

## Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

### **Haushaltsplan 2011/2012 Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzuges: Aufhebung der Sperre gemäß § 36 LHO sowie Änderung der Haushaltsplanung 2012**

A.

#### **Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzuges**

##### **1. Ausgangssituation**

Die Gefangenenzahlen entwickeln sich seit fast zehn Jahren konstant rückläufig und haben seit dem Jahr 2003 signifikant abgenommen. Vor diesem Hintergrund hat der Senat in seinem Arbeitsprogramm für die 20. Legislaturperiode vom 10. Mai 2011 zur Neustrukturierung des Justizvollzuges entschieden, dass der Rückgang der Gefangenenzahlen seinen Niederschlag im Abbau von teuren Haftplätzen finden muss. Zu diesem Zweck ist der Justizvollzug neu zu strukturieren. Im Zuge der Neustrukturierung sollen überzählige Haftplätze abgebaut und der offene Vollzug weiterentwickelt und gestärkt werden. Hierzu sollten – unter Wahrung einer Balance von vollzugsfachlichen Anforderungen und finanzieller Machbarkeit – alle denkbaren Standort- und Konzept-Alternativen einbezogen und überprüft werden.

Die zuständige Behörde hatte dabei Überlegungen zur Umstrukturierung des Hamburger Justizvollzuges aus der 19. Legislaturperiode zu berücksichtigen, die seinerzeit in dem Vorschlag mündeten, die Justizvollzugsanstalt (JVA) Glasmoor zu schließen und den offenen Vollzug in die JVA Fuhlsbüttel zu verlagern (Drucksache 19/4556). Aus Kostengründen und aus fachlichen

Erwägungen verfolgt die zuständige Behörde diesen Vorschlag nicht weiter:

Eine Machbarkeitsstudie, die seit Ende 2010 vorliegt, beziffert die Kosten auf bis zu 51 Mio. Euro. Die seinerzeit vorgestellte Planung berücksichtigte investitionsseitig nur den Umbau des Hafthauses der ehemaligen Anstalt am Suhrenkamp (Haus I) und veranschlagte ihn mit 30 Mio. Euro. Der Ausbau der Infrastruktur für eine Anstalt des offenen Vollzuges am Standort Fuhlsbüttel hätte voraussichtlich mit weiteren 21 Mio. Euro zu Buche geschlagen. Der Standort Fuhlsbüttel wird inzwischen auch aus fachlichen Gründen für ungeeignet gehalten. Trotz der relativ günstigen Anbindung an die Innenstadt führt die unmittelbare Nachbarschaft zu zwei hochgesicherten Anstalten des geschlossenen Vollzuges (JVA Fuhlsbüttel und Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg) zu beiderseitigen Nachteilen. Der offene Vollzug müsste übersichert werden, um die Sicherheitsstandards der geschlossenen Anstalten nicht zu beeinträchtigen. Die Akzeptanz für eine offene Anstalt mit bis zu 300 Haftplätzen inmitten eines Wohngebiets ist gering, die Grenzen der Zumutbarkeit für die Nachbarschaft wären möglicherweise überschritten. In den engen Grenzen des Denkmalschutzes wäre das Haus I der JVA Fuhlsbüttel bei allen Bemühungen um eine bauliche Modernisierung ein klassischer Gefängnis-

bau des 19. Jahrhunderts geblieben und hätte keinen Rahmen für den modernen offenen Vollzug des 21. Jahrhunderts bieten können.

### 1.1 Prüfung von Standortalternativen

Auch weitere Standortprüfungen führten nicht zu fachlich tragbaren und wirtschaftlich vertretbaren Ergebnissen:

Die Schließung der JVA Glasmoor und eine Verlagerung des offenen Vollzuges in die JVA Billwerder hätte auch dort den Investitionsrahmen deutlich überschritten und wegen der engen Verbindung von offenem und geschlossenem Vollzug zu vollzuglichen Unverträglichkeiten geführt, die nur unter Inkaufnahme von erheblichen Belastungen für beide Bereiche hätten vermieden werden können.

Eine Schließung und Verlagerung der Untersuchungshaftanstalt hätte den bewährten und in Deutschland in dieser Form einmaligen Funktionszusammenhang von Strafjustiz und Untersuchungshaft zerstört. Die Standortsuche für einen Ersatzbau mit bis zu 500 Haftplätzen der höchsten Sicherheitsstufe wäre schwierig bis aussichtslos. Bei (Neubau-) Kosten von bis zu 200 Tsd. Euro je Haftplatz wäre eine Gesamtinvestition im dreistelligen Millionenbereich angefallen.

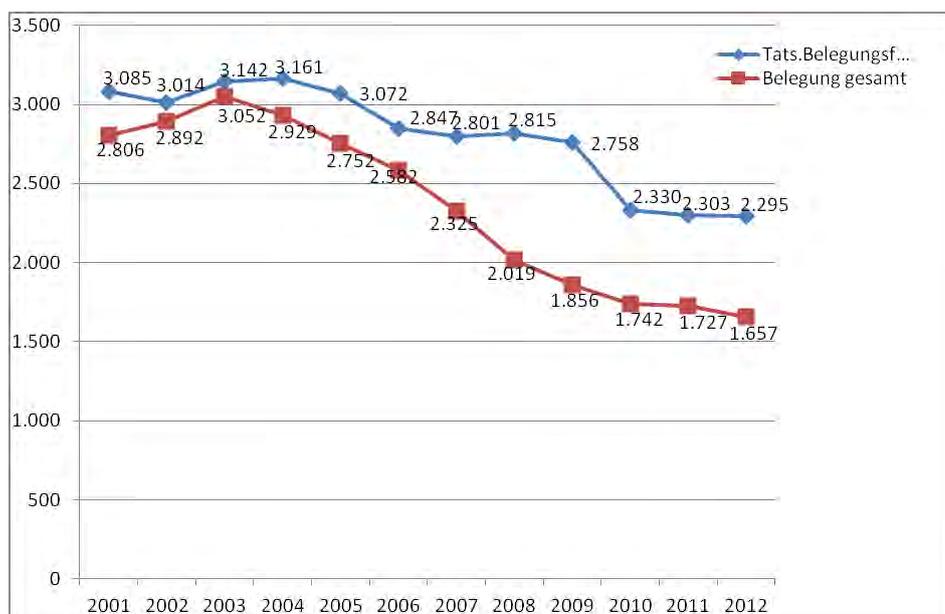
Die wiederholt diskutierte Aufgabe aller Fuhlsbütteler Anstalten scheidet aus mehreren Gründen. Ein Ersatzbau mit bis zu 500 Haftplätzen der höchsten Sicherheitsstufe für den Vollzug lang-

