



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2013

Nr. 17 Ausgaben für den Maßregelvollzug - Budgetvereinbarungen verbesserungs- bedürftig -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 17

**Ausgaben für den Maßregelvollzug
- Budgetvereinbarungen verbesserungsbedürftig -**

Dem Land war die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungsträger im Bereich des Maßregelvollzugs nicht bekannt. Dies trug dazu bei, dass das Land 2004 bis 2010 an die Einrichtungsträger überschlägig insgesamt 12,7 Mio. € zu viel zahlte.

Für 2009 bis 2010 wurden mit den Einrichtungsträgern Globalbudgets von mehr als 51 Mio. € jährlich vereinbart. Welche Kosten durch die Haushaltsmittel des Landes gedeckt und welche Leistungsziele erreicht werden sollten, war nicht festgelegt worden. Regelungen zur Verwendung von Überschüssen fehlten. Verbindliche Vorgaben des Landes zum Personaleinsatz sowie zum Umfang der Sicherheits- und Therapieerfordernisse bestanden nicht.

Für den Jugendmaßregelvollzug gewährte das Land ab dem Jahr 2009 einen nicht nachvollziehbar kalkulierten Sicherungszuschlag von mehr als 805.000 € jährlich.

Leistungen des Landes im Zusammenhang mit dem Maßregelvollzug wurden im Haushaltsplan nicht transparent dargestellt. Das Fachressort übernahm zu Lasten künftiger Jahre ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Verpflichtungen zur Gewährung von Schuldendiensthilfen und zur Finanzierung von Globalbudgets.

1 Allgemeines

Im Maßregelvollzug (Forensik) werden psychisch kranke oder suchtkranke Straftäter zur Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt untergebracht. Die aufgrund strafrichterlicher Anordnung¹ untergebrachten Patienten sollen durch Behandlung und Betreuung befähigt werden, ein in die Gemeinschaft eingegliedertes Leben zu führen. Die Allgemeinheit soll vor weiteren rechtswidrigen Taten geschützt werden.

Die Kosten für die Unterbringung im Maßregelvollzug trägt das Land. Einrichtungen des Maßregelvollzugs unterhalten das Pfalzklitorium für Psychiatrie und Neurologie² und das Landeskrankenhaus³. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist zuständig für die Durchführung des Maßregelvollzugs und führt die Aufsicht über den Maßregelvollzug in den Einrichtungen. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie⁴.

¹ §§ 61, 63 und 64 Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95).

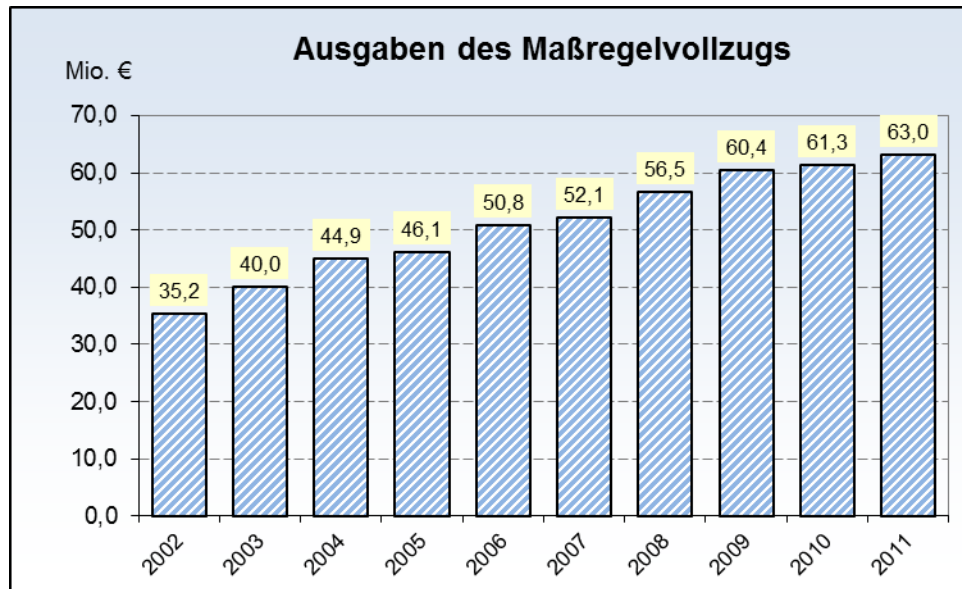
² Pfalzklitorium für Psychiatrie und Neurologie - Klinik für forensische Psychiatrie Klingenmünster und Pfalzinstitut - Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie Klingenmünster.

³ Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und Rheinhessen-Fachklinik Alzey.

⁴ §§ 1, 2 und 25 Landesgesetz über den Vollzug freiheitsentziehender Maßregeln (Maßregelvollzugsgesetz - MVollzG) vom 23. September 1986 (GVBl. S. 223), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 3216-4.

Das Land führte 2009 aufgrund von Empfehlungen zweier Beratungsfirmen zur Kostenbegrenzung im Maßregelvollzug als neues Finanzierungssystem das Globalbudget ein. Dieses besteht aus den Komponenten Kosten für die Unterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen, Kosten für forensische Ambulanzen und Nebenkosten.

Die Ausgaben für den Maßregelvollzug⁵ stiegen von 2002 bis 2011 um fast 28 Mio. € auf 63,0 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trug u. a. eine Zunahme der Belegungszahlen in den Einrichtungen bei⁶.



Das Diagramm verdeutlicht die jährlich gestiegenen Ausgaben für den Maßregelvollzug.

Von den Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011 entfallen jeweils mehr als 51 Mio. € auf die Finanzierung der Globalbudgets.

Der Rechnungshof hat die Bemessung der mit den Einrichtungsträgern vereinbarten Globalbudgets geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mangelnde Definition der Kosten des Maßregelvollzugs

Das Land definierte die für eine Budgetbemessung maßgeblichen Kosten des Maßregelvollzugs nicht. Die Träger der Einrichtungen konnten daher beeinflussen, welche Kostenkomponenten in welcher Höhe den Unterbringungskosten des Maßregelvollzugs zugeordnet wurden. Dies galt insbesondere für den Personal- und Sachaufwand, der über eine Umlage abgedeckt wurde. Bei der Budgetbemessung wurde die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungen nicht einbezogen.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, es stimme mit dem Rechnungshof überein, in künftigen Budgetvereinbarungen die finanzierbaren Kosten zu definieren.

⁵ Ab Haushaltsjahr 2012: Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 671 45 Aufwendungen auf Grund strafgerichtlicher Unterbringung.

⁶ Die durchschnittliche Belegung im Maßregelvollzug stieg von 2002 bis 2010 um mehr als 13 % auf über 600 Personen (ohne Differenzierung nach Belegungen aus Rheinland-Pfalz oder aus anderen Ländern).

2.2 Korrekturbedarf bei künftigen Budgets

Dem Land waren die finanziellen Ergebnisse der Einrichtungen in der Sparte Maßregelvollzug nicht bekannt. Sie konnten daher in den Folgeverhandlungen über das Globalbudget nicht berücksichtigt werden.

Die von den Einrichtungsträgern jeweils geführten Spartenrechnungen schlossen für die Jahre 2004 bis 2010 mit Überschüssen von insgesamt 3,7 Mio. € ab. Allerdings waren der Sparte Maßregelvollzug die maßgebenden Kosten und Erlöse nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht immer zutreffend und vollständig zugeordnet. Durch entsprechende Korrekturen ergeben sich für den vorgenannten Zeitraum um 9 Mio. € höhere Überschüsse.

In der Vereinbarung zum Globalbudget war die zweckgebundene Verwendung möglicher Überschüsse nicht geregelt. Der Träger einer Einrichtung beteiligte 2010 die Sparte Maßregelvollzug mit mehr als 1,0 Mio. € an der Finanzierung anderer Kliniken. Für diesen Zweck standen die Landesmittel nicht zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, bei der Weiterentwicklung des Globalbudgets werde verstärkt auf eine ist- und bedarfsorientierte Budgetbemessung geachtet. Deshalb werde es die notwendigen Grundlagen erheben.

Hinsichtlich der Feststellungen zu den Spartenrechnungen hat das Ministerium auf die Äußerungen der Einrichtungsträger verwiesen. Ein Einrichtungsträger sah in der Darstellung des Rechnungshofs die Richtigkeit der von ihm angewandten Kostenverrechnung bestätigt, der andere Einrichtungsträger widersprach dem dargestellten Korrekturbedarf weitgehend. Beispielsweise besteht Dissens bezüglich der Beteiligung des Maßregelvollzugs an der Rückstellung für unterlassene Instandhaltung, die nach der bisher nicht widerlegten Auffassung des Rechnungshofs deutlich überhöht war.

