

Trägerschaften von Kinder- und Jugendheimen: Ein PPP-Projekt, das der Staat nicht mehr will?

Prof. Dr. iur. Isabelle Häner

9. Juni 2010

Übersicht

- Historische Ausgangslage
- Rechtliche Grundlagen
- Zwischenfazit
- PPP – Was ist das?
- PPP – Modell: Ein Beispiel
- PPP – Modell: Übertragung auf Kinder- und Jugendheime
- Und das ideale Modell?

Historische Ausgangslage

- Zucht- und Armenhaus (Mittelalter)
- Waisenhaus (nach französischer Revolution/Regeneration)
- Kinderheime (Neuzeit)
- Sozialpädagogische Einrichtungen etc. (2010)

Rechtliche Grundlagen

Zuständigkeit Bund - Kantone

- Schulwesen = Kantone (Art. 62 BV)
- Art. 317 ZBG:
Die Kantone sichern durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe
- Jugendstrafvollzug (Jugendstrafgesetz, 20. Juni 2003, Art. 15 ff.)

Rechtliche Grundlagen

Menschenrechte – staatliche Schutzpflichten und Aufgaben

- *UNO-Kinderrechtskonvention (ratifiziert 24. Februar 1997)*
Art. 20 (1) Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, hat Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates.
(2) Die Vertragsstaaten stellen nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher.

Rechtliche Grundlagen

- *Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)*

Art. 11 BV (konkretisiert in Art. 41 BV): Schutz der Kinder und Jugendlichen

Art. 19 BV: Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht

Als Auftrag an Bund und Kantone: Rücksichtnahme auf Förderungs- und Schutzbedürfnisse bei der Erfüllung der Staatsaufgaben (Art. 67 BV)

Rechtliche Grundlagen

- *Kantonsverfassungen*

z.B. Art. 14 KV Neuchâtel: Anspruch auf Schutz und Betreuung der Kinder, Anspruch auf unentgeltlichen und ausreichenden Schulunterricht

z.B. Art. 19 und Art. 112 KV Zürich

Art. 112: Kanton und Gemeinden fördern in Zusammenarbeit mit Privaten ... b) den Schutz der Kinder und Jugendlichen und ihre Integration in die Gesellschaft

Rechtliche Grundlagen

Jugendheimgesetze

- Staatliche Schul- und Jugendheime
 - Private Schul- und Jugendheime
 - Anerkennung mittels Verfügung = Staat handelt gegenüber Privaten hoheitlich
- Beispiel ZH: Gemeinden/Städte können Schul- und Jugendheime führen, aber es bestehen anerkannte private Institutionen
- Finanzielle Benachteiligung der Gemeinden

Rechtliche Grundlagen

Jugendheimgesetze

- Grundlage für die Staatsbeiträge (Subventionen)
 - Für Betrieb
 - Für Investitionen
- Anerkennung = Voraussetzung für Subvention
- Verfügung oder verwaltungsrechtlicher Vertrag
- Inhalt des Subventionsverhältnisses: Staat steuert Quantität und Qualität des Angebotes

Zwischenfazit

- Gesetze setzen Zusammenarbeit Staat + Privat stillschweigend voraus
- Private erfüllen eine Aufgabe, die der Staat übernehmen müsste
- Verantwortung (auch die zivilrechtliche) bleibt bei den privaten Organisationen
- Abhängigkeit der Heime von staatlicher Anerkennung und Subventionen; Regelungen sind kantonal
- Hoheitliches Handeln des Staates

PPP „Public Private Partnership“ – Was ist das?

- **Eine moderne Idee**
- **PPP (im weiten Sinne)**
 - Private realisieren, finanzieren und betreiben eine Institution, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient

PPP „Public Private Partnership“ – Was ist das?

- **Wesenselemente von PPP:**
- Staat – Privat sind gleichberechtigte Partner
 - Betrachtung und Vertrag über die Nutzungsdauer (z.B. Gebäude)
 - Projektfinanzierung über den Lebenszyklus
 - Gezielte Risikoallokation und -bewertung
 - Periodisches Leistungsentgelt
 - Abgeltung von Investitionen und Betriebskosten

PPP – Modell: Ein Beispiel

- Vertragsmodell
 - Häufig als Konzessionsmodell
 - Staat überträgt Aufgabe an Projektgesellschaft mittels Vertrag:
 - Bau und Betrieb
 - Betrieb: Service Level Agreement (Leistungsvereinbarung)
 - Vereinbarung über Staatsbeiträge
- Projektgesellschaft
 - Sucht Eigenkapitalgeber und Darlehensgeber (=Sponsoren)
 - Schliesst Verträge mit Bauunternehmen
 - Und Betreiber

PPP – Modell: Ein Beispiel

- Vertragsmodell
 - Bauunternehmen und Betreiber
 - Schliessen Vertrag über Schnittstellen
 - Banken schliessen Verträge mit
 - Projektgesellschaft (Finanzierungsvertrag)
 - Bauunternehmen
 - Sponsoren (Rangrücktritt)
 - Kanton/Gemeinden

PPP-Modell: Übertragung auf Kinder- und Jugendheime

- **Keine Planung auf der „grünen Wiese“!**
- **Mögliche Elemente aus PPP:**
 - Vermehrter Einsatz von Verträgen: Leistungsvereinbarungen statt Verfügungen und Reglemente
 - Lebenszyklusansatz wählen → "Change-Management" wichtig
 - Zweckmässigere Risikoverteilung: Fachlichkeit muss im Vordergrund stehen

Und das ideale Modell?

- Keine zwingende Übernahme von PPP-Modellen
- Aber:
 - Kinder- und Jugendheime sollen von den Privaten geführt werden
 - Finanzierung soll beim Staat bleiben
 - Qualitätskontrolle durch Staat (öffentliches Interesse)
 - Keine Vermischung zwischen Aufsicht und operativer Führung der Heime
 - Steuerung soll mittels einer Leistungsvereinbarung erfolgen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Isabelle Häner

Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin
Bratschi Wiederkehr & Buob
Bahnhofstrasse 106
Postfach 1130
8021 Zürich
Telefon +41 58 258 11 00
isabelle.haener@bratschi-law.ch