

jugendsozialarbeit aktuell

Nummer 145 / Juni 2016

Neue Richtlinien für die Vergabe
von Arbeitsmarktdienstleistungen

**Liebe Leserin,
lieber Leser,**

Christian Hampel

im November vergangenen Jahres hatte ich selber die Möglichkeit, die Anliegen der Jugendsozialarbeit im Zusammenhang mit der Vergaberechtsänderung mit Wirtschaftspolitikern im Deutschen Bundestag zu diskutieren. Aus Sicht der Wirtschaftspolitik ist der Bereich der sozialen Dienstleistungen nur ein ganz kleiner Bereich im Gesamtbereich des Vergaberechts. Diese „Arbeitsmarkt-Dienstleistungen“ bilden jedoch den größten Teil des Handlungsfeldes der Jugendberufshilfe. Und die Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit wird seitens der Träger schon seit Längerem kritisiert. Nun hat also der deutsche Gesetzgeber pünktlich seine Hausaufgaben erfüllt, die ihm das EU-Parlament aufgegeben hatte.

Es ist fast genau ein Jahr her, dass uns Ulrike Hestermann (Internationaler Bund - IB), im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit federführend mit dem Thema „Vergabe“ be-
traut, in *jugendsozialarbeit aktuell* über die EU-Richtlinie zur Vergaberechtsmodernisierung und die möglichen Veränderungen für junge Menschen informiert hat. Ihr damaliges Fazit: „Der „große Wurf“ also ist mit realistischem Blick nicht zu erwarten.“ Ein sehr realistischer Blick, wie sich in dieser Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell* zeigt.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.




Stefan Ewers
Geschäftsführer

Ausgangspunkt für die aktuelle und seit 2004 größte Umgestaltung des Vergaberechts in Deutschland war die Richtlinie 2014/24/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 26.2.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe. Mit dieser und weiteren Verordnungen sollten das europäische Vergaberecht vereinfacht, mehr Rechtssicherheit geschaffen und die Anforderungen sozialer Dienstleistungen bei der Ausschreibung berücksichtigt werden. In Deutschland wurde das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung (VgV) geändert und ergänzt. Dabei wurden auch besondere Regelungen für die Vergabe von sozialen Dienstleistungen geschaffen, zu denen auch die Arbeitsmarktdienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit gehören.

Bisher gab es häufig Schwierigkeiten und Probleme mit den zentralen Ausschreibungen der Bundesagentur, die oft den regionalen Gegebenheiten und individuellen Bedürfnissen der teilnehmenden jungen Menschen nicht gerecht wurden. Erschwerend hinzu kamen kurze Vertragslaufzeiten und die Tatsache, dass immer noch der Preis vor der Qualität der Maßnahme den Ausschlag für die Vergabe gab. Die Bundesagentur für Arbeit antwortete auf diese Kritik meist, dass europäische Vorgaben keinen Spielraum für andere Vorgehensweisen ließen. Jetzt wurden die Vergaberichtlinien in Deutschland durch EU-Vorgaben geändert. Wie wird sich das auswirken?

EU-Vorgaben

Die europäische Vergaberechtsmodernisierung zielt darauf ab, die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen entsprechend



den aktuellen Bedürfnissen des Binnenmarktes weiterzuentwickeln und stärker zu vereinheitlichen. Gleichzeitig erhalten die Mitgliedsstaaten auch neue Handlungsspielräume. Künftig können die Mitgliedsstaaten auch strategische Ziele verfolgen, etwa durch die Einbeziehung von sozialen, umweltbezogenen und/oder innovativen Aspekten. Außerdem gehört zu den Grundsätzen der Auftragsvergabe (Akt. 18 der Richtlinie), geeignete Maßnahmen zu treffen, dass arbeitsrechtliche Vorschriften und Tarifverträge eingehalten werden. Elektronische Kommunikationsmittel (E-Vergabe) können das Verfahren vereinfachen und die Transparenz steigern. Schließlich soll für die Vergabe von sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen ein vereinfachtes Verfahren eingeführt werden.

