

POSITIONSPAPIER

Von den jungen Menschen ausgehen!

Die Vergabe verändern, damit die Qualität den Ausschlag gibt

Wie lassen sich pädagogische Qualität und wirtschaftliche Leistungserbringung so vereinbaren, dass passende Förderangebote für junge Menschen sichergestellt werden können? Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit begrüßt die Bereitschaft der Bundesregierung, das Vergabeverfahren zu verbessern und eine entsprechend veränderte Vergabeverordnung zu erlassen. Jedoch müssten die Veränderungen umfassender sein, damit die erheblichen negativen Auswirkungen der aktuellen Vergaberegulierung tatsächlich behoben werden und das Ziel der Qualitätsverbesserung in der Leistungserbringung für arbeitslose Jugendliche erreicht wird. Die aktuelle Reform des Europäischen Vergaberechts bietet hierzu eine große Chance, die genutzt werden muss, um eine Reform der Beauftragung für Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland auf den Weg zu bringen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit hat im Juni 2013 eine Expertise zur Vergabepaxis in Dänemark, England und Österreich veröffentlicht. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass das europäische Vergaberecht Spielräume jenseits des „deutschen“ Weges lässt, die bislang aber nicht genutzt werden. Mit der Erneuerung der EU-Richtlinie zum 1.1.2014, die bis 2016 umgesetzt werden muss, bekommt diese Erkenntnis zusätzliche Brisanz und Aktualität: Denn die EU ruft die Nationalstaaten dazu auf, besondere Regelungen für die Beauftragung von sozialen Dienstleistungen zu schaffen, damit deren Besonderheit – nämlich der direkten Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Menschen – Rechnung getragen wird. Die EU hat damit die Möglichkeit eröffnet, etwa bei Arbeitsmarktdienstleistungen, die diese Spezifik aufzeigen, die Beauftragung von Trägern anders zu organisieren.

Kurz und bündig

Zentrale Aussage: 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. Sowohl die Kompetenz der Träger als auch die angemessene Beteiligung der Jugendlichen bei der Leistungserbringung müssen berücksichtigt werden. Über transparente und objektive, gemeinsam festgelegte Prüfkriterien können Träger mit besonderer Erfahrung und Kompetenz mit der Förderung der jugendlichen Zielgruppe und in der regionalen Struktur langfristig beauftragt werden.

Was wollen wir mit diesem Papier: Vor dem Hintergrund der Expertise und neuen europäischen und nationalen Entwicklungen – hier vor allem bei der Vergabeverordnung, über die der Bundesrat noch im September abstimmen wird – bietet der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit Antworten auf aktuelle Fragen zur Qualitätssicherung.



Die neue EU-Vergaberichtlinie ist mit einem Gestaltungsauftrag für die Nationalstaaten verbunden. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit möchte seinen Beitrag dazu leisten und im Folgenden einige Anforderungen an soziale Dienstleistungen für Jugendliche im Übergang Schule-Beruf formulieren. Analog zu den im Jahr 2011 publizierten *Kriterien und Empfehlungen für ein Kohärentes Fördersystem*¹ gilt es, sowohl bei den Rahmenbedingungen als auch der eigentlichen Förderung, den Blickwinkel der Jugendlichen einzunehmen und deren Bedarf in den Mittelpunkt zu stellen. Die Rahmenbedingungen der Beauftragung müssen also so gestaltet werden, dass Jugendliche ihrem Bedarf gemäß gefördert werden können und ihre gesellschaftliche Integration gelingen kann. Die seit langem angemahnte Veränderung der Vergabe muss deshalb folgenden Aspekten Rechnung tragen:

Kontinuität der pädagogischen Prozesse sichern

Als Leitprinzipien der Angebote für benachteiligte junge Menschen haben sich insbesondere individuelle, flexible und an den Lebenswelten der jungen Menschen orientierte Förderansätze bewährt. Die gewachsene, vertrauensvolle Beziehung zu ihren Ansprechpersonen in bekannter Umgebung erweist sich als ein zentraler Faktor für die positive Entwicklung der Jugendlichen. Damit die Übergangsprozesse gut verlaufen, sind auch die beteiligten Institutionen auf eine dauerhafte, langfristig angelegte, stabile und vertrauensvolle Kooperation angewiesen. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit Betrieben, die sich feste und verbindlich agierende Ansprechpersonen wünschen, beispielsweise in Praktikumsphasen oder während der Ausbildung.

