

Beschlussvorlage



Kreis
Bergstraße

Vorlage Nr.: 17-1111
erstellt am: 20.11.2013

Abteilung: Jugendamt mit Jugendberufshilfe und Erziehungsberatungsstellen
Verfasser/in: Frau Ute Schneider-Jaksch
Aktenzeichen: L-2/3 S-J

Beschluss des Jugendhilfeausschusses am 9. Oktober 2013 zur Anwendung von Tariflöhnen auf Antrag an den JHA

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Status	Zuständigkeit
Kreisausschuss	25.11.2013	N	Vorbereitende Beschlussfassung
Ausschuss für Schule und Soziales	04.12.2013	Ö	Vorbereitende Beschlussfassung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	06.12.2013	Ö	Vorbereitende Beschlussfassung
Kreistag	16.12.2013	Ö	Abschließende Beschlussfassung

Beschlussvorschlag:

Der Kreisausschuss, der Ausschuss für Schule und Soziales, der Haupt-, Finanz- und Personalausschuss empfehlen dem Kreistag, über den mehrheitlich zustimmend gefassten Beschluss des Jugendhilfeausschusses am 9. Oktober 2013 mit dem Wortlaut:

'Der JHA beschließt, dass die seit Jahren anerkannten Tariflöhne der Träger inclusive einer betrieblichen Altersversorgung weiterhin als Bestandteil der Entgeltabrechnung zur Anwendung kommen. Die Verwaltung des Jugendamtes wird aufgefordert, dies bei Entgeltverhandlungen mit den Leistungserbringern der Jugendhilfe umzusetzen'

wie folgt zu beschließen:

"1. Aufgrund der durch den Hessischen Landkreistag für die hessischen Landkreise zum 31.12.2012 landesweit gekündigten Rahmenvereinbarung (§§ 78 a ff SGB VIII) wird das Jugendamt beauftragt, weiterhin die Maßstäbe anzulegen, die in den Neu-Verhandlungen für die zu vereinbarenden Entgelte als laufendes Geschäft der Verwaltung angelegt wurden/werden und die unter den gesetzlich in § 78 b Absatz 2 SGB VIII vorgeschriebenen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Sparsamkeit für den Abschluss von Vereinbarungen anzuwenden sind.

Dabei sind die Schutzschirmauflagen zu beachten und ausschließlich Pflichtleistungen anzuerkennen.

2. Die Vertretungskörperschaft des Kreises schließt sich der Rechtsauffassung der Kreisverwaltung, hier: Kreisjugendamt, an, die durch Bescheid des Regierungspräsidiums in Darmstadt vom 8.11.2013 inzwischen bestätigt wird. (Anlage 1)

3. Die Verwaltung des Jugendamtes wird beauftragt, den Gremien nach Abschluss der Einzelentgeltverhandlungen über die Ergebnisse zu berichten."

Erläuterung:

1. Ausgangslage

Mit der landesweiten Kündigung der Rahmenvereinbarung nach § 78 a ff SGB VIII für die hessischen Landkreise hat das Jugendamt gegenüber den Trägern der freien Jugendhilfe/ Anbietern, die stationäre und teilstationäre Leistungen erbringen und im Einzugsgebiet des Kreises Bergstraße ihren Verwaltungs-/Geschäftssitz haben, erklärt, dass der Kreis die jedes Jahr regelhaft durch die Jugendhilfekommission beschlossenen Erhöhungen der Entgelte für Personal- und Sachkosten nicht anwenden wird. Zugleich wurde allen Trägern Neu-Verhandlungen angeboten. Davon haben bisher zwei große Anbieter Gebrauch gemacht und das Jugendamt zu Einzelentgeltverhandlungen aufgefordert.

