

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2011 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg – Beitrag Nr. 13: Vollzugliches Arbeitswesen

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 28. März 2012 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/713 Abschnitt II und III):

- II. Festzustellen, dass die in § 42 des Dritten Buches Justizvollzugsgesetzbuch festgelegte Zielsetzung *„Arbeit, arbeitstherapeutische Beschäftigung, schulische Bildung, Ausbildung und Weiterbildung dienen insbesondere dem Ziel, Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten und zu fördern“* als unternehmerische Zielsetzung des Landesbetriebs Vollzugliches Arbeitswesen zu betrachten ist; diese Zielsetzung ist von den Betriebsleitungen durch geeignete Organisationsformen und betriebliche Abläufe in wirtschaftlicher Weise zu erreichen.
- III. Die Landesregierung zu ersuchen, unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs
1. *die Betriebsstrukturen des Vollzuglichen Arbeitswesens mit dem Ziel zu überprüfen, die Wirtschaftlichkeit unter Maßgabe der unter Abschnitt II genannten Zielerreichung zu verbessern und dabei die Ergebnisse der vom Landesbetrieb bereits durchgeführten Portfolio-Analyse zu berücksichtigen,*
 2. *sowohl die Erstattungsleistungen des Landes für Ausbildungszwecke und Hilfstätigkeiten als auch umgekehrt die Personalkostenerstattungen des Landesbetriebs für die Verwaltungsbediensteten unter Berücksichtigung der jeweiligen vollzuglichen und betrieblichen Situation zu überprüfen und dabei die Ergebnisse der Anhörung im Finanz- und Wirtschaftsausschuss vom 1. März 2012 zu berücksichtigen,*

3. *die Vorschriften für die Gefangenenentlohnung so flexibel zu fassen, dass die einzelnen Betriebe die Entlohnungsstruktur im Sinne der unter Abschnitt II genannten Zielsetzung einsetzen und gestalten können,*
4. *den Betrieben des Vollzuglichen Arbeitswesens in einem für jeden Betrieb geeigneten und festzulegenden Rahmen die Möglichkeit zu geben, Eigenmittel aus Überschüssen zu halten und zu bewirtschaften; sofern darüber hinaus wirtschaftlich möglich, sollen Überschüsse an den Landeshaushalt abgeführt werden,*
5. *zu prüfen, ob eine Einbeziehung arbeitender oder sich in Ausbildung befindender Strafgefangener in die gesetzliche Rentenversicherung zukünftig möglich ist,*
6. *dem Landtag über das Veranlasste bis 31. März 2013 zu berichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 25. März 2013 Nr. I-0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziff. 1:

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht zutreffend festgestellt, dass die einzelnen Betriebe des Vollzuglichen Arbeitswesens (VAW) höchst unterschiedliche wirtschaftliche Ergebnisse erzielen.

Neben der Erfüllung seiner Resozialisierungsaufgaben ist es seit jeher ein wichtiges Ziel des VAW möglichst gute wirtschaftliche Ergebnisse zu erreichen. In diesem Sinne werden die Betriebe seit 2010 jährlich über eine umfangreiche Bewertung von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken in Form einer sogenannten Portfolio-Analyse systematisch analysiert.

Aus diesen Analysen werden unter Berücksichtigung beispielsweise der aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und Zukunftsfähigkeit der angebotenen Ausbildungsberufe fortlaufend Handlungsmaßnahmen zur Verbesserung der resozialisierungsfördernden Ausbildung und Beschäftigung der Gefangenen abgeleitet. Mit im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Ertragslage.

Die Ergebnisse der ersten Portfolio-Analyse konnten vom Rechnungshof aufgrund zeitlicher Überschneidung mit der Prüfung nicht mehr in seinem Bericht berücksichtigt werden.

Auf der Basis der Ergebnisse der Analysen und der Vorschläge des Rechnungshofs wurden seither die Schuhmacherei und die Maurerei in der JVA Rottenburg, die Flechtereie in der JVA Bruchsal, die Druckerei in der JVA Mannheim, ein Unternehmerbetrieb in der JVA Ravensburg und die Buchbinderei der JVA Freiburg aus Rentabilitätsgründen geschlossen.