Trägerwechsel in kurzen Abständen müssen deshalb **strukturell vermieden** werden (bislang sind sie im System angelegt). Dies ist nur durch längere Vertragslaufzeiten oder Rahmenvereinbarungen zu erreichen.

Partizipation von jungen Menschen ermöglichen

Eine nachhaltige Förderung von jungen Menschen ist ohne deren aktive Beteiligung, ohne die „Koproduktion“ der Betroffenen im pädagogischen Prozess, nicht zu erzielen. Jugendliche und junge Erwachsene müssen bei der Ausgestaltung der Förderangebote, bei der Wahl der Methoden oder der Gruppenbildung mitwirken können. Dies steigert nachweislich ihre Sozialkompetenzen. Im Rahmen der Auftragsausführung müssen Konzepte –nach Abstimmung mit dem Auftraggeber – regional modifizierbar sein, um sie im Interesse der Zielgruppen weiterentwickeln zu können.

Innovation fördern und Konzepte fortlaufend weiter entwickeln

Um die Förderung an soziale und gesellschaftliche Veränderungsprozesse und



¹ Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (Hg.): Beiträge zur Jugendsozialarbeit Nr. 1 (2011/2013) http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/KV_Beitraege_Jugendsozialarbeit_Kohaerente_Foerderung.pdf

neue Bedarfe angleichen zu können, muss die Entwicklung innovativer Methoden und Konzepte in einem Fördersystem gewünscht und mit dafür bereitgestellten Ressourcen ermöglicht werden, statt sie mit Ausschluss vom Vergabeverfahren zu bestrafen. Die Beauftragung muss deshalb Spielräume beinhalten, die die Realisierung sinnvoller innovativer Fördererlemente oder -methoden – regional abgestimmt – ermöglichen.

Regionale Strukturen bei der Beauftragung berücksichtigen

Die nachhaltige Integration in Beruf und Arbeitswelt hängt entscheidend von der Einbindung des Trägers in regionale oder lokale Netzwerkstrukturen ab. Diese Netzwerke müssen strukturell gestärkt und deren Ressourcen im Sinne der jungen Menschen genutzt werden. Damit die Angebote nicht am Bedarf vorbei gehen, müssen die Angebote in Kooperation mit allen Akteuren und Akteurinnen der beruflichen Integrationsförderung geplant, ausgestaltet und umgesetzt werden. Instrumente dafür wären oftmals bereits vorhanden. So böten Jugendkonferenzen eine Plattform zur Planung und Koordinierung der Angebote.

In einer regional, (wirtschafts-) geografisch und demografisch heterogenen Situation im Übergang Schule/Beruf ist die flexible Anpassung des Maßnahmenportfolios auf den tatsächlichen Bedarf und auch auf den einzelnen Jugendlichen bezogen notwendig, um passgenau fördern zu können.

Wirtschaftlichkeit neu definieren

Ein preislich günstiges Angebot ist nicht immer die wirtschaftlichste Lösung: Ein längerfristiges, auf den ersten Blick kostenintensiveres Angebot kann auf Dauer wirtschaftlicher sein als ein häufiger Wechsel zwischen den scheinbar günstigsten Anbietern. Langfristige Beauftragungszeiträume senken den Verwaltungsaufwand auf allen Seiten. Wirtschaftlich zu beauftragen und zu handeln, bedeutet auch, aufgebaute Strukturen und Kooperationsbezüge langfristig zu sichern statt diese immer wieder neu aufzubauen.

In die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit müssen – im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung! – alle Kosten einbezogen werden, also auch der Aufwand, der beim Träger zur Angebotserstellung und beim Auftraggeber – dem Regionalen Einkaufszentrum – für die Auswertung entsteht. Das Verhältnis von Verwaltungsaufwand und Maßnahmekosten muss für alle Beteiligten transparent und per Definition angemessen sein.