Eine der auffordernden Jugendhilfe-Einrichtungen ist tarifgebunden und die andere Einrichtung nicht. Während die Verhandlungen mit dem tarifgebundenen Träger reibungslos verlaufen, kommen die Vertragsverhandlungen mit der tarifungebundenen Einrichtung nicht zum Abschluss. Dies begründet sich in der Forderung der tarifungebundenen Einrichtung, dass die Jugendhilfe des Kreises Bergstraße sämtliche Bestandteile innerhalb der Personalaufwendungen wie in den Zeiten vor der Kündigung der Rahmenvereinbarung in die zu zahlenden Entgelte einrechnen soll.

Auf diesem Hintergrund ist der Antrag (Anlage 2) der Vertreter der freien Jugendhilfeträger an den Jugendhilfeausschuss (JHA) und die vorgenannte Beschlussfassung im JHA zu verstehen.

Nachdem die Verwaltung des Jugendamtes hierzu eine andere Rechtsauffassung vertritt, hat sie bisher den Beschluss des Jugendhilfeausschusses nicht umgesetzt. Dagegen wandte sich der Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses und schaltete die Rechtsaufsicht beim Regierungspräsidium in Darmstadt sowie die Oberste Rechtsaufsicht, das Innenministerium des Landes, ein.

Inzwischen haben die Rechtsaufsichtsbehörden die Eingabe des Vorsitzenden des JHA, mit Bescheid vom 8.11.2013 als unbegründet zurückgewiesen, weil sich „keine Anhaltspunkte für eine Rechtsverletzung des Kreises Bergstraße ergeben haben“. Die Rechtsaufsicht für den Kreis sieht keinen Grund, den Kreis Bergstraße wegen eines drohenden Rechtsverstößes beraten oder eingreifen zu müssen.

Damit ist das Kreisjugendamt in seiner Rechtsauffassung zu

- a) Beschlussrechten des JHA
 - b) Unterscheidung bei den Entgeltverhandlungen nach Tarifgebundenheit bzw. Nicht-Tarifgebundenheit
- bestätigt, die sich wie folgt darstellt.

2. Rechtsauffassung der Verwaltung des Jugendamtes

Zu a) Beschlussrechte des Jugendhilfeausschusses

Verfahrensrechte des JHA wurden nicht verletzt. Der Beschluss ist wirksam zustande gekommen. Unstreitig ist, ausweislich der Niederschrift zur JHA-Sitzung vom 09.10.2013, dass der JHA nicht in eigenen Rechten verletzt wurde, da Anhörungs- und Beteiligungsrechte gewahrt, Abstimmungsverfahren eingehalten und Mehrheiten berücksichtigt wurden.

Entsprechend § 8 Abs. 3 der Satzung für das Jugendamt des Kreises Bergstraße führt die Leiterin / der Leiter der Verwaltung des Jugendamtes Beschlüsse des JHA aus. Richtigerweise steht der Verwaltung des Jugendamtes zuvor ein Prüfungsrecht zu. Denn es kann sich keine Verpflichtung der Verwaltung des Jugendamtes ergeben, einen ggf. rechtswidrigen Beschluss ausführen zu müssen.

Gemäß § 70 Abs. 1 SGB VIII werden die Aufgaben des Jugendamtes als Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch den JHA und die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen (sog. Zweigliedrigkeit). Dabei nimmt die Verwaltung des Jugendamtes die Aufgaben der laufenden Verwaltung wahr (§ 70 Abs. 2 SGB VIII), wozu z.B. Entgeltverhandlungen gehören.

Der JHA hat eine ganz besondere Stellung in der Verwaltung. Er ist nicht in die übliche kommunalverfassungsrechtliche Struktur eingeordnet. Insbesondere gehört er als Teil des Jugendamtes (vgl. § 70 SGB VIII) zur Verwaltung der Gebietskörperschaft und nicht zum Kreistag, sondern steht diesem gegenüber (vgl. § 71 Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Nach dem SGB VIII hat er zwar ein sehr umfassendes Befassungsrecht.