Bis Mitte 2012 waren auch die Polsterei und die Schuhmacherei der JVA Bruchsal zur Schließung vorgesehen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die neue Landesgesetzgebung zur Unterbringung und Behandlung von Gefangenen mit anschließender und vorbehaltener Sicherheitsverwahrung bedingt allerdings ein erhöhtes und speziell auf diese Gefangengruppe abgestimmtes therapeutisches Arbeitsplatzangebot. Die Polsterei und die Schuhmacherei als Betriebe des VAW bieten solche Arbeitsplätze, sodass durch deren Weiterbetrieb die Einrichtung neuer arbeitstherapeutischer Betriebe vermieden werden kann. Die Verluste aus diesen Betrieben muss der Landesbetrieb VAW unter Hintenanstellung seiner wirtschaftlichen Ziele in Kauf nehmen. Gleichzeitig erbringt er damit einen Beitrag zur Entlastung des Haushaltes im Bereich der Sicherheitsverwahrung.

Neben den Betriebsschließungen wurden und werden verschiedene Umstrukturierungen vorgenommen, von denen nachstehend einige beispielhaft dargestellt werden.

Die Produktpalette der Buchbindereien der JVAen Heimsheim und Mannheim wurde reduziert, die Betriebe wurden räumlich verkleinert und jeweils einem Unternehmerbetrieb angegliedert. Mit dem Eintritt des Betriebsleiters in den Ruhestand Anfang 2016 ist geplant, die Buchbinderei der JVA Mannheim aus Rentabilitätsgründen ganz zu schließen.

Die Arbeitstherapie der JVA Heilbronn wurde räumlich der zuvor verkleinerten Buchbinderei angegliedert. Die sich aus den Restrukturierungen und Zusammenlegungen der Betriebe ergebenden Synergien werden sich positiv auf das Betriebsergebnis auswirken.

Aufgrund fehlender Lehrkräfte für den Berufsschulunterricht sowie der zurückgehenden Zahl an Gefangenen, die für die Ausbildung zum Drucker oder Medienstalter geeignet sind, wurde die Ausbildung in der Druckerei Heimsheim eingestellt und die Druckerei verkleinert. Die frei gewordenen Betriebsflächen wurden der benachbarten Schlosserei angeschlossen, um die Zahl der Ausbildungsplätze dort zu erhöhen und den Ausbildungsgang zum Anlagen- und Maschinenführer zusätzlich anbieten zu können. Vorgesehen ist, diesen Ausbildungsgang ab Herbst 2013 für die gut ausgelasteten Bereiche Metall und Kunststoff kombiniert einzuführen. Die Ausbildung soll in Kooperation des Eigenbetriebs Schlosserei mit einem Unternehmerbetrieb für Kunststoffprodukte und im Rahmen der laufenden Produktion durchgeführt werden. Bei damit reduzierten Ausbildungskosten wird sowohl für die Gefangenen als auch für das VAW eine Möglichkeit geschaffen, sich auf einem zukunftssträchtigen und wachsenden Markt zu etablieren.

Bei der Schuhmacherei der JVA Heilbronn wurde die Produktpalette drastisch reduziert und die Produktion der verbleibenden Schuhmodelle vereinfacht. Die gewonnene Produktionsfläche soll genutzt werden, um einfache Unternehmerbetriebstätigkeiten anzubieten. Für die Taschen des VAW-eigenen Labels „Jailers“ wurden die Preise erhöht und neue Vertriebswege im Internet sowie die Vermarktung über soziale Netzwerke erschlossen. Aufgrund dieser und weiterer Werbemaßnahmen sollte die Schuhmacherei mittelfristig kostendeckend arbeiten können. Gleichzeitig erhofft sich das VAW hierdurch Erkenntnisse und Erfahrungen um zukünftig auch andere Produkte besser vermarkten zu können.

