

# jugendsozialarbeit aktuell

**N**ummer 135 / Juli 2015

Liebe Leserin,  
lieber Leser,

bei der Terminierung von Veranstaltungen müssen wir nicht nur Ferienzeiten oder mögliche Brückentage berücksichtigen. Immer häufiger werden wir darum gebeten, Veranstaltungen auch nicht in die „Ausschreibungszeit“ zu legen: Träger und leitende Mitarbeitende sind in dieser Zeit fast ausschließlich mit dem Verfassen von Konzepten, dem Erstellen von Kalkulationen und der Berechnung eines Angebotspreises befasst. Oft entscheidet dann schließlich dieser Preis, ob der Träger mit der entsprechenden Dienstleistung beauftragt wird. Qualitative Aspekte spielen bei der Vergabe oftmals eher eine untergeordnete Rolle. Viele Maßnahmen bei katholischen Trägern, die über jahrzehntelange Erfahrung in der Jugendberufshilfe verfügen, sind in den letzten Jahren diesem Wettbewerb zum Opfer gefallen, andere haben sich aufgrund der Ausschreibungs- und Vergabep Praxis bewusst aus diesem Handlungsfeld zurückgezogen.

Mit der Neuordnung der EU-Vergaberichtlinien im Frühjahr 2014 sollen unter anderem das Vergabeverfahren vereinfacht, mehr Gestaltungsspielräume für die Vergabe geschaffen und die Bewertung der Qualität stärker betont werden. Der Bundespolitik bleibt weniger als ein Jahr, um die EU-Vorgaben zur Modernisierung des Vergaberechts in deutsches Recht umzusetzen.

Mit dem aktuellen Stand der Entwicklungen setzt sich in dieser Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell* Ulrike Hestermann auseinander.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!



Stefan Ewers  
Geschäftsführer

## **N**euere EU-Richtlinie - Vergaberechtsmodernisierung Was wird sich für die Förderung von Jugendlichen ändern?

*Ulrike Hestermann*

Die Kritik an der Vergabep raxis von Arbeitsmarktdienstleistungen (AMD L) für Jugendliche hat sich im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit seit 2011 im Kontext der Diskussion um eine Reform der Übergangsgestaltung im Sinne Kohärenter Förderung manifestiert. Dabei wurden die Rahmenbedingungen bzw. die Formen der Beauftragung von Förderangeboten in den Blick genommen, weil diese einer abgestimmten Förderung im Wege stehen, die sich am Förderbedarf der Jugendlichen ausrichtet.

Welche Auswirkungen die zentrale Vergabe hat, zeigt sich eindrücklich und mit negativen Folgen in der Berufseinstiegsbegleitung: Ein kontinuierlich auf mehrere Jahre ausgelegtes Instrument leidet unter den Auswirkungen von häufigem Wechsel der Träger und Lohndumping. Seit dem Sommer 2012 positionierte sich der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erstmals grundsätzlich zur derzeit in Deutschland praktizierten Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen und ihren Auswirkungen.

### **„Von den jungen Menschen ausgehen! Die Vergabe verändern, damit die Qualität den Ausschlag gibt“**

lautete die Überschrift eines Positionspapiers des Kooperationsverbundes, das u. a. fordert: „Ein neues, dezentrales Vergabeverfahren muss zukünftig sicherstellen, dass tatsächlich ein fairer Wettbewerb um die Qualität von pädagogischen Förderangeboten entstehen kann und nicht letztendlich der niedrigste Preis entscheidet. So müssen die Erfahrung und Kompetenz der Träger wie die angemessene Beteiligung der Jugendlichen und die regionale Netzwerkerfahrung stärker in den Anforderungen berücksichtigt werden.“<sup>1</sup> Dies bedeutet konkret:

- Regionale Strukturen müssen bei der Beauftragung berücksichtigt werden.
- Die Kontinuität der pädagogischen Prozesse muss sichergestellt sein.

