



### Zukunftschancen junger Menschen nicht länger vergeben!

Von der zentralen Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen zu qualitätsorientierten, dezentralen Verfahren – damit die Förderung junger Menschen gelingt!



#### Inhalt

1. Die aktuelle Praxis der zentralen Vergabe durch die Bundesagentur für Arbeit
2. Auswirkungen der Vergabepraxis
3. Bürokratie statt Innovation – Qualitätssicherung kann so nicht gelingen
4. Kriterien für angemessene Verfahren zur Beauftragung von Arbeitsmarktdienstleistungen
5. Die unterschiedlichen Formen der Beauftragung müssen endlich genutzt und alternative Verfahren erprobt werden
6. Fazit und Ausblick



#### Kurz und bündig:

*Zentrale Aussage:* Die Praxis der Vergabe durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist aus Sicht der Jugendsozialarbeit unhaltbar. Kontinuität, Zuverlässigkeit und pädagogische Qualität der Förderung junger Menschen sind genauso wenig zu erreichen wie Wirtschaftlichkeit und Effizienz. Ein neues, dezentrales Verfahren muss zukünftig sicherstellen, dass tatsächlich ein fairer Wettbewerb um die Qualität von Maßnahmen entstehen kann und nicht wesentlich ein niedriger Preis entscheidet.

*Was will dieses Papier:* Wie lassen sich pädagogische Qualität und wirtschaftliche Leistungserbringung so vereinbaren, dass passende Förderangebote sichergestellt werden können? Hierzu bietet der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit mit diesem Papier Antworten. Die negativen Auswirkungen der Vergabepraxis für die Förderung junger Menschen und die Träger der Maßnahmen werden – auch mit konkreten Beispielen aus der Praxis – beschrieben und nachgewiesen. Diese müssen – auch für Politik und Verwaltung – bekannt sein, um die derzeitige Vergabepraxis beurteilen zu können. Es werden Kriterien abgeleitet, die für eine qualitätsorientierte Form der Beauftragung gelten müssen. Als eine mögliche Alternative zur Vergabe wird u. a. die Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis gesehen.



#### 1. Die aktuelle Praxis der zentralen Vergabe durch die Bundesagentur für Arbeit

KOOPERATIONSVERBUND  
JUGENDSOZIALARBEIT

CHAUSSEESTR. 128/129  
10115 BERLIN

TEL (030) 28 87 89 - 538  
FAX (030) 28 87 89 - 55

KOOPERATIONSVERBUND@JUGENDSOZIALARBEIT.DE  
WWW.JUGENDSOZIALARBEIT.DE

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT  
KATHOLISCHE JUGENDSOZIALARBEIT  
E.V. (RECHTSTRÄGER)

CARL-MOSTERTS-PLATZ 1  
40477 DÜSSELDORF

TEL (0211) 944 85-0  
FAX (0211) 48 65 09  
WWW.BAGKJS.DE

BANK FÜR SOZIALWIRTSCHAFT  
BLZ 370 205 00  
KTO 1 035 400

Verstärkt durch die Ausbildungs- und Arbeitsmarktkrisen der letzten Jahre und durch vielfache Passungsprobleme zwischen Schul- und Berufsbildungssystem sind zahlreiche Angebote mit dem Ziel entstanden, Jugendliche zu unterstützen, denen der Weg in eine Ausbildung nicht auf direktem Wege gelingt. Neben den Angeboten der berufsbezogenen Jugendsozialarbeit (§ 13 (2) SGB VIII), die über die Kommunen, Länder oder Programme finanziert werden, sind dies ganz überwiegend Maßnahmen, die über SGB III und II finanziert und organisiert werden. Die Träger der Jugendsozialarbeit sind damit konfrontiert, dass sie ihre Aufgaben an den Prinzipien der Arbeitsmarktförderung ausrichten müssen, während pädagogische Konzepte der Jugendhilfe in den Hintergrund treten. Die Beauftragung der Träger mit Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) erfolgt, nachdem sie sich in offen ausgeschriebenen Vergabeverfahren durchgesetzt haben.