Die Schlosserei der JVA Bruchsal wurde verkleinert und räumlich mit dem bislang separat geführten Ausbildungsbetrieb Metall zusammengelegt. Im laufenden Jahr ist geplant, den Bereich der Bauschlosserei aufzugeben und den Betrieb in eine reine mechanische Werkstatt umzuwandeln, in der nahezu ausschließlich Serienfertigung durchgeführt werden wird. Ergänzend können in diesem Betrieb branchennahe Unternehmerbetriebsaufträge erledigt werden mit der realistischen Aussicht, dass die Schlosserei Bruchsal dadurch mittelfristig wieder Überschüsse erwirtschaften wird.

Die für den Bauunterhalt der JVA Bruchsal vorgehaltenen Betriebe Maurerei, Baulmalerei, Sanitär und Elektro wurden organisatorisch zusammengefasst. Die einzelnen Fachbereiche arbeiten einerseits weiterhin fachlich selbständig, andererseits werden die Aufträge im Bauunterhalt jetzt durch einen Mitarbeiter koordiniert und können dadurch effizienter und kostengünstiger abgearbeitet werden.

Eine vergleichbare Organisation ist auch für das VAW der JVA Mannheim vorgesehen.

Die Kfz-Werkstatt der JVA Stuttgart wurde als Eigenbetrieb des VAW geschlossen. Fahrzeuge von Bediensteten und privaten Kunden werden damit nicht mehr gewartet und gereinigt. Als Versorgungsbetrieb zur Wartung und Pflege der Dienstfahrzeuge der JVA wird der Betrieb derzeit noch fortgeführt. Ob die Aufrechterhaltung des Betriebs langfristig wirtschaftlich ist, wird sich nach einem einjährigen Probebetrieb zeigen.

Auch die Kfz-Werkstatt Mannheim wurde neu strukturiert. Es wurde ein neuer Betriebsleiter eingesetzt und die Möglichkeit geschaffen, auch im Vertretungsfall den Betrieb aufrechtzuerhalten. Die Preise für die Dienstleistungen des Betriebs wurden erhöht, eine zweite Waschstraße wurde in Betrieb genommen und im Einkauf konnten die Konditionen verbessert werden. Das Betriebsergebnis konnte dadurch bereits leicht verbessert werden und es besteht die Aussicht, dass sich diese Tendenz im kommenden Jahr fortsetzen wird.

Durch die weitere systematische Überprüfung der Betriebe in Form von jährlicher Beurteilung der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken in einer Portfolio-Analyse soll auch für die Zukunft sichergestellt werden, dass das VAW seine Aufgaben auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kontinuierlich verbessern kann.

Zu Ziff. 2:

Der Landesbetrieb VAW erhält für seine Leistungen, die er im Bereich der Hilfstätigkeiten, Versorgung und der Ausbildung für die Vollzugsanstalten erbringt, Kostenerstattungen.

Für die Berechnung und Auszahlung der Löhne der in den Versorgungsbetrieben, in den Arbeitstherapien und mit Hilfstätigkeiten und Reinigungsarbeiten beschäftigten Gefangenen sowie den in einer schulischen Ausbildung befindlichen Gefangenen werden dem VAW nur die tatsächlich anfallenden Kosten erstattet. Das bedeutet, dass die an die Gefangenen ausbezahlten Löhne, die an die Bundesagentur für Arbeit abzuführenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie die im Zusammenhang mit der Berechnung und Auszahlung anfallenden Verwaltungskosten von den jeweiligen Vollzugsanstalten an den Landesbetrieb bezahlt werden.

Eine Reduzierung der Erstattungen wäre nur durch Kürzung der Gefangenenarbeitsplätze im Bereich der Reinigung und Versorgung möglich. Zur Aufrechterhaltung der Versorgung der Gefangenen und eines geordneten Betriebs der Vollzugsanstalten werden diese Leistungen im jetzigen Umfang allerdings unausweichlich benötigt. Aus Sicht des Justizministeriums ist auch nach erneuter kritischer Prüfung dieses Komplexes eine wirtschaftlichere Lösung der Aufgabenstellung nicht ersichtlich.

Für die berufliche Ausbildung erhält das VAW auf Kostendeckung kalkulierte Tagessätze je Auszubildendem und Ausbildungstag. Die im Rahmen der Ausbildung erwirtschafteten Erträge werden dabei berücksichtigt und reduzieren die kalkulierten Erstattungssätze.

