

Unterrichtung

Hannover, den 07.06.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Die geplatze Hoffnung - Betrieb der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt ist unwirtschaftlich

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 36 der Anlage zu Drs. 18/436 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass eine intensive Überwachung der Wirtschaftlichkeit dieser ÖPP-Maßnahme erfolgen muss. Ferner fordert er die Landesregierung auf, das durchgeführte ÖPP-Projekt zu evaluieren und den Landtag über das Ergebnis zu unterrichten.

Der Ausschuss fordert die Landesregierung auf, bis zum 30.06.2018 über das Veranlasste zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 07.06.2018

Die zuständigen Fachabteilungen von Justizministerium (MJ) und Finanzministerium (MF) haben ein Konzept für die Evaluation des ÖPP-Modells JVA Bremervörde entwickelt. Die Evaluation wird aus einem bau- und einem betriebsbezogenen Teil bestehen.

1. Bau- und bauunterhaltungsbezogener Teil der Evaluation

Die Maßnahmenprüfung des Modellvorhabens ÖPP JVA Bremervörde durch den Landesrechnungshof hat wertvolle Erkenntnisse und Anregungen zur Auswertung der Erfahrungswerte bei dieser besonderen Beschaffungsvariante erbracht. Die hohe Komplexität der Konzeption des Vertragswerkes und die Auswertung des umfangreichen Vergabeverfahrens erfordern eine präzise Definition der zu evaluierenden Fragestellungen, um eine wirtschaftliche Auswertung des Projekts zu gewährleisten. Allein die Vertragsunterlagen des Projekts umfassen mehrere tausend Seiten und müssen in ihren Wechselwirkungen von Bau, Betrieb und Vollzug, insbesondere in der Vergleichbarkeit der technischen Standards gegenüber konventionellen Justizvollzugsanstalten berücksichtigt werden.

Mit Inbetriebnahme der Anstalt sind die Arbeit der interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des MJ beendet und die verschiedenen Zuständigkeiten in die jeweiligen Linienfunktionen übergeben worden. Da Bau- und Teilbetriebsleistungen der Anstalt bis zum Jahr 2037 in der Hand des privaten Partners (ÖPP) verbleiben, beschränkt sich die Aufgabenzuweisung für das Staatliche Baumanagement (SBN - Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) und das örtlich zuständige Staatliche Baumanagement Elbe-Weser) lediglich auf Beratungs- und Unterstützungsfunktionen gegenüber dem MJ bzw. der Anstaltsleitung. Personalressourcen zur weiteren Begleitung des Modellvorhabens werden vom SBN derzeit nicht vorgehalten.

Ungeachtet dessen stellt das NLBL derzeit eine Dokumentation der vom SBN von 2010 bis 2012 erbrachten Leistungen und deren wesentliche Schwerpunkte zusammen. Mit der Vorlage dieser Dokumentation ist im dritten Quartal 2018 zu rechnen. Auf der Grundlage dieser Dokumentation kann dann eine spezifische Evaluation des Projekts durch einen externen Sachverständigen erfolgen. Eine Vergabe an Externe ist nicht nur wegen der nicht vorhandenen Personalressourcen erforderlich, sondern bietet zudem den Vorteil die Analyse und Bewertung der baulichen und technischen Qualitäten der JVA Bremervörde auf neutraler Basis vornehmen zu können. Da bei ÖPP-Projekten die Beschaffung immer im Wettbewerb mit der konventionellen Variante (Public Sector

Comparator - PSC) steht, kann so der Eindruck vermieden werden, die Bewertung der Erkenntnisse würde durch Eigeninteressen der Bauverwaltung überlagert.

Für die Vergabe der Evaluation werden Haushaltsmittel in noch unbekannter Höhe benötigt. Die Durchführung des Vergabeverfahrens und die Auftragserteilung kann in der ersten Jahreshälfte 2019, die Vorlage der Evaluationsergebnisse für den baulichen Teil voraussichtlich gegen Jahresende 2019 erfolgen.

