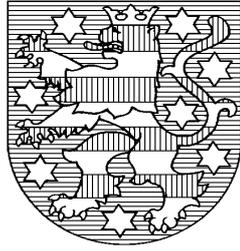


Thüringer Rechnungshof



BERATUNG

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung
nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

**Neubau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt
mit dem Freistaat Sachsen**

Wie viele Haftplätze braucht das Land?

Rudolstadt, 22. Januar 2013
Az.: III 23-18 00-01/12(123)

**Thüringer Rechnungshof, Postfach 100137, 07391 Rudolstadt
Burgstraße 1, Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998**

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Die Kabinettsentscheidung	4
2	Grundlagen der Kabinettsentscheidung	4
2.1	Projektplanung	4
2.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	4
2.2.1	Baukosten	5
2.2.2	Personalkosten	5
2.2.3	Nutzwertanalyse	5
2.3	Standortanalyse und Staatsvertrag	6
3	Der Bestand - Haftplätze in den Justizvollzugsanstalten	6
4	Der Bedarf - wie viele Haftplätze braucht das Land?	7
4.1	Vollzugskonzeption mangelhaft	7
4.2	Haftplatzbedarf überschätzt	7
4.2.1	Planungshorizont zu kurz	9
4.2.2	Bevölkerungsstruktur ignoriert	9
5	Optimierung der bestehenden Anstalten	11
6	Fazit	12

0 Zusammenfassung

Der Rechnungshof stellt fest:

- 0.1 Die Grundsatzentscheidung zum Bau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt mit dem Freistaat Sachsen für 164 Mio. Euro, davon 82 Mio. Euro Thüringer Anteil, beruhte auf unzureichenden Grundlagen. Die Vollzugskonzeption aus dem Jahr 2004 ist in großen Teilen überholt. Sie wird der heutigen Situation in den Anstalten nicht gerecht. Eine aktuelle konzeptionelle Gesamtplanung der künftigen Thüringer Justizvollzugsanstalt-Landschaft lag nicht vor – und liegt auch bis heute nicht vor.
- 0.2 Für den bislang geplanten Neubau mit 940 Haftplätzen, davon 470 für Thüringen, besteht kein Bedarf. Würden die Thüringer Vollzugsanstalten mit der Kapazität von insgesamt 1.900 Plätzen ausgebaut, so wie vom Thüringer Justizministerium geplant, wäre das Haftplatzangebot mittelfristig deutlich zu hoch. Unnötige Baukosten und eine langfristige finanzielle Belastung des Landeshaushaltes für Betrieb und Unterhalt wären die Folgen. Zudem ist nicht erwiesen, dass der Bau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt mit dem Freistaat Sachsen für Thüringen wirtschaftlich ist.

Die Überlegungen des Thüringer Justizministeriums anlässlich der Prüfungsfeststellungen des Thüringer Rechnungshofs, die Anstaltsgröße um 100 Plätze zu reduzieren, weisen in die richtige Richtung. Gegenüber seinen ursprünglichen Plänen spart das Justizministerium damit rund 17 Mio. Euro ein. Aus Sicht des Rechnungshofs reichen die Sparbemühungen des Justizministeriums aber nicht aus.

- 0.3 Verzichtet das Justizministerium vollständig auf den Bau der bislang geplanten Anstalt für 82 Mio. Euro und errichtet stattdessen neue Hafthäuser in vorhandenen Anstalten, spart der Freistaat 60 Mio. Euro.

Der Rechnungshof fordert,

- 0.4 den Bedarf an Haftplätzen für Thüringen zu überdenken, um Überkapazitäten zu vermeiden. Das Justizministerium hat einen realistischen Planungshorizont sowie die künftige Bevölkerungszusammensetzung zu berücksichtigen.
- 0.5 ein Gesamtkonzept über den Zustand, die Potentiale und die künftige bauliche Entwicklung der Thüringer Vollzugsanstalten zu erarbeiten, bevor über die Investition für den Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt entschieden wird. Das Konzept muss auch mögliche kostengünstige Alternativen zu dem geplanten Neubau enthalten.

1 Die Kabinettsentscheidung

Die Landesregierung plant gemeinsam mit dem Freistaat Sachsen, eine Justizvollzugsanstalt zu bauen und zu betreiben. Der Thüringer und der Sächsische Rechnungshof haben zeitgleich die Grundlagen für die Grundsatzentscheidung für den Neubau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt der Länder Sachsen und Thüringen geprüft.

Die Kabinette beider Länder beschlossen am 13. September 2011, eine Anstalt mit insgesamt 940 Haftplätzen 2017 in Betrieb zu nehmen. Die Baukosten für die Anstalt wurden auf 164 Mio. Euro geschätzt. Die Länder beabsichtigten, Haftplätze und Kosten jeweils hälftig zu teilen. Im Entwurf der Thüringer Haushaltsplanung 2013/2014 ist das Vorhaben gemäß Änderungsantrag vom 16. Januar 2013 als Leertitel berücksichtigt.² Ein Staatsvertrag über den gemeinsamen Bau und Betrieb ist noch nicht geschlossen. Über den Standort der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt haben die Länder am 15. Januar 2013 entschieden.