jähriger Freiheitsstrafen, der Sicherungsverwahrung und der Sozialtherapie würde bei (Neubau-) Kosten von 200 Tsd. Euro je Haftplatz ebenfalls Investitionen im dreistelligen Millionenbereich nach sich ziehen. Zudem würde das vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011, 2 BvR 2365/09) geforderte und am Standort Fuhlsbüttel räumlich und organisatorisch sichergestellte Zusammenspiel von Strafvollzug, Sozialtherapie und Sicherungsverwahrung zerschlagen. Allein in den letzten sechs Jahren wurden am Standort Fuhlsbüttel Investitionen im Umfang von 25 Mio. Euro getätigt, die bei einer Aufgabe der Anstalten verloren wären. Die Suche nach einem Ersatzstandort wäre ebenso aussichtslos wie bei einer Verlagerung der Untersuchungshaftanstalt. Eine Erweiterung der JVA Billwerder zur Aufnahme der Gefangenen aus Fuhlsbüttel würde dort zu einer kritischen Betriebsgröße führen.

### 1.2 Entwicklung der Gefangenenzahlen

Jede Entscheidung über eine Neustrukturierung des Justizvollzugs muss die zukünftige Entwicklung der Gefangenenzahlen im Sinne einer möglichst verlässlichen Prognose in den Blick nehmen.

Die Gefangenenzahlen entwickeln sich seit fast zehn Jahren konstant rückläufig, haben seit dem Jahr 2003 signifikant abgenommen und bewegen sich seit einigen Jahren im Verhältnis zur tatsächlichen Belegungsfähigkeit<sup>1)</sup> auf nahezu konstant niedrigem Niveau.



<sup>1)</sup> Unter Belegungsfähigkeit ist die Summe der festgelegten Haftplätze im gesamten Justizvollzug zu verstehen. Der Begriff „Tatsächliche Belegungsfähigkeit“ bezeichnet die Belegungsfähigkeit abzüglich der Haftplätze, die sich im Umbau befinden oder aus anderen Gründen gesperrt sind.

Diese Entwicklung bestätigen die Ergebnisse einer Untersuchung der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) aus dem Dezember 2008 und einer Folgestudie aus dem Jahr 2011:

„Bei fast allen (Zahlen-) Reihen ist dieses Trendwachstum zwar auch momentan noch negativ, aber die negative Trendrate hat sich verringert. D.h., der seit 2002/2003 feststellbare deutliche Rückgang der Teilpopulationen hat sich abgeschwächt. Eine kontinuierliche Fortsetzung dieser Abschwächung würde über kurz oder lang wieder zu einem absoluten Anstieg der Anwesenden im Hamburger Strafvollzug führen.“

Vor dem Hintergrund dieser Forschungsergebnisse geht die zuständige Behörde in den kommenden Jahren von einer durchschnittlichen Belegung der Hamburger Justizvollzugsanstalten mit 1.900 Gefangenen aus. Zusätzlich ist eine sogenannte Dispositionsreserve in Höhe von 10 % vorzuhalten, um auf kurzfristige Schwankungen der Belegungszahlen reagieren zu können und in der Arbeit mit den Gefangenen eine angemessene Binnendifferenzierung – zum Beispiel durch

Verlegung zwischen den verschiedenen Abteilungen – zu ermöglichen.

### 1.3 Entwicklung der Haftplatzkapazität in den vergangenen Jahren

Im Hinblick auf die seit 2003 rückläufigen Gefangenzahlen konnte die tatsächliche Belegungsfähigkeit aller Hamburger Vollzugsanstalten bisher von seinerzeit ca. 3.200 auf aktuell 2.295 Haftplätze abgesenkt werden. Neben zahlreichen Umstrukturierungsmaßnahmen (unter anderem Verlagerung des sog. Frauenhauses in der Untersuchungshaftanstalt und der Vergrößerung von Hafträumen für Sicherungsverwahrte in der JVA Fuhlsbüttel) und kleineren Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen (unter anderem Auflösung der Saalbelegung in der Untersuchungshaftanstalt bzw. deren Reduzierung in der JVA Glasmoor) trug insbesondere die Schließung des Hauses I der JVA Fuhlsbüttel zum Haftplatzabbau bei.

Das Verhältnis freier Haftplätze zur Belegungsfähigkeit stellt sich im Juni 2012 wie folgt dar:

		freie Plätze	tatsächliche Belegungsfähigkeit
<b>Jugendstrafvollzug</b> (JVA Hahnöfersand)	offen	10	18
	geschlossen	39	107
<b>Strafvollzug erwachsene Männer <sup>*)</sup></b> (JVAen Glasmoor, Billwerder, Fuhlsbüttel, Sozialtherapeutische Anstalt)	offen	0	190
	geschlossen	264	1.208
<b>Frauenstrafvollzug</b> (JVAen Hahnöfersand, Glasmoor)	offen	2	19
	geschlossen	54	95
<b>Jugendarrestvollzug</b> (JVA Hahnöfersand, Teilanstalt)		3	20
<b>Abschiebungshaftvollzug</b> (JVA Billwerder)		25	35
<b>Untersuchungshaftvollzug <sup>**)</sup></b> (Untersuchungshaftanstalt, JVA Hahnöfersand)	Frauen	32	51
	Männer	75	459
	Jugendliche	60	93
<b>Gesamt</b>		564	2.295

<sup>\*)</sup> ohne Abschiebungshaft

<sup>\*\*)</sup> inklusive Haftarten wie Strafarrest, Durchgangshaft, Polizeihaft, etc. sowie Zentralkrankenhaus (ZKH)

### 1.4 Entscheidung zur Neustrukturierung

Nach der Standortüberprüfung und angesichts der Belegungssituation hat die zuständige Behörde im Oktober 2011 entschieden, konkrete Planungen zu erstellen für

- eine Verlagerung und Konzentration des Frauenvollzugs in die/der JVA Billwerder (Ziffer 2) und
- eine Weiterentwicklung und Modernisierung der JVA Glasmoor (Ziffer 3).

