Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung

Anfrage der Abgeordneten Martina Machulla (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Justizministeriums namens der Landesregierung

Personalbedarf im niedersächsischen Justizvollzug - welche Konsequenzen zieht die Landesregierung aus der Personalbedarfsanalyse?

Anfrage der Abgeordneten Martina Machulla (CDU), eingegangen am 20.10.2026 - Drs. 19/11907,
an die Staatskanzlei übersandt am 26.10.2026

Antwort des Niedersächsischen Justizministeriums namens der Landesregierung vom 24.11.2026

Vorbemerkung der Abgeordneten

Das Justizministerium hat eine umfassende Personalbedarfsanalyse für den niedersächsischen Justizvollzug unter der Projektbezeichnung „JuV#Peb“ durchführen lassen. Ziel war es, den spezifischen Personalbedarf in den einzelnen Justizvollzugseinrichtungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Gefangenenklientels sowie der vollzuglichen, baulichen und organisatorischen Besonderheiten für den Zeitraum Oktober 2024 bis Dezember 2025 zu ermitteln.

Bereits in der Sitzung des Unterausschusses Justizvollzug und Straffälligenhilfe am 22. November 2023 hatte die Landesregierung erklärt, dass die Personalbedarfsermittlung Grundlage künftiger Haushaltsaufstellungsverfahren sein solle. Zu dem vorgesehenen Zeitplan wurde erläutert, dass mit Ergebnissen im dritten oder vierten Quartal 2025 gerechnet werde. Auf Nachfrage führte das Justizministerium aus, der vorgesehene Zeitplan solle es ermöglichen, Anfang 2026 die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2027 zu erreichen. Die Landesregierung hat am 29. Juni 2026 die Entwürfe für den Doppelhaushalt 2027/2028 beschlossen.

Nach öffentlich zugänglichen Informationen ist die Personalbedarfsanalyse inzwischen abgeschlossen. Der Verband Niedersächsischer Strafvollzugsbediensteter berichtete im März 2026 im Zusammenhang mit dem Abschluss der Personalbedarfsberechnung von einem erheblichen landesweiten Personalfehlbestand.[1] Eine umfassende Veröffentlichung der Ergebnisse durch die Landesregierung ist bislang nicht ersichtlich.

Vorbemerkung der Landesregierung

Um den Justizvollzug zukunftssicher aufzustellen, hat das Justizministerium 2024 eine umfassende Personalbedarfsanalyse initiiert. Diese Personalbedarfsanalyse für den Justizvollzug (JuV#Peb) verfolgt das Ziel, den spezifischen Personalbedarf in den einzelnen Justizvollzugseinrichtungen zu ermitteln, der erforderlich ist, um gegenwärtige und künftige Herausforderungen bestmöglich zu bewältigen. Hintergrund dieser umfassenden Organisationsanalyse ist der stetige Wandel, dem die Anforderung an die Arbeit im Justizvollzug unterliegt. Die Gefangenenklientel sowie die Belegungsentwicklung stellt sich für die Mitarbeitenden im Justizvollzug als herausfordernd dar. Die aus diesen Entwicklungen resultierende wachsende Belastung der Mitarbeitenden wirkt unmittelbar auf die Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig besteht der hohe Anspruch, die Resozialisierung der Gefangenen sowie den Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten auf höchstem Niveau zu gewährleisten.

Um dem Anspruch einer zielgenauen Analyse gerecht zu werden, wurde eine Vollerhebung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Vollzugsanstalten beauftragt. JuV#Peb befasst

[1] https://www.vnsb.de/aktuelles/news/jahreshauptversammlung-des-ortsverbands-goettingen-2026/, 13.08.2026.

sich daher mit den zwölf niedersächsischen Justizvollzugsanstalten und den dazugehörigen Fachabteilungen. Darüber hinaus sind auch die Jugendanstalt Hameln, die Jugendarrestanstalt Verden sowie das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges Teil der Organisationsanalyse.

Konkret sollte die Organisationsanalyse einen fundiert ermittelten und nach Laufbahngruppen, Organisationseinheiten und Funktionen differenzierten Personalbedarf für die einzelnen Justizvollzugseinrichtungen des Landes erarbeiten. Um auch zukünftigen Entwicklungen gerecht zu werden, war zudem die Entwicklung eines fortbeschreibbaren Personalbedarfsbemessungsinstruments beauftragt worden.