Eine Bewertung der Äußerungen der Einrichtungsträger nahm das Ministerium nicht vor. Allerdings hat es zugesagt, die Hinweise aufzugreifen, bei der künftigen Finanzierung des Maßregelvollzugs Kostenzuordnungen besonders auch unter dem Gesichtspunkt der Verursachungsgerechtigkeit abzugrenzen. Außerdem würden Regelungen getroffen, die Querfinanzierungen ausschließen. Die Landesmittel dürften ausschließlich für die Aufgaben des Maßregelvollzugs eingesetzt werden.

2.3 Fehlendes Personalbemessungssystem

Einen wesentlichen Faktor für eine sachgerechte Budgetbemessung stellen die Personalkosten der Einrichtungen dar. Allerdings fehlten - aus einem Personalbemessungssystem abgeleitete - verbindliche Vorgaben des Landes zum Personaleinsatz und zum Umfang der Sicherheits- und Therapieerfordernisse im Maßregelvollzug.

Dass derartige Vorgaben angezeigt sind, verdeutlichen die Vergleiche zwischen den vor Einführung der Globalbudgets vereinbarten und den besetzten Stellen sowie zwischen den vereinbarten und den entstandenen Personalkosten. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beschäftigten die Träger der Einrichtungen von 2005 bis 2008 bis zu 14,5 % weniger Personal als vereinbart. Das Land zahlte in diesem Zeitraum rund 17,5 Mio. € mehr an Personalkosten, als durch den Personaleinsatz entstanden waren. Ein Teil der Mittel wurde für nicht vereinbarte Sachkosten verwandt. Unterschreitungen des vereinbarten Personal-Solls⁷ wirkten sich auf die Finanzierung künftiger Abrechnungszeiträume nicht aus.

⁷ Der Personalbedarf wurde einmalig, nur auf der Grundlage eines Entwurfs der Psychiatrie-Personalverordnung Forensik aus dem Jahr 1992, ermittelt und seither linear fortgeschrieben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Kliniken hätten nachgewiesen, dass rund 17,5 Mio. € an Landesmitteln zwingend für andere Ausgaben des Maßregelvollzugs hätten eingesetzt werden müssen. Vorschläge, ein Personalbemessungssystem zu entwickeln, sollten vertieft geprüft werden. Angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten und des Risikos von Personalmehrforderungen spreche sich das Ministerium dafür aus, die finanziellen Obergrenzen auf der Grundlage einer differenzierten und transparenten Datenbasis durch ein Globalbudget festzulegen und begleitend dazu die Qualität der Leistungserbringung in der Vereinbarung zum Globalbudget zu definieren. Künftige Vereinbarungen sollten auch Vorgaben vorsehen, wonach über den vereinbarten Korridor einer Mehr- und Minderbelegung hinausgehende Abweichungen insbesondere beim Personaleinsatz zu einer Budgetanpassung führten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass in anderen Ländern (z. B. Bayern und Baden-Württemberg) Regelungen zur Ermittlung des Personalbedarfs bestehen. Eine rheinland-pfälzische Berechnung könnte sich an den von den Kliniken eingeführten Behandlungsphasen orientieren. Allein die Festlegung einer finanziellen Obergrenze und die davon gesonderte Vereinbarung zur Qualität der Leistungserbringung erscheinen nicht sachgerecht.

2.4 Überhöhtes Teilbudget "Jugendliche"

Im Teilbudget "Jugendliche" der Vereinbarungen zu dem Globalbudget wurde die vorhergehende Vergütung für diesen Bereich fortgeschrieben. Diese basierte auf einer Kalkulation eines Einrichtungsträgers, nach der ein Personalbedarf von 2,7 Vollzeitkräften als Sicherungszuschlag für die Unterbringung von zwei jugendlichen Maßregelvollzugspatienten angesetzt wurde. Der Bedarf wurde bei der von zwei auf 14 Jugendliche steigenden Belegung auf 19 Stellen linear fortgeschrieben. Eine Bedarfsermittlung für den Sicherungszuschlag lag nicht vor. Außerdem wurden Vollzugslockerungen, wie z. B. Zeiten überbetrieblicher Ausbildung, nicht berücksichtigt.

