

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des
schriftlichen Ergebnisses der
letzten nicht öffentlichen
Ausschusssitzung durch
die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg

Federführung:

Dezernat I, Rechtsamt

Beteiligung:

Dezernat I, Kämmereiamt

Dezernat I, Personal und Organisationsamt

Dezernat III, Amt für Schule und Bildung

Betreff:

Betreuung von Grundschulkindern - Vergabeverfahren

Beschlussvorlage

Beschlusslauf

Die Beratungsergebnisse der einzelnen Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.
Letzte Aktualisierung: 05. Oktober 2012

Beratungsfolge:

| Gremium: | Sitzungstermin: | Behandlung: | Zustimmung zur Beschlussempfehlung: | Handzeichen: |
|----------------------------|-----------------|-------------|---|--------------|
| Kulturausschuss | 13.09.2012 | N | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |
| Haupt- und Finanzausschuss | 19.09.2012 | N | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |
| Gemeinderat | 02.10.2012 | Ö | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Kulturausschuss, der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information zur Kenntnis, dass Betreuungsleistungen an Heidelberger Ganztagsgrundschulen und den übrigen Grundschulen zukünftig im Rahmen förmlicher Vergabeverfahren ausgeschrieben werden müssen.

Der Kulturausschuss und der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen dem Gemeinderat folgenden Beschluss:

Der Gemeinderat stimmt dem Vorschlag der Verwaltung zu, die erforderlichen Ausschreibungen über die Betreuungsleistungen an beiden Ganztagesgrundschulen und an den übrigen Grundschulen nach den dargestellten Rahmenbedingungen durchzuführen.

Sitzung des Kulturausschusses vom 13.09.2012

Ergebnis: einstimmige Zustimmung zur Beschlussempfehlung

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 19.09.2012

Ergebnis: einstimmige Zustimmung zur Beschlussempfehlung

Sitzung des Gemeinderates vom 02.10.2012

Ergebnis: einstimmig beschlossen

A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

| Nummer/n: (Codierung) | + / - berührt: | Ziel/e: |
|--------------------------|-------------------|--|
| QU 1 | + | Solide Haushaltswirtschaft Begründung: Die Einhaltung des Vergaberechts ist unter anderem zur Erhaltung einer soliden Haushaltswirtschaft vorgeschrieben. |

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

B. Begründung:

Seit vielen Jahren ist der Träger päd-aktiv e. V. mit der Betreuung von Grundschulkindern an den Ganztagsgrundschulen und den anderen Grundschulen im Stadtgebiet beauftragt. Bisher wurden die entsprechenden Aufträge, die sich über Jahre hinweg zu einem hohen Auftragsvolumen entwickelt haben, direkt und ohne Ausschreibung vergeben.

Das europäische Vergaberecht schreibt jedoch vor, dass Dienstleistungen grundsätzlich im Rahmen wettbewerblicher Verfahren beschafft werden müssen. Hierbei ist in den letzten Jahren eine Ausweitung auf nahezu alle Bereiche des täglichen Lebens zu beobachten. Selbst dort, wo vor wenigen Jahren überhaupt nicht an die Anwendung des Vergaberechts gedacht worden wäre, müssen inzwischen Ausschreibungen stattfinden. Auch sensible Bereiche wie der Bildungs- und Sozialbereich werden hierbei von Gesetzgeber und Rechtsprechung nicht ausgenommen. Verstöße gegen das Vergaberecht können dazu führen, dass

- die Nichtigkeit des geschlossenen Vertrages durch die Vergabekammer festgestellt wird, was zur Neuvergabe zwingt und zur Auferlegung erheblicher Verfahrenskosten führen kann,
- die EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anstrengt, in dessen Folge der geschlossene Vertrag zu beenden ist und erhebliche Regressforderungen des Bundes gegen die Stadt entstehen können,
- Schadensersatzansprüche übergangener Bieter gegen die Stadt entstehen, die im schlimmsten Fall zum Ersatz von entgangenem Gewinn führen.

Positive Effekte eines Vergabeverfahrens sind außerdem mehr Wettbewerb, die Möglichkeit, neue Konzepte kennenzulernen und nicht zuletzt Korruptionsvorbeugung.