Methodisch erfolgte die Personalbedarfserhebung nach den anerkannten Standards des Organisationshandbuchs des Bundesministeriums des Inneren (BMI). Der Erhebungsprozess wurde im August 2024 initiiert. Hierfür wurden zunächst ein landesweit einheitlicher und einrichtungsübergreifender gültiger Standardaufgabenkatalog entwickelt, die aufgabenbezogenen Aufwandstreiber und Fallzahlen ermittelt sowie die tatsächlich eingesetzten Personalkapazitäten aufgabenbezogenen erfasst. Die Ist-Kapazitäten wurden im Rahmen einer landesweiten Vollerhebung in Wellen, bei der alle Bediensteten der Justizvollzugseinrichtung ihre Arbeitszeiten über einen Zeitraum von jeweils drei Wochen täglich dokumentierten, erfasst. Die Bediensteten haben in diesem Zeitraum rund 171 000 Datensätze erfasst, die zusammen etwa 17,7 Millionen Minuten dokumentierte Arbeitszeit repräsentieren. An der Echterhebung waren dabei insgesamt rund 3 300 Bedienstete beteiligt, welche auf 238 verschiedene Aufgaben Zeiten erfasst haben. An der Erhebung haben rund 98 % der Bediensteten teilgenommen. So konnten die Daten der Echterhebung als belastbare Grundlage für die Ableitung des Personalbedarfs und der damit verbundenen Analysen herangezogen werden. Im Anschluss an die Erhebung erfolgten die strukturierte Auswertung und Qualitätssicherung der erhobenen Daten sowie die aufgabenbezogene Ermittlung der Personalkapazitäten im Soll. Diese entscheidende Soll-Ermittlung erfolgte in enger Abstimmung mit den jeweiligen Projektgremien, in denen Vertreterinnen und Vertreter des Justizministeriums, des Hauptpersonalrats, der Anstaltsleitungen sowie der Projektleitung vertreten waren. Ferner wurden sowohl aus den Anstalten als auch aus dem Justizministerium auf der Basis der Ist-Daten Fachexperten hinzugezogen, um entsprechend der Vorgaben aus dem Organisationshandbuch des BMI sowohl im analytischen Berechnungsverfahren als auch im Schätzverfahren belastbare Soll-Zahlen zu ermitteln.

Die so gewonnenen Werte wurden sodann im vorgelegten Gutachten aufgaben- und laufbahnbezogen für jede Justizvollzugseinrichtung durch Ermittlung eines spezifischen Vollzeitäquivalenz (VZÄ) ausgewertet und dargestellt. Ferner wurden in dem Gutachten Optimierungspotenziale mit Relevanz für den Personalbedarf identifiziert und benannt.

Aus dem Gutachten ergibt sich abschließend ein berechneter Gesamtpersonalbedarf im niedersächsischen Justizvollzug von 4 078,05 VZÄ. Das vorgelegte Gutachten liefert jedoch keine konkrete Übersicht über die zum Haushaltsaufstellungsverfahren anzumeldenden Stellen und Beschäftigungsmöglichkeiten einschließlich deren Wertigkeiten. Es benennt einen Mehrbedarf in VZÄ für den gesamten niedersächsischen Justizvollzug. Um das Gesamtergebnis des Gutachtens letztlich in eine sachgerechte und für das Haushaltsaufstellungsverfahren taugliche Betrachtung zu überführen, sind die Ergebnisse zunächst umfassend auszuwerten. Ferner ist zu prüfen, inwieweit der festgestellte Gesamtbedarf auf Basis der Ist-Gegebenheiten durch die Anwendung von in dem Gutachten festgestellten Optimierungspotenzialen zu reduzieren ist.

1. An welchem Tag wurde die Personalbedarfsanalyse „JuV#Peb“ gegebenenfalls abgeschlossen, wann wurde der Abschlussbericht dem Niedersächsischen Justizministerium vorgelegt, und zu welchem Zeitpunkt lagen der Hausleitung des Justizministeriums erstmals die wesentlichen Ergebnisse, insbesondere der insgesamt ermittelte Personal-Sollbedarf und die daraus resultierende Differenz zum vorhandenen Personalbestand, vor?

Am 11.05.2026 wurden wesentliche Inhalte des Gutachtens im Rahmen einer Präsentation gegenüber dem Staatssekretär bekannt gegeben. Der vollständige Abschlussbericht selbst nebst Anlagen und Berechnungen wurde vom Dienstleister am 14.05.2026 per E-Mail der Abteilung III des Justizministeriums übersandt. Frau Ministerin hat am 26.05.2026 davon Kenntnis genommen.

