

Berlin, 16.10.2014:

Veranstaltung von BAG EJSA / GEW zum Thema „Vergabe öffentlich finanzierter Aus- und Weiterbildung – Rechtslage u. Alternativen – und Preis statt Qualität?“

Vortrag von Walter Würfel, Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit,

Einstieg und Einblick in die Praxis – Rückschau

Mein Thema ist ein Einstieg und ein Einblick in die Praxis, verbunden mit einer Rückschau. Ich war bis Mitte dieses Jahres Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit, eines Zusammenschlusses von sieben bundesweiten Trägern, die unter anderem Arbeitsmarktdienstleistungen für benachteiligte Jugendliche – Jugendberufshilfe – Jugendsozialarbeit anbieten, in dieser Funktion konnte ich mir einen ganz guten Überblick über die bundesweite Situation verschaffen.

Hauptberuflich bin ich beim Internationalen Bund – IB – in der Zentralen Geschäftsführung in Frankfurt/ M beschäftigt.

Beim IB bin ich unter anderem für unsere bundesweite zentrale Dienstleistung in der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen verantwortlich, und das seit nunmehr 23 Jahren – da ist ganz schön viel passiert. Da kann ich Ihnen eine Rückschau anbieten, denn meine letzten zehn Jahre waren eine berufsbegleitende Fortbildung in Vergaberecht.

In unserem Berufsbildungszentrum in Mannheim habe ich fünf Jahre lang benachteiligte Jugendliche in Metall-, Elektro- und Bauberufen ausgebildet, als Förderlehrer – diese Praxis ist aber schon ziemlich lange her.

Aber einen Einstieg in die Praxis der derzeitigen und auch der früheren Ausschreibungen kann ich Ihnen, glaube ich, schon geben.

Ich werde Ihnen keine PowerPoint-Präsentation zumuten – dafür erhalten Sie das, was ich hier sage, schriftlich in der Dokumentation.

Der Aspekt der Ressourcen ist heute auch ein wichtiges Thema – unter diesem Aspekt will ich aus der Praxis berichten und, soweit ich das kann, aus den Aktivitäten der Arbeitsverwaltung, die bei den Trägern Arbeitsmarktdienstleistungen einkauft und auch prüft.

Einstieg und Einblick in die Praxis - Rückschau

Einstieg und Einblick in die Praxis

Wie sieht die Praxis der Träger in öffentlich ausgeschriebenen Arbeitsmarktdienstleistungen aus? Nehmen wir zum Einstieg eine zentral ausgeschriebene Ausbildungsmaßnahme.

Im Herbst eines jeden Jahres melden die Arbeitsagenturen an die Regionalen Einkaufszentren, wie viele Plätze für eine solche Ausbildungsmaßnahme im darauffolgenden Ausbildungsjahr, also knapp ein Jahr später, benötigt werden. Sie müssen also wissen, wie viele Jugendliche in ihrem Bezirk (vermutlich) im nächsten Ausbildungsjahr keine betriebliche Ausbildungsstelle finden werden.

Im März jedes darauffolgenden Jahres werden innerhalb von einigen Wochen bundesweit alle berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, alle außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, alle ausbildungsbegleitenden Hilfen ausgeschrieben. Dabei kann es sich durchaus um 60-80.000 Plätze handeln.

Die Träger, die sich auf diese Maßnahmen bewerben, haben jetzt 45 Tage Zeit, um ihr Angebotskonzept, ihre Preiskalkulation, ihren Personaleinsatzplan, ihre Raumplanung usw. zu erstellen. Dazu gehört auch, dass sie nach den Vorgaben in den Ausschreibungen ein inhaltliches Konzept erstellen müssen, das nach einer Bewertungsmatrix verschiedene Bereiche abfragt:

- Wie sieht der regionale Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt aus?
- Wie analysiert der Träger den Arbeitsmarkt?
- Welche Strategie verfolgt der Träger, um die Jugendlichen nach Abschluss der Maßnahme einzugliedern?
- Wie wird das Personal auf die Maßnahme vorbereitet?
- Welche Räumlichkeiten sind für die Maßnahme vorhanden?
- In welchen Berufen/ Berufsbereichen soll ausgebildet werden?
- Wie gewährleistet der Träger das rechtzeitige und ausreichende Vorhandensein von Praktikumsplätzen?
- Wie geht er mit einem Jugendlichen um, der einen unrealistischen Berufswunsch verfolgt?
- Wie beurteilt er die Eingliederungschancen der Teilnehmenden auf dem regionalen Arbeitsmarkt (der Jugendlichen, die der Träger natürlich noch nicht kennt)?
- Wie gestaltet er den Ablauf des ersten Ausbildungsjahres?
- Wie verzahnt er Theorie und Praxis?
- Wie gestaltet er seinen Unterricht?
- Wie baut er ein Vertrauensverhältnis zu den Jugendlichen auf?
- Wie vermeidet er motivationsbedingte Abbrüche?
- Wie setzt er während der gesamten Maßnahmelaufzeit das Konzept mit seinem Personal um?

- Wie werden die Honorarkräfte eingebunden?

Alles Originalfragen aus der Bewertungsmatrix – sie enthält noch wesentlich mehr Fragen, die der Träger in einem Angebotskonzept beantworten muss, das einen Umfang von 50 Seiten haben soll.

Es sind dafür insgesamt 65 Seiten Vorgaben zu bearbeiten, teilweise elektronisch, denn die Angebotsabgabe erfolgt elektronisch, nicht mehr papiergebunden.

Dazu muss der Träger eine entsprechende Software und eine elektronische Signatur beschaffen und vorhalten, damit er sein Angebot juristisch einwandfrei rechtsverbindlich elektronisch unterschreiben kann. Das Ganze findet auf einer Internet-Plattform des Innenministeriums statt, auf der sämtliche Beschaffungen und Ausschreibungen in Deutschland zentral abgewickelt werden, von Baumfällarbeiten bis zum Bau von Kläranlagen.

Der Träger muss außerdem eine Software-Lösung zur elektronischen Maßnahmeabwicklung mit einer Schnittstelle zur Arbeitsagentur bereitstellen; damit erfolgt während der laufenden Maßnahme die Kommunikation zwischen Träger und Arbeitsagentur (Anwesenheitslisten, Leistungsbeurteilungen etc.).

Diese gesamte Prozedur ist für jedes Los (jede Gruppe Teilnehmer) und jede Maßnahme (Berufsvorbereitung, abH, außerbetriebliche Ausbildung...) durchzuführen.

Die Ressourcen, die die Träger für dieses Verfahren aufwenden müssen, sind also gigantisch – und sie stehen dann natürlich nicht für pädagogische Arbeit mit den Jugendlichen zur Verfügung.

Kommt es zu einem Trägerwechsel, das kann daran liegen, dass ein konkurrierender Träger um wenige Cent günstiger anbietet, so ist die aufgebaute Infrastruktur (Werkstätten, Maschinen, Schulungsräume, Computer...) plötzlich nutzlos und kann im besten Fall verkauft werden.

Das Personal ist nicht mehr finanziert und ist zu entlassen – langjährig beschäftigtes Personal hat Anspruch auf Abfindungen, diese werden natürlich nicht finanziert. Der neue Träger muss sich die Infrastruktur erst aufbauen und das entsprechende Personal akquirieren – eine unglaubliche Verschwendung von Ressourcen.

Ganz abgesehen von der nicht mehr vorhandenen Kontinuität in der Arbeit mit den Jugendlichen.

Die Formulierung der Ausschreibung und das Planungsverfahren in den Regionalen Einkaufszentren und Arbeitsagenturen, die Auswertung der Ausschreibungen, die Zuschlagserteilung, die Durchführung von Vertrags- und anderen Überprüfungen binden natürlich ebenfalls, auf Seiten der Arbeitsverwaltung, enorme Ressourcen.

Es gibt einen Prüfdienst der Bundesagentur, der AMDL-Prüfdienst. Er führt pro Jahr etwa 1.500 Prüfungen von Maßnahmen durch. Im Maßnahmeverlauf kündigt er sich an und besucht dann die Einrichtung. Es werden Teilnehmer interviewt, um die Qualität der sozialpädagogischen Förderung herauszufinden. Es werden auch Mitarbeiter interviewt, um die Konzept-Umsetzung zu prüfen. Diese Prüfungen sind großteils tatsächlich qualitäts- und konzeptorientiert und können den durchführenden Trägern Impulse zur Verbesserung ihrer Arbeit geben. Was die Ressourcen betrifft: Acht Stunden Aufenthalt der dreiköpfigen Prüfgruppe beim Träger sind hier keine Seltenheit.