Deswegen können in Zukunft die Betreuungsleistungen nicht mehr direkt an päd-aktiv e. V. vergeben werden. Im Rahmen dieser Vorlage sollen - nach der Darstellung der Entwicklung des derzeitigen Standes und der Rechtslage - die Rahmenbedingungen für die durchzuführenden Vergabeverfahren erläutert werden.

Der Gemeinderat wird gebeten, den Rahmenbedingungen, unter denen die Ausschreibungen durchgeführt werden, zuzustimmen.

1. Entwicklung der Betreuung an Heidelberger Grundschulen und Ganztagsgrundschulen

1.1. Grundschulen

- Beschluss des Gemeinderats am 31.01.1991: Kernzeitbetreuung

Bereits damals wurde der Verein päd-aktiv e. V. ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens mit der Umsetzung beauftragt.

- Beschluss des Gemeinderates am 29.06.2000: Anpassung des Angebots im Rahmen der Verlässlichen Grundschule

Wieder wurde päd-aktiv e. V. mit der Umsetzung der neuen Betreuungsangebote ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens beauftragt. Die schriftliche Vereinbarung mit päd-aktiv e. V. wurde durch eine mündliche Vereinbarung ersetzt.

- Entwicklung in der Folgezeit bis jetzt

Der Umfang des Auftrags wurde jährlich vom zeitlichen Umfang der Betreuung an den unterschiedlichen Schulstandorten nach Nachfrage und nach den räumlichen Möglichkeiten weiterentwickelt und umfasst derzeit folgende Betreuungsangebote:

- Frühbetreuung vor dem Unterricht ab 7.30 Uhr bis max. 8.30 Uhr an 9 Grundschulen
- Modulare Betreuung bis 16.30 Uhr, max. 16.45 Uhr an 9 Grundschulen
- Betreuung bis 17.00 Uhr an 6 Grundschulen

Betreuungsquote: Betreuung von 1921 von insgesamt 2907 Grundschulkindern (im Schuljahr 2011/2012, ohne Ganztagsgrundschulen)

Auftragsvolumen: ca. **4,1 Mio. Euro** (Schuljahr 2011/2012)

1.2. Ganztagsgrundschulen

Ganztagsgrundschule Emmertsgrund

- Einrichtungserlass des Kultusministeriums vom 18.04.2005: Verteilung der Zuständigkeiten von Land (Hausaufgabenbetreuung, Fördermaßnahmen, erweiterte Bildungsangebote und Arbeitsgemeinschaften, Integrationsförderung) und Schulträger (Mittagessen, Freizeitbetreuung / freizeitpädagogische Angebote).
- Koordination der freizeitpädagogischen Angebote durch einen städtischen Mitarbeiter, Gemeinderatsbeschluss vom 27.07.2005: Beauftragung von päd-aktiv e. V. mit der Durchführung der betreuten Mittagspause, der Schulsozialarbeit und Nachmittagsgruppen für besonders förderwürdige Kinder.
- Gemeinderatsbeschluss vom 09.02.2012: Wegen Ablaufs der Vertragslaufzeit der alten Verträge Neuabschluss der Verträge bis zum Schuljahresende 2012/2013
- Auftragsvolumen: **Euro 361.014** (gemäß Auftrag zum Schuljahr 2011/2012)

Ganztagsgrundschule IGH

- Einrichtungserlass des Kultusministeriums am 25.04.2008:
Verteilung der Zuständigkeiten von Land (Hausaufgabenbetreuung, Fördermaßnahmen, erweiterte Bildungsangebote und Arbeitsgemeinschaften, Integrationsförderung) und Schulträger (Mittagessen, Freizeitbetreuung / freizeitpädagogische Angebote)
- Gemeinderatsbeschluss vom 05.02.2009:
Beauftragung von päd-aktiv e. V. mit der Durchführung der betreuten Mittagspause, Schulsozialarbeit und der sozialpädagogischen Gruppenarbeit und der Bildungs- und Betreuungsangebote
- Gemeinderatsbeschluss vom 09.02.2012:
Wegen Ablaufs der Vertragslaufzeit der alten Verträge Neuabschluss der Verträge bis zum Schuljahresende 2012/13
- Auftragsvolumen: **Euro 545.985,68** (gemäß Auftrag zum Schuljahr 2011/2012)

1.3. Weitere Entwicklungen

Entwicklungen auf Landesebene

Das Land wird sich zukünftig an den Kosten der Schulsozialarbeit beteiligen. Außerdem können sich im Rahmen der von der Landesregierung geplanten schulgesetzlichen Verankerung von Ganztagesesschulen Änderungen in der Zuweisung von Lehrerwochenstunden für diese Schulen ergeben. Dies könnte sich auf den Aufgabenumfang des Schulträgers und damit auf den Umfang der Beauftragung von Betreuungsleistungen auswirken.