- Es sollen Netzwerke im Rahmen einer regionalen Förderstruktur anstatt Einzelmaßnahmen gefördert werden.
- Für eine angemessene Bezahlung der Fachkräfte muss Sorge getragen werden.
- Die Vergabe muss zu angemessenen Preisen erfolgen.
- Innovation muss gefördert und Konzepte fortlaufend weiter entwickelt werden (können).
- Die Partizipation von jungen Menschen muss ermöglicht werden.
- Die Kriterien für Qualität müssen festgelegt und transparent gemacht werden.
- Die Qualität der Arbeit des Trägers und das Votum der regionalen Akteure werden bei der Angebotsbewertung berücksichtigt.

Immer wieder in der Diskussion vorgebrachte Argumentation der BA, die Vorgaben des EU-Rechts ließen keine andere Wahl zu, hat 2013 den Anlass gegeben, die Vergabepaxis im europäischen Ausland in einer Expertise anhand ausgewählter Beispiele in Dänemark, England und Österreich zu untersuchen.

#### **„Vergabe“ geht auch anders!**

Diese bei der Uni Duisburg-Essen beauftragte Expertise zur Vergabepaxis in anderen europäischen Ländern (Dänemark, England, Österreich) verdeutlichte im Jahr 2013, was die Träger der Jugendsozialarbeit schon zuvor behauptet hatten: Das EU-Recht lässt durchaus andere Praktiken als die von der BA genutzten zu. In der politischen Diskussion dieser Ergebnisse wurde auch deutlich, dass die einzelnen Ministerien und Institutionen durchaus unterschiedlicher Meinung sind und die Vorgaben verschieden interpretieren. Das zeigt sich ebenfalls in der aktuell stattfindenden Debatte zur Umsetzung der Vergaberechtsmodernisierung.

#### **Auf dem Weg zur Umsetzung der EU-Richtlinie**

Schon vor Inkrafttreten der neuen EU-Richtlinie 2014/24/EU im April 2014 führte im Oktober 2013 eine neue (7.) Verordnung zur Vergabe (VgV) Qualitätskriterien wie den „Erfolg und die Qualität erbrachter Leistungen“ in die Vergabe einzelner AMDL-Maßnahmen ein, operationalisiert als Vermittlungs- und Abbruchquote. Dabei werden lediglich originäre AMDL-Maßnahmen bei der Beurteilung berücksichtigt, nicht aber anders finanzierte Maßnahmen eines Trägers.

#### **Die neue EU-Richtlinie**

Bis zum April 2016 muss die Bundesrepublik Deutschland die neue EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe in deutsches Recht umsetzen. In der Richtlinie werden erstmals die Besonderheiten sozialer Dienstleistungen anerkannt. Bei der Beurteilung personenbezogener

sozialer Dienstleistungen können nun z. B. die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen herangezogen werden. Explizit können bei der Erteilung des Zuschlags auch andere Kriterien als die Höhe des Preises und die Qualität der Angebotskonzeption gelten. Die neue EU-Vergaberichtlinie ist mit einem Gestaltungsauftrag für die Nationalstaaten verbunden, von dem auch Jugendliche im Übergang Schule – Beruf profitieren könn(t)en.

#### **Was beinhaltet die EU-Vergaberichtlinie genau?**

Ziel der EU-RL 2014/24/EU ist es, eine Vereinfachung sowie mehr Rechtssicherheit im Vergaberecht zu erreichen und dabei besonders die Anforderungen sozialer Dienstleistungen bei den Ausschreibungen zu berücksichtigen (in Erwägungsgründen und Artikel 74 ff.). Dabei soll die Relevanz sozial-, arbeits- und umweltrechtlicher Vorgaben hervorgehoben werden. Die neue Richtlinie zeigt, dass sich auf EU-Ebene die Einsicht durchgesetzt hat, dass gerade für die sozialen Dienstleistungen ein modifiziertes Verfahren geschaffen werden muss, weil die bisherigen engen Regeln sich dafür als vollkommen ungeeignet erwiesen haben.