Das Prüfungsergebnis in Form einer Prozentzahl gibt an, wie weit über oder unter dem Bundesdurchschnitt der Träger liegt, die Durchschnittswerte sind transparent für alle im Internet nachzusehen.

Rückschau

Seit 1996 werden annähernd alle Arbeitsmarktdienstleistungen öffentlich ausgeschrieben.

Grundlage dieser Ausschreibung ist die VOL (=Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen), die eigentlich für die Beschaffung von Gütern und Produkten gemacht ist, nicht aber für personenbezogene Dienstleistungen beziehungsweise Bildungsdienstleistungen, wie es ja Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen oder komplette Ausbildungsgänge sind.

Für die konkrete Ausführung solcher Dienstleistungen gibt es aber keine Vorgaben im Sinne von Normen oder Bestimmungen, die von allen Anbietern einzuhalten wären wie etwa Bauvorschriften, VDE-Normen oder andere Zulassungskriterien.

Es geht bei der VOL immer darum, ob eine Leistung umfassend beschrieben werden kann oder nicht. Und Arbeitsmarktdienstleistungen können eben im Vorhinein nicht umfassend beschrieben werden, denn sie realisieren sich erst mit den jugendlichen Adressaten und ihren individuellen Voraussetzungen, diese sind aber zum Zeitpunkt der Ausschreibung und der Angebotserstellung unbekannt.

Es wurde immer versucht, den Preis nicht zum alleinigen Kriterium der Vergabe zu machen (wie es in anderen Wirtschaftsbereichen der Fall ist).

Auch die Bundesagentur beabsichtigte einen „Qualitätswettbewerb“ unter den Anbietern, keinen Preiswettbewerb.

Deshalb wurde Ende der neunziger Jahre ein so genannter Qualitätsleitfaden erarbeitet, der Preisangebot und Qualität, also Angebotskonzept, bei der Auswertung der Angebote in ein bestimmtes Verhältnis bringen sollte. Dass dabei die Qualität immer nur die vom Anbieter

vorher behauptete Qualität ist, denn die Dienstleistung kann ja nicht ohne aktives Zutun und Beteiligung der Adressaten umgesetzt werden, soll hier noch einmal deutlich betont werden.

Bundesagentur, Trägervertreter und das Fortbildungsinstitut hiba führten zahlreiche gemeinsame Fortbildungen und Trainings durch, in denen dieser Leitfaden Auftraggebern und Auftragnehmern erläutert und seine Handhabung praktisch eingeübt wurde.

Bis 2004 wurde dieser Qualitätsleitfaden angewendet, und dies mit insgesamt doch recht guten Ergebnissen.

Am 16. August 2002 wurde der Bericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ der Hartz-Kommission veröffentlicht. Dieser Bericht war der Auftakt zu massiven Umstrukturierungen und Veränderungen in der Bundesagentur und in der Folge auch bei den Trägern. Die Grundhaltung war ein Misstrauen gegenüber den Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen und den Arbeitsagenturen vor Ort: Man befürchtete, dass es hier unzulässige Absprachen und Kungeleien gegeben hätte.

Und ab 2004 änderte sich das Verfahren dann grundlegend:

Nicht mehr die Arbeitsagenturen/ Job Center vor Ort schrieben die Maßnahmen aus, sondern die neu gebildeten Regionalen Einkaufszentren. Damit war die ausschreibende Stelle (REZ) von der durchführenden beziehungsweise verantwortenden Stelle (Arbeitsagentur) getrennt.

Die Formel, mit der die Angebote ausgewertet wurden und nach der die Zuschläge erteilt wurden, ist nach wie vor die Formel zur Beschaffung von Gebrauchsgütern, sie ist nicht für personenbezogene Dienstleistungen gemacht.

Neben der Anwendung dieser Formel wurden die Vergabeunterlagen entscheidend verändert: Die Ausschreibung wurde zentralisiert, d.h. für eine bundesweit zentral ausgeschriebene Maßnahme (BvB oder BaE oder abH...) gab es jetzt eine einzige Leistungsbeschreibung, diese galt und gilt in der gesamten Bundesrepublik. Diese „Standardprodukte“ sollten und sollen dann durch die Anbieter, die durchführenden Träger, mittels einer individualisierenden Methodik, wieder auf die konkrete Zielgruppe vor Ort bezogen werden.