In der Vergangenheit wurden die Tagessätze nach den zutreffenden Feststellungen des Rechnungshofs nicht regelmäßig angepasst, sodass der Landesbetrieb VAW aufgrund der Kostenreduzierungen (beispielsweise geringere Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Gefangene) zeitweise größere Überschüsse (2010 rund 200.000 Euro) mit der beruflichen Ausbildung erzielen konnte. Die Tagessätze wurden daraufhin 2011 reduziert, sodass mit der beruflichen Ausbildung nur noch ein Überschuss von rund 42.000 Euro erwirtschaftet wurde. Im Wirtschaftsjahr 2012 hat der Landesbetrieb mit der beruflichen Ausbildung aufgrund der gestiegenen Personalkosten bei Gefangenen und Bediensteten nicht nur keinen haushaltsfinanzierten Gewinn mehr erwirtschaftet, sondern einen Verlust von rund 50.000 Euro hingenommen.

Die berufliche Ausbildung der Gefangenen ist, um die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu optimieren, an die Gegebenheiten der freien Wirtschaft anzugleichen. Das bedeutet, dass anhand realer Aufträge in mit der freien Wirtschaft vergleichbaren Betrieben ausgebildet wird. Um dieses Ziel zu erreichen, wird das Betriebsergebnis nicht wie in der Arbeitstherapie am Ende eines Monats durch einen Verlustausgleich „auf null gesetzt“; vielmehr werden die Kosten anhand von auf Kostendeckung kalkulierten Tagessätzen dem VAW aus Haushaltsmitteln erstattet. Die Bediensteten haben dadurch die Chance, das für sie sichtbare Betriebsergebnis durch eine gute Auftragsakquise zu beeinflussen. Überschüsse, die möglicherweise erzielt werden können, werden als Erfolg wahrgenommen und kommen damit der Ausbildung zu Gute. Die daraus entstehende Motivation ist

für die Qualität der Ausbildung wie auch für die Wirtschaftlichkeit von beträchtlicher Bedeutung. In den letzten Jahren wurden mit den Ausbildungsbetrieben im Landesbetrieb VAW so rund 1 Mio. EUR Erträge pro Jahr erwirtschaftet, die den Landeshaushalt mittelbar durch Anrechnung auf die Erstattungssätze entlastet haben. Ohne dieses Konzept würde es zu einer Verteuerung der wichtigen resozialisierungsfördernden beruflichen Ausbildung der Gefangenen kommen.

Künftig ist vorgesehen, dass die Betriebsergebnisse der Ausbildungsbetriebe regelmäßig überwacht und die Erstattungssätze mindestens jährlich neu kalkuliert und festgesetzt werden.

Der Landesbetrieb erstattet seit seiner Gründung dem Landeshaushalt pauschal 50 Prozent der Personalkosten der im VAW eingesetzten Bediensteten für deren betriebliche Leistungen. Hintergrund dieser aus einer pauschalierenden Betrachtungsweise resultierenden Regelung ist, dass die Bediensteten des VAW nur zu 50 Prozent für das Betriebsergebnis arbeiten und ihre andere hälftige Arbeitskraft für Sicherheits- und Resozialisierungsaufgaben verwenden.

Die Forderung des Rechnungshofs, dass das nicht im eigentlichen Werkdienst sondern in der Verwaltung des Vollzuglichen Arbeitswesens eingesetzte Personal zu 80 Prozent vom VAW bezahlt werden sollte, ist schon im Ansatz fraglich, weil die Verwaltung nicht gelöst von der Gefangenenbeschäftigung und der Produktion betrachtet werden kann, sondern vielmehr eine unterstützende Funktion für den Gesamtzweck des Betriebs hat.

Würde man von der pauschalen 50 Prozent-Quote abgehen, müsste man im Übrigen einzelne Posten im Werkbetrieb, z. B. mit besonders gefährlichen Gefangenen, dann in die andere Richtung umbewerten, mit der Folge, dass für solche Mitarbeiter der Haushalt 80 Prozent der Bezüge zahlen müsste. Eine Einzelbewertung der Dienstposten wäre nur mit zusätzlichem Aufwand verbunden und würde im Ergebnis nicht zu einer wesentlich veränderten Kostenaufteilung führen.

