

Neustrukturierung der Arbeitsverwaltungen in den Justizvollzugsanstalten des Landes Rheinland-Pfalz

Ein Bericht zu einem studienbegleitenden Forschungsprojekt im Bereich Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Budgetierung, durchgeführt vom Institut für angewandtes Management in der Sozialwirtschaft – IFAMS

Prof. Dr. Hans-Christoph Reiss, Sandra Weiß



| Prof. Dr. Hans-Christoph Reiss |
wissenschaftlicher Leiter des IFAMS
und Gesamtprojektleiter



| Sandra Weiß |
studiert seit dem SS 2003 Betriebs-
wirtschaftslehre im Studienschwer-
punkt Management für soziale Ein-
richtungen an der Fachhochschule
Mainz.

Rheinland-Pfalz verfügt über 11 Haftanstalten mit insgesamt 3.796 Haftplätzen. Mit einer Belegung von 4.029 Strafgefangenen sind die Anstalten zu rund 106 % ausgelastet. Die Einnahmen der Arbeitsverwaltungen lagen im Jahr 2003 bei 8.935.873 Euro, der auszuweisende Überschuss betrug ca. 2,3 Mio. € (ohne direkte Personalkosten und Arbeitslosenversicherungen der Strafgefangenen). Werden die arbeitsverwaltungsspezifischen Einnahmen um die Ausgaben bereinigt, beträgt der Jahresfehlbetrag nahezu -510.000 €. Dabei können aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung nicht alle Personalkosten berücksichtigt werden. Insgesamt wirtschaftete der Justizvollzug mit einem Budget von 88.019.423 € (2003).

Projektauftrag

Auftraggeber war das Justizministerium des Landes Rheinland-Pfalz. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens und des Haushaltens im Zuge der Anwendung dezentraler Ressourcenverantwortungen mit den „Neuen Steuerungsmodellen“ sowie den unternehmerisch ausgerichteten Zielen der Arbeitsverwaltungen der Justizvollzugsanstalten, sah das Justizministerium eine Neustrukturierung der Arbeitsverwaltungen vor: Die Arbeitsverwaltungen der Justizvollzugsanstalten in Rheinland-Pfalz sind als selbständige Wirtschaftseinheiten zu budgetieren. Kernbestandteil eines solchen Budgetierungssystems muss eine mit den – bislang – kameralen Grunddaten konforme Kosten- und Leistungsrechnung sein. Der Zeitraum des Projektvorhabens wurde für die Jahre 2004 bis einschließlich Mitte 2006 festgesetzt.

Ausgangssituation

Justizvollzugsanstalten sind Landesoberbehörden. Sie sind in Dezernaten organisiert, die ihrerseits Aufgaben in der Form von Wirtschaftsverwaltungen für die Eigenverwaltung des Betriebs und in der Form von Arbeitsverwaltungen für den Bereich der Beschäftigung der einsitzenden Strafgefangenen wahrnehmen. Als Abteilungen der Justizvollzugsanstalten werden den Arbeitsverwaltungen die notwendigen finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt über die Anstaltsleitungen zugewiesen. Die Zuteilung der finanziellen Mittel, ihre interne Steuerung und die Rechenschaftslegung sind durch die Kameralistik bestimmt. Die Titelstruktur sowie die Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung sind vorgegebene Systeme des Haushaltsrechts und werden derzeit auch zur internen Steuerung der Arbeitsverwaltungen verwendet. Eine Kostenzuordnung, z. B. auf Kosten verursachende Betriebsbereiche oder Produkte der Arbeitsverwaltungen und damit ihre Steuerung im betriebswirtschaftlichen Sinne, ist durch die Kameralistik nicht gegeben.

Zielsetzung

Ziel des Projekts war die Entwicklung, Gestaltung und Einführung eines betriebswirtschaftlichen Managementsystems für den Bereich der Arbeitsverwaltungen. Ein System, das basierend auf einer doppelten Buchführung dauerhaft in der Lage ist, Erfolgsorientierung und Zielerreichung gemäß entwickelter Zielstrukturen kostenrechnerisch umzusetzen. Hierzu wurden zwei von insgesamt zehn Justizvollzugsanstalten (JVA Diez und JVA Wittlich) in Rheinland-Pfalz ausgewählt und betrachtet, an denen der Gesamtprozess exemplarisch vollzogen wurde.



JVA Diez



JVA Wittlich

Die spezifischen Strukturen zweier weiterer Justizvollzugsanstalten (Koblenz und Zweibrücken) wurden mit integriert. Somit konnte gewährleistet werden, dass das gesamte Leistungsspektrum der Arbeitsverwaltungen aller rheinland-pfälzischen Justizvollzugsanstalten in das Projekt eingebunden war.

Die Abteilung Arbeitsverwaltung innerhalb der Justizvollzugsanstalt (JVA)

Innerhalb der JVA sind verschiedene Verwaltungsbereiche zu unterscheiden, einer dieser Bereiche ist die Arbeitsverwaltung.

Die Arbeitsverwaltung ist für die Beschäftigung der Gefangenen zuständig. Sie stellt die dafür notwendige räumliche, technische und personelle Struktur zur Verfügung. Die Arbeitsmöglichkeiten umfassen verschiedene handwerkliche Bereiche (Schlosserei, Schreinerei, Gärtnerei etc.) und Ausbildungsangebote. Neben Werkstätten die mit eigenen Betriebsmitteln arbeiten (so genannte Eigenbetriebe) können auch Fremdfirmen (so genannte Unternehmerbetriebe) Räumlichkeiten der Arbeitsverwaltung anmieten, Produktionsstätten einrichten und die Inhaftierten als Arbeitskräfte einstellen.