Dadurch, dass die Maßnahmen als Standardprodukte definiert wurden, kam es zu einer immer stärkeren Angleichung der Angebotskonzepte der Träger. Dies wurde auch dadurch verstärkt, dass zunehmend Bietergemeinschaften gebildet wurden, bei denen natürlich die Konzepte ausgetauscht und gemeinsam bearbeitet wurden.

Die Folge war, dass die Bedeutung des Preises für die Vergabe tendenziell immer mehr anstieg, denn wenn die Konzepte annähernd gleich sind, wird das Haupt-Unterscheidungsmerkmal zwangsläufig der Preis.

Die Struktur von Arbeitsmarktdienstleistungen bringt es mit sich, dass der Anteil der Personalkosten am Preis sehr hoch ist. Das wiederum bedeutet, dass sich ein Sinken der Preise direkt auf die Gehälter der Mitarbeiter durchschlägt. Das tendenziell immer weitere Sinken der Preise brachte zwangsläufig ein gegenseitiges Niederkonkurrieren der Träger mit sich. Die Trägerlandschaft veränderte sich gravierend, es häuften sich Insolvenzen, viele Träger verabschiedeten sich ganz von der Durchführung solcher ausgeschriebener Maßnahmen. Träger mit Tarifverträgen haben, um konkurrenzfähig zu sein, Gesellschaften ausgegründet, die keiner Tarifbindung unterliegen, bei denen sie also niedrigere Gehälter zahlen können.

Innerhalb der ersten vier Jahre sanken die Preise um über 30%, in der Folge damit auch die Löhne der Beschäftigten. Zwischenzeitlich gab es leichte Preisanstiege, aber das Niveau von vor 2004 wurde nie wieder erreicht – das ist jetzt zehn Jahre her....

Das Gehaltsniveau ganzer Berufsgruppen wurde dadurch so stark abgesenkt, dass sich 2012 (natürlich auf die vielfältigen Initiativen der Gewerkschaften und der Träger und ihrer Verbände hin) die schwarzgelbe Bundesregierung entschloss, für die Weiterbildungsbranche einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Dieser gesetzliche Mindestlohn ist für die Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen als Grundlage ihrer Personalkosten zu kalkulieren, dies hat die Bundesagentur so festgeschrieben. Der Mindestlohn wird seitdem stichprobenartig durch den Zoll kontrolliert.

Aber:

In den ausbildungsbegleitenden Hilfen beispielsweise werden bei einem Vergabepreis von durchschnittlich 180,00 € pro Platz und einem Personalschlüssel von 1:36 TN 6.480,00 € Einnahmen monatlich erzielt.

Daraus sind zwei Personalstellen in Vollzeit (Vorgabe! Das entspricht: AG Brutto 4.920 € Mindestlohn West) zu bezahlen.

Bleiben 1.560,- für Miet-, Heiz-, Energiekosten und Fahrtkosten sowie Verwaltung und Sachmittel zu bezahlen.

Es gibt aber auch Regionen, in denen für abH 145,-€ gezahlt wird.

Wenn man mit den Vorgaben aus der Leistungsbeschreibung kalkuliert und den Mindestlohn zugrunde legt, kann man die Maßnahme in der Regel immer noch nicht kostendeckend durchführen. Sie muss also innerhalb des Angebotsportfolios des Trägers quersubventioniert werden, durch andere kostendeckende Maßnahmen oder durch Spenden o.ä.-

Aus diesen Gründen ist es dringend geboten, eine Veränderung dieser Art der Vergabe herbeizuführen.

Vielleicht wird dies ja im Rahmen der Umsetzung der neuen EU-Richtlinie möglich, die Verbände und die Gewerkschaften arbeiten daran und haben deshalb ein Papier „Für eine qualitätsorientierte und sozial ausgewogene Vergabe“ veröffentlicht.

Darin stellen wir dar, dass es notwendig ist, Arbeitsmarktdienstleistungen nach anderen Gesichtspunkten zu vergeben als nach den jetzigen Regelungen der VOL, die für solche Dienstleistungen nicht gemacht wurden und dafür auch nicht tauglich sind. Die Besonderheiten dieser Dienstleistungen müssen bei der Vergabe berücksichtigt werden, und das muss sich auf die Qualität der Maßnahmen, aber auch auf die Standards der Entlohnung des Personals beziehen.

In diesem Sinne wurde mit dem Mindestlohn ein großer Schritt nach vorne gemacht – viele weitere müssen allerdings noch folgen.