Die Kabinette der Länder beschlossen zugleich, die Größe der Anstalt auf 740 Haftplätze zu reduzieren. Damit kamen sie teilweise Beanstandungen des Thüringer und des Sächsischen Rechnungshofs entgegen. Die Rechnungshöfe hatten gleichlautend den von beiden Justizministerien deutlich überschätzten Bedarf an künftigen Haftplätzen kritisiert.

Die Grundlagen der nunmehr geänderten Planung für den Anstaltsneubau gaben die Justizministerien den Rechnungshöfen nicht zur Kenntnis.

2 Grundlagen der Kabinettsentscheidung

2.1 Projektplanung

Die Justizminister Sachsens und Thüringens beauftragten am 3. Februar 2010 eine aus beiden Häusern bestellte Arbeitsgruppe zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die beiden Länder eine gemeinsame Justizvollzugsanstalt errichten und betreiben können. Die Arbeitsgruppe stellte in ihrem Bericht die Grundzüge der baulich-strukturellen und vollzuglichen Gestaltung sowie haushalts- und personalrechtliche Aspekte dar. Die Projektplanung enthält eine neue Anstalt mit ca. 1.000 Haftplätzen. Auf dieser Grundlage beschlossen am 18. April 2011 die Finanz- und Justizminister beider Länder, verschiedene Bauvarianten hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu betrachten.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Arbeitsgruppe hat den Bau und den Betrieb einer gemeinsamen Anstalt mit zwei Varianten verglichen:

- Neubau zweier getrennter Justizvollzugsanstalten in Sachsen und Thüringen
- gegenwärtiger Zustand (Status quo), d. h. Sanierung und Erweiterung der Altanstalten

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkretisierte die Plangröße auf 940 Haftplätze, die den Ländern jeweils hälftig mit 470 Plätzen zustehen sollen.

² Kapitel 18 05/Titel 712 26 und Kapitel 05 05/Titel 882 02

2.2.1 Baukosten

Nach erster Kostenschätzung sollte der Bau der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt jedes Land 82 Mio. Euro kosten. Ein Neubau allein für Thüringen wurde mit 88,6 Mio. Euro veranschlagt.³ Dem standen voraussichtliche Kosten für die Status-quo-Lösung von 77 Mio. Euro gegenüber.⁴

gemeinsamer Neubau/je Land:	82 Mio. Euro	174.500 Euro/Haftplatz
Neubau einzeln:	88,6 Mio. Euro	188.500 Euro/Haftplatz ⁵
Status quo:	77 Mio. Euro	164.000 Euro/Haftplatz

2.2.2 Personalkosten

Ein einheitlicher Musterstellenplan für beide Länder existiert nicht. Dennoch führten die länderspezifischen Berechnungen zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Die Status-quo-Lösung erfordert 217 Personalstellen. Für eine gemeinsame Justizvollzugsanstalt erwartet Thüringen einen Personalbedarf von 406 Stellen, das sind 203 Stellen jeweils für die Länder Sachsen und Thüringen.

Status quo:	217 Stellen	10,2 Mio. Euro jährliche Personalkosten
neue Anstalt einzeln:	216 Stellen	10,25 Mio. Euro jährliche Personalkosten
neue Anstalt gemeinsam:	203 Stellen	9,7 Mio. Euro jährliche Personalkosten

Laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung spart Thüringen mit dem Betrieb einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt 14 Stellen ein, das sind 0,5 Mio. Euro jährlich weniger an Personalkosten gegenüber dem Status quo.⁶

2.2.3 Nutzwertanalyse

Eine Nutzwertanalyse ergänzte die monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Kriterien wie innere und äußere Sicherheit, soziale Bindungen, Erreichbarkeit, Personalentwicklung, Innovationskraft, volkswirtschaftliche Bedeutung, Beschäftigungsmöglichkeiten für Gefangene, heimatnahe Unterbringung. Die Arbeitsgruppe bewertete auch die eingeschränkte Beherrschbarkeit großer Anstalten, drohende Verwaltungsstreitverfahren aufgrund der Personalbewegungen über Ländergrenzen hinweg, evtl. größere Entfernungen zu Behörden, weitere Wegstrecken zwischen Wohn- und Dienstort und die fehlende Akzeptanz neuer Gefängnisstandorte in der Öffentlichkeit. Den höchsten Nutzwert haben danach separate Neubauten jeweils in Sachsen und Thüringen.