Bereits seit 1995 werden Arbeitsmarktdienstleistungen in öffentlicher Ausschreibung nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) vergeben. Im Zuge der Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden die „Einkaufsprozesse“ 2004 neu gestaltet. Die Vergabe der Maßnahmen der BA wird seither von Regionalen Einkaufszentren (REZ) gesteuert und die Vergabeunterlagen werden **zentral** erstellt: Somit gilt eine **einzige Vergabeunterlage** mit entsprechenden Bewertungskriterien **bundesweit, unabhängig von Unterschieden** in der Zusammensetzung der Zielgruppen oder den regionalen Besonderheiten des Arbeits- oder Ausbildungsmarktes.

Dabei gilt das Prinzip der Trennung zwischen den Institutionen und deren Zuständigkeiten: Das Regionale Einkaufszentrum (REZ) vergibt die Aufträge zur Erbringung der Arbeitsmarktdienstleistungen, während die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter vor Ort die Maßnahme in ihrem Bereich durchführen lassen. Bei der Auswertung der Ausschreibung erfolgt die Bewertung der Angebote nach einer Formel, welche Konzeptqualität und Preisangebot ins Verhältnis setzt. Der Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot gewinnt die Maßnahme. Das „wirtschaftlichste Angebot“ ist definiert als ein (rechnerisch bestimmtes, in Punkten gemessenes) Verhältnis von Preisangaben und Angebotskonzeption. Der Preis wird dabei zum ausschlaggebenden Kriterium – zumindest immer dann, wenn die Konzeption vergleichbar bewertet ist.

Die BA steht also auf dem „Vergabe-Markt“ als einziger Nachfrager einer Vielzahl von Anbietern (Trägern) gegenüber. Somit gibt es ein **Preisgestaltungsmopol**, das der BA gestattet, über einen sogenannten Preiskorridor die Preise zu bestimmen. Der Korridor legt die Ober- und Untergrenzen fest, in denen die Angebotspreise der Träger für die Maßnahmedurchführung liegen müssen. Die Preise für Arbeitsmarktdienstleistungen sind in den vergangenen Jahren durch die Einsparungen des Bundes und die Konkurrenzdynamik der Ausschreibung kontinuierlich gesunken. Für Träger mit Flächentarifvertragsbindung wurde es so zunehmend schwieriger, preislich mit Trägern ohne tarifliche Bindung zu konkurrieren, die die Gehälter ihrer Mitarbeiter/-innen stetig senken mussten.



Die derzeitige Vergabepraxis konterkariert auch die bereits mit zwei Gesetzen beabsichtigte Flexibilisierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.



Ein Beispiel dafür ist das seit 2009 geltende Aktivierungsbudget: Der Gesetzgeber benennt einzelne Instrumente, die der/die Vermittler/-in passgenau nach dem individuellen Bedarf des/der Kunden/-in zusammenstellen kann – dies ist die Absicht. Die Vergabepraxis führt aber dazu, dass jedes dieser Instrumente einzeln als „Standardprodukt“ definiert und (teilweise zentral) ausgeschrieben wird. Welches dieser Instrumente in welchem Umfang eingesetzt wird, muss dem REZ jedoch sechs Monate im Voraus mitgeteilt werden, d. h. lange Zeit, bevor der/die Vermittler/-in seinen/ihren Kunden/-in überhaupt kennt.



Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, wie es aktuell praktiziert wird, führt auf Seiten der Träger zu einer **enormen personellen Ressourcenbindung**. Zwar sollte nach dem Willen der Politik das Ausschreibungsverfahren Bürokratiekosten verhindern und Ressourcen sparen – nach bisheriger Erfahrung ist jedoch das Gegenteil der Fall.



Dass die VOL/A sich für die Vergabe von AMDL nur bedingt eignet, ist für die Jugendsozialarbeit offensichtlich. Aber auch die Spielräume, die sich in diesem Rahmen eröffnen, um von einer zentralen Ausschreibung abzuweichen und etwa eine beschränkte oder freihändige Vergabe erlauben, werden gar nicht oder zu wenig genutzt.



Im Rahmen der Vergaberechtsreform der letzten Jahre standen andere Dienstleistungen wie etwa Telekommunikation oder Trinkwasser- und Energieversorgung im Fokus. In diesen Bereichen ist die erwünschte Standardisierung wohl eher sinnvoll als in den berufsfördernden Maßnahmen im Übergang Schule – Beruf, die ein ausdifferenziertes sozial- und berufspädagogisches Konzept für unterschiedliche Zielgruppen erfordern.



