

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;  
hier: Denkschrift 2013 des Rechnungshofs zur Haushalts- und  
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
– Beitrag Nr. 10: Teilprivatisierter Betrieb der Justizvoll-  
zugsanstalt Offenburg**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 26. Februar 2014 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/4210 Abschnitt II):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. die Personalforderungen für die Justizvollzugsanstalt Offenburg ab 2014 zu überprüfen und die Anzahl der bisher durch den privaten Dienstleister besetzten Stellen bei der Übernahme in den staatlichen Betrieb um mindestens sechs Stellen zu reduzieren;*
- 2. das Haftplatzentwicklungsprogramm fortzuschreiben und dabei die gesunkenen Gefangenzahlen zu berücksichtigen;*
- 3. weitere unwirtschaftliche Vollzugseinrichtungen im Zuge des Baus einer neuen Justizvollzugsanstalt im Raum Rottweil zu schließen und hierbei weitere Einsparpotenziale zu realisieren;*
- 4. die Wirtschaftlichkeit der Betriebsprivatisierung nach Vertragsbeendigung zu evaluieren;*
- 5. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Oktober 2014\* zu berichten.*

---

\* Der hierzu mit Schreiben des Staatsministeriums vom 17. Oktober 2014 beehrten Fristverlängerung bis einschließlich 30. November 2014 wurde zugestimmt.

## Bericht

Mit Schreiben vom 24. November 2014 Nr. I-0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

### Zu Ziffer 1:

Der teilprivatisierte Betrieb der Hauptanstalt der Justizvollzugsanstalt Offenburg erforderte einen Gesamtpersonaleinsatz von 240,5 Stellen, der sich aus 101 Stellen des privaten Dienstleisters und 139,5 staatlichen Stellen zusammensetzte.

Das Justizministerium hat unter Berücksichtigung der sich aus der Beendigung des teilprivatisierten Betriebes ergebenden Auswirkungen den Personalbedarf eingehend überprüft. Als Ergebnis wurde der Personalbedarf im vollstaatlichen Betrieb auf 234,5 Stellen festgelegt. Der damit im Vergleich zum teilprivatisierten Betrieb um sechs Stellen geringere Personaleinsatz ist insbesondere in der höheren Effizienz der staatlichen Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes gegenüber dem Personaleinsatz von Mitarbeitern des privaten Dienstleisters in den zentralen Hilfsdiensten begründet. Diese sechs Stellen wurden der Anstalt bei Zuteilung des Ersatzes für die entfallenen 101 Stellen des privaten Dienstleisters in Abzug gebracht.

Bei der Festlegung des Personalbedarfs wurde beachtet, dass der vor Betriebsbeginn prognostizierte Gesamtpersonalbedarf von 224 staatlichen und privaten Stellen nach Inbetriebnahme nicht ausreichend war, weil zusätzliche unvermeidbare Anforderungen auftraten, wie sie bei der Inbetriebnahme einer großen neuen Anstalt, vorliegend erstmals in teilprivatisierter Form, nicht vorhersehbar sind. Dies galt insbesondere für den sich im Laufe des teilprivatisierten Betriebes zeigenden Umstand, dass die in den zentralen Hilfsdiensten tätigen Bediensteten des privaten Dienstleisters einen staatlichen Mitarbeiter des allgemeinen Vollzugsdienstes nur zu 80 Prozent ersetzen konnten.

Insgesamt erforderte die Sicherstellung der Aufgabenerledigung den Einsatz von 139,5 statt ursprünglich geplanter 123 staatlichen Stellen. Dieser Mehrbedarf von 16,5 staatlichen Stellen musste insbesondere durch wechselnde Abordnungen von Vollzugsbediensteten aus anderen Anstalten abgedeckt werden und war für die Abordnungsanstalten mit hohen personellen Belastungen verbunden.

