



Öffentliche Beschlussvorlage

an den Ausschuss für Jugend, Familie,
Senioren und Soziales

Vorl.-Nr.: 23/2004
Fachbereich: Jugend und Familie
Produktnummer: 51.03.03
Datum: 19.01.2004
Gez.: Thomas Backes

10.02.2004	Aus. für Jugend, Familie, Senioren und Soziales				
Top:	Einst.:	J:	N:	E:	Bemerkung:

Betreff:

**Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe;
hier: Ausschreibung von Jugendhilfeleistungen**

Beschlussvorschlag

1. Bevor über die Frage der Ausschreibung von Jugendhilfe- und Sozialhilfeleistungen endgültig entschieden wird, soll die Stellungnahme der EU-Kommission zu Fragen der Ausschreibung von Leistungen im Sozialleistungsbereich abgewartet werden.
2. Verträge mit einer automatischen Verlängerungsklausel sollen gekündigt werden mit dem Ziel, diese Klausel durch eine zeitliche Befristung zu ersetzen.

Begründung

1. Allgemeines:

Der Ausschuss für Jugend, Familie, Senioren und Soziales hat in seiner Sitzung am 02.12.2003 (TOP 5.5) beschlossen,

über grundsätzliche Fragen der Ausschreibung von Leistungen der Jugendhilfe in der nächsten Ausschusssitzung zu beraten.

Ebenfalls wurde beschlossen,

dass Verträge zwischen der Stadt Coesfeld (Fachbereich Jugend und Familie und Soziales und Wohnen) und Dritten, in denen Aufgaben der Sozialhilfe und / oder Jugendhilfe Dritten übertragen wurden, ab dem 02.12.2003 zum jeweils nächstmöglichen Zeitpunkt auslaufen und nach Beratung des Fachausschusses zum zukünftigen Leistungsumfang grundsätzlich unter mehreren Anbietern neu

ausgeschrieben werden sollen. Dieser Beschluss gilt auch für die Verträge, die zwischen der Stadt Coesfeld in Kooperation mit anderen Kommunen und Dritten zum Zwecke der Übertragung von Sozialhilfe und / oder Jugendhilfeaufgaben geschlossen wurden.

Das Verhältnis zu den freien Trägern ist im Jugendhilferecht von besonderer Bedeutung. Die Jugendhilfe ist ein **gemeinsames Arbeitsfeld von freien und öffentlichen Trägern**. Große Bereiche der Jugendhilfe (z. B. Jugendarbeit, verschiedene Beratungsangebote, Kinderheime, Kindergärten) werden von freien Trägern dominiert. Die Träger der freien Jugendhilfe erhalten ihren Arbeitsauftrag nicht vom Gesetzgeber. Grundsätzlich sind sie frei in der Wahl ihrer Aufgaben und auch bei der Art und Weise ihrer Wahrnehmung (s. § 3 SGB VIII).

Öffentliche und freie Träger sollen zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien **partnerschaftlich zusammenarbeiten**. Die öffentlichen Träger haben dabei die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten. (§ 4 Abs. 1 SGB VIII)

Das Jugendhilferecht räumt den freien Trägern eine beschränkte Vorrangstellung ein: Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen. (§ 4 Abs. 2 SGB VIII)

Dieses **Subsidiaritätsprinzip** wurde von der Stadt Coesfeld immer beachtet. So sind alle Tageseinrichtungen für Kinder (Kindergärten und Kindertagesstätten) und die Fachdienste der Jugendhilfe (z. B. Erziehungsberatungsstellen, Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehungsbeistandschaften usw.) in freier Trägerschaft.

2. Finanzierung der Jugendhilfeleistungen

Aus dem beschriebenen Zusammenarbeitsgebot der öffentlichen und freien Träger ergibt sich als Konsequenz die Förderung bzw. Finanzierung der freien Jugendhilfe durch die öffentliche Jugendhilfe.

Allgemein wird unterscheiden zwischen der **Förderung freier Träger** nach § 74 SGB VIII und der **Entgeltfinanzierung** nach §§ 77 ff. SGB VIII.

Die öffentlichen Träger sollen nach § 74 Abs. 1 SGB VIII die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen; sie sollen sie fördern, wenn der jeweilige Träger

1. die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt
2. die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bietet,
3. gemeinnützige Ziele verfolgt,
4. eine **angemessene Eigenleistung** erbringt und
5. die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bietet.

