

Auszug aus

Denkschrift 2010

■ zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Übertragung der Bewährungs- und
Gerichtshilfe auf einen freien Träger



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 05: Justizministerium

Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger (Kapitel 0503)

Die Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen privaten Auftragnehmer kostet das Land bis 2016 zusätzlich 46,8 Millionen Euro.

Die Justiz zahlt an den Auftragnehmer ein Grundentgelt für übertragene Querschnittsaufgaben. Sie muss mindestens 28,7 Millionen Euro einsparen, weil diese Aufgaben beim Land weggefallen sind.

1 Ausgangslage

Mit § 7 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug schuf der Landtag die gesetzliche Ermächtigung für das Justizministerium, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe durch Vertrag auf einen freien Träger als Beliehener zu übertragen. Nach einer zweijährigen Pilotphase in zwei Landgerichtsbezirken erfolgte mit Vertrag vom 06.12.2006 zwischen einer gemeinnützigen GmbH (Auftragnehmer) als freiem Träger und dem Justizministerium die landesweite Aufgabenübertragung für die Jahre 2007 bis 2016.

Mit der Übertragung wollte das Justizministerium Wirtschaftlichkeitsvorteile realisieren.

Die Gesetzesbegründung sagt dazu u. a. Folgendes: „Angesichts der derzeit äußerst schwierigen Haushaltsslage dürfte es auf absehbare Zeit jedoch weder möglich sein, dem ... gestiegenen Geschäftsanfall durch Personalverstärkung angemessen Rechnung zu tragen, noch innerhalb des staatlichen Systems notwendige, umfassende strukturelle Reformmaßnahmen umzusetzen, um die Qualität der Bewährungshilfe auch in Zukunft zu sichern... Die Übertragung ... auf einen freien Träger ist ... mit der begründeten Erwartung verbunden, ... dass die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe im Vergleich zur derzeitigen Situation auf qualitativ mindestens gleich hohem Niveau rationeller und ökonomischer erfüllt werden können. Es ist das Ziel der Landesregierung, dass die freien Träger eine Effizienzrendite von 10 bis 15 Prozent erwirtschaften.“

In der Kabinettsvorlage vom 15.11.2006 heißt es in der Gesamtbewertung:
„Die Übertragung auf einen freien Träger vermag dabei nicht nur die Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg nachhaltig auf dem erforderlichen Niveau zu sichern, sie erlaubt es auch, die Reform ohne zusätzlichen Ressourceneinsatz durchzuführen und – mit zunehmender Dauer der Übertragung – nicht unerhebliche Einsparungen für das Land zu generieren.“

Der öffentlich-rechtliche Vertrag zur Übertragung der Aufgaben hat folgende Eckpunkte:

- Er hat eine Laufzeit von 2007 bis 2016 und ein Finanzvolumen von 250 Mio. Euro. Der Vertrag kann zum 31.12.2011 gekündigt werden.
- Dem Auftragnehmer werden 306,5 Landesbedienstete unentgeltlich zur Dienstleistung überlassen. Davon sind 265 beamtete und neun angestellte Sozialarbeiter (gehobener Dienst) sowie 32,5 Arbeitnehmer im Servicebereich (mittlerer Dienst).
- Wenn Bedienstete ausscheiden, erhält der Auftragnehmer als Ersatz für die wegfallende Personalressource ein Kapitalisierungsentgelt.
- Das Land zahlt dem Auftragnehmer ein Grundentgelt für Querschnittsaufgaben und Sachkosten. Das Grundentgelt beträgt 57,4 Mio. Euro in zehn Jahren. Das jährliche Entgelt sinkt von 6,3 Mio. Euro in 2007 auf 5,5 Mio. Euro in 2016.
- Das Land stellt dem Auftragnehmer unentgeltlich Räumlichkeiten zur Verfügung und übernimmt Umzugskosten. Es trägt auch den Aufwendungsersatz für ehrenamtliche Bewährungshelfer.
- Die Vertragsparteien gehen davon aus, dass der Auftragnehmer gemeinnützig tätig ist und deshalb der verminderte Umsatzsteuersatz von 7 Prozent gilt.

