



jugendsozialarbeit aktuell



Denken in Chancen!

Nummer 130 / Dezember 2014

**Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,**

es mag einem wie der sprichwörtliche Sack Reis in China vorkommen, wenn sich die Monopolkommission (von der wahrscheinlich nur die Wenigsten bisher Notiz genommen haben) zu Wettbewerbsfragen in der Kinder- und Jugendhilfe äußert. Wenn man dann auch noch feststellt, dass es in diesem Gutachten hauptsächlich um „das Kartell der Freien Wohlfahrtspflege“ geht und um Kindertagesstätten, mag man sich als Verantwortlicher in der Jugendsozialarbeit vielleicht noch gemächlich zurücklehnen. Spätestens aber wenn es um Fragestellungen von Gemeinnützigkeit geht, um mögliche Vergabeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe und um den Jugendhilfeausschuss als „institutionelles Wettbewerbshemmnis“ sollte man aufmerksam werden. Hier zeigt sich ein, vielleicht manchmal eingeschränkter – oder besser: fokussierter – Blick „von aussen“ auf die Jugendhilfe, den man durchaus ernst nehmen sollte. Fragen nach Qualität und Wirksamkeit von Leistungen und Angeboten sowie von Transparenz in der Verwendung von Steuermitteln sind nicht neu. Sie nehmen aber, zumindest in meiner Wahrnehmung, in den letzten Jahren deutlich zu. Sie fordern die Jugendsozialarbeit dazu heraus, sich deutlich zu positionieren.

Was sich hinter diesem „Blick von aussen“ verbirgt und welche Anregungen dieser Blick für die Jugendsozialarbeit bieten kann, dem gehe ich in dieser Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell* nach.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.

Stefan Ewers
Geschäftsführer


Mehr Wettbewerb in der Jugendhilfe?

Stefan Ewers

Im Sommer dieses Jahres hat die Monopolkommission ihr XX. Hauptgutachten mit dem Titel „Eine Wettbewerbsordnung für Finanzmärkte“ veröffentlicht. Neben diesem und weiteren zentralen Wettbewerbsthemen befasst sich dieses Gutachten in seinem ersten Kapitel auch mit den Wettbewerbsbedingungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Nach § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist die Monopolkommission dazu verpflichtet, ein solches Gutachten zu erstellen, „in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland beurteilt, die Anwendung der Vorschriften über die Zusammenschlusskontrolle würdigt sowie zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung nimmt“. (§ 44 Abs. 1 GWB) Zuletzt hat sich die Monopolkommission in ihrem XII. Hauptgutachten mit Fragestellungen des Wettbewerbs in der Kinder- und Jugendhilfe befasst.

Die Monopolkommission besteht bereits seit 1974. Sie ist ein unabhängiges Expertengremium, welches die Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften in Bereichen der Wettbewerbspolitik und des Wettbewerbsrechts berät. Ihre Aufgaben liegen schwerpunktmäßig in den Bereichen Bahn, Post und Telekommunikation, Energie, Gesundheitsmärkte und Einzelhandel. Das Thema Jugendhilfe fällt bei der Monopolkommission ebenso wie die Themen „Herausforderung von Google & Facebook für die Wettbewerbspolitik“ sowie „Wettbewerbsdefizite auf den Taximärkten“ eher in die Rubrik „Sonstiges“.

Vor diesem Hintergrund mag man sich – vielleicht sogar berechtigterweise – die Frage stellen, warum diesem Gutachten eine gewisse Bedeutung beigemessen wird. Jugendhilfe steht jedoch, nicht zuletzt aufgrund der



steigenden Kosten in der Erziehungshilfe und den immensen Anstrengungen im U3-Ausbau der Kindertagesstätten, im Fokus gesellschaftlicher Debatten. Genau dies sind auch die zentralen Gegenstände der Bewertung der Monopolkommission in ihrem Gutachten. Das gesamte Feld der beruflichen Integration benachteiligter junger Menschen im Allgemeinen sowie Jugendsozialarbeit als Handlungsfeld der Jugendförderung wird nur am Rande erwähnt. Dennoch sollten die Aussagen und Schlussfolgerungen der Monopolkommission auch für dieses Handlungsfeld kritisch betrachtet werden.

