

## **Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen**

Bremen, 23.10.13  
Bearbeitet von:  
Dr. v. Barga/Frau v. Vloten-Bolte  
Tel. 361-2623

Lfd. Nr. **138/13**

### **Vorlage für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 31.10.2013**

#### **Kurzbericht über grundsätzliche Unterschiede zwischen Zuwendungs- und Entgeltfinanzierung**

##### **A. Problem**

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend hat darum gebeten, ihr die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Zuwendungs- und Entgeltfinanzierung aufzuzeigen.

##### **B. Lösung**

Der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend wird der beigefügte Kurzbericht über die dargelegte Thematik zur Beratung vorgelegt.

##### **C. Alternativen**

Keine.

##### **D. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen/Gender Prüfung**

Keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen.  
Genderbezogene Auswirkungen ergeben sich nicht.

##### **E. Beteiligung/Abstimmung**

Nicht erforderlich.

##### **F. Beschlussvorschlag**

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Kurzbericht der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zur Kenntnis.

## **Kurzbericht über grundsätzliche Unterschiede zwischen Zuwendungen und Entgeltfinanzierung**

### **A. Rechtsgrundlagen der Finanzierung von öffentlichen Leistungen**

Bei der **Finanzierung von Leistungen** durch die öffentliche Hand sind grundsätzlich drei Arten mit jeweils eigenständigen Rechtsgrundlagen zu unterscheiden:

1. Öffentlich-rechtliche Leistungserbringungsvereinbarungen
2. Zuwendungen
3. Privatrechtliche Leistungsverträge

#### **1. Öffentlich-rechtliche Leistungserbringungsvereinbarungen (Entgeltvereinbarungen)**

dienen dazu, die Leistungsbeziehungen im sog. sozialrechtlichen Dreieck (Leistungsträger, Leistungserbringer, Leistungsberechtigter) zu gestalten. Gestaltungsgegenstand sind Dienstleistungen (Betreuung, Förderung, Pflege), auf die ein individueller, gesetzlich normierter Rechtsanspruch nach dem SGB XII (Sozialhilfe), SGB XI (Pflegeversicherung) oder SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) besteht, wenn ein entsprechender Unterstützungsbedarf vom Sozialleistungsträger im Einzelfall festgestellt und bewilligt worden ist.

Leistungserbringer und Leistungsträger haben dazu auf der Grundlage besonderer leistungserbringungsrechtlicher Vorschriften (§§ 75 ff. SGB XII; Achtes Kapitel SGB XI; § 77 ff. SGB VIII) als gleichberechtigte Verhandlungspartner Vereinbarungen darüber abzuschließen, welche Leistungen nach Art, Inhalt, Umfang und Qualität den Leistungsberechtigten zur Verfügung gestellt werden (Leistungsvereinbarung), wie diese zu vergüten sind (Entgeltvereinbarung) und wie bzw. inwieweit ihre Erbringung durch den Sozialleistungsträger überprüft werden kann (Prüfungsvereinbarung). Die in der Leistungsvereinbarung beschriebenen Leistungs- und Qualitätsmerkmale bilden die Kalkulationsgrundlage für das mit der jeweiligen Einrichtung für einen künftigen Zeitraum zu vereinbarende Entgelt. Die prospektive Ausrichtung der Entgelte ist durch das gesetzlich normierte Verbot des nachträglichen Ausgleiches von Über- oder Unterdeckungen und dem Ausschluss von rückwirkenden Vereinbarungen abgesichert. Im Rahmen der Prüfungsvereinbarung ist zu beachten, dass auch die Ausgestaltung des (grundsätzlich zwar gesetzlich verankerten) Prüfungsrechts dem Vereinbarungszwang unterliegt und auf die Fragestellung zu begrenzen ist, ob die vereinbarte Leistung auch tatsächlich in der festgelegten Qualität und dem festgelegten Umfang wirtschaftlich erbracht wurde.

Das Vorliegen aller drei Vereinbarungsteile (als Rechtseinheit) ist grundsätzlich Voraussetzung für die Kostenübernahmeverpflichtung des Sozialleistungsträgers. Verhandlungsgegenstände, über die zwischen Leistungserbringer und Sozialleistungsträger keine Einigung erzielt werden kann, werden auf Antrag einer Vereinbarungspartei von der jeweils zuständigen (durch Landesrecht konstituierten)

Schiedsstelle entschieden. Schiedsstellenentscheidungen wiederum unterliegen einer (eingeschränkten) Nachprüfbarkeit durch die Sozialgerichte.

Freigemeinnützige und privat-gewerbliche Träger von sozialen Einrichtungen und Diensten haben einen Anspruch auf Abschluss einer solchen Leistungserbringungsvereinbarung, wenn sie geeignet und fähig sind, fachgerechte Leistungen/Hilfen wirtschaftlich zu erbringen. Ein Ausschluss auf Basis staatlicher bzw. kommunaler Angebotsplanung oder Budgetierung ist rechtlich nicht zulässig, da dies einen Eingriff in die Ausübung der grundgesetzlich geschützten Berufsfreiheit darstellt. Aus dem Abschluss einer Vereinbarung ergibt sich allerdings kein Belegungsanspruch; das wirtschaftliche Risiko der Nicht- oder Schlechtbelegung hat der Leistungserbringer zu tragen.