Auf der Grundlage dieser Ansätze wurde 2008 mit dem Einrichtungsträger ein kalendertäglicher Sicherungszuschlag von 200 € vereinbart. Insgesamt waren dies 805.000 €. Der Zuschlag wurde 2009 - um 2 % erhöht - in die Bemessung des Teilbudgets "Jugendliche" einbezogen. Die bei dem Einrichtungsträger entstandenen Kosten und die tatsächliche Belegungssituation ließ sich das Land nicht nachweisen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde der Forderung, jeweils mit Ablauf eines Vereinbarungszeitraums eine Neukalkulation nach Maßgabe der tatsächlichen Verhältnisse vorzunehmen, nachkommen.

2.5 Unzureichendes Finanzcontrolling

Das Land erhob keine Daten zur Kostenentwicklung, zu Kostenarten, zu Umlageschlüsseln und anderen betriebswirtschaftlichen Kennziffern der Einrichtungen. Die aufgabengerechte Verwendung der Haushaltsmittel wurde nicht durch eine Überprüfung der Leistungen anhand von Leistungszielen sichergestellt. Eine Bewertung der Angemessenheit des vereinbarten Budgets und der Notwendigkeit einer künftigen Budgetanpassung war dem Land somit nicht möglich.

Das Ministerium hat erklärt, das geforderte Finanzcontrolling solle über den detaillierten Jahresabschlussbericht für den Maßregelvollzug eingeführt werden. Das Berichtswesen werde gemeinsam mit den Kliniken optimiert. Die Vereinbarung von Leistungszielen werde im Zusammenhang mit der Definition von Indikatoren zur Ergebnisqualität geprüft.

2.6 Intransparente Titeldarstellung und Haushaltsvorbelastungen

Bei dem Titel mit der Zweckbestimmung "Aufwendungen auf Grund strafgerichtlicher Unterbringung"⁵ wurden auch Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehensverbindlichkeiten der Einrichtungsträger (Schuldendiensthilfen 2009 insgesamt 3,5 Mio. €), die nach den haushaltssystematischen Vorgaben einer anderen Ausgabengruppe zuzuordnen gewesen wären, sowie Ausgaben für die Unterbringung von Patienten in Einrichtungen außerhalb von Rheinland-Pfalz und für die ambulante Nachsorge ausgewiesen. Den Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes waren diese Verwendungszwecke nicht zu entnehmen.

Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurden langjährige Verpflichtungen zur Leistung von Schuldendiensthilfen für von den Einrichtungsträgern aufgenommene Darlehen eingegangen und damit künftige Haushalte vorbelastet. Auch die im November 2009 geschlossene Vereinbarung über die Finanzierung des Maßregelvollzugs im Rahmen eines Globalbudgets in den Jahren 2009 und 2010 war hinsichtlich der Vorbelastungen 2010 nicht durch eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung gedeckt.

Das Fachressort hat erklärt, es werde im kommenden Haushaltsplan die Vorschläge aufgreifen und die Zusammensetzung des Haushaltstitels in den Erläuterungen aufschlüsseln sowie notwendige Verpflichtungsermächtigungen ausbringen. Mehrjährige Budgetvereinbarungen würden künftig unter Haushaltsvorbehalt gestellt oder unter Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen geschlossen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen, eingeleitet oder zugesagt:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die für die Budgetbemessung maßgeblichen Kosten des Maßregelvollzugs zu definieren,
- b) die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungsträger im Bereich Maßregelvollzug bei neuen Budgetverhandlungen zu berücksichtigen und hierbei auf eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung zu achten,
- c) darauf hinzuwirken, dass etwaige Überschüsse der Einrichtungsträger ausschließlich für Aufgaben des Maßregelvollzugs eingesetzt werden,
- d) ein Personalbemessungssystem zu entwickeln,
- e) den Sicherungszuschlag im Jugendmaßregelvollzug bedarfsgerecht zu kalkulieren,
- f) ein geeignetes Finanzcontrolling für den Maßregelvollzug einzuführen und Leistungsziele zu vereinbaren,
- g) die vorgesehenen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Maßregelvollzug bei der nächsten Haushaltsaufstellung transparent darzustellen und Zahlungsverpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre nur einzugehen, wenn Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan hierzu ermächtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis f zu berichten.