2. Welchen Personal-Sollbedarf hat die Personalbedarfsanalyse für den niedersächsischen Justizvollzug insgesamt ermittelt, wie hoch waren zum jeweils zugrunde gelegten Stichtag der vorhandene Stellenbestand und die tatsächliche Personalbesetzung, und welche Differenz ergibt sich damit jeweils zwischen ermitteltem Sollbedarf, vorhandenem Stellenbestand und tatsächlicher Personalbesetzung?

Die Personalbedarfsanalyse hat in dem Gutachten einen (Brutto)Bedarf von 4 078,05 (VZÄ) ermittelt. Würde dieses (Brutto)Ergebnis aus JuV#Peb in Relation zu dem im Haushalt 2026 veranschlagten Beschäftigungsvolumen in Höhe von 3 516,97 gesetzt, so ergäbe sich ein theoretischer Mehrbedarf von 561,08 VZÄ. Allerdings sind bei diesem Bruttobedarf die bereits in den Vorbemerkungen angesprochenen, in dem Gutachten festgestellten Optimierungspotenziale noch nicht berücksichtigt. In einem weiteren Schritt ist also der Nettobedarf zu ermitteln. Dieser ist sodann auf die konkret bestehende Stellensituation im Justizvollzug unter Berücksichtigung der Tarifbeschäftigten umzulegen und der verbleibende Fehlbedarf in den jeweiligen Besoldungs- und Tarifstufen zu ermitteln.

Im Justizvollzug sind im Haushaltjahr 2026 3 516,97 Beschäftigungsvolumina (BV) veranschlagt. Zum Stichtag 01.09.2026 sind laut PuMa-Hochrechnung 3 439,16 und damit 97,79 % aller zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehenden BV genutzt.

3. Welchen Personal-Sollbedarf, welchen Stellenbestand, welche tatsächliche Personalbesetzung und welche daraus resultierende Unter- oder Überdeckung hat die Personalbedarfsanalyse für die einzelnen Justizvollzugseinrichtungen ermittelt (bitte für jede Justizvollzugseinrichtung jeweils in absoluten Zahlen und die Unter- beziehungsweise Überdeckung zusätzlich prozentual bezogen auf den ermittelten Sollbedarf darstellen)?

Aus der Personalbedarfsberechnung JuV#Peb ergibt sich keine konkrete Gegenüberstellung von Bestand und Bedarf in den einzelnen Besoldungsgruppen. Für die einzelnen Justizvollzugseinrichtungen sind in der Personalbedarfsanalyse JuV#Peb folgende Werte nach VZÄ ermittelt worden.

Justizvollzugseinrichtung	VZÄ JuV#Peb-Ergebnis	BV nach interner Verteilung im Haushaltsjahr 2026	VZÄ Differenz	prozentuale Abweichung
Bremervörde	137,99	104,01	33,98	33 %
Celle	197,14	192,00	5,14	3 %
Hameln	440,83	418,00	22,83	5 %
Hannover	461,09	420,00	41,09	10 %
Lingen	498,19	423,00	75,19	18 %
Meppen	277,72	231,00	46,72	20 %
Oldenburg	273,35	229,26	44,09	19 %
Rosdorf	277,20	231,96	45,24	20 %
Sehnde	373,87	323,46	50,41	16 %
Uelzen	223,45	165,07	58,38	35 %
Vechta Frauen	265,14	197,00	68,14	35 %
Vechta Jungtäter	217,99	180,94	37,05	20 %
Verden	78,26	70,00	8,26	12 %
Wolfenbüttel	289,41	263,62	25,79	10 %
Bildungsinstitut	51,56	36,00	15,56	43 %
Tätigkeit nach §§ 39, 48 NPersVG + Vorsitz HPR	14,85	-	14,85	-

4. Wie verteilen sich der durch die Personalbedarfsanalyse ermittelte Personal-Sollbedarf sowie die jeweilige Differenz zum vorhandenen Stellenbestand und zur tatsächlichen Personalbesetzung auf die einzelnen Berufs- und Laufbahngruppen, insbesondere auf den Allgemeinen Vollzugsdienst, Werkdienst, medizinischen Dienst, psychologischen Dienst, Sozialdienst und Verwaltungsdienst?