2 Vollkostenrechnung des Justizministeriums

Der Rechnungshof hatte das Justizministerium im August 2006 darauf hingewiesen, dass über eine Vergabe auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Landeshaushaltssordnung anhand des Angebots zu entscheiden ist. Damit sollte vermieden werden, dass eine Vergabe im Vertragszeitraum mehr kostet als die bisherige Eigenbesorgung des Landes.

Das Justizministerium hatte 2006 in einer Vollkostenrechnung nur ermittelt, welche Personal- und Sachkosten dem Land für die Bewährungs- und Gerichtshilfe 2004 entstanden sind. Dies ergab Kosten von 25 Mio. Euro. Die Vollkostenrechnung enthielt in erheblichem Umfang pauschale Umlagen für Querschnittsaufgaben. Das Justizministerium legte dabei fest, wie sich die Kosten der Querschnittsaufgaben auf das Land und den Auftragnehmer verteilen.

Das Justizministerium führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Landeshaushaltssordnung durch. Es benannte nur drei Bereiche, in denen die Effizienzrendite im Vergleich zu den bisherigen Kosten erwirtschaftet werden sollte. Beim Grundentgelt sollten im letzten Vertragsjahr 5,3 Prozent erwirtschaftet werden. Bei den Personalkosten und den Raumkosten erwartete das Justizministerium Einsparungen, ohne diese zu beziffern.

In der Kabinettsvorlage zur Vergabe vom 15.11.2006 führte das Justizministerium aus, die Kosten der Vergabe-Lösung lägen wegen der niedrigeren Personal- und Raumkosten sowie des abnehmenden Grundentgelts im letzten Jahr der Vertragslaufzeit um etwa 10 Prozent unterhalb der Kosten der Eigenbesorgung. Noch am 28.12.2007 legte das Justizministerium gegenüber dem Landtag (Landtagsdrucksache 14/2070) dar, dass es die angekündigte Effizienzrendite von 10 bis 15 Prozent der Vollkosten erreichen werde (zwischen 2,5 und 3,25 Mio. Euro je Jahr). Bezugspunkt sind auch hier die bisherigen Kosten.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Rechnungshofs

3.1 Bereiche der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgeholt. Dabei wurden die bisherigen Kosten der Eigenbesorgung des Landes und die Kosten der Vergabe-Lösung im Vertragszeitraum verglichen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung basiert auf den Unterlagen des Justizministeriums.

Bei der Vergabe-Lösung sind das Kapitalisierungsentgelt, das Grundentgelt, die beim Land verbleibenden Kosten der Querschnittsaufgaben, die Raumkosten sowie die spezifischen Mehrkosten dieser Lösung zu berücksichtigen. Bei der Landeslösung kommen die Personalkosten, die Sachkosten und Kosten der Querschnittsaufgaben sowie die Raumkosten zum Tragen. Aus dem Vergleich der Gesamtkosten beider Lösungen ergeben sich die Mehrkosten der Vergabe-Lösung.

3.2 Kapitalisierungsentgelt

Das Land zahlte am 31.12.2008 für 47 ausgeschiedene Bedienstete Kapitalisierungsentgelt. Bis Vertragsende werden mindestens 122 der 306,5 Landesbediensteten ausgeschieden sein. Diese Zahl wird sich weiter erhöhen, weil ein Teil der Bediensteten erfahrungsgemäß vorzeitig ausscheiden wird. Für das erste Vertragsjahr 2007 wurde ein Kapitalisierungsentgelt von 59.181,70 Euro je Vollzeitbeschäftiger (inklusive Umsatzsteuer von 7 Prozent) vereinbart. Es lag geringfügig unter dem durchschnittlichen Betrag für Beamte im gehobenen Dienst nach der Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV-Kostenfestlegung) vom 14.07.2005. Für 2008 wurde das Kapitalisierungsentgelt auf 60.897,98 Euro erhöht.