Die Arbeitsgruppe entschied sich für eine gemeinsame Justizvollzugsanstalt als die wirtschaftliche Lösung.

³ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Thüringer Kostenschätzung vom 27. Juni 2011

⁴ davon für Sanierung der Justizvollzugsanstalt Hohenleuben, inklusive 2,5 Jahre kostenpflichtige Verlegung der Insassen: 66,5 Mio. Euro

⁵ Die Baukosten für den Neubau der Jugendstrafanstalt Arnstadt mit 340 Haftplätzen hatte das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr mit 215.000 Euro je Haftplatz veranschlagt. Die Abrechnung steht noch aus. Der Sächsische Rechnungshof beziffert die Baukosten der Justizvollzugsanstalt Dresden aus dem Jahr 2008 mit 91.000 Euro/Haftplatz.

⁶ Bislang noch ungeklärt sind zum Beispiel Regeln hinsichtlich der Pensions- und sonstiger Versorgungslasten, zum Ausgleich etwaiger Einkommensnachteile der Beschäftigten und Rückabwicklungsfragen bei Kündigung. Auch ist unklar, wie besoldungs- und tarifrechtliche Fragen geregelt werden sollen. Ungeklärt ist weiter, welche Kosten zu erwarten sind.

Am 13. September 2011 nahmen die Kabinette Sachsens und Thüringens die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Kenntnis. Sie beschlossen auf dieser Grundlage, eine gemeinsame Justizvollzugsanstalt 2017 in Betrieb zu nehmen.

2.3 Standortanalyse und Staatsvertrag

Die Kabinette der Länder beauftragten zwei Arbeitsgruppen mit der weiteren Projektvorbereitung, um geeignete Standorte zu finden und Eckpunkte eines Staatsvertrages zu entwerfen.

Als Ergebnis präsentierten die Arbeitsgruppen in einem gemeinsamen Kabinettsbericht vier geeignete Standorte.⁷ Für eine endgültige Standortentscheidung ließ das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr weitere baufachliche Gutachten erarbeiten. Hinsichtlich des Staatsvertrages formulierte der Kabinettsbericht den Regelungsbedarf und Eckpunkte eines Vertrages zur Errichtung und zum Betrieb einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt. Ein Entwurf für einen Staatsvertrag oder entsprechende Verwaltungsvereinbarungen, die diese Details regeln, liegen bislang nicht vor.

Die Thüringer Landesregierung nahm den Kabinettsbericht am 20. Dezember 2011 zur Kenntnis. Die Arbeitsgruppen sollten dem Kabinett im Juli 2012 als weitere Arbeitsergebnisse einen Entwurf eines Staatsvertrages sowie die baufachlichen Standortgutachten vorlegen.

Am 15. Januar 2013 beschlossen die Kabinette beider Länder, die gemeinsame Justizvollzugsanstalt mit 740 Haftplätzen in Zwickau-Pöhlau, Sachsen, zu errichten.

3 Der Bestand – Haftplätze in den Justizvollzugsanstalten

Thüringen verfügt aktuell über insgesamt 2.137 Haftplätze, davon 340 Plätze in der Jugendstrafanstalt Arnstadt. Die Anstalt befindet sich noch im Bau und soll 2013 in Betrieb gehen. Die Anstalt wird die Standorte Ichttershausen und Weimar ersetzen. In 2010 gab es in Thüringen 234 jugendliche Häftlinge. Einen Anstieg der Gefangenenzahlen nicht unterstellt, besteht in der Jugendstrafanstalt mit Betriebsbeginn ein Überangebot von 106 Haftplätzen.⁸ Der Rechnungshof hat die künftige Kapazität dieser Anstalt in seine Überlegungen mit einbezogen.

Zusätzlich sind zwischen 60 und 80 weibliche Gefangene gemäß Verwaltungsvereinbarung vom 20. November 2008 in Vollzugsanstalten in Sachsen untergebracht. Dafür zahlte der Freistaat bislang jährlich über eine Mio. Euro Unterbringungskosten an Sachsen. Sicherungsverwahrte - aktuell 2 Personen - müssen ab 2013 infolge der von Sachsen-Anhalt gekündigten Vereinbarung in Thüringen untergebracht oder es muss ein neuer Kooperationspartner gefunden werden.

⁷ Korbußen, Gera-Aga, Zwickau-Pöhlau und Zwickau-Marienthal

⁸ Die Jugendstrafanstalt Ichttershausen war Anfang 2010 mit 178 und die Zweiganstalt Weimar mit 56 Gefangenen belegt (Thüringer Landesamt für Statistik, Bestand und Bewegung in den Justizvollzugsanstalten Thüringens 2010). Diese Häftlinge sollen ab 2013 in der neuen Jugendstrafanstalt Arnstadt mit 340 Haftplätzen untergebracht werden. 178 Häftlinge + 56 Häftlinge = 234 Häftlinge, abzgl. 340 Haftplätze ergibt ein Überhang von 106 Haftplätzen.