Ein Beschlussrecht steht ihm in Angelegenheiten der Jugendhilfe nur im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereit gestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse gem. § 71 Abs. 3 S. 1 SGB VIII zu. D. h., dass der Jugendhilfeausschuss nur ein Beschlussrecht hat, das seine konkrete Gestaltung und Reichweite erst im Zusammenspiel mit dem Kommunalverfassungsrecht und der dort konstituierten Haushaltsgewalt, Beschlussgewalt und Satzungsgewalt der politischen Vertretungskörperschaft gewinnt.

Daher ist die Verwaltung des Jugendamtes gefordert, die Vertretungskörperschaft des Kreises im Rahmen des begonnenen demokratischen Entscheidungsprozesses über den Antrag / Beschluss des JHA abschließend entscheiden zu lassen.

Zu b) Unterscheidung bei den Entgeltverhandlungen nach Tarifgebundenheit bzw. Nicht-Tarifgebundenheit (s. auch Anlagen 3 und 4)

Die Ausgangsüberlegung im JHA-Beschluss ist bereits unzutreffend. Die „Tariflöhne der Träger inclusive einer betrieblichen Altersversorgung“ sind nicht im Sinne einer Selbstbindung der Verwaltung seit Jahren anerkannt, sondern sie wurden aufgrund gesetzlicher Vorgaben, nämlich der landesweit geltenden Rahmenvereinbarung nach § 78a ff. SGB VIII gezahlt.

Da diese Rahmenvereinbarung für die Landkreise gekündigt worden ist, besteht keine gesetzliche Grundlage mehr, weiterhin im gleichen Maße Entgelte zu zahlen und diese automatisch jährlich fortzuschreiben, so wie es die gekündigte Rahmenvereinbarung

vorsah. Stattdessen besteht jetzt bis zum Abschluss einer neuen Rahmenvereinbarung die Notwendigkeit, in Einzelvereinbarungen zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Jugendhilfe/Leistungserbringern die Leistungen und Entgelte individuell festzulegen.

Infolge Wegfalls der Rahmenvereinbarung hat sich also die Sach- und Rechtslage geändert. Diese Änderung zwingt dazu, sich vom Automatismus der Vergangenheit zu verabschieden.

Nach dem Wortlaut des Beschlusses des JHA soll die Verwaltung des Jugendamtes die Tariflöhne der Träger inklusive einer betrieblichen Altersversorgung bei den Entgeltberechnungen anwenden bzw. zugrunde legen.

Das stand nie zur Diskussion. Die Verwaltung des Jugendamtes hat stets betont, dass bei den tarifgebundenen Leistungserbringern die Tariflöhne inklusive tariflich verbindlicher betrieblicher Altersvorsorgebeiträge im Rahmen der Entgeltverhandlungen anerkannt werden. Das wird auch in Zukunft im Rahmen der Gesetze bei den Einzelverhandlungen mit den Leistungserbringern berücksichtigt werden.

Bei Nicht-Tarifgebundenheit des Einrichtungsträgers orientiert sich das Jugendamt bei seinen Entgeltverhandlungen grundsätzlich am TVöD und anerkennt die vom Leistungserbringer vorgenommenen Einstufungen der Mitarbeiter in der Regel in voller Höhe, z.B. für langjährige, dienst erfahrende Mitarbeiter. Es wird die Umrechnungstabelle (Sonderregelungen VKA § 56) zugrunde gelegt.

Bei den tarifungebundenen Trägern, die keine Tariflöhne zu zahlen haben, ist die durchgängige Zahlung von Zusatzbeiträgen der betrieblichen Altersvorsorge keine vorgegebene Pflichtleistung und wird somit freiwillig gezahlt. Freiwillig ist die Leistung deshalb, weil sie von den Trägern nicht aufgrund tariflicher Bindung an die Mitarbeiter geschuldet ist, sondern lediglich aufgrund einzelarbeitsvertraglicher Zusagen. Die arbeitsvertragliche Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses vollzieht sich allerdings ohne Beteiligung der Verwaltung des Jugendamtes ausschließlich im Innenverhältnis zwischen dem Träger und seinem Mitarbeiter. Es besteht somit kein Anspruch der tarifungebundenen freien Träger darauf, dass Löhne und betriebliche Altersvorsorgebeiträge in Tarifhöhe gezahlt und wie bei den tarifgebundenen Einrichtungen in die Entgelte übernommen werden.

Das ließe sich durch die tarifungebundenen Einrichtungen selbst ändern, indem der Träger der freien Jugendhilfe sich einer Tarifgemeinschaft anschließt und somit wie ausgeführt Tariflöhne inklusive betrieblicher Altersvorsorgebeiträge fordern kann.

Da bereits zwischen tarifgebundenen und tarifungebundenen Trägern unterschieden wird, ist auch eine Gleichbehandlung bei den Löhnen nicht geschuldet. Vielmehr treten nun Einzelvereinbarungen an die Stelle des zuvor vorhandenen Rahmens, was zu einer Differenzierung unter den Trägern führen kann. Die Tätigkeit eines freien Trägers der Jugendhilfe, mit dem die Verwaltung des Jugendamtes grundsätzlich partnerschaftlich im Sinne des § 74 SGB VIII zusammenarbeitet, ist zwar nicht direkt mit unternehmerischer Tätigkeit auf dem freien Markt vergleichbar. Denn es geht nicht um Gewinnerzielung, sondern um Kostendeckung. Aber auch ein freier Träger hat sich Marktmechanismen (z.B. Wettbewerb) zu stellen.

Nach geltendem Recht ist das Jugendamt gehalten, jede Leistung auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und jedes hierfür zu zahlende Entgelt aus Haushaltsgründen unter Sparsamkeitsgesichtspunkten zu überprüfen. Die Möglichkeiten hierzu wurden auch durch den Wegfall der Rahmenvereinbarung und die Notwendigkeit zur Verhandlung und zum Abschluss neuer Einzelvereinbarungen eröffnet.

Darüber hinaus sind im Haushalt keine ausreichenden Mittel vorhanden, die im Fall der uneingeschränkten Anerkennung der Zahlungsverpflichtung von Tariflöhnen inklusive betrieblicher Altersvorsorge an alle freien Träger bereit zu stellen wären, weil die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse, der landesweite Schutzschirm, unter den sich der Kreis begeben hat, sowie Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung und Transparenzgesichtspunkte den Kreis zwingen, seine Ausgaben im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten und Verpflichtungen zu begrenzen, soweit dies ohne Gefährdung des Schutzauftrags nach SGB VIII erfolgen kann.

Finanzielle Auswirkungen:

Wenn das Jugendamt in den Neuverhandlungen zu den Entgelten nach der abschließenden Entscheidung durch den Kreistag weiterhin bei seiner Positionierung bleiben kann, würden sich folgende Minderausgaben ergeben:

Für das Jahr 2013 ca. 164.000,00 €.

Für das Jahr 2014 ca. 168.000,00 €.

Die Budgets beziehen sich auf den Kreis Bergstraße und hängen daher von der tatsächlichen Belegung ab. Sollte diese steigen, würde sich auch der absolute Kostenbetrag erhöhen. Die Zahlen entsprechen dem Stand 2012 resp. 2013 und können sich für die Folgejahre abweichend darstellen. Die Aussagen für 2013 basieren auf einer Hochrechnung der vorliegenden Zahlungen (bis ca. September 2013).

Unter der (sehr engen) Annahme, dass sich die entscheidenden Faktoren wie Fall- und Belegungszahlen, Mitarbeiterstruktur der Einrichtungen, u.ä. annähernd so entwickeln wie in den Jahren 2012 und 2013, kann von einem ähnlichen Betrag im Jahr 2014 ausgegangen werden. Dieser müsste um die Inflationsrate erhöht werden, da sich die Kosten der Einrichtungen in eine ähnliche Richtung entwickeln dürften.

Für 2014 wurde mit Stand heute mit ca. 2 % gerechnet, so dass die Hochrechnung bei ca. 168.000,00 € weniger Ausgaben für das nächste Jahr liegt.

Anlagen: 4