Das Justizministerium hat bei der Aufstellung des Haushalts 2014/15 darauf verzichtet, den Mehrbedarf an staatlichen Stellen geltend zu machen. Abstellend auf die 101 Stellen des privaten Dienstleisters wurden im Hinblick auf die Haushalts-situation und die Belastung durch Neustellen lediglich 37 Neustellen beantragt. Dies war nur deshalb möglich, weil aufgrund der Schließungen der Außenstellen Heidenheim der Justizvollzugsanstalt Schwäbisch Gmünd und Heidelberg der Justizvollzugsanstalt Mannheim die dort vorhandenen 64 Stellen in vollem Umfang auf den Neubedarf angerechnet wurden. Da beide Außenstellen für Untersuchungshaft zuständig waren und diese Zuständigkeiten an andere Anstalten verlagert werden mussten, wurde der verbleibende personelle Aufwand für Aus- und Vorführungen, der mit rund sechs Stellen anzusetzen ist, vom Justizvollzug zusätzlich übernommen.

### Zu Ziffer 2 und 3:

Bei den Überlegungen zur Haftplatzentwicklung im Justizvollzug steht, ausgehend von der Richtungsentscheidung des im Jahr 2007 vom Ministerrat beschlossenen Programms, weiterhin die Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Aufgabe kleinerer, personalintensiver Einrichtungen und die qualitative Verbesserung der Unterbringung im Vordergrund.

Nach der Schließung der Außenstelle Heidenheim der Justizvollzugsanstalt Schwäbisch Gmünd ist auch die Außenstelle Heidelberg der Justizvollzugsanstalt Mannheim im Wesentlichen aufgegeben worden. Lediglich für den Justizvollzug an Frauen des nordwestlichen Landesteils wird dort noch eine Abteilung aufrechterhalten, bis ein Ersatzbau zur getrennten Unterbringung von weiblichen Gefangenen auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt Mannheim erstellt ist. Weiter wird die Außenstelle Ellwangen der Justizvollzugsanstalt Schwäbisch Gmünd im

Jahr 2015 geschlossen werden können. Die Erweiterung der Justizvollzugsanstalt Heilbronn wird insofern eine Zuständigkeitsverschiebung möglich machen.

Die überwiegend als Ersatzbau erfolgende Erweiterung und Umstrukturierung der Justizvollzugsanstalt Stuttgart durch Errichtung von fünf neuen Haftgebäuden mit 560 Haftplätzen wird voraussichtlich ebenfalls im Jahr 2015 abgeschlossen sein. Die weiteren im Programm bisher enthaltenen Neubauprojekte werden – mit Ausnahme der geplanten Errichtung einer modernen Justizvollzugsanstalt im Raum Rottweil – aufgrund des Belegungsrückgangs gegenwärtig nicht weiterverfolgt.

Angesichts der unterschiedlichen örtlichen und funktionalen Zuständigkeiten der Justizvollzugseinrichtungen im Land hängt der Spielraum zur Konsolidierung der Vollzugslandschaft weit überwiegend von der Schaffung der in der Mitte des südlichen Landesteils erforderlichen neuen Haftplätze ab. An der in diesem Zusammenhang beabsichtigten Schließung von sechs weiteren Vollzugseinrichtungen wird festgehalten.

Zunächst ist insoweit jedoch die Standortsuche fortzusetzen.

Zu Ziffer 4:

#### 1. Ausgangslage

Die Entscheidung für den teilprivaten Betrieb der JVA Offenburg wurde auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach § 7 Landeshaushaltsordnung getroffen. Als Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden die für eine private Aufgabenerledigung in Betracht kommenden nichthoheitlichen Aufgaben nach Art, Qualität und Umfang detailliert beschrieben. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden im Rahmen einer sogenannten 100-Prozent-Rechnung die Kosten einer konventionellen staatlichen Aufgabenerledigung mit dem wirtschaftlichsten Angebot eines privaten Dienstleisters für die Erledigung der beschriebenen Aufgaben verglichen.

Nach dem Ergebnis dieses Kostenvergleichs hat sich die Aufgabenerledigung durch einen privaten Dienstleister – wie vom Rechnungshof in der Denkschrift 2013 bestätigt – als finanziell vorteilhaft dargestellt.