## 2. Auswirkungen der Vergabepraxis: Die berufliche Integration junger Menschen wird unzureichend gefördert – ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz werden „vergeben“



Für Jugendliche mit erhöhtem Förderbedarf, die nach der Schule oder der Berufsvorbereitung nicht unmittelbar eine betriebliche Ausbildung beginnen können, ist eine verlässliche, übergreifende lokale Förderstruktur notwendig, die eine kontinuierliche Begleitung und pädagogische Unterstützung ermöglicht. Stattdessen verhindern jedoch die knappe Budgetierung und die starren Rahmenbedingungen eine am individuellen Bedarf ausgerichtete Unterstützung, die eine erfolgreiche berufliche Integration bedingt.



- ❖ **Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere mit der Jugendhilfe, wird erschwert.**

Durch öffentliche Ausschreibungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen wird die für eine umfassende Förderung notwendige Zusammenarbeit mit den Jugendämtern erschwert und unnötig verkompliziert. Dies gilt bei der gemeinsamen Angebots- und Maßnahmenplanung ebenso wie bei der gemeinsamen Finanzierung von Fördermaßnahmen. Während die Arbeitsagenturen und Jobcenter sich rechtlich dazu verpflichtet sehen, öffentliche Ausschreibungen durchzuführen, gibt es für die Jugendämter auf Basis des Kinder- und Jugendhilfegesetzes keine rechtliche Grundlage, die ähnliche Verfahren erfordert.

❖ **Die Vergabepraxis untergräbt die Kooperation und Wirksamkeit lokaler und regionaler Netzwerke.**

Zwar hält auch die BA selbst eine intensive und effektive Vernetzung der Träger für unerlässlich; sie verlangt darüber eine schriftliche Darlegung im Angebotskonzept. Im Gegenzug gibt es jedoch keinerlei Abstimmung zwischen den ausschreibenden REZ und den anderen Akteuren in den regionalen oder lokalen Netzwerken des Übergangsgeschehens zwischen Schule und Beruf. Die Akteure vor Ort (Berufsschulen, allgemeinbildende Schulen, Kammern, Jugendämter u. a.) haben weder Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung noch darauf, welcher Träger in ihrer Kommune/Region die Maßnahme durchführt. Wichtige Aspekte aus Sicht der Beteiligten können so bei der Auswahl der Träger nicht berücksichtigt werden.

Häufig liegt die Terminierung der Beauftragung für Maßnahmen quer zu den Planungszeiträumen und -zyklen der Schulen, was bei Berufseinstiegsbegleitung und Berufsvorbereitung besonders blockierend sein kann: Eine Abstimmung im Vorfeld ist nicht möglich, denn es ist in der Regel erst ab Jahresmitte bekannt, welcher Träger die Maßnahme erhält. Absprachen zwischen Schulverwaltungsamt und Jobcenter/Arbeitsagentur im Vorfeld der Maßnahmen sind ausgeschlossen. Die Koordination muss der Träger selbst leisten – meist nach Beginn der Maßnahme.

❖ **Ausschreibungsbedingte Trägerwechsel statt Kontinuität bei den Ansprechpartnern/-innen sind die Folge.**

Die aktuelle Art der Vergabe kann dazu führen, dass in kurzen Abständen mehrfach Trägerwechsel stattfinden. Die beteiligten Institutionen sind aber auf dauerhafte, langfristige und stabile Kooperation angewiesen – es muss ein Vertrauensverhältnis erarbeitet werden, sonst funktionieren Netzwerke nicht.

Bei der Durchführung von betreuten betrieblichen Praktikumsphasen werden die betrieblichen und schulischen Abläufe dadurch belastet, dass Ansprechper-





sonen häufig wechseln und sich immer wieder neu einarbeiten müssen. Die Kontinuität, die sich vor allem Betriebe wünschen und die die Basis einer erfolgreichen Zusammenarbeit bildet, kann so nicht gewährleistet werden.