Ein zentrales Element der Finanzierung im Rahmen von Leistungserbringungsvereinbarungen ist die Schaffung von Transparenz durch bessere Vergleichsmöglichkeiten der Leistungsangebote und die langfristige Sicherung einer preisangemessenen und vielfältigen Versorgung der Leistungsempfänger durch wirksamen Wettbewerb. Allerdings schwächt bereits eine geringe Anzahl von Leistungsanbietern für einzelne Leistungssegmente einen echten Wettbewerb. Das gilt auch für die ausschließlich regionale Zuordnung eines Leistungsanbieters. Fehlende Konkurrenz birgt die Gefahr, dass Bedingungen diktiert werden oder das marktbeherrschende Gruppen/Unternehmen ihr Verhalten abstimmen können.

Es steht nicht im Belieben der Sozialleistungsträger, auf andere Gestaltungs- und Finanzierungsformen zurückzugreifen, soweit es um die Erbringung und Vergütung individueller Rechtsanspruchsleistungen geht - mit einer Ausnahme: Die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder kann autonom durch Landesrecht ausgestaltet werden (§ 74 a SGB VIII).

## **2. Zuwendungen**

Rechtsgrundlage für die Gewährung von Zuwendungen bildet § 23 in Verbindung mit § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO). Danach sind Zuwendungen Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke oder Vorhaben, an denen das Land ein erhebliches Interesse hat und die ohne Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang realisiert werden können. Das erhebliche Interesse bestimmt sich vornehmlich nach politischen Schwerpunktsetzungen und die Zweckungszwecke werden im Allgemeinen in Förderrichtlinien festgelegt.

Die Zuwendung ist eine freiwillige Leistung, auf die der Empfänger keinen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat. Unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Vergabe der Mittel ist daher eine qualitative und quantitative Angebotssteuerung möglich.

Im Rahmen der in den Jahreshaushaltsgesetzen bereitgestellten Mittel können die Zuwendungen in Form zweckgebundener Zuschüsse, Zuweisungen,

Schuldendiensthilfen und anderer nicht rückzahlbarer Leistungen sowie zweckgebundener Darlehen gewährt werden. Im Regelfall erfolgt die Bewilligung mittels eines begünstigenden Verwaltungsaktes oder in Ausnahmefällen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages i.S. von § 54 VwVfG, auf der Grundlage eines schriftlichen Antrags in Verbindung mit einem verbindlichen Finanzierungsplan. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen, als Bestandteil des Bewilligungsaktes gewährleisteten dem Zuwendungsgeber ein umfangreiches Recht zur Prüfung der wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Verwendung der öffentlichen Mittel.

Der Zuwendungsempfänger hat in der Regel an den Aufgaben ein unmittelbar eigenes Interesse. Aufgrund dieses Eigeninteresses ist es ihm, in Abhängigkeit zu seiner Wirtschaftskraft, zumutbar, verfügbare eigene Mittel für die Wahrnehmung der Aufgabe einzusetzen (Subsidiaritätsprinzip).

Es gibt drei Finanzierungsarten: **Anteilfinanzierung**, **Fehlbedarfsfinanzierung** und **Festbetragsfinanzierung**. Während sich bei der **Anteilfinanzierung** die Zuwendung nach einem bestimmten Prozentsatz oder nach einem bestimmten Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben bemisst, deckt bei der **Fehlbedarfsfinanzierung** die Zuwendung den Fehlbedarf, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag. Die Zuwendung bei der **Festbetragsfinanzierung** besteht in einem festen, nach oben und unten nicht veränderbaren Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben.

### 3. **Privatrechtliche Leistungsverträge** (Vergabe)

dienen, – anders als die beschriebenen Leistungserbringungsvereinbarungen, die nur auf die Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen im sozialrechtlichen Dreieck gerichtet sind – unmittelbar der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand, sind also als Beschaffungsverträge zu charakterisieren. Sie begründen direkte Austauschverhältnisse zwischen den Vertragsparteien und führen zur Übertragung von Eigentum oder Nutzungsrechten gegen Entgelt.

Der Abschluss solcher Leistungsverträge beinhaltet eine Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand an einen (privaten) Dritten mit der Folge, dass die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten sind. Das stellt erhebliche Anforderungen an die Transparenz und Begründbarkeit bei der Vergabe und Auswahl des Leistungserbringers.