Ein wesentliches Merkmal des für die JVA Offenburg geschlossenen Dienstleistungsvertrags ist die Übernahme des Personal-Ausfallrisikos durch den Auftragnehmer. Dies bedeutet, dass der Auftragnehmer beim Ausfall von Mitarbeitern wegen Krankheit, Fluktuation etc. – nahtlos – für einen gleichwertigen Ersatz Sorge zu tragen hat, sodass die vertraglich vereinbarte Leistung uneingeschränkt erbracht werden kann.

#### 2. Vertragsabwicklung

Der teilprivate Betrieb der JVA Offenburg verlief – nach Anlaufschwierigkeiten – im Ergebnis weitgehend vertragskonform. Hierfür notwendig war jedoch ein beträchtlicher Abstimmungsaufwand an den Leitungs-Schnittstellen zwischen den staatlichen und privaten Dienstleistungsbereichen.

Durch die JVA Offenburg und das Justizministerium wurde genau überwacht, dass die Leistung des privaten Dienstleisters hinsichtlich Art, Umfang und Qualität den vertraglichen Vereinbarungen entsprach. Bei Abweichungen wurde wie nachfolgend dargestellt verfahren.

##### 2.1 Qualität der privaten Dienstleistung

Im Rahmen des teilprivaten Betriebs hat sich gezeigt, dass die Qualität der erbrachten privaten Dienstleistungen teilweise den der Entscheidung für den teilprivaten Betrieb zu Grunde liegenden Erwartungen entsprochen hat.

Im Bereich der sogenannten „Zentralen Hilfsdienste“ hat sich in der Praxis gezeigt, dass Bedienstete des privaten Dienstleisters einen staatlichen Mitarbeiter des allgemeinen Vollzugsdienstes nur zu 80 Prozent ersetzen können. Dies hat –

wie in der Denkschrift 2013 zutreffend ausgeführt – zu einem Mehrbedarf an staatlichem Personal im Umfang von 5,22 Stellen geführt.

## 2.2 Vertragsstrafen und Abzüge

Die Aufgaben, Rechte und Pflichten des Auftragnehmers und des Auftraggebers sowie etwaige Vertragsstrafen wurden zwischen dem Justizministerium und dem privaten Dienstleister vertraglich geregelt.

Vertragsstrafen und Abzüge beim Leistungsentgelt zu Lasten des privaten Dienstleisters wurden dem Grund und der Höhe nach insbesondere für folgende Fälle vereinbart:

- Nicht- oder (nur) Teil-Erfüllung vereinbarter Leistungen
- Nichteinhaltung der vereinbarten Personal-Präsenz (auch im Krankheitsfall)
- Nichteinhaltung der vereinbarten Qualifikation der privaten Mitarbeiter
- Unterschreitung der vereinbarten Sollzahlen für die Beschäftigung sowie Aus- und Weiterbildung der Gefangenen
- Unterschreitung der vereinbarten Soll-Stunden für den Gefangenen-Sport
- Personal-Wechsel (Fluktuation)

Auf der o. a. Grundlage musste sich der private Dienstleister aufgrund der Ergebnisse der ständigen Leistungskontrollen im Vertragszeitraum Abzüge in Höhe von insgesamt rund 1,3 Mio. Euro anrechnen lassen.

## 2.3 Anpassung des Leistungsumfangs und der Vergütung

Der ursprünglich vereinbarte Umfang der privaten Dienstleistung musste ab Jahresanfang 2012 wie nachstehend im Einzelnen beschrieben reduziert werden, da es dem privaten Dienstleister nach Bekanntwerden der im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien für 2011 bis 2016 vereinbarten Beendigung des teilprivaten Betriebs der JVA Offenburg nicht mehr möglich war, im notwendigen Umfang geeignete Fachkräfte zur ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Aufgaben zu gewinnen.

Zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Gefangenen wurde im Bereich des Krankenpflegedienstes der Einsatz privater Mitarbeiter zum 31. Dezember 2011 beendet; ab 1. Januar 2012 wurde ausschließlich staatliches Krankenpflege-Personal eingesetzt.