Die Qualität der Arbeit des Trägers und das Votum der regionalen Akteure bei der Angebotsbewertung berücksichtigen

Sollten Qualitätsmerkmale eines Trägers bei der Angebotsbewertung im Vergabeverfahren zukünftig stärker als bisher berücksichtigt werden, bedarf es dazu nachvollziehbarer und transparenter Prüfkriterien. Bestandteil der Erfolgsmessung darf nicht nur die unmittelbare berufliche Integration der Jugendlichen sein, sondern muss beispielsweise auch die Erreichung individueller Integrati-



onsfortschritte sein. Ein gutes Konzept der Erfolgsmessung für jede Maßnahme beinhaltet entsprechende Kriterien, die zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer abgestimmt werden.

Bei Förderangeboten oder Programmen, die in einer Gesamtförderstruktur eingebettet sind, wie etwa die Berufseinstiegsbegleitung, sollten die Voten der beteiligten regionalen Kooperationspartner – z.B. die Schulleitungen – angemessen gewürdigt werden.

Die Kriterien für Qualität festlegen und transparent machen

Mit der Änderung der Vergabeordnung zeigt die Bundesregierung ihr Bestreben, die vergaberechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Qualitätsmerkmale eines Trägers bei der Angebotsbewertung im Vergabeverfahren zukünftig stärker als bisher berücksichtigt werden können (sog. bieterbezogene Qualitätskriterien). Eine wesentliche Voraussetzung hierfür stellt aber die Existenz objektiver, nachvollziehbarer und operationalisierter Qualitäts- und Prüfkriterien dar. Das könnten wissenschaftlich erprobte Kriterien sein oder solche, die auf dem Verhandlungswege zwischen staatlicher Seite und Vertretungen der Leistungserbringer gefunden werden. Die Qualitätsprüfung selbst sollte von einer neutralen dritten Instanz durchgeführt werden.

Vergabe zu angemessenen Preisen

Die Maßnahmen müssen zu Preisen vergeben werden, die die Erbringung der verlangten und versprochenen Leistung tatsächlich ermöglichen und eine Unterfinanzierung ausschließen. Realistische Vor- und Nachkalkulationen auf Seiten der Träger sowie der beauftragenden Jobcenter und Arbeitsagenturen sind als zwingender Bestandteil des Verfahrens vorzusehen, um einen Mindestpreis und die Untergrenze des Angebots zu ermitteln.²

Für eine angemessene Bezahlung der Fachkräfte Sorge tragen

Die Beauftragung von Förderleistungen / sozialen Dienstleistungen im Arbeitsmarktbereich muss eine angemessene Bezahlung der Fachkräfte sicherstellen. Diese folgt aus den in allen Büchern des Sozialgesetzbuches verankerten Vergütungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit beziehungsweise Leistungsgerechtigkeit³ und ist unter fachlichen und sozial-

² Vgl. etwa. § 17 SGB II a. E., § 89 Abs. 1 SGB XI, § 75 Abs. 3 Satz 2 SGB XII, § 179 Abs. 1 Nr. 3 SGB III). Diese Grundsätze werden gemeinhin so verstanden, dass es einem Erbringer sozialer Dienstleistungen über die hierfür gezahlte Vergütung möglich sein muss, bei Beachtung der vorgeschriebenen Qualitätsanforderungen seine betriebsnotwendigen Kosten zu decken.

³ Der legitime Zweck einer angemessenen Entlohnung ist es nach dem BSG, den Beschäftigten ein angemessenes Arbeitsentgelt zu gewährleisten, einen Preiskampf zwischen den Trägern zu verhindern, welcher zu Lasten einer nicht vertretbaren Absenkung der Fachkraftlöhne in Richtung des geltenden Mindestlohn-Niveaus sowie zu Lasten der Qualität der Leistungen geht, sowie den Anreiz für Tariffucht, Leiharbeit, Outsourcing „oder ähnliche Kosten senkende - aber die Stammebelegschaft benachteiligende - Maßnahmen“ zu verringern. (vgl. BSG, U. v. 25.11.2010, B 3 KR 1/10 R, Rn. 40).



rechtlichen Gesichtspunkten zwingend geboten. Nach den Erfahrungen der Träger konterkariert das Vergaberecht in seiner jetzigen Form das Arbeitsrecht, zum Beispiel in Bezug auf Lohngestaltung, Befristungen und Beschäftigungsumfang. Angemessene, sogenannte „auskömmliche“ Preise müssen auch auskömmliche Rahmenbedingungen für die Mitarbeiter/innen der Träger gewährleisten: Die Vergabe muss zu Bedingungen erfolgen, die es den Leistungsanbietern erlauben, branchenübliche Tariflöhne gezahlt, wobei der Mindestlohn lediglich als untere Grenze anzusehen ist.

