

jugendsozialarbeit aktuell

Nummer 160 / Dezember 2017

Qualität bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen

Liebe Leserin,
lieber Leser,

Christian Hampel

Jörg Dräger und Ralph Müller-Eiselt berichten in Ihrem Buch „Die digitale Bildungsrevolution“ von der Situation einer jungen Programmiererin, die ihrem wütenden Chef gegenüber rechtfertigen musste, warum sie einen teuer entwickelten Programcode frei zugänglich ins Internet gestellt hatte, der nun auch für die Konkurrenz verfügbar war. Die Programmiererin sah das anders: „Was glauben Sie denn, wie wir hier unsere Aufgaben lösen? Würden andere nicht ihren Programmiercode ins Netz stellen und mit uns teilen, wären wir in unseren Projekten aufgeschmissen. Das ist ein Geben und Nehmen.“

Wäre ein solches Geben und Nehmen auch für die Maßnahmen der Jugendberufshilfe denkbar? „Um die Berufsvorbereitung und andere Maßnahmen ständig zu verbessern, würden wir gern unsere Konzepte mit anderen teilen. Aber die derzeitige Vergabepaxis verhindert eine solche Form der Zusammenarbeit“ – so lautete ein Fazit der Teilnehmer unserer Fachkonferenz „Jugend+Bildung“.

Die damit verbundene Qualitätsdebatte geht derzeit anscheinend in die richtige Richtung: Mit neu zu bewertenden Kriterien verliert der Preis mehr und mehr seine Vorrangstellung bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen.

Was sich aktuell im Vergaberecht verändert, darüber informiert Christian Hampel in dieser Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell*.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.



Stefan Ewers
Geschäftsführer

„Bei der Entscheidung über den Zuschlag einer Auftragsmaßnahme ist darauf zu achten, daß die in der Ausschreibung zu nennenden Qualitätsanforderungen einer Maßnahme erfüllt sein müssen, bevor der Preis bei der Vergabe zu berücksichtigen ist.“ Dieser Satz beschreibt die zwei wesentlichen Kriterien, die bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen beachtet werden müssen und die seit der Einführung des Ausschreibungsverfahrens nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) immer wieder zur Diskussion geführt haben. Mit dem Dienstblatt-Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit 66/87 vom 8.7.1987 ist das Ausschreibungsverfahren zunächst für die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der BA eingeführt worden; hieraus stammt auch das oben genannte Zitat (S. 3). Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen¹ und weitere Maßnahmen folgten. Seitdem hat es mehrere Änderungen bei den Gesetzen und Verordnungen zur Vergabe gegeben, mal durch deutsche, mal durch europäische Vorgaben zu einer Vergaberechtsänderung. Die Einführung von speziellen Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen (§ 130 GWB), zu denen auch die Arbeitsmarktdienstleistungen der BA gehören, die Einführung neuer Qualitätskriterien (§ 65 VgV), das Träger- und Lieferantenmanagement, die neue Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabe-Mindestlohn lassen es angezeigt erscheinen, die Neuregelungen näher zu beschreiben. Frühere Veränderungen bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen sind schon in dieser Schriftenreihe beschrieben worden.²