2. Betriebsbezogener Teil der Evaluation

a) Übersicht

Im betriebsbezogenen Teil der Evaluation wird ermittelt, ob das gewählte ÖPP-Modell geeignet ist, einen leistungsfähigen Justizvollzug wirtschaftlich darzustellen. Dafür werden die im Betrieb der JVA entstehenden Kosten auf Vollkostenbasis erhoben und zu den Erwartungen in Relation gesetzt, die der Entscheidung des Landtages über die ÖPP-Realisierung im Jahr 2010 zugrunde lagen (Kostenevaluation). Dem gegenübergestellt wird die Entwicklung der qualitativen Ergebnisse der JVA Bremervörde in der gesamten bisherigen Betriebszeit (Leistungsevaluation).

b) Kostenevaluation

Die von einem Beratungsunternehmen im Jahr 2010 erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung vergleicht den Betrieb der JVA Bremervörde als ÖPP-Projekt mit der hoheitlichen Eigenrealisierung bei identischem Leistungsniveau (PSC). Die Wirtschaftlichkeitsberechnung war in ihrer Fassung vom 17.08.2010 Grundlage für den Beschluss des Ausschusses für Haushalt und Finanzen der 16. Wahlperiode, in dessen 78. Sitzung am 01.09.2010 der Erteilung des Zuschlages für das Vorhaben in öffentlich-privater Partnerschaft zuzustimmen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist letztmalig am 14.10.2010 anlässlich des Vorliegens aller Finanzierungsvereinbarungen aktualisiert worden (sogenanntes Financial Close). Diese Fassung dient als Vergleichsmaßstab der Kostenentwicklung.

Die Erhebung erfolgt aufgliedert nach den sieben einzelnen Dienstleistungsverträgen, die dem privatisierten Teil des Betriebes der JVA Bremervörde zugrunde liegen, und die die Rechte und Pflichten der Vertragspartner, den Leistungsumfang und das jeweilige Entgelt festlegen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Verträge:

- Reinigungsvertrag,
- Verwaltungshilfsdienstevertrag,
- Gefangenenbeschäftigungsvertrag (bis 30.06.2018),
- Verpflegungs- und Versorgungsleistungsvertrag,
- Gesundheitsfürsorgevertrag,
- Sozialfürsorgevertrag,
- Sicherheitshilfsdienstevertrag.

Die nach Einzelverträgen aufgeschlüsselte Darstellung der Kostenentwicklung dient der Transparenz bei der Identifikation möglicher „Kostentreiber“ und als Grundlage für mögliche strategische Entscheidungen in Bezug auf jeden Einzelvertrag (Ausübung von Kündigungsrechten).

Bei der Kostenevaluation werden zum einen die tatsächlich erfolgten Zahlungen des Landes berücksichtigt. Darunter fallen in erster Linie die aufgrund der Einzelverträge an den privaten Partner geleisteten monatlichen Entgeltzahlungen. Diese Zahlungen werden aufgliedert in solche, die bereits aufgrund des ursprünglichen Vertragswerkes vorgesehen waren und solche, die aufgrund nachträglicher Änderungen des Vertragswerkes oder aufgrund von Nachforderungen des privaten Partners erfolgt sind. Exemplarisch dient der Bereich der Beschäftigung von Gefangenen: Um die Ausübung eines Sonderkündigungsrechts durch den privaten Partner abzuwenden, hat die Landesregierung mit Wirkung zum 01.01.2016 einer Anpassung des Gefangenenbeschäftigungsvertrages zugestimmt, die zusätzliche Kosten und Mindereinnahmen im Umfang von insgesamt ca. 750 000 Euro jährlich nach sich zog. Nachdem der private Partner den Gefangenenbeschäftigungsvertrag

dennoch mit Wirkung zum 01.07.2018 gekündigt hat, sind die Bereiche der Arbeit von Gefangenen, der Arbeitstherapie sowie der schulischen und beruflichen Bildung in hoheitliche Hand zu übernehmen. Den hierdurch entstehenden Mehrkosten für die hoheitliche Eigenrealisierung insbesondere bei der Besoldung und den rechnerischen Pensionsrückstellungen für die einzustellenden Bediensteten werden die Ersparnisse durch den Wegfall von Entgeltzahlungen an den privaten Partner gegengerechnet.

