



Vorschläge zu Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen

Mit Expertise von Prof. Dr. Stefan Sell, Hochschule Koblenz Remagen, November 2015



Diese Broschüre wird gemeinsam von DGB, GEW und ver.di veröffentlicht.

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand
Verantwortlich: Ansgar Klinger (V.i.S.d.P.)
Reifenberger Str. 21
60489 Frankfurt am Main
Telefon: 069/78973-0
Fax: 069/78973-202
E-Mail: info@gew.de
www.gew.de

Redaktion: DGB, GEW, ver.di
Gestaltung: Karsten Sporleder, Wiesbaden
Titelfoto: Imago
Druck: GEW

ISBN: 978-3-944763-19-4



November 2015

Inhalt

Vorwort	5
----------------	----------

Expertise von Prof. Dr. Stefan Sell:

Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen auf der Grundlage der reformierten EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU für öffentliche Aufträge (Vergaberichtlinie) und ihrer anstehenden Umsetzung in nationales Recht in Deutschland

7

Die Umsetzung der reformierten EU-Vergaberichtlinien als große Chance, die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen „besser“ zu machen	8
Zur Kritik an den bestehenden Ausschreibungs- und Vergabeverfahren	12
Qualitätskriterien für Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Un-Möglichkeit	14
Berücksichtigung von Qualitätskriterien bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	17
Regelungen der AZAV	18
Exkurs: Die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen in Österreich als Beispiel für eine stärker Qualitätskriterien berücksichtigende Vorgehensweise	20
1. Zu erbringende Nachweise durch den Träger (Bieter) bei der Vergabe	20
2. Auswahl der Bieter (Träger)	20
3. Bestbieter	21
4. Qualitätssicherung	21
5. Resümee zum österreichischen Ansatz der Vergabe von Bildungsmaßnahmen	23
Einige Schlussfolgerungen für die anstehende Umsetzung der reformierten EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht mit Blick auf die Arbeitsmarktdienstleistungen	24

Zusammenfassung der Expertise „Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen“	27
--	-----------

Schlussfolgerungen der Gewerkschaften DGB, GEW und ver.di für die politische Umsetzung des neuen Vergaberechtes	29
--	-----------

Vorwort

Gute Weiterbildung braucht gute Arbeitsbedingungen. Davon sind wir derzeit weit entfernt. Die politisch gewollte Weichenstellung von der „angebotsorientierten“ hin zu einer „nachfrageorientierten“ Steuerung hat mit der 2004 eingeführten bundeszentral einheitlichen Durchführung von Ausschreibungen zu gravierenden Veränderungen geführt. Bildung wurde betriebswirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet, Einkaufsprozesse wurden zentralisiert, Netzwerkstrukturen wurden zerschlagen, Maßnahmen von der Stange geschaffen.

Rechtsgrundlage dieser Ausschreibungen ist bis heute die VOL (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen). Dieses System ist aber für die Beschaffung von personenbezogenen Dienstleistungen ungeeignet. Anders als bei Bauleistungen, wo Normen die Qualität garantieren oder bei fertigen Produkten, die verglichen werden können, kann der Erfolg der Arbeitsmarktdienstleistungen frühestens am Ende einer Maßnahme, meistens sogar erst im Laufe der Folgemonate nach Beendigung der Bildungsdienstleistung festgestellt werden.

Da geeignete Qualitätskriterien im Voraus nicht zur Verfügung stehen, stehen die Auftraggeber in der Gefahr, die Maßnahme vorwiegend nach dem günstigsten Preis zu vergeben. Der Bereich der öffentlich finanzierten Aus- und Weiterbildungsleistungen unterliegt seit Jahren einem enormen Druck mit massiven negativen Auswirkungen auf die Entlohnung des gesamten Personals. Dieser Preiswettbewerb insbesondere in den Bereichen berufliche Bildung, Übergang Schule-Beruf und Beschäftigung/Qualifizierung stellte Einrichtungen vor die Wahl, Arbeitsbereiche ganz aufzugeben oder auszugründen. So haben die jetzigen gesetzlichen Vorgaben schon seit Jahren Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und Bezahlung der Beschäftigten. Dies ist verbunden mit Massenentlassungen, der Aushebelung vorhandener Tarifverträge, der Zunahme von befristeter Beschäftigung und schlechtbezahlter Honorartätigkeit sowie mit negativen Folgen für Qualität und Wirksamkeit der personalintensiven Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL).

In über 10-jähriger Erfahrung mit zentralen Ausschreibungen hat sich gezeigt, dass die von der BA innerhalb des Vergabesystems vorgenommenen Anpassungen nur bedingt Verbesserungen nach sich zogen. Bei Vergabeverfahren ist entscheidend, ob eine Leistung umfassend beschrieben werden kann, was in Bezug auf die Arbeit mit jugendlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern und ihren individuellen Voraussetzungen schwierig ist, da sich im Prozess der Begleitung und Unterstützung immer wieder neue Herausforderungen und Aufgaben stellen.

Daher benötigen alle Weiterbildungseinrichtungen umgehend Alternativen zur aktuellen Vergabepaxis, um den negativen Folgen des aktuellen Preiswettbewerbs entgegenzuwirken. Mit der europäischen Richtlinie 2014/24/EU zur Modernisierung aller nationalen Vergaberechtssysteme in der Europäischen Union gibt es nun ein „Zeitfenster“ bis April 2016, um gemeinsam Möglichkeiten für deutliche Verbesserungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen, hier insbesondere der AMDL, zu erarbeiten.

Die Richtlinie enthält einige Freiräume und nationale Gestaltungsmöglichkeiten und fordert gleichzeitig, die qualitativen, umweltbezogenen und sozialen Aspekte mit einzu beziehen. Die Bundesrepublik Deutschland hat bis April 2016 Zeit, die EU-Richtlinie u.a. in nationales Recht (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB], Vergabeordnung [VgV]) im Sinne der Europäischen Kommission umzusetzen. Qualität und langfristige



© DGB - Simone M. Neumann

Annelie Buntenbach



© GEW - Kay Henschelmann

Ansgar Klinger



© ver.di - Kay Henschelmann

Ute Kittel

Kontinuität bei der Umsetzung von AMDL sowie die Nachhaltigkeit der erworbenen Kompetenzen müssen in der Zukunft schon allein aus volkswirtschaftlichen Gründen stärker im Focus stehen als eine reine Fixierung auf Niedrigpreise.

Deswegen muss jedes Angebot zukünftig einer umfassenden Qualitätsprüfung unterzogen werden. Ziel muss es sein, eine hohe Integration sowie eine hohe Teilnehmerzufriedenheit und eine bessere Maßnahmequalität zu erlangen. Dafür bedarf es erfahrenen und qualifizierten Personals.

Bisher ist strittig, wie diese Ziele bei der Vergabe berücksichtigt werden können. Die von der GEW in Auftrag gegebene und hier von den Gewerkschaften DGB, GEW und ver.di gemeinsam vorgelegte Expertise von Professor Dr. Stefan Sell zum Thema „Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen auf der Grundlage der reformierten EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU für öffentliche Aufträge (Vergaberichtlinie) und ihrer anstehenden Umsetzung in nationales Recht in Deutschland“ unterbreitet konkrete Vorschläge, wie diese Anforderungen in der Praxis umgesetzt werden können. Sie bietet deswegen eine gute Grundlage für den politischen Entscheidungsprozess sowie für die spätere Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit.

Als wirtschaftlich kann eine Maßnahme laut Professor Sell nur dann gelten, wenn der Erfolg, die Qualität und die Kosten in einem guten Verhältnis stehen. Deswegen müssen beide Seiten berücksichtigt werden.

Der Vorstellung der Expertise im vollständigen Wortlaut folgen eine Zusammenfassung sowie Schlussfolgerungen für die politische Umsetzung. Die Gewerkschaften fordern eine entschiedene Wende in der bisher praktizierten Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen im Interesse der Beschäftigten, der Lernenden und der Träger. Gute Aus- und Weiterbildung braucht gute Arbeitsbedingungen.

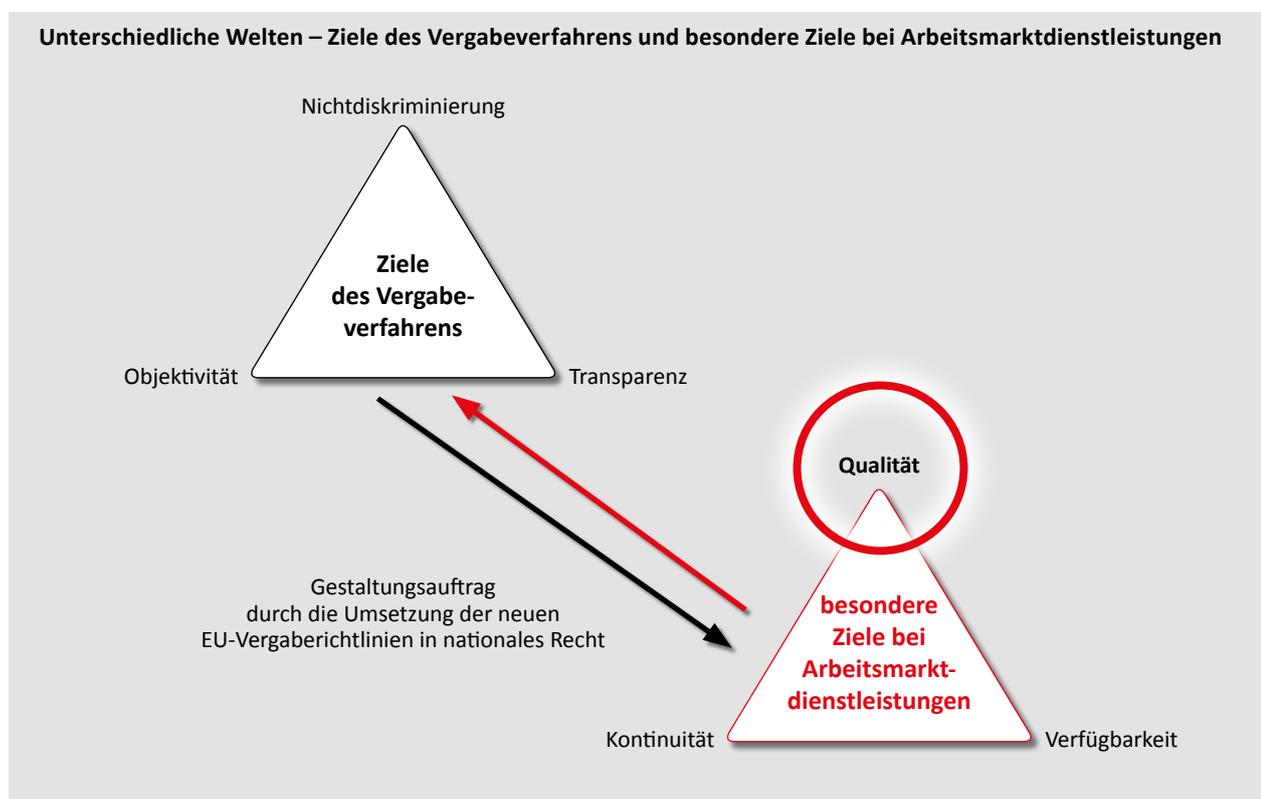
Annelie Buntenbach
Mitglied des geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes

Ansgar Klinger
Mitglied des geschäftsführenden Vorstandes der GEW
Leiter der Vorstandsbereiches Berufliche Bildung und Weiterbildung

Ute Kittel
Mitglied im ver.di-Bundesvorstand
Leiterin des Fachbereichs Bildung, Wissenschaft und Forschung

Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen auf der Grundlage der reformierten EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU für öffentliche Aufträge (Vergaberichtlinie) und ihrer anstehenden Umsetzung in nationales Recht in Deutschland

Expertise von Prof. Dr. Stefan Sell, Hochschule Koblenz, Remagen, November 2015



Die Umsetzung der reformierten EU-Vergaberichtlinien als große Chance, die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen „besser“ zu machen

Ab dem Frühjahr 2016 wird die Vergabepaxis in Deutschland mit einem strukturell und inhaltlich vollständig reformierten Rechtsrahmen konfrontiert sein. Der Europäische Gesetzgeber hat mit dem Paket zur Modernisierung des europäischen Vergaberechts ein vollständig überarbeitetes Regelwerk für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen vorgelegt. Das Modernisierungspaket umfasst die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (Richtlinie 2014/24/EU), die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Richtlinie 2014/25/EU) und die Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (Richtlinie 2014/23/EU). Diese Richtlinien sind bis zum 18. April 2016 in deutsches Recht umzusetzen.¹

Am 8. Juli 2015 hat das Bundeskabinett den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Vergaberechts verabschiedet. Nach der Sommerpause wird es zu den parlamentarischen Verhandlungen kommen, um die Reform des Vergaberechts umsetzen zu können. Innerhalb des großen Universums an vergaberelevanten Tatbeständen sind soziale Dienstleistungen und hierbei die Arbeitsmarktdienstleistungen nur ein kleiner Teil. Aber gerade für diesen Bereich relevant und Hoffnung stiftend sind die Hinweise des für die Reform zuständigen Bundeswirtschaftsministeriums:

„Die Möglichkeiten für öffentliche Auftraggeber, strategische Ziele – z. B. umweltbezogene, soziale oder innovative Aspekte – im Rahmen von Vergabeverfahren vorzugeben, werden gestärkt. Soziale Dienstleistungen, wie zum Beispiel zur Integration arbeitssuchender Menschen, sollen in einem erleichterten Verfahren vergeben werden können ... Der Referentenwurf verpflichtet Unternehmen, die öffentliche Aufträge ausführen, dabei die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Dies gilt insbesondere für die Regelungen in für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen und den gesetzlichen Mindestlohn.“²

Warum wirkt die Perspektive der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht grundsätzlich – also von den Möglichkeiten her gesehen – so positiv?³

So schreibt beispielsweise der Deutsche Verein in seiner Stellungnahme (S. 4):

„Erbringungsmodelle wie das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis und das persönliche Budget⁴ ermöglichen ein umfassendes Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer/innen und greifen nicht in die Berufsfreiheit und das Selbstverständnis der Leistungserbringer ein, denen der Marktzugang sowie Mitsprachemöglichkeiten im Rahmen vertraglicher Rahmenvereinbarungen grundsätzlich ermöglicht werden. Im Vergleich zum Vergaberecht, das auf eine zentrale und standardisierende Bedarfs- und Beschaffungsplanung angewiesen ist, sind diese Modelle auch nicht mit verhältnismäßig hohen Beschaffungs- und Bürokratiekosten verbunden. Nicht zuletzt bieten sie mehr Raum für Innovation auf den sozialen Dienstleistungsmärkten, die sich durch ein Nachfragemonopol der öffentlichen Leistungsträger und mangelnde Ausweichmöglichkeiten für die Leistungserbringer auszeichnen.“

In diesem Zusammenhang ist relevant, dass seitens der EU klargestellt wurde, „dass der Anwendungsbereich des EU-Vergaberechts nur dort eröffnet ist, wo öffentliche Auftraggeber überhaupt eine Auswahlentscheidung treffen.“ Wenn also keine Beauftragung stattfindet oder eine Konzession erteilt wird, dann geht es um eine Förderung durch Zuwendungen, wenn die Realisierung der jeweiligen Projekte und Maßnahmen im öffentlichen Interesse liegen.

