

**34.\*** Eine den Preiswettbewerb unterbindende Tarifpflicht (§ 51 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG) ist ein besonders schwerwiegender Eingriff in die unternehmerische Preisgestaltungsfreiheit und im Taxigewerbe zum Schutz der Fahrgäste vor Übervorteilung nicht notwendig. Eine Liberalisierung der Beförderungsentgelte könnte den Wettbewerb im Taxiverkehr beleben und eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen ermöglichen. Die Monopolkommission empfiehlt zur Gewöhnung der Fahrgäste an die Liberalisierung, zunächst für einen Übergangszeitraum von drei Jahren Höchstpreise einzuführen, die von den Behörden festgesetzt und sich an den aktuellen Tarifen orientieren sollten. Nach Ablauf dieser Übergangsphase sollte im Funktaximarkt ein freier Preiswettbewerb gelten, da hier die Preistransparenz aufgrund guter Preisvergleichsmöglichkeiten besonders hoch ist. In den anderen Marktsegmenten sollte eine solche Preisfreigabe erfolgen, sofern eine hinreichende Markttransparenz gesichert ist.

**35.\*** Die Monopolkommission hat zudem das Wettbewerbsverhältnis zwischen dem Taxi- und dem Mietwagenverkehr betrachtet. Sie empfiehlt eine Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen sowie der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz des Mietwagenunternehmers eingehen muss (§ 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG). Zudem sollten die Umsatzsteuersätze des Taxi- und Mietwagenverkehrs harmonisiert werden. Weitere Anpassungen wären im Rahmen einer Liberalisierung des Taxiverkehrs geboten. Hier ergäben sich unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten, die letztlich von der konkreten Ausgestaltung der Liberalisierung des Taxiverkehrs abhängen würden.

**36.\*** Schließlich hat die Monopolkommission den Markt für Taxivermittlungen betrachtet. Sie begrüßt die positive Wettbewerbsentwicklung im Zuge des Eintritts alternativer Vermittlungsdienste, die Taxifahrten mittels Taxi-Apps vermitteln. Gleichzeitig teilt sie die Sichtweise der deutschen Justiz, dass die von einigen Taxizentralen angewandten Ausschließlichkeitsklauseln (Doppelfunk-Verbote) und Fremdwerbeverbote unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen darstellen.

### **Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe**

**37.\*** Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst neben der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege u.a. umfängliche Beratungsleistungen, Aufgaben des Kinder- und Jugendschutzes (z. B. durch die Inobhutnahme von Kindern bzw. Jugendlichen im Falle gewalttätiger Eltern), Leistungen der Jugendhilfe (z. B. durch Förderung von Jugendzentren) sowie die Erziehungs- und Familienhilfe, z. B. in Form betreuter Wohngruppen.

**38.\*** Bundesgesetzliche Grundlage der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ist das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), das in landesrechtlichen Ausführungsgesetzen konkretisiert wird. Daneben bestehen weitere Vorschriften; von besonderer Bedeutung sind insoweit etwa die Kindertagesstätten-Gesetze bzw. Kinderförderungs-Gesetze auf Landesebene.

Bei der Kinder- und Jugendhilfe wird zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege unterschieden, § 3 Abs. 2 SGB VIII. Zu den „freien“ Trägern zählen alle nicht-öffentlichen Institutionen, also bspw. Betriebskindergärten, Elterninitiativen sowie Einrichtungen der sogenannten Freien Träger der Wohlfahrtspflege wie der Arbeiterwohlfahrt, dem Paritätischen Gesamtverband, dem Deutschen Roten Kreuz, der Diakonie Deutschland, dem Deutschen Caritasverband sowie der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

**39.\*** Die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe haben nach §§ 3 Abs. 2 Satz 2, 79 Abs. 1, 2 SGB VIII die Gewährleistungsverantwortung für die gesetzlich vorgesehenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dabei wird zwischen örtlichen und überörtlichen öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe unterschieden. Die Zuweisung dieser Funktionen erfolgt durch Landesrecht; typischerweise sind die Kommunen i. w. S., also Landkreise, kreisfreie sowie teilweise kreisangehörige Städte und Gemeinden als örtliche sowie das Land als überörtlicher öffentlicher Träger zuständig. § 4 Abs. 2 SGB VIII sieht ein spezielles Subsidiaritätsprinzip vor, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe von eigenen Maß-

nahmen absehen sollen, soweit anerkannte Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe die Aufgaben übernehmen können. Seit 1990 ist der Anteil der öffentlichen Träger bezogen auf Einrichtungen, Betreuungsplätze und beschäftigte Personen rückläufig, was auch die effektive Ausübung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten stärkt, § 5 SGB VIII. Wettbewerb ist insoweit explizit im SGB VIII angelegt.