Auch im Bereich der zentralen Hilfsdienste mussten ab Mai 2012 die Einsatzstunden um 35 Prozent reduziert werden. Auch insoweit wurden im Dienstleistungsvertrag der Umfang der privaten Dienstleistung sowie das vom Land zu zahlende Entgelt reduziert.

Schließlich war es dem privaten Dienstleister ab März 2014 angesichts des nahen Endes des teilprivaten Betriebs nicht mehr möglich, im notwendigen Umfang Aufträge für die Gefangenenbeschäftigung zu akquirieren. Deshalb wurden die Arbeitsbetriebe der JVA Offenburg zur Sicherstellung der Gefangenenbeschäftigung in mehreren Teilschritten bereits vor dem allgemeinen Ende des teilprivaten Betriebs in staatliche Regie übernommen.

Dem Umfang der genannten Leistungsreduzierungen entsprechend wurden im Dienstleistungsvertrag der Leistungsumfang und auch das vom Land zu zahlende Entgelt reduziert. Außerdem wurde mit dem privaten Dienstleister hinsichtlich der Leistungsreduzierung im Bereich der Arbeitsbetriebe eine Strafzahlung vereinbart, weil er die Probleme bei der Leistungserbringung nicht rechtzeitig angezeigt hatte.

## 2.4 Personalbedarf aufgrund Reduzierung der privaten Dienstleistungen

Der unter lfd. Nr. 2.1 dargestellte zusätzliche Personalbedarf sowie der Personalbedarf aufgrund der unter lfd. Nr. 2.2 dargestellten Übernahme von ursprünglich

privatisierten Leistungen durch staatliches Personal konnte durch Reorganisations-Maßnahmen aus dem Personalbestand des Justizvollzugs gedeckt werden.

### 3. Kosten in der Justizvollzugsanstalt Offenburg im Vergleich zu rein staatlichen Justizvollzugsanstalten

Beim Vergleich der Haftkosten in der JVA Offenburg mit den Haftkosten in rein staatlichen Justizvollzugsanstalten ist zu berücksichtigen, dass die JVA Offenburg – im Gegensatz zu anderen Regel-Vollzugsanstalten – über eine große Sozialtherapeutische Abteilung, deren Aufgabenstellung einen erhöhten Personal- und Sachmittelbedarf bedingt, verfügt. Deshalb sind aussagekräftige Vergleiche nur zwischen den Kosten des multifunktionalen Teils der JVA Offenburg und anderen Regel-Vollzugsanstalten einerseits sowie den Kosten der Sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Offenburg und der Sozialtherapeutischen Anstalt Baden-Württemberg andererseits möglich.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass in die Gesamtkosten der neu erbauten JVA Offenburg – anders als bei den viel älteren Vergleichsanstalten – hohe Abschreibungen auf den Wert der Gebäude und der technischen Infrastruktur einfließen. Deshalb sind für einen aussagekräftigen Vergleich die Gebäudekosten außer Betracht zu lassen.

Übersichten zum Vergleich der Gesamtkosten je Hafttag – mit und ohne Gebäudekosten – sowie der Personalkosten je Hafttag zwischen der JVA Offenburg und den übrigen Justizvollzugsanstalten des Landes sind beigefügt (Anlagen 1 bis 3).

Aus den Anlagen 1 und 2 ergibt sich, dass die Gesamtkosten je Hafttag – *ohne* Gebäudekosten – in der Multifunktionalen Anstalt Offenburg (JVA Offenburg MFA) deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen und auch, dass in der Sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Offenburg (JVA Offenburg STO) deutlich geringere Gesamtkosten anfallen als in der Sozialtherapeutischen Anstalt Baden-Württemberg auf dem Hohenasperg.

Beim Vergleich der Personalkosten (Anlage 3) wird deutlich, dass die JVA Offenburg MFA deutlich unter dem Landesdurchschnitt und auch niedriger als die meisten Langstrafenanstalten liegt.