Eine behördeninterne Projektgruppe hat die Auswirkung der Maßnahmen auf die jeweiligen Bereiche geprüft. Unter Beteiligung externer Architektur- und Ingenieurbüros wurden Vorschläge für die praktische Umsetzung entwickelt und die Kosten ermittelt. Die Umbaukosten für die Verlagerung und Konzentration des Frauenvollzuges betragen hiernach rund 3 Mio. Euro, die Um- und Neubaukosten für die Weiterentwicklung und Modernisierung der JVA Glasmoor betragen rund 17

Mio. Euro. Die Kostenermittlung wird unter Ziffer 5 detailliert dargestellt.

## 2. Verlagerung und Konzentration des Frauenvollzuges in der/die JVA Billwerder

Der bisher in der Teilanstalt der JVA Hahnöfersand vollzogene geschlossene Frauenvollzug soll zukünftig unter Berücksichtigung gesetzlicher Trennungsgebote weiterhin als eigenständige Teilanstalt in die JVA Billwerder integriert werden.

Zudem soll die bisher in der Untersuchungshaftanstalt am Holstenglacis vollzogene Untersuchungshaft für weibliche Gefangene künftig ebenfalls in der JVA Billwerder vollzogen werden.

Aufbauend auf die fachlich bewährten und über viele Jahre in der Praxis erfolgreich erprobten Konzepte des Behandlungsvollzuges der Teilanstalt Hahnöfersand wird der Umzug von Hahnöfersand in die künftige Teilanstalt für Frauen der JVA Billwerder vollzugsfachlich v.a. folgende Vorteile gegenüber dem bisherigen Standort bieten:

Die Pflege ihrer Außenkontakte (Besucher, Rechtsanwälte, Suchtberatung) wird den Frauen am neuen Standort deutlich erleichtert.

Lockerungen, die einer erfolgreichen Entlassungsvorbereitung dienen, werden zukünftig ebenfalls leichter umsetzbar sein. Die Frauen können mit weniger Aufwand die Anstalt (eigenständig) verlassen und zurückkehren.

Der Frauenvollzug kann die bestehende Infrastruktur der JVA Billwerder nutzen. Dies gilt unter anderem für die Ambulanz, das Besuchszentrum, den Anstaltskaufmann, die Sporthalle und den Kirchenraum. Hervorzuheben ist diesem Zusammenhang das verbesserte Arbeits- und Qualifizierungsangebot in der neuen Teilanstalt für Frauen. Die Frauen können künftig von den in der JVA Billwerder vorhandenen Arbeits- und Qualifizierungsmöglichkeiten profitieren, die Arbeitsmöglichkeiten werden erheblich verbessert und es werden neue Qualifizierungsmaßnahmen eigens eingerichtet, siehe dazu 2.2.

Bei der Entscheidung für die Verlagerung der Teilanstalt für Frauen in die JVA Billwerder sind die Herausforderungen, die mit dem rechtlich zulässigen Vollzug von Frauen und Männern auf demselben Anstaltsgelände verbunden sein können, erwogen und berücksichtigt worden. Erfahrungen des Hamburger Vollzuges in der JVA Glasmoor, den ehemaligen Anstalten Altengamme, Vierlande und Moritz-Liepmann-Haus sowie anderer Länder wurden in die Überlegungen einbezogen.

Namentlich erfasst dies die Notwendigkeit, für beide Geschlechter, v.a. aber für die Frauen, hin-

reichende Rückzugsräume zu schaffen. Dies wird durch die baulich getrennte Unterbringung und Anlage der Teilanstalt für Frauen auf dem Gelände der JVA Billwerder erfolgen, siehe dazu unter 2.1.

Auch für die weiblichen Untersuchungshaftgefangenen wird sich die Unterbringungs- und Beschäftigungssituation mit dem Umzug aus der Untersuchungshaftanstalt in die Teilanstalt für Frauen der JVA Billwerder verbessern. Die Mehrzahl der bisher für weibliche Gefangene vorgesehenen Hafträume in der Untersuchungshaftanstalt befindet sich im nicht sanierten B-Flügel der Anstalt am Holstenglacis. Für diese Frauen ist der Umzug nach Billwerder mit einer Verbesserung der Haftbedingungen durch die Unterbringung in modernen Hafträumen verbunden. Zudem wird ein Wechsel in die Strafhaft künftig dadurch erleichtert, dass den Betroffenen bereits die Alltagsabläufe der Anstalt bekannt sind. Eine in der Untersuchungshaft aufgenommene Arbeit kann in der Strafhaft fortgeführt werden. Schließlich werden die weiblichen Untersuchungsgefangenen ebenfalls den neugebauten Freistundenbereich, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Anstalt und die Mutter-Kind-Hafträume nutzen können.

Der Umzug der weiblichen Untersuchungshaftgefangenen wird darüber hinaus eine positive Auswirkung auf die Unterbringungssituation der männlichen Gefangenen in der Untersuchungshaftanstalt haben. Diese werden zukünftig die 20 bisher von den weiblichen Gefangenen zusätzlich zum B-Flügel genutzten Hafträume im sanierten A-Flügel der Untersuchungshaftanstalt nutzen können.

### 2.1 Bauliche Anpassung der JVA Billwerder – Aufbau der Teilanstalt für Frauen

Die weiblichen Gefangenen werden im Haus 3 der JVA Billwerder, also in einem räumlich klar abgetrennten Bereich der Anstalt untergebracht. Die östlich des Hauses gelegene Fläche wird als Freistundenhof gestaltet und ist von männlichen Gefangenen nicht einsehbar.