Die Erteilung öffentlicher Aufträge im Sinne des Art. 1 der Vergabe-RL ist vor allem im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen (SGB II, SGB III) gesetzlich vorgesehen. Daraus folgt: Der Anteil der vorgeschriebenen Ausschreibungen am Gesamtvolumen der insgesamt erbrachten sozialen Dienstleistungen ist auf der einen Seite relativ gering, auf der anderen Seite hat das im hier interessierenden Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen schon eine gewichtige und für viele Träger existenzielle Bedeutung.

Damit man einen Eindruck bekommt, um welche Größenordnung es im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen geht: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) werden Arbeitsmarktdienstleistungen jährlich im Umfang

1 Vgl. hierzu als Übersicht mit Verlinkungen zu den relevanten Dokumenten BMWI: Reform des Vergaberechts <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Oeffentliche-Auftraege-und-Vergabe/reform-des-vergaberechts,did=692720.html>, Abruf am 08.08.2015.

2 Vgl. Fußnote 1.

3 Vgl. zu den folgenden Ausführungen aus der Vielzahl an mittlerweile vorliegenden Stellungnahmen und Erläuterungen Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in Deutschland, Berlin 2014 sowie Diakonie Deutschland: Strategie im Vergabeverfahren. Handreichung für Diakonische Träger (=Diakonie Texte 03.2015), Berlin 2015.

4 Die nicht unter das Vergaberecht fallen.

von zwischen 2 und 3 Mrd. Euro in 5.000 Vergabemaßnahmen mit insgesamt 13.000 Verträgen vergeben. Auf der einen Seite ist das kein geringes Finanzvolumen, auf der anderen Seite bekommt man angesichts der Zahlen zu den Vergabemaßnahmen und den Verträgen einen ersten Eindruck davon, dass es sich um eine richtige aufwendige Nummer handelt, die auch abwickelt werden muss.

Der neue Art. 76 Abs. 2 Vergabe-RL hebt die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen als sensible Dienstleistungen hervor. Die einzelnen EU-Staaten müssen gewährleisten, dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der sozialen Dienstleistungen sicherstellen.

Ziel jeder Vergabe sozialer Dienstleistungen muss es sein, den Wettbewerb nicht alleine über den Preis, sondern insbesondere über die Qualität zu führen. Der Art. 76 Abs. 2 Vergabe-RL sieht die Auswahl der Dienstleister auf Grundlage des wirtschaftlichsten Angebots unter Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien innerhalb des Sozialvergaberechts vor, also gerade eben nicht des kostengünstigsten Angebots.

Allerdings lautet eine der wichtigsten Kritikpunkte an dem bestehenden Vergaberegime im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen, dass es letztendlich zu einer Reduktion des Auswahlprozesses auf die „billigsten“ Anbieter gekommen ist, gerade weil die Qualitätskriterien keine entsprechende Berücksichtigung finden und die Ausgestaltung des Vergabeprozesses auf der Anbieterseite dazu führt, tendenziell immer günstigere Angebote abzugeben auf die Ausschreibungen, da man davon ausgehen muss, ansonsten nicht mehr zum Zuge kommen zu können. Das bestehende Vergabeverfahren führt dazu, dass nur wer sich beim Preis zurückhält, Aussichten hat, am Ende im Korridor zu sein und den noch Billigeren durch Qualität schlagen zu können. Alles darüber hinaus geht unter.

Um das nachvollziehen zu können, ist eine Antwort auf die Frage erforderlich, wie Arbeitsmarktdienstleistungen an den Mann und die Frau gebracht werden. Sie muss zugegebenermaßen komplex ausfallen.⁵

Zu den Rahmenbedingungen muss angemerkt werden, dass wir zum einen mit unterschiedlichen Akteuren konfrontiert sind – also der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsagenturen sowie den Jobcentern, die aber sind zu

unterscheiden, ob es sich um gemeinsame Einrichtungen (BA und Kommunen) oder kommunale Jobcenter handelt. Zum anderen werden die Arbeitsmarktdienstleistungen über unterschiedliche Verfahren gesteuert und die Ausschreibung und Vergabe ist darunter nur eine Variante. Matthias Knuth (2014: 53 f.) hat in seinem Beitrag versucht, hierzu eine Typologie zu entwickeln. Diese ist eingebettet in die zentrale These einer „Vermarktlichung“ von Arbeitsmarktdienstleistungen im Gefolge der „Hartz-Reformen“ in den Jahren 2002 ff. Um den Paradigmenwechsel zu verstehen, den die Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ erfahren hat, muss man sich kurz in Erinnerung rufen, wie die „alte Welt“ vor 2002 ausgesehen hat.⁶

Bis zum Jahr 2002 – als der so genannte „Vermittlungsskandal“ die damalige Bundesanstalt für Arbeit erschütterte und in dessen Folge die so genannte „Hartz-Kommission“ eingesetzt wurde –, gab es hinsichtlich der Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen eine so genannte „angebotsorientierte“ Steuerung. Das bedeutete, dass die Arbeitsämter den Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen aus ihrer Sicht definiert und Maßnahmen bei Bildungsträgern in Auftrag gegeben haben. Die Arbeitsämter bzw. die dort vor Ort arbeitenden Arbeitsberater waren nicht nur inhaltlich in die Konzeption und Abwicklung der Maßnahmen involviert. Sie waren auch dafür zuständig, die Angebote mit Leben, d.h. also mit Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden zu füllen. Diese Ausgestaltung der Weiterbildungsförderung hatte durchaus ihren Sinn und positive Effekte. Beispielsweise gab es innerhalb der Arbeitsverwaltung große Erfahrungen über die Vor- und Nachteile bestimmter Bildungsmaßnahmen. Auch die im System verankerte Verantwortlichkeit für die Maßnahmen kann man grundsätzlich positiv in Rechnung stellen. Auf der anderen Seite gab es bereits damals deutliche Kritik an dieser Form der Steuerung von Bildungsmaßnahmen. Denn wie jede Medaille zwei Seiten hat, muss man auch in diesem Fall zur Kenntnis nehmen, dass es negative Folgen in der Praxis zu beobachten gab. Immer wieder wurde beispielsweise kritisch darauf hingewiesen, dass sich vor Ort eine Art „Kartell“ zwischen den beauftragenden Mitarbeitern der Arbeitsämter und bestimmten Bildungsträgern herausgebildet hatte. Mit Blick auf die eigentliche Zielgruppe der Maßnahmen wurde ebenfalls kritisch darauf hingewiesen, dass es bei der „Bestückung“ von Bildungsmaßnahmen oft weniger um die Sinnhaftigkeit für die einzelnen Arbeitslosen ging, sondern um die Realisierung ausgelasteter Kurse. Auch wenn für die einzelnen Arbeitslosen möglicherweise

⁵ Vgl. hierzu die kompakte Darstellung bei Knuth, Matthias (2014): Schneller, mehr, billiger?, in Sozialrecht aktuell 18, Sonderheft 2014, S. 52-57.

⁶ Vgl. hierzu Sell, Stefan: Die Untiefen des Monopsons, in: GEW (Hrsg.): Schwarzbuch 3. Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Frankfurt 2014, S. 30 f.

andere oder gar keine Maßnahmen sinnvoll gewesen wären. Hinzu kamen Auswirkungen des öffentlichen Haushaltsrechts, denn oftmals mussten die Arbeitsämter gegen Jahresende noch Maßnahmen „füllen“, um bei den zugewiesenen Haushaltsmitteln eine „Punktlandung“ realisieren zu können – oder aber Maßnahmen konnten nicht mehr verwirklicht werden, auch wenn sie notwendig waren, weil die Budgets erschöpft waren.⁷

Im Gefolge der gewaltigen Veränderung der Arbeitsverwaltung seit 2002 muss man mit Blick auf die Weiterbildungsförderung von einem echten Systemwechsel sprechen – weg von der „angebotsorientierten“ hin zu einer euphemistisch als „nachfrageorientiert“ titulierten Steuerung. Dem damaligen Zeitgeist und der ökonomischen Logik folgend kann man die Einführung von so genannten „Gutscheinen“ als eine Art Königsweg der Umsetzung einer nachfrageorientierten Steuerung bestimmen. Über Gutscheine sollten die betroffenen Arbeitslosen mit einer Art Kaufkraft ausgestattet werden, so dass sie sich eigenständig die passenden Angebote herausuchen können.

So weit die Theorie. Auch Knuth (2014: 53) sieht in der Einführung der Gutscheine eine Säule der neuen Welt der „Steuerung“ der Arbeitsmarktdienstleistungen. Die zu fördernden Personen werden als „Käufer“ konstruiert, indem man sie mit einem Gutschein ausstattet. Er schreibt: „Die Kundensouveränität beschränkt sich auf die Wahl des Anbieters (falls es in praktikabler Entfernung überhaupt Alternativen gibt); der Inhalt dessen, was „gekauft“ werden kann, ist auf dem Gutschein exakt definiert und durch die vorgängig erforderliche Maßnahmen – Zertifizierung hinterlegt. Vorgängige Absprachen zwischen Arbeitsverwaltung und Dienstleistern sind hierbei unvermeidlich ... Was die Feststellung unterstreicht, dass es sich um staatlich inszenierte Märkte handelt.“

Diese Säule der „Vermarktlichung“ von Arbeitsmarktdienstleistungen begann mit der Einführung von Vermittlungsgutscheinen 2002⁸ und der Bildungsgutscheine 2003. Im Jahr 2012 wurde ein dritter Typ von Gutscheinen eingeführt, der „Aktivierungsgutschein“. Man kann und muss davon ausgehen, dass aus einer verengten ökonomischen Sicht der Weg über „Gutscheine“ priorisiert wird, kommt er doch den „klassischen“ Modellen einer Steuerung über die Nachfrage und einer Realisierung von

Kundensouveränität am nächsten – aus der Praxis wissen wir, dass diese Hoffnungen gerade bei den besonders förderungsbedürftigen Personen nicht oder nur marginal bis zufällig erfüllt werden.

Aber es gibt eine weitere, hier besonders relevante Säule im Gefüge der „Vermarktlichung“ der Arbeitsmarktdienstleistungen – gemeint ist die Beschaffung durch den öffentlichen Auftraggeber in einem **wettbewerblichen Vergabeverfahren**.

Zur Entwicklungsgeschichte dieser Säule schreibt Knuth (2014: 53):

„2003 (wurden) mit den „Personal-Service-Agenturen“ (§ 37c SGB III) und der „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen“ (§ 421i SGB III a.F.) erstmals Maßnahmen eingeführt, für die das SGB III die Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren ausdrücklich vorschrieb. Ab 2009 wurden die „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen“ und die „Maßnahmen der Eignungsfeststellung, Trainingsmaßnahmen“ zusammengefasst zu den „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ (§ 46 SGB III a.F.) und mit dem ausdrücklichen Hinweis versehen: „Das Vergaberecht findet Anwendung“. Gleichlautende Hinweise gab es bei den „Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen“ (§ 61 SGB III a.F.), bei der Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung (§ 240 SGB III a.F.) und bei der Berufseinstiegsbegleitung (§ 421s SGB III a.F.). Ab 2012 ... wurde im SGB II eine Ausnahme vom Verfahren der Bildungsgutscheine verankert: Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung können auch durch Beauftragung von Trägern „unter Anwendung des Vergaberechts“ eingekauft werden (§ 16 Abs. 3a SGB II), wenn passende Maßnahmen örtlich nicht verfügbar sind oder wenn den zur Teilnahme vorgesehenen Personen der Umgang mit Gutscheinen nicht zuzutrauen ist.“

Damit wir jetzt nicht den Überblick verlieren, liefert Matthias Knuth (2014: 54) eine Typologie: Das Portfolio der „vermarktlichen“ Instrumente besteht demnach aus

- drei Arten von Gutscheinen (Vermittlungs-, Bildungs- und Aktivierungsgutschein)
- und fünf Maßnahmetypen mit wettbewerblicher Vergabe, die über die „Regionalen Einkaufszentren“ der BA realisiert wird;

7 Das war mit erheblichen administrativen Problemen verbunden – vgl. nur als ein Beispiel für die daraus resultierenden Steuerungs-Klimmzüge in der damaligen Zeit Sell, Stefan: Planungs- und Steuerungsprobleme der Arbeitsämter bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: Arbeit und Beruf, Heft 7/1994, S. 198-199.