Vergaberecht in der Jugendhilfe

Um den Wettbewerb in der Jugendhilfe zu verbessern, spricht sich die Monopolkommission für die Einführung des Vergaberechts aus. Sie verspricht sich von dessen Anwendung einen „diskriminierungsfreien Zugang zu staatlichen Aufträgen“ (Monopolkommission, S. 137, Abs. 290). Es sei jedoch umstritten, ob das Vergaberecht in der Kinder- und Jugendhilfe Anwendung finde. Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger, das von Kritikern der Vergabepaxis als Argument angeführt wird, steht nach Ansicht der Monopolkommission jedoch einer vom Vergaberecht vorgesehenen, auf Lose aufgeteilten Vergabe nicht entgegen. Entscheidend kommt es für die Anwendbarkeit des Vergaberechts aus Sicht der Monopolkommission auf die genaue Ausgestaltung des Leistungsverhältnisses an. Dabei erkennt die Monopolkommission durchaus Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Vergabeverfahrens durch die Kommunen. Um diese Schwierigkeiten zu minimieren, schlägt sie vor, auf bestehenden Verfahrens- und Dokumentmustern, Best Practices sowie auf institutionenübergreifende Erfahrungen und Lerneffekte aufzubauen, um so die Transaktionskosten zu minimieren. Zur Steigerung der Effizienz und Transparenz der Vergabeverfahren schlägt die Monopolkommission die Umstellung auf die e-Vergabe vor. Vor diesem Hintergrund begrüßt sie auch das neue europäische Vergaberichtlinienpaket, welches den bisherigen Bedenken gegen die Anwendung des Vergaberechts auf die Kinder- und Jugendhilfe in Form eines neuen „Sozialvergaberechts“ Rechnung tragen soll.

Das „Kartell der Freien Wohlfahrtspflege“

Die Monopolkommission steht einer Privilegierung als gemeinnützig anerkannter Einrichtungen und Träger kritisch gegenüber. Im Bereich der Jugendhilfe hält sie diese für problematisch, da es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen komme.

Bereits in ihrem XII. Hauptgutachten von 1998 („Marktöffnung umfassend verwirklichen“) hat

sich die Monopolkommission mit der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im sozialen Versicherungssystem beschäftigt und im Zuge dessen neokorporatistische Strukturen kritisiert, die sich als „bilaterales Kartell“ darstellten. Für eine Öffnung dieser damals vielfach weitgehend geschlossenen Strukturen der Wohlfahrtspflege forderte die Monopolkommission im Wesentlichen die konsequente Anwendung des GWB als Reformhebel, des Weiteren eine Nichtdiskriminierung anderer Leistungserbringer und einen ungehinderten Marktzugang, eine Reform des Gemeinnützigkeitsprivilegs auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung bei einer reinen Orientierung am Förderungszweck sowie eine Subjektförderung anstelle der bislang überwiegend praktizierten Objektförderung.

Die Monopolkommission hat seit dem Erscheinen des XII. Hauptgutachtens erhebliche Fortschritte festgestellt, wie etwa bei dem inzwischen aufgehobenen Vorrang der Aufgabenerfüllung durch Freie Wohlfahrtsverbände. Dennoch identifiziert sie Privilegien weniger großer etablierter Anbieter wie der „Liga“ zulasten Dritter, hier vor allem privat-gewerblicher Träger der Jugendhilfe, die nicht als gemeinnützig anerkannt sind. Hierin sieht die Kommission Wettbewerbsbehinderung und warnt vor negativen Folgen wie Überbürokratisierung, geringer Innovationen oder mangelndem Kostenbewusstsein. Das Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe sei von Intransparenz geprägt. Mit einem Mehr an wettbewerblichen Strukturen könne für eine effiziente und transparente Leistungserbringung gesorgt werden.

Leistungen kosteneffizient erbringen

Das Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe sei zum Großteil steuerfinanziert, was aus Sicht der Monopolkommission gleichzeitig für die Notwendigkeit eines Höchstmaßes an Transparenz spreche. Die große Relevanz, die die Kinder- und Jugendhilfe in finanzieller wie gesellschaftlicher Hinsicht habe, fordere geradezu zwangsläufig ein Mehr, wenn nicht sogar ein Höchstmaß, an wettbewerblichen Strukturen, die eine effiziente und transparente Leistungserbringung sicherstellten. Gerade mit Blick auf die Kostensteigerungen in der Kinder- und Jugendhilfe und der angespannten Haushaltslage der Kommunen sei dies dringend notwendig. Im Ergebnis sollte die öffentliche Hand die vorrangig privat zu erbringenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vor allem kosteneffizient und qualitativ hochwertig gewährleisten. Es sollten transparente, an den Präferenzen der Leistungsberechtigten orientierte Strukturen geschaffen werden. Anbieter im Arbeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe dürften nicht diskriminiert werden (Freiheit auf der Anbieter-

seite). Den Leistungsberechtigten als primären Nachfragern müsse ein möglichst vielfältiges, bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung stehen (Freiheit auf Nachfragerseite).