Das Haus 3 wird für die Unterbringung von Frauen umfassend neu gestaltet. Die zwei vorhandenen Stationen mit 128 Haftplätzen werden zu sieben Stationen mit insgesamt 102 Haftplätzen einschließlich der dazugehörigen Pantrys, Aufenthalts- und Duschräume umgebaut. Es werden eine Mutter-Kind-Station sowie zwei Beobachtungshafträume entstehen.

Die Umwidmung des Hauses 3 macht die Verlagerung der behindertengerechten Hafträume in das benachbarte Haus 1 notwendig.

Der neue Freistundenbereich wird mit einem Kinderspielplatz, Bänken, einer Sitzzecke und einer weiteren Sportanlage ausgestattet.

Eine Zaunanlage stellt die Abgrenzung und den Sichtschutz zum Männervollzug sicher.

Zu Größe und Aufbau des künftigen Hauses 3 wird auf die Planungen verwiesen, die sich aus den Anlagen 3, 4 und 5 ergeben.

## 2.2 Ausbau von Arbeits- und Qualifizierungsmöglichkeiten

In der JVA Billwerder sollen im Bereich der Arbeit und Qualifizierung 70 teilweise in die bereits vorhandenen Betriebe integrierte Plätze für weibliche Gefangene angeboten werden.

- Im Bereich Gastronomie und Hauswirtschaft werden die neun bisher in der Teilanstalt für Frauen auf Hahnöfersand vorgehaltenen Arbeitsplätze auf 18 verdoppelt.
- Neu hinzu kommt die Möglichkeit, in einem Frisörbetrieb mit acht Plätzen zu arbeiten.
- Die Qualifizierung im sog. Lernbüro wird von 16 auf 21 aufgestockt.

Insgesamt werden im Schulungsbereich II der JVA Billwerder ca. 500m<sup>2</sup> ausschließlich den weiblichen Gefangenen zur Verfügung stehen (gegenüber 440m<sup>2</sup> in der JVA Hahnöfersand).

Die gemeinsame Beschäftigung (Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung) von Frauen und Männern findet unter Aufsicht und in den Bereichen statt, in denen es vollzuglich vertretbar ist. Mit dem Umzug nach Billwerder werden auch mehr weibliche Untersuchungshaftgefangene Gelegenheit zur Arbeit erhalten.

Die ausschließliche Nutzung des Schulungsbereichs II für den Frauenvollzug macht Umbaumaßnahmen auch in den vom Männervollzug genutzten Schulungsbereichen erforderlich

Bezüglich der Kosten wird auf Ziffer 5 verwiesen.

## 3. Weiterentwicklung und Modernisierung der JVA Glasmoor

Die JVA Glasmoor verfügt heute über 190 Haftplätze im offenen Männervollzug und 19 Haftplätze im offenen Frauenvollzug. Die Haftplätze im Männervollzug wurden in den vergangenen Jahren grundsätzlich voll ausgelastet. Die Vollauslastung führte immer wieder dazu, dass Gefangene des geschlossenen Vollzuges bis zu sechs Wochen von der Entscheidung über die Verlegung in den offenen Vollzug bis zum Wechsel nach Glasmoor warten mussten. Ende Juni

2012 befanden sich neun Personen auf der Warteliste.

Die angespannte Belegungssituation fördert die bevorzugte Berücksichtigung von Strafgefangenen mit mittleren bis längeren Freiheitsstrafen, da diese während ihres Aufenthaltes in der Anstalt des geschlossenen Vollzuges eher ihre persönliche Zuverlässigkeit unter Beweis stellen können und sich auch selbst für die Verlegung in den offenen Vollzug engagieren. Dies hat zur Folge, dass im Jahr 2011 der Anteil der männlichen Gefangenen im Hamburger Strafvollzug mit Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr im offenen Vollzug bei rund 32 % lag. Bei den Gefangenen mit kürzeren Haftstrafen lag während des gleichen Jahres dieser Anteil bei nur 10 %.

Diese Belegungsstruktur widerspricht dem Ziel, nachteilige Auswirkungen kurzer Freiheitsstrafen möglichst zu verhindern. Indem solche Gefangenen bei entsprechender Eignung zum frühestmöglichen Zeitpunkt ihrer Haft im offenen Vollzug untergebracht werden, kann unter Umständen insbesondere ein Verlust des Arbeitsplatzes vermieden werden. Zudem geht von diesen Gefangenen wegen ihrer regelmäßig geringeren kriminellen Gefährdung in der Regel auch eine geringere Gefährdung der Allgemeinheit aus. Diese Gefangenenengruppe soll deshalb stärker als bisher für Verlegungen in den offenen Vollzug berücksichtigt werden.

Für die Bedarfsermittlung an zusätzlichen Haftplätzen für die Gruppe der Gefangenen mit kürzeren Strafen ist zunächst vergleichsweise die Quote der männlichen Strafgefangenen im offenen Vollzug mit Freiheitsstrafen ab einem Jahr gegenüber den Strafgefangenen im geschlossenen Vollzug von rund 32 % heranzuziehen. Bei Übertragung dieser Quote auf die Gruppe der Strafgefangenen mit kürzeren Strafen ergäbe sich rechnerisch ein zusätzlicher Bedarf von ca. 90 Haftplätzen im offenen Vollzug.

Dieser Bedarf ist allerdings dahingehend zu relativieren, dass ein erheblicher Teil der Gefangenen mit kürzeren Strafen erfahrungsgemäß für die Unterbringung im offenen Vollzug doch ungeeignet ist, weil in dieser Gefangenenengruppe Belastungsmerkmale wie die Abhängigkeit von Suchtmitteln besonders häufig vorliegen. Dies hat zur Folge, dass sich in der Praxis der Anteil der Gefangenen mit kurzen Strafen im offenen Vollzug nicht auf ein vergleichbares Niveau wie bei Gefangenen mit längeren Strafen steigern lassen wird. Darüber hinaus soll die Steigerung der Quote für Gefangene mit kürzeren Freiheitsstrafen nicht zu einem Verdrängungswettbewerb mit Gefangenen mit

längeren Freiheitsstrafen führen. Vielmehr soll die Gruppe der Gefangenen mit kürzeren Freiheitsstrafen kapazitär an die Gruppe der Gefangenen mit längeren Freiheitsstrafen anschließen können.