Mehr Qualität in die Vergabe

Mehrmals haben sich in den vergangenen Jahren Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen und ihre Zusammenschlüsse auf Bundesebene zu Wort gemeldet und sich für geeignetere Formen der Qualitätsbeurteilung und für die Suche nach Alternativen zur Ausschreibung nach VOL/A eingesetzt. Bereits im Jahr 2004 hatte sich Henning Schierholz in einem Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung (BBB) für ein eigenes Ausschreibungsverfahren für „Dienstleistungen am Menschen“ und die Einführung eines Präqualifikationssystems mit der Formulierung von Mindeststandards eingesetzt, „die eben gerade nicht von jedem beliebigen Unternehmen zu erfüllen sind“.³ Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit forderte in einem Positionspapier im Jahr 2013 ein neues, dezentrales Vergabeverfahren, damit tatsächlich ein fairer Wettbewerb um die Qualität von pädagogischen Förderangeboten entstehen kann und nicht letztlich der niedrigste Preis entscheidet.⁴ Die BAG Katholische Jugendsozialarbeit stellte in einer schriftlichen Stellungnahme im vergangenen Jahr zu den Auswirkungen der Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit fest: „Die Fachkräfte arbeiten bei schlechter Bezahlung und mit ungewisser Perspektive und wechseln, wenn irgend möglich, in andere Arbeitsfelder. (...) Dies hat fatale Folgen für die Qualität der Arbeit, die darüber entscheidet, ob die Begleitung und Förderung für den jungen Menschen positiv verläuft.“⁵ Im Zuge einer von der Europäischen Union im Jahre 2014 vorgegebenen Umgestaltung des Vergaberechts (Richtlinie 2014/24/EG) formierte sich in Deutschland ein breit aufgestelltes „Bündnis für Qualität in der Vergabe“. Ihm gehören viele bundesweite Zusammenschlüsse von Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen an wie der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, die BAG Freie Wohlfahrtspflege, die bag arbeit, BAG Berufsbildungswerke, BAG Evangelische Jugendsozialarbeit, der Evangelische Erziehungsverband und der Evangelische Fachverband für Arbeit und soziale Integration (EFAS), der BBB, der Deutsche Verein, der Verband Deutscher Privatschulverbände, außerdem verschiedene Gewerkschaften (DGB, GEW und ver.di). In Fachveranstaltungen, durch Gespräche in Politik und Verwaltung sowie durch eine Expertise von Stefan Sell von der Hochschule Koblenz zu „Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen“⁶ konnte wesentlich Einfluss genommen werden auf die Formulierung und Qualitätskriterien und ihre Bewertung bei der Vergabe. Von besonderem Interesse in dieser Expertise ist ein Vergleich

mit der Vergabe durch den Arbeitsmarktservice (AMS) in Österreich. „Die Gewichtung von Qualitätskriterien liegt in Österreich zwischen 50 und 70 Prozent und hat demnach eine höhere Bedeutung als der Preis. So wird hier u.a. nach Planungsqualität, Durchführungsqualität sowie nach den Erfolgskriterien Arbeitsmarkterfolg, Maßnahmeerfolg, Zufriedenheits- und Teilnehmererfolg sowie Praxiserfolg unterschieden.“⁷

Neuordnung der Vergabe

Durch das am 18.4.2016 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts und die Vergaberechtsmodernisierungsverordnung (12.4.2016) sind umfangreiche Änderungen bei der Ausschreibung und Durchführung von Arbeitsmarktdienstleistungen in Kraft getreten. Sie orientieren sich an den von der EU vorgegebenen strategischen Zielen, die u.a. vorsehen, dass bei der Vergabe auch soziale, umweltbezogene und/oder innovative Aspekte einbezogen werden können. Außerdem sollen geeignete Maßnahmen getroffen werden, dass arbeitsrechtliche Vorschriften und Tarifverträge eingehalten werden. Wesentlich für Träger der Jugendberufshilfe ist die Regelung in § 130 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), mit der ein besonderes Ausschreibungsverfahren für öffentliche Aufträge über soziale und andere besondere Dienstleistungen eingeführt worden ist. Die Vergabeverordnung (VgV) gibt ergänzende Verfahrensregelungen hierzu. Neben der Qualifikation und Erfahrung des Personals können nach § 65 VgV folgende Qualitätsmerkmale bei der Bewertung bereits erbrachter Leistungen berücksichtigt werden:

- Eingliederungsquoten,
- Abbruchquoten,
- erreichte Bildungsabschlüsse und
- die Beurteilung der Vertragsausführung durch den öffentlichen Auftraggeber anhand transparenter und nichtdiskriminierender Verfahren.

Neu sind auch die für Arbeitsmarktdienstleistungen zur Verfügung stehenden Vergabeverfahren: das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, der wettbewerbliche Dialog und die Innovationspartnerschaft. Diese und weitere Änderungen gelten allerdings erst ab einem neu festgesetzten Schwellenwert von 750.000 Euro. Darunter sollte zunächst weiter die VOL/A angewendet werden, bis neue Regelungen für den Unterschwellenbereich erlassen sind.