8 Vgl. zu einer frühzeitigen kritischen Sichtweise auf die Vermittlungsgutscheine Sell, Stefan: Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Berlin 2006, S. 32-37 („Die Vermittlungsgutscheine aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht“).

Dem stehen „nicht-vermarktliche“ Maßnahmen gegenüber

- Beschäftigungsmaßnahmen (Arbeitsgelegenheiten nach § 16d und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II), die nach dem Muster „Antrag und Zuweisung“ realisiert werden,
- sowie die verschiedenen Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§§ 112ff. SGB III), die, soweit sie von Trägern erbracht werden, über jährliche „Preisverhandlungen“ realisiert werden, also eine Fortentwicklung des traditionellen Kostenerstattungsprinzips.

Zur Abrundung muss nun erneut die institutionelle Vielseitigkeit aufgerufen werden, also die Tatsache, dass es neben der BA mit ihren Agenturen für den SGB III-Bereich auf der Jobcenter-Ebene (SGB II) zum einen die Gemeinsamen Einrichtungen und zum anderen die in alleiniger kommunaler Trägerschaft befindlichen Jobcenter gibt.

Die Arbeitsagenturen und die Gemeinsamen Einrichtungen nutzen die „Regionalen Einkaufszentren“ der Bundesagentur für Arbeit. Aber immerhin ein Viertel der Jobcenter befinden sich in rein kommunaler Trägerschaft. Die sind nicht verpflichtet, die Regionalen Einkaufszentren zu nutzen. Sie müssen sich die Dienstleistungen selbst, also außerhalb der BA-Welt, beschaffen und nutzen dafür meistens die kommunalen Vergabestellen. Die Gemeinsamen Einrichtungen sind – anders als die Arbeitsagenturen – grundsätzlich berechtigt, auch eigene Vergabeverfahren durchzuführen oder sich der „Amtshilfe“ der Vergabestelle des kommunalen Partners zu bedienen. Tatsächlich aber werden ganz überwiegend die Regionalen Einkaufszentren genutzt.

Die Existenz der kommunalen Jobcenter wird hinsichtlich der hier interessierenden Ausschreibungen und Vergabe von einigen aus der Trägerlandschaft durchaus positiv bewertet. So schreibt die Diakonie Deutschland:⁹

„Auch wenn allein unter quantitativen Gesichtspunkten die Bundesagentur die maßgebliche Nachfragerin ist, kommt auch den Optionskommunen als Nachfragerinnen von Arbeitsmarktdienstleistungen Bedeutung zu. Gerade weil sie nicht in das Ausschreibungssystem der Bundesagentur eingegliedert sind, wird bei den von ihnen durchgeführten Vergabeverfahren durchaus ein alternativer Ansatz für die Gestaltung von Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen sichtbar. Wichtige Unterschiede ergeben sich dabei aus

der örtlichen Verankerung der Jobcenter. Da sich der Erfolg der finanzierten Maßnahmen ausschließlich vor Ort bewähren muss, entfällt der Druck, die örtlichen Bedarfe in ein System einzufügen, das bundesweit die Leistungserbringung sicherstellen muss. Diese Möglichkeit zur Konzentration auf lokale Belange verschafft den Jobcentern der Optionskommunen mehr Gestaltungsfreiheit. Überwiegend nutzen die Optionskommunen diesen ihren Spielraum auch im Sinne einer möglichst flexiblen Verfahrensgestaltung und Offenheit für fachliche Impulse.“ (Diakonie Deutschland 2015: 9)

Hinsichtlich der tatsächlichen Unterschiede erkennbar skeptischer ist Knuth (2014: 53, FN 3):

„Durch die Existenz von zugelassenen kommunalen Trägern im Bereich des SGB II, die ein Viertel der Jobcenter umfassen, ist die Monopson-Stellung der Bundesagentur für Arbeit ein wenig abgemildert, jedoch ohne das bei den kommunalen Jobcentern wesentlich andere Vergabepraktiken festzustellen wären.“¹⁰

⁹ Diakonie Deutschland: Strategie im Vergabeverfahren. Handreichung für Diakonische Träger (=Diakonie Texte 03.2015), Berlin 2015.

¹⁰ Letztendlich kann man das nur empirisch beantworten, aber eine Studie, die vergleichend die Art und Weise wie auch die Ergebnisse der Vergabepraktiken hinsichtlich einer – möglichen – Unterschiedlichkeit zwischen den Gemeinsamen Einrichtungen und den kommunalen Jobcentern untersucht hat, liegt meines Wissens nicht vor. Es wäre schon interessant und relevant zu untersuchen, ob beispielsweise qualitative Aspekte bei Vergaben kommunaler Jobcenter stärker gewichtet werden.

Zur Kritik an den bestehenden Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

Ausschreibung und Vergabe im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen treffen auch die Berufsvorbereitung und Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen nach SGB II und III und deshalb ist das folgende Beispiel von Würfel nur auf den ersten Blick an den Haaren herbeigezogen:

„Stellen sie sich vor: Sie nehmen Ihr sechsjähriges Kind an die Hand und gehen zur nächstgelegenen Grundschule. Sie wollen ihr Kind zur Einschulung anmelden. Sie kennen die Schule, sie ist gut zu erreichen, Ihr Kind hat kurze Wege.

Sie sprechen mit dem Direktor. Dessen Antwort lautet: Es tut mir leid. Ich kann Ihr Kind nicht aufnehmen. Wir befinden uns gerade in der Ausschreibung nach der „Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A)“. Wir müssen uns beim Regionalen Einkaufszentrum des Kultusministeriums bewerben, damit das Kultusministerium unsere Schulleistung einkauft. Wir erfahren aber erst drei Monate vor Schuljahresbeginn, ob wir den Zuschlag erhalten. Wenn ja, können Sie Ihr Kind anmelden. Wenn nein, müssen wir die Schule schließen.“¹¹

Jeder wird unmittelbar einwenden, dass das nicht wirklich überzeugend, sondern eher sinnentleert daherkommt. Und Walter Würfel bringt das Passungsproblem zu den pädagogischen Leistungen, um die es bei den auszuschreibenden Maßnahmen geht, mit Blick auf das zugrundeliegende Regelwerk auf den Punkt: „Die VOL/A ist eine Rechtsvorschrift, nach der öffentliche Auftraggeber ihre Aufträge an private Firmen vergeben. Etwa den Bau von Autobahnabschnitten und Kläranlagen. Die Ausrüstung und Modernisierung öffentlicher Gebäude. Oder die Beschaffung von Computern oder Büromöbeln für Behörden. Die Vergabeordnung soll für ein geregeltes und gerechtes Verfahren sorgen, in dem der wirtschaftlichste Anbieter den Zuschlag erhält. Wirtschaftlich bedeutet, unter Berücksichtigung einer guten Qualität zu einem angemessenen Preis. Das Hauptproblem: Die VOL/A ist allein für technische Aufträge und Produkte gestaltet worden.“

Mit der aus Platzgründen hier gebotenen Zuspitzung lässt sich sagen, dass es vor allem zwei zentrale Kritiklinien hinsichtlich des bestehenden Systems gibt, die immer wieder vorgetragen werden:

- Zum einen wird moniert, dass es letztendlich der Preis ist, der darüber bestimmt, ob ein Bieter den Zuschlag bekommt oder nicht und aufgrund der monopsonistischen und damit sehr einseitigen Wettbewerbssituation (viele Anbieter konkurrieren um einen Auftrag bei nur einem Nachfrager, haben also keine Ausweichmöglichkeit auf konkurrierende Nachfrager)¹² gibt es bei vielen Anbietern einen systembedingten Druck, möglichst billig anzubieten, um zu verhindern, dass man ansonsten aus dem Rennen gekegelt wird. Da sich aber auch die anderen Bieter-Konkurrenten so verhalten, entsteht im System eine Preisdruckmechanik nach unten.
- Zum anderen wird kritisiert, dass es zu einer (sich selbst verstärkenden) Standardisierung der ausgeschriebenen Maßnahmen kommt, die dann in standardisierten Massenverfahren ausgeschrieben werden¹³ mit der Folge, dass sich ein Innovationsstau herausbildet: „Im Rahmen der vorherrschenden öffentlichen Ausschreibung bleibt den Anbietern kaum Gestaltungsspielraum, um neben den engmaschigen Vorgaben eigene fachliche Impulse für Alternativgestaltungen anzubieten. Ohne eine solche Öffnung für die praktischen Erfahrungen und das Know-how der Bieter kommt es zu einem bedenklichen Innovationsstau. Dieser geht auf Kosten einer differenzierten didaktischen Zielsetzung, konzeptioneller Passgenauigkeit und ergebnisoffener individueller Förderung, die jedoch für den individuellen Erfolg einer Maßnahme ausschlaggebend sind. Dieser Innovationsstau beeinträchtigt letztlich auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungen an sich. Denn dem erheblichen Aufwand, den diese Verfahren verursachen und den für diese nach wie vor aufzuwendenden Kosten steht kein fachlich befriedigendes Ergebnis gegenüber.“¹⁴ Wir sind hier konfrontiert mit einem systembedingten Mechanismus, der sich aus der zunehmenden Standardisie-

11 Würfel, Walter: Vergabeverfahren – was ist das?, in: GEW (Hrsg.): Schwarzbuch 3. Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Frankfurt 2014, S. 8.

12 Es geht hier durchaus um existenzielle Fragen, wenn der Bieter seinen Tätigkeitsschwerpunkt oder gar sein gesamtes Angebot im ausschreibungs- und vergaberelevanten Bereich hat. Da die Bundesagentur ihre Ausschreibungen bundesweit zeitgleich durchführt, bleibt einem Bieter praktisch keine Zeit, den Misserfolg seiner Bewerbung in einem anderen Verfahren auszugleichen. Mangels anderweitiger Refinanzierungsmöglichkeiten kann deshalb ein Misserfolg in der Tat die Existenz eines Bieters bedrohen.

13 Was das konkret bedeutet, hat Walter Würfel am Beispiel der Ausschreibung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen durch die Regionalen Einkaufszentren der BA aufgezeigt: „Das sind 10- bis 18monatige Lehrgänge mit dem Ziel, der Teilnehmerin oder dem Teilnehmer berufsfähig zu machen, damit sie eine Lehrstelle oder einen Arbeitsplatz erhalten. Die Ausschreibung erfolgt bundesweit pro Jahr für ca. 70.000 Jugendliche, die keine Lehrstelle gefunden haben. Die Leistungsbeschreibung legt fest, welche Leistung von den Anbietern erwartet wird. Also welche sozialpädagogische Unterstützung, welche Fördermaßnahmen, welches Personal in welcher Anzahl eingesetzt werden soll. Wie der Anbieter im regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarkt verankert sein soll und vieles mehr. Diese Leistungsbeschreibung ist, mit der Maßgabe der Individualisierung der pädagogischen Arbeit, für alle 70.000 Jugendlichen gleich. Von Flensburg bis Garmisch, von Aachen bis Görlitz.“ (Würfel, Walter: Vergabeverfahren – was ist das?, in: GEW (Hrsg.): Schwarzbuch 3. Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Frankfurt 2014, S.9).

14 Diakonie Deutschland: Strategie im Vergabeverfahren. Handreichung für Diakonische Träger (= Diakonie Texte 03.2015), Berlin 2015, S. 9 f.

zung der „Produkte“ ergibt, denn das begrenzt zwangsläufig die konzeptionellen Freiheitsgrade der Anbieter hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Angebote. Bei diesen Rahmenbedingungen erweist sich die Ausrichtung auf eine erfolgversprechende „Angebotslyrik“ als zentrale Stellschraube im Geschäftsmodell der Bieter – mit dem gar nicht vermeidbaren Effekt, dass aufgrund der inneren Dynamik des bestehenden Vergabesystems der Bias zwischen dem, was die „Angebotslyrik“ verspricht und dem, was sich im Prozess der Durchführung als tatsächliche Qualität entfaltet bzw. entfalten kann, tendenziell immer größer wird, wenn denn die „harten“ Rahmenbedingungen wie die Refinanzierung dazu führen, dass man vor allem an den Personalkosten herumschrauben muss, um dem Preisdruck standhalten zu können.

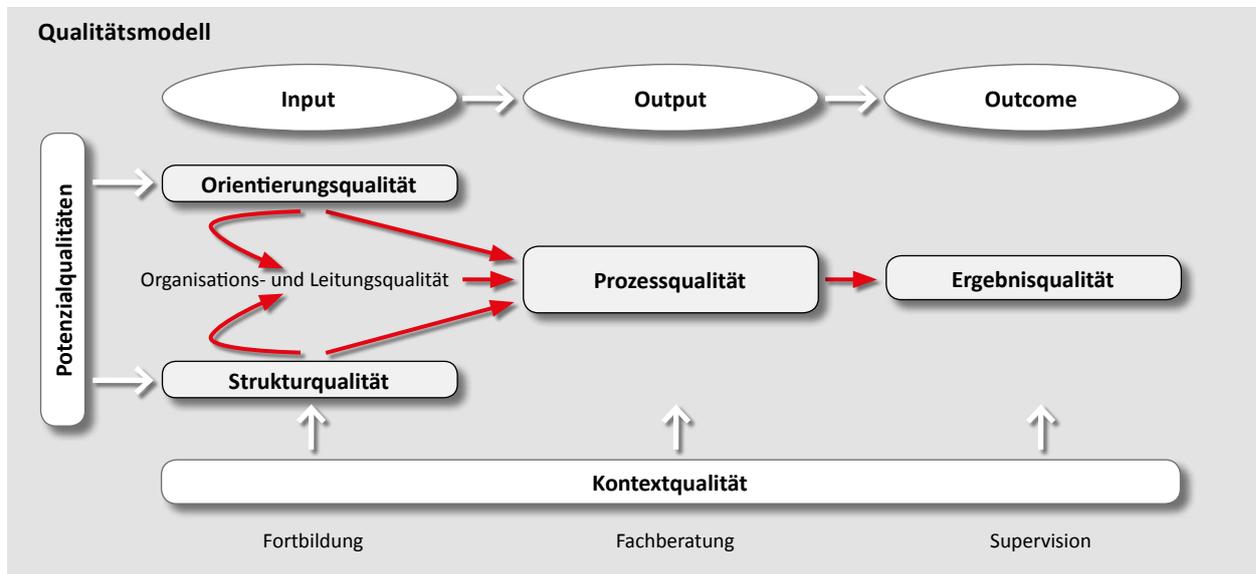
Entgelte bei Neueinstellungen mittlerweile um etwa ein Drittel niedriger. Ebenso markant sind die hohen Befristungsanteile, die zugleich die zunehmende Unsicherheit der Träger widerspiegeln, Aufträge überhaupt zu erhalten.