Relevante Änderungen für die Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Umsetzung der EU-Richtlinie im Einzelnen:

- Durch das Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ können Auftraggeber Qualitäts-, Umwelt- oder Sozialaspekte sowie die Innovation eines Angebots stärker berücksichtigen, ohne den Preis außer Acht zu lassen. Außerdem kann vorgesehen werden, dass Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen (Artikel 67).
- Unterkostenangebote, deren Preise ungewöhnlich niedrig sind und die der Bieter nicht überzeugend begründen kann, werden ausgeschlossen (Artikel 69).
- Erhöhter Schwellenwert von Euro 750.000 €. Das Verfahren für Vergaben unterhalb des Schwellenwerts regeln die Mitgliedsstaaten.
- Die strikte Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien wird bei „persönlichen“ Dienstleistungen aufgegeben.
- Organisation, Qualifikation und Erfahrung des einzusetzenden Personals dürfen als Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann (siehe oben Änderung der VgV). Eignungsbezogene Zuschlagskriterien sollen höchstens 25 Prozent ausmachen, was nicht bedeutet, dass die übrigen 75 Prozent der Wertung auf den Preis entfallen müssen.
- E-Vergabe (Elektronische Vergabe) wird mit Artikel 22 verpflichtend.

Im nationalen Reglement schlägt sich die Umsetzung der Richtlinie im GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), einer neuen Vergabeverordnung, den Verfahrensvorgaben der Bundesagentur für Arbeit und bei der Ausgestaltung der einzelnen Vergabeverfahren nieder.

Im Prozess der Übertragung auf die nationale Ebene lautet der Konsens bzw. gelten als Eckpunkte der Vergaberechtsmodernisierung, dass

- die EU-Richtlinie vollständig umgesetzt werden soll,
- das Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen erleichtert werden soll sowie
- das Vergaberecht so umstrukturiert werden soll, dass Einzelheiten des Vergabeverfahrens für Liefer- und Dienstleistungen nicht mehr in VOL/A, sondern in der Vergabeverordnung geregelt werden.

#### **Zeitplan der Umsetzung**

- *Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015*
- *Überarbeiteter Referentenentwurf des BMWi, Juni 2015 in der Ressortabstimmung*
- *Gesetzgebung Bundestag und Bundesrat, Herbst 2015*
- *Kabinettsbeschluss zu den Verordnungen, Herbst 2015*
- *Bundesrat-Zustimmung, Winter 2015/2016*
- *Inkrafttreten der Umsetzung am 18. April 2016*

#### **Ein breites Bündnis stellt eine neue Qualität der Zusammenarbeit dar**

Nachdem jahrelang kein gemeinsames Agieren der Träger und Trägerverbände in Sicht war, ist es im Diskussionsprozess um die nun anstehende Vergaberechtsreform erstmals gelungen, ein breites Bündnis zu schmieden. Einen wesentlichen Beitrag dazu leistete eine Veranstaltung der GEW mit der BAG EJSa am 16. Oktober 2014, in deren Folge sich verschiedene Organisationen zusammenschlossen, um sich seither gemeinsam für eine neue Vergabepaxis stark zu machen: BAG Arbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke (BAG BBW), Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAG FW), Bundesverband der Träger beruflicher Bildung – Bildungsverband (BBB), DGB, Evangelischer Fachverband für Arbeit und Soziale Integration (EFAS), GEW, Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit und ver.di. Das Bündnis hat sich in der Folge auf gemeinsam getragene Forderungen verständigt und diese in den Diskurs um die Vergaberechtsreform mit den beteiligten Ministerien (BMW, BMAS) und der BA eingebracht:

1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten sollen zur Organisation von sozialen Dienstleistungen genutzt werden.

2. Artikel 18 soll als Garant für die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Normen herangezogen werden.

3. Prozess- und Strukturqualität muss als alternative, qualitätsbezogene Zuschlagskriterien in GWB zusätzlich zur Ergebnisqualität verankert werden.