Obwohl auch für die Jugendlichen der Erfolg von der personellen Kontinuität im pädagogischen Prozess abhängt, ist gar nicht erst vorgesehen, dass sie bei einem Träger bleiben können, wenn sie unterschiedliche, aufeinander aufbauende Maßnahmen absolvieren. Im Gegenteil erfahren z. B. Teilnehmer/-innen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB), die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, zum Teil erst kurz vor dem Ende der Maßnahme, wer die anschließende außerbetriebliche Ausbildung durchführen wird. Dies kann auch ein bis dahin unbekannter und ortsfremder Träger sein, der nicht über die nötigen Verbindungen und Netzwerke zur optimalen Förderung der Jugendlichen verfügt.

## ❖ **Der Preisdruck verhindert ausdifferenzierte Angebote und individuelle Förderung.**

Der Träger muss sich in der Ausschreibung mit einem fertigen Konzept bewerben, das während der Vertragslaufzeit nur sehr schwer veränderbar ist. Ebenso starr sind die Vertragsvorgaben auf Seiten der BA. Differenzierte pädagogische Zielsetzungen, konzeptionelle Passgenauigkeit und ergebnisoffene individuelle Förderung im Interesse der Teilnehmer/-innen sind in diesem Rahmen kaum zu realisieren.

Den Trägern fällt es durch den kontinuierlichen Preisverfall zunehmend schwer, auch nur die elementaren Voraussetzungen wie Räume, Ausstattung und Personal ausreichend zu refinanzieren. An besondere Angebote (gruppenpädagogische Maßnahmen, Medieneinsatz wie etwa E-Learning zur Erhöhung der Motivation, Zusatzqualifikationen) ist dabei kaum mehr zu denken, denn solche Aktivitäten müssen in den Angebotspreis einkalkuliert werden. Die Träger müssen sich entweder für oder gegen die Einrechnung solcher Aktivitäten in den Angebotspreis entscheiden: Im ersten Fall ist der Anbieter in der Regel zu teuer und gewinnt die Maßnahme nicht. Im zweiten Fall gewinnt er eventuell die Maßnahme mit einem entsprechend niedrigen Preis, kann dann aber davon diese Aktivitäten nicht (re-)finanzieren.

## ❖ **Hochqualifizierte Fachkräfte werden prekär beschäftigt und miserabel vergütet.**

Im Zuge der zentralen Ausschreibungen wurde eine drastische Preisdynamik nach unten ausgelöst.

Der Personalkostenanteil am Maßnahmepreis liegt bei 65 bis 85 %, das bedeutet: Jede Einsparung schlägt direkt auf die Personalkosten durch. Innerhalb der



letzten acht Jahre sanken die Gehälter der Sozialpädagogen/-innen, Handwerks-, Industriemeister/-innen und Lehrkräfte im Rahmen von Arbeitsmarktdienstleistungen um 20 bis 50 %.<sup>1</sup> In den ausbildungsbegleitenden Hilfen beispielsweise werden bei einem Vergabepreis von 120,00 bis 140,00 € pro Platz und einem Personalschlüssel von 1:36 TN 4.320,00 € bzw. 5.040,00 € Einnahmen erzielt. Daraus sind zwei Personalstellen in Vollzeit (Vorgabe) sowie Ausgaben für Raum- und Fahrtkosten sowie Verwaltung und Sachmittel zu bezahlen. Um zumindest diese Kosten zu decken, müssten wenigstens 170,00 bis 190,00 € erzielt werden, je nach Teilnehmer/-innenzahl und regionaler Mietkostenstruktur auch mehr.

Die REZ haben bei diesen Preisen die Bindung an den prognostizierten Mindestlohn bereits verlassen: Die Kostensätze in der Vergabe decken mittlerweile nicht einmal die Personalkosten in Höhe des Mindestlohns ab, der für die Weiterbildungsbranche schon seit längerem festgelegt werden soll. Die Kalkulation des Mindestlohns in der Weiterbildungsbranche wurde aber von der BA bereits 2009 empfohlen. Damit ergibt sich ein offensichtlicher Widerspruch zwischen der Bezahlung der Fachkräfte und den Anforderungen der anspruchsvollen Arbeit mit den Zielgruppen bzw. zwischen der geforderten Qualifikation und Berufserfahrung und den erzielbaren Preisen. Entsprechend schwierig ist es, geeignetes Personal zu finden und zu halten.