Während im Gutachten JuV#Peb eine Zuordnung von VZÄ zu einzelnen Berufsgruppen vorgenommen wird, sind in der Bewirtschaftung des BV durch den Justizvollzug aktuell keine entsprechenden Zuordnungen möglich, da hier auf Besoldungs- und Entgeltgruppen abgestellt wird. Auf der Grundlage der im Gutachten enthaltenen Berechnungstabellen einer jeden Justizvollzugseinrichtung ist in einem weiteren Arbeitsschritt der Mehrbedarf in VZÄ in jeder einzelnen Dienstgruppe zu ermitteln. Eine valide Bezifferung des Fehlbedarfs in den einzelnen Berufsgruppen und Laufbahngruppen ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

5. In welchen fünf Justizvollzugseinrichtungen bestehen nach den Ergebnissen der Personalbedarfsanalyse absolut und prozentual die größten Differenzen zwischen dem ermittelten Personal-Sollbedarf und

a) dem vorhandenen Stellenbestand sowie

b) der tatsächlichen Personalbesetzung,

und wie hoch sind die jeweiligen Differenzen?

Hier ist zu verdeutlichen, dass das Gutachten das Ergebnis in VZÄ in Relation zu dem im Haushaltsjahr 2026 zugewiesenen BV stellt und es sich lediglich um Bruttobedarfe ohne Berücksichtigung von Verbesserungspotenzialen handelt. Daran gemessen ergeben sich prozentual für

– das Bildungsinstitut (43 %),

– die JVA für Frauen in Vechta (35 %),

– die JVA Uelzen (35 %),

– die JVA Bremervörde (33 %) und

– die JVAen Meppen, Rosdorf und Vechta (jeweils 20 %)

die größten Differenzen.

Bei der Betrachtung der absoluten Personalbedarfe ergeben sich für

– die JVA Lingen (75,19 VZÄ / +18%),

– die JVA für Frauen in Vechta (68,14 VZÄ / +35 %),

– die JVA Uelzen (58,38 VZÄ / +35 %),

– die JVA Sehnde (50,41 VZÄ / +16 %) und

– die JVA Meppen (46,72 VZÄ / +20 %)

die größten Mehrbedarfe.

6. Wie viele zusätzliche Planstellen und Stellen wären nach den Ergebnissen der Personalbedarfsanalyse gegebenenfalls erforderlich, um den ermittelten Personal-Sollbedarf vollständig im Stellenbestand abzubilden, und welche jährlichen zusätzlichen Personalausgaben wären nach Berechnung der Landesregierung hierfür erforderlich?

Das Gutachten JuV#Peb ermittelt Bedarfe über die Bezugsgröße der VZÄ. Aus den VZÄ lässt sich - wie bereits ausgeführt - nicht unmittelbar der konkrete Stellenmehrbedarf abbilden. Es ist zunächst unter Berücksichtigung der Optimierungspotenziale, der Berücksichtigung von aktuellen Honorartätigkeiten und Tarifbeschäftigungen ein (Netto-)Bedarf zu ermitteln. Erst auf dieser Grundlage wird es

möglich sein, Anzahl und Wertigkeit sowie die jährlichen Kosten des zusätzlichen Personalbedarfs zu ermitteln.

7. Welche konkreten Ergebnisse der Personalbedarfsanalyse sind gegebenenfalls in die Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Doppelhaushalt 2027/2028 eingeflossen, und wie viele zusätzliche Planstellen und Stellen hat die Landesregierung aufgrund der Ergebnisse der Personalbedarfsanalyse für die Haushaltsjahre 2027 und 2028 jeweils vorgesehen? Bitte nach Haushaltsjahr sowie Berufs- und Laufbahngruppen aufschlüsseln.

Das Ergebnis des Gutachtens zu JuV#Peb war mangels rechtzeitiger Vorlage valider und haushalterisch auswertbarer Bedarfsgrößen für die Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Doppelhaushalt 2027/2028 nicht maßgeblich. Gleichwohl war eine Verbesserung der Personalsituation Gegenstand der Haushaltsverhandlungen. Unabhängig von dem noch konkret noch zu ermittelnden Fehlbedarf auf Basis der Personalbedarfsberechnung JuV#Peb stehen dem Justizvollzug im Haushaltsjahr 2026 insgesamt 3 595 (Beamten-)Stellen zur Bewirtschaftung bei nur 3 516,97 (BV) zur Verfügung. Die Schaffung von weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten und Budget zur Ausfinanzierung aller Stellen sowie die Verbesserung der Personalausstattung insgesamt war angesichts einer hohen Belastungssituation im Justizvollzug Gegenstand der Haushaltsberatungen. Es war seitens des Justizministeriums ein Bedarf von 148 BV nebst Budget zum Doppelhaushalt 2027/2028 angemeldet worden. Letztendlich konnte eine Mehrung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Justizvollzugsdienst angesichts der Haushaltslage sowie der noch nicht vollständig ausgeschöpften Bewirtschaftungsmöglichkeiten nicht erreicht werden. Es ist daher ein dreischrittiges Vorgehen avisiert. In einem ersten Schritt sind die Bemühungen intensiviert worden, die zur Verfügung stehenden Bewirtschaftungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Zudem werden derzeit die Ausbildungskapazitäten im Justizvollzugsdienst erhöht. Hierfür sieht der Haushaltsplanentwurf 2027/2028 eine Mehrung um 174 Stellen für Obersekretäranwärter/-innen im Justizvollzug und 36 Stellen für Inspektoranwärter/-innen im Justizvollzug vor. Basierend auf einer höheren Anzahl von ausgebildeten Fachkräften ist im dritten Schritt ein bedarfsgerechter Stellenaufwuchs Ziel der Landesregierung.