## Anlage 1

**Justizvollzug  
Gesamtergebnis Januar bis Dezember 2013; Benchmark Kostenstruktur**

	Tagessatz gesamt	Sachkosten Verpflegung	Sachkosten Medizin	Gef.Lohn/ Erstattung VAW	Material-& Sachkosten	Personal- kosten	AfA & Umlage	AfA	Umlage Kosten der Verwaltung	Fuhrpark/ Umlage	Gemein- kosten Umlage	Umlage Gebäude- kosten	Erlöse	Tagessatz ohne Gebäudekosten	Tagessatz ohne Umlage Gebäudekosten und ohne Abschreibungen
<b>Tagessatz Justizvollzug gesamt</b>	<b>107,58</b>	<b>2,26</b>	<b>3,07</b>	<b>3,95</b>	<b>2,40</b>	<b>66,46</b>	<b>10,56</b>	<b>0,38</b>	<b>7,17</b>	<b>1,11</b>	<b>1,89</b>	<b>22,53</b>	<b>-3,64</b>	<b>85,06</b>	<b>84,67</b>
JVA Adelsheim	152,08	2,47	1,43	15,51	2,59	89,10	13,00	0,35	8,82	0,68	3,15	33,77	-5,79	118,31	117,96
JVA Bruchsal	113,40	2,13	2,35	4,69	1,79	70,54	13,98	0,22	7,59	1,15	5,01	21,47	-3,55	91,94	91,71
JVA Freiburg	100,49	2,18	2,85	5,20	2,78	64,64	5,72	0,62	5,52	0,64	-1,05	19,72	-2,61	80,77	80,15
Sicherungsunterbr.	168,56	3,26	5,68	10,73	3,77	120,57	9,62	0,86	9,81	1,38	-2,44	15,79	-0,86	152,77	151,91
JVA FR off. Vollzug	48,86	1,32	2,52	1,48	0,34	34,60	9,52		3,36	0,33	5,84		-0,91	48,86	48,86
JVA Heilbronn	118,77	2,09	2,57	4,00	3,19	78,45	8,75	0,38	6,08	0,83	1,46	26,17	-6,46	92,60	92,22
JVA Heimsheim	88,10	2,60	3,48	2,78	2,08	49,64	8,57	0,15	6,88	0,94	0,60	22,99	-4,05	65,10	64,95
JVA Pforzheim	156,72	1,79	1,46	14,21	4,45	104,08	17,12	0,21	7,47	3,03	6,40	13,80	-0,19	142,92	142,71
JVA Karlsruhe	95,27	2,14	1,95	0,94	2,02	58,81	16,51	0,38	9,19	6,12	0,83	13,66	-0,77	81,61	81,23
JVA Konstanz	79,86	2,44	2,75	1,33	1,24	48,25	13,61	0,36	3,67	0,10	9,47	11,68	-1,43	68,18	67,82
JVA Mannheim	89,09	2,16	3,03	2,51	2,09	56,35	10,81	0,37	5,63	1,84	2,98	18,18	-6,06	70,91	70,53
<b>JVA Offenburg MFA</b>	<b>116,34</b>	<b>2,45</b>	<b>2,46</b>	<b>2,27</b>	<b>1,97</b>	<b>58,36</b>	<b>12,75</b>	<b>0,47</b>	<b>9,19</b>	<b>1,03</b>	<b>2,06</b>	<b>36,13</b>	<b>-0,05</b>	<b>80,20</b>	<b>79,74</b>
JVA OG Ast Kenzingen	103,96	0,24	0,22	3,03	2,11	58,14	13,58	0,16	9,72	1,18	2,52	30,05	-3,40	73,91	73,75
<b>JVA OG STO</b>	<b>202,23</b>	<b>3,07</b>	<b>0,37</b>	<b>3,91</b>	<b>2,36</b>	<b>121,12</b>	<b>23,61</b>	<b>0,18</b>	<b>18,86</b>	<b>1,16</b>	<b>3,41</b>	<b>47,74</b>	<b>0,05</b>	<b>154,49</b>	<b>154,31</b>
JVA Ravensburg	102,68	1,75	2,10	5,13	2,13	60,64	8,84	0,55	6,64	1,20	0,44	27,08	-4,99	75,60	75,05
JVA Rottenburg	90,89	2,41	2,46	3,43	1,87	58,78	6,33	0,26	5,31	0,44	0,31	19,97	-4,35	70,92	70,67
JVA Rotweil	123,80	2,90	2,15	1,42	1,89	94,20	9,83	0,11	6,80	0,76	2,16	13,15	-1,75	110,65	110,54
JVA Schw. Gmünd	100,71	2,24	4,48	2,89	3,15	64,04	9,25	0,26	7,05	0,52	1,43	17,35	-2,68	83,36	83,11
JVA Schw. Hall	102,55	1,86	3,35	2,03	2,21	61,83	7,34	0,44	6,43		0,47	27,92	-3,99	74,63	74,19
JVA Stuttgart	104,83	2,48	3,02	1,87	2,77	66,64	8,62	0,44	8,33	0,47	-0,61	23,03	-3,60	81,81	81,36
JVA Ulm	86,04	2,02	2,78	1,69	1,49	57,79	7,04	0,67	5,80	0,09	0,48	16,08	-2,85	69,97	69,30
JVA W.-Tiengen	91,91	2,55	2,72	1,57	3,36	57,64	12,52	0,30	5,83	0,31	6,08	12,33	-0,78	79,58	79,28
JVA Hohenasperg	246,11	2,64	20,60	2,57	6,72	147,47	38,00	0,91	21,58	7,10	8,41	28,68	-0,58	217,43	216,52
Soz. Therap. Anstalt	196,71	2,51	2,76	8,22	4,75	134,25	24,72	0,31	13,60	3,29	7,51	26,58	-7,08	170,12	169,81