4 Der Bedarf – wie viele Haftplätze braucht das Land?

4.1 Vollzugskonzeption mangelhaft

Eine Justizvollzugskonzeption beschreibt, in welcher Weise Haftstrafen vollzogen werden, welche bauliche und personelle Ausstattung dafür erforderlich ist und welche Ressourcen zur Verfügung stehen. Aktuell gilt in Thüringen die "Konzeption zur Fortschreibung des Thüringer Justizvollzugs vom 29. April 2002, aktualisiert zum 31. August 2004".

Der Rechnungshof beanstandet, dass das Thüringer Justizministerium die Justizvollzugskonzeption seit 2004 nicht vorgelegt hat. Die alte Konzeption ist in großen Teilen überholt. Die Gefangenenzahl ist stärker zurückgegangen als dort angenommen. Die damals festgesetzte Belegungsfähigkeit entspricht nicht der heutigen Situation in den Anstalten. Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte die Justizvollzugskonzeption spätestens mit den Planungen zu der neuen Anstalt überarbeitet werden müssen. Der Rechnungshof vermisst nunmehr ein ganzheitliches Konzept, welches im Sinne eines Masterplans die aktuelle Situation, die Potentiale und die Entwicklungsfähigkeit der einzelnen Vollzugsanstalten einbezieht. Nur durch eine fundierte Gesamtplanung der Justizvollzugslandschaft des Freistaates können Fehlplanungen vermieden werden, die oft bei herausgelösten Einzelplanungen entstehen. So ist zum Beispiel bei der Jugendstrafanstalt Arnstadt erkennbar, dass deren Planung am Bedarf vorbeiging und 30 Prozent Überkapazitäten verursachen wird.

Ein solches Konzept muss den Sanierungsbedarf mit den entsprechenden Kosten je Anstalt, die Entwicklung der Belegungssituation und die Höhe der Betriebs- und Unterhaltungskosten beinhalten.⁹ Auch Aussagen über Erweiterungsmöglichkeiten und eventuelle Beschränkungen der einzelnen Einrichtungen sind zu treffen.

Im Dezember 2011 beauftragte die Landesregierung das Justizministerium, ein neues Justizvollzugskonzept für die Vorbereitung der Entscheidung über eine gemeinsame Justizvollzugsanstalt zu erarbeiten.

Das Justizministerium überarbeitet das Konzept folglich im Nachgang zu der getroffenen Grundsatzentscheidung.

Aus Sicht des Rechnungshofs war die Grundlagenermittlung des Thüringer Justizministeriums für die Investitionsentscheidung der Landesregierung mangelhaft. Der Rechnungshof fordert, dass das Thüringer Justizministerium ein aussagefähiges Gesamtkonzept über den Zustand und die künftige Entwicklung aller Thüringer Justizvollzugsanstalten vorlegt, bevor über eine Investition für den Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt entschieden wird.

4.2 Haftplatzbedarf überschätzt

Der künftige Bedarf an Haftplätzen wird von verschiedenen Faktoren bestimmt, neben der demografischen Entwicklung auch von der Kriminalitätsentwicklung, der Aufklärungsrate und der Rechtsprechung. Externe Prognosen zu den künftigen Haftplatzzahlen existieren bislang nicht.

Das Justizministerium konnte eine belastbare Prognose über einen längeren Zeitraum zur Entwicklung der Gefangenenzahlen bislang nicht treffen. Aus Sicht des Thüringer Justizministeriums müsse die Planung des Haftplatzbedarfs von einer tendenziell höheren Gefangenenquote ausgehen, um Überbelegung zu vermeiden und die Resozialisierung der Gefangenen sowie die innere und äußere Sicherheit garantieren zu können. Das Risiko einer zu hohen Prognose bestehe dagegen lediglich im fiskalischen Bereich.

Um den künftigen Haftplatzbedarf abzuschätzen, griff das Thüringer Justizministerium¹⁰ auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Thüringen zurück. Dazu traf es die Annahme einer Gefangenenquote von 0,82 Promille für das Jahr 2016 unter Bezug auf die Gefange-

⁹ Die Bewirtschaftungskosten in den Thüringer Justizvollzugsanstalten betragen 2011 rund 4,8 Mio. Euro.

¹⁰ im Zuge der für den Kabinettsbeschluss am 13. September 2011 erarbeiteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

nenquote zurückliegender Jahre. Das entspricht 82 Gefangenen pro 100.000 Einwohner. Inclusive der notwendigen Haftplatzreserve von 10 Prozent hat das Justizministerium daraus einen Bedarf von 1.900 Haftplätzen für Thüringen in 2016 ermittelt. Um 1.900 gesetzeskonforme Haftplätze zu erhalten, sollten 470 Haftplätze in der Justizvollzugsanstalt Ostthüringen/Westsachsen neu gebaut werden. Die Anstalten in Gera und Hohenleuben mit 519 Haftplätzen sollen geschlossen werden. Beide Anstalten sind laut Wirtschaftlichkeitsgutachten nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand sanierungsfähig. In den Anstalten Goldlauter und Untermaßfeld fallen 188 Haftplätze weg.