Im Februar 2017 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die „Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte“ (UVgO) im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Sie enthält ähnliche Regelungen, wie sie auch schon oberhalb des neuen Schwellenwertes gelten, z.B. die Wahl der Verfahrensart (§ 8 UVgO) oder die „Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen“ (§ 49 UVgO). Diese Verordnung tritt nicht automatisch in Kraft; sie muss noch durch allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung und auf Länderebene durch entsprechende landesrechtliche Regelungen in Kraft gesetzt werden. Durch eine Änderung in der Bundeshaushaltsordnung (§ 55 BHO) ist die Unterschwellenvergabeordnung inzwischen auf der Bundesebene und damit auch für Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit in Kraft getreten. Auf der Länderebene hat bisher lediglich Hamburg die UVgO durch ein Landesvergabegesetz in Kraft gesetzt.

Vergaberechtliche Bewertung von Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL)

Die Bundesagentur für Arbeit informierte im Oktober 2017 in Nürnberg die Verbände und Zusammenschlüsse der Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen über Einzelheiten der vergaberechtlichen Bewertung von AMDL. Im Wertungsbereich V (Bisherige Erfolge und Qualität) werden danach die

- Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Ausbildung
- Abbruchquote (nur negative Gründe)

als Wertungskriterien, hier am Beispiel Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen, zugrunde gelegt. Bei anderen Produkten kommen auch Abgänge in betriebliche, außerbetriebliche oder schulische Ausbildung in Frage. Diese `hardfacts` werden genau definiert und sind zum Teil auch in Nachprüfungsverfahren so bestätigt worden. Die Eingliederungsquoten in Beschäftigung und Ausbildung werden berechnet als der Anteil der Teilnehmer/innen, die sich sechs Monate nach Austritt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung / Ausbildung befunden haben. Dabei handelt es sich um eine Stichtagsregelung. Zur Abbruchquote zählen die Teilnehmer, die vorzeitig aus einem negativen Grund die Maßnahme verlassen haben. Der

Abbruch wird erst ab einer Teilnahmedauer von mindestens 14 Kalendertagen gerechnet. Bei den bisherigen Erfolgen eines Trägers werden Vormaßnahmen nach bestimmten Kriterien ausgewertet. Weil neue Träger hier natürlich noch keine Ergebnisse vorweisen können, bekamen sie bisher an dieser Stelle einen Punkt in der Bewertung zugesprochen. („Das Leistungsangebot des Bieters entspricht mit Einschränkungen den Anforderungen.“) Das ist nach einem Urteil des hierfür zuständigen Oberlandesgerichts Düsseldorf zu wenig; jetzt bekommen neue Träger an dieser Stelle zwei Punkte. („... entspricht den Anforderungen.“)

Die in die Wertung einbezogenen Maßnahmen müssen vergleichbar sein und in rechtlicher Eigenständigkeit des Trägers durchgeführt werden; ein vergleichbares Produkt reicht aus. Das Maßnahmeende darf nicht weiter als drei Jahre in der Vergangenheit liegen. Auch laufende Maßnahmen, die zum Stichtag der Bewertung mindestens zwölf Monate liefen, können betrachtet werden. Außerdem müssen die Vergleichsmaßnahmen aus demselben Rechtskreis (SGB II oder SGB III) aber nicht unbedingt aus demselben Bezirk wie die ausgeschriebene Maßnahme kommen.

Träger- und Lieferantenmanagement

Neben den bisher beschriebenen `hardfacts` sollen weitere Qualitätskriterien in die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen einfließen, die `softfacts`. Die Maßnahmebetreuung der Bundesagentur für Arbeit erhebt inzwischen mit Fragebögen diese Kriterien während der Maßnahme und am Ende. Bisher sind das Konzept einer Maßnahme zu 80 Prozent und die Ergebnisquoten (hardfacts) zu 20 Prozent in die Qualitätsbewertung eingeflossen. Seit Mai 2017 hat sich das Verhältnis verändert zu 70 Prozent (Konzept) und 30 Prozent (Ergebnisquoten). Mit Einführung der Fragebogen zur Erhebung der softfacts (ab Mai 2017) werden die zur Verfügung stehenden Daten zur Durchführungsqualität nach und nach anwachsen; insgesamt werden ca. 35.000 Fragebögen erwartet, die zentral ausgewertet werden. Die Bundesagentur für Arbeit möchte mit dem aktiven Lieferantenmanagement eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität erreichen und eine Steigerung der arbeitsmarktlichen Ergebnisse. Ab dem Jahr 2019 werden dann die softfacts mit 20 Prozent in die Bewertung einfließen, die hardfacts mit 30 Prozent und das Konzept mit 50 Prozent.

