertragung eines Personalkostenteilbudgets im Jahre 2003 in der JVA Lübeck zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand geführt und gezeigt, dass dennoch eine Bewirtschaftung des Teilbudgets durch das Personalreferat erforderlich sei. Da die Anstalten angesichts der Stellensituation im Justizvollzug kaum Steuerungsmaßnahmen besäßen, solle ihnen ein weiterer

Verwaltungsaufwand erspart bleiben. Die bestehende Aufteilung der personalrechtlichen Befugnisse mit den Justizvollzugsanstalten habe sich dem Grunde nach bewährt, weil der mit der Doppelbefassung verbundene Mehraufwand begrenzt sei.

Der **LRH** hält an der vom ihm vertretenen Ansicht zur Erreichung der Ziele und Vorteile der Personalkostenbudgetierung fest.

11.5.2 **Aufgabenanalyse und -kritik**

In der JVA Lübeck wurde ab dem Jahr 1999 eine Aufgabenanalyse und -kritik als Repräsentanzprojekt für den Justizvollzug durchgeführt. Versuche, die erarbeiteten Vorschläge auf andere Anstalten zu übertragen, waren aufgrund der heterogenen Strukturen weitgehend erfolglos. Deshalb schlägt der LRH vor, dass jede Anstalt ein eigenes periodisch abzuhaltenes Verbesserungsmanagement einführt.

Das **Justizministerium** hat ausgeführt, dass ein anlass- und fallbezogenes Verbesserungsmanagement bereits existiert. Dabei handele es sich um die Bildung von Arbeitsgruppen, die einzelne Bereiche im Hinblick auf Effizienz und Effektivität untersuchten.

Der **LRH** begrüßt die zur Effizienzverbesserung ergriffenen anlass- und fallbezogenen Maßnahmen. Sie sollten jedoch auf alle JVA ausgedehnt werden und regelmäßig wiederkehrend stattfinden.

11.5.3 **Informationstechnik**

In der JA Schleswig und in der JVA Lübeck erfolgte im Jahr 2002 und ab dem Jahr 2004 die Einführung verschiedener digitaler Dienstplangestaltungs- und Zeiterfassungssysteme. Von den Systemen berechnete Zulagen sollen zukünftig per Online-Schnittstelle an das Landesbesoldungsamt übertragen werden. Das Justizministerium sollte nach Vornahme einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Grundsatzentscheidung für ein einheitliches System treffen und die Ausstattung weiterer Justizvollzugsanstalten solange zurückstellen.

Im Beschaffungsverfahren hat die JA Schleswig die Regelungen des Vergaberechts nicht hinreichend beachtet. Insbesondere ist die Vergabeentscheidung nicht nachvollziehbar dokumentiert worden. Das Justizministerium ist aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass das Vergaberecht zukünftig beachtet wird.

Das **Justizministerium** hat die Beschaffung verschiedener Dienstplangestaltungs- und Zeiterfassungssysteme mit den sich aus der Größe der Anstalten ergebenden Bedürfnissen begründet. Bei weiteren Beschaffungen werde jedoch auf ein einheitliches System hingewirkt. Soweit in der JA Schleswig das Vergaberecht nicht eingehalten worden sei, erfolge zukünftig eine Beachtung.

11.5.4 **Kosten- und Leistungsrechnung**

Nachdem die KLR bereits seit dem Jahr 2000 in der JVA Lübeck pilotiert wird, sollte - zur Vermeidung von „Datenfriedhöfen“ - vor einer Ausweitung auf andere Justizvollzugsanstalten festgelegt werden, dass nur solche Daten erhoben werden, die in einem Controllingverfahren steuerungsrelevant sind. Dies wäre auch im Hinblick auf ein dann mögliches Benchmarking sinnvoll.

Das **Justizministerium** beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit den JVA möglichst bis Ende 2008 steuerungsrelevante Bereiche zu definieren und ein Controllingverfahren für den Justizvollzug zu entwickeln. Danach sei geplant, die KLR in weiteren JVA einzuführen.

11.5.5 **Sach- und Personalkostenbudgetierung**

Für die Jahre 2003 - 2005 erhielt die JVA Lübeck vom Justizministerium jährlich ein Personal- und Sachkostenbudget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen. Während aus dem Sachkostenbudget im Jahr 2003 einmalig eine Rücklage von 106 T€ erwirtschaftet werden konnte, war das Personalkostenbudget zu keinem Zeitpunkt auskömmlich. Das Justizministerium sollte nunmehr entscheiden, ob und ggf. in welchem Zeitraum eine Ausweitung der Budgetierung auf andere JVA erfolgt. Eine Budgetierung sollte mit belastbaren Zielvereinbarungen verbunden werden.

Das **Justizministerium** hat erklärt, die Budgetierung der Sachkosten in der JVA Lübeck fortzuführen. Die entsprechende Ziel- bzw. Budgetvereinbarung werde im ersten Quartal 2007 abgeschlossen. Die Ausweitung der Budgetierung auf weitere JVA werde erst nach Aufbau eines Kennzahlensystems erfolgen, das Grundlage für ein Controllingverfahren mit belastbarer Zielvereinbarung und outputorientierter Budgetierung sei.