Anlage 2**Justizvollzug Baden-Württemberg  
Ranking KLR-Ergebnis 2013**

	Tagessatz <u>ohne</u> Gebäudekosten
JVA Hohenasperg	217,43
Soz. Therap. Anstalt	170,12
JVA OG STO	154,49
Sicherungsunterbr.	152,77
JStA Pforzheim	142,92
JVA Adelsheim	118,31
JVA Rottweil	110,65
JVA Heilbronn	92,60
JVA Bruchsal	91,94
<b>Tagessatz Justizvollzug gesamt</b>	<b>85,06</b>
JVA Schw. Gmünd	83,36
JVA Stuttgart	81,81
JVA Karlsruhe	81,61
JVA Freiburg	80,77
<b>JVA Offenburg MFA</b>	<b>80,20</b>
JVA W.-Tiengen	79,58
JVA Ravensburg	75,60
JVA Schw. Hall	74,63
JVA OG Ast Kenzingen	73,91
JVA Rottenburg	70,92
<b>JVA Mannheim</b>	<b>70,91</b>
JVA Ulm	69,97
JVA Konstanz	68,18
JVA Heimsheim	65,10
JVA FR off. Vollzug	48,86

## Anlage 3

**Justizvollzug Baden-Württemberg  
 Ranking KLR-Ergebnis 2013**

	<b>Personalkosten</b>
JVA Hohenasperg	147,47
Soz. Therap. Anstalt	134,25
JVA OG STO	121,12
Sicherungsunterbr.	120,57
JStA Pforzheim	104,08
JVA Rottweil	94,20
JVA Adelsheim	89,10
JVA Heilbronn	78,45
JVA Bruchsal	70,54
JVA Stuttgart	66,64
<b>Tagessatz Justizvollzug gesamt</b>	<b>66,46</b>
JVA Freiburg	64,64
JVA Schw. Gmünd	64,04
JVA Schw. Hall	61,83
JVA Ravensburg	60,64
JVA Karlsruhe	58,81
JVA Rottenburg	58,78
<b>JVA Offenburg MFA</b>	<b>58,36</b>
JVA OG Ast Kenzingen	58,14
JVA Ulm	57,79
JVA W.-Tiengen	57,64
JVA Mannheim	56,35
JVA Heimsheim	49,64
JVA Konstanz	48,25
JVA FR off. Vollzug	34,60