Schlosserei JVA Diez



Gärtnerei JVA Diez



Schreinerei JVA Wittlich

Projektphasen

Das Projekt wurde in vier aufeinander aufbauende Phasen gegliedert. Sie beschreiben inhaltlich wesentliche Eckpunkte des Projekts und dienen als Basis für die Planung der zeitlichen Organisation und der detaillierten Arbeitsschritte des Projektes.

Phase I hatte das Ziel, ein einheitliches, übertragbares Verfahren für die Überführung kameraler Daten in eine Kostenrechnung festzulegen. Hierzu mussten Rechenzwecke eines Kosten- und Leistungssystems definiert werden. Außerdem wurde eine (vorläufige) Kostenartenstruktur entwickelt und eine einheitliche und übertragbare Kostenstellenstruktur erstellt.

In **Phase II** wurde eine wirtschaftlich und organisatorisch sinnvolle Struktur der Kostenstellen gebildet, um eine Abbildung der Leistungsbeziehungen zwischen den Kostenstellen mittels der Betriebsabrechnungsbögen (BAB) zu gewährleisten. Weiterhin fand eine Anpassung des Kostenartenplans statt und es wurde damit begonnen, ein Pflichtenheft konzeptionell zu erstellen. Die Fertigstellung erfolgte Projekt begleitend in der vierten Phase. Schließlich kam es noch zu einer Einführung von Kostenplätzen in geeignete Kostenstellen.

Zielsetzung von **Phase III** war der Abschluss der Kostenstellenrechnung, die Aufnahme der Kostenplätze in die Betriebsabrechnungsbögen und die Ausarbeitung und Erstellung der Kostenträgerrechnung.

In **Phase IV** schließlich erfolgte die Erarbeitung eines Berichtswesens, das zur unterjährigen Budgetkontrolle und -steuerung dient. Die Möglichkeit, das Gesamtkonzept der Kostenrechnung jederzeit erweitern bzw. anpassen zu können, wurde während aller Phasen aufrechterhalten, so dass dieses auf andere Arbeitsverwaltungen und Bereiche des Justizvollzugs in Rheinland-Pfalz übertragbar ist.

Eine Lenkungsgruppe begleitete den gesamten Projektverlauf. Diese bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Modelleinrichtungen des Landes und des Ministeriums. Sie hatten die Aufgabe, Impulse und Anregungen für die fachliche und inhaltliche Konzeption zu entwickeln und organisationsspezifische Problemlösungen zu erarbeiten. Der Lenkungsgruppe wurde von der Forschungsgruppe des IFAMS, drei- bis viermal jährlich ausführlich Bericht erstattet.

Studentisches Forschungsprojekt

Wie alle IFAMS-Projekte wurde auch dieses in erster Linie von Studierenden des Fachbereichs III bearbeitet. Es sollte die Kompetenzen der Studierenden auf den Gebieten der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings, sowie der Budgetierung fördern. Hervorzuheben war die Praxisnähe des Projekts, die den Studierenden Einblicke in den Bereich der Unternehmensberatung bot. Bei der Bearbeitung des Projekts wurden vor allem die konzeptionellen Fähigkeiten geschult.

Die Aktivitäten reichten vom Strukturaufbau, der Klärung und Beschreibung der Funktionsweise, dem Transfer von Informationen bis hin zu einer Konzepterarbeitung. Schließlich wurde Mitte 2006 ein Abschlussbericht mit den gesamten Ergebnissen des Modellprojekts vorgestellt. Insbesondere die Verknüpfung des geplanten internen Rechnungswesens mit den kameralen Strukturen stellte Neuland für uns Studierende dar. Hierzu war es zwangsläufig erforderlich, sich projektspezifisch in das Haushaltsrecht sowie in Gesetze, die den Justizvollzug betreffen, einzuarbeiten. Da alle Konzepte, so auch die zur Kostenstellen- und Budgetierungsstruktur, auf **alle** Arbeitsverwaltungen des Landes Rheinland-Pfalz übertragbar sein müssen, wurden hierbei auch Reorganisationsprozesse betrachtet.

Als Mitglied der Projektgruppe konnte man durch die Arbeit an dem Projekt verschiedenste Erfahrungen sammeln und Einblicke erhalten. Sie reichten von der Vertiefung und Anwendung der theoretischen Grundlagen des Studiums, der Entwicklung eines strukturierten Vorgehens, der Erarbeitung einer präzisen Dokumentation bis hin zu dem Führen einer professionellen Kommunikation mit den „Geschäftspartnern“ im Ministerium und den Vollzugsanstalten.

Beeindruckend waren für uns Studierende die Ansprüche an das erforderliche Selbst- und Zeitmanagement. Das Richtige und Wichtige zur rechten Zeit in Erfahrung zu bringen, zu organisieren, zu erarbeiten und zu kommunizieren, ohne Studium und Privatleben zu vernachlässigen, waren jene Fähigkeiten, die später von uns in allen Arbeitsbereichen gefordert werden und den eigenen Erfahrungshorizont bereits jetzt positiv bereicherten. Es war schön zu sehen, wie ein Team entstand und wuchs. Wir ProjektmitarbeiterInnen lernten zu kommunizieren, Wissen und Informationen auszutauschen, Ideen zu entwickeln und sich gut zu verstehen, auch wenn es manchmal turbulent zugeht. ■