

SICHERUNG VON PLURALITÄT UND VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

# Neues Vergabeverfahren für Sozialeinrichtungen hat funktioniert

Interview mit Winfried Flemming, Referent bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport in Berlin

**I**n der Ausgabe Juni 2006 des FORUM NEUE LÄNDER berichteten wir über die Privatisierung des Jugendaufbauwerkes (JAW), speziell die Kinderheime in Trägerschaft dieser Einrichtung. Unser Beitrag stellte ein neues Verfahren für das Interessenbekundungs- und Ausschreibungsverfahren vor, das eigens für die JAW-Privatisierung von dem Berliner Beratungsunternehmen Stobbe Nymoen & partner consult im engen Zusammenwirken mit der zuständigen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport des Landes Berlin entwickelt worden war. Nicht zuletzt wegen einiger Leserfragen greifen wir das Thema in dieser Ausgabe noch einmal auf. Uns interessierte nun die Bewertung durch die Senatsverwaltung.



Winfried Flemming

## FORUM NEUE LÄNDER:

**Können Sie uns bitte zunächst noch einmal die Dimension der Privatisierung erläutern. Um wie viele Heime ging es, wie hoch war und ist die Mitarbeiterzahl und -struktur, wie viele Kinder werden betreut usw.?**

## Flemming:

Das Jugendaufbauwerk Berlin (JAW) wurde durch Gesetz vom 14. Dezember 1950 „zur Linderung der Berufsnot junger Menschen“ als Anstalt öffentlichen Rechtes errichtet. Aufgabenschwerpunkte waren zunächst berufsfördernde und Berufsausbildungsangebote. Später kamen Wohnheime, Betreuungs- und Freizeitangebote für junge Arbeitnehmer aus Westdeutschland hinzu. Das JAW betrieb bis zum Sommer dieses Jahres 266 Ausbildungsplätze und 123 Plätze in Maßnahmen der Berufsvorbereitung an zwei Standorten in Berlin.

Durch Gesetz vom 23.06.1995 wurde die Anstalt Träger der bis zu diesem Zeitpunkt durch das Land und die Berliner Bezirke geführten Einrichtungen der Heimerziehung einschließlich der damit verbundenen sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII. Von den damals übernommenen 54 Einrichtungen mit ca. 2.000 Plätzen bestanden im Februar 2006 noch 12 Einrichtungen bzw. Einrichtungsverbände mit ca. 800 Plätzen für Kinder und Jugendliche. Das JAW war zum 1. Juli 2006 der größte Anbieter von Plätzen für die Heimerziehung in Berlin.

Das JAW vermittelt außerdem ca. 1900 Plätze für Jugendliche und junge Erwachsene, die im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres bzw. Ökologischen Jahres (FSJ bzw. FÖJ) ihr soziales bzw. ökologisches Engagement unter Beweis stellen. Diese Plätze befinden sich in neun Bundesländern.

Die Zahl der Mitarbeiter beträgt heute noch ca. 860 (von ehemals ca. 2200 Mitar-

beitern). Mit 650 Mitarbeitern ist der Bereich Erziehungshilfen (das sind die Kinder- und Jugendheime) der größte Bereich, gefolgt von dem Bereich der Jugendberufshilfe mit ca. 130 Mitarbeitern.

## Beseitigung des Haushaltsrisikos

### FORUM NEUE LÄNDER.

Ein wesentlicher Grund für die Privatisierung bestand darin, dass für die Landeskasse die jährlichen Verluste in Höhe von mehreren Millionen Euro nicht mehr zu verkraften waren. Aber auch nach der Privatisierung bleibt das Land doch Aufgabenträger und muss auch finanzieren. Woher kommen also die Einsparungen und ist bei der Kostentlastung auch weiterhin eine Kinderbetreuung auf hohem Niveau gewährleistet?

## Flemming:

Besonders aufgrund rückläufiger Belegungszahlen und steigender Lohnkosten machte das JAW seit 2002 laufend Verluste. Die eigentlich angesagten Personalanpassungen konnten nicht erfolgen, denn betriebsbedingte Kündigungen waren rechtlich nicht möglich.

Staatliche Tätigkeit im Sozialbereich beschränkt sich zunehmend vor allem auf Planungs- und Gewährleistungsaufgaben. Die standardisierten, in ihrer Qualität gesicherten und laufend überprüften Leistungen werden durch die freien und gewerblichen Träger erbracht. Deren größere Flexibilität ist ein wesentlicher Faktor bei der Reduzierung der Kosten. Die Gesamtverantwortung bleibt beim Staat.

Die Qualität der Kinderbetreuung wird auf hohem Niveau gewährleistet, im Grund-

satz wie im Einzelfall durch Leistungsverträge und Hilfeplanung.

Um es auf den Punkt zu bringen. Wir halten mit dem Trägerwechsel den hohen Standard, aber mit deutlich weniger finanziellen Mitteln.

#### FORUM NEUE LÄNDER:

**Beim Interessenbekundungs- und Ausschreibungsverfahren spielte der Aspekt Verkaufserlöse keine Rolle. Vorrang hatte die Qualitätssicherung und Personalfragen. Warum war das für Sie von so elementarer Bedeutung?**

#### Flemming:

Das Gesetz zur Neuausrichtung des Jugendaufbauwerkes vom 27. Januar 2005 hatte folgende Ziele: Rückzug des öffentlichen Trägers aus der Leistungserbringung, Stärkung des Wettbewerb durch die Regulierung der Angebotsstrukturen per Marktmechanismen, Unterstützung der Berliner Bezirke durch bedarfsgerechtere sozialraumorientierte Angebote freier Träger, Beseitigung des anhaltenden Haushaltsrisikos.

Für die Vergabe der Einrichtungen standen fach- und ordnungspolitische Aspekte im Vordergrund. Dennoch wurde im Rahmen des Interessenbekundungsverfahrens auch ein Angebot für einen Kaufpreis erbeten. Die Rahmenbedingungen der Bewerber, lassen eine Vermögensbildung aus Gewinnen allerdings nur mit Einschränkungen zu. Es wurden deshalb keine Verkaufserlöse im herkömmlichen Sinne erwartet.

#### UNSER

#### GESPRÄCHSPARTNER

Winfried Flemming, geboren 1955 in Tübingen, ist Diplom-Sozialpädagoge und -Sozialarbeiter. Er arbeitete seit 1982 in verschiedenen Berliner Jugendämtern, seit 1996 als Fachbereichsleiter für Familienunterstützende Hilfen. Seit 2004 ist er als Referent bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport mit der Prozessbegleitung für das Jugendaufbauwerk beauftragt.

Winfried Flemming ist verheiratet und hat 2 Kinder.

Dennoch erfolgt die Abgabe der Einrichtungen streng nach den Gesetzen und Regeln der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Parlament und der Rechnungshof des Landes Berlin beobachten den JAW-Prozess sehr genau.

Das von unserem Berater eingeführte und begleitete kriteriengestützte Vergabeverfahren war wichtig, um Pluralität und Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig sollte ein Interessenausgleich sichergestellt und der Wettbewerb der Leistungserbringer unterstützt werden.

#### Berater als unabhängige Instanz

#### FORUM NEUE LÄNDER:

**Wir nehmen an, dass die Vorgaben darüber, welche inhaltlichen Aspekte von genereller Bedeutung sind, und wie diese im Einzelnen gewichtet werden sollten, aus der fachkundigen Verwaltung kamen. Wozu brauchten Sie dann überhaupt einen Consulter?**

#### Flemming:

Natürlich wurden die Vorgaben von der Politik und der Fachverwaltung definiert.

Das Erfordernis für einen Berater ergab sich aus der historisch gewachsenen und sehr komplexen Kompetenz- und Entscheidungsverteilung und damit einher gehenden Interessendivergenzen. Alle Beteiligten – und dazu gehört auch unsere Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport als Vertreter des Eigentümers – hatten in Bezug auf den JAW-Prozess Ziele und Interessen, die partiell sogar die Gefahr eines Rollenkonfliktes in sich bargen. So verhandelt z.B. die Senatsverwaltung einerseits mit allen Jugendhilfeträgern Leistungsentgelte. Auf der anderen Seite möchte sie die abgegebenen JAW-Einrichtungen umfassend und langfristig vor Insolvenz schützen, denn das Personal hätte in diesem Fall ein Rückkehrrecht zum Land.

Wir brauchten eine verlässliche Aussage zur Insolvenzgefahr. Dazu war die umfassende Einsicht in die Vermögensverhältnisse der Bewerber unabdingbar. Diese Aufgabe übernahm der sachkundige Berater. Dem Bewerber, der ja an anderer Stelle Ver-



**Die insgesamt 12 Einrichtungsverbände des Bereiches Erziehungshilfen des Jugendaufbauwerkes Berlin mit ihren ca. 800 Plätzen werden bis Ende 2006 an freie und private Träger abgegeben. Das Kinder- und Jugendhilfezentrum Neukölln (im Bild) hat 111 Plätze und wird zum 1. 11. 2006 an das Evangelische Jugend- und Fürsorgewerk (EJF-Lazarus gAG) abgegeben.**

handlungspartner ist und sich auf dem Markt bewähren muss, blieb auf diese Weise die vollständige Offenbarung gegenüber der Senatsverwaltung erspart.

Der Berater musste in dieser Gemengelage als wirklich unabhängige Instanz sine ira et studio ein Verfahren entwickeln, begleiten und durch Beratung sichern, das von allen Beteiligten und Beobachtern akzeptiert wird. Nach unserer Überzeugung konnten nur auf diese Weise die gemeinsamen Ziele in einem fairen und transparenten Verfahren erreicht werden.

#### FORUM NEUE LÄNDER:

**Das war die inhaltliche Seite. Die Einbindung von Beratern in so komplizierte Prozesse wird zusätzlich oft auch damit begründet, dass Consulter auch als Moderatoren eine wichtige Funktion haben. War das auch bei der JAW-Privatisierung eine Aspekt?**

#### Flemming:

Unser Berater, die Stobbe Nymoen & partner consult, hatte zwei Aufgaben: Entwicklung und Begleitung eines fairen und transparenten Verfahrens und zweitens an verschiedenen Punkten auch die Moderation von Entscheidungsprozessen.

Sehr hilfreich war diese externe Moderation gerade zu Beginn des Prozesses, als die Beteiligten Vertrauen entwickeln mussten. Das war z.B. in der Kriterien- und Gewichtungsdiskussion, die letztendlich zum Beschluss der Bewertungskriterien in der Steu-

erungsgruppe bzw. im JAW-Verwaltungsrat führte, sehr hilfreich. Dasselbe gilt für die Entscheidung, die Bewerber in einem Ranking zu evaluieren. Dieses wurde für jede Einrichtung nach Vorliegen der kriteriengestützten Auswertung erstellt. Die Moderation hat an diesem entscheidenden Punkt ein offenes und an der Sache orientiertes Gespräch gewährleistet und damit eine zuverlässige Beschlusslage für den weiteren Vergabeprozess ermöglicht.

Die Moderationsleistung verdient in der Rückschau deshalb besondere Anerkennung, weil der Berater in den fachlichen Jugendhilfefragen ja nicht Stellung beziehen konnte bzw. durfte. Aber genau dieser Punkt erwies sich als besonders hilfreich. Weil keiner der Beteiligten dem Berater Parteilichkeit unterstellte, wurde er als Moderator akzeptiert.

### Positiver Schub für Berliner Anbieterlandschaft

#### FORUM NEUE LÄNDER:

**Sie haben den Prozess der Privatisierung der Kinderheime des Jugendwerkes weitgehend abgeschlossen und offenbar alle Hürden gemeistert. Wie nützlich war das Votum eines Consultants für den Dialog der Verwaltung mit der Politik, auch mit der kritischen Opposition im Abgeordnetenhaus?**

#### Flemming:

Bei der teilweise sehr komplexen Betrachtung der Folgekosten im Prozessverlauf wurde auch die Entscheidung zur Durchführung des Vergabeverfahrens noch einmal grundsätzlich in Frage gestellt. Die bis dato unstrittigen fachlichen und politischen Argumente schienen für einige plötzlich nachrangig.

An dieser Stelle hatten die Moderation und das fundierte kaufmännische Fachwissen des Beraters elementare Bedeutung. Damit gelang es, sich mit den Zweifeln sachlich auseinanderzusetzen, diese auszuräumen und letztendlich den Prozess fortzusetzen.

Unterschiedliche Auffassungen waren nicht eindeutig politischen Lagern zuzuordnen. In dieser heterogenen Stimmungs- und

Argumentationslage gelang es dem Berater, für sachorientierte Diskussionen und kühle Köpfe zu sorgen.

#### FORUM NEUE LÄNDER:

**Zum Abschluss bitten wir um Ihr Fazit: Was hat sich im Verfahren als besonders hilfreich erwiesen, ist das für die JAW-Privatisierung entwickelte Interessenbekundungs- und Ausschreibungsverfahren überhaupt auf andere Bereiche übertragbar, und wenn ja, worauf sollten Ihre Kollegen in anderen Verwaltungen bei der Nachnutzung achten?**

#### Flemming:

Der Privatisierungsprozess ist so weit fortgeschritten, dass wir ein erstes Fazit ziehen können. Das Interessenbekundungsverfahren (IBV) hat seine originären Ziele erreicht. Es hat aber zusätzlich auch einen breiten Schub in der Landschaft der Berliner Anbieter bewirkt. Deren wirtschaftliche Situation ist durch Belegungsrückgänge und Kostendruck sehr angespannt. Aber viele haben die Chance, die in der Auflösung des staatlichen Großträgers liegt, begriffen. Wir waren angesichts der schwierigen Marktsituation von dem nachhaltigen Interesse der Bewerber positiv überrascht.

Mit der Einrichtungsvergabe waren ja auch fachliche Ziele verbunden, z.B. eine Angebotsentwicklung und -steuerung im Sinne der Sozialraumorientierung. Die Ent-

scheidungskriterien für die Vergabe wurden in der 2. Stufe des IBV veröffentlicht. Auf diese Weise kam eine lebhaftere Fachdiskussion der Träger und der Jugendämter in Gang, die langfristig nach unserer Überzeugung auch zu einer Angebotsverbesserung führt.

Die Kriterien im Verfahren ermöglichten eine objektive Sicht auf die Interessenten. Davon profitierten in einigen Fällen sehr interessante Angebote von weniger bekannten Trägern.

Sie fragten nach Hinweisen für andere Verwaltungen. Zunächst die grundsätzliche Anmerkung: Ja, das von uns mit dem Berater Stobbe Nymoen & Partner consult entwickelte Verfahren eignet sich meines Erachtens für praktisch alle analogen Verfahren.

Lassen Sie mich an dieser Stelle nur stichwortartig auf die Folgen hinweisen, die sich in derartigen Prozessen für die Zusatzversicherung VBL aus der deren Satzung ergeben. Alle Vorgänge, die mit der Ausgliederung von Einrichtungen oder einer größeren Anzahl von Mitarbeitern aus öffentlicher Trägerschaft zu tun haben, das gilt unter Umständen auch für Betriebsübergänge einzelner Einrichtungen oder Schließungen, können zum Teil weitreichende organisatorische und vor allem Kostenfolgen nach sich ziehen. Ich empfehle deshalb im Zusammenhang mit jeder strategischen Planung eine intensive Beschäftigung mit der VBL-Satzung,

### DER ÜBERTRAGUNGSPROZESS IST EIN ERFOLG

*Statement von Thomas Härte, Staatssekretär und Vorsitzender des Verwaltungsrates für das Jugendaufbauwerk Berlin*

„Das Jugendaufbauwerk hat in den zurückliegenden Jahren das Jugendhilfeangebot des Landes Berlin durch umfassende Entwicklung und Modernisierung vorangebracht. Damit hat das JAW seinen Auftrag als staatlicher Träger erfüllt und einen wichtigen Beitrag zum Zusammenwachsen der Stadt geleistet. Das Land Berlin zieht sich nun aus der Leistungserbringung in diesem Bereich völlig zurück und setzt im Sinne von Pluralität und Demokratie

auf die Leistungsfähigkeit des vielfältigen Angebotes freier und privater Jugendhilfeträger. Der Übertragungsprozess ist ein Erfolg: Bedarf und Bedürfnisse der schutzbedürftigen Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen des JAW sind bei den Trägern der freien Jugendhilfe in guten Händen. Mit der Abgabe der JAW-Einrichtungen ist es nun gelungen, in Berlin Bedingungen für ein flächendeckendes und hochwertiges Leistungsangebot der Träger zu schaffen, das den hohen fachlichen Anforderungen nachhaltiger Unterstützung für hilfebedürftige Familien gerecht wird.“