

Einleitender Vortrag zum Thema „Leistungsverträge“, gehalten im Rahmen der Veranstaltung „Leistungsverträge – ein Ausweg aus der Finanzunsicherheit sozialer und kultureller Einrichtungen?“ am 24.02.04 im Holbornschen Haus

Einen kurzen Überblick über das Thema Leistungsverträge zu bieten, beinhaltet verschiedene Schwierigkeiten: Diese betreffen v.a. die Begrifflichkeiten (z.B. werden in Diskussionen häufig Leistungsverträge und Zuwendungsverträge gleichgesetzt), eine Diskrepanz zwischen Theorie bzw. rechtlichen Grundlagen und der praktischen Ausgestaltung von Leistungsverträgen, sowie eine sehr unterschiedliche Handhabung solcher Verträge in den verschiedenen Städten, wovon entsprechend auch deren Beurteilung abhängt.

Im Folgenden geht es um den Unterscheid zwischen Zuwendungen und Leistungsverträgen und um die Frage, ob Leistungsverträge möglicherweise eine für die gemeinnützige Arbeit geeignetere öffentliche Finanzierungsform darstellen als die bislang üblichen Zuwendungen. Kontroverse Diskussionen um Leistungsverträge haben v.a. im Sozialbereich, dort insbesondere im Jugendhilfebereich stattgefunden, wo es seit Ende der Neunziger Jahre eigens gesetzliche Grundlagen für Leistungsverträge mit stationären und teilstationären Einrichtungen gibt (§§ 77 ff SGB VIII).

a) Ausgangssituation

Die Ausgangssituation für Diskussionen um Leistungsverträge ist die Kritik an Zuwendungen als die bislang übliche Finanzierungsform gemeinnütziger Arbeit im Kultur-, Sozial- und Sportbereich. Häufig genannte und bekannte Kritikpunkte an Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis sind folgende: Die Gewährung von Zuwendungen durch Bescheid stellt einen hoheitlichen Verwaltungsakt dar und basiert damit auf einem problematischen Oben-Unten-Verhältnis von Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger, Zuwendungen erhalten damit, so die Kritik, einen Subventions- und Almosencharakter. Weitere Kritikpunkte sind die Planungsunsicherheit der Träger aufgrund kurzfristiger Haushaltsentscheidungen (auch in Abhängigkeit von politischen Prioritätensetzungen) und die Jährlichkeit der Zahlungen, die kameralistische Haushaltsführung, die keine Übertragung von Mitteln erlaubt, die nicht vorhandenen Möglichkeiten, im Rahmen von Zuwendungen Rücklagen zu bilden, und schließlich und wichtig der hohe Verwaltungsaufwand, den Verwendungsnachweise mit sich bringen.

Von vielen VertreterInnen aus Politik und Verwaltung, aber auch aus Wohlfahrtsverbänden wird daher angestrebt, das Zuwendungsverfahren weitestgehend durch den Abschluss von Verträgen abzulösen.

Das im Zuwendungsrecht implizite Verhältnis von Oben und Unten, Geben und Nehmen soll überwunden werden durch ein Austauschverhältnis auf „gleicher Augenhöhe“, so die daran geknüpfte Hoffnung.

Im Bereich stationärer Einrichtungen, insbesondere im Pflegebereich gibt es schon länger sog. Pflegesatzvereinbarungen mit vorab kalkulierten Entgelten und festgelegten Leistungspflichten, diese Pflegesatzvereinbarungen gelten als Prototypen für Leistungsverträge. Im Bereich der offenen Einrichtungen wird weitestgehend noch über Zuwendungen finanziert.

b) Kontext

Die Diskussionen um Leistungsverträge von Seiten der Kommunen sind im Kontext des sog. Neuen Steuerungsmodells zu sehen; dieses sollte auf die Reform der gesamten kommunalen Verwaltung abzielen, sowohl was die innere Organisation der Verwaltung anbelangt, als auch das Außenverhältnis der Kommune zu freien Trägern und Bürgern.

Im Rahmen der Verwaltungsreformbestrebungen seit den 90-iger Jahren sollten durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumentarien wie Qualitätsmanagement, Controlling und Kostenrechnung Kosten gesenkt, Bürokratie abgebaut und die sog. Kundenorientierung gestärkt werden. In diesem Zuge fanden auch Begriffe wie „Produktbeschreibungen“, „Produktgruppen“ und „Kontraktmanagement“ zunehmend Eingang in der Finanzierung der Arbeit freier Träger durch die öffentliche Hand.

