

Ministerialrat Dr. Rüdiger Wulf,
Justizministerium Baden-Württemberg,
Schillerplatz 4, D-70173 Stuttgart

**Wirtschaftlicher Aufwand des modernen Strafvollzuges.
Expertengespräch „Modernisierung des Strafvollzugs“
am 5. und 6. Juli 2005 in Beijing/China**

Haftkosten in Baden-Württemberg

Der moderne **Strafvollzug** ist **teuer**.

Dazu Zahlen aus **Baden-Württemberg**. Dort entstanden im Jahr 2004 über 100 Mio. Euro **Haftkosten** für **8.500 Gefangene** im Jahresdurchschnitt. Sie verbüßten über **1,5 Mio. Hafttage**. Pro Gefangener wurden also durchschnittlich 11.000 Euro aufgewendet.

Auf die **Personalkosten** entfielen mit knapp 82 Mio. Euro über 80 Prozent der Haftkosten. Die **Sachkosten**, zum Beispiel Verpflegung und medizinische Versorgung, machten 17 Prozent aus. Ein kleiner Teil der Haftkosten betrafen **Abschreibungen**. Die Haftkosten konnten durch **Erlöse** aus der Arbeit der Gefangenen in Höhe von fünf Mio. Euro gesenkt werden.

Kosten pro Hafttag in Baden-Württemberg

Rechnet man diese **Kosten** auf jeden **Hafttag** um, so ergeben sich 62 Euro pro Hafttag. Darin sind die Personal- und Sachkosten sowie die Abschreibungen und Erlöse anteilmäßig enthalten.

Diese Zahlen legen nahe, den wirtschaftlichen Aufwand des modernen Strafvollzuges zu analysieren, zu kontrollieren und zu minimieren. Wenn Kosten steigen und weniger Geld Verfügung steht, sinkt die Qualität des Strafvollzuges. Ein guter Überblick über die Kosten und ein wirtschaftlicher Umgang mit dem Geld sind daher wichtige Beiträge zur **Qualitätssicherung** des modernen Strafvollzuges.

Der moderne Strafvollzug

Dabei darf nicht übersehen werden, dass in den **Gefängnissen** wertvolle **Dienstleistungen** erbracht werden: Schutz der Allgemeinheit, innere Sicherheit für das Land und Lebensqualität für die **Bürgerinnen und Bürger**. Man kann sie

als **Kunden des Strafvollzuges** bezeichnen. Sie geben über Steuern das Geld für den Strafvollzug und nutzen die Dienstleistungen des Strafvollzuges.

Von dort ist es nicht weit zur Auffassung, dass die **Gefängnisse Unternehmen** sind. Sie sollten nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden.

Zur betriebswirtschaftlichen Sicht gehört die Entscheidung, ob eine Aufgabe vom Staat übernommen wird oder ob **Privatisierung** in Betracht kommt. Im Kernbereich ist der Justizvollzug hoheitlich ausgestaltet, weil er in die Grundrechte der Gefangenen eingreift. Daher sind der Privatisierung Grenzen gesetzt. Die vollständige Privatisierung eines Gefängnisses für den Erwachsenenvollzug ist daher in Deutschland nicht möglich. Eher möglich ist eine **Teilprivatisierung** bzw. die Vergabe von Leistungen an externe Träger. **Beispiele** hierfür sind:

- Behandlung von kranken Gefangenen durch frei praktizierende Ärzte;
- Psychotherapie von Gefangenen durch externe Psychotherapeuten;
- Soziale Hilfe für Gefangene und Angehörige, insbesondere Nachsorge durch nichtstaatliche Träger (NGOs),
- Unterricht bei Gefangenen durch Lehrer aus Schulen draußen;
- Versorgung der Gefangenen durch private Unternehmen;
- Beschäftigung der Gefangenen in privaten Betrieben innerhalb des Vollzuges (Unternehmerbetriebe) oder im Wege des Freigangs;
- Unterstützung des Vollzugsdienstes durch private Wachdienste.