## **B. Unterschiede zwischen Leistungserbringungsentgelten und Zuwendungen**

Rechtssystematisch verfolgen diese Finanzierungsarten unterschiedliche Ziele. Gegenstand von Leistungsverträgen ist die Leistungserbringung für den öffentlichen Träger gegen Entgelt mit der Folge der gegenseitigen Verpflichtung zum Austausch von Leistung und Gegenleistung auf „gleicher Augenhöhe“. Voraussetzung für einen Vertragsabschluss ist eine Einigung der Partner über den Vertragsinhalt. Die tatsächliche Durchführung der Leistung muss dokumentiert werden. Eine Nachweispflicht für die entstandenen Kosten besteht nicht. Erwirtschaftete Überschüsse verbleiben beim Anbieter, bzw. erwirtschaftete Verluste werden nicht nachträglich ausgeglichen.

Gegenstand von Zuwendungsbewilligungen/Zuwendungsverträgen ist die „Förderung von Zwecken des freien Trägers“, d.h. (ergänzende) finanzielle Unterstützung einzelner Projekte oder Einrichtungen in ihrer selbstgesetzten Zielsetzung. Die Zuwendungsbewilligung erfolgt in der Regel durch Bescheide, in Ausnahmefällen vereinzelt durch Zuwendungsverträge. Der Erlass eines Bescheides stellt einen hoheitlichen Verwaltungsakt dar, auf der Basis eines Oben-Unten-Verhältnisses von Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger. Aus den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen (ANBest) ergibt sich für Zuwendungsempfänger die Verpflichtung, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel im Rahmen von Verwendungs- und ggf. Zwischennachweisen zu erbringen. Die Begrenzung der Förderung auf einen Höchstbetrag schließt den Ausgleich von Mehrausgaben aus. In Abhängigkeit zur gewählten Finanzierungsart sind nicht verwendetet/ausgegebene Finanzmittel zurückzuzahlen.

Die öffentliche Hand hat grundsätzlich **kein Wahlrecht** zwischen der Begründung eines Leistungsaustauschverhältnisses durch gegenseitigen Vertrag und der Gewährung von Zuwendungen unter entsprechenden Bedingungen und Auflagen. Benötigt sie Leistungen, um ihrerseits ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, muss sie sie gegen Entgelt erbringen lassen. Nur wenn der Staat öffentliche Zwecke nicht unmittelbar selbst verfolgen will und daher keine Leistung an sich selbst erwartet, sondern die Verfolgung bestimmter, auch in seinem erheblichen Interesse liegender Zwecke Dritten überlässt, darf er diesen Zuwendungen gewähren.

### C. Prüfrechte

Die Prüfrechte unterscheiden sich in Abhängigkeit der gewählten Rechtsgrundlage erheblich voneinander. Im Falle **zuwendungsfinanzierter Leistungen** ist die Bewilligungsbehörde berechtigt, die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu prüfen, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie örtliche Erhebungen durchzuführen. Der Zuwendungsempfänger hat die erforderlichen Unterlagen bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung/zur Projektförderung). Die Verwendungsnachweisprüfung beinhaltet festzustellen, ob die im Zuwendungsbescheid (einschließlich der Nebenbestimmungen) festgelegten Anforderungen unter Berücksichtigung der gewählten Finanzierungsform (Anteil-, Fehlbedarfs- bzw. Festbetragsfinanzierung) erfüllt und die Mittel nach den Angaben im Verwendungsnachweis zweckentsprechend verwendet wurden (VV Nr. 12.1 zu § 44 LHO). Ergeben sich Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung oder Einhaltung von Auflagen, sind ergänzende Unterlagen anzufordern.

Bei einer **vertraglichen Ausgestaltung** beschränken sich die Prüfungsrechte im Falle entgeltfinanzierter Leistungen auf die Fragestellung, ob die vereinbarte Leistung auch tatsächlich in der festgelegten Qualität und wirtschaftlich erbracht wurde (vgl. § 75 Abs. 3 Satz 3 SGB XII). Diese Prüfungsbefugnis soll dem Sozialhilfeträger ermöglichen, im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung eine qualitativ gleichbleibende bedarfsdeckende Versorgung einer unbestimmten Vielzahl von Hilfeempfängern sicherzustellen. § 76 Abs. 3 SGB XII verpflichtet die Vertragsparteien zum Abschluss einer Prüfungsvereinbarung, gibt

aber keine Mindestvertragsinhalte vor. Daher sind die Modalitäten zum Inhalt und Verfahren einer Prüfung von den Vertragsparteien auszuhandeln und vertraglich zu regeln. Kontrollmöglichkeiten betriebswirtschaftlicher Daten für die öffentliche Hand sind im SGB XII nicht vorgesehen. Die inhaltliche Einflussnahme bei der Festlegung von Gegenstand und Umfang der Prüfung gestaltet sich in der Praxis aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten schwierig. Daher bedarf es Prüfungsvereinbarungen, die der öffentlichen Hand ermöglichen, die qualitative und wirtschaftliche Leistungserbringung auch nachträglich zu überprüfen, um sicherzustellen, dass er seiner Gewährleistungspflicht ebenso nachkommt wie der haushaltsrechtlichen Verpflichtung zur wirtschaftlichen Leistungserbringung.