Fairerweise muss man zum jetzigen Zeitpunkt konstatieren, dass die Befundlage keineswegs eindeutig ist. Hierzu nur einige Ergebnisse aus der Arbeit von Matthias Knuth (2014). Nachdem er die „Erweiterte Richtwertmethode“, dem Kernstück der eigentlichen Vergabeentscheidung, erläutert hat (S. 55), widmet er sich den Folgen:

„Aussagen der Anbieter, dass die Preise sinken und dass sie die Entgeltbedingungen ihrer Beschäftigten verschlechtern mussten, um überhaupt „im Markt“ zu bleiben, stehen Aussagen der BA-Verantwortlichen gegenüber, das nur in etwa einem Drittel der Verfahren der preislich günstigste Anbieter den Zuschlag erhalte. Beide Feststellungen müssen sich nicht widersprechen, da ja alle Anbieter die große Bedeutung des Preises für ihre Zuschlagschancen antizipieren und die konkurrierenden Angebote nicht kennen. Folglich könnte das Verfahren der wettbewerblichen Vergabe eine Abwärtsspirale bei den Preisen selbst dann auslösen, wenn in keinem Verfahren der billigste Anbieter den Zuschlag erhält.“ (Knuth 2014: 56)

Auf der Grundlage von allerdings sehr fragmentierten Daten der Bundesagentur für Arbeit zu den durchschnittlichen Ausgaben pro Monat und Teilnehmer für verschiedene Instrumente über mehrere Jahre kann er zeigen, dass es neben Kostenrückgängen auch Kostensteigerungen gegeben hat und kommt zu dem Ergebnis, „dass wir derzeit schlüssige empirische Beweise weder für einen Preisverfall aufgrund der Ausgestaltung des Vergabeverfahrens noch für das Gegenteil haben“ (Knuth 2014: 56). Allerdings sieht auch er die eindeutigen Indizien für einen erheblichen Druck auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Bereich von Arbeitsmarktdienstleistungen. Während die Vergütung der Fachkräfte früher auf dem tariflichen Niveau des öffentlichen Dienstes lag (was für langjährig Beschäftigte auch heute noch gilt), liegen die

Qualitätskriterien für Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Un-Möglichkeit



Die Abbildung zum allgemeinen Qualitätsmodell soll zum einen verdeutlichen, mit welchen Begrifflichkeiten man üblicherweise agiert in der Diskussion über Qualität, zum anderen kann sie auch als Bezugspunkt für die nachfolgenden Ausführungen dienen.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktdienstleistungen könnte man es sich einfach machen und argumentieren, dass die Qualität einer Maßnahme gemessen werden kann an dem Ergebnis, mit dem die Teilnehmer aus der Maßnahme herauskommen. Also bei einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme wäre die Zieldefinition, dass die jungen Menschen für die Aufnahme einer Berufsausbildung vorbereitet werden und diese dann auch nach der und durch die Maßnahme aufnehmen. Und bei einer SGB II-Maßnahme zur beruflichen Wiedereingliederung bietet es sich doch offensichtlich an, die Integrationsquote in Beschäftigung als Messgröße heranzuziehen. Außerdem könnte man die Abbruchquote hinsichtlich der Teilnehmer als Kriterium heranziehen, denn wenn eine Bildungsmaßnahme vorzeitig abgebrochen wird, kann offensichtlich das vorher gesetzte Ziel nicht erreicht werden.

Aber in der Realität ist es wie so oft schwieriger als in der Theorie. Bleiben wir bei den beiden Beispielen **Abbruchquote** und **Integrationsquote**:

- Der Abbruch einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme hat nicht nur einen möglichen Grund, sondern es kann mehrere Ursachen dafür geben. Zum einen könnte eine schlechte Qualität während der Maßnahme dazu führen, dass der junge Mensch die Maßnahme vorzeitig beendet und aussteigt. Wäre das der Fall, dann wäre eine Berücksichtigung der **Abbruchquote** durchaus ein Qualitätsindikator für die Maßnahmen der Vergangenheit, den man heranziehen könnte bei der Bewertung von Folgeangeboten des gleichen Trägers. Was aber, wenn die Fachkräfte in einer konkreten Maßnahme state of the art arbeiten, auf der Basis eines ausdifferenzierten pädagogischen Konzepts und mit akzeptablen Rahmenbedingungen bei der Ausstattung, aber der bei personenbezogenen sozialen Dienstleistungen grundsätzlich und unverzichtbar notwendige Resonanzboden bei dem Jugendlichen für dessen Ausfüllung der Ko-Produzentenrolle aus welchen Gründen auch immer nicht vorhanden ist?¹⁵ Und stellen wir uns vor, der Jugendliche wurde gar gegen seinen Willen in die Maßnahme „zugewiesen“? Wenn er dann abbricht, dann hat das möglicherweise und in vielen Fällen rein gar nichts mit der Qualität in der Maßnahme zu tun, sondern hat seinen Ursprung in externen Faktoren, die kaum oder gar nicht adressierbar sind für die Fachkräfte. Aber selbst wenn keine grundsätzliche Blockadehaltung vorliegt, so kann es dennoch sein, dass die Zuweisung

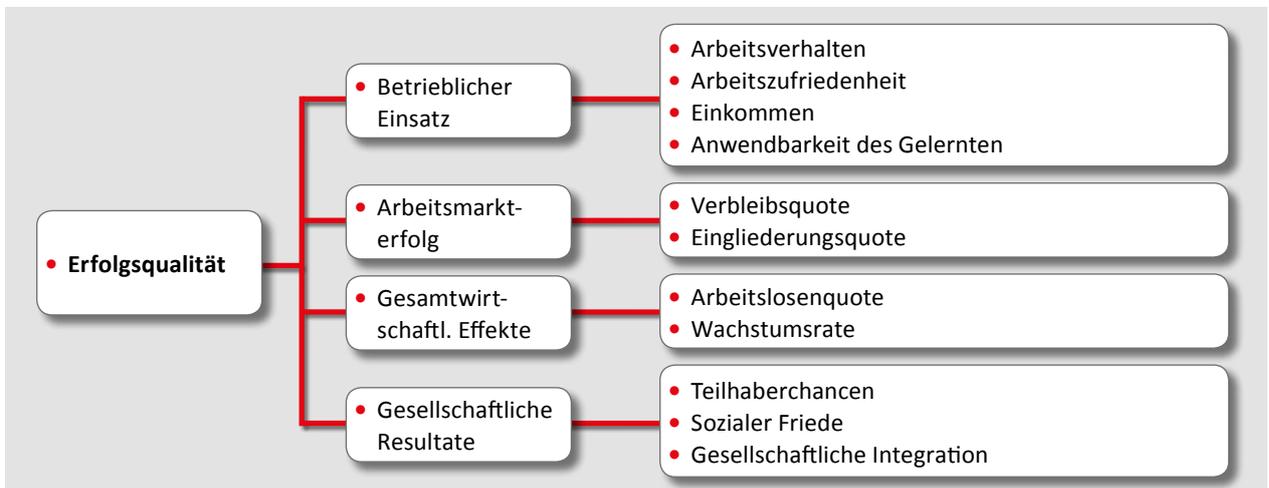
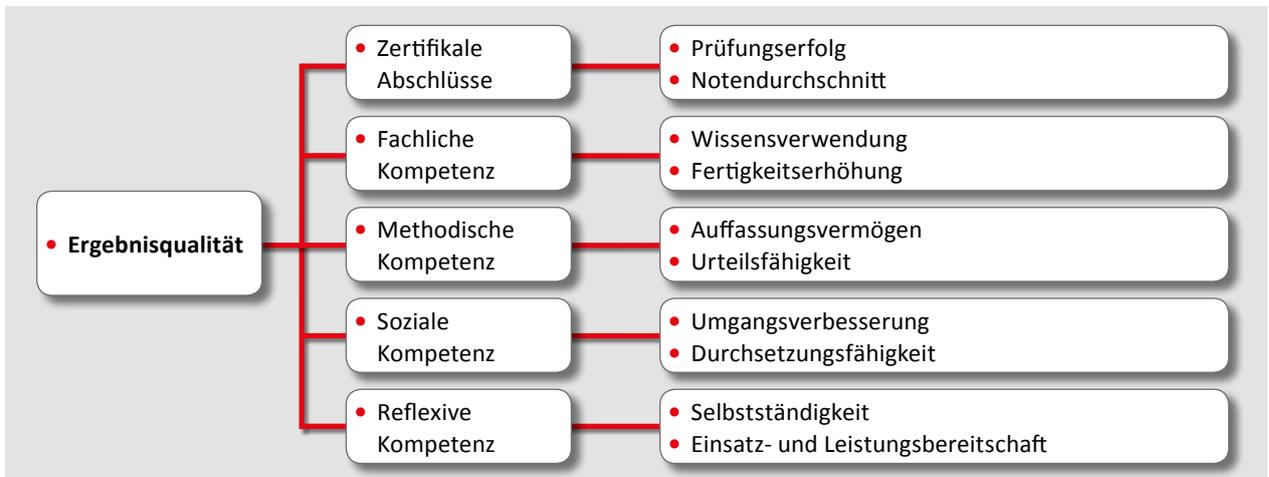
15 An dieser Stelle zeigt sich ein grundsätzliches und nicht-auflösbares Dilemma der Wirkungsmessung personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Oftmals unbewusst gehen Beobachter des Systems von einer naiven „100-Prozent“-Qualitätsvorstellung aus hinsichtlich des Zielerreichungsgrades. Das tun wir alle im Alltag an vielen Stellen des praktischen Lebens. Vor diesem Hintergrund erscheint dann eine „Erfolgsquote“ einer Maßnahme der Jugendhilfe im Rahmen der Hilfe zur Erziehung mit Jugendlichen, die aus „sehr schwierigen Verhältnissen“ kommen, in Höhe von 30 Prozent angesichts der in der Regel sehr hohen Kosten, die dabei anfallen, enttäuschend niedrig und schnell wird die Frage nach der „Wirksamkeit“ dessen, was man da tun lässt, gestellt. Dabei wissen alle Insider des Systems, das eine solche Quote angesichts der Vielzahl an negativen Einflussfaktoren aus den langjährig beschädigten Biografien der Jugendlichen im Zusammenspiel mit der konkreten Situation des Einzelnen eine durchaus sehr gute Quote wäre. Und auf einer zweiten Problemstufe stellt sich dann sofort die Frage, welche Quote ist denn „noch gut“ oder „nicht mehr gut“?

in eine konkrete Maßnahme nicht passgenau erfolgte und der Abbruch seinen Ursprung in einer fehlerhaften Auswahl und Zuweisung, nicht aber in der konkreten Maßnahme hat. Man kann dieses Problem nicht wirklich zufriedenstellend lösen, sondern höchstens – wenn man denn die Abbruchquote als Qualitätskriterium mit berücksichtigen will – eine abgemilderte Variante heranziehen, in dem beispielsweise „Mindestverweildauern“ berücksichtigt werden (gleichsam in Analogie zur „Probezeit“ aus normalen Arbeitsverhältnissen), so dass Abbruchquoten erst nach dem Überschreiten der dadurch definierten Grenzen maßnahmebezogen zugerechnet werden dürfen.