Würde man die rund 70 in der Verwaltung eingesetzten Bediensteten zu 80 Prozent aus VAW-Mitteln bezahlen, würde dies zu einer Kostensteigerung in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro im Jahr führen. Dies wiederum hätte zur Folge, dass im Jahr 2012 als Betriebsergebnis statt eines Gewinns von rund 900.000 Euro ein Verlust von rund 500.000 Euro auszuweisen gewesen wäre.

Das Justizministerium beabsichtigt daher, an der pauschalen Erstattung von 50 Prozent der Personalkosten aller im VAW eingesetzten Bediensteten festzuhalten.

Zu Ziff. 3:

Die Gefangenenentlohnung erfolgt im Wesentlichen nach fünf Lohnstufen. Darüber hinaus können beispielsweise für besondere Leistungen oder Arbeiten zu ungünstigen Zeiten und unter erschwerten Bedingungen Zulagen gewährt werden.

Im Interesse einer sachgerechten Aufgabenerledigung und des Betriebsklimas wird den einzelnen Niederlassungen genügend Freiraum zugestanden, um die Entlohnung zielgerichtet zur Motivation der Gefangenen und zur Besetzung der Arbeitsplätze mit geeigneten Gefangenen einzusetzen. Entsprechend den Anforderungen der Praxis sind die mit dem Entlohnungsrahmen gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten zur Unterstützung des unter Abschnitt II. der Beschlussempfehlung des Ausschusses (Drucksache 15/713) genannten unternehmerischen Ziels vollumfänglich geeignet.

Zu Ziff. 4:

Der Landesbetrieb VAW hat die Möglichkeit, Eigenmittel aus Überschüssen als Rücklagen zu halten und zu bewirtschaften.

Für den Landesbetrieb ist es dringend notwendig, dass er sehr flexibel auf technische Anforderungen in den Betrieben reagieren kann. Das jährliche Investitionsvolumen schwankt zwischen rund 1,5 Mio. Euro und 3 Mio. Euro. Beispielsweise betrug das Investitionsvolumen im Jahr 2012 rund 2,7 Mio. Euro gegenüber 1,7 Mio. Euro im Jahr 2011.

Die in der Vergangenheit geltende Regelung, dass die Hälfte des Jahresüberschusses an den Landeshaushalt abgeführt und die andere Hälfte im VAW für zukünftige Investitionsmaßnahmen verbleibt, wurde in Abstimmung mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) aufgegeben. Zukünftig wird jährlich in Absprache mit dem MFW über die Bildung von Rücklagen aus Überschüssen flexibel und bedarfsorientiert entschieden. Das bedeutet, dass der im VAW verbleibende Anteil – ausgerichtet am Investitionsbedarf des Landesbetriebs – höher oder niedriger als 50 Prozent des Jahresüberschusses ausfallen kann. Mit dieser Handhabung wird der notwendigen Flexibilität und Unabhängigkeit des Landesbetriebs bei Investitionsentscheidungen Rechnung getragen.

Zu Ziff. 5:

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die im Strafvollzugsgesetz in Aussicht genommene Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung liegt beim Bund. Eine Umsetzung ist in der Vergangenheit an den finanziellen Vorbehalten – soweit ersichtlich – aller Bundesländer, die die Beiträge zur Rentenversicherung übernehmen müssten, gescheitert.

Würde man die gleiche Bezugsgröße für den Beitrag zur Rentenversicherung zugrunde legen, die für den für die Gefangenen abgeführten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung angenommen wird (fiktives Arbeitsentgelt von derzeit rund 29.000 Euro pro Jahr), müsste das Land rund 22 Euro pro Gefangenen-Beschäftigungstag an die gesetzliche Rentenversicherung abführen. Im Jahr wäre dies ein Betrag von rund 20 Mio. Euro. Im Ergebnis würde dies eine Steigerung der Sachmittelausgaben im baden-württembergischen Justizvollzug (im Jahr 2013 von 56 Mio. einschließlich der Investitionsmittel) von 36 % bedeuten.

Die Landesregierung sieht derzeit keine Möglichkeit, den Landeshaushalt in dieser Größenordnung zu belasten.