Vollzugsanstalt	Haftplätze aktuell	Haftplätze geplant	Differenz
Justizvollzugsanstalt Gera	149	0	-149
Justizvollzugsanstalt Goldlauter	332	265	-67
Justizvollzugsanstalt Tonna	589	589	0
Justizvollzugsanstalt Untermaßfeld	357	236	-121
Justizvollzugsanstalt Hohenleuben	370	0	-370
Jugendstrafanstalt Arnstadt	300	300	0
Jugendstrafanstalt Arnstadt/ Arrest	40	40	0
Justizvollzugsanstalt Ostthüringen	0	470	+470
Summe Thüringen	2.137	1.900	-237

Übersicht: geplante Haftplätze, Planungshorizont 2016

Das Thüringer Justizministerium baut damit insgesamt 237 Haftplätze ab. Laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre mit einer Haftplatzausstattung von 1.900 Plätzen in allen Anstalten im geschlossenen Vollzug die geforderte gesetzeskonforme Einzelbelegung gegeben.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthält jedoch keinerlei Informationen darüber, auf welche Weise das Justizministerium den Haftplatzbedarf ermittelt hat. Grundlagen der Prognose wie Gefangenenquote, Haftplatzreserve oder Planungshorizont hat das Thüringer Justizministerium für die Grundsatzentscheidung nicht bereitgestellt. Demzufolge verfügte die Landesregierung nicht über ausreichende Informationen, um zu beurteilen, ob der vom Ressort vorgetragene Haftplatzbedarf plausibel war. Der Rechnungshof beanstandet die unzureichenden Entscheidungsgrundlagen.

Mit Schreiben vom November 2012 hat der Justizminister gegenüber dem Thüringer Rechnungshof erklärt, dass unter bestimmten Umständen auf bis zu 100 der neu zu bauenden 470 Haftplätze verzichtet werden könne. Fachlich konzeptionelle Gründe dieser eingeräumten Haftplatzminderung nannte das Justizministerium nicht.

Die Minderung der Haftplätze ohne einen konzeptionellen Hintergrund vermittelt dem Rechnungshof den Eindruck, dass die vom Justizministerium zuvor dargelegte Bedarfsermittlung beliebig verändert werden kann. Gleichwohl spart das Justizministerium durch diese Reduzierung bereits 17 Mio. Euro Baukosten gegenüber seinen ursprünglichen Plänen ein.¹¹ Der Rechnungshof kritisiert jedoch den vom Thüringer Justizministerium prognostizierten Bedarf an 1.900 Haftplätzen insgesamt als zu hoch:

1. Der Planungshorizont wurde zu kurz gewählt.
2. Die künftige Bevölkerungszusammensetzung wurde nicht berücksichtigt.

¹¹ 174.500 Euro/Haftplatz einer gemeinsamen Anstalt lt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung x 100 Haftplätze = 17.450 Mio. Euro

4.2.1 Planungshorizont zu kurz

Das Bezugsjahr für den Haftplatzbedarf ist laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2016. Der geplante Neubau soll als Ersatz für zu schließende Anstalten dienen und muss nach Ansicht des Justizministeriums den Haftplatzbedarf zur Inbetriebnahme abbilden.

Der Rechnungshof beanstandet, dass das Justizministerium die auf eine langfristige Nutzung bestimmte Justizvollzugsanstalt auf den Bedarf für 2016 dimensionierte. Zu diesem Zeitpunkt wird die neue Anstalt noch nicht einmal in Betrieb gehen. Bei der Bauplanung wird heute eine Lebensdauer der Gebäude von mindestens 50 Jahren erwartet. Entsprechend sollte das Gebäude auch genutzt oder eine mögliche Nachnutzung von Beginn an eingeplant werden. Da über die Nachnutzung von Justizvollzugsanstalten nach Kenntnis des Rechnungshofs bislang allerdings keine Überlegungen bestehen, muss eine neue Anstalt langfristig bestimmungsgemäß genutzt werden können.

Der Rechnungshof hält einen Planungshorizont für die Ermittlung des Haftplatzbedarfs von zumindest 10 bis 15 Jahren für angemessen. So wird im Jahr 2030, nur 13 Jahre nach der geplanten Fertigstellung, der Bedarf - gemessen an der Bevölkerungsprognose¹² und der vom Thüringer Justizministerium angenommenen Gefangenenquote von 0,82 Promille - nur noch bei 1.662 Haftplätzen liegen.¹³ Das sind 238 Plätze weniger als vom Thüringer Justizministerium für das Bezugsjahr 2016 berechnet.¹⁴ Bei gleichen Annahmen wären bereits im Jahr 2025 nur 1.745 Haftplätze erforderlich, 155 weniger als vom Thüringer Justizministerium geplant.