Über die Art und Höhe der Förderung entscheidet der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 74 Abs. 3 S. 1 SGB VIII)

Neben dieser **Zuwendungsregelung** kennt das Jugendhilferecht die **Vereinbarungsregelung** des § 77 SGB VIII. Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. (§ 77 S. 1 SGB VIII). Beide Regelungen stehen gleichwertig nebeneinander. Ob öffentlicher und freier Träger sich für die eine oder andere Möglichkeit entscheiden, steht

in ihrem Vereinbarungsermessen. Bei der Vereinbarungsregelung geht es nicht um die Gewährung von Subventionen an die freien Träger, sondern um das Entgelt für die im Einzelfall im Rahmen der Durchführung des SGB VIII in Anspruch genommenen Plätze und Kapazitäten von Einrichtungen und Diensten der freien Träger. Es geht um die Erfüllung konkreter Leistungsverpflichtungen. Die Vereinbarung kann für den Einzelfall oder als Gesamtvereinbarung für den gesamten Dienst bzw. die Einrichtung oder eine Vielzahl von Diensten und Einrichtungen erfolgen.

Für **stationäre und teilstationäre Leistungen** gelten besondere Vorschriften. Eine Verpflichtung zur Übernahme des Entgelts besteht nur dann, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über

1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung),
2. differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und
3. Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung)

abgeschlossen worden sind. Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene und die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe sowie die Vereinbarungen sonstiger Leistungserbringer im jeweiligen Land können regionale oder landesweite Kommissionen bilden. Die Kommissionen können im Auftrag der Mitglieder Vereinbarungen (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen) abschließen.

3. Ausgangslage in Coesfeld

Im Bereich der **Jugendarbeit** werden die freien Träger im Rahmen der erlassenen Richtlinien und aufgrund einzelner Beschlüsse gefördert. Die Träger der **Tageseinrichtungen für Kinder** erhalten neben dem gesetzlichen Zuschuss auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen bzw. nach entsprechender Beschlussfassung im Ausschuss freiwillige Zuschüsse zum Trägeranteil.

Stationäre Jugendhilfeleistungen (Heimunterbringungen) werden unter Berücksichtigung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen im **Einzelfall** vergeben.

Über die Kooperationspartner des Fachbereichs Jugend und Familie der Stadt Coesfeld sind zwei Aufstellungen beigefügt. Die erste Aufstellung (Anlage 1) informiert allgemein über die Kooperationspartner und die zweite Aufstellung informiert über die Kooperationspartner mit vertraglicher Anbindung. (Anlage 2)

4. Rechtslage

Die Frage, ob Jugendhilfeleistungen ausgeschrieben werden müssen oder dürfen, wird unterschiedlich beurteilt. Die Kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag sowie Städte- und Gemeindebund NRW), öffentliche Träger der Jugendhilfe und freie Träger haben sich mit der Thematik befasst.

Der Deutsche Städtetag (DST) hat sich aufgrund mehrerer Anfragen von Mitgliedsstädten mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe Jugendhilfeleistungen – etwa Hilfen zur Erziehung – unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen öffentlich ausschreiben müssen. Die Problematik wurde in einer Arbeitsgruppe des DST unter Beteiligung mehrerer Mitgliedsstädte, des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie des für Vergaberecht zuständigen DTS-Referats erörtert. Dabei wurde festgestellt:

- Es gibt keine Ausschreibungspflicht für Jugendhilfeleistungen.
- Auf jugendhilferechtliche Leistungsvereinbarungen (§§ 77 und 78 a ff. SGB VIII) findet das Vergaberecht nach gegenwärtiger Rechtslage grundsätzlich keine Anwendung. Wird im Rahmen freiwilliger Ausschreibungen jedoch auf die Bestimmungen des Vergaberechts Bezug genommen, kommen die vergaberechtlichen Bindungen zum Tragen.