Umsetzung in Deutschland

Die Bundesregierung hatte im Januar 2015 Eckpunkte für die Umsetzung der EU-Vorgaben zur Vergabereform formuliert. Sie wollte – allgemein – ein einfaches, flexibles und anwenderfreundliches Verfahren schaffen, arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen beachten (insbesondere Tariftreue und Mindestlohn), die Vergabe von sozialen Dienstleistungen erleichtern und die elektronische Kommunikation für das Vergabeverfahren nutzen. Konkret sollte eine neue Struktur des Vergaberechts geschaffen werden, die Änderungen im 4. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorsah und Einzelheiten in der Vergabeverordnung regelte, in die die bisherigen Vergabe- und Vertragsordnungen für Liefer- und Dienstleistungen (VOL) und für freiberufliche Leistungen (VOF) aufgehen. Für die Erbringung von Bauleistungen sollte die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) bestehen bleiben. Diese neuen Regelungen sollten nur oberhalb des neuen Schwellenwertes von 750.000 Euro gelten. Anschließend sollte der Anpassungsbedarf für Verfahren unterhalb des neuen Schwellenwertes geprüft werden.

Das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts wurde am 17.2.2016 beschlossen und am 23.2.2016 im Bundesgesetzblatt verkündet; die Verordnung zur Modernisierung der Vergabe wurde nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat am 14.4.2016 im Bundesgesetzblatt verkündet. Damit konnte die Neuordnung der Vergabe, wie vorgesehen, am 18.4.2016 in Kraft treten.

Wesentliche Neuerungen für die Jugendsozialarbeit

Bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit wird häufig der Preis stärker gewichtet als die Qua-

lität der Maßnahme; außerdem werden die besonderen Merkmale dieser Maßnahmen bei der Bewertung nicht ausreichend beachtet (u.a. ist das Ergebnis immateriell, die Leistungserstellung erfolgt unter Mitwirkung der Teilnehmer/innen, auf deren Auswahl der Bewerber keinen Einfluss hat). Deshalb sollen die neuen Regeln zur Vergabe daraufhin untersucht werden, ob hier deutliche Veränderungen für das Verfahren vorgesehen werden.

Bereits in den Grundsätzen der Vergabe findet sich die Formulierung: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“ (§ 97 Abs. 3 GWB) Der Zuschlag soll auf das im Preis-Leistungs-Verhältnis wirtschaftlichste Angebot erteilt werden. „Zu dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden.“ (§ 127 Abs. 1 GWB) Bei der Vergabe von sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen, zu denen auch die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit gehören, können die Auftraggeber verschiedene Verfahren anwenden, zu denen auch das „Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb“ oder der „wettbewerbliche Dialog“ gehören (§ 130 GWB).

§ 130 GWB: Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen

(1) Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne des Anhangs XIV der Richtlinie 2014/24/EU stehen öffentlichen Auftraggebern das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, der wettbewerbliche Dialog und die Innovationspartnerschaft nach ihrer Wahl zur Verfügung. Ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb steht nur zur Verfügung, soweit dies aufgrund dieses Gesetzes gestattet ist.

(2) Abweichend von § 132 Absatz 3 ist die Änderung eines öffentlichen Auftrags über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne des Anhangs XIV der Richtlinie 2014/24/EU ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn der Wert der Änderung nicht mehr als 20 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes beträgt.

In der Vergabeverordnung werden zunächst genauere Hinweise auf die Wahl der Verfahrensart gegeben (§§ 14 ff. VgV), später die Kriterien für einen Zuschlag genauer beschrieben. Dazu gehören auch die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals (§ 58 Abs. 2 VgV). Mit der Neuordnung der Vergabe von sozialen Dienst-

leistungen befasst sich Abschnitt 3 (§§ 64 ff. VgV). Hier sollen außer der schon genannten Qualifikation und Erfahrung des Personals folgende Qualitätsmerkmale bei der Bewertung bereits erbrachter Leistungen berücksichtigt werden:

- Eingliederungsquoten
- Abbruchquoten
- Erreichte Bildungsabschlüsse
- Beurteilung der Vertragsausführung durch den öffentlichen Auftraggeber anhand transparenter und nichtdiskriminierender Verfahren. (vgl. § 65 Abs. 5 VgV)

§ 64 VgV: Vergabe von Aufträgen für soziale und andere besondere Dienstleistungen

Öffentliche Aufträge über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne des § 130 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen werden nach den Bestimmungen dieser Verordnung und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Dienstleistung nach Maßgabe dieses Abschnittes vergeben.

§ 65 VgV: Ergänzende Verfahrensregelungen

(1) Neben dem offenen und nicht offenen Verfahren stehen dem öffentlichen Auftraggeber abweichend von § 14 Absatz 3 auch das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, der wettbewerbliche Dialog und die Innovationspartnerschaft nach seiner Wahl zur Verfügung. Ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb steht nur zur Verfügung, soweit dies nach § 14 Absatz 4 gestattet ist.