- Die **Integrationsquote** – also die Einmündung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen an einem oder mehreren Zeitpunkten nach einer Maßnahme – scheint auf den ersten Blick ein nachvollziehbares Kriterium zu sein. Es sollte allerdings mit größter Vorsicht und Sorgfalt Berücksichtigung finden als Qualitätskriterium für eine Maßnahme. Zum einen sind die Integrationsquoten erheblich „verunreinigt“ durch externe Faktoren, die nichts mit der konkreten Maßnahme zu tun haben (müssen), sondern beispielsweise auf die konkrete, strukturelle aber auch situativ erheblich schwankende Aufnahmefähigkeit des jeweiligen relevanten Arbeitsmarktes (bzw. Ausbildungsmarktes) zurückzuführen sind. Außerdem hat man natürlich das Problem, dass man möglicherweise Kriterien aus der Vergangenheit bezogen auf eine Grundgesamtheit an Teilnehmern für die Bewertung zukünftiger Maßnahmen heranzieht, ohne ausreichend zu berücksichtigen, dass sich die Zusammensetzung der Teilnehmer erheblich verändert hat. Darüber hinaus gibt es weitere zu berücksichtigende kritische Punkte bei der Bewertung von Integrationsquoten, die Anlass für die Empfehlung gegeben, eine Berücksichtigung dieses Kriteriums wenn überhaupt dann nur äußerst vorsichtig in Betracht zu ziehen. Anschlussfragen ergeben sich beispielsweise auf die Frage, was eigentlich mit den Integrationsquoten gemessen wird – die Aufnahme irgendeiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, also auch Tätigkeiten, die nichts oder nur wenig mit der vorangegangenen Maßnahme und ihren Inhalten zu tun haben oder geht es um eine maßnahmespezifische Integrationsquote, dass also gemessen wird, ob die ehemaligen Teilnehmer auch dort gelandet sind, wo sie eigentlich hingehören sollten, wenn man von den Maßnahmenzielen ausgeht? Besonders fragwürdig wird eine mögliche und von manchen in der Diskussion aus vordergründigen Überlegungen durchaus auch angestrebte Fokussierung auf die Verwendung von Integrationsquoten, wenn man sich bewusst macht, dass es beispielsweise im SGB II zahlreiche Maßnahmen gibt, die gar nicht die Zielsetzung einer anstehenden Integration in Erwerbsarbeit unmittelbar nach einer Maßnahme haben (können), sondern bei denen es um die Herstellung

der Voraussetzungen für die angestrebte Aufnahme einer Erwerbsarbeit geht, also beispielsweise die Schaffung und den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit, die Zurverfügungstellung von Tagesstrukturen oder die schrittweise Konfrontation mit den Anforderungen der heutigen Arbeitswelt. Hier muss sachlogisch eine Erfolgsmessung anhand der heute gängigen Integrationsquoten in die Irre führen. Wenn überhaupt, dann müsste man hier mit Integrationsfortschritten operieren, die die einzelnen Teilnehmer in und durch die Maßnahmen gemacht haben. Die Operationalisierung von solchen Fortschritten kann aber nur höchst selektiv und individuell auf die einzelnen Maßnahmen bezogen erfolgen. Hinzu kommt ein weiteres Argument: Was ist mit Teilnehmern, die gar nicht mit dem expliziten Ziel der Integration in eine Erwerbsarbeit in eine Maßnahme zugewiesen werden, sondern bei denen es um die Prüfung der Arbeitsbereitschaft bzw. Teilnahmebereitschaft an einer Maßnahme geht, mit der mitlaufenden Hypothese, dass diese gar nicht gegeben ist, was dann durch die konkreten Maßnahmen und deren Abbruch nachgewiesen werden könnte, so dass entsprechende leistungsrechtliche Konsequenzen eintreten können? Hier würde eine Erfolgsmessung anhand der diskutierten Quoten die Dinge völlig von den Füßen auf den Kopf stellen.

Bezieht man sich an dieser Stelle auf die Abbildung mit dem gängigen Qualitätsmodell, dann wird deutlich, dass ein nicht-auflösbares Dilemma darin besteht, dass die Ergebnisqualität logischerweise immer erst nach einer Maßnahme wenn überhaupt erfasst werden kann und dies mit erheblichen und bislang keineswegs auch nur annähernd befriedigend gelösten methodischen Problemen verbunden ist. Ebenfalls schwierig ist die vorgängige Bestimmung der Durchführungsqualität, die sicher erst im Prozess und durch den Prozess, also durch die konkrete Interaktion zwischen den Fachkräften und den Teilnehmern ergibt. Hier lassen sich höchstens Rahmenbedingungen definieren und als Qualitätskriterien berücksichtigen, die man als „Ermöglichungsfaktoren“ für eine gute Durchführungsqualität bezeichnen kann. Das bedeutet aber auch, dass diese Qualitätskriterien eine gute Durchführungsqualität zwar ermöglichen, nicht aber garantieren (können). Man muss es deutlich sagen: Eine Überprüfung der Durchführungsqualität kann a) nur während des Prozesses und damit maßnahmebegleitend erfolgen, was allerdings b) einen erheblichen Aufwand mit sich bringt und c) eine systematische Einbindung und Berücksichtigung der Teilnehmer und ihrer Erfahrungen erfordert. Die Diskussion über die Berücksichtigung von Qualitätskriterien bei beruflichen Bildungsmaßnahmen ist lang und stößt immer wieder an systemimmanente Begrenzungen. Die folgende Abbildung zeigt einen Versuch aus dem Jahr 2003, im Umfeld des damals vorgenommenen Paradigmenwechsels, Qualitätskriterien zu operationalisieren:



Quelle: Faulstich, Peter; Gnahs, Dieter; Sauter, Edgar (2003): Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag. Berlin, S. 39-42

Berücksichtigung von Qualitätskriterien bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die Qualität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen steht regelmäßig in der Kritik. Die (ausbleibenden) Erfolge werden dabei ebenso moniert wie der vorangetriebene Preiskampf, dem die Anbieter/-innen von Qualifizierungsmaßnahmen sich ausgesetzt sehen, und der die Einhaltung hoher Qualitätsstandards bei der Durchführung von Maßnahmen ihrer Ansicht nach erschwere wenn nicht gar verunmögliche. Diese Einwände sind keineswegs neu. Um die Qualität der Maßnahmen sorgten sich Interessenvertreter/-innen bereits vor den Hartz-Reformen und seit 2002 verstärken sich die Einwände gegen die Vergabe- und Durchführungskriterien arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Bereits 2003 verfassten Faulstich/Gnahn/Sauter¹⁶ im Auftrag einer gewerkschaftlichen Initiative von ver.di, IG Metall und GEW einen Gestaltungsvorschlag zum Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung. Sie konstatierten, dass die Einführung eines dreistufigen Modells zur Akkreditierung, Zertifizierung und Qualitätssicherung notwendig sei.

Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass Aspekte der von ihnen dargestellten Typen von Qualitätskonzepten in der deutschen Arbeitsmarktpolitik Berücksichtigung finden, wenn es um die Planung, Ausschreibung und Vergabe von Qualifizierungsmaßnahmen geht. Es lassen sich input-, output-, prozess- sowie teilnehmerschutz- bzw. nachfrageorientierte Ansätze in der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) finden.

Das von den Forschern damals aufgezeigte grundsätzliche Dilemma konnte jedoch noch immer nicht gelöst werden und scheint in Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit und einer gleichzeitig stagnierend hohen Zahl von langzeitarbeitslosen Personen, denen die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht gelingt, wie aber auch bei den Jugendlichen angesichts der Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt und einer parallelen Zunahme der Intensität der individuellen Problemlagen mit daraus resultierenden größeren Übergangsschwierigkeiten, aktueller denn je:

- Wird der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an geringen Abbruchquoten und hohen Erwerbsintegrationsquoten gemessen, kann das den „Creaming-the-Poor-Effekt“ befördern, die Teilnehmergeauswahl gleicht unter diesen Umständen einer Bestenauslese, sofern der Träger die Teilnehmerstruktur beeinflussen kann oder aber die zuweisende Stelle dafür sorgt, dass es – beispielsweise um entsprechende Erfolgsquoten über-

haupt realisieren zu können – zu einer entsprechend selektiven Teilnehmergeauswahl kommt. Wenn das nicht passiert, dann ist aber die Bewertung der Maßnahmen mit Quoten aus der Vergangenheit möglicherweise hoch problematisch für die Träger der Maßnahmen, wenn sich diese beispielsweise deswegen ändern, weil anders als in der Vergangenheit deutlich „schwierigere“ Personen in die Maßnahmen kommen, mit denen man aufgrund der immer mitlaufenden Ko-Produzentenrolle in pädagogischen Prozessen schlechter oder gar nicht vernünftig arbeiten kann oder aber bei denen mit Blick auf unmittelbare Integration von „Erfolglosigkeit“ gesprochen werden muss, nicht aber hinsichtlich der graduellen Verbesserung ihrer Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit, was dann entsprechend zeitversetzte Wirkungen entfalten kann.

- Liegt die Konzentration hingegen auf Input- und Durchführungskriterien, so kann die Bundesagentur für Arbeit ihr originäres Ziel bei der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen – nämlich die Erwerbs- bzw. Ausbildungsintegration – aus dem Blick verlieren und es droht die Gefahr, dass man konfrontiert wird mit dem Vorwurf einer Förderung „wirkungsloser“ Maßnahmen, wenn man denn die Wirkung fokussiert auf Einmündung in eine Ausbildung oder eine Integration in irgendeine sozialversicherungspflichtige Arbeit.

16 Vgl. Faulstich, Peter; Gnahn, Dieter; Sauter, Edgar (2003): Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag, Berlin.

Regelungen der AZAV

Zehn Jahre nach Hartz IV wird die Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung durch die Vorgaben der AZAV geregelt.

Die Anforderungen an den Träger sind in § 2 AZAV festgelegt.

Demnach muss der Träger zuverlässig sein. Die Prüfung erfolgt durch

- Prüfung der (juristischen) Person, die die Maßnahme durchführt (Anschrift, Zweigstellen, Gesellschaftsvertrag und
- seine Prüfung hinsichtlich Vorstrafen.

Der Träger muss weiterhin leistungsfähig sein. Die Leistungsfähigkeit weist er nach durch

- Darlegung seiner Organisations- und Personalstruktur,
- Informationen über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens,
- Darstellung der Räumlichkeiten und
- Übersicht über sein aktuelles Maßnahmeangebot.

Er muss zudem fähig sein, die Eingliederung der Maßnahmeteilnehmenden zu unterstützen. Dargelegt werden müssen dazu

- die arbeitsmarktrelevanten Netzwerke und Kooperationen,
- die Methoden, mit denen arbeitsmarktrelevante Entwicklungen berücksichtigt werden,
- die Erfahrungen bei der Durchführung von Maßnahmen und
- die Bewertung des Trägers durch Betriebe und Teilnehmende.

Die Qualifikation des Personals muss eine erfolgreiche Durchführung der Maßnahme erwarten lassen. Dies kann der Träger leisten durch

- Informationen über die Qualifikation seines Personals,
- Darstellung der pädagogischen Eignung seines Personals und
- Vorlage einer Bewertung des Lehrpersonals durch Teilnehmende.

Ein Qualitätssicherungssystem muss nachgewiesen werden durch Vorlage der Dokumentation von

- kundenorientiertem und auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtetem Leitbild,
- Unternehmensführung, Unternehmensziel und Prüfung der Funktionsfähigkeit des Unternehmens,
- Zielvereinbarungen und Messung des Zielerreichungsgrades,

- Berücksichtigung arbeitsmarktlicher Entwicklung bei Konzeption und Durchführung von Maßnahmen,
- Methoden zur Förderung der individuellen Lernentwicklungs- und Eingliederungsprozesse der Teilnehmenden,
- der Bewertung der durchgeführten Maßnahmen und ihrem arbeitsmarktlichen Nutzen,
- der Zusammenarbeit mit Dritten sowie deren Weiterentwicklung und
- einem Beschwerdemanagementsystem.

Die Teilnehmenden sollen nach Abschluss der Maßnahme ein Zertifikat über Art, Umfang und Inhalt der Maßnahme erhalten. Die Prüfung der Träger wird durch eine fachkundige Stelle vorgenommen.

Die Anforderungen an die Maßnahmen zur Zertifizierung nach AZAV sind hingegen deutlich knapper in § 3 der Verordnung formuliert. Dort heißt es, dass Ziel, Dauer und Inhalte der Maßnahme hinsichtlich der Voraussetzungen der Zielgruppe und des Maßnahmeziels konzipiert werden müssen.

- Aktuelle Entwicklungen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes müssen berücksichtigt werden.
- Die Kosten müssen angemessen sein (jährlich veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit die durchschnittlichen Kostensätze, die als Anhaltspunkte dienen). Die Besonderheiten von Qualität und Inhalten der Maßnahme sollen bei der Prüfung berücksichtigt werden.
- Für Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung gelten weitere Vorgaben.

Die Prüfung wird durch eine fachkundige Stelle vorgenommen.

Die Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird nach der erweiterten Richtwertmethode durch Angestellte der Bundesagentur für Arbeit entschieden. Dabei werden die Angebote anhand vorher festgelegter Bewertungskriterien geprüft und entsprechend der Passgenauigkeit mit 1 bis 3 Leistungspunkten bewertet. Die Vergabe von einem Punkt und die Vergabe von drei Punkten muss jeweils begründet werden, sodass zumeist die zwei als mittlerer Wert ausgewählt wird. Werden (vorher als solche festgelegte) Kernkriterien mit 0 Punkten bewertet, scheidet der Anbieter aus dem Vergabeverfahren aus. Problem: Aufgrund dieser methodischen Details ergibt sich eine relativ geringe Variation der Trägerqualität bei der Bewertung der Träger (Leistungspunkte) (Knuth 2014).

Die Leistungspunkte werden unter Verwendung von Relevanzfaktoren gewichtet. Träger, deren Angebot nicht mindestens 85 Prozent der Gesamtpunktzahl erreicht, werden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Für Träger, die dem Anforderungsprofil entsprechen, wird ein Preis-Leistungs-Verhältnis berechnet (aus dem Quotienten der Summe von Leistungsbewertung und Preisangebot).

Aus dieser Vorgehensweise kann nicht abgeleitet werden, ob Maßnahmen mit einer besonders hohen Qualität oder mit einem besonders günstigen Preis eher Berücksichtigung finden. (Knuth 2014). Astrid Höhle, Auditorin bei Certqua, schlägt allen Unternehmen, die eine Zertifizierung nach AZAV anstreben, vor, sich im gleichen Zuge nach ISO 9001 zertifizieren zu lassen.¹⁷ Sie geht davon aus, dass sich die Vorgaben der AZAV zukünftig zunehmend an dieser ISO orientieren werden. Sprachlich würde bereits starker Bezug auf die Vorgaben der ISO genommen. Ergänzungen in jüngerer Zeit weisen ebenfalls darauf hin.

17 Certqua (2015): „Bildungsträger und Arbeitsmarktdienstleister sollten sich nicht nur auf die AZAV-Trägerzulassung verlassen“. Interview mit Auditorin Astrid Höhle zu den Vorteilen eines zertifizierten Qualitätsmanagementsystems gemäß der Kombination AZAV und DIN EN ISO 9001. http://www.certqua.de/web/de/ueber_certqua/news/bildungstraeger-und-arbeitsmarktdienstleister-sollten-sich-nicht-nur-auf-die-azav-traegerzulassung-verlassen.php.