Es ist deshalb angemessen, die Kapazität des offenen Vollzuges für männliche Gefangene um rund 50% des rechnerisch ermittelten zusätzlichen Haftplatzbedarfs zu erhöhen. Damit wird zugleich die aus behandlerischen Gründen grundsätzlich für sinnvoll erachtete Größe einer Vollzugsanstalt mit einer Belegkapazität von bis zu 250 Haftplätzen eingehalten.

Die Kapazität für weibliche Gefangene im offenen Vollzug ist auf 19 Haftplätze ausgelegt und damit langfristig bedarfsorientiert.

Mit einer entsprechenden Erweiterung der Haftplätze für männliche Gefangene von jetzt 190 auf 231 Haftplätze – zusammen mit den für weibliche Gefangene zur Verfügung stehenden Haftplätzen ergibt sich eine Gesamtkapazität von 250 Haftplätzen – kann der Anteil der männlichen Gefangenen mit kürzeren Haftstrafen im offenen Vollzug mehr als verdoppelt werden. Insgesamt wird der Belegungsdruck für beide in Rede stehenden Gruppen – sowohl für Gefangenen mit langen als auch mit kürzeren Freiheitsstrafen – abnehmen, womit auch eine positive Entwicklung der eingangs erwähnten Warteliste zu prognostizieren ist.

### 3.1 Bauliche Anpassung der Anstalt

Die verfügbaren Haftplätze entsprechen heute nicht dem unter Ziffer 3 dargestellten Bedarf von 250 Haftplätzen und sollen aufgestockt werden. Hierfür ist die Errichtung eines neuen Gebäudes (Haus III) mit 108 Haftplätzen beabsichtigt. Bei der Planung des Neubaus wird an dem Grundsatz der Einzelunterbringung angeknüpft und es werden Gruppenräume und Räume zur Freizeitgestaltung geschaffen.

Die Unterbringung der Gefangenen in Gemeinschaftshafträumen wird zu Gunsten kleinerer und besser ausgestatteter Wohneinheiten aufgegeben. In dem unter Denkmalschutz stehenden Haus I werden aus den Saalgemeinschaften jeweils zwei Doppelhafträume entstehen, denen eine Küchenzeile sowie ein Sanitärbereich vorgelegt sind. Darüber hinaus werden Gruppenräume für die gemeinsame Freizeitgestaltung und Büroräume für das auf der Station tätige Personal eingerichtet.

Die Unterbringung in Doppelhafträumen ist bei gleichzeitiger Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Freizeitgestaltung sowie der neuen

Sanitäreinrichtungen sinnvoll und zumutbar, da es im offenen Vollzug keinen Nachteilschluss gibt und die Gefangenen die daraus resultierende Bewegungsfreiheit im Stationsbereich in vollem Umfang nutzen können. Darüber hinaus bewirken die umfassenden Lockerungen, insbesondere die relativ langen Abwesenheitszeiten der Freigänger, dass die Doppelunterbringung nicht zu Spannungen zwischen den Bewohnern der Doppelhafträume führt. Sie entspricht dem Standard auch anderer in jüngerer Zeit gebauter Anstalten des offenen Vollzuges (z.B. in Berlin).

Neben den baulichen Veränderungen im Unterkunftsbereich sind Sanierungsmaßnahmen im Hafthaus II (Flachdach), der Küche und des Turmes des Hafthauses I, der Umbau des Werkhauses II in einen Schulungs-, Qualifizierungs- und Büchereibereich und die Herrichtung der Außenanlagen (unter anderem Erneuerung der Straße „Am Glasmoor“, für welche die Freie und Hansestadt Hamburg unterhaltungspflichtig ist) geplant.

Die Umbau-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen müssen die Belange des Denkmalschutzes berücksichtigen. Das Hafthaus I, das Werkhaus II und einige Nebengebäude stehen unter Denkmalschutz. Das neu zu errichtende Hafthaus III ist nach Höhe und Bauart in das denkmalgeschützte Ensemble zu integrieren.

Zu Größe und Aufbau der künftigen JVA Glasmoor wird auf die Anlage 6 verwiesen.

### 3.2 Weiterentwicklung des Konzepts für den offenen Vollzug

Die Sicherung bestehender beruflicher Bindungen und der Aufbau neuer Arbeitsverhältnisse sind – neben der Vermeidung von Wohnungslosigkeit und der Pflege sozialer Kontakte – von grundlegender Bedeutung für die erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Die JVA Glasmoor hat aus diesem Grund schon in den zurückliegenden Jahren großzügig Freigang gewährt, falls dies vollzugsfachlich angezeigt war. Die Zahl der männlichen Gefangenen, die zum Freigang zugelassen wurden, hat sich in den letzten fünf Jahren fast verdreifacht (2006: 107, 2011: 309). Die hohe Zahl der Freigänger bei einer gleichbleibend geringen Zahl von Nichtrückkehrern aus dem Freigang (2006: 4, 2011: 2) unterstreicht, wie wichtig dieses Instrument ist und wie ernst und verantwortungsvoll es von der Gefangenen genutzt wird, ohne dass es zu einer spürbaren Beeinträchtigung der Sicherheit kommt.

Die Anstrengungen der JVA Glasmoor sollen auch konzeptionell unterstützt werden:

Mit der Erhöhung der Haftplatzkapazität wird der Zugang in den offenen Vollzug erleichtert. Zukünftig ist die Direktaufnahme von Personen mit einer Gesamtstrafzeit von bis zu zwei Jahren, die über ein mindestens seit drei Monaten bestehendes festes Arbeitsverhältnis verfügen, möglich (Sofortfreigang).