Der Rechnungshof lehnt es ab, die künftige Vollzugsanstalt nach dem heutigen Bedarf zu bemessen, der aber in wenigen Jahren so nicht mehr bestehen wird. Eine solche geplante Überkapazität muss vermieden werden.

4.2.2 Bevölkerungsstruktur ignoriert

Bundesweit sind die Gefangenenzahlen stark rückläufig. In Thüringen verringerte sich die Zahl laut Thüringer Justizministerium vom Höchststand 2.257 in 2006 kontinuierlich auf 1.855 im Jahr 2011. Das entspricht einer Gefangenenrate an der Gesamtbevölkerung von 0,98 Promille im Jahr 2006 bzw. 0,84 Promille im Jahr 2011.¹⁵

Doch die Gefangenenquote der zurückliegenden Jahre bildet lediglich die damalige Bevölkerungsstruktur ab. Diese wird sich jedoch stark verändern: Nach Angaben des Thüringer Landesamtes für Statistik umfasste im Jahr 2008 die Altersgruppe der 20- bis unter 65-Jährigen noch über 62 Prozent der Thüringer Gesamtbevölkerung. Im Jahr 2030 wird diese Gruppe einen Anteil von nur noch 51 Prozent einnehmen. 35 Prozent der Thüringer Bevölkerung werden dann über 65 Jahre sein, gegenüber 2008 mit 23 Prozent.¹⁶ Der Anteil junger Menschen nimmt entsprechend ab. Es besteht allgemein Konsens darüber, dass eine Alterung

¹² Grundlage, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (KBV), Variante 1, Beschluss der 30. Kabinettsitzung am 15. Juni 2010; In der prognostizierten Variante 2 verliert Thüringen 30.000 EW weniger bis zum Jahr 2030.

¹³ 1.843 Mio. EW (Variante 1 KBV) x 0,82 Promille zzgl. 10 % Reserve = 1.662 Haftplätze (Variante 2 KBV: 1.689 Plätze)

¹⁴ 1.900 Haftplätze – 1.662 Haftplätze = 238 Haftplätze

¹⁵ Demgegenüber gibt das Statistische Landesamt für 2006 eine Maximalbelegung mit 2.214 Häftlingen an, nur 1.828 Häftlinge maximal im Jahr 2011. Auch das Statistische Bundesamt weist geringere Gefangenenzahlen aus. (2.203 Gefangenen für 2006 und 1.821 für 2011) Die statistischen Daten sind jedoch nicht direkt vergleichbar, da die Datenbasis differiert, zum Beispiel hinsichtlich unterschiedlicher Erfassungstichtage oder der Einbeziehung vorübergehend Abwesender und der Arrestanten. Unschärfen sollte daher mit Planungstoleranzen begegnet werden. Der Rechnungshof akzeptiert deshalb die vom Thüringer Justizministerium angenommenen, gegenüber den oben genannten Statistiken höheren Gefangenenzahlen.

¹⁶ Grundlage 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Thüringen, Variante 1, Information des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr gemäß § 102 Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 22. Juni 2010 zum Beschluss der 30. Kabinettsitzung am 15. Juni 2010

der Bevölkerung zu sinkender Kriminalität führt. Heranwachsende (18- bis unter 21-Jährige) werden bundesweit dreimal so häufig verurteilt wie Erwachsene. Gegenüber 1985 erhöhte sich die Verurteiltenzahl in dieser Altersgruppe bis 2009 um 29 Prozent, die der Jugendlichen (14- bis unter 18-Jährige) um 19 Prozent. Im Bundesvergleich hatte Thüringen in 2009 den zweithöchsten Anteil jugendlicher Verurteilter.¹⁷ In Thüringen waren 94 Prozent der Gefangenen in 2010 zwischen 21 und 65 Jahre alt, weit über die Hälfte davon unter 40 Jahre. Hingegen war nicht einmal 1 Prozent der Thüringer Gefangenen älter als 65 Jahre.¹⁸

Wenn nun der Anteil Jugendlicher an der Thüringer Bevölkerung wie prognostiziert deutlich zurückgeht, muss dies Auswirkungen auf die Häftlingszahlen in Thüringen haben. Folglich ist mit einem überproportionalen Rückgang der Gefangenenquote in Thüringen zu rechnen. Diesen Sachverhalt ließ das TJM bei der Ermittlung des künftigen Haftplatzbedarfs außer Acht. Stattdessen stellte es seine Haftplatzprognose nur anhand der Gefangenenrate in Bezug zur Gesamtbevölkerung. Dieser alleinige Maßstab für eine Haftplatzprognose ist ungeeignet.