Steuerliche Privilegien abschaffen

Nach Auffassung der Monopolkommission profitieren gemeinnützige Organisationen anders als privat-wirtschaftliche Anbieter von einer Vielzahl von Steuerprivilegien. Sie weist in diesem Zusammenhang vor allem auf die Befreiung von der Körperschaftsteuer, dem Spendenprivileg und dem Übungsleiterprivileg hin. Es scheint daher fast überflüssig zu sein darauf hinzuweisen, dass die Monopolkommission einer solchen Privilegierung einzelner, als gemeinnützig anerkannter Einrichtungen grundsätzlich kritisch gegenübersteht. Eine steuerliche Subventionierung etwa im Bereich der Mildtätigkeit kann nach ihrer Ansicht durchaus gerechtfertigt sein. Bei vielen entgeltlichen Angeboten in der Kinder- und Jugendhilfe, für deren Inanspruchnahme regelmäßig ein Rechtsanspruch besteht, muss man jedoch davon ausgehen, dass eine steuerliche Förderung im Sinne der Gemeinnützigkeit problematisch zu bewerten ist. Dies gilt aus Sicht der Monopolkommission um so mehr, wenn es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Handlungsempfehlungen

In der abschließenden Bewertung der Wettbewerbssituation in der Kinder- und Jugendhilfe kommt die Monopolkommission zu folgenden Handlungsempfehlungen (hier in Ausschnitten):

- Grundfreiheiten und Kartellrecht

„Die vier Grundfreiheiten (*freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr, Anm. d. Red.*) der europäischen Verträge gelten grundsätzlich auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Daraus ergeben sich insbesondere Ansprüche privater Anbieter auf Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Parallel ist das deutsche und das europäische Kartellrecht je nach Konstellation, Sachbereich und genauer Ausgestaltung der einzelnen Beziehungen durchaus auch im Bereich des SGB VIII anwendbar. Hier ist insoweit von erheblicher Bedeutung, dass der Leistungsempfänger insbesondere auf Grundlage des Wunsch- und Wahlrechts im Mittelpunkt steht und insoweit zentral substantielle und weitreichende marktliche Elemente vorgesehen sind.“ (Monopolkommission, S. 156, Abs. 355)

- Vergaberecht

„Die Monopolkommission begrüßt das neue europäische Vergaberichtlinienpaket (...). Über

die in den neuen Vergaberichtlinien vorgesehene Vereinfachung von Vergaben hinaus müssen die Möglichkeiten zum zentralen Aufbau von Verfahrenswissen und zur Erleichterung institutionenübergreifenden Erfahrungsaustauschs ausgeschöpft werden. Zentral erscheint der Monopolkommission ferner, die Potenziale einer Steigerung der Transparenz auch im sozialen Bereich zu nutzen. Nicht zuletzt die durch die neuen Vergaberichtlinien vorgeschriebene e-Vergabe und darauf aufbauende öffentliche und verwaltungsinterne Plattformen bieten hier vielfältige Anknüpfungspunkte. Zukünftig ist zu erwarten, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere unter Geltung des zu schaffenden Sozialvergaberechts verstärkt ausgeschrieben werden. So werden etwa ab 2016 auch Dienstleistungskonzessionen als vergaberechtlich relevant eingestuft.“ (Monopolkommission, S. 157, Abs. 357)

- Entgeltreform

„Bei der Entgeltreform ermutigt die Monopolkommission die Kommunen, die Fortführung durch eine konsequente Anwendung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen weiter voranzutreiben. Dabei verkennt die Monopolkommission nicht die besonderen Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Qualität von Leistungen. Hier scheint insoweit für Kommunen ein Überblick über Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Form landes- sowie möglicherweise bundesweiter Datenbanken hilfreich, um daraus für die Zukunft Bewertungsregeln und -kriterien ableiten zu können, die Kostentransparenz zu verbessern und Anbieter so besser vergleichen zu können. In diesem Kontext erachtet die Monopolkommission auch die Möglichkeit einer Leistungsbewertung hinsichtlich bestimmter Kriterien in allen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe durch betroffene Familien als hilfreich für eine Leistungs- und Qualitätsmessung.“ (Monopolkommission, S. 157, Abs. 358)

- Steuerliche Privilegien gemeinnütziger Träger

„Das jahrzehntelange partnerschaftliche Zusammenwirken von öffentlichen Stellen und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege machte und macht es auch heute noch Dritten häufig schwer, Dienstleistungen auf dem Markt der Kinder- und Jugendhilfe anzubieten. Das SGB VIII von 1990 hatte eine zumindest partielle Aufwertung privater Träger, die nicht in den sechs Spitzenverbänden organisiert sind, zur Folge. Dennoch existieren nach Auffassung der Monopolkommission noch immer zahlreiche Privilegien, die i. d. R. eng mit dem Status der Gemeinnützigkeit der Leistungserbringer verbunden sind.“ (Monopolkommission, S. 158, Abs. 360)