Das vereinbarte Kapitalisierungsentgelt für ausscheidende Landesbedienstete führt aus folgenden Gründen zu Mehrkosten:

- Das vereinbarte Kapitalisierungsentgelt entspricht etwa den Kosten der Besoldungsgruppe A 11. Im gehobenen Dienst baut das Land im Vertragszeitraum nur billigere Stellen der Besoldungsgruppen A 9 und A 10 ab. Bei den Stellen des mittleren Dienstes ist das Entgelt weit überhöht.
- Die Steigerung 2008 entspricht der Tariferhöhung von 2,9 Prozent im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder im Jahr 2008. Die Kosten für Beamte haben sich dagegen nach der ab 2008 geltenden VwV-Kostenfestlegung um 2,2 Prozent verringert. Bei Vertragsabschluss war bekannt, dass es von 2005 bis 2007 keine lineare Besoldungserhöhung gab und 2008 die zeitlich verzögerte Besoldungserhöhung durch die gekürzte Sonderzahlung reduziert wird.
- Das Justizministerium hat die Kapazität des übertragenen Personals mit 306,5 zu hoch angesetzt. Es hat Kapazitäten von acht Gerichtshelfern einbezogen, deren Aufgaben nur 2007 vom Auftragnehmer übernommen wurden.

Die genannten Faktoren verursachen im Vertragszeitraum Mehrkosten der Vergabe-Lösung von mindestens 14,2 Mio. Euro. Davon entfallen 9,8 Mio. Euro auf den zu hohen Kapitalisierungsbetrag und 4,4 Mio. Euro auf die überhöhte Personalkapazität. Die Mehrkosten werden noch steigen, wenn Landesbedienstete vorzeitig ausscheiden.

3.3 Grundentgelt

Der Auftragnehmer erhält das Grundentgelt für Sachkosten und Querschnittsaufgaben. Die Kosten der Querschnittsaufgaben bezifferte das Justizministerium in der Vollkostenrechnung pauschal. Der Rechnungshof hat überprüft, ob die pauschal angesetzten Kosten auch tatsächlich für die Bewährungs- und Gerichtshilfe entstanden sind. Das Ergebnis:

- Kosten von 12,4 Mio. Euro im Vertragszeitraum für Verwaltung sowie Aus- und Fortbildung sind über die Umlagen doppelt eingerechnet. Weiter sind Kosten der Amtsgerichte von 7,4 Mio. Euro umgelegt, die für die Bewährungs- und Gerichtshilfe nicht zusätzlich angefallen sind.
- Das Grundentgelt enthält jährliche Kosten von 1,1 Mio. Euro für eine zeitgemäße IuK-Ausstattung mit Fachvorverfahren. Diese Kosten fielen vor der Aufgabenübertragung nicht an. Es waren nur einzelne Computer vorhanden. Die angesetzten IuK-Kosten entsprechen 6 Prozent der Personalkosten. Nach Ansicht des Rechnungshofs müssen mindestens IuK-Kosten von 0,4 Mio. Euro oder 2 Prozent der Personalkosten als Rationalisierungseffekt erbracht werden. Im Vertragszeitraum sind dies indexiert 4,3 Mio. Euro.

Die genannten Faktoren ergeben im Vertragszeitraum zusammen Mehrkosten der Vergabe-Lösung von 24,1 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung des sinkenden Grundentgelts verringern sich diese auf 22,6 Mio. Euro.