(2) Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf abweichend von § 21 Absatz 6 höchstens sechs Jahre betragen, es sei denn, es liegt ein im Gegenstand der Rahmenvereinbarung begründeter Sonderfall vor.

(3)

Anmerkungen aus Sicht der Jugendsozialarbeit

Träger der Jugendsozialarbeit und ihre Zusammenschlüsse auf Landes- und Bundesebene haben schon vielfach auf Probleme und Schwierigkeiten mit dem zentralen Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit hingewiesen. Seit die Regionalen Einkaufszentren der BA bundesweit einheitlich Maßnahmen ausschreiben, können viele den örtlichen Gegebenheiten und den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmer/innen nicht mehr gerecht werden. Mehr der Preis als die Qualität der Maßnahme bestimmt, wer den Zuschlag erhält. Es ist ein Preiskampf entstanden, bei dem auch oft zweifelhafte Billiganbieter den Zuschlag bekommen. Ein Großteil der Maßnahmekosten entfällt auf das Personal. Damit sind Träger, die z.B. kirchliche Tarifverträge anwenden, nicht mehr konkurrenzfähig. Der rela-

tiv kurze Durchführungszeitraum berufsfördernder Maßnahmen trägt mit dazu bei, dass keine Kontinuität in die Arbeit gebracht werden kann und eine Maßnahme- und Personalentwicklung kaum möglich ist. Die von der Bundesagentur vorgegebenen Vermittlungsquoten sind so hoch, dass sie mit den in den Maßnahmen gegebenen Konditionen nicht erreicht werden können. Abbruch- und Vermittlungsquoten, die vor einigen Jahren als Qualitätsmerkmale in die Bewertungskriterien aufgenommen wurden, sind aber nur bedingt aussagekräftig, weil der Träger der Maßnahme keinen Einfluss auf die Auswahl der Teilnehmer/innen und auch keinen direkten Einfluss auf Vermittlung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in seiner Region hat. Zudem geben die Abbruchquoten kein zuverlässiges Bild, da gerade am Beginn einer Maßnahme (Probezeit) oft junge Menschen ausscheiden, weil es sich nicht um die für sie passende Maßnahme handelt. Außerdem fehlt eine Kategorie „positiver Abbruch“, etwa wenn ein junger Mensch aus der Maßnahme heraus in Ausbildung oder Arbeit geht. Auch dauerhafte Krankheit oder Mutterschutz wird als Abbruch gezählt.

Weil in der von der EU angestoßenen Vergabereform die bessere Beachtung und Wertung von Qualität ein wichtiger Aspekt war, hat sich in Deutschland ein bereit aufgestelltes „Bündnis für Qualität“ gebildet. Ihm gehören viele bundesweit tätige Organisationen und Gewerkschaften an, die alle das Bemühen um eine bessere Beurteilung der Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen eint: die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Arbeit, die BAG Berufsbildungswerke, BAG Evangelische Jugendsozialarbeit, BAG Freie Wohlfahrtspflege, der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung – Bildungsverband (BBB), der Evangelische Fachverband für Arbeit und soziale Integration (EFAS), der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, der Verband deutscher Privatschulverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und ver.di. Sie alle haben sich auf verschiedenen Wegen für eine verbesserte Berücksichtigung von Qualitätskriterien eingesetzt, die sich in Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität einteilen lassen. Vor allem in der Durchführung einer Maßnahme, im Prozess, zeigt sich konkret die Qualität, und hier muss sie beobachtet und bewertet werden. Bei der Angebotsabgabe wird lediglich die Qualität, die man anbieten möchte, beschrieben.

Außerdem setzen sich die Mitglieder des Qualitätsbündnisses für die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften ein. Die Bundesagentur für Arbeit ist seit einiger Zeit in regelmä-

ßigem Austausch mit diesem Bündnis und sucht u.a. nach operationalisierbaren Qualitätskriterien und Möglichkeiten der objektiven Beurteilung. Diese Frage muss geklärt werden, weil die neue Vergabeverordnung vorgibt, dass als ein Kriterium für die Beurteilung der Qualität bereits erbrachter Leistungen auch die Beurteilung der Vertragsausführung anhand transparenter und nichtdiskriminierender Methoden sein soll.