4. Die Refinanzierung der Gestehungskosten muss durch transparent gebildete Preiskorridore sichergestellt werden.

5. Die Zuschlagsentscheidung soll nur als Ergebnis einer Relation von Preis zu Leistung erfolgen. Dabei soll die fachliche Qualität durch stärkere Einbeziehung der Bieter in die Leistungsbeschreibung abgesichert werden.

6. Die Verfahrensart soll nach pflichtgemäß ausübendem Ermessen der Auftraggeber gewählt werden können, allerdings mit der Sicherheit, dass diese willkürfrei erfolgt.

7. Das neue Vergaberecht muss auch unterhalb des Schwellenwertes gelten.

Dem Bündnis/Zusammenschluss ist es gelungen, die Sicht und die Erfahrungen der von den Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen Betroffenen – Anbieter, Teilnehmende und Beschäftigte(n) – in die Diskussion um die Reform einzubringen.

#### **Aktueller Stand der Diskussion**

Für die Träger bedeutsam wird die Ebene der Verordnung, auf der die konkrete Verfahrensweise festgelegt wird. Die Reformempfehlungen der BA<sup>2</sup> sehen u. a. vor, Erfolg und Qualität bisher erbrachter Leistungen wie bereits praktiziert als Zuschlagskriterium zu nutzen. Zudem sollen die freihändige Vergabe bei Kofinanzierungen und adäquate Regelungen unabhängig vom EU-Schwellenwert möglich sein. Weiter sind längere Rahmenverträge vorgesehen. Längere Beauftragungszeiträume wurden bisher nur singulär geschaffen – etwa 2014 bei der Berufseinstiegsbegleitung (BerEb) mit fünf bzw. sieben Jahren.

Die Diskussion um die Qualitätskriterien ist in vollem Gange. Die bisher angenommene Bewertung der Qualität mit 20 bzw. 25 Prozent der Gesamtbewertung der Ausschreibungen ist aus Sicht der BA nicht zwingend: Äußerungen auf dem Trägertreffen Anfang Juli zufolge kann sich die BA auch einen Anteil an der Bewertung von 50 Prozent vorstellen und setzt sich im Rahmen der Vergaberechtsreform dafür ein, dass dieser höhere Gewichtsanteil zukünftig rechtlich zulässig ist.

Für das Bündnis lässt die GEW eine Expertise erstellen, in der Vorschläge zu sinnvollen Qualitätskriterien erarbeitet werden sollen.

Qualitätsbezogene Kriterien müssen objektiv messbar und für die Bieter gestaltbar sein, d. h. sich etwa auf Prozess- und Strukturqualität be-

ziehen. Die bisher geltenden Kriterien „Vermittlungs- und Abbruchquote“ erfüllen diese Bedingungen nicht. Dort gehen zu viele Faktoren ein, die nicht ausschließlich von der Leistung des Bieters abhängen. Bisher sind in die Diskussion eingebracht worden<sup>3</sup> als

• **Beispiele für Strukturqualität:**

besondere Standortfaktoren, eine besondere Ausdifferenzierung des Leistungsangebotes, die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals

• **Beispiele für Prozessqualität:**

die Organisation des Ausbildungsablaufes (z. B. Systematik, Curriculum); die Vernetzung der Anbieter in Strukturen des örtlichen und regionalen Arbeitsmarktes; das pädagogische und arbeitsmarktpolitische Gesamtkonzept (das im Rahmen einer Vernetzung flexible Gestaltung des Förderprozesses ermöglicht)

• **Beispiele für Ergebnisqualität:**

Prüfungserfolge, Wissens-, Fertigungs- und Kompetenzzuwachs der Teilnehmenden; die Anwendbarkeit des gelernten Wissens; die Anerkennung und Anrechenbarkeit der erlangten Qualifikation (anstelle bloßer Teilnahmebestätigung) sowie die Nachhaltigkeit der vermittelten Qualifikationen