Nach der Auffassung des Thüringer Rechnungshofs muss bei der Ermittlung des Haftplatzbedarfs vielmehr auch die künftige Bevölkerungsstruktur beachtet werden. Eine Berechnung zum Beispiel mit der Quote 0,80 Promille anstelle der vom Thüringer Justizministerium gewählten 0,82 Promille vermindert den Haftplatzbedarf für 2025 um weitere 43 auf dann 1.702 Plätze. Im Jahr 2030 würden nur noch 1.621 Plätze benötigt.¹⁹

Bei dauerhaftem Verbleib der 60 bis 80 weiblichen Gefangenen in Sachsen – siehe Textnummer 3 – ergäbe sich nur ein Haftplatzbedarf in 2030 von 1.570 Plätzen.²⁰

Würde der Thüringer Justizvollzug mit der vom Thüringer Justizministerium geplanten Kapazität von 1.900 Plätzen ausgestattet, wäre das Haftplatzangebot langfristig deutlich zu hoch. Damit verbunden sind nicht nur Baukosten, sondern auch die Ausgaben für Betrieb und baulichen Unterhalt für die Überkapazitäten. Der Abbau von 237 Haftplätzen, wie vom Thüringer Justizministerium geplant, greift zu kurz.

Die Kapazität müsste mindestens von derzeit 2.137 auf 1.702 Haftplätze, das heißt um 435 Plätze (Bezug 2025) abgebaut werden. Mit Blick auf einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont bis zum Jahr 2030 und in Anbetracht der ausquartierten weiblichen Gefangenen scheint sogar ein Abbau um 567 auf dann 1.570 Haftplätze zweckmäßig.

Die vom Thüringer Justizministerium geplanten 1.900 Haftplätze enthalten demgegenüber eine Überkapazität von 330 Plätzen. Würde das Justizministerium auf die geplante Anstalt verzichten, dann bestünde lediglich ein Defizit von 140 Haftplätzen.²¹ Nur für diese 140 Haftplätze sieht der Rechnungshof Baubedarf.

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick, Ausgabe 2011, Nr. 2.4

¹⁸ vgl. Thüringer Landesamt für Statistik: Strafgefangene und Verwahrte in den Justizvollzugsanstalten Thüringens am 31.03.2011 sowie Abgeurteilte und Verurteilte in Thüringen 2010

¹⁹ Einwohner in 2016: 2.103.100 x 0,00082 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.897 Plätze; bzw. x 0,00080 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.850 Plätze, Einwohner in 2030: 1.842.800 x 0,00082 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.662 Plätze; bzw. x 0,00080 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.621 Plätze; Einwohner in 2025: 1.934.200 x 0,00082 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.745 Plätze; bzw. x 0,00080 zzgl. 10 Prozent Reserve = 1.702 Plätze.

²⁰ 60 Frauenhaftplätze entsprechen einem Anteil von 3,16 Prozent von 1.900 Haftplätzen laut Prognose des Thüringer Justizministeriums für 2016. Bei angenommenen 1.621 notwendigen Haftplätzen in 2030 entfallen dann 51 Haftplätze (3,16 Prozent) auf Frauen, die jedoch ihre Strafe in Sachsen verbüßen. Verbleibender Anteil Männer-Haftplätze: 1.621 – 51 = 1.570 Haftplätze

²¹ Haftplatzbedarf 2016 laut Thüringer Justizministerium: 1.900, demgegenüber oben genannte 1.570 Haftplätze = 330 Überkapazität. Bei Verzicht auf den geplanten Neubau mit 470 Plätzen bestünde dann eine Unterdeckung von 140 Haftplätzen (470 unterbliebene Neubau-Plätze - 330 Plätze Überkapazität = 140 Plätze Defizit).

5 Optimierung der bestehenden Anstalten

Die Justizvollzugskonzeption aus 2004 schlägt u. a. den Umbau der ehemaligen Justizvollzugschule in Goldlauter sowie Umbauten der Justizvollzugsanstalt Hohenleuben²² anstelle der heute geplanten Schließung vor, um so insgesamt 160 zusätzliche Haftplätze zu gewinnen. Da diese Konzeption überholt ist, fehlt eine realistische Einschätzung darüber, an welchen Standorten Erweiterungs- oder Umbaukapazitäten liegen.

Laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine Erweiterung der Justizvollzugsanstalt Goldlauter um ein weiteres Hafthaus mit 100 Plätzen denkbar. Gleichwohl hält das Thüringer Justizministerium eine Optimierung bestehender Anstalten unter baulichen und vollzuglichen Aspekten für ausgeschlossen.