3.4 Raumkosten

Das Justizministerium ging davon aus, dass durch eine andere Unterbringung der Bewährungs- und Gerichtshilfe Raumkosten eingespart werden können. Die Raumkosten sind nicht wie erwartet gesunken, sondern gestiegen. Dadurch entstehen dem Land im Vertragszeitraum Mehrkosten von 1 Mio. Euro.

3.5 Spezifische Mehrkosten durch die Vergabe-Lösung

Die Vergabe-Lösung verursacht gegenüber der bisherigen Eigenbesorgung Zusatzkosten:

- Der Auftragnehmer will mittelfristig 20 Prozent der Klienten durch ehrenamtliche Bewährungshelfer betreuen lassen. Die Pauschalentschädigung der ehrenamtlichen Bewährungshelfer trägt das Land. Sie soll 2010 erhöht werden. Für die geplante Zahl ehrenamtlicher Bewährungshelfer würden dem Land im Vertragszeitraum Mehrkosten von 6,3 Mio. Euro entstehen.
- Das Pilotprojekt zur Vergabe-Lösung kostete zusätzlich 1,4 Mio. Euro.
- Der Umbau der Räumlichkeiten und die Umzüge verursachten bisher Zusatzkosten von 1,3 Mio. Euro.

3.6 Zusammengefasste Mehrkosten der Vergabe-Lösung

Die Mehrkosten der Vergabe-Lösung im Vertragszeitraum werden in der Tabelle zusammengefasst.

Tabelle: Mehrkosten der Vergabe-Lösung

| Bereiche | Mehrkosten in Mio. Euro |
|---|----------------------------|
| Kapitalisierungsentgelt | 14,2 |
| Grundentgelt | 22,6 |
| Raumkosten | 1,0 |
| Spezifische Mehrkosten durch die Vergabe-Lösung | 9,0 |
| Summe | 46,8 |

Die Vergabe-Lösung führt in zehn Jahren zu 46,8 Mio. Euro höheren Kosten als die Eigenbesorgung durch das Land. Auch im letzten Vertragsjahr sind die Kosten der Vergabe-Lösung um 5,3 Mio. Euro höher.

3.7 Ausstehende Einsparungen im Landeshaushalt

Das Land zahlt dem Auftragnehmer für übertragene Querschnittsaufgaben ein Grundentgelt. Die Justiz muss die bisherigen Kosten für die abgegebenen Querschnittsaufgaben durch Einsparungen kompensieren. Sie hätte für diese Aufgaben im Vertragszeitraum nach der Berechnung des Rechnungshofs 28,7 Mio. Euro aufwenden müssen. Nach den Ansätzen des Justizministeriums wären dies sogar 48,8 Mio. Euro gewesen.

Tatsächlich hat das Justizministerium von 2007 bis 2009 keine Einsparungen in diesem Bereich realisiert. Ein Konzept für die Einsparungen ist nicht ersichtlich.

4 Finanzsituation des Auftragnehmers und Konsequenzen

Der Auftragnehmer erhielt vom Land 2007 und 2008 insgesamt ein Entgelt von 15,5 Mio. Euro, davon 12,2 Mio. Euro Grundentgelt und 3,3 Mio. Euro Kapitalisierungsentgelt. Nach den vom Auftragnehmer im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüssen 2007 und 2008 erhöhten sich dessen Gewinnrücklagen um 7,3 Mio. Euro. Diese Steigerung liegt damit noch über den vom Rechnungshof für Grund- und Kapitalisierungsentgelt in 2007 und 2008 errechneten Mehrkosten der Vergabe-Lösung von 7 Mio. Euro.

Die Vertragsparteien vereinbarten deshalb, das Nettoentgelt für 2009 um 1 Mio. Euro zu reduzieren. Weiter will der Auftragnehmer nach eigener Aussage einen Teil der bislang erzielten Überschüsse für 40 zusätzliche Bedienstete verwenden. Diese Personalverstärkung um 13 Prozent war im Konzept der Vertragspartner nicht vorgesehen. Die jährlichen Kosten dürften 1,5 Mio. Euro betragen.