Im Sinne des sog. Kontraktmanagements bedeuten Leistungsverträge zwischen öffentlichen und freien Trägern zumeist, dass Art, Inhalt, Umfang von Leistungen und das dafür vorgesehene Entgelt mehr oder weniger genau festgelegt werden.

c) Rechtliche Grundlagen und prinzipielle Unterschiede zwischen Zuwendungen und Leistungsverträgen

Zuwendungen werden meistens jährlich gewährt durch Bescheide, sie sind also Verwaltungsakte. Statt Zuwendungsbescheid ist auch der Abschluss eines Zuwendungsvertrags möglich, der mehrjährig ausgestaltet sein kann. In vielen Kommunen wurde bislang aber eine für die Aufhebung der Jährlichkeit notwendige Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan abgelehnt.

Anstelle eines Zuwendungsvertrages kann auch ein Leistungsvertrag (Kostenvereinbarung) vereinbart werden. Im BSHG und im SGB gibt es für die Ausgestaltung solcher Verträge gesetzliche Grundlagen, v.a. für den Bereich der stationären und teilstationären Einrichtungen (Beispiele: § 93 BSHG oder § 77 SGB VIII; allgemeine Bestimmungen: §§ 53-61 SGB X).

Gegenstand

Der Hauptunterschied zwischen Zuwendungsverträgen- und Leistungsverträgen wird daran festgemacht, dass sie (rein rechtssystematisch gesehen) unterschiedliche Ziele verfolgen. Gegenstand von Zuwendungsverträgen ist demnach die „Förderung von Zwecken des freien Trägers“, Gegenstand von Leistungsverträgen ist die „Leistungserbringung für den öffentlichen Träger gegen Entgelt“. Ziel von Zuwendungsverträgen ist es also (z.B. § 74 SGB VIII), die Einrichtungen oder einzelne Projekte in ihrer selbstgesetzten Zielsetzung zu *fördern*, Leistungsverträge sind dagegen quasi als ein *Kauf von Dienstleistungen* zu beschreiben, als eine gegenseitige Verpflichtung zum Austausch von Leistung und Gegenleistung. Bei Leistungsverträgen können, da es sich um den Verkauf von Dienstleistungen handelt, daher entsprechend Minderausgaben einbehalten werden. Zuwendungsfinanzierungen laufen dagegen zumeist als Fehlbedarfsfinanzierung, nicht ausgegebene Gelder müssen daher zurückgezahlt werden.

Eine wichtige Frage ist die nach der inhaltlichen Einflussnahme auf die Leistungserbringung seitens der öffentlichen Hand. Die Zuwendungsfinanzierung ist gedacht als ergänzende Finanzierung einer Dienstleistung, die der freie Träger ansonsten auch mit Eigenmitteln finanziert. Die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben ist daher Angelegenheit des Trägers. Bei Leistungsvereinbarungen müssen sich die Vertragspartner

über Inhalt der Leistung einigen, der „Einkäufer“ (z.B. die Kommune) will über die Ausgestaltung dementsprechend mitbestimmen.

Finanzierungsformen

Entgelte aus Leistungsverträgen können als Pauschalen (z.B. auch für die Bereitstellung eines Angebotes), als Einzelleistungsentgelte, als Tagesätze oder in Form von Fachleistungsstunden gezahlt werden. In der Praxis aber geht mit dem Übergang zu einem Leistungsvertrag zumeist eine konkrete Festlegung und Abrechnung von Einzelleistungen einher. Der freie Träger erbringt dann Leistungen, die nach Art, Inhalt, Umfang und Qualität genau beschrieben werden.

Nachweispflichten

Beim Zuwendungsvertrag besteht die Verpflichtung, die zweckentsprechende Verwendung der Gelder durch Verwendungsnachweis nachzuweisen. Beim Leistungsvertrag hingegen müssen nicht die entstandenen Kosten und Ausgaben belegt werden, sondern die vereinbarte Leistung dokumentiert werden. Im Leistungsvertrag systemfremd wären daher Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf der Grundlage von Verwendungsnachweisen.

Steuerrechtliche Fragen

Unklarheit existiert bezüglich steuerrechtlicher Fragen: Wenn es sich bei Leistungsverträgen um einen Austausch von Leistung und Entgelt handelt, dann sind die daraus entstehenden Einnahmen steuerrechtlich anders zu bewerten als Zuwendungen, die sowohl ertragssteuerfrei, als auch umsatzsteuerfrei sind.