Was noch geklärt werden muss

Der neue § 130 GWB bietet künftig verschiedene Ausschreibungsformen für soziale Dienstleistungen an, zu denen auch das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und der wettbewerbliche Dialog gehören. Die Zukunft muss zeigen, ob diese Verfahren von der Bundesagentur für Arbeit auch angewendet werden. Nur damit kann das Problem mit den bundeszentralen und einheitlichen Ausschreibungen, die den regionalen Gegebenheiten und individuellen Bedarfen der Teilnehmer/innen nicht gerecht werden können, gelöst werden. Bei der Anwendung dialogischer Verfahren kann die fachliche Qualifikation der Leistungserbringer in die Leistungsbeschreibung einfließen; außerdem kann auf diesem Wege auch eine Weiterentwicklung der vorhandenen Angebote stattfinden.

Die Vergabeverordnung legt fest, dass künftig außer den schon bisher beachteten Abbruch- und Eingliederungsquoten auch erreichte Bildungsabschlüsse und vor allem die „Beurteilung der Vertragsdurchführung durch den öffentlichen Auftraggeber anhand transparenter und nichtdiskriminierender Methoden“ in die Qualitätsbeurteilung einfließen sollen. Dies wird sicher eine Aufgabe des Prüfdienstes für Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) der Bundesagentur sein, der aber bisher bei weitem nicht alle Maßnahmen bzw. Träger prüft. Außerdem muss das schon lange angekündigte „Lieferantenmanagement“ – endlich – fertiggestellt und angewendet werden.

Offen ist, ob nach den neuen Vergaberegeln eine bisher mögliche „freihändige Vergabe“ weiter durchgeführt werden kann, wenn es sich für die Bundesagentur um eine „vorteilhafte Gelegenheit“ (§ 3 Abs. 5 VOL/A) handelt, weil ein Kofinanzier einen Teil der Kosten übernimmt. Die betrifft z.B. die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen mit produktionsorientiertem Ansatz (BVB-Pro).

Die Bundesagentur für Arbeit hatte Anfang des Jahres angekündigt, die Einhaltung des seit 2013 geltenden Mindestlohnes für pädagogisches Personal in der Aus- und Weiterbildung nach SGB II und SGB III als Ausschreibungskriterium grundsätzlich zugrunde zu legen und sie

nicht nur für Träger vorzuschreiben, die überwiegend Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen durchführen. Später ist sie leider hiervon wieder abgewichen, weil sie die vorgesehenen Regelungen „rechtlichen Einwänden ausgesetzt“ sah (Pressemeldung der BA vom 22.3.2016). Hier ist eine rechtliche Klarstellung notwendig, damit künftig pädagogisches Personal in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr unterhalb des Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildungsbranche bezahlt werden kann.

Mit der Neuordnung der Vergabe ist der Schwellenwert zur Anwendung der Richtlinien auf 750.000 Euro angehoben worden. Darunter gilt wie bisher die VOL/A bzw. die Bundeshaushaltsordnung. Es muss dafür gesorgt werden, dass unterhalb des neuen Schwellenwertes für die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen dieselben Richtlinien wie oberhalb gelten.

Literatur:

Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz) vom 17.2.2016; Bundesgesetzblatt Jg. 2016 Teil I Nr. 8 vom 23.2.2016 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Hauptvorstand et al.: Vorschläge zu Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen. Frankfurt/M., November 2015

Ulrike Hestermann: Neue EU-Richtlinie – Vergaberechtsmodernisierung. Was wird sich für die Förderung von Jugendlichen ändern? In: „jugendsozialarbeit aktuell“ Nr. 135, Köln, Juli 2015

Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung) vom 12.4.2016; Bundesgesetzblatt Jg. 2016 Teil I Nr. 16 vom 14.4.2016

Christian Hampel, Dipl.-Pädagoge, ist Referent für die Bereiche Jugendberufshilfe und berufsbezogener internationaler Jugend- und Fachkräfteaustausch bei der Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit NRW.

IMPRESSUM

jugendsozialarbeit aktuell
c/o LAG KJS NRW
Ebertplatz 1
50668 Köln
E-MAIL: aktuell@jugendsozialarbeit.info
WEB: www.jugendsozialarbeit.info

jugendsozialarbeit aktuell (Print) ISSN 1864-1911
jugendsozialarbeit aktuell (Internet) ISSN 1864-192X

VERANTWORTLICH: Stefan Ewers
REDAKTION: Franziska Schulz
DRUCK/VERSAND: SDK Systemdruck Köln