

Vorlage-Nr. 14/536

öffentlich

Datum: 18.05.2015
Dienststelle: Fachbereich 43
Bearbeitung: Dieter Göbel

Landesjugendhilfeausschuss 11.06.2015 zur Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

**Stellungnahme der Bundesregierung zum Zwanzigsten Hauptgutachten der
Monopolkommission 2012/2013**

Kenntnisnahme:

Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Zwanzigsten Hauptgutachten der
Monopolkommission 2012/2013 wird zur Kenntnis genommen.

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten: Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

In Vertretung

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Die Monopolkommission setzt sich in ihrem Zwanzigsten Hauptgutachten unter anderem sehr ausführlich mit dem Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe seit 1998 auseinander und sieht wesentliche Veränderungsbedarfe.

Während das Hauptgutachten weitreichende Konsequenzen im System der Jugendhilfe vorschlägt, folgt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme diesen Empfehlungen im Großen und Ganzen nicht. Sie konstatiert aber einen Reformbedarf im Hinblick auf die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Kinder- und Jugendhilfe.

So hatte die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten die steuerrechtliche Privilegierung der Freien Wohlfahrtspflege kritisiert und im Sinne einer „Wettbewerbs-homogenisierung“ eine Angleichung der Steuerpflichten zwischen freien und privaten Trägern gefordert.

In ihrer Stellungnahme hält die Bundesregierung wegen der Begrenztheit der finanziellen Mittel und des steigenden Bedarfs den Abbau steuerrechtlicher Privilegien und finanzieller Forderungen etablierter Anbieter für erforderlich.

Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass ein Reformbedarf in Bezug auf die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Kinder- und Jugendhilfe besteht. Hierbei geht es um die Sicherstellung von Qualität, Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz. Dabei regt sie eine „Justierung der Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Träger“ und eine Stärkung der Nachfrage der Leistungsempfänger an. In diesem Zusammenhang soll auch die Frage der Einzelfallsteuerung „näher beleuchtet“ werden.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem Hauptgutachten kritisch zur Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses geäußert, da den stimmberechtigten Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege die politische Legitimation durch freie Wahlen fehlt. Sie konstatiert weiterhin einen Interessenskonflikt, da die Freie Wohlfahrtspflege sowohl Maßnahmen durchführt als auch an deren Vergabeabstimmung teilnimmt.

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Aus ihrer Sicht spiegelt die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses die Bedeutung der Träger der freien Jugendhilfe für die Ausführung der Kinder- und Jugendhilfe wider. Die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses ist für die Bundesregierung Ausdruck einer „funktionierenden, bedarfsgerechten Leistungserbringung vor Ort“ sowie Ausdruck eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hat den Prozess bei der Erstellung des Zwanzigsten Hauptgutachtens durch seine schriftliche Stellungnahme an die Monopolkommission (s. Vorlage Nr. 13/3758) sowie durch die Teilnahme an der Anhörung begleitet und dem Landesjugendhilfeausschuss ebenfalls zur Kenntnis gegeben.

Begründung der Vorlage Nr. 14/536:

Auszug aus der Stellungnahme der Bundesregierung zum Zwanzigsten Hauptgutachten der Monopolkommission 2012/2013 (Drucksache 18/4721)

E. Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe

35. Die Monopolkommission setzt sich in ihrem Hauptgutachten sehr ausführlich mit dem Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe seit 1998 auseinander. Sie betont deren gesamtgesellschaftliche Aufgabe:

Die Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollen alle Kinder und Jugendlichen erreichen.

Dieses Ziel wird in Deutschland nahezu vollständig erreicht. (Rn. 271).

36. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Thematisierung der Kinder- und Jugendhilfe auch unter einem ökonomischen Blickwinkel ein weiterer Beitrag im Hinblick auf Transparenz und Effizienz für das zum großen Teil steuerfinanzierte Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe.

37. Die Bundesregierung begrüßt die intensive Auseinandersetzung der Monopolkommission mit der aktuellen Situation der Kinder- und Jugendhilfe, die Würdigung der Entgeltreform (Rn. 310ff.) und des Gutscheinsystems in der Kindertagesbetreuung (Rn. 318ff.). Auch die Darstellung des starken Kostendrucks gibt einen guten Einblick in die gegenwärtigen Herausforderungen: Das Gutachten legt die Kostenentwicklung der Gesamtausgaben in Höhe von rund 19 Milliarden Euro im Jahr 2001 auf über 32 Milliarden Euro im Jahr 2012 dar und erläutert grundlegende Begrifflichkeiten der Wohlfahrtspflege und ihrer Träger sowie die historische Entwicklung der „Freien Träger der Wohlfahrtspflege“ (Rn. 269).

38. Nach Auffassung der Bundesregierung sind eine Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe, eine Personenmehrheit und die nicht vollständige Fremdbestimmung einer juristischen Person durch Gesetz oder eine öffentliche Stelle Merkmale der freien Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass das Fehlen der Gewinnerzielungsabsicht zunächst einmal kein Kriterium der freien Trägerschaft ist (anders im Hinblick auf Förderung/Anerkennung).

39. Die Monopolkommission sieht erhebliche wettbewerbliche Fortschritte, weist aber gleichzeitig auf ein Fortbestehen ungerechtfertigter Wettbewerbshindernisse im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hin (Rn. 269). Sie hält in Anbetracht der Begrenztheit der finanziellen Mittel und des steigenden Bedarfs den Abbau steuerrechtlicher Privilegien und finanzieller Förderungen etablierter Anbieter für erforderlich. Es sollten Strukturen geschaffen werden, die die Kostentransparenz verbessern und sich an den Leistungsberechtigten orientieren.

40. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission insofern zu, als im Hinblick auf die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Kinder- und Jugendhilfe ein Reformbedarf besteht. Hierbei geht es um die Sicherstellung von Qualität, Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz – einschließlich der angemahnten Transparenz (Rn. 270, 283, 308 a. E., 317). Ebenso teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, dass für die Bewertung von Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen auch deren Wirkung für die Gesellschaft als Ganzes maßgeblich ist (Rn. 287). In Zukunft könnte zudem relevant werden, die auch von der Monopolkommission konstatierten Machtasymmetrien (Rn.

280), die aus den Besonderheiten des „Kinder- und Jugendhilfemarkts“ und insbesondere aus dem sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis resultieren, neu auszutarieren.

Bei der Weiterentwicklung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird es in erster Linie um die Stärkung der Nachfrager (der Leistungsempfänger) gehen, aber auch um eine Justierung der Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Träger. Auch die Frage der Einzelfallsteuerung wird in diesem Zusammenhang näher zu beleuchten sein.

41. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass in der Kinder- und Jugendhilfe ein Leistungssystem nur dann effektiv und effizient sein kann, wenn es vielfältige Hilfsangebote vorhält und von einer pluralen Trägerlandschaft getragen wird. Deshalb will die Bundesregierung verstärkt auf eine funktionierende Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe hinwirken, um den für die Kinder- und Jugendhilfe wesentlichen Strukturprinzipien der Subsidiarität und Pluralität auch in Zukunft Geltung zu verschaffen. Hierzu – und um die Wirksamkeit der Leistungen zu erhöhen – wird die Bundesregierung mit den Ländern, Kommunen und Verbänden, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, in einen Qualitätsdialog treten. Dabei wird es um eine Verständigung über zentrale Standards gehen, wie sie auch die Monopolkommission fordert (Rn. 283, 31), aber auch um die Vernetzung mit anderen Systemen, allen voran der Schule.

42. Die Monopolkommission kritisiert, dass im Jugendhilfeausschuss neben den Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften auch Vertreter der anerkannten freien Jugendhilfe stimmberechtigt sind, die politisch keine Legitimation haben (Rn. 353, 363). Sie sieht einen Interessenkonflikt und hält insoweit eine Beratungsfunktion für die Vertreter der freien Jugendhilfe für ausreichend.

43. Aus Sicht der Bundesregierung spiegelt die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses die Bedeutung der Träger der freien Jugendhilfe für die Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und die Struktur der jeweiligen örtlichen Träger wider – politisch und strukturell. Die Jugendhilfeplanung ist das zentrale Steuerungsinstrument der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe; sie bildet den Aufgabenschwerpunkt des Jugendhilfeausschusses. Für eine funktionierende, bedarfsgerechte Leistungserbringung vor Ort ist eine partnerschaftliche Zusammenwirkung derjenigen Akteure, welche zur Gewährleistung verpflichtet sind, und derjenigen Akteure, welche die Leistungen erbringen, bestimmend.

44. Zur Frage der Anwendbarkeit des Vergaberechts in der Kinder- und Jugendhilfe ist die Monopolkommission der Auffassung, dass es entscheidend auf die genaue Ausgestaltung des Leistungsverhältnisses ankomme (Rn. 303). Darüber hinaus begrüßt die Monopolkommission, dass die neuen EU-Vergaberichtlinien spezifische Beschaffungsregeln für soziale und andere besondere Dienstleistungen vorsehen (Rn. 307). Der Europäische Gesetzgeber hat mit dem Paket zur Modernisierung des europäischen Vergaberechts ein vollständig überarbeitetes Regelwerk für die wettbewerbliche Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen vorgelegt. Die Vergabeverfahren sollen effizienter, einfacher und flexibler gestaltet werden. Gerade für soziale Dienstleistungen sehen die neuen EU-Vergaberichtlinien ein vereinfachtes Vergabeverfahren vor. Ziel der Bundesregierung ist, diese Flexibilität bei der Vergabe sozialer Dienstleistungen für das deutsche Vergaberecht zu übernehmen und ein deutlich erleichtertes Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen einzuführen. Die Erwägungsgründe beider Richtlinien zeigen allerdings auch für soziale Dienstleistungen Sachverhaltskonstellationen auf, die unter bestimmten Voraussetzungen nicht als Auftragsvergabe oder Konzession verstanden werden, sondern als reine Zulassungssysteme. Diese Ausnahmen betreffen im Grunde sämtliche Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die ganz überwiegend im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis finanziert werden.

45. Die Bundesregierung folgt der Monopolkommission in ihrer Darstellung der Vorteile der gebietsweise praktizierten Subjektfinanzierung (Gutscheinsysteme) in der

Kindertagesbetreuung. Ebenso wie die Monopolkommission bezweifelt sie die Übertragbarkeit dieses Systems auf weitere Leistungen oder örtliche Träger mit einer anderen Trägerlandschaft als sie in Hamburg oder Berlin anzutreffen ist.

46. Die Bundesregierung teilt hingegen die grundsätzlichen Bedenken der Monopolkommission hinsichtlich der steuerlichen Privilegierung gemeinnützig anerkannter Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Rn. 332ff.) nicht. Wie bereits ausgeführt, können die benannten Ziele „Förderung des Wettbewerbs, effizientere Leistungen und mehr Innovation“ auch auf anderem Wege erreicht werden (s.o. Rn. 37f.).

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n