8. Welcher Anteil des durch die Personalbedarfsanalyse festgestellten zusätzlichen Stellenbedarfs wird durch die im Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2027/2028 aufgrund der Personalbedarfsanalyse vorgesehenen zusätzlichen Planstellen und Stellen gegebenenfalls abgedeckt, wie viele Stellen des ermittelten Bedarfs bleiben danach unberücksichtigt und welchem prozentualen Anteil des festgestellten zusätzlichen Stellenbedarfs entspricht dies?

Im Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2027/2028 ist kein zusätzlicher Stellenbedarf aufgrund des Gutachtens zu JuV#Peb vorgesehen. Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Sofern der durch die Personalbedarfsanalyse festgestellte Personalbedarf im Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2027/2028 nicht vollständig berücksichtigt wurde: Aus welchen fachlichen, organisatorischen oder haushalterischen Gründen hat die Landesregierung davon abgesehen, den von ihr durch eine externe Personalbedarfsanalyse ermittelten Bedarf vollständig abzubilden, und anhand welcher konkreten Kriterien wurde entschieden, welche Personalbedarfe berücksichtigt und welche zunächst nicht berücksichtigt werden?

Das Gutachten zu JuV#Peb lag im Mai 2026 und damit nach der Abgabefrist für Haushaltsanmeldungen vor. Zwischenstände sowie das Ergebnis der Personalbedarfsberechnung waren und sind zudem nicht unmittelbar haushalterisch umsetzbar. Wie bereits geschildert, sind neben der komplexen Frage der Übersetzbarkeit der Berechnungsgröße VZÄ in die haushalterisch relevanten Bezugsgrößen BV, Budget und Stellen die vorgeschlagenen Optimierungspotenziale zu bewerten und in der Feststellung des Personalmehrbedarfs zu berücksichtigen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

10. Aus welchen Gründen wurden die Ergebnisse der Personalbedarfsanalyse bisher nicht veröffentlicht, obwohl die Landesregierung bereits 2023 die Bedeutung der Personalbedarfsermittlung für künftige Haushaltsaufstellungsverfahren hervorgehoben hatte, und ist beabsichtigt, den Unterausschuss Justizvollzug und Straffälligenhilfe umfassend zu unterrichten und ihm den Abschlussbericht zur Verfügung zu stellen?

Eine Veröffentlichung ist nicht beabsichtigt. Die Justizvollzugsanstalten sind zeitnah nach der Übergabe des Gutachtens über das Gesamtergebnis und den Inhalt informiert worden. In der weiteren Folge wurde das Gutachten mit seinen Feststellungen mit den Justizvollzugsanstalten besprochen.

Der Unterausschuss für Justizvollzug und Straffälligenhilfe wird am 09.12.2026 zum Gutachten unterrichtet. Anschließend soll das Gutachten den Mitgliedern des Unterausschusses zur Verfügung gestellt werden.

11. Bis zu welchem Haushaltsjahr beabsichtigt die Landesregierung, den durch die Personalbedarfsanalyse ermittelten Personal-Sollbedarf vollständig im Stellenplan abzubilden, welcher zusätzliche Stellenaufwuchs ist hierfür nach derzeitiger Planung in den einzelnen Haushaltsjahren vorgesehen, und beabsichtigt die Landesregierung, den vollständigen Abschlussbericht einschließlich der anstalts- und berufsgruppenspezifischen Ergebnisse zu veröffentlichen?

Die weitere Planung und das weitere Vorgehen hängen von den Ergebnissen und der Bewertung der im Gutachten benannten Einsparpotenziale sowie der abschließenden Bewertung der im Gutachten getroffenen Ergebnisse ab. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.