Netzwerke im Rahmen einer regionalen Förderstruktur an Stelle von Einzelmaßnahmen fördern

Wir brauchen flexible, anpassungsfähige Förderangebote, die ein kontinuierliches, aufeinander abgestimmtes und transparentes Zusammenarbeiten verlässlicher regionaler Träger ermöglichen. Deshalb muss eine Netzwerkarbeit und Arbeitsteilung von Trägern im Rahmen einer Strukturförderung (Beispiel: „Neue Förderstruktur“ im Rahmen des BQF-Programms des BMBF 2001, Modellversuch) erreicht werden, die den jungen Menschen individuelle und passgenaue Qualifizierungswege ermöglicht. Um solche Förderangebote zu schaffen, könnten Rahmenvereinbarungen für umfangreiche Förderzeiträume (5 Jahre) mit den am Netzwerk beteiligten Trägern abgeschlossen werden. Die konkreten Aufträge könnten dann zwischen Leistungsträger und -erbringer immer wieder aktualisiert und spezifiziert werden. Längere Vertragslaufzeiten erhöhen auch die Planungssicherheit der Träger und wirken sich somit positiv auf die Kontinuität der Arbeit und des Personals aus.

Anforderungen an die regionalen Netzwerkträger sind:

Der Träger ist anerkannter Träger der freien Jugendhilfe und

- hat die Arbeit mit den Jugendlichen der betreffenden Zielgruppen in seinem Leitbild und in seinen Grundsätzen verankert.
- hat nachweisbar Kompetenzen und Erfahrungen in der Arbeit mit Jugendlichen mit erhöhtem Förderbedarf.
- ist nachweisbar mit den anderen Akteuren vor Ort vernetzt und kooperiert mit diesen.

Spielräume nutzen, um andere Formen als die zentrale Vergabe zu wählen

Neben der öffentlichen Ausschreibung (europaweit: das sog. offene Verfahren), die einen unbeschränkten Kreis von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten auffordert, lässt die Vergabeordnung weitere Verfahren zu:

- die beschränkte Ausschreibung (europaweit: das nicht offene Verfahren), die vorsieht, dass nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird



KOOPERATIONSVERBUND JUGENDSOZIALARBEIT

- die freihändige Vergabe (europaweit: das Verhandlungsverfahren)⁴

Darüber hinaus sollte die Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis – als eine alternative Form der Beauftragung – insbesondere im Rechtskreis SGB II verstärkt in Erwägung gezogen beziehungsweise modellhaft erprobt werden.

Die stärkere Nutzung dieser Verfahren (ggf. mit einem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb) birgt enorme Chancen der Qualitätsverbesserung, denn so könnten innovative Konzepte viel besser entwickelt oder auch regional und zielgruppenspezifisch angepasste Förderleistungen angeboten werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit plädiert dafür, die Chance für eine umfassende Reform der Vergabegesetzgebung im Zuge der neuen Vorgaben durch die EU-Richtlinie zur Vergabe von Dienstleistungen zu nutzen. Die Bundesorganisationen der Jugendsozialarbeit haben großes Interesse daran, durch ihre Expertise dazu beizutragen, dass die Belange der Jugendlichen in der Umsetzung der Reform ausreichend berücksichtigt und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die kohärente Förderung von Jugendlichen mit Unterstützungsbedarf ermöglichen. Es gilt nun, alle Akteure in diesem Feld einzubeziehen, um gemeinsam die Entwicklung eines Verfahrens sicherzustellen, das unter fachlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und juristischen Gesichtspunkten angemessen ist.

Berlin im September 2013



Walter Würfel
Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Fachlich verantwortliche Ansprechpartner/-in zu diesem Schreiben:
Ulrike Hestermann (Referentin Internationaler Bund),
E-Mail: ulrike.hestermann@internationaler-bund.de; Tel. 069/945 45-204



⁴ Auch die VOL/A erlaubt im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen andere Vergabeformen wie beschränkte Ausschreibung und Formen der freihändigen Vergabe. Der beschränkten Ausschreibung und der Freihändigen Vergabe soll zur Wahrung des Wettbewerbs ein **Teilnahmewettbewerb** vorausgehen.