Die von den Maßnahmebetreuern, dem regionalen Einkaufszentrum oder dem Prüfdienst AMDL gestellten Fragen beziehen sich auf die Teilnehmer (z.B.: Liegen berechnete und dokumentierte Teilnehmerbeschwerden vor?), auf das Personal (Entspricht die aktuelle Personalmeldung qualitativ und quantitativ den Anforderungen der Leistungsbeschreibung/des Konzepts?), auf die Zusammenarbeit (Werden Absprachen zur Maßnahmenbesetzung eingehalten? Erfolgt ein kontinuierlicher Austausch?), auf die Dokumentation (Liegen die in der Leistungsbeschreibung geforderten maßnahme- und teilnehmerbezogenen Dokumentationen vor und sind diese aussagekräftig?), auf das Fehlzeitenmanagement (Wird bei unentschuldigtem Fehlzeiten unverzüglich interveniert?) und die Termintreue (Wie bewerten Sie die Termintreue der gemäß den Vertragsunterlagen zu übermittelnden Dokumente?). Neben der reinen Beantwortung der Fragen sind jeweils aussagekräftige Begründungen zu formulieren. Die Bundesagentur für Arbeit wünscht sich eine partnerschaftliche, regelmäßige und qualitätsorientierte Maßnahmebetreuung mit einem engen Kontakt und transparenter Kommunikation zwischen Bedarfsträger und Maßnahmeträger.

Vergabespezifischer Mindestlohn

Am 17.7.2017 ist, etwas versteckt, im Art. 21 des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften eine Änderung im Arbeitsförderungsrecht vorgenommen worden. Ein neuer Paragraph 185 SGB III „Vergabespezifisches Mindestentgelt für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen“ regelt, dass künftig alle Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II und SGB III für pädagogisch tätige Fachkräfte, auch Leiharbeiter/innen, den Mindestlohn in der Weiterbildungsbranche bezahlen müssen. Bisher war das nur von den Anbietern verlangt, die überwiegend (zu über 50 Prozent) im Bereich Aus- und Weiterbildung tätig sind. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit galt bisher für ca. 16 Prozent aller Aufträge über Arbeitsmarktdienstleistungen wegen des Überwiegensprinzips diese Regelung nicht.

Durch das am 25.7.2017 in Kraft getretene Gesetz wird weiter geregelt, dass das Nähere über den Geltungsbereich des vergabespezifischen Mindestlohns und seine Höhe in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geregelt wird, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Diese soll zu Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten. Das

Mindestentgelt je Zeitstunde beträgt ab 2018 15,26 Euro. Für alle ab dem 25.7.2017 veröffentlichten Ausschreibungen nach SGB II und III und für Vertragsverlängerungen ab diesem Zeitpunkt gilt der neue Vergabemindestlohn. Bildungsmaßnahmen, die mit einem Bildungsgutschein besucht werden (§ 81 Abs. 4 SGB III), fallen nicht unter diese Regelung.

Quellennachweis

¹ Bundesanstalt für Arbeit: Dienstblatt-Runderlaß 42/96 vom 2.5.1996: Sonstige Regelungen: „1. Die VOL/A ist anzuwenden“, S. 30

² vgl.: jugendsozialarbeit aktuell Nr. 135/2015 und Nr. 145/2016

³ Henning Schierholz: Perspektiven einer Reform des Vergaberechts unter besonderer Berücksichtigung einer sachgerechten Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Hamburg 2004; Hrsg: Bundesverband der Träger beruflicher Bildung, S. 38

⁴ Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit: Von den jungen Menschen ausgehen! Die Vergabe ändern, damit die Qualität den Ausschlag gibt, Berlin 2013

⁵ BAG KJS: Einrichtungen der Jugendberufshilfe zwischen pädagogischem Anspruch und Existenznot – eine Problemanzeige und Reformvorschläge, Frankfurt/M., 10.3.2016, S. 8

⁶ GEW Hauptvorstand (Hrsg.): Vorschläge zu Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen, Frankfurt/M. 2015

⁷ ebd., S. 27 f.

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