Die berufliche Qualifizierung und die Vorbereitung auf den Freigang werden anstaltsintern gestärkt. Insgesamt sollen bis zu 25 Qualifizierungsplätze geschaffen werden (unter anderem „Grundqualifizierung Handwerk“ sowie ein „Starterkurs“ zur Vermittlung sozialer Fähigkeiten für den Start in das freie Leben und die Berufstätigkeit).

Bezüglich der Kosten wird auf Ziffer 5 verwiesen.

**4. Folgen der Neustrukturierung für die Haftplatzkapazität**

Durch den Ausbau der Kapazität der JVA Glasmoor ist bei einer gleichbleibenden Gesamtzahl der Gefangenen eine Verschiebung aus den Anstalten des geschlossenen Vollzuges, vor allem aus der JVA Billwerder, in den offenen Vollzug zu erwarten.

In der JVA Billwerder wird zukünftig ein ganzes Hafthaus (Haus 3 mit 128 Haftplätzen) für die Unterbringung von männlichen Gefangenen nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus werden zwei weitere Plätze wegen des erforderlichen Umbaus von behindertengerechten Hafträumen für männliche Gefangene im Haus 1 entfallen.

Das Haus 3 in der JVA Billwerder wird zukünftig durch den geschlossenen Frauenvollzug genutzt.

Für diesen standen bisher insgesamt 146 Haftplätze zur Verfügung (tatsächliche Belegungsfähigkeit: 95 Haftplätze in der Teilanstalt für Frauen der JVA Hahnöfersand und 51 Haftplätze in der Untersuchungshaftanstalt).

Für die Entscheidung über die Anzahl der künftigen Haftplätze im geschlossenen Frauenvollzug wurde die Belegungsentwicklung der vergangenen Jahre analysiert. Es ergab sich ein Bedarf von insgesamt 102 Haftplätzen (40 Haftplätze für weibliche Untersuchungsgefangene, 62 Haftplätze für weibliche Strafgefangene, einschließlich zehn Haftplätzen auf einer gesonderten Mutter-Kind-Station, die grundsätzlich auch den weiblichen Untersuchungsgefangenen zur Verfügung stehen, und behindertengerechten Hafträumen). Weitere maximal zehn Haftplätze werden auch weiterhin in der Untersuchungshaftanstalt für einen vorübergehenden Aufenthalt weiblicher Gefangener vorgehalten (unter anderem Transport, Besuchsüberstellungen, Zuführungen). Die Kapazität des Frauenvollzuges wird somit um 34 Plätze reduziert.

41 der zuvor von den weiblichen Gefangenen genutzten Haftplätze in der Untersuchungshaftanstalt werden zukünftig männlichen Gefangenen zur Verfügung stehen.

Durch die Verlagerung des geschlossenen Frauenvollzuges in die JVA Billwerder werden somit insgesamt 123 Haftplätze im geschlossenen Vollzug für erwachsene Gefangene abgebaut, davon 89 Haftplätze für erwachsene Männer.

Die Haftplätze werden sich nach der Neustrukturierung wie folgt zusammensetzen:

		tatsächliche Belegungsfähigkeit
<b>Jugendstrafvollzug</b> (JVA Hahnöfersand)	offen	18
	geschlossen	107
<b>Strafvollzug erwachsene Männer <sup>o)</sup></b> (JVAen Glasmoor, Billwerder, Fuhlsbüttel, Sozialtherapeutische Anstalt)	offen	231
	geschlossen	1078
<b>Frauenstrafvollzug</b> (JVAen Billwerder, Glasmoor)	offen	19
	geschlossen	62
<b>Jugendarrestvollzug</b> (JVA Hahnöfersand, Teilanstalt)		20
<b>Abschiebungshaftvollzug</b> (JVA Billwerder)		35
<b>Untersuchungshaftvollzug <sup>oo)</sup></b> (Untersuchungshaftanstalt, JVA Hahnöfersand, JVA Billwerder)	Frauen	50
	Männer	500
	Jugendliche	93
<b>Gesamt</b>		2213

<sup>o)</sup> ohne Abschiebungshaft

<sup>oo)</sup> inklusive Haftarten wie Strafarrest, Durchgangshaft, Polizeihaft, etc. sowie Zentralkrankenhaus (ZKH)

Die verbleibenden Vakanzen sind struktureller Natur. Sie beruhen unter anderem auf freien Haftplätzen in der Abschiebungshaft (25 Plätze) und im Jugendvollzug (112 Plätze; jeweils Stand Juni 2012), die aus Rechtsgründen in vom übrigen Vollzug getrennten Anstalten bzw. Anstaltsbereichen vollzogen werden müssen. Die Auswirkungen der Neustrukturierung auf diese Vollzugsbereiche werden in einem nächsten Schritt nach erfolgter Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen bewertet werden.

Im Bereich des geschlossenen Erwachsenenvollzuges wäre nach erfolgter Neustrukturierung das Ziel der bedarfsgerechten Ausstattung mit Haftplätzen erreicht.

## 5. Kosten

Bei den nachfolgend aufgeführten Beträgen handelt es sich um Kostenschätzungen gemäß DIN 276.

### 5.1 JVA Billwerder – in Tsd. Euro –

– Kosten aus Verwaltungstätigkeit	
• Umbau des Hafthauses 1	178
• Schulungsbereich II	195
• Außenanlagen (Baustelleneinrichtung, pp)	<u>527</u>
insgesamt	<u>900</u>
– Baumaßnahmen	
• Umbau des Hafthauses 3	1.335
• Schulungsbereich I	353
• Verlagerung der Räumlichkeiten des Anstaltskaufmanns	205
• Außenanlagen (Zaunanlage und Freizeitbereich für die weiblichen Gefangenen)	<u>265</u>
insgesamt	<u>2.158</u>

### 5.2 JVA Glasmoor – in Tsd. Euro –

– Kosten aus Verwaltungstätigkeit	
• Instandsetzung des Daches des Hafthauses II	372
• Instandsetzung des Turmes des Hafthauses I	253
• Beschaffung von nicht aktivierbaren Geräten und Ausstattungsgegenständen	<u>173</u>
insgesamt	<u>798</u>
– Baumaßnahmen	
• Umbau des Hafthauses I	4.809
• Neubau des Hafthauses III	7.833
• Umbau des Werkhauses II	881