Anforderungen an die öffentliche Verwaltung

An die öffentliche Verwaltung - auch an den Strafvollzug - werden hohe Ansprüche gestellt. Sie soll **leistungsfähig, kostengünstig und bürgerorientiert** sein. Die dafür erforderliche Modernisierung von Strukturen, Arbeitsabläufen und Denkmustern gelingt jedoch nicht von heute auf morgen.

Im Einzelnen geht es um:

- **Rückführung der Staatsquote**, denn die Verwaltung kann nicht immer noch weitere kostenintensive Aufgaben übernehmen.
- **Aufdeckung von Rationalisierungsreserven**, denn die Verwaltung muss ihre Leistungskraft mit technischer Unterstützung und vereinfachten Arbeitsabläufen bündeln.

- Eine **höhere Wirtschaftlichkeit**, denn transparente Kosten werden dazu führen, dass unrentable Verwaltungsabläufe neu bedacht werden. Einspar- und Verbesserungsvorschläge der Bediensteten bekommen mehr Gewicht.
- **Gewinnung von politischen Spielräumen**, denn der Strafvollzug hat die Aufgabe, der Regierung und dem Parlament Freiräume für politische Entscheidungen zu schaffen.
- **Größeres Gemeinwohl und Bürgernutzen**, denn der Strafvollzug versteht sich als Serviceleister für die Bürgerinnen und Bürger. In dieser Funktion muss er zum Wohl der Gesellschaft auf finanzielle Fehlentwicklungen hinweisen.
- **Weiter wachsende Standortqualität**, denn jedes Land möchte attraktiv werden bzw. bleiben - für die Einwohner und für die Wirtschaft. Hierzu zählt ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuergeldern.

Neue Steuerung im Strafvollzug

Wenn der Strafvollzug ein Unternehmen ist, sollten **Methoden der Unternehmensführung** eingesetzt werden.

Durch neue Steuerungsinstrumente der Unternehmensführung wird erreicht:

- **Eigenverantwortung:** Eigenverantwortliches Arbeiten stärkt das Selbstwertgefühl.
- **Kostentransparenz:** Transparente Kosten schärfen den Blick für unnötige Ausgaben. Vorschläge zur Reduzierung von Ausgaben und Erhöhung von Einnahmen gewinnen an Bedeutung. Sie sollten belohnt werden.
- **Neue und spannende Tätigkeitsfelder:** Wissen ist Trumpf.
- **Verbrauch von Ressourcen wird erfasst und bewertet:** Dadurch lässt sich erkennen, welche Auswirkungen politische Entscheidungen später haben.
- **Behördenübergreifende Planung und Steuerung:** Dies sichert Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit zwischen Gefängnissen. Zudem können Daten und Informationen leichter ausgetauscht werden. Das schafft Übersicht und spart Arbeit.
- **Fundierte Daten als Entscheidungsgrundlage:** Die neuen Steuerungsinstrumente liefern aktuelle Daten, die der Strafvollzug, die Regierung und das Parlament als Grundlage für Entscheidungen dienen. Sie geben Führungs-

kräften und Entscheidungsträgern zusätzliche Sicherheit. Das führt zu Qualitätssteigerung und Zeitersparnis.

- **Höhere Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit:** Eine kostenbewusste Landesverwaltung geht verantwortungsvoll mit Steuergeldern um. Davon profitieren alle.

Reform des Strafvollzuges

Eine Reform des Strafvollzuges unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann auf folgenden Säulen aufgebaut werden