Exkurs: Die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen in Österreich als Beispiel für eine stärker Qualitätskriterien berücksichtigende Vorgehensweise

Die Vorgaben zur Vergabe und Qualitätssicherung von Bildungsmaßnahmen sind in Österreich in der „**Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen**“¹⁸ aus dem Jahr 2013 festgelegt. Im Vergleich zu den Vorgaben der AZAV wurden sie deutlich detaillierter verfasst. Bildungsmaßnahmen werden dort als „geistige Dienstleistungen“ definiert, die aufgrund ihres Charakters nicht zwingend zum gleichen Ergebnis führen. Die Ziele der Bildungsmaßnahmen sind differenziert nach Maßnahmengattung in der Vorstandsrichtlinie definiert.

Der Wert einer Bildungsmaßnahme wird auf Grundlage bereits durchgeführter oder vergleichbarer Bildungsmaßnahmen berechnet. Die Träger (Bieter) werden nach Interessenbekundung oder Abgabe eines Angebots (je nach Vergabeverfahren) auf ihre Eignung überprüft.

1. Zu erbringende Nachweise durch den Träger (Bieter) bei der Vergabe

Die Maßnahmen werden nach verschiedenen Vergabeverfahren vergeben. Bestandteil jedes Verfahrens, bei dem der geschätzte Auftragswert 103.500 Euro übersteigt, ist die Eignungsprüfung der Bieter. Bei einem Vergabeverfahren ohne Wettbewerb kann die Eignungsprüfung u.U. entfallen.

Ausgeschlossen werden (juristische) Personen,

- die rechtskräftig verurteilt wurden wegen:
 - Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation,
 - Bestechung
 - Verstoß gegen das Bundesgesetz gegen unlauteren Wettbewerb,
 - Untreue,
 - Förderungsmissbrauch oder
 - Geldwäscherei
- wenn ein Konkurs- oder Insolvenzverfahren gegen sie eingeleitet wurde,
- wenn sie sich in Liquidation befinden,
- wenn gegen sie ein juristisches Urteil ergangen ist, das ihre Zuverlässigkeit in Frage stellt,
- wenn sie nachweislich eine schwere Verfehlung gegen Bestimmungen des Arbeits-, Sozial-, Gleichstellungs- oder Umweltrechts begangen haben,
- wenn sie ihrer Pflicht zur Leistung von Sozialbeiträgen oder Steuern nicht nachkommen oder
- wenn sie in ihrer Erklärung über ihre Eignung falsche Angaben über ihre Zuverlässigkeit, berufliche Leistungsfähigkeit oder finanzielle und wirtschaftliche Lage in erheblichem Maß gemacht haben.

Um eine Entscheidung treffen zu können, müssen Nachweise bei den Bieter eingeholt werden, darunter schriftliche Erklärungen, dass keine Verurteilung wegen eines der o.g. Straftatbestände ergangen ist, dass kein Konkurs- oder Insolvenzverfahren eröffnet ist, dass die Sozialbeiträge und Steuern geleistet wurden und dass die o.g. Gesetze eingehalten wurden. Ferner müssen Bieter, die bisher keine Bildungsmaßnahmen durchgeführt haben, einen Nachweis darüber erbringen, dass ihre Einrichtung über eine mindestens zweijährige Schulungserfahrung verfügt, mindestens aber eine dort tätige Person. Die Bieter müssen über ein Qualitätssicherungssystem verfügen, das zur Erhebung der Kundenzufriedenheit dient und ihre Organisationsstruktur darlegen, wobei verantwortliche Personen namentlich ausgewiesen werden müssen. Schlüsselpersonal darf während der Durchführung der Maßnahme nur auf Forderung oder mit Zustimmung des Auftraggebers gewechselt werden. Die Schulungsräumlichkeiten (mindestens einer) müssen behindertengerecht ausgestattet sein, Angaben zu möglichen Subunternehmensschaften müssen vorab gemacht sowie die spezifische Kernkompetenz nachgewiesen werden.

2. Auswahl der Bieter (Träger)

Kriterien zu Auswahl eines Trägers bzw. seines Angebots sind

- die Erfahrungen des Bieters hinsichtlich der zu qualifizierenden Zielgruppe und der geplanten Maßnahmeninhalte (nachzuweisen anhand von Referenzprojekten) und die
- Gleichstellungsorientierung (ausgewogenes Geschlechterverhältnis bei Lehr- und Betreuungspersonal in der Referenzprojekten)

Darüber hinaus optional

- der arbeitsmarktpolitische Erfolg (siehe weiter unten) der Referenzprojekte,
- die Teilnahmefriedenheit bei den Referenzprojekten,
- der Nachweis über die technische Leistungsfähigkeit (räumliche und technische Ausstattung) und
- die zielgruppenspezifischen Auswahlkriterien (werden von der Landesgeschäftsstelle festgelegt).

Die Reihenfolge der Bedeutung der Kriterien ist bei Heranziehung von zwei Kriterien 1. Erfahrungen und 2. Gleichstellungsorientierung. Bei Heranziehung von drei Kriterien ist die Reihenfolge 1. Erfahrung, 2. Optionales Kriterium und 3. Gleichstellungsorientierung.

18 Arbeitsmarktservice Österreich: Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM 1), AMF/9-2013, Wien, 01.07.2013.

3. Bestbieter

Der beste Bieter wird durch eine Kommission von mindestens zwei Mitarbeiter/-innen des AMS ausgewählt. Den Zuschlag erhält das wirtschaftlich und inhaltlich günstigste Angebot, das auf der Grundlage einer Nutzwertanalyse (mit gewichteten Werten) entschieden wird. Zuschlagskriterien sind die Qualität des eingesetzten Lehr- und Betreuungspersonals, konzeptive Qualität (Didaktik, Methodik, Organisationsform), Gleichstellungsorientierung (gleichstellungsfördernde Maßnahmen, Ausgewogenheit der Geschlechter bei den Trainer/-innen), Praxisnachweise.

Eine Besonderheit ist, dass die Angemessenheit des Preises berücksichtigt werden muss. Ausgangspunkt ist der geschätzte Wert der Bildungsmaßnahme. Eine vertiefte Angebotsprüfung ist notwendig, wenn der Billigstbieter 50 % günstiger als der Nächstgereichte ist. Zu günstige oder zu teure Angebote werden überprüft, wenn der Einheitspreis pro Maßnahmestunde für Gruppentrainer/-innen im Angebot niedriger ist als die Entlohnung nach dem Kollektivvertrag für private Bildungseinrichtungen (BABE-KV), Ausstattung und Verkehrsanbindung, Maßnahmekosten. Geprüft wird generell, wenn Zweifel über die Angemessenheit des Angebotspreises aufkommen.

Die Gewichtung der Kriterien folgt einer bundeseinheitlichen Vorgabe. Demnach sind die Kosten mit 30-50 % gewichtet. Die Qualität des Lehr- und Betreuungspersonals wird höher als die konzeptive Qualität gewichtet und die Erfahrung des Personals wird höher als seine formale Qualifikation gewertet. Bei Maßnahmen, die einen höheren Standardisierungsgrad aufweisen, werden die Kosten höher gewichtet als bei solchen, die über einen niedrigen Standardisierungsgrad verfügen.

4. Qualitätssicherung

a. Planungsqualität

Die Leistungsbeschreibung der Maßnahme beinhaltet die nähere Beschreibung der Kriterien

- Bezeichnung der Maßnahme,
- Zielgruppendefinition (Vorgesehene Teilnehmerplätze, Teilnahmequote Frauen und Männer, Zugangsvoraussetzungen der Teilnehmenden (Vorkenntnisse, Qualifikationen),
- Definition des Maßnahmeziels,
- Rahmenbedingungen,
- Dauer,
- Unterrichtskonzept,
- Inhalt,
- Organisationsform,

- Methodik/Didaktik,
- Ausstattung,
- Trainer/-innen (Anzahl, Genderkompetenz, Mindestqualifikation),
- Sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmer/-innen und
- Kooperationserfordernis mit dem AMS.

b. Durchführungsqualität

Das AMS begleitet und überprüft jede Maßnahme. Jede Landesgeschäftsstelle erstellt dazu eine Richtlinie zur Qualitätssicherung der Maßnahmedurchführung.

Sie muss folgende Regelungen beinhalten:

- Werden Kontrollen intern oder extern durchgeführt?
- Zuordnung einer zuständigen Organisationseinheit
- Festlegung einer Kommunikationsordnung zwischen der zuständigen Organisationseinheit und dem Träger
- Umfang der Kontrollen
- Wie werden Stichproben ermittelt?

Die Kontrollstelle kann anlassbezogene Prüfungen und Vollprüfungen durchführen. Bei einer Vollprüfung werden alle angebotsrelevanten Bereiche (Trainerqualität, konzeptive und inhaltliche Gestaltung, Ausstattungsqualität, organisatorische Qualität) geprüft. Eine anlassbezogene Prüfung erfolgt aufgrund einer Beschwerde oder eines gemeldeten Mangels. Die Kontrollen werden als unangekündigte Vorort-Kontrollen durchgeführt.

Eine regionale Kursbetreuung koordiniert die Maßnahmeabwicklung auf regionaler Ebene. Sie ist Ansprechpartner für das AMS und für Beschwerden der Maßnahmeteilnehmer/-innen. Sie regelt Maßnahmebeginn (Zuweisung, Eröffnung, Platzbelegung), Maßnahmebegleitung (Kontakt zwischen AMS und Maßnahmeträger und laufende Vorort-Betreuung der Teilnehmer/-innen und das Maßnahmeende (EDV, Evaluation der Teilnehmerzufriedenheit).

c. Bewertungskriterien

Die Maßnahmen werden anhand von vier Kriterien, nämlich Arbeitsmarkterfolg, Maßnahmeerfolg, Zufriedenheits- und Teilnahmeerfolg und Praxiserfolg, gemessen. Die Erfolgsquoten werden im Rahmen der Maßnahmeplanung festgelegt und im Ausschreibungsverfahren bekanntgegeben. Während der Durchführung der Maßnahme werden Zwischenauswertungen vorgenommen (z.B. Abbruchquoten, Arbeitsmarkterfolg, Teilnehmerzufriedenheit), nach Beendigung der Maßnahme wird diese abschließend bewertet. Wird der vorab festgelegte Arbeitsmarkterfolg erreicht, werden keine weiteren abschließenden Analysen durchgeführt.

Erfolgskriterien im österreichischen Modell (Übersicht)



* Kann und wird nur durch besondere Evaluationen ermittelt.

Arbeitsmarkterfolg	<p>Erwarteter kurzfristiger Arbeitsmarkterfolg wird für jede Maßnahme in Prozent definiert. Bei Aktivierungsmaßnahmen und Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung bemessen Integrationsquote drei Monate nach Maßnahmeende. Nicht gezählt werden Personen, die sich am Stichtag in einer Qualifizierungsmaßnahme befinden. Bei Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen werden Personen in Qualifizierungsmaßnahmen hingegen als Erfolg gewertet.</p> <p>Langfristiger Arbeitsmarkterfolg wird für Aktivierungs- und Trainingsmaßnahmen sowie Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung bestimmt: Anteil der Tage in Beschäftigung innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten nach Maßnahmeende.</p> <p>Für Orientierungsmaßnahmen wird kein langfristiger Arbeitsmarkterfolg ermittelt.</p>
Maßnahmeerfolg	<p>Er setzt sich aus mehreren Zielen zusammen, die vorab festgelegt werden müssen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • berufsorientierende Ziele (Erreicht, wenn es gelingt einen auf die Neuorientierung aufbauenden Karriereplan zu entwickeln, der Realisierungschancen hat) • qualifikatorische Ziele (Erreicht, wenn die Teilnehmenden qualifiziert werden und die Maßnahmeinhalte beherrschen oder ggf. die Abschlussprüfung bestehen), • arbeitsmarktintegrative Ziele (Erreicht, wenn bei spezifischen Maßnahmen ein Wechsel aus der Maßnahme heraus in eine Lehrstelle oder in einen Arbeitsplatz gelingt. Bei allen anderen Maßnahmen sind andere Ziele vorrangig und eine Arbeitsaufnahme wird als Maßnahmeabbruch gewertet) und • psychosoziale Ziele (Erreicht, wenn die personenbezogenen Voraussetzungen für eine Erwerbsintegration erhöht wurden. Dazu zählen auch Motivation oder psychosoziale Stabilisierung).
Zufriedenheits- oder Teilnahmeerfolg	<p>Feststellung durch schriftliche Teilnehmerbefragung (inkl. Abbrecher/-innen) Hierzu wird eine Internetapplikation verwendet, die in die Bereiche Unterricht, Trainer/-innen, Organisation, Ablauf und Gleichstellungsorientierung aufgeteilt ist.</p>
Praxiserfolg	<p>Gilt als das Kriterium, das am schwierigsten zu messen ist.</p> <p>Bezieht sich auf die Erfahrungen der Maßnahmeabsolvent/-innen und umfasst z.B. berufliche Entwicklung, Einkommensentwicklung oder Leistungsbeurteilung.</p> <p>Wird nur durch besondere Evaluationen erhoben.</p>

5. Resümee zum österreichischen Ansatz bei der Vergabe von Bildungsmaßnahmen

Die Vorgaben zur Vergabe und Qualitätssicherung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind in Österreich wesentlich detaillierter und differenzierter festgehalten worden als im deutschen Regelwerk. Die Vorstandsrichtlinie des AMS regelt die Zulassung von Trägern und ihre Auswahl im Bieterverfahren ebenso differenziert und konkret. Ihre Regelungen gehen jedoch deutlich darüber hinaus. Die österreichische Vorstandsrichtlinie gibt über maßnahmebezogene Vorgaben Erfolgskriterien zur Messung des Maßnahmeerfolgs vor. Sie unterscheidet dabei explizit nach Art und Ziel der Maßnahmen, umfasst also für die Qualifizierung unterschiedlicher Zielgruppen unterschiedliche Ziele. Die Integration in den regulären Arbeitsmarkt steht dabei nicht in allen Fällen als prioritäres Erfolgskriterium fest, zudem wird die Nachhaltigkeit der Integration regelmäßig zu erfassen versucht.