- ❖ **Die Vergabepaxis verhindert nachhaltige Planung und Ressourcenorientierung; sie bindet in hohem Maße Personal bei Auftraggebern und Auftragnehmern.**

Auf Seiten der Träger muss derzeit nicht nur Personal zur aufwendigen Angebotserstellung und Kalkulation der Maßnahmen vorgehalten werden. Die Durchführung beispielsweise einer BvB oder BaE-Maßnahme, die jeweils für ein Jahr/optional zwei Jahre ausgeschrieben wird, ist außerdem mit hohen Bereitstellungskosten und -aufwand für den Träger verbunden (Räume, Maschinen, Anlagen), der in der Regel nicht vollständig abgegolten wird. Bei Verlust bzw. Wegfall einer Maßnahme (dies kann genauso für den Gewinn einer Maßnahme gelten!) müssen innerhalb kürzester Frist Gebäude gekündigt/angemietet und Umbaumaßnahmen durchgeführt sowie Personal mit allen arbeitsrechtlichen Konsequenzen gekündigt, teilweise auch abgefunden oder eingestellt werden.

Durch die Ausdehnung der beschriebenen Vergabepaxis auf einen großen Teil der Maßnahmen nach SGB II werden monatlich ca. 50 bis 80 neue Ausschreibungen bundesweit veröffentlicht. Um passgenaue Angebotskonzepte im ge-

<sup>1</sup> Die Anforderungen an die Sachausstattung und die Räumlichkeiten sind der Regel sehr genau vorgegeben und bieten damit keinen Spielraum für Kostenminimierung.



forderten Umfang zu erstellen, muss ein Träger große personelle und zeitliche Ressourcen binden. Viele kleinere Träger sind bereits auf der Strecke geblieben, weil sie diesen Aufwand einfach nicht mehr betreiben können. Die REZ müssen ihrerseits ebenfalls Personal zur Angebotsauswertung und später zur Prüfung der Maßnahmequalität bzw. der Vertragstreue einsetzen. Durch die für den Verwaltungsapparat entstehenden Kosten gehen dem Eingliederungstitel hohe Summen verloren.



### 3. Bürokratie statt Innovation – Qualitätssicherung kann so nicht gelingen

Die **Angebotskonzeption** beschreibt, wie der Bieter die in den Vergabeunterlagen geforderten Leistungen erbringen will, also wie der Auftrag umgesetzt werden soll. **Diese Konzeption erlaubt nur eingeschränkt eine Prognose über die Qualität der Umsetzung, sie stellt aber die ausschließliche Grundlage der inhaltlichen Beurteilung des Angebotes dar.** Letztendlich erkennbar wird die Qualität erst im Umsetzungsprozess selbst und in seinen Ergebnissen.



Schon im Jahr 2006 hatte die Bundesregierung im Bericht zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Reformen) festgestellt: „Die Zentralisierung des Einkaufs von AMDL erweist sich in der Praxis als schwierig. Der verstärkte Wettbewerb unter den Trägern führt zu einem starken Preiskampf, dem noch keine funktionsfähige Qualitätssicherung gegenübersteht.“ (Dt. Bundestag – 16. Wahlperiode, Drucksache 16/505, Seite 13.) An dieser Problematik hat sich bis heute nichts grundlegend geändert.



Die pädagogisch angemessene Form der konkreten Maßnahmedurchführung hängt auch von den teilnehmenden Jugendlichen ab – diese sind nicht nur Kunde/-in der Dienstleistung, sie sind immer auch Koproduzent/-in: Nur durch ihre aktive Mitwirkung am (eigenen) Bildungsprozess kann ein positives Ergebnis für die Jugendlichen selbst erzielt werden – und Qualität zustande kommen. Wohin ein subjektiver Bildungs-, Beziehungs- und Entwicklungsprozess genau führt, kann im Angebot nicht vorweggenommen werden – dies realisiert sich erst im praktischen Durchführungsprozess und kann somit nur im Nachhinein beurteilt werden.



Insofern kann die im Vorfeld benannte Angebotskonzeption – neben dem Preis – nicht alleiniges Kriterium der Vergabe sein. Formalisierung und Verrechtlichung in den Vergabeunterlagen und bei der Vergabe sind so starr, dass notwendige Anpassungen durch pädagogische Anforderungen während des Maßnahmeverlaufs nahezu unmöglich sind. Vor allem aber laufen sie einer korrekten Vertragsausführung zuwider. Dies steht der Entwicklung und Sicherung von Prozess- und Ergebnisqualität im Wege. Die bilaterale Anpassung von Konzepten bzw. die Abstimmung mit dem Auftraggeber muss im Durchführungsprozess möglich sein.