Ferienbetreuung

Zukünftig soll für alle an der Grundschule betreuten Kinder auch ein modulares Ferienbetreuungsangebot bereitgestellt werden. Das Auftragsvolumen und die Rahmenbedingungen eines diesbezüglichen Vergabeverfahrens stehen derzeit noch nicht fest.

2. Marktentwicklung

Bei dem Angebot einer Kernzeitbetreuung Anfang der 90er Jahre war Heidelberg eine der ersten Kommunen landesweit. Einen Wettbewerb verschiedener Anbieter von Betreuungsleistungen gab es noch nicht. Durch die Verlässliche Grundschule und die daran anknüpfenden Entwicklungen auf kommunaler Ebene wurde auch eine Marktentwicklung in Gang gesetzt, die dazu geführt hat, dass verschiedene private Anbieter entsprechender Leistungen entstanden sind.

3. Information über die Rechtslage

Nach derzeit geltender Rechtslage unterliegen die Betreuungsleistungen an Heidelberger Grundschulen und Ganztagsgrundschulen der **grundsätzlichen Ausschreibungspflicht**.

Die gültige europäische Vergabekoordinierungsrichtlinie (2004/18/EG), die mit dem 2010 neu gefassten 4. Abschnitt des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in nationales Recht umgesetzt wurde, sieht eine grundsätzliche Ausschreibungspflicht bei Aufträgen über die Beschaffungen von Dienstleistungen vor, sofern gewisse Schwellenwerte überschritten sind (derzeit Euro 200.000,00).

Auch unterhalb der Schwellenwerte ist der Auftraggeber nicht völlig frei in der Wahl seines Vertragspartners, das Haushaltsrecht sieht ebenfalls vor, dass der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss.

Ausnahmen von diesem Grundsatz der Ausschreibungspflicht sind in der Vergangenheit immer wieder im sozialen Bereich diskutiert worden, im Jahr 2009 hat der Europäische Gerichtshof entsprechenden Überlegungen aber eine Absage erteilt. Damit bestätigte der Gerichtshof die Rechtsprechung deutscher Gerichte, die seit ca. 2007 wiederholt ausgeurteilt hatten, dass das Vergaberecht auch im sozialen Bereich Anwendung findet.

Beispiele:

- Oberlandesgericht Hamburg (Beschluss v. 07.12.2007) zur Schuldnerberatung
- Bundesgerichtshof (Beschluss v. 01.12.2008) zu Rettungsdienstleistungen
- Bundesgerichtshof (Beschluss v. 15.07.2008) zu Arzneimittelrabattverträgen

Auch die derzeit geltende Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), die auf die Beschaffung von Dienstleistungen Anwendung findet, enthält keine entsprechenden Privilegierungstatbestände mehr. Während in der Vorgängerfassung aus dem Jahre 2006 noch freihändige Vergaben an Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten und ähnlich Einrichtungen zugelassen waren, wurden diese Sonderfälle in der VOL-Neufassung 2009 bewusst gestrichen.

Die Nichtanwendung des Vergaberechts führt zu den oben genannten rechtlichen Risiken (Feststellung der Nichtigkeit der geschlossenen Verträge durch Vergabekammer, Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission, mögliche Schadensersatzansprüche übergangener Bieter). Die Anwendung des Vergaberechts fördert den Wettbewerb und dient letztlich auch der Korruptionsvermeidung.

4. Rahmenbedingungen für die Durchführung der Vergabeverfahren

Die Verwaltung empfiehlt die Durchführung der erforderlichen Vergabeverfahren über die Betreuungsleistungen im folgend dargestellten Umfang:

- Die Betreuungsleistungen an den Grundschulen sollen als Gesamtpaket (in einem Los) vergeben werden.
- Die Betreuungsleistungen an den Ganztagsgrundschulen sollen pro Ganztagsgrundschule vergeben werden (zwei Lose).