Bei Leistungsverträgen mit gemeinnützigen Trägern sind die Entgelte zwar von Ertragsteuern befreit, aber evtl. umsatzsteuerpflichtig. Bei der Umsatzsteuer gibt es im § 4 UStG (v.a. Nr. 18) verschiedene Befreiungstatbestände für den Bereich der Wohlfahrtspflege, die Praxis der Finanzbehörden ist aber sehr uneinheitlich. Die mögliche Umsatzsteuerpflicht muss vorab geprüft werden. Sollte sich eine verbindliche Aussagen seitens der Finanzbehörden vorab nicht einholen lassen, wird für Träger eine vertragliche Festlegung empfohlen, die festlegt, dass die öffentliche Hand im Falle einer Steuerpflichtigkeit die damit entstehenden Kosten übernimmt.

Vergaberecht und Ausschreibungspflicht

Ein wichtiger Diskussionspunkt ist die Frage, inwieweit bei Leistungsverträgen eine Ausschreibung verpflichtend ist. (Generell ja nach § 55 BHO). Zuwendungsverträge werden von den Vergabevorschriften der Haushaltsordnungen nicht erfasst, da es sich ja - rein rechtlich - nicht um einen Leistungsaustausch, sondern um Förderungen handelt, die nicht ausschreibungspflichtig sind.

Aber auch in Bezug auf Leistungsverträge existiert nach mehrheitlicher Juristenmeinung zumindest für den sozialen Bereich keine Ausschreibungspflicht. Dass der öffentliche Träger mit den erbrachten Leistungen nicht seinen eigenen Bedarf deckt, wie z.B. bei der Renovierung eines Rathauses, sondern vielmehr die Daseinsvorsorge für die BürgerInnen sichert, spreche für einen öffentlich-rechtlichen Charakter dieser Verträge. Demnach wären öffentliche Träger nicht verpflichtet zu einer Ausschreibung, in der Praxis jedoch (z.B. Berlin und Hamburg) gehen viele Kommunen dennoch von einer Ausschreibungspflicht aus.

d) Praxis

Insgesamt sind „echte“ Leistungsverträge noch nicht allzu verbreitet. Einige Kommunen in NRW erteilen kaum noch Zuwendungsbescheide, auch die norddeutschen Großstädte stellen zunehmend auf Verträge um. Üblich sind dort zum einen Zuwendungsverträge, zum anderen Leistungsverträge, häufig aber auch Mischformen zwischen diesen beiden. (Kostenprüfungsberechtigungen und Verwendungsnachweise wie im Zuwendungsrecht, Recht der Leistungsdefinition durch die öffentliche Hand wie im Leistungsrecht). Anwendung finden Leistungsverträge bislang v.a. im sozialen Bereich und dort im stationären und teilstationären Bereich der Jugend-, Behinderten-, und Suchthilfe. In der Einschätzung der Vor- und Nachteile von Leistungsverträgen scheinen diese Mischformen ein generelles Problem zu sein, weil unklar ist, was Gegenstand der Auseinandersetzungen ist.

Im Kulturbereich finden bislang noch keine kontroversen Debatten über Leistungsvereinbarungen statt, Vertragsinstrumente sind dort bislang auch noch sehr wenig verbreitet.

e) Diskussionspunkte

V.a. von Trägern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurden - im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Neufassung der §§ 77 ff SGB VIII Ende der Neunziger Jahre - folgende Aspekte des sog. Kontraktmanagements kontrovers diskutiert.

Einfluss öffentlicher Hand, Austauschbarkeit und Wettbewerb

Ein Kritikpunkt bezieht sich auf die befürchtete Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten der Träger und in Zusammenhang damit auf die Stärkung von Markt- und Wettbewerbselementen. Im Extremfall drohe ein reiner Dienstleistungseinkauf zu entstehen, in dem die öffentliche Hand weitgehend die Leistung selber bestimmt, ausschreibt und damit der Gestaltungsspielraum der Träger schrumpft. Dies impliziere auch eine prinzipielle Austauschbarkeit der Leistungserbringer untereinander. Insgesamt werde dadurch letztlich die bürokratische Kontrolle verstärkt und aufgrund des Kostendrucks ein reiner Preiswettbewerb forciert.

