

Reformen im Vergaberecht – Positionen der bag arbeit

Neugestaltung bei Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen



Die Konzeptionierung von Arbeitsmarktdienstleistungen bezogen auf die vielfältig unterschiedlichen Problemfelder der Teilnehmer und die unterschiedlichen Maßnahmen sind geistig schöpferische Leistungen. Sie werden in einem pädagogisch-didaktischen Umfeld erbracht und beinhalten die Förderung und berufsbezogene Bildung von Menschen mit problematischen Arbeitsmarktbiographien. Es bedarf daher einer zielgruppen- und maßnahmenorientierten vorherigen Diagnostik und Planung der Leistungen um danach eine eindeutige, ausschreibungsfähige, zu den vergleichbaren Angeboten führende Leistungsbeschreibung zu erhalten. Ohne die vorherige Planung ist eine eindeutige und vollständige Beschreibung der zu erbringenden Leistungen und Aufgaben nicht möglich. Die pädagogisch angemessene Form des konkreten Bildungsprozesses ist abhängig von den Teilnehmenden selbst – diese sind nicht nur Kunde/in der Dienstleistung, sie sind immer auch Koproduzent/in ihres Erfolgs: Nur durch ihre aktive Mitwirkung kann ein positives Ergebnis – und damit Qualität zustande kommen. Wohin ein subjektiver Bildungs-, Beziehungs- und Entwicklungsprozess genau führt, kann im Angebot nicht vorweggenommen werden. Dies realisiert sich erst im praktischen Durchführungsprozess und kann somit nur im Nachhinein beurteilt werden. In die Bewertung von Angeboten muss daher die jeweils besondere pädagogisch-didaktische Situation auf Basis des jeweils konkreten lokalen Hintergrundes einfließen. Entsprechend sind Leistungsbeschreibungen, Vergabeverfahren und Qualitätssicherung auszugestalten.

A. Verdingungsordnung

- Teilnehmer bzw. deren vorhandene und zu entwickelnde Potentiale sind im Vorfeld der Maßnahme durch eine vorgelagerte Diagnose- und Potentialermittlungsphase präzise zu beschreiben. Auf dieser Basis wird ein Aktivierungs- und Eingliederungsplan erstellt, auf dieser Basis werden Teilnehmer einzelnen Maßnahmen zugewiesen.
- Dem Auftragnehmer sind die Ergebnisse der Potentialermittlung ebenso wie die Begründung für eine Zuweisung transparent zu machen.
- Der Auftragnehmer hat das Recht, zugewiesene Teilnehmer abzulehnen, wenn er auf Basis der vorliegenden Dokumente begründen kann, dass der Einzelne für die entsprechende Maßnahme ungeeignet ist und eine Teilnahme keinen Erfolg zeitigen kann.
- Der Aktivierungs- und Eingliederungsplan wird als flexibles Entwicklungsinstrument begriffen: Ergibt sich im Laufe der Maßnahmedurchführung bislang nicht erkannte Bedarfe wird der Aktivierungs- bzw. Eingliederungsplan entsprechend angepasst.
- Je Maßnahme wird eine fixe Teilnehmerzahl, eine fixe Maßnahmedauer sowie ein Festpreis vereinbart. Eine Erhöhung der Teilnehmerzahl, eine Verlängerung der Maßnahmedauer oder zusätzlich anfallende Leistungen, die bei Änderungen des Aktivierungs- und Eingliederungsplans entstehen – wie oben beschrieben –, werden gesondert vergütet.
- Für jede Maßnahme ist in den Verdingungsunterlagen ein Basispreis festzulegen. Dieser wird vor der Ausschreibung auf Grundlage des Tarif- oder Mindestlohns sowie der ortsüblichen Mieten sowie weiterer Sach- und Overheadkosten ermittelt, wie zum Beispiel Betreuungsschlüssel, Raumgrößen oder einzusetzende Geräte bzw. Materialien. Höhere Kosten müssen vom Anbieter begründet werden.

- Ein Minderungsrecht kann nicht angewandt werden, da die Dienstvertragstypik ein derartiges Recht nicht vorsieht.
- Ein Personalgenehmigungsverfahren beim Auftraggeber gibt es nicht. Das einzusetzende Personal muss qualifiziert sein. Berufserfahrungen sind höher zu bewerten als formale Standardqualifikationen, die durch Berufserfahrungen oder vergleichbare Qualifikationen ersetzt werden können
- Der Auftraggeber kann sich vorbehalten, nach vorheriger Ankündigung mit Frist von einer Woche, während der Vertragslaufzeit innerhalb der üblichen Geschäftszeiten die Einhaltung der vertraglichen Anforderungen zu überprüfen und Einsicht in Arbeitsverträge, Qualifikationsnachweise und Zeugnisse zuzunehmen.
- Der Auftraggeber kann sich vorbehalten, Räumlichkeiten abzulehnen, wenn wichtige Gründe vorliegen, die die weitere Nutzung der Räumlichkeiten für die Teilnehmenden unzumutbar erscheinen lassen wie z.B. unbehebbar Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften. Es müssen nur Räume für die verbindlich vereinbarte Teilnehmerzahl vorgehalten werden.
- Nach Maßnahmebeginn ist zum 3. des jeweiligen Monats der vereinbarte Zahlbetrag an den Auftragnehmer zu überweisen einschließlich evt. vom Auftragnehmer im Namen des Auftraggebers auszahlender Leistungen (wie zum Beispiel die Ausbildungsvergütung).