Im Einzelnen:

4.1. Betreuungsleistungen an Grundschulen: Gesamtvergabe

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sieht aus Gründen der Mittelstandsförderung einen grundsätzlichen Vorrang der Losvergabe vor. Vorliegend kommt eine Vergabe nach Teillosen in Betracht, indem eine Aufteilung nach Schulen erfolgt. Allerdings dürfen Lose zusammen an einen Vertragspartner vergeben werden (Gesamtvergabe), „wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern“. Hierbei ist der Begriff der technischen Gründe weit auszulegen und nicht auf ingenieurtechnische Gründe zu verengen.

Die Verwaltung ist der Ansicht, dass eine Gesamtvergabe notwendig ist, um ein einheitliches Qualitätsniveau und einen reibungslosen Ablauf der Durchführung der Betreuungsleistungen zu ermöglichen, sodass auf eine Losbildung zulässigerweise verzichtet werden kann.

Folgende Gründe sprechen für eine Gesamtvergabe:

- Gewährleistung einer vergleichbaren Betreuungsqualität
- Bündelung von Verwaltungs- und Personalaufwand
- wenige zentral verantwortliche Ansprechpartner
- wahrscheinlich geringere Overheadkosten bei nur einem Vertragspartner
- Betreuungsausfall kann durch großen Vertretungspool kompensiert werden
- bei Losvergabe könnte sich eine Fokussierung auf besonders begehrte Standorte ergeben, während kleine oder pädagogisch anspruchsvolle Standorte gegebenenfalls gar nicht vergeben werden könnten.

Da der geschätzte Auftragswert mit über 4 Millionen Euro deutlich über dem EU-Schwellenwert von Euro 200.000,00 liegt, wäre eigentlich ein europaweites Vergabeverfahren durchzuführen.

Allerdings handelt es sich bei den Betreuungsleistungen um eine nachrangige Dienstleistung nach Anhang II, Teil B, Kategorie 25 der Vergabekoordinierungsrichtlinie. Dieser Anhang betrifft Dienstleistungen, bei denen ein geringeres Potenzial für grenzüberschreitende Aufträge innerhalb der Europäischen Union gesehen wird. Die Vergabe entsprechender Dienstleistungsaufträge muss deshalb nicht europaweit vorab bekannt gemacht werden, es genügt eine nachträgliche Mitteilung an das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Es kann daher eine öffentliche Ausschreibung mit nationaler Publizität („deutschlandweit“) stattfinden.

4.2. Betreuungsleistungen an Ganztagsgrundschulen: getrennte Vergabe

Die Betreuungsleistungen sollen für jede Ganztagsgrundschule getrennt vergeben werden. Beide Ganztagsgrundschulen haben unterschiedliche Konzeptionen, die es nicht zwingend erforderlich machen, dass die Betreuungsangebote vom selben Träger erbracht werden.

Da der geschätzte Auftragswert pro Ganztagsgrundschule auch hier deutlich über dem EU Schwellenwert von Euro 200.000,00 liegt, wäre eigentlich ein europaweites Vergabeverfahren durchzuführen.

Wie oben ausgeführt, kann auch hier eine öffentliche Ausschreibung mit nationaler Publizität („deutschlandweit“) stattfinden.

4.3. Zeitrahmen

- Die Betreuungsleistungen an den Ganztagsgrundschulen sollen **ab Schuljahr 2013/2014** vergeben werden:
Die geschlossenen Verträge laufen zum Schuljahresende 2012/2013 aus.
- Die Betreuungsleistungen an den übrigen Grundschulen sollen **ab dem Schuljahr 2014/2015** vergeben werden:
Die mündlichen Verträge laufen noch. Die Vorbereitung des Verfahrens wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Aufgrund des Anmeldeverfahrens zum Schuljahr 2014/2015 muss das Vergabeverfahren bis spätestens Ende 2013 abgeschlossen sein.

5. Verfahrensbeteiligung von päd-aktiv e. V.

Der Verein päd-aktiv e.V. wurde über das Bestehen einer Ausschreibungspflicht umfassend informiert. Hierbei wurde nachdrücklich zum Ausdruck gebracht, dass eine Beteiligung an den vorgesehenen Ausschreibungen aufgrund der bisher positiven Erfahrung mit der Dienstleistungsqualität möglich und erwünscht ist.

gezeichnet

Dr. Eckart Würzner