- **Aufgabenkritik:** Alle Leistungen, die der Strafvollzug heute erbringt, werden hinterfragt: Welche Aufgaben muss der Strafvollzug wirklich erfüllen und welche können aus der staatlichen Verantwortung herausgenommen werden?
- **Privatisierung:** Leistungen, die der Strafvollzug nur teuer erbringen kann, sollen an die Privatwirtschaft vergeben werden.
- **Einrichtung von Landesbetrieben:** Landesbetriebe können ebenfalls staatliche Aufgaben übernehmen. Sie betreiben diese marktnah und erzielen dabei Einnahmen.
- **Neuordnung von Behörden und Verschlinkung der Verwaltung:** Alle Strafanstalten werden ständig auf ihre Effektivität hin überprüft. Bei Bedarf werden sie neu strukturiert.
- **Verfahrensbeschleunigung und Deregulierung:** Vorgänge sollen im Strafvollzug schneller erledigt werden können. Beispiele hierzu sind Gesetze zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren sowie zur Entlastung.
- **Personalmanagement und Qualitätsverbesserung:** Damit die Bediensteten dem Strafvollzug mit ihrem Fachwissen lang erhalten bleiben, müssen sie verstärkt weitergebildet werden. Darüber hinaus können Zielvereinbarungen dazu beitragen, dass qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Arbeit besser motiviert erledigen.
- **Verwaltungsökonomie:** Mehr denn je muss heute auch der Strafvollzug wirtschaftlich handeln. Die Erledigung der vielfältigen Aufgaben muss daher auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Die flächendeckende Einführung der neuen Steuerungsinstrumente ist ein Sprung in einen neuen Strafvollzug. Mit ihrer Einführung wird sich ein Wandel vollziehen, bei der zwei Faktoren im Vordergrund stehen:

- **die Konzepte und die betriebswirtschaftlichen Instrumentarien** sowie
- **die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Herzstück des Strafvollzugs.**

Ziele im Strafvollzug

Eine Reform des Strafvollzugs unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten setzt voraus, dass man seine Ziele festlegt. Man kann strategische und operative Ziele unterscheiden.

Strategische Ziele sind:

- Resozialisierung/Erziehung erreichen;
- die Allgemeinheit schützen;
- den humanen Strafvollzug ausbauen;
- den Strafvollzug modernisieren;
- Korruption vermeiden;
- Mittel nicht verschwenden.

Operative Ziele

- Leistungen und Maßnahmen beschreiben;
- Kennziffern und Indikatoren festlegen.

Ziele beim Controlling

Beim Controlling geht es um **Führung durch Ziele und Kennzahlen**. So hat eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern des Justizministeriums und Anstaltsleitern für Baden-Württemberg für die nächsten Jahre eine Reihe von Zielen bestimmt, die überall wichtig sind:

- Das Behandlungsangebot gezielt ausweiten und differenzieren;
- Den Belegungsdruck reduzieren;
- Die Unterbringung der Gefangenen verbessern;
- Gefangene differenzierter unterbringen;
- Die Bausubstanz der Gefängnisse verbessern;
- Die Sicherheit gezielt optimieren;
- Die Subkultur zurückdrängen;
- Ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen;

- Die dezentrale Verantwortung konsequent ausgestalten und umsetzen;
- Die Kosten transparent machen;
- Das Kostenbewusstsein schärfen;
- Die Auftragslage im Arbeitswesen erhöhen;
- Die Rendite des Arbeitswesens steigern;
- Die Zusammenarbeit mit externen Betreuungseinrichtungen verbessern;
- Die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern und Behörden intensivieren;
- Die Führungskompetenz und Führungskultur stärken;
- Die Öffentlichkeit professioneller informieren.

Die einzelnen Steuerungsinstrumente

Die neuen Steuerungsinstrumente sind Mittel zum Zweck, d.h. Instrumente, um eine neue Verwaltungskultur zum Leben zu erwecken. Die moderne Strafvollzugskultur wird sich künftig verstärkt durch betriebswirtschaftliche Elemente leiten lassen. Die neuen Steuerungsinstrumente setzen sich im Wesentlichen aus folgenden **Elementen** zusammen:

- Ein System für das Haushaltsmanagement;
- Die Dezentrale Budgetierung;
- Die Kosten- und Leistungsrechnung;
- Die Bildung von Produkten (z. B. Sicherheit als Produkt);
- Das Controlling;
- Ein System zur Information der Führungskräfte.

Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente bedeutet zunächst **Veränderung, Umstellung und Neuorientierung**, birgt aber auch **Chancen**. Vor allem für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denn im Laufe des Reformprojekts werden viele Verwaltungszöpfe abgeschnitten und zeitgemäße Managementmethoden Einzug halten. Zudem werden moderne Arbeitsmethoden die Arbeit künftig leichter machen.

Die Vorteile sind nicht zum Nulltarif zu haben. Vor allem in der Anfangsphase kann es zu **Mehrarbeit** kommen. Doch dies wird sich lohnen, wenn man sich eingesteht, dass grundlegende Reformen notwendig sind, den Mut zur Veränderung aufbringt und Verunsicherung als normal und vorübergehend ansieht, Abschied nimmt von vertrauten aber ineffektiven Arbeitsmethoden, das unbekannte

Neue als Chance erkennt und verdeutlicht, dass man erst Technik, Arbeitszeit und Wissen investieren muss, um später davon profitieren zu können.

Steuerungsanlässe

Führen und Steuern sind **ständige Aufgaben**.

Besondere Steuerungsanlässe kommen hinzu, wenn sich die Rahmenbedingungen des Strafvollzuges ändern, z.B. bei Änderungen auf dem Arbeitsmarkt. Oder wenn vorgegebene Ziele durch die Kriminalpolitik verschärft werden, z .B. bei höheren Sicherheitsanforderungen. Ein weiterer Steuerungsanlass sind begrenzte Ressourcen, z.B. wenn weniger Geld oder Personal zur Verfügung steht.

Dabei bringen die neuen Steuerungsinstrumente aber auch Vorteile. Solange die Soll-Werte eingehalten werden, kann alles ohne weiteres laufen. Erst wenn die Sollwerte nicht mehr akzeptabel überschritten werden, muss nachgesteuert werden.

Kosten, Leistungen und Produkte

Für die Ziele müssen konkrete **Maßzahlen** definiert werden. Zum Beispiel für das Ziel "Ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen" die Maßzahlen Beschäftigungsquote, durchschnittlicher Stundenlohn eines Gefangenen, Anzahl der Gefangenen, die außerhalb des Gefängnisses mit Tariflohn arbeiten, und die Anzahl der Gefangenen mit angemessener Beschäftigung.

An den Maßzahlen müssen sich die Gefängnisse, die Anstaltsleiter und ihre Mitarbeiter messen lassen. Umgekehrt werden sie die Aufsichtsbehörden drängen, die notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen zu erhalten. Über Ziele und Messgrößen kann man die **Wirksamkeit (Effektivität)** und die **Wirtschaftlichkeit (Effizienz)** des Strafvollzuges steigern.

Den wichtigsten Erfolgsfaktor bilden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Und zwar nicht als kleines Rädchen im Getriebe, sondern als Menschen mit wertvoller Erfahrung. Sie werden die neue Verwaltungskultur leben. Künftig wird nicht nur die Erledigung der Aufgaben - also das "Was" ("Tun wir die richtigen Dinge?") - wichtig sein. Vielmehr werden sich die Strafvollzugsbediensteten verstärkt auch der Art und Weise der Aufgabenerfüllung - also dem

"Wie" ("Tun wir die Dinge richtig?") - verschreiben. Durch die Steigerung des Kosten- und Verantwortungsbewusstseins wird eine optimierte, aufgabenbezogene Kundenorientierung entstehen. Die neuen Steuerungsinstrumente werden den Strafvollzugsbediensteten den Wert ihrer eigenen Leistung vor Augen führen. Daraus wird sich auch eine Stärkung ihres Selbstwertgefühls, ihrer Motivation und ihrer Leistungsbereitschaft ableiten.

Führungskräfte, insbesondere Anstaltsleiter, werden ein besseres Verständnis für wirtschaftliches Handeln entwickeln. Der **Regierung** können die neuen Steuerungsinstrumente Hilfe sein, um der Verwaltung konkretere Oberziele zu setzen und deren zielgerichtete Umsetzung hinterfragen zu können. Die **Abgeordneten** können mit den Daten realistische und notwendige Vorgaben für die Exekutive formulieren.