Knuth (2014) stellt fest, dass die Interaktionsqualität von Maßnahmen nicht ex ante festgestellt werden kann. Aber man kann und muss dann am Prozess begleitend anzusetzen versuchen. Im Unterschied zu den Vorgaben in Deutschland sind nach der österreichischen Vorstandsrichtlinie prozessbegleitende Maßnahmen durch für diesen Zweck speziell eingerichtete Stellen durchzuführen. Die Durchführungsqualität (und auch die Interaktionsqualität) kann somit von externer Stelle (nicht dem Träger zugehörig) maßnahmebegleitend überprüft werden, so dass die Durchführungsqualität nicht ex ante bestimmt, Fehlentwicklungen aber zeitnah vorgebeugt werden kann.

Vergleicht man die in Österreich und Deutschland geltenden Regelungen zur Maßnahmevergabe und -durchführung mit den Forderungen, die Gewerkschaften bereits 2003 (Faulstich et al. 2003) zu Beginn der Umsetzung der Hartz-Reformen gestellt haben, um die Qualität von Bildungsmaßnahmen zu erhöhen und überprüfbar zu machen, lässt sich feststellen, dass die Lösung des AMS die zentralen Kriterien zur Sicherung einer hohen Maßnahmequalität zumindest näherungsweise erfüllt. Insbesondere wird deutlich, dass die österreichische Vorstandsrichtlinie Vorgaben zur Messung von **Einrichtungsqualität, Durchführungsqualität, Ergebnisqualität und Erfolgsqualität** in umfassenderen Maß macht.

Einige Schlussfolgerungen für die anstehende Umsetzung der reformierten EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht mit Blick auf die Arbeitsmarktdienstleistungen

Man kann aus dem bereits existierenden österreichischen Ansatz eine Menge lernen und mitnehmen für die Ausgestaltung der Ausschreibung und Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen.

Hinsichtlich der hier im Mittelpunkt stehenden Qualitätskriterien muss allerdings zum derzeitigen Zeitpunkt konstatiert werden, dass eine Operationalisierung und eine verfahrensgerechte Berücksichtigung von Kriterien, die sich auf die Ergebnisqualität und vor allem auf die Prozessqualität beziehen, nur sehr näherungsweise möglich ist.

Insofern wird hier vorgeschlagen, in der anstehenden Ausdifferenzierung eines eigenen Sozialvergaberechts einerseits einen Schwerpunkt zu legen auf die Stärkung der **Ermöglichungsfunktion** für gute Qualität der Maßnahmen sowie auch für eine Qualitätsentwicklung. Es handelt sich um personenbezogene Dienstleistungen, die im Kern abhängig sind von der Professionalität der Fachkräfte. Die ist aber nicht nur abhängig von deren Qualifikation und Motivation, sondern eben auch von den Möglichkeiten, überhaupt professionell arbeiten zu können. Angesichts der empirischen Befunde zur tatsächlichen Arbeitssituation und deren Verschlechterung in den vergangenen Jahren ist ein zentraler Ansatzpunkt die Definition von Mindestbedingungen hinsichtlich des Personals als Zugangsvoraussetzung für den Vergabeprozess. Diese **Mindestbedingungen** beziehen sich zum einen auf die Frage, mit welchem Kostenniveau man in den Vergabeprozess reingehen kann – und spiegelbildlich die Frage, ob nicht der Auftraggeber – gerade wenn es sich um einen nachfragemonopolistischen Auftraggeber handelt – seinerseits dafür Sorge zu tragen hat, dass Bieter nicht von vornherein chancenlos sind, wenn sie ihr Personal beispielsweise nach Tarifbedingungen vergüten und damit ein Kostenniveau haben, das deutlich oberhalb dessen liegt, das Billig-Anbieter kalkulieren können. Insofern wäre die hier angestrebte Sicherungsfunktion hinsichtlich der Arbeitsbedingungen dadurch realisierbar, dass nicht nur die Vergütung nach **Branchen-Mindestlohn** als Vergabebedingung aufgenommen wird, sondern explizit auch die Vergütung nach einem **allgemeinver-**

bindlich erklärten Tarifvertrag Weiterbildung, wenn es denn so einen gibt. Nach Art. 18 Abs. 2 Vergabe-RL der EU ist darauf zu achten, dass bei der Vertragsausführung die geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden, die durch die Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder auch Tarifverträge festgelegt sind.

Zwei weitere Auffälligkeiten hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen in den Unternehmen, die Arbeitsmarktdienstleistungen anbieten, müssen adressiert werden: Zum einen die überaus hohe Befristungsquote und zum anderen der teilweise sehr große Umfang des Einsatzes von Honorarkräften. Hinsichtlich des Befristungsanteils kann man mit Quotenvergaben arbeiten, so fordert der DGB beispielsweise, dass mindestens 80 Prozent der beim Träger beschäftigten Arbeitnehmer einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben müssen. Für den Umgang mit selbständig agierenden Honorarkräften haben die Österreicher eine „elegante“ Lösung gefunden: Dort ist es so, dass selbständige Trainer nur dann legal sind, wenn sie den Teil des Kurses, den sie unterrichten, auch selber konzipiert haben und die Urheberrechte an dem (Teil-)Konzept halten. Das muss von den Anbietern nachgewiesen werden.

Aufgenommen werden sollte eine fundierte **Prüfung der Angemessenheit der Preise** in Verbindung mit einer zwingenden vertiefenden Angemessenheitsprüfung der Preise.¹⁹ Es muss gelingen, am Anfang der Kette diejenigen Bieter ausschließen zu können, die mit Dumping-Preisen ins Rennen gehen (wollen). Dies erfordert seitens des Auftraggebers eine Kalkulation von Kostenuntergrenzen. Art. 69 Vergabe-RL der EU regelt die Reaktionen auf ungewöhnlich niedrige Angebote. Die öffentlichen Auftraggeber müssen bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten vollständige Kostenkalkulationen einfordern, um mögliche Irreführungen und unwirtschaftliche Angebote zulasten der Nutzer sozialer Dienstleistungen zu verhindern.²⁰ Bei einem Verstoß gegen arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen muss nach Art. 69 Abs. 3 Vergabe-RL der EU ein Ausschluss stattfinden.

19 Vgl. hierzu für den österreichischen Ansatz: Arbeitsmarktservice Österreich: Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM 1), AMF/9-2013, Wien, 01.07.2013, S. 28 f.

20 Dazu als Beispiel das Vorgehen in Österreich: „Wir kalkulieren die plausiblen Personalkosten einer Maßnahmenstunde auf Basis der niedrigsten Gehaltsstufe für TrainerInnen im gültigen Kollektivvertrag (in Deutschland: „Tarifvertrag“) für Angestellte im Bereich der berufsbezogenen Erwachsenenbildung, zuzüglich Lohnnebenkosten, zuzüglich Entgelte für Vor- und Nachbereitung (mind. 7 Wochenstunden von 38). Somit kommen wir auf einen plausiblen TrainerInnen-Stundensatz in Höhe von mindestens 30,21 Euro. Wird nun ein Angebot als (vorläufiges) Bestgebot ermittelt, das mit einem geringeren TrainerInnen-Stundensatz kalkuliert, so hat der Bieter in einer vertieften Angebotsprüfung plausibel darzulegen, dass er mit geringeren Kosten ein wirtschaftliches Auskommen findet, ohne arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen zu verletzen. Eine solche Nachweisführung ist aber äußerst schwierig.“ Buchinger, Herbert: Vergabe von Arbeitsmarkt- Dienstleistungen in Österreich, in: GEW (Hrsg.): Schwarzbuch 3. Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Frankfurt 2014, S. 52 f.

Der DGB hat als Umsetzungsvorschlag die Einführung eines „Präqualifikationssystems“ vorgeschlagen.²¹ Die Vergabe wird durch ein qualitativ geprägtes Vorauswahlssystem möglicher und geeigneter Bieter ergänzt. Nur die Anbieter, die vorgegebene Mindeststandards erfüllen, dürfen sich am Hauptverfahren beteiligen. Zu diesen Mindeststandards gehören: funktionierende Infrastruktur (räumliche und technische Voraussetzungen), die Einbindung in die Strukturen des örtlichen und regionalen Arbeitsmarktes („ortsnahe Leistungserbringung“, Beteiligung an regionalen Netzwerken, Kontakte zu Arbeitgebern), pädagogisches wie arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept beim Anbieter, festangestelltes qualifiziertes Personal, Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mindestens nach dem Branchentarifvertrag, zielgruppenspezifische, zeitgemäße sozialpädagogische Betreuung, Darlegung bisheriger arbeitsmarktpolitischer Ergebnisse und Erfolge in der Region, die Anwendung eines erprobten Qualitätsmanagementsystems.

Eine bereits im Kern vorhandene Möglichkeit zur **Kombination von Inputqualitätskriterien mit Kriterien der Ergebnisqualität (vorangegangener Maßnahmen)** finden wir heute schon in § 4 Abs. 2 VGV (Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen). Dort heißt es seit der letzten Reform durch die Bundesregierung 2013:

„Wenn ... tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Organisation, die Qualifikation und die Erfahrung des bei der Durchführung des betreffenden Auftrags eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf die Qualität der Auftragsausführung haben können, können diese Kriterien bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots berücksichtigt werden. Bei der Bewertung dieser Kriterien können insbesondere der Erfolg und die Qualität bereits erbrachter Leistungen berücksichtigt werden. Die Gewichtung der Organisation, der Qualifikation und der Erfahrung des mit der Durchführung des betreffenden Auftrags betrauten Personals soll zusammen 25 Prozent der Gewichtung aller Zuschlagskriterien nicht überschreiten.“

Dieser Ansatz findet sich auch in Art. 67 Abs.2 Nr. b Vergabe-RL der EU, nach der bei der Vergabe von Dienstleistungen **Qualität und Erfahrung des Personals als Zuschlagskriterium** berücksichtigt werden, wenn die Qualität des Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung hat. Die Einschränkung auf 25 Prozent der Zuschlagsgesamtwertung kennt die EU-

Vergabe-RL jedoch nicht, was man nun als Gestaltungselement nutzen sollte. Bei der anstehenden Modernisierung des deutschen Rechts sollte der Wert von 25 Prozent bei der Gewichtung aller Zuschlagskriterien angesichts der Bedeutung entfallen, um damit eine deutlich höhere – je nach Maßnahmeart differenzierte – Gewichtung zu ermöglichen.

Die Vergabe-RL der EU sieht eine Lockerung für die **Zulässigkeit der Verfahrensart wettbewerblicher Dialog und das Verhandlungsverfahren** vor. Das sollte – ebenfalls im Sinne der Ermöglichungsfunktion für gute Qualität – genutzt werden. Die Anwendung dialogischer Verfahren bietet sich für den Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen ohne Beschränkung an und eröffnet neue Räume für eine gemeinsame Weiterentwicklung der Angebote, denn über dialogische Verfahren kann die fachliche Qualifikation und Erfahrung der Leistungserbringer besser als in den einseitig von dem Auftraggeber gesteuerten Verfahren in die Leistungsbeschreibung einfließen. Derzeit führt die Bundesagentur für Arbeit ausnahmslos offene Vergabeverfahren durch.

Die **Gleichrangigkeit** bezüglich der Auswahl zwischen einem offenen und nichtoffenen Vergabeverfahren sollte übernommen werden (Art. 26 Vergabe-RL der EU). Nicht-offene Verfahren ermöglichen im Vorfeld eine qualitative Vorauswahl und sie sind im Falle kurzfristig auftretender bzw. bekannt gewordener Bedarfe schneller in der Lage, den Bedarf auch zu decken. Immer wieder und zu Recht wird kritisch angemerkt, dass die für die reale Qualität so wichtige **Durchführungs- bzw. Prozessqualität** unterbelichtet bleibt. Dies ist natürlich eine fundamentale Schwäche, denn im konkreten Prozess manifestiert sich die tatsächliche Qualität der Maßnahmen und hier kann es auch die größten Abweichungen geben zu dem, was über eine ausdifferenzierte „Angebotslyrik“ auf der konzeptionellen Ebene versprochen wird. Die Prozessqualität lässt sich logischerweise nur im Prozess ermitteln. Hier wird vorgeschlagen, von den österreichischen Ansätzen zu lernen.²² Dort wird vorgegeben: Das AMS hat die Durchführung einer Bildungsmaßnahme zu überprüfen und zu begleiten. Unterschieden wird zwischen Vollprüfung und anlassbezogenen Prüfungen, die Prüfmethode werden erläutert. Ein überaus wichtiges Qualitätsinstrument ist die „(regionale) Kursbetreuung“, die im österreichischen Modell vorgeschrieben ist. Sie ist nicht nur Ansprechpartner für die Träger der Maßnahmen, sondern auch für die Anliegen/Beschwerden der Maßnahmenteilnehmer. Offensichtlich wird in der Beschreibung der Kursbetreuung in der

21 Vgl. dazu Buntenbach, Annelie: Gegen Preisdumping – für Qualität in der beruflichen Bildung, in: GEW (Hrsg.): Schwarzbuch 3. Vergabe von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Frankfurt 2014, S. 21.

22 Vgl. zur „Kontrolle der Durchführungsqualität“ Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM 1), AMF/9-2013, Wien, 01.07.2013, S. 41 ff.