Die Qualität der Maßnahme darf also nicht nur anhand der Versprechungen in einem Konzept bewertet werden. Bei der Angebotsbewertung eines Trägers müssen die reale Durchführung der Maßnahmen, der kontinuierliche Verbesserungsprozess sowie die Vermittlungs- und Abschlusserfolge berücksichtigt werden. Um Monopolstellungen zu verhindern und neuen Anbietern eine Chance zu geben, sollten weitere inhaltliche Aspekte (wie methodische und didaktische Innovation, besondere Verfahren, gute Ergebnisse in einem anderen Feld) mit in die Bewertung eingehen können.

Auch die Einbindung in die institutionelle Landschaft, die nachweislich existierende regionale und kommunale Kooperation, kann einen Gradmesser der wahrscheinlichen Qualität eines Angebots darstellen.

Die Entwicklung von innovativen Konzepten und Projekten – auch in Kooperation mit der BA – wird dagegen derzeit geradezu bestraft: Ein innovativer Träger stellt nicht nur unentgeltlich Ressourcen für Entwicklungsarbeit bereit. Er muss damit rechnen, dass seine neuen Ideen spätestens im zweiten Durchlauf Gegenstand einer zentralen Ausschreibung mit allen bereits genannten negativen Folgen sind.

#### 4. Kriterien für angemessene Verfahren zur Beauftragung von Arbeitsmarktdienstleitungen

Welche Anforderungen und Konsequenzen ergeben sich aus den genannten Befunden? Wesentliche Kriterien für angemessene Vergabeverfahren, die sich an der **Qualität der Maßnahmen** ausrichten, sind aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit:

- ❖ Die Maßnahmen werden zu Preisen vergeben, welche die Erbringung der verlangten und versprochenen Leistung ermöglichen. Sie basieren auf realistischen Vor- und Nachkalkulationen auf Seiten der Träger sowie der beauftragenden Jobcenter und Arbeitsagenturen.
- ❖ Die Vertragslaufzeiten der Ausschreibungen werden so verlängert, dass mehr Planungssicherheit seitens der Träger entsteht. Damit sinkt der Verwaltungsaufwand und die Qualität erhöht sich durch längerfristig angelegte, kontinuierlich erbrachte Leistungen.
- ❖ Insbesondere die Ausschreibungszyklen von Maßnahmen, die mit hohem Investitionsaufwand bzw. mit arbeitsintensivem Aufbau und der Pflege von lokalen Netzwerken verbunden sind, werden so gestaltet, dass sie den Aufwand inhaltlich und wirtschaftlich rechtfertigen.
- ❖ Die Personalkosten werden angemessen berücksichtigt, wobei der (notwendigerweise anzuerkennende) Mindestlohn für die Aus- und Weiterbildungsbranche dabei nur die untere Grenze darstellen kann.





- ❖ Die Vergabe ist kommunal und/oder regional organisiert, legt die lokalen/regionalen Bedarfe zugrunde und sichert die lokalen und regionalen Netzwerke.
- ❖ Die Gestaltung von Maßnahmen ist am Bedarf der Teilnehmer/-innen orientiert. Konzepte sind im Rahmen der Auftragsausführung veränderbar und können im Interesse der Zielgruppen weiterentwickelt werden.
- ❖ Die Ausschreibungszyklen von Maßnahmen, die mit hohem Investitionsaufwand bzw. mit arbeitsintensivem Aufbau und der Pflege von lokalen Netzwerken verbunden sind, werden so gestaltet, dass sie den Aufwand inhaltlich und wirtschaftlich rechtfertigen.
- ❖ Die Entwicklung innovativer Konzepte ist erwünscht. Das Verfahren ist offen für Innovation und belohnt diese, statt sie zu bestrafen.
- ❖ Zur Erleichterung von Fördermaßnahmen in gemeinsamer Zuständigkeit von Jugendämtern und Jobcentern werden die Möglichkeiten zur freihändigen Vergabe auf Basis der sog. „vorteilhaften Gelegenheit“ verbessert.<sup>2</sup>
- ❖ Das Verhältnis von Verwaltungsaufwand und Maßnahmekosten ist für alle Beteiligten transparent und per Definition angemessen. Bestellung und Einkauf liegen in einer Hand, und zwar beim örtlichen Jobcenter oder der örtlichen Arbeitsagentur.