Als Besonderheiten wurden festgestellt:

- Die Rechtsbeziehungen der Jugendhilfeleistungen stellen sich in einem Dreiecksverhältnis (Leistungsempfänger – Leistungserbringer – Leistungsträger) dar.
- Die Jugendhilfeverwaltungen oder –behörden sind bei ihren Entscheidungen an das Regelwerk des Sozialgesetzbuches, Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gebunden. Das SGB VIII ist kein dispositives Recht und eröffnet Entscheidungsspielräume nur im Rahmen der rechtsfehlerfreien Ermessensausübung.

Daraus ergibt sich folgende Problematik:

- Auch wenn die Rechtsbeziehungen der Jugendhilfeleistungen in einem Dreiecksverhältnis zueinander stehen, bietet das Rechtsverhältnis zwischen den freien Trägern der Jugendhilfe und den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe (Rechtsbeziehung: Leistungserbringer/Leistungsträger) einen Ansatz für eine vergaberechtliche Prüfung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem nationalen Vergaberecht und dem europäischen Vergaberecht (Offenes Verfahren ab einem Wert von 200.000 Euro).

In beiden Fällen ist die Anwendung der VOL/A (Verdingungsordnung für Leistungen) und für Leistungen oberhalb eines Wertes von 200.000 Euro die VOF (Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen) denkbar. Die VOL/A sieht in § 7 Nr. 6 jedoch eine Sonderregelung für Einrichtungen der Jugendhilfe oder ähnliche Einrichtungen vor: Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen. Daraus wird gefolgert, dass sich Jugendhilfeeinrichtungen nicht an Ausschreibungen beteiligen dürfen. Für Leistungen an die hier aufgezählten Einrichtungen kann nur die freihändige Vergabe gewählt werden.

- Eine entscheidende Voraussetzung für die Anwendung des Vergaberechts ist, dass die Rechtsbeziehungen zwischen der Vergabestelle (öffentliche Hand) und dem die jeweilige Leistung anbietenden (Bieter) privatrechtlicher Natur sind. Leistungsvereinbarungen gem. §§ 77 und 78 a ff. SGB VIII sind jedoch Vereinbarungen, die dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der §§ 53 ff. SGB X.
- Das SGB VIII geht von völlig anderen Leistungsbeziehungen aus als das Vergaberecht. Hinzu kommt, dass die Leistungsberechtigten das Recht haben, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern (§ 5 SGB VIII), was für das Vergaberecht eine völlig atypische Fallkonstruktion ist.

Derzeit gibt es **keine einheitliche juristische Bewertung** der Rechtmäßigkeit der Ausschreibung von Jugendhilfeleistungen. Mit Spannung erwartet wird die Stellungnahme der EU-Kommission zu dieser Frage.

Die Verwaltung schlägt vor, die Stellungnahme der EU-Kommission zunächst abzuwarten und folgende Überlegungen bei der Entscheidung zu berücksichtigen:

Auch in der Vergangenheit wurde beim Abschluss der Vereinbarungen mit den freien Trägern auf eine wirtschaftliche Leistungserbringung geachtet. So sehen die Verträge auch im Bereich der Pflichtaufgaben der Jugendhilfe eine Eigenleistung vor. Gesteuert werden die Einsätze im Einzelfall (bis auf die Erziehungsberatung) über das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Auch bei der Erziehungsberatung sieht der neue Vertragsentwurf eine teilweise Abrechnung im Einzelfall über Fachleistungsstunden vor.

Das Thema Ausschreibung von Jugendhilfeleistungen wurde nicht zuletzt durch die Sparzwänge der öffentlichen Haushalte aktuell. Durch die Ausschreibung sollen Einsparungen erzielt werden. Eine **Marktsituation** kann jedoch auch dadurch geschaffen werden, dass man nicht den gesamten Fachdienst für einen Zeitraum von mehreren Jahren ausschreibt, sondern den Auftrag im **Einzelfall im Rahmen des Hilfeplanverfahrens** vergibt.

In der Vergangenheit wurden vielfach Verträge abgeschlossen, deren Vertragsdauer sich automatisch verlängert, wenn die Verträge nicht gekündigt werden. Wegen dieser Klauseln sollen die Verträge jetzt gekündigt werden, damit eine zeitliche Befristung vereinbart werden kann. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Verträge, die gemeinsam mit den anderen öffentlichen Trägern der Jugendhilfe abgeschlossen wurden, auch nur gemeinsam gekündigt bzw. geändert werden können.