österreichischen Vorstandsrichtlinie, dass es nicht nur um „klassische“ Kontrollaufgaben geht, die sozusagen von außen an die Maßnahme herangetragen werden, sondern dass eine laufende Begleitung des Trägers und der Teilnehmer während der Maßnahme stattfindet. Und ganz besonders wichtig und für Deutschland zur Übernahme empfohlen: Wenn man Prozessqualität wirklich ansatzweise erfassen will, dann ist die Perspektive der Teilnehmer von entscheidender Relevanz und deren Wahrnehmung – bei allen methodischen Fragen, die sich da stellen – muss regelhaft berücksichtigt werden. In Österreich gibt es dafür nicht nur die Kursbetreuung seitens des Auftraggebers der Maßnahme, sondern auch eine Internetapplikation, mit der die Teilnehmerzufriedenheit abgefragt wird.

Wenn man diesen Ansatz einer verbindlichen Kontrolle und Begleitung der Maßnahmen verbindet mit einer anzustrebenden dialogischen Ausgestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – und dafür spricht, dass es sich hier um pädagogische Prozesse handelt und nicht um Drucker oder Bürostühle, die man einkauft und sich liefern lässt –, dann maximiert man unter den nicht beseitigbaren grundsätzlich restriktiven Rahmenbedingungen einer Qualitätsmessung die Chancen, die „black box“ der Prozessqualität zumindest in Teilbereichen transparent zu machen und die dort gewonnenen Erkenntnisse nicht nur für eine nachgelagerte Qualitätsbewertung der Maßnahmen (und damit der Träger) zu nutzen, sondern bei einer dialogischen Ausgestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer auch während des Prozesses notwendige und sinnvolle Adjustierungen vorzunehmen.

Für die zukünftig anzustrebende stärkere Gewichtung von Kriterien einer operationalisierbaren **Ergebnisqualität** beruflicher Bildungsmaßnahmen sollte ein interdisziplinär zusammengesetztes Gremium mit Vertretern der Auftraggeber, der Anbieter, der Wissenschaft sowie der Fachkräfte aus der Praxis eingerichtet werden, das nach einem verbindlichen Fahrplan hierfür Vorschläge erarbeitet.

Zusammenfassung der Expertise „Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienst- leistungen“

Das Bundeskabinett hat am 8. Juli 2015 den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorbereiteten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Vergaberechts beschlossen. Die Reform dient u. a. der Umsetzung der EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (Richtlinie 2014/24 EU). Die Umsetzung stellt eine große Chance dar, die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen maßgeblich zu verbessern. So hebt die neue EU-Richtlinie die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen hervor. Sie verweist darauf, dass der Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und sozialer Kriterien zukünftig bei der Vergabe eine stärkere Rolle zukommen soll.

Ziel jeder Vergabe sozialer Dienstleistungen soll sein, den Wettbewerb nicht mehr fast ausschließlich über den Preis zu führen, sondern der Qualität einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Nicht mehr der „billigste“ Anbieter soll den Zuschlag bekommen, sondern der qualitativ beste Anbieter. Diese Anforderungen an das neue nationale Vergaberecht und hier insbesondere für soziale Dienstleistungen stellen gegenüber dem aktuellen Vergaberecht einen Paradigmenwechsel dar.

In seiner Expertise beschreibt Professor Dr. Sell zunächst die Ist-Situation der aktuellen Vergabepaxis von Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) und zeigt auf, welche Auswirkungen zu erwarten sind, wenn letztlich der Preis darüber entscheidet, ob ein Bieter den Zuschlag bekommt oder nicht. Er verweist hierbei auf das System einer Preisdruckmechanik nach unten mit den Negativfolgen für die Träger und die Beschäftigten. Zusätzlich kritisiert er die bundesweite Standardisierung der ausgedachten Bildungsmaßnahmen. Die Folgen davon sind ein Innovationsstau und die Verhinderung von Konzept- sowie Qualitätsentwicklungen bezogen auf die sich ständig verändernden Zielgruppen.

Sell stellt klar, dass eine reine Fixierung auf die Ergebnisqualität, zu der bislang die Integrations- sowie die Abbruchquote zählen, als Kriterium zur Entscheidung über die Neuvergabe von Bildungsmaßnahmen ein völlig unbrauchbares Instrument darstellt, weil „Ergebnisquali-

tät logischerweise immer erst nach einer Maßnahme wenn überhaupt erfasst werden kann und dies mit erheblichen und bislang keineswegs auch nur annähernd befriedigend gelösten methodischen Problemen verbunden ist.“ Struktur-, Durchführungs- sowie Prozessqualität müssen also deswegen gleichwertig betrachtet werden. Die Durchführungsqualität muss zusätzlich maßnahmebegleitend erfolgen. Erste Anhaltspunkte lassen sich hier in der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) finden. So werden dort input-, output-, prozess- sowie teilnehmerschutz- bzw. nachfrageorientierte Ansätze benannt. Dennoch erweist sich die AZAV allein nicht als das geeignete Instrument zur Sicherstellung von Qualitätskriterien bei der Vergabe von Bildungsmaßnahmen, auch deshalb, weil alle Bieter im Besitz einer AZAV-Zulassung sein müssen, um am Wettbewerb teilnehmen zu können.

Mit einem Blick auf Österreich weist Sell nach, dass AMDL sehr viel besser unter stärkerer Einbindung von Qualitätskriterien mit gleichzeitiger Absicherung von sozialen Kriterien sowohl für die Träger als auch für die Beschäftigten funktionieren können. So spielen Zuschlagskriterien, wie z.B. die Qualität des eingesetzten Lehr- und Betreuungspersonals, konzeptbezogene Qualität (Didaktik, Methodik, Organisationsform), Gleichstellungsorientierung (gleichstellungsfördernde Maßnahmen, Ausgewogenheit der Geschlechter bei den Trainer/-innen), Berufserfahrung – die höher als der formale Bildungsabschluss bewertet werden –, die Entlohnung der Beschäftigten nach dem allgemeingültigen Kollektivvertrag für private Bildungseinrichtungen sowie eine vergleichbare Entlohnung der eingesetzten Honorar-dozenten/-innen eine entscheidende Rolle. Bei Niedrigpreisangeboten werden Tiefenprüfungen durchgeführt. Sollte sich herausstellen, dass Tariflöhne, Honorare und sonstige Kosten daraus nicht finanziert werden können, werden die Wettbewerber aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen. 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 den Erfolgskriterien Arbeitsmarkterfolg,

Maßnahmeerfolg, Zufriedenheits- und Teilnahmeerfolg sowie Praxiserfolg unterschieden. Diese detaillierte Unterscheidung der Qualitätskriterien bewirkt eindeutig eine Steigerung der Maßnahmequalität. Somit ist es auch eher möglich, nachhaltig und integrationsorientiert Teilnehmende zu qualifizieren.

Schlussfolgernd gibt Sell zu bedenken, dass eine verfahrensgerechte Einbindung von Qualität im neuen deutschen Vergaberecht, welche sich ausschließlich auf Ergebnisqualität, hier insbesondere auf die Eingliederungs- sowie Abbruchquote setzen sollte, nur einen Versuch darstellt, Qualität von Bildungsmaßnahmen im Bereich der AMDL zu berücksichtigen. Die Qualität der Maßnahmen ist stark davon abhängig, wie die Organisation aufgestellt ist, welche Professionalität die Fachkräfte mitbringen, welche Berufserfahrung das beauftragte Personal besitzt und welche Rahmenbedingungen überhaupt bestehen, professionell arbeiten zu können. Dazu gehören u.a. angemessene Tarifbedingungen, unter denen das Personal arbeitet. Neben dem branchenspezifischen Mindestlohn bedarf es eines allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrags Weiterbildung nach dem Tarifvertragsgesetz. Dabei bezieht Sell sich ausdrücklich auf die gestellten Anforderungen des Art. 18 Abs. 2 (Grundsätze der Auftragsvergabe) der Europäischen Vergaberichtlinie, in der die Einhaltung aller geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen zwingend erfolgen muss, die durch die Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder auch Tarifverträge festgelegt sind. Des Weiteren müssen Maßnahmen gegen befristete Anstellungsverhältnisse getroffen werden, welche überwiegend durch die Art und Weise der Auftragsvergabe mit fehlender langfristiger Planungsoption der Träger im hohen Umfang zugenommen haben. Ebenso muss der Einsatz von Honorarprofessoren/innen ohne Honoraruntergrenzen zukünftig durch ein qualitätsorientiertes Vergabesystem unterbunden werden.

Schlussfolgerungen der Gewerkschaften DGB, GEW und ver.di für die politische Umsetzung des neuen Vergaberechtes

DGB, GEW und ver.di fordern, dass bei Auftragsausführung im Vergaberecht zukünftig neben dem branchenspezifischen allgemeinverbindlichen Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auch Branchentarifverträge nach dem Tarifvertragsgesetz die Grundlage bei der Vergabe von Dienstleistungen darstellen sollen. Auftragnehmer, die nicht diese tariflichen Regelungen einhalten sind aus dem Wettbewerb auszuschließen. Zusätzlich muss abgesichert werden, dass bei dem Einsatz von Honorarkräften vergleichbare Entgelte wie bei festangestellten Arbeitnehmern garantiert werden.

Des Weiteren fordern die DGB-Gewerkschaften die Umsetzung der durch die EU-Richtlinie eröffneten Flexibilität aller zur Verfügung stehenden Verfahrensarten für öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe sozialer Dienstleistungen. Als Verfahrensarten kommen dabei insbesondere das Verhandlungsverfahren, der wettbewerblicher Dialog und die Innovationspartnerschaft in Betracht.

Einer der wichtigsten Punkte im neuen Vergaberecht GWB ist die Sicherstellung eines Qualitätswettbewerbes. Soziale Dienstleistungen und insbesondere Arbeitsmarktdienstleistungen zeichnen sich durch zwei konstitutive Merkmale aus: Das Ergebnis ist immateriell, die Leistungserstellung geschieht unter Mitwirkung der Teilnehmer/-innen. Damit sind sie gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Heterogenität und Individualität in Verbindung mit persönlichen Interaktionen. Diese Form einer Dienstleistung lässt sich nicht allein auf den Preis der Leistung reduzieren. Daher ist das Vergabeverfahren so zu gestalten, dass der Wettbewerb nicht mehr über den Preis, sondern zukünftig insbesondere über die Qualität geführt wird. Nur so entsteht ein fairer Wettbewerb ohne Lohndumping, Outsourcing, befristete Beschäftigung oder Honorarbeschäftigung.

Zukünftig sind die Aspekte der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu berücksichtigen, wobei der Struktur- und Prozessqualität eine besondere Bedeutung zukommt. Die Ergebnisqualität darf sich keinesfalls nur auf rein kurzfristige Vermittlungserfolge auf dem Ausbildungs- sowie Arbeitsmarkt beschränken. Regionale Ausbildungs- und Arbeitsmarktunterschiede, die Heterogenität der den Trägern zugewiesenen Teilnehmer/-innen im Verhältnis zu

den Anforderungsvoraussetzung der aktuellen Ausbildungs- und Arbeitsmarktwirklichkeit würden bei reiner Ergebnisorientierung auf Vermittlungsquoten durch die Bundesagentur für Arbeit zur massiven Verschlechterung für Teilnehmer/innen mit besonderen Benachteiligungen führen.

Die Details zu den Qualitätskriterien bei der Vergabe von Dienstleistungen sind in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) geregelt. Deswegen schlagen DGB, GEW und ver.di vor, in § 67 des aktuellen VgV-Entwurfs einen neuen Absatz 3 zu Arbeitsmarktdienstleistungen wie folgt einzufügen:

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

1. bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots Erfolg und Qualität bereits erbrachter Leistungen berücksichtigt werden sollen. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:
 - a) die Integrationsquote in den allgemeinen Arbeitsmarkt,
 - b) die Abbruchquote,
 - c) die Prüfungsergebnisse
 - 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 wider, in dem der Integrationsquote ein Platz, aber nicht das allein ausschlaggebende Gewicht zukommt. Sie stellen ein Gleichgewicht zwischen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Zielen her. Daran mangelte es bislang in der Praxis der Bundesagentur für Arbeit, die nur die Integrationsquote und Abbruchquote als Kriterien heranzog.

Darüber hinaus soll nach dem neuen Absatz 3 ein neuer Absatz 4 folgen:

„Dem Auftraggeber kann bei der Durchführung von Aufträgen, die ihrem Wesen nach im Inland ausgeführt werden und keinen grenzüberschreitenden Bezug haben, das Recht eingeräumt werden, ohne Ausnahmen die Anwendung von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen für die Durchführung des Auftrages festzuschreiben.“

Damit werden die in § 128 des GWB neu formulierten Bedingungen für die Auftragsausführung in Bezug auf Arbeitsmarktdienstleistungen ohne grenzüberschreitenden Bezug präzisiert. Die Hervorhebung der Möglichkeit der Bezugnahme auf allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge nach TVG (über die in § 128 GWB-E geregelten Fälle hinaus) stärkt die Tarifautonomie im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen. Damit wird für alle Anbieter ohne Ausnahmen Wettbewerbsgleichheit hergestellt. Im Ergebnis wird dies auch den Abschluss von Tarifverträgen erleichtern, die für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Damit wird auch das Ziel des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) gestützt, „die Tarifautonomie zu stärken und angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen“ (Einleitung zum Gesetzentwurf).

Zusätzlich greifen DGB, GEW und ver.di den Vorschlag von Professor Dr. Sell nach einen interdisziplinär zusammengesetzten Gremium mit Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit, der Sozialpartner und Verbände auf, das Kriterien zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität von beruflichen Bildungsmaßnahmen unter Einbindung der Wissenschaft sowie von Fachkräften aus der Praxis prüft und neu erarbeiten soll.