Der Jugendhilfeausschuss als Institutionelles Wettbewerbshindernis

„Im Jugendhilfeausschuss, dem zentralen Steuerungsgremium des Jugendamtes, verfügen neben den öffentlichen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe über ein wesentliches Mitspracherecht hinsichtlich der Jugendhilfeplanung, der finanziellen Ausstattung und der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen. Die Monopolkommission sieht einen Interessenkonflikt und eine Minderung der Entscheidungsqualität, wenn Vertreter anerkannter Träger der freien Jugendhilfe an Entscheidungen beteiligt sind, von denen sie mitunter in erheblichem Maße selbst tangiert werden. Die Monopolkommission fordert daher, ein Stimmrecht ausschließlich dem öffentlichen Wohl verpflichteten politisch legitimierten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bzw. von der Vertretungskörperschaft gewählten Personen einzuräumen, die in der Jugendhilfe erfahren sind. Andere Akteure sollten eine Beratungsfunktion innehaben und auf diese Weise ihre Erfahrungen und Vorschläge einbringen.“ (Monopolkommission, S. 158, Abs. 363)

Garantierte Pluralität durch das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

In ihrer Stellungnahme zum XX. Hauptgutachten der Monopolkommission weist die Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ) darauf hin, dass sich seit der Veröffentlichung des Zwölften Hauptgutachtens in der Kinder- und Jugendhilfe eine Intensivierung des Wettbewerbs bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen sowie eine teilweise Neuregelung von Finanzierungsstrukturen durchgesetzt haben. Viel wesentlicher sei jedoch, dass die Beibehaltung und Umsetzung des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses in der Kinder- und Jugendhilfe den öffentlichen Träger in der Wahrnehmung seiner Verantwortung stärke sowie seiner Verpflichtung zur Planung und Gewährleistung einer bedarfsgerechten Angebots- und Trägervielfalt Rechnung trüge. Freie Träger garantierten im Rahmen des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses die rechtlich gebotene Pluralität des Leistungsangebotes und trügen so entscheidend dazu bei, dass Nutzer und Nutzerinnen von Leistungen und Angeboten ihr Wunsch- und Wahlrecht realisieren könnten. Die Anwendung eines Vergaberechtes steht daher für die AGJ im Widerspruch zu zentralen Grundprinzipien des SGB VIII.

Mehr Wettbewerb in der Jugendsozialarbeit?

Am 17. April 2014 sind die EU-Richtlinien zur Reform des Vergaberechtes in Kraft getreten. Die europäischen Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, diese Richtlinien in den kommenden zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Vor allem mit Blick auf die Vergabepaxis von Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II und SGB III und den

vielfältigen, oft negativen Erfahrungen der Träger und Einrichtungen in diesem Bereich gilt es, diesen Prozess kritisch zu begleiten. Gerade an dieser Vergabepaxis zeigt sich, dass die Kosteneffizienz (oder besser: Kostenreduzierung) hier für wesentlicher erachtet wird als die Qualität in der Durchführung dieser Maßnahmen. Qualität sollte sich, vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe, nicht zuerst nach einer möglichst guten Preis-Leistungs-Konstellation bemessen lassen sondern nach der Wirksamkeit der Leistung für den einzelnen jungen Menschen.

In ihrem Hauptgutachten verkennt die Monopolkommission die Situation der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Auch wenn sie als „Liga“ anscheinend ein Monopol bilden, so schließen sich doch unter dem „Dach“ dieser Spitzenverbände viele kleine, örtlich-regional agierende Träger zusammen, die auf der örtlichen Ebene durchaus miteinander im Wettbewerb stehen und trotz dieser Rahmenbedingungen gemeinsam bestrebt sind, adäquate Angebote für junge Menschen zur Verfügung zu stellen.

Für eine deutlichere Darstellung der Leistungen der Jugendsozialarbeit kann jedoch der Hinweis der Monopolkommission aufgegriffen werden, den Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen Träger und Kommune auf andere Bereiche der Jugendhilfe auszuweiten. Im Jugendwohnen (§ 13, Abs. 3 SGB VIII) hat dies in den letzten Jahren zu mehr Transparenz und Anerkennung sowohl der Einrichtungen als auch des von ihnen vorgehaltenen Angebots beigetragen.

Quellen:

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (<http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html> - Zugriff am 4.12.2014)

Monopolkommission: Eine Wettbewerbsordnung für Finanzmärkte. Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2012/2013 (http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf - Zugriff am 4.12.2014)

IMPRESSUM

jugendsozialarbeit aktuell
c/o LAG KJS NRW
Ebertplatz 1
50668 Köln
E-MAIL: aktuell@jugendsozialarbeit.info
WEB: www.jugendsozialarbeit.info

jugendsozialarbeit aktuell (Print) ISSN 1864-1911
jugendsozialarbeit aktuell (Internet) ISSN 1864-192X

VERANTWORTLICH: Stefan Ewers
REDAKTION: Franziska Schulz
DRUCK/VERSAND: SDK Systemdruck Köln