## 5. Die unterschiedlichen Formen der Beauftragung müssen endlich genutzt und alternative Verfahren erprobt werden

Ein neues, dezentrales Vergabeverfahren muss zukünftig sicherstellen, **dass tatsächlich ein fairer Wettbewerb um die Qualität von Maßnahmen entstehen kann und nicht allein der niedrigste Preis entscheidet.** Wie können solche alternativen Verfahren zur Anwendung kommen? Ist dies rechtlich überhaupt möglich? Ein Blick in andere europäische Länder zeigt, dass dort andere Wege der Beauftragung praktiziert werden.<sup>3</sup> Das europäische Wettbewerbsrecht beschränkt die Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen – auch wenn dies häufig eingewandt wird – nicht auf die jetzige Praxis der BA und besteht keineswegs auf einem zentralen Verfahren, sondern bietet Alternativen:



<sup>2</sup> Nach Auffassung des Bundesarbeitsministeriums ist diese Vergabe bislang nur möglich, wenn die Jugendhilfe einen Finanzierungsanteil von *mindestens* 50 % übernimmt, was der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit kritisiert: Häufig ist der erzieherische Anteil geringer als 50 % und ein höherer Finanzierungsanteil der Jugendhilfe kaum zu rechtfertigen. Dennoch ist es notwendig, gemeinsame Projekte zu finanzieren, weil für die Förderung von benachteiligten Jugendlichen neben den Arbeitsagenturen und Jobcentern auch die Jugendämter zuständig sind.

<sup>3</sup> Österreich, das auch dem europäischen Vergaberecht unterliegt, geht hier einen anderen Weg: Die Mehrzahl der Ausschreibungen im Jugendbereich wird nach entsprechender Vorprüfung freihändig vergeben, und dies gerade mit der Begründung, dass man nur so der Heterogenität der Zielgruppen gerecht werden kann.

- ❖ die öffentliche Ausschreibung (europaweit: das sog. offene Verfahren), die einen unbeschränkten Kreis von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten auffordert
- ❖ die beschränkte Ausschreibung (europaweit: das nicht offene Verfahren), die vorsieht, dass nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird
- ❖ die freihändige Vergabe (europaweit: das Verhandlungsverfahren)

Der beschränkten Ausschreibung und der Freihändigen Vergabe soll zur Wahrung des Wettbewerbs ein Teilnahmewettbewerb vorausgehen.

Auch die VOL/A erlaubt im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen andere Vergabeformen wie **beschränkte Ausschreibung und Formen der freihändigen Vergabe**.

Die Nutzung dieser Verfahren kann Grundlage einer bedarfs- und wirkungsorientierten Vergabestrategie sein, die auf Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit setzt. Sie sind geeignet, den Kreis möglicher Anbieter sinnvoll zu begrenzen, die Beteiligung ungeeigneter Träger zu verhindern und den Verwaltungsaufwand zu mindern. Um die kontinuierliche und verlässliche Arbeit mit den Jugendlichen besser sicherzustellen, kann die Ausschreibung für ein Programm wie zum Beispiel die Berufseinstiegsbegleitung in Form einer längerfristigen, beschränkten Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb erfolgen.

## Das sozialrechtliche Dreieck – eine alternative Form der Beauftragung

Die Verbände der Jugendsozialarbeit sprechen sich dafür aus, dass die Leistungserbringung, insbesondere im Rechtskreis SGB II, über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Erwägung gezogen werden sollte.