• Sanierung der Küche	812
• Außenanlagen	<u>1.451</u>
insgesamt	<u>15.786</u>
– Bewegliches Anlagevermögen	<u>358</u>
Gesamtkosten	<u>20.000</u>

Vor Beginn der Maßnahme wird gemäß § 24 Absatz 1 in Verbindung mit § 54 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) eine Haushaltsunterlage (HU-Bau) erstellt, aus der die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme sowie ein Zeitplan ersichtlich sind. Für die Erstellung der Haushaltsunterlage-Bau werden Planungsmittel von insgesamt rd. 600 Tsd. Euro benötigt, davon rd. 160 Tsd. Euro für die JVA Billwerder und rd. 440 Tsd. Euro für die JVA Glasmoor.

Die Umsetzung der o.g. Maßnahmen führt nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Betriebshaushalts.

Durch die Schließung der Teilanstalt für Frauen der JVA Hahnöfersand werden die in der JVA Glasmoor durch die Kapazitätserweiterung und Verbesserung des Standards entstehenden personellen Mehrbedarfe voraussichtlich aufgefangen. Die Umsetzung der Maßnahmen wird kostenneutral innerhalb des Personalkostenbudgets erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der zurückgehenden Gefangenzahlen im Hamburger Strafvollzug auch in den nächsten Jahren weiter Stellen abgebaut werden. Diese Entwicklung wird durch dieses Konzept der Neustrukturierung unterstützt.

## 6. Auswirkungen auf die Haushaltsplanung

Im Haushaltsplan 2011/2012 sind im Aufgabenbereich 102 Justizvollzug für Investitionen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Strafvollzuges folgende Auszahlungen für Baumaßnahmen vorgesehen:

Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013	Plan 2014	Gesamt
in Tsd. Euro				
5.000	10.000	10.000	5.000	30.000

Davon werden auf Grund der dargestellten Überplanung nur noch 20.000 Tsd. Euro benötigt. Deshalb wird der Senat mit der Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs 2013/2014 beantragen, die Rate für 2013 auf 5.000 Tsd. Euro abzusenken und die Rate für 2014 zu streichen.

Darüber hinaus ist eine Änderung der Haushaltsplanung für 2012 erforderlich, da die durchzuführenden Maßnahmen nur im Umfang von insgesamt 18.302 Tsd. Euro aktivierungsfähig sind und deshalb 1.698 Tsd. Euro in das Regelbudget des Aufgabenbereichs 102 umgeschichtet werden

müssen. Zusätzlich wird beantragt, die Investitionsmittel im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Justizvollzuges mit den Kosten für Verwaltungstätigkeit des Ausgabenbereichs 102 für gegenseitig deckungsfähig zu erklären, um im Zuge der Feinplanungen möglicherweise entstehende Kostenveränderungen im Rahmen des Gesamtvolumens ausgleichen zu können.

#### 7. Auswirkungen auf die Vermögenslage

Die Aufwendungen für Herrichtungs- und Erweiterungsmaßnahmen sowie der Erwerb des beweglichen Anlagevermögens in den Justizvollzugsanstalten Billwerder und Glasmoor in Höhe von 18.302 Tsd. Euro sind im Jahr der Fertigstellung bzw. Anschaffung zu aktivieren. Sie erhöhen das Anlagevermögen und sind über die Nutzungsdauer linear abzuschreiben.

Die Instandsetzungs- und Umbaumaßnahmen in den Anstalten sowie die Beschaffung von nicht aktivierbaren Geräten und Ausstattungsgegenständen in Höhe von 1.698 Tsd. Euro stellen einen Erhaltungsaufwand dar, welcher ebenfalls über die Ergebnisrechnung zu einer Minderung des Eigenkapitals der Freien und Hansestadt Hamburg führt.

#### B.

#### **Entsperrung gemäß § 36 Landeshaushaltsordnung (LHO)**

Zum Zeitpunkt der Beratungen des Haushaltes 2011/2012 war die vorstehende Planung zur Neustruk-

turierung des Hamburger Justizvollzuges noch nicht abgeschlossen, vgl. Bericht des Haushaltsausschusses in der Drucksache 20/1400, Tz. 33 und Tz. 185. Daraufhin hat die Bürgerschaft in ihrer Sitzung am 22. bis 24. November 2011 die investiven Mittel für die Neustrukturierung des Strafvollzuges beim Titel 2300.894.01 „Zuschuss für Investitionsmittel an den Auswahlbereich Justizvollzug“ in Höhe von 5.000 Tsd. Euro in 2011 und 10.000 Tsd. Euro in 2012 sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und im Wirtschaftsplan des Aufgabenbereichs 102 „Justizvollzug“ die ermächtigten Zuschussbedarfe und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionsmittel in gleicher Höhe für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 gemäß § 22 LHO gesperrt. Die Mittel aus dem Haushaltsjahr 2011 sind im Wege der Jahresabschlussarbeiten als Rest nach 2012 übertragen worden, so dass 2012 insgesamt Mittel in Höhe von 15.000 Tsd. Euro als gesperrter Betrag zur Verfügung stehen. Mit dieser Drucksache wird die Aufhebung der Sperre beantragt.

#### C.

#### **Petitum**

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft möge

1. vom Bericht des Senats zur Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzuges Kenntnis nehmen,
2. die Sperre nach § 36 LHO aufheben und
3. die in den Anlagen 1 und 2 dargestellten Änderungen beschließen.