**40.\*** Die Leistungsabwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt weitgehend im Rahmen des „jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses“ zwischen Leistungsberechtigtem, Leistungsverpflichtetem und Leistungserbringer. Dieses Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand, den übrigen Sachleistungsträgern (Sozialversicherungen) und der Freien Wohlfahrtspflege zeichnet sich durch ein enges Kooperations- und Austauschgeflecht aus, das im Einzelnen wettbewerblichen Bedenken begegnen kann.

**41.\*** Die Besonderheiten sozialer Dienstleistungen (so handelt es sich im Wesentlichen um Vertrauensgüter) erfordern besondere Marktordnungen. Die Überwindung von Informationsnachteilen für die Nachfrager gelingt neben regulatorischen Lösungen wie bspw. fachlichen und räumlichen Voraussetzungen für den Betrieb einer Einrichtung (§ 45 SGB VIII) überdies mit Marktlösungen wie (freiwilligen) Qualifikationsnachweisen der Leistungserbringer, Reputation und Transparenz. So erscheint dringend wünschenswert, die Transparenz hinsichtlich wirtschaftlich relevanter, disaggregierter Daten (z. B. konkrete Fördersummen der öffentlichen Hand) in der Kinder- und Jugendhilfe zu erhöhen.

**42.\*** Bei den Dienstleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe gibt es eine Reihe positiver Externalitäten, d. h. die Gesellschaft als Ganze profitiert von einer bestimmten Maßnahme. Auch für den Ausbau der Tagesbetreuungsmöglichkeiten für Kinder in Deutschland waren nicht zuletzt derartige Gründe ausschlaggebend. So hat sich inzwischen die Einschätzung etabliert, dass die institutionalisierte Kinderbetreuung eine wichtige Rolle für die Integration, Sozialisation und Bildungsgrundlage von Kindern spielt. Zudem können Eltern am Erwerbsleben teilnehmen oder vermeiden, aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen; dies kommt auch den Unternehmen zugute, welche mitunter zusätzlich mit (defizitären) Betriebskindergärten ihr Personal an das Unternehmen zu binden versuchen.

**43.\*** Neben den Grundfreiheiten sind besonders Kartell-, Beihilfe- und Wettbewerbsrecht im Bereich der sozialen Dienstleistungen von Bedeutung. Auch wenn die Durchsetzung des Kartellrechts durch die deutschen und europäischen Wettbewerbsbehörden in diesem Bereich bisher nur wenig ausgeprägt ist, weist die Monopolkommission betroffene Marktteilnehmer auf die Möglichkeit der privatinitiativen Durchsetzung hin.

**44.\*** Das deutsche und europäische Kartellrecht sowie das europäische Beihilferecht sind je nach Konstellation, Sachbereich und genauer Ausgestaltung der einzelnen Beziehungen auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe anwendbar. Ausgeschlossen ist dies lediglich, wenn nicht wirtschaftliche Tätigkeiten betroffen sind, insbesondere, sofern die Leistungen als Teil des Bildungssystems staatlich in der Erbringung ihrer Leistungen determiniert werden. Soweit die Leistungsträger jedoch frei sind, ihr Angebot nach Umfang und Qualität im Wettbewerb auszugestalten, liegt i. d. R. eine unternehmerische, dem Kartell- und Beihilferecht unterworfenen Tätigkeit vor.

**45.\*** Ob das Vergaberecht auf die Kinder- und Jugendhilfe Anwendung findet, ist noch nicht vollständig geklärt. Entscheidend kommt es dabei immer auf die genaue Ausgestaltung des Leistungsverhältnisses an. Dabei verkennt die Monopolkommission nicht die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Vergaberechts durch die Kommunen. Der Aufbau auf Verfahrens- und Dokumentmustern, Best-Practices etc. sowie auf institutionenübergreifenden Erfahrungen und Lerneffekten kann jedoch diese Transaktionskosten erheblich minimieren. Vielversprechend erscheint in diesem Kontext die Umstellung auf die e-Vergabe nach dem

neuen Richtlinienpaket, da elektronische Informations- und Kommunikationsmittel die Bekanntmachung von Aufträgen vereinfachen und Effizienz und Transparenz der Vergabeverfahren steigern können.