Das „Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis“ bezieht sich auf das Zusammenwirken von *drei* Akteuren: dem *Kostenträger* (etwa eine Kommune oder ein Jobcenter), dem *Leistungsanbieter* (etwa ein Träger der Jugendhilfe, der Förderungsangebote macht) und dem/der *Leistungsberechtigten* (etwa ein Jugendlicher mit Unterstützungsbedarf). Der Kostenträger bewilligt dem Leistungsberechtigten eine Leistung, z. B. eine Fördermaßnahme; diese wird jedoch nicht vom Kostenträger selbst, sondern von einem Dritten, dem Leistungserbringer (einem freigeinnützigen oder privat-gewerblichen Träger) erbracht. Somit bestehen jeweils vertragliche Beziehungen (1) zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Kostenträger, (2) zwischen dem Kostenträger und der Einrichtung, die die Leistung erbringt und (3) zwischen diesem Leistungserbringer und dem Leistungsberechtigten (Dreiecksverhältnis). Der Leistungsträger kann sich dann auf die Eckdaten der Steuerung konzentrieren und der leistungserbringende Träger hat die notwendigen pädagogischen Freiräume, um die Leistung fachkundig durchzuführen und weiterzuentwickeln. Der Leistungsberechtigte hat dabei die



**Wahl**, bei welchem Träger die Leistungszusage (z. B. die Teilnahme an einer Fördermaßnahme) eingelöst wird (§ 33 Abs. 2 SGB I Wunsch- und Wahlrecht). Dieses Recht ist durch einen Mehrkostenvorbehalt begrenzt, sodass die Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses in der Regel nicht teurer wäre als andere Arten der Leistungserbringung. Die Kontrolle der Kosten sichert der gleichzeitige Abschluss von **Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II**. Entsprechende Regelungen zum Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sowie zur Qualitätsentwicklung sieht auch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) vor (vgl. §§ 78 a-g SGB VIII).



In Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern können passgenaue, lokal verankerte Förderangebote entwickelt und die Kompetenzen der Träger bei der Angebotsentwicklung genutzt werden. Ausschlaggebend dafür ist, dass alle Anbieter die grundlegenden Kriterien der Qualitätssicherung erfüllen und individuelle Leistungsvereinbarungen schließen können.



Zum Einstieg in diese Art der Beauftragung auf dem Feld der Förderung junger Menschen hinsichtlich ihrer Integration in den Arbeitsmarkt muss möglichst bald eine modellhafte Erprobung auf den Weg gebracht werden. Hierbei sind auch Erfahrungen zu sammeln, wie benachteiligte Jugendliche bei der Wahrnehmung ihres Wunsch- und Wahlrechts gestärkt und begleitet werden können.



## 6. Fazit und Ausblick

Die derzeitige Vergabepaxis der BA in zentraler Ausschreibung verhindert Innovation und macht Flexibilität unmöglich. Sie blockiert eine kontinuierliche, aufeinander aufbauende, kohärente Förderung, die für die Jugendlichen transparent, verlässlich und anschlussfähig ist. Zudem führt das Verfahren zu ständig sinkenden Preisen, was eine qualitativ hochwertige und wirtschaftliche Durchführung von Maßnahmen gefährdet. Prekäre Arbeitsverhältnisse und eine unangemessene Bezahlung der Beschäftigten sind weitere Folgen. Die für die Jugendlichen und die Kooperationsstrukturen so wichtige personelle Kontinuität bleibt auf der Strecke.



Die Art und Weise, in der die Arbeitsmarktdienstleistungen zurzeit beauftragt werden, stellt nicht den Rahmen her, der erforderlich ist, um mit angemessener Qualität junge Menschen mit Unterstützungsbedarf zu fördern. Eine Veränderung ist deshalb dringend geboten.



Zur Schaffung eines Rahmens für die kohärente Förderung junger Menschen arbeitet der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit mit anderen Partnern intensiv an der Frage, welche Kriterien weitere alternative Verfahren erfüllen müssen und wie diese umgesetzt werden können. Hierzu werden aktuell Vorschläge und europäische Erfahrungen geprüft und weiter entwickelt.



# KOOPERATIONSVERBUND JUGENDSOZIALARBEIT

Berlin, im Juni 2012



Walter Würfel

Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Fachlich verantwortliche Ansprechpartner/-in zu diesem Schreiben:

Walter Würfel und Ulrike Hestermann (Internationaler Bund),

E-Mail: [walter.wuerfel@internationaler-bund.de](mailto:walter.wuerfel@internationaler-bund.de);

[ulrike.hestermann@internationaler-bund.de](mailto:ulrike.hestermann@internationaler-bund.de); Tel. 069/945 45-204