B. Vergabeverfahren

Um die fachliche Weiterentwicklung berücksichtigen und aufgreifen zu können, sollten die Auftraggeber die Expertise der Bieterseite wie auch der örtlichen Leistungsträger in die Ausgestaltung der Leistungsbeschreibungen mit einbeziehen. Die unterschiedlichen Verfahrensarten des Vergaberechts (offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaft) sollen gleichberechtigt nebeneinander stehen. Freihändige Vergaben sollen erfolgen, wenn besonders innovative oder Pilotmaßnahmen umgesetzt werden sollen, wenn kurzfristig auftretende bzw. bekannt gewordene Bedarfe der Nutzer zu decken sind bzw. wenn nur ein Anbieter die gewünschte Leistung erfüllen kann. Ein Interessenbekundungsverfahren kann entfallen. Im dialogischen Vergabeverfahren können die fachliche Qualifikation und Erfahrung der Bieter, wie auch die Bedarfe der Nutzer besser als in den einseitig vom Auftraggeber gesteuerten Verfahren in die Auftragsformulierung einfließen. Die Auftraggeber müssen die jeweils gewählte Verfahrensart begründen. Eine Minderung des Verwaltungsaufwandes kann durch die Einführung eines Präqualifizierungsverfahrens erzielt werden, welches gleichzeitig die erforderliche Basisqualität absichern kann. Damit verbunden ist eine stärkere Regionalisierung der Auftragsvergabe. Bedarfsträger schreiben Maßnahmen selbst aus, schaffen eigene Vergabekommissionen, die über Zuschläge entscheiden. Die Bedarfsträger können sich technischer Hilfen wie z.B. der Regionalen Einkaufszentren o.a. bedienen

Im Einzelnen damit verbunden sind folgende Schritte:

- Die ausschreibende Stelle ist grundsätzlich der regionale Bedarfsträger. Er kann sich technischer Hilfen wie z.B. des Regionalen Einkaufszentrums, kommunaler Einkaufsdienste oder privater Dienstleister bedienen.
- Um eine Dienstleistung anbieten zu können, müssen die Anbieter je Maßnahmetypus in einem Präqualifikationsverfahren zugelassen werden. Grundlage der Zulassung ist eine Anerkennung des Trägers gemäß AZAV für einen Maßnahmetypus.
- Die Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen ist zwingend. Bieter, die Tarif- bzw. Mindestlöhne nicht zahlen, werden ausgeschlossen.
- Um zusätzlich Verwaltungsaufwand zu reduzieren, werden zugleich die formalen Zulassungskriterien des aktuellen Vergabeverfahrens erfasst und eine Trägerakte angelegt, die in Folgeverfahren

ren wieder genutzt werden kann. Nach dieser Zulassung können sich registrierte Anbieter für die Maßnahmen bewerben für die sie zugelassen sind.

- Die Ausschreibungen der einzelnen Produkte erfolgen grundsätzlich in Form eines vorgelagerten Interessenbekundungsverfahrens, zu dem öffentlich aufgerufen wird.
- Nun können sich die Interessenten, die im Präqualifikationsverfahren für einen Maßnahmetypus zugelassen wurden, mit einer Kurzprojektdarstellung bewerben. Im Anschluss werden in der Regel drei bis fünf besonders geeignete Bewerber aufgefordert, ein Vollangebot abzugeben.
- Kurzprojektdarstellung und Vollangebot werden von einer Kommission bewertet, die der Bedarfsträger zusammengestellt hat und die in allen Phasen des Vergabeverfahrens dokumentierte und transparente Beurteilungen und Entscheidungen trifft. Es sind in den Auswahlverfahren die Auswahlkriterien festzulegen sowie die maßgeblichen Kriterien für die Auswahl der besten Bieter und zum Schluss des ausgewählten Bieters in nachvollziehbarer Form festzuhalten.
- Kann die Kommission nach Vorlage der Angebote keine nachvollziehbare, eindeutige Entscheidung treffen z.B. weil die Vollangebote in Preis und Leistung stark voneinander abweichen oder Qualitätsunterschiede nicht oder kaum auszumachen sind, so ist in einem Verhandlungsverfahren der Bestbieter zu ermitteln.
- Der Auftraggeber hat den im Vergabeverfahren unterlegenen Bietern nachweislich mitzuteilen, welcher Bieter den Zuschlag erhält sowie die Gründe für die Ablehnung ihres Angebots, den Gesamtpreis sowie die Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebots.
- Wurden Maßnahmen erfolgreich umgesetzt, kann im Anschluss an diese bei einem längerfristigen Bedarf an einem Maßnahmetypus ein unbefristeter Vertrag zwischen Bedarfsträger und Maßnahmeträger abgeschlossen werden. Der Bedarfsträger kann sechs Monate vor dem jeweiligen Maßnahmenende ohne Angabe von Gründen den Vertrag kündigen.
- Werden die Kosten einer Maßnahme zum überwiegenden Anteil von einer anderen öffentlichen Einrichtung getragen, so kann auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden.

C. Qualitätssicherung

Auf der Ebene des Leitbildes der Organisation und seiner Methodik erfolgt die Qualitätssicherung im Rahmen der Zulassung nach AZAV. Auf der Organisationsebene wird so auch der kontinuierliche Verbesserungsprozess gewährleistet und nachgehalten.

Auf der Ebene der Ziele und Inhalte der Maßnahme, ebenso bei aktuellen Notwendigkeiten der Veränderung der Ausgestaltung der Maßnahme erfolgt die Qualitätssicherung in einem kontinuierlichen Dialog zwischen Bedarfs- und Maßnahmeträger. In diesem Qualitätsdialog wird der Stand der Maßnahmedurchführung, bei Bedarf auch der Status einzelner Teilnehmender besprochen und bewertet.

Dieser regelmäßigen Evaluation liegen regional einheitliche Bewertungsstandards zugrunde, so dass transparent begründet werden kann, warum eine bestimmte Art der Maßnahmedurchführung qualitativ hochwertