



**Ennepe-Ruhr-Kreis**  
Der Landrat

## Vorlage der Verwaltung

<b>Fachbereich Soziales und Gesundheit</b>	Datum: 18.05.2018
Drucksachen Nr: 036/2018	AZ:

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Status
Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Inklusion	Entscheidung	öffentlich

### Neuausrichtung der Sucht- und Drogenberatung - Vorstellung des Gutachtens

#### Sachverhalt:

Die mit den Anbietern der Sucht- und Drogenberatung abgeschlossenen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen liefen zum 31.12.2017 aus. Im Verlauf der verwaltungsinternen Abstimmung stellte sich die Frage, ob ein Neuabschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen rechtlich weiterhin möglich ist. Insofern hat die Verwaltung mit Drucksache Nr. 054/2017 dargestellt, dass sich durch die Veränderungen im Vergaberecht die Notwendigkeit ergeben hat, zu prüfen, wie eine rechtssichere Beauftragung von Leistungen im Rahmen der Sucht- und Drogenberatung erfolgen kann. In diesem Zusammenhang sollte gleichzeitig die Frage geklärt werden, wie in Zukunft eine zeitgemäße den Strukturen des Kreises angepasste wirtschaftliche und klientenorientierte Sucht- und Drogenberatung aussehen müsste.

Nach Einholung von verschiedenen Vergleichsangeboten hat die Verwaltung das Gutachterbüro Xit aus Nürnberg ([www.xit-online.de](http://www.xit-online.de)) mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens beauftragt. Folgende Arbeitspakete hat das Büro bearbeitet:

- Ist-Analyse von Angebot und Nachfrage im Sozialraum „Ennepe-Ruhr-Kreis“
- Juristische Beurteilung des Vergabeverfahrens
- Nutzwertanalyse unter Einbeziehung der Ergebnisse der beiden Arbeitspakete.

Die zentralen Ergebnisse des Gutachtens wird der Gutachter in der Sitzung vorstellen. Das vollständige Gutachten kann im Kreistagsinformationssystem unter dem Sitzungstermin abgerufen werden.

#### Kernaussagen des Gutachtens sind:

- Fachliche Expertise in den Sucht- und Drogenberatungsstellen ist gegeben.
- Die Bevölkerungszahl ist in den jeweiligen Regionen der Beratungsstellen unterschiedlich, die Personalausstattung hingegen gleich – vorgeschlagen wird die Umsetzung eines Einwohnerschlüssels von 1:18.000 und eine Reduktion der Zahl der Beratungsstellen von 4 auf 3.
- Die sozio-ökonomische Struktur des Kreises impliziert keine besonderen Bedarfslagen.
- Der Ennepe-Ruhr-Kreis kann trotz gewisser Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen als ein verhältnismäßig ruhiger Landkreis angesehen werden. Diese

Einschätzung wird sowohl durch die Kriminalstatistik als auch durch die beiden örtlichen Polizeibehörden gestützt.

5. Es erfolgt eine Dokumentation der erbrachten Fachleistungsstunden – es wird empfohlen, dass der Kreis stichprobenartige Prüfungen vornehmen sollte.
6. Die Angebotsstruktur für die Sucht- und Drogenberatung ist sehr gut, die Erreichbarkeit der Beratungsstellen angemessen. Die Ausstattung der Beratungsstellen mit Verwaltungskräften ist sehr hoch – es wird vorgeschlagen, den Personalschlüssel der Verwaltungskräfte von 1 Verwaltungskraft zu 4 Beratern auf 1:5 zu verringern.
7. Die Angebote „Haus im Park“ und „Café Sprungbrett“ sind als ergänzende und stabilisierende Hilfsangebote wichtig. Da das Angebot klassischer Beratungsleistungen im Ennepe-Ruhr-Kreis bereits gut aufgestellt ist, sollen die beiden Einrichtungen nicht als Beratungsdienstleister verstanden werden. Stattdessen wird vorgeschlagen, dass die beiden Einrichtungen sich auf ihre Kernkompetenz als niedrighschwellige Anlaufstellen konzentrieren und ggf. in die bestehende Beratungsstruktur vermitteln. Die finanzielle Ausstattung der beiden Angebote sollte nach Möglichkeit angepasst werden. Eine Ausweitung des Konzeptes der Einrichtungen auf den Südkreis ist aufgrund der unterschiedlichen Bedarfslagen nicht notwendig.
8. Alle Beratungsstellen erfüllen die Quote der zu erbringenden Fachleistungsstunden, es bestehen jedoch zwischen den einzelnen Beratungsstellen trotz gleicher Personalausstattung erhebliche Unterschiede im Umfang. Die Zahl von 1.300 Fachleistungsstunden je Vollzeitfachkraft wird als zu gering angesehen – empfohlen werden 1.500 zu leistende Fachleistungsstunden, um zu einer verbesserten Beratungsintensität zu kommen. Zusätzlich sollte ein verbindlicher Leistungskatalog erstellt werden.
9. Die Grundstruktur des Angebotsportfolios in den Beratungsstellen ist relativ einheitlich – zukünftig sollten gezielte Schwerpunktsetzungen geprüft werden. Außerdem soll – insbesondere für die Klientel des Jobcenters – eine Hol-Struktur über aufsuchende Maßnahmen aufgebaut werden.
10. Der Konsumentenmix in den Beratungsstellen ist relativ ähnlich. Die größte Gruppe bilden Menschen mit einer Alkoholabhängigkeit, gefolgt von Menschen mit Störungen durch Cannabinoide. Die Gesamtzahl der beratenen Menschen in den Beratungsstellen ist relativ konstant und in den letzten Jahren gesunken, lediglich die Caritas Hattingen verzeichnet einen Zuwachs an Klienten.

### Juristische Beurteilung

Das juristische Gutachten wurde nicht von Xit selbst erstellt. Hierzu hat sich das Gutachterbüro einer juristischen Fachkanzlei – Beiten und Burkhardt in Frankfurt – bedient. Die juristische Beurteilung kommt zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten denkbar sind, um die Aufgaben der Sucht- und Drogenberatung zu vergeben, bzw. zu leisten. Erstes Ergebnis ist jedoch, dass der bisher praktizierte Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den aktiven Trägern nach der Änderung des EU-Vergaberechtes seit 2016 vergaberechtlich nicht mehr zulässig ist. Hintergrund sind die Regelungen der EU-Richtlinie 2014/24/EU. Der dort genannte Schwellenwert von 750.000,-- € wird deutlich überschritten. Selbst bei einer losweisen Ausschreibung würde der Schwellenwert überschritten, da bei einer Vergabe immer die gesamte Laufzeit – in diesem Fall drei bis vier Jahre – beachtet werden muss.

Folgende Möglichkeiten einer Aufgabenwahrnehmung und –vergabe stehen daher aktuell zur Verfügung.

1. Selbstwahrnehmung durch den Kreis
2. Zuwendungsbescheid an die bisherigen Träger
3. Europaweite Ausschreibung

Die rechtliche Bewertung der genannten Alternativen ist komplex, da insbesondere die Möglichkeiten „Zuwendungsbescheid“ und „Ausschreibung“ die Beachtung von europarechtlichen Vorschriften erfordern. Die nachfolgenden Ausführungen sind auf das Minimum beschränkt, das juristische Gutachten beleuchtet die Thematik wesentlich detaillierter. Es ist Bestandteil des im Kreistagsinformationssystem abrufbaren Gesamtgutachtens.

Die rechtlich einfachste und sicherste Variante wäre die **Selbstwahrnehmung der Aufgabe durch die Kreisverwaltung**, da es sich bei der Sucht- und Drogenberatung nach § 16 ÖGDG NRW um eine originäre Aufgabe des Kreises handelt. Diese Variante wird von der Verwaltung aus verschiedenen Gründen nicht präferiert. Im Vordergrund steht dabei der immense Aufwand für die Integration der neuen Aufgabe in ein Sachgebiet und die erforderliche Gewinnung entsprechend qualifizierten Personals.

Die zweite Variante eines **Zuwendungsbescheides** ist rechtlich möglich, aber mit Unsicherheiten behaftet. Zum einen besteht die Problematik, dass Zuwendungen nach EU-Recht auch als Beihilfen qualifiziert werden könnten, so dass neben den haushaltsrechtlichen Anforderungen auch die unionsrechtlichen Vorgaben und insbesondere das Notifizierungs- und Genehmigungsverfahren nach Art. 108 AEUV zu beachten sind. Zum anderen sind Zuwendungen rechtlich betrachtet eine einseitige Willenserklärung, so dass die Einklagbarkeit von vorgesehenen Leistungen nicht gegeben ist. Durch das Fehlen einer übereinstimmenden Willenserklärung ist der Zuwendungsempfänger nicht verpflichtet Leistungen zu erbringen. Vielmehr fehlen explizite Steuerungsmöglichkeiten des Kreises hinsichtlich Leistungsmengen und Qualitäten. Hierin sieht die Verwaltung einen erheblichen Nachteil. Nicht zuletzt bietet diese Variante weder für den Kreis noch für die Träger Planungssicherheit. Vielmehr wäre in jedem Jahr im Rahmen der Haushaltsplanberatung zu entscheiden, wie hoch der (im Grundsatz verlorene) Zuschuss des Kreises an die Träger sein soll.

Die rechtlich sicherste Variante ist die **europaweite Ausschreibung** der Sucht- und Drogenberatung. Die Notwendigkeit einer Ausschreibung ergibt sich, da der Schwellenwert von 750.000,- € für soziale Dienstleistungen bei einer Beauftragung für 4 Jahre deutlich überschritten wird. Die Richtlinie 2014/24/EU macht konkrete Vorgaben, die auch national Berücksichtigung finden müssen. Zudem regelt der § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), dass öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben werden müssen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, dass immer der günstigste Anbieter zum Zuge kommen muss. Vielmehr sieht § 58 Abs. 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) vor, dass bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses neben dem Preis auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden können. Hier geht es insbesondere um die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrages betrauten Personals, wenn die Qualifikation des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung hat. Dies ist im Bereich der Sucht- und Drogenberatung der Fall.

Die Verwaltung hat die verschiedenen Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung und –beauftragung geprüft. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile ist die Verwaltung der Auffassung, dass eine europaweite Ausschreibung sowohl der rechtlich sicherste Weg, als auch der fachlich praktikabelste Weg ist. Eine Zuschussgewährung an die Träger kommt aus Sicht der Verwaltung nicht in Betracht. Die Drogen- und Suchtberatung ist eine originäre Aufgabe der Kreisverwaltung. Insofern ist die Aufgabe sämtlicher Steuerungsmöglichkeiten in dem Aufgabenfeld nicht denkbar. In Anbetracht der erheblichen finanziellen Aufwendungen von rund 1,5 Mio. Euro pro Jahr muss die Kreisverwaltung weiterhin Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben. Es ist beabsichtigt, die Leistung unter Zuhilfenahme einer auf Vergaberecht spezialisierten Anwaltskanzlei auszuschreiben.

Da die aktuellen Vereinbarungen mit den drei Trägern der vier Beratungsstellen zum 31.12.2018 auslaufen, aber davon auszugehen ist, dass ein Ausschreibungsverfahren nicht vor Jahresende abgeschlossen werden kann, wurde mit den drei Trägern eine Verlängerung

der bestehenden Vereinbarung bis zum 30.06.2019 besprochen. Die Träger haben Zustimmung signalisiert, wenn die bisherige Vereinbarung zu den gleichen Bedingungen fortgeschrieben wird. So ist ausreichend Zeit, um das notwendige Verfahren abzuschließen. Aufgrund der Verlängerung um nur 6 Monate wird der o.g. Schwellenwert nicht überschritten.

Die Verwaltung schlägt vor, in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Politik einen der Ausschreibung zu Grunde liegenden Leistungs- und Kriterienkatalog zu entwickeln. Hierbei sollen die o.g. Vorschläge und Hinweise des Gutachterbüros Berücksichtigung finden und die zukünftige Ausrichtung der Sucht- und Drogenberatung im Ennepe-Ruhr-Kreis festgelegt werden.

Der Zeitplan der Verwaltung sieht wie folgt aus:

05.06.2018 Vorstellung des Gutachtens im Ausschuss Soziales, Gesundheit und Inklusion

18.06.2018 ggf. Diskussion im Kreisausschuss

02.07.2018 Entscheidung im Kreistag

28. – 33. KW. Erarbeitung eines Leistungskataloges und von Ausschreibungskriterien unter Berücksichtigung der Vorschläge des Gutachterbüros in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Politik

04.09.2018 Entscheidung über Ausschreibungskriterien im Ausschuss Soziales, Gesundheit und Inklusion

37. KW Beginn des Ausschreibungsverfahrens

Die Verwaltung wird den Ausschuss Soziales, Gesundheit und Inklusion laufend über das weitere Vorgehen unterrichten.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Keine.

### **Beschlussvorschlag:**

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die mit den derzeitigen Trägern bestehenden Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen bis zum 30.06.2019 zu verlängern.
2. Der Ausschuss Soziales, Gesundheit und Inklusion nimmt zur Kenntnis, dass der bisher praktizierte Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen rechtlich nicht mehr möglich ist.
3. Der Ausschuss Soziales, Gesundheit und Inklusion beauftragt die Verwaltung nach Würdigung der politischen Diskussion zu den rechtlich zulässigen Optionen einen Beschlussvorschlag für den Kreistag vorzubereiten.

### **Anlage/n:**

Drucksache Nr. 036-2018 Anlage 1 XIT\_ERK\_Bericht\_Endfassung