Die Überschüsse resultieren überwiegend aus dem überhöhten Grundentgelt. Der Auftragnehmer kann auch beim Kapitalisierungsentgelt zunehmend Überschüsse erzielen. Dem Kapitalisierungsentgelt von netto 55.310 Euro steht lediglich ein Arbeitgeberaufwand für Neueinstellungen von 38.000 Euro für Sozialarbeiter und 28.000 Euro für Servicekräfte gegenüber.

5 Bewertung und Empfehlungen

Das Justizministerium führte bei einem Projekt mit einem Finanzvolumen von 250 Mio. Euro keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Landeshaushaltordnung durch. Hinweise des Rechnungshofs wurden nicht beachtet. Die Vollkostenrechnung ist keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Sie hätte allenfalls Ausgangspunkt für eine Detailanalyse der Kosten sein können. Ein Kostenvergleich über die Vertragslaufzeit auf der Basis des konkreten Angebots hätte gezeigt, dass bei der Vergabe-Lösung Mehrkosten gegenüber der Eigenbesorgung des Landes entstehen. Bei Vertragsabschluss waren erhebliche Mehrkosten bereits erkennbar.

Das vom Justizministerium vereinbarte Vertragsentgelt ist zu hoch. Die Aufgabenübertragung hat keine Einsparungen, sondern Mehrkosten des Landes von 46,8 Mio. Euro zur Folge. Auch im letzten Vertragsjahr wird nicht die vom Justizministerium prognostizierte Effizienzrendite von 2,5 Mio. Euro bis 3,25 Mio. Euro erwirtschaftet, sondern es entstehen Mehrkosten von 5,3 Mio. Euro. Wegefallene Querschnittsaufgaben von mindestens 28,7 Mio. Euro werden bislang nicht durch Einsparungen kompensiert.

Für das Land bestehen bei der Vergabe-Lösung weitere Risiken. Nicht eindeutig geregelt ist, wer bei Wegfall der Gemeinnützigkeit die im Vertragszeitraum zusätzlich anfallende Umsatzsteuer von bis zu 11,1 Mio. Euro zu tragen hat. Zudem gerät das Land in eine Abhängigkeit vom Auftragnehmer, weil es derzeit keine anderen Anbieter mit ähnlichen Erfahrungen in der Bewährungs- und Gerichtshilfe gibt.

Der Rechnungshof fordert, den Vertrag mit dem Auftragnehmer rechtzeitig auf den 31.12.2011 zu kündigen. Wenn das Justizministerium das Vertragsverhältnis fortführen will, muss über ein reduziertes Entgelt verhandelt werden. Weiter müssen im Justizhaushalt Einsparungen von mindestens 28,7 Mio. Euro für übertragene Querschnittsaufgaben erbracht werden.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, dass die Aufgabenübertragung auf einen freien Träger zu Mehrkosten führe. Der Grundansatz des Rechnungshofs sei unzutreffend, die bisherigen Kosten der problematischen, als unbefriedigend empfundenen Eigenbesorgung des Landes mit einer reformierten, verbesserten Vergabe-Lösung zu vergleichen. Der Nutzen einer gut funktionierenden justiznahen Sozialarbeit für die innere Sicherheit bleibe unberücksichtigt. Auch gegen die Berechnungen des Rechnungshofs werden Einwendungen erhoben:

- Das Kapitalisierungsentgelt für ausscheidendes Personal sei nicht zu hoch. Das Justizministerium lege den Durchschnittssatz des gehobenen Dienstes zugrunde, weil auf Dauer Beamte aus allen Besoldungsgruppen von A 9 bis A 13 ausscheiden würden. Bei Vertragsabschluss sei nicht absehbar gewesen, dass die Pauschsätze ab 2008 sinken würden. Die geringere Besoldungserhöhung für Beamte hätte wegen des engen Zeitrahmens nicht berücksichtigt werden können. Die Stellen für acht Gerichtshelfer könnten nicht gekürzt werden, weil sie für den Täter-Opfer-Ausgleich benötigt würden. In staatlicher Trägerschaft wären Personalverstärkungen unabweisbar gewesen. Insgesamt hätten sich die Personalkosten in staatlicher Trägerschaft deutlich ungünstiger entwickelt.
- Das Grundentgelt sinke von Jahr zu Jahr. Mittelfristig seien die Sachkosten niedriger als vor der Reform. Der Rechnungshof habe die Umlagekosten zu Unrecht gekürzt, weil diese tatsächlich angefallen seien. Die eingeführte IuK solle kein Personal einsparen, sondern das angestrebte Qualitätsmanagement und eine effektive Fachaufsicht ermöglichen.

- Die vom Rechnungshof angesetzten Zusatzkosten seien nicht berücksichtigungsfähig. Kosten für ehrenamtliche Bewährungshelfer, das Pilotprojekt, Umbauten und Umzüge wären auch bei einer staatlichen Lösung angefallen.

Die vom Rechnungshof empfohlene Vertragskündigung wolle das Justizministerium aus finanziellen und fachlichen Gründen nicht vornehmen.

7 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seinem Grundansatz, die Kosten der bisherigen Eigenbesorgung mit den Kosten der Vergabe-Lösung zu vergleichen. Er misst damit das Justizministerium an seinen eigenen Ankündigungen. Die Justiz wollte mit der Aufgabenübertragung in der Bewährungs- und Gerichtshilfe das Ziel der Verwaltungsstrukturreform unterstützen, Kosten im Landeshaushalt einzusparen. Sämtliche Berechnungen des Ministeriums und Entscheidungen der Landesregierung hatten die bisherigen Kosten der Eigenbesorgung als Bezugspunkt. Das Ministerium hat auch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen, in der die Mehrkosten einer „reformierten“ Landeslösung oder der zusätzliche Nutzen einer Vergabe-Lösung beziffert würden.

Der Rechnungshof hält auch an seinen Berechnungen fest:

- Beim Kapitalisierungsentgelt sind die beim Land im Vertragszeitraum tatsächlich wegfallenden billigeren Stellen mit den entsprechenden Jahresbeträgen anzusetzen. Stellenvermehrungen in staatlicher Trägerschaft waren unrealistisch. Die bisher von den acht Gerichtshelfern wahrgenommenen Aufgaben hat das Justizministerium zum 01.01.2008 dem „Netzwerk Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg“ übertragen. Die Zuwendungen an dieses Netzwerk wurden so stark erhöht, dass im Ergebnis Mehrbelastungen im Landeshaushalt entstehen.
- Die Kürzungen des Grundentgelts sind sachgerecht. Das Ministerium hat nicht nachgewiesen, dass die gekürzten Kosten in der Bewährungs- und Gerichtshilfe tatsächlich angefallen sind. Der für die luK-Ausstattung angesetzte Rationalisierungseffekt ist äußerst moderat. Die Ergebnisse des Rechnungshofs werden schon durch die Finanzsituation des Auftragnehmers bestätigt. Wenn man das vom Ministerium vereinbarte Grundentgelt akzeptieren würde, müsste die Justiz für übertragene Querschnittsaufgaben 48,8 Mio. Euro statt der vom Rechnungshof angesetzten 28,7 Mio. Euro einsparen. Das Justizministerium lässt hierfür keine Bereitschaft erkennen.
- Die Zusatzkosten sind durch das Reformkonzept bedingt und wären bei einer Eigenbesorgung nicht zwingend angefallen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen,

- den Vertrag zu kündigen, um zumindest das vereinbarte Entgelt im Verhandlungswege zu reduzieren und
- die Einsparungen für entfallene Querschnittsaufgaben im Justizhaushalt umzusetzen.