Planungssicherheit und geringer Verwaltungsaufwand

Dagegen erhoffen sich viele Träger, dass sie über die vertragliche Vereinbarung vorab festgelegter Entgelte im Rahmen mehrjähriger Verträge eine größere Planungssicherheit und damit mehr Gestaltungsräume bekommen. Mit dem Wegfall von Verwendungsnachweisen zugunsten von Leistungsdokumentationen verbinden Befürworter die Hoffnung auf geringeren Verwaltungsaufwand. Durch sparsames Wirtschaften sei zudem die Bildung von Rücklagen möglich.

Leistungsbeschreibung, Dokumentation und Qualitätsentwicklung

Im Zusammenhang mit den Leistungsbeschreibungen wird von Trägerseite teilweise die Gefahr gesehen, dass nur das bezahlt wird, was abgrenzbar beschreibbar und nachweisbar ist. Befürchtet wird, dass es dabei zu einer Reduktion auf Arbeit „hart am Fall“ und in diesem Zuge zu einer Vernachlässigung präventiver und infrastruktureller Angebote komme. Eine allzu kleinteilige Produktbeschreibung werde der Komplexität und Flexibilität gerade sozialer Arbeit nicht gerecht und bringe in Zusammenhang mit den entsprechenden Dokumentationspflichten einen sehr viel größeren Verwaltungsaufwand mit sich als bei der Erstellung von Verwendungsnachweisen im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung.

Als Argument für eine genaue Leistungs- bzw. Produktbeschreibung wird angeführt, dass dadurch die eigene Aufgabenvielfalt verdeutlicht werden könne und damit Transparenz auch in eigener Sache entstehe; je differenzierter die Aufgabendefinition erfolge, umso eher können parlamentarisch Verantwortlichen die Folgelasten von Kürzungen verdeutlicht werden.

Einige sehen in der Leistungs- und Qualitätsbeschreibung auch eine Grundlage für die fachliche Weiterentwicklung der Arbeit im Sinne von Qualitätsentwicklung und vertreten die Auffassung, dass eine offensiv geführte Qualitätsdebatte von Seiten der Träger die eigenen Verhandlungspositionen eher stärken, weil verdeutlicht werden könne, dass Qualität ihren Preis hat.

Einzelfallabrechnungen

Der bei vielen Vertragsabschlüssen übliche Übergang zu genauen Leistungsbeschreibungen geht häufig mit einer Abrechnung nach Einzelleistungen einher. Ein häufig vorgebrachter Einwand gegen eine solche Finanzierungsart ist die Schwierigkeit bei der Bestimmung der zugrundegelegten Auslastungsquote: Personenbezogene Dienstleistungen können nicht „gelagert“ werden, daher muss ein gewisser „Angebotsüberhang“ gewährleistet sein, will und kann man Wartezeiten nicht akzeptieren. Eine Orientierung der Kosten an Nachfrage berücksichtige die für die Vorhaltung des Angebotes entstehenden Fixkosten nicht.

Allerdings muss in Leistungsverträgen nicht zwangsläufig mit Einzelfallabrechnungen erfolgen, es ist auch möglich, Pauschalen festzulegen auf Grundlage von Produktbeschreibungen, unabhängig davon, wie dieses quantitativ genutzt wird.

Insgesamt wird deutlich, dass die Gestaltung und Finanzierung gemeinnütziger Arbeit nicht so sehr von den rechtlichen Grundlagen abhängt, sondern von deren konkreter Ausgestaltung; diese ist und bleibt abhängig von gesamtgesellschaftlichen und politischen Aushandlungsprozessen und den Interessenslagen der daran Beteiligten.

Sandra Kotlenga

Literatur:

AWO Bundesverband: Die Finanzierung sozialer Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege durch Zuwendungen und Vergütungen aufgrund von Leistungsverträgen, Bonn, 1998

Goetz, Michael: Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag, in Blätter der Wohlfahrtspflege, 1999, S. 161 ff

Halfar, Bernd: Die Finanzierung des Systems Sozialer Arbeit, in Arnold, U./ Maelicke, B.: Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden Baden 1998, S. 410 ff

Kunkel, Peter-Christian: Rechtsfragen der Finanzierung freier Träger, in Zentralblatt für Jugendrecht, 11/ 2000, S. 413ff

Marquard, Peter: Neue Steuerungsinstrumente und Dienstleistung in der Sozialen Arbeit – zwischen partnerschaftlicher Kooperation und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, Vorlesung im Rahmen der EFH-Freiburg, Januar 2004, Dokument abrufbar unter: <http://www.efh-freiburg.de/Dokumente/maier/verwaltungswissenschaft.pdf>