Das Thüringer Justizministerium hat eine den rechtlichen Anforderungen genügende Unterbringung der Gefangenen zu gewährleisten. Für den Abbau der baulichen Missstände in den Vollzugsanstalten ist eine neue Anstalt jedoch nicht die einzige Lösung. Handlungsdruck und Wirtschaftlichkeit sprechen für eine schrittweise und rasch realisierbare Lösung. Durch Erweiterung und Umbau könnte die aktuelle Mehrfachbelegung der Haftzellen stufenweise abgebaut und die Belegungsfähigkeit der Anstalten je nach Baufortschritt entsprechend festgesetzt werden. So können dringend notwendige Einzelhaftplätze kurzfristig bereitgestellt werden. Der Rechnungshof vertritt zudem die Auffassung, dass ein bestimmter Anteil mehrfach belegter Haftzellen auch künftig möglich sein sollte, wie zum Beispiel für die Jugendstrafanstalt Arnstadt geplant. Sowohl das Strafvollzugsgesetz als auch der Entwurf eines Landesvollzugsgesetzes räumen diese Möglichkeit ein, um den Bedürfnissen der Gefangenen zu entsprechen. Das Thüringer Justizministerium sollte untersuchen, in welchem Umfang diesbezüglich Bedarf besteht und welche Folgen daraus für die Planung der Vollzugsanstalten erwachsen. Hierfür fordert der Rechnungshof ein ganzheitliches Konzept.

Umbau und Erweiterung der bestehenden Anstalten sind kostengünstige Möglichkeiten, die notwendigen Hafträume zu beschaffen. Das schließt die Anpassung der Infrastruktur ein. Der Rechnungshof sieht zum Beispiel auf dem Grundstück der Justizvollzugsanstalt Tonna Erweiterungspotential. Die Kosten für ein Hafthaus mit 100 Plätzen veranschlagte das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr mit 10,5 Mio. Euro. Das entspricht 105.000 Euro je Haftplatz gegenüber 174.000 Euro beim gemeinsamen Neubau. Mit Baukosten von 10,5 Mio. Euro für ein zusätzliches Hafthaus ist ein Ausbau der Anstalten in jedem Fall kostengünstiger als der geplante Neubau. Damit wird dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Thüringer Landeshaushaltsordnung Rechnung getragen.

Würde das Thüringer Justizministerium auf den Bau der geplanten Anstalt verzichten und stattdessen den Bedarf von 140 neuen Haftplätzen – vergleiche Textnummer 4.2.2 – durch neue Hafthäuser in vorhandenen Anstalten decken, entlastet dies den Haushalt des Freistaates deutlich. Selbst mit einem Aufschlag für erforderliche Anpassungen der Infrastruktur von 50 Prozent, so wie ihn beispielsweise der Rechnungshof Baden-Württemberg²³ querschnittlich ermittelt hat, blieben die Ausgaben weit unter den laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geplanten Kosten. Der Freistaat könnte auf diese Weise gegenüber der geplanten Justizvollzugsanstalt Ostthüringen/Westsachsen 60 Mio. Euro einsparen.²⁴

²² Für den Umbau hat das Thüringer Justizministerium in 2004 Pläne erarbeiten lassen, vergleiche Übersicht des Thüringer Justizministeriums über Maßnahmen und Ausgaben für Bauunterhalt und Instandsetzung.

²³ Denkschrift des Rechnungshofs Baden-Württemberg; Nr. 4.3 Juris jrh-BW-2006-0010

²⁴ 140 Haftplätze x 105.000 Euro/Haftplatz = 14,7 Mio. Euro, zzgl. 50 Aufschlag für Infrastruktur = 22,05 Mio. Euro; gegenüber 82 Mio. Euro Neubaukosten laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergibt Ersparnis von 59,95 Mio. Euro

6 Fazit

Der Bau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt ist für Thüringen unwirtschaftlich. Der Rechnungshof fordert eine aktuelle Vollzugskonzeption unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Auf dieser Grundlage ist der langfristige Bedarf der Haftplätze neu zu planen.

Auch das Sächsische Staatsministerium der Justiz und für Europa hat den künftigen Bedarf an Haftplätzen im Freistaat Sachsen zu hoch angesetzt. Zu diesem Schluss kommt der Sächsische Rechnungshof in seinem Sonderbericht zum Haftplatzbedarf vom 15. November 2012. Der Sächsische Rechnungshof sieht demnach keine Notwendigkeit, durch die geplante Errichtung einer gemeinsamen Vollzugsanstalt die bestehenden Haftplatzkapazitäten in Sachsen zu erweitern. Er empfiehlt dem Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Europa, seine Prognose der Gefangenenzenzahlen zu überarbeiten, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Der Thüringer Rechnungshof fordert, die Grundlagen, die den Beschluss über den Neubau einer Justizvollzugsanstalt gemeinsam mit dem Freistaat Sachsen begründen, zu überarbeiten.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Braun

Behrens