Zum anderen werden bei der Kostenevaluation zusätzliche Aufwände der öffentlichen Hand erfasst und monetarisiert, die nicht im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt worden sind, weil sie zum damaligen Zeitpunkt entweder nicht absehbar waren oder weil im tatsächlichen Betrieb der JVA Bremervörde von dem in der Ausschreibung und den Verträgen niedergelegten ursprünglichen Betriebskonzept, z. B. infolge normativer Änderungen, abgewichen werden musste. Dazu zählen die sogenannten Transaktionskosten, die für die Verhandlung, den Abschluss und die Durchführung von Verträgen entstehen. In der Wirtschaftlichkeitsberechnung waren entsprechende Aufwände des MJ nach Abschluss der Baumaßnahme der JVA Bremervörde nicht mehr erwartet worden. Tatsächlich fallen jedoch laufende Aufwände für die Prüfung von Nachtragsforderungen des privaten Partners, für ergänzende Vertragsverhandlungen sowie die Kontrolle des vom Privaten Partner in den unterschiedlichen Verträgen geschuldeten Leistungssolls an. Daneben ist der hoheitliche Personalansatz der JVA Bremervörde im Verlauf der Betriebszeit erhöht worden. Diese abweichenden Personalaufwendungen sind jedoch nur dann relevant für die Evaluation, wenn ihre Ursache ÖPP-spezifisch ist und nicht in nachträglich geänderten Leistungsanforderungen an die JVA Bremervörde begründet ist. So hat die durch das MJ zur Steigerung der Auslastung vorgenommene Ausweitung des räumlichen Einzugsbereichs der JVA Bremervörde zwar Mehraufwände für den Transport von Gefangenen verursacht. Diese Kosten wären jedoch auch in einer rein hoheitlich betriebenen Anstalt am selben Ort angefallen. Andererseits war die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle im Fachbereich Personal der JVA Bremervörde erforderlich, da die Auswahl und Einstellung von Personal durch den privaten Partner wegen der hoheitlichen Gesamtverantwortung in jedem Einzelfall zu begleiten ist.

Soweit Personalkosten über das ursprüngliche Konzept hinaus anfallen, werden sie als Vollkosten einbezogen und nicht mit dem kapitelspezifischen Durchschnittssatz veranschlagt.

c) Leistungsevaluation

Neben den Kosten soll auch die Leistung der JVA Bremervörde evaluiert und in Beziehung zu den rein hoheitlich betriebenen Anstalten des Landes Niedersachsen gesetzt werden.

Die qualitativen Ergebnisse der niedersächsischen Justizvollzugseinrichtungen werden insbesondere über die landesweit erhobenen Kennzahlen des Controllings erfasst. Weitere Parameter sind die im Haushaltsplan des MJ (Erläuterungen zu Kapitel 11 05) hinterlegten Produktkennzahlen sowie die Kennzahlen der jährlichen Zielvereinbarungen mit den Justizvollzugseinrichtungen. Aus diesem Kennzahlenportfolio sollen die Kennzahlen identifiziert werden, die geeignet sind, eine Bewertung der qualitativen Leistung der vom privaten Partner verantworteten Bereiche der JVA Bremervörde in Bezug zu den übrigen rein hoheitlich geführten Justizvollzugseinrichtungen zu ermöglichen. Daraus sollen Rückschlüsse auf die Qualität der vom privaten Partner erbrachten Leistungen gezogen werden.

Die jährlichen Ergebnisse der JVA Bremervörde werden dabei dem Durchschnitt der landesweit erzielten Ergebnisse (bereinigt um die JVA Bremervörde) gegenübergestellt und in ihrem Entwicklungsverlauf seit Betriebsbeginn im Jahr 2013 dargestellt.

d) Zeitrahmen der Betriebsevaluation

Das Ergebnis der Betriebsevaluation soll im 1. Quartal 2021 vorliegen und sodann dem Niedersächsischen Landtag, der Landesregierung und dem Landesrechnungshof vorgestellt werden.

Nach § 11 des ÖPP-Projektvertrages hat das Land als Auftraggeber einmalig innerhalb der 25-jährigen Laufzeit die Möglichkeit, alle o. g. Einzelverträge unabhängig voneinander zehn Jahre nach Übergabe der JVA Bremervörde zu kündigen. Eine entsprechende Kündigung wäre zum 31.12.2021 auszusprechen und würde zum 31.12.2022 wirksam werden. Die Erfahrungen der zuständigen Fachabteilung des MJ mit der Kündigung des Gefangenenbeschäftigungsvertrages (sie-

he oben b) haben ergeben, dass eine Vorbereitungszeit von 1,5 Jahren für die geordnete Übernahme einzelner Betriebsteile der JVA in die hoheitliche Hand erforderlich ist. Eine frühere Evaluation wäre nicht zielführend, da sie im Zeitpunkt der Entscheidung über die Sonderkündigungsrechte angesichts der Volatilität der Kosten nicht mehr aktuell wäre.

(Verteilt am 28.06.2018)