Aktuell unterliegt das europäische Vergaberecht einer Reformierung. Die Monopolkommission begrüßt das neue europäische Vergaberichtlinienpaket, da es bisherigen Bedenken gegen die Anwendung des Vergaberechts auf die Kinder- und Jugendhilfe in Form eines neuen „Sozialvergaberechts“ Rechnung trägt. Über die in den neuen Vergaberichtlinien vorgesehene und dringend erforderliche Vereinfachung von Vergaben hinaus müssen die Möglichkeiten zum zentralen Aufbau von Verfahrenswissen und zur Erleichterung Institutionen übergreifenden Erfahrungsaustauschs ausgeschöpft werden. Zentral erscheint der Monopolkommission weiter, die Potenziale einer Steigerung der Transparenz auch im sozialen Bereich zu nutzen. Nicht zuletzt die durch die neuen Vergaberichtlinien vorgeschriebene e-Vergabe und darauf aufbauende öffentliche und verwaltungsinterne Plattformen bieten hier vielfältige Anknüpfungspunkte. Es ist zu erwarten, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Zukunft und insbesondere unter Geltung des zu schaffenden Sozialvergaberechts verstärkt ausgeschrieben werden. So werden etwa ab 2016 auch Dienstleistungskonzessionen als vergaberechtlich relevant eingestuft.

**46.\*** Bis zur Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in Form einzelfallbezogener Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen erfolgte die Finanzierung freier Träger weitgehend über die Zuwendungsfinanzierung. Aus der Praxis berichten Marktteilnehmer, dass die Umsetzung der Entgeltreform auf halbem Wege stecken geblieben sei. Kosten- und Qualitätsaspekte seien eher nachrangig, vielmehr würden Akteure kommunaler Körperschaften auf „pauschalisiertes Vertrauen und den Gerüchtemarkt vor Ort“ als auf objektiv nachvollziehbare Inhalte aus Leistungsvereinbarungen setzen. Die Monopolkommission ermutigt die Kommunen, die Umsetzung der Entgeltreform weiter voranzutreiben. Dabei verkennt die Monopolkommission nicht die besonderen Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Qualität von Leistungen. Nach Auffassung der Monopolkommission scheint insoweit für Kommunen ein Überblick über Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Form landes- sowie möglicherweise bundesweiter Datenbanken hilfreich, um hieraus für die Zukunft Bewertungsregeln und -kriterien ableiten zu können, die Kostentransparenz zu verbessern und Anbieter so besser vergleichen zu können. In diesem Kontext erachtet die Monopolkommission auch die Möglichkeit einer Leistungsbewertung durch Eltern und Kinder sowie standardisierte Leistungsüberprüfungen als hilfreich für eine Leistungs- und Qualitätsmessung.

**47.\*** In Anbetracht steigender Ausgaben für den Ausbau von Kindertageseinrichtungen und begrenzter finanzieller Ressourcen öffentlicher Haushalte stellt sich die Frage nach einer bedarfsgerechten und effizienten Bereitstellung von Betreuungsangeboten. Gutscheinsysteme zur Vergabe von Betreuungsplätzen, wie sie bereits teilweise in Städten wie Hamburg und Berlin erfolgreich eingesetzt werden, können als Alternative zur herkömmlichen Objektförderung ein effizientes Instrument einer zielgenauen Bildungs- und Sozialpolitik dienen. Sie stärken das elterliche Wunsch- und Wahlrecht und erlauben es ihnen, mehr Einfluss auf die quantitative und qualitative Ausgestaltung des Betreuungsangebotes zu nehmen. Gleichzeitig wird der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern gestärkt, wenn diese mehr als in einem System mit Objektförderung, ihr Angebot an den Wünschen der Eltern ausrichten müssen und staatliche Förderungen nicht den Einrichtungsträgern, sondern direkt den Eltern zuteilwerden. Dabei dürften die positiven Effekte eines Gutscheinsystems umso größer ausfallen, je höher das bestehende Angebot an Betreuungsplätzen ist. Bislang ist allerdings unklar, ob ähnliche Erfolge wie in Hamburg auch in eher unterversorgten ländlichen Gebieten möglich sind.

**48.\*** Das jahrzehntelange partnerschaftliche Zusammenwirken öffentlicher Stellen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege machte und macht es auch heute noch Dritten häufig schwer, Dienstleistungen auf dem Markt der Kinder- und Jugendhilfe anzubieten. Das SGB VIII von 1990 hat zu einer zumindest partiellen

Aufwertung privater Träger, die nicht in den sechs Spitzenverbänden organisiert sind, geführt. Dennoch existieren noch immer zahlreiche Privilegien, die i. d. R. eng mit dem Status der Gemeinnützigkeit der Leistungserbringer verbunden sind.