**Resümee**

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie in bundesdeutsches Recht sind verschiedene Verbesserungen in der Vergabepaxis möglich geworden. Erstmals können nun bestimmte – soziale, ökologische, tarifliche – Standards bei der Beauftragung vorausgesetzt werden. Allerdings ist weiterhin noch offen, wie diese letztlich im Gesetz festgeschrieben sein werden. Die grundlegenden Probleme, die mit der zentralen Vergabe verbunden sind, werden damit jedoch nicht gelöst. So sind wir weit davon entfernt, lokale und regionale Bedarfe auch regional und lokal zu decken. „Aus dem Bedürfnis nach einer gerichts-festen Verfahrensgestaltung heraus haben die Auftraggeber die Arbeitsmarktdienstleistungen immer weiter standardisiert. Obwohl Leistungen örtlich ausgeschrieben werden, kommen für einen vorgegebenen Katalog von Maßnahmen deutschlandweit einheitliche Vergabeunterlagen zum Einsatz; ungeachtet der regionalen Unterschiede sind die Auftraggeber von Aachen bis Dresden, von Flensburg bis Garmisch gehalten, identische Leistungsbeschreibungen und Bewertungsmaßstäbe zu verwenden. Dies geht sowohl an den Bedarfen der Zielgruppen als auch an den Zielsetzungen der Leistungen vorbei, Menschen mit individuellen Hilfen ins Arbeitsleben einzugliedern.“<sup>4</sup> Einkauf und Ver-

gabe gehören in eine Hand, um den konkreten Bedarfen vor Ort gerecht zu werden und flexibel darauf zu reagieren. Das würde erfordern, den zentralen Einkauf von AMDL zu dezentralisieren. Damit verbunden könnten Spielräume für Veränderungen entstehen, die in der Konzeption laufender Maßnahmen nötig sein können. Bisher ist es so, dass das einmal eingereichte Konzept in allen Details für den gesamten Beauftragungszeitraum gilt. Anpassungen, die währenddessen sinnvoll und erforderlich sein können (z. B. weil die Bedarfe der Zielgruppe sich verändern), sind dann auch weiter nicht zulässig.

Der „große Wurf“ also ist mit realistischem Blick nicht zu erwarten. Gleichwohl ist es gut und richtig, für weitestgehende Verbesserungen zu streiten. Der Blick auf die eingangs zitierten Anforderungen, die an eine Beauftragungspraxis im Vergabeverfahren zu stellen sind, zeigt, dass viele Punkte offen bleiben werden. Damit die Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass eine abgestimmte, bedarfsgemäße Unterstützung von Jugendlichen realisiert werden kann, bleibt noch einiges zu tun.

**Quellennachweis**

- <sup>1</sup> Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit September 2013 [http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/KV\\_Positionspapier\\_Vergabe\\_veraendern\\_Qualitaet\\_foerdern\\_20092013.docx-1.pdf](http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/KV_Positionspapier_Vergabe_veraendern_Qualitaet_foerdern_20092013.docx-1.pdf); Zugriff am 22.7.2015
- <sup>2</sup> Präsentation Bundesagentur für Arbeit Veranstaltung Bildungsverband und Kolping, Berlin 16. Juni 2015
- <sup>3</sup> Präsentation des Bündnisses BAG Arbeit, BAG BBW, BAG FW, BBB, DGB, EFAS, GEW, Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit und ver.di, Stand 18.3.2015
- <sup>4</sup> Positionspapier BAG Arbeit, BBB, DGB, GEW, verdi 1.10.2014 <http://www.gew.de/weiterbildung/vergabe/> Zugriff am 22.7.2015

*Ulrike Hestermann, Referentin in der Zentrale des Internationalen Bundes; Arbeitsfelder Übergang Schule – Beruf, abH, Assistierte Ausbildung, BvB, Berufsorientierung; im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit u. a. federführend verantwortlich für das Thema „Vergabe“*

---

**IMPRESSUM**

jugendsozialarbeit aktuell  
c/o LAG KJS NRW  
Ebertplatz 1  
50668 Köln  
E-MAIL: [aktuell@jugendsozialarbeit.info](mailto:aktuell@jugendsozialarbeit.info)  
WEB: [www.jugendsozialarbeit.info](http://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