**- Ansatzänderungen -**

		2012						
Zweckbestimmung (zum Teil gekürzt)	Titel / Finanzposition	Finanzstelle (Top Fistel)	Neuer	Bisheriger	Sp.13 - Sp.14	Neue	Bisherige	Sp.19- Sp.20
			Ansatz 2012	Ansatz 2012	mehr (k.Vorz.) weniger (-)	VE 2012	VE 2012	mehr (k.Vorz.) weniger (-)
1			Beträge in Tsd.EUR					
2			13	14	15	19	20	21
<b>Einzelplan 2 - Justizbehörde</b>								
<b>Ausgaben</b>								
<b>Kapitel 2300 Justizvollzug</b>								
Zuschuss für laufende Verwaltungstätigkeit (konsumtiv) an den Auswahlbereich Justizvollzug			79.500	77.802	1.698			
Gegenseitig deckungsfähig sind 2300.685.01 und 2300.894.01								
Zuschuss für Investitionsmittel an den Auswahlbereich Justizvollzug			12.014	13.712	-1.698			
Gegenseitig deckungsfähig sind 2300.685.01 und 2300.894.01								
<b>Gesamtausgaben</b>			<b>91.514</b>	<b>91.514</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Gesamt-VE</b>								

Anlage 1

## Anlage 2

Es werden nur bei den Positionen Werte eingetragen, die sich tatsächlich im 'Plan' ändern; dies für den gesamten Planungszeitraum. Alle übrigen Zeilen werden ausgeblendet; Spalten bleiben bestehen.

## Einzelplan / Aufgabenbereich 102

Ermächtigung der Budgetzuweisungen	2012		
	Plan-Entwurf - Neu / fortgeschr. -	Plan-Entwurf - bisher - *	Sp. 5 - Sp. 6 mehr (k.Vorz.) weniger (-)
	Tsd. Euro		
1	5	6	7
Budgetzuweisung zum Regelbudget / zu den Regelbudgets	-114.579	-112.881	-1.698
Budgetzuweisung zum Spezialbudget / zu den Spezialbudgets	0		
Budgetzuweisung zum Projektbudget / zu den Projektbudgets	0		
<b>Summe Budgetarten</b>	<b>-114.579</b>	<b>-112.881</b>	<b>-1.698</b>

Ergebnisplan	2012		
	Plan-Entwurf - Neu / fortgeschr. -	Plan-Entwurf - bisher - *	Sp. 5 - Sp. 6 mehr (k.Vorz.) weniger (-)
	Tsd. Euro		
1	5	6	7
1. Erlöse aus Verwaltungstätigkeit	0	0	0
a.) Steuererträge und steuerähnliche Erträge	0		
b.) Erträge aus Gebühren, Beiträgen und Aufwendungsersatz	0		
c.) Erträge aus Geldbußen, Verwarnungs- und Zwangsgeldern, Geldstrafen	0		
d.) Privatrechtliche Entgelte	0		
2. Erlöse aus Transferleistungen	0		
3. Erlöse aus dem Länderfinanzausgleich	0		
4. Aktivierte Eigenleistungen	0		
5. Sonstige Erlöse	0		
6. Erlöse aus verrechneten Leistungen	0		
7. Kosten aus Verwaltungstätigkeit	20.285	18.587	1.698
8. Personalkosten	0	0	0
a) Kosten für Entgelte	0		
b) Kosten für Bezüge	0		
c) Sonstige Kosten mit Entgelt- oder Bezugscharakter	0		
d) Kosten für Sozialleistungen	0		
e) Kosten für Versorgungsleistungen	0		
9. Kosten für Transferleistungen	0	0	0
a.) an Dritte (ohne den öffentlichen Bereich)	0		
b.) an verbundene Organisationen und Beteiligungen	0		
c.) an den sonstigen öffentlichen Bereich	0		
10. Kosten für den Länderfinanzausgleich	0		
Abschreibungen			
11. (auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens)	0		
12. Sonstige Kosten	0		
13. Kosten aus verrechneten Leistungen	0		
<b>14. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit</b>	<b>20.285</b>	<b>18.587</b>	<b>1.698</b>
15. Erlöse aus Beteiligungen	0		
16. Erlöse aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	0		
17. Sonstige Zinsen und ähnliche Erlöse	0		
18. Abschreibungen auf Ausleihungen des Finanzanlagevermögens und Wertpapiere des Umlaufvermögens	0		
19. Zinsen und ähnliche Kosten	0		
<b>20. Finanzergebnis</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>21. Ordentliches Ergebnis</b>	<b>20.285</b>	<b>18.587</b>	<b>1.698</b>
22. Außerordentliche Erträge	0		
23. Außerordentliche Erlöse	0		
<b>24. Außerordentliches Ergebnis</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

noch Anlage 2

25.	Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag vor pauschalen Vorgabeerfüllungen	20.285	18.587	1.698
26.	Pauschale Vorgabeerfüllung	0		
27.	Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag nach pauschalen Vorgabeerfüllungen	20.285	18.587	1.698

Finanzplan		2012		
		Plan-Entwurf - Neu / fortgeschr. -	Plan-Entwurf - bisher - *	Sp. 5 - Sp. 6 mehr (k.Vorz.) weniger (-)
		Tsd. Euro		
1		5	6	7
1.	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	0		
2.	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	81.821	80.123	1.698
3.	<b>Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	<b>81.821</b>	<b>80.123</b>	<b>1.698</b>
4.	Einzahlungen aus empfangenen Investitionszuschüssen	0		
5.	Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	0		
6.	Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	0		
7.	Sonstige Investitionseinzahlungen	0		
8.	Auszahlungen für geleistete Investitionszuschüsse	0		
9.	Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	0		
10.	Auszahlungen für Baumaßnahmen	11.164	12.862	-1.698
11.	Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Anlagevermögen	0		
12.	Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	0		
13.	Sonstige Investitionsauszahlungen	0		
14.	<b>Zuschussbedarf für Investitionsmittel</b>	<b>11.164</b>	<b>12.862</b>	<b>-1.698</b>
17.	<b>Zuschussbedarf für Darlehen</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
18.	<b>Finanzbedarf an liquiden Mitteln</b>	<b>92.985</b>	<b>92.985</b>	<b>0</b>

Neue haushaltsrechtliche Regelung:

Investitionsmittel im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Justizvollzuges sind gegenseitig deckungsfähig mit den Kosten aus Verwaltungstätigkeit