**49.\*** Im Gegensatz zu privat-wirtschaftlichen Anbietern profitieren gemeinnützige Organisationen von einer Vielzahl von Steuerprivilegien, wie etwa der Befreiung von der Körperschaftsteuer, dem Spendenprivileg und dem Übungsleiterprivileg. Die Monopolkommission steht einer solchen Privilegierung einzelner, als gemeinnützig anerkannter Einrichtungen grundsätzlich kritisch gegenüber. Ökonomisch betrachtet kann eine steuerliche Subventionierung etwa im Bereich der Mildtätigkeit gerechtfertigt sein, wenn eine Leistung von privaten Anbietern nicht oder in geringerem Maße bereitgestellt würde, als dies gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Zu einer solchen Unterversorgung kann es kommen, wenn der Nutzen, den bestimmte Güter oder Leistungen für Dritte haben, bei der Bereitstellung nicht ausreichend berücksichtigt (internalisiert) wird. Bei vielen entgeltlichen Angeboten in der Kinder- und Jugendhilfe, für deren Inanspruchnahme regelmäßig ein Rechtsanspruch besteht, ist jedoch davon auszugehen, dass eine steuerliche Förderung im Sinne der Gemeinnützigkeit nicht nur nicht notwendig, sondern in vielfacher Hinsicht als problematisch zu bewerten ist. Dies gilt umso mehr, wenn es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

**50.\*** Die Monopolkommission kritisiert, dass auf Länderebene z. T. die Förderung von Kindertageseinrichtungen privat-wirtschaftliche Anbieter ausschließt. Aus Sicht der Monopolkommission sind notwendige Fördermaßnahmen, besonders mit Blick auf den massiven erforderlichen Ausbaubedarf an Kindertageseinrichtungen, unabhängig von der Trägerschaft zu gewähren. Eine vielfältige Trägerlandschaft ist nach § 3 Abs. 1 SGB VIII gesetzlich vorgesehen und hat den Vorteil, dass verschiedenen Bedürfnissen schneller und differenzierter begegnet werden kann und dass die gestiegene Konkurrenz zwischen den Anbietern die Chancen dafür erhöht, dass sich innovative Ideen und neue fachliche Arbeitskonzepte und Organisationsformen entwickeln.

**51.\*** Der Jugendhilfeausschuss hat als zentrales Steuergremium des Jugendamtes einen hohen Stellenwert. Er hat Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse, § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII. Im Jugendhilfeausschuss verfügen neben den öffentlichen die anerkannten freien Träger über ein wesentliches Mitspracherecht hinsichtlich der Jugendhilfeplanung, der finanziellen Ausstattung und der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen. Die Monopolkommission sieht einen Interessenkonflikt und eine Minderung der Entscheidungsqualität, wenn Vertreter der anerkannten freien Jugendhilfe an Entscheidungen beteiligt sind, von denen sie mitunter in erheblichem Maße selbst tangiert werden. Die Monopolkommission fordert daher, ein Stimmrecht ausschließlich dem öffentlichen Wohl verpflichteten politisch legitimierten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bzw. von der Vertretungskörperschaft gewählten Personen einzuräumen, die in der Jugendhilfe erfahren sind. Andere Akteure sollten eine Beratungsfunktion innehaben und auf diese Weise ihre Erfahrungen und Vorschläge einbringen.

### **Datenzugang der Monopolkommission**

**52.\*** Ein Problem, das die Arbeitsfähigkeit der Monopolkommission anhaltend beeinträchtigt, resultiert aus der Weigerung des Bundeskartellamtes, der Monopolkommission im Rahmen ihres Akteneinsichtsrechts gemäß § 46 Abs. 2a GWB umfassenden Zugang zu den beim Amt vorliegenden Daten, z. B. zu Kosten, Preisen und Absatzmengen, zu gewähren. Das Amt führt mit den Daten empirische Analysen durch und bezieht die Ergebnisse bei seinen Überlegungen zu Kartellrechtsverfahren sowie bei Sektoruntersuchungen ein.

**53.\*** Die Bestimmung des § 46 Abs. 2a GWB räumt der Monopolkommission die Befugnis ein, Einsicht in die von der Kartellbehörde geführten Akten einschließlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und