

Chancen der Vergaberechtsreform für die Qualität sozialer Dienstleistungen nutzen

Die Unterzeichner sind in unterschiedlichen Rollen an der Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen beteiligt. Uns eint das Interesse an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und an einem effizienten Mitteleinsatz der Bundesagentur für Arbeit. Vor diesem Hintergrund beteiligen wir uns an den Diskussionen über die Reform des Vergaberechts und deren Durchsetzung.

Neben dem in der parlamentarischen Beratung befindlichen Vergaberechtsreformgesetz gibt es nunmehr einen Diskussionsentwurf zur Neufassung der Vergabeverordnung (VgV). Sie eröffnet die Chance auf eine bessere Berücksichtigung bieterbezogener Qualitätskriterien. Dazu sind aber Nachbesserungen am Entwurf erforderlich. Bereits im Jahre 2012 bestand fraktionsübergreifend im Deutschen Bundestag Einigkeit, bieterbezogene Qualitätskriterien stärker zu gewichten (Bundestags-Drucksache 17/11084). In der Folge wurde § 4 Abs. 2 VgV um bieterbezogene Qualitätskriterien erweitert. Die Regelung ist in § 67 Abs. 2 VgV-Entwurf überführt worden. Angesichts der Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung des § 4 VgV durch die Bundesagentur für Arbeit, erscheinen uns für die Zukunft Modifikationen sowohl dieser Regelung als auch ihrer Anwendung unerlässlich.

Bieterbezogene Qualitätskriterien müssen in erster Linie eine Aussage über die individuelle Leistung der Bieter zulassen. Das ist nicht möglich, wenn ihre Erfüllung wie bei der von der Bundesagentur vorrangig zugrunde gelegten Integrationsquote überwiegend äußeren Einflüssen unterliegt, die sich der Steuerung der Bieter entziehen. Denn zum einen haben die Anbieter auf die personelle Zusammensetzung von Qualifizierungsmaßnahmen keinen Einfluss. Zum anderen hängt die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes ganz wesentlich von jeweils aktuellen lokalen Entwicklungen der Konjunktur ab, wie beispielsweise Schließung größerer Betriebe. Nach unserer Kenntnis berücksichtigt die Bundesagentur für Arbeit auch nicht die Leistungen, die Arbeitsmarktdienstleister an die kommunalen Jobcenter erbracht haben. Diese machen immerhin 25% der Jobcenter aus. Schließlich führt die Betonung der Integrationsquote dazu, dass nur noch die aussichtsreichsten Maßnahmeteilnehmer gefördert werden, sogenannter Creaming-Effekt.

Grundsätzlich halten wir im Umgang mit kreativen und geistigen Leistungen, wie sie gerade auch den Bildungsbereich prägen, die Fixierung der Angebotsbewertung auf zahlenmäßig festlegbare Werte für einen Fehlschluss. Die Rechtsordnung und gerade auch das Vergaberecht erkennen die Notwendigkeit subjektiver Bewertungen an und haben dafür transparente und erprobte Verfahren entwickelt (z. B. bei der Ausschreibung von Architektenleistungen).

Ein modernes Vergaberecht muss die in der Qualitätssicherung etablierten Kriterien Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität abbilden. Wir schlagen deshalb vor, einen Absatz zu Arbeitsmarktdienstleistungen etwa wie folgt in § 67 VgV-Entwurf einzufügen:

„Bei Aufträgen, deren Gegenstand Integrationsdienstleistungen am Arbeitsmarkt sind, gilt Absatz 2 mit folgender Maßgabe:

1. sollen bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots Erfolg und Qualität bereits erbrachter Leistungen berücksichtigt werden. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:
 - a) die Integrationsquote in den allgemeinen Arbeitsmarkt,
 - b) die Abbruchquote,
 - c) die Prüfungsergebnisse (wenn im Rahmen der Maßnahme eine Prüfung abgelegt wird),
 - d) die Zufriedenheit der Teilnehmenden,
 - e) die Zufriedenheit der regionalen Netzwerkpartner
 - f) die Zufriedenheit der/ des regionalen Auftraggeber/s mit dem Leistungsergebnis.
2. Die Träger müssen nach § 2 der AZAV zugelassen sein.“

Unserer Ansicht nach spiegeln diese Kriterien in ihrer Gesamtheit ein ausgewogenes Bild von Erfolgsqualität wieder, in dem der Integrationsquote ein Platz, aber nicht das allein ausschlaggebende Gewicht zukommt. Unter der Voraussetzung, dass die Wertung der Bieter auf dieses Gesamtbild abstellt, halten wir auch die Aufhebung der in § 4 VgV noch vorgesehenen Berücksichtigungsgrenze von 25 % für sinnvoll.

Zudem tragen sie der Intention des Art. 76 Abs. 2 der Auftrags-Richtlinie Rechnung, der die Mitgliedsstaaten dafür verantwortlich macht, „dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen sicherstellen, sowie den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, der Einbeziehung und Ermächtigung der Nutzer und dem Aspekt der Innovation Rechnung tragen können. Die Mitgliedstaaten können auch vorsehen, dass die Auswahl der Dienstleister auf der Grundlage des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis unter Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien für soziale Dienstleistungen getroffen wird.“ Unseres Erachtens wird der derzeitige VgV-Entwurf dieser Verantwortung noch nicht gerecht und verspielt auch die Chancen, die das Europarecht eröffnet.

Im gesamten Bereich der sozialen Dienstleistungen muss sichergestellt werden, dass bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots die Wertung der angebotenen Leistung gegenüber dem Preis mehr Gewicht bekommt. Die Defizite der Ausrichtung am günstigsten Preis werden besonders in der von der Bundesagentur für Arbeit verwendeten Bewertungsmethode (die erweiterte Richtwertmethode oder sog. UfAB-Formel) deutlich, die Preis und Leistung in ihrer Bedeutung für den Zuschlag gleichstellt. Wir halten eine Aufgabe dieser Ausschreibungspraxis für unbedingt notwendig. Jedenfalls bei der Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen muss der Leistung und damit auch dem Gesichtspunkt der Leistungsqualität der Schwerpunkt bei der Angebotswertung zukommen (Verhältnis von 70 % Leistung zu 30 % Preis).

Von überragender Bedeutung für die Gewährleistung der Qualität bei Maßnahmen der Arbeitsförderung erachten wir einen stärker dezentralisierten Einkauf durch die Bundesagentur für Arbeit. Eine solch dezentralisierte Beschaffung erlaubt – wie auch der Vergleich mit den Beschaffungen kommunaler Leistungsträger zeigt – die bessere Ausrichtung an den Bedarfen sowohl des lokalen Arbeitsmarkts als auch der Klientinnen und Klienten. In einem ersten Schritt einer stärkeren Dezentralisierung sollten zumindest die Leistungsbeschreibungen von den örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcentern erstellt und verantwortet werden. Hierzu liegen positive Erfahrungen z. B. bei der Erstellung der

Leistungsbeschreibungen durch die Jobcenter für die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (gem. § 45 SGB III i.V.m. § 16 SGB II) vor. Gerade die auf diesen regional erstellten Leistungsbeschreibungen beruhenden Ausschreibungen führen erfahrungsgemäß zu sachdienlichen Aufträgen und erfolgreichen Leistungen. Auf dieser Ebene lassen sich schließlich auch die eingangs angesprochenen vergaberechtlich vorgesehenen Formen subjektiver Bewertungsverfahren ohne weiteres zum Einsatz bringen.



Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.

Hans-Peter Eich
Vorstandsvorsitzender



Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.

Prof. Dr. Rolf Rosenbrock
Präsident



Bundesarbeitsgemeinschaft Evang. Jugendsozialarbeit

Doris Beneke
Vorstand



Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.

Walter Würfel
Geschäftsführer



Deutscher Gewerkschaftsbund

Annelie Buntenbach
Mitglied des DGB-Bundesvorstandes



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher
Vorstand



GEW Gewerkschaft
Erziehung und Wissen-
schaft

Ansgar Klinger
Mitglied des Geschäftsfüh-
renden Vorstandes



KOOPERATIONSVERBUND
JUGENDSOZIALARBEIT

Kooperationsverbund
Jugendsozialarbeit

Doris Beneke
Sprecherin



Verband Deutscher
Privatschulverbände e.V.

Dr. Klaus Vogt
Vizepräsident



ver.di

Ute Kittel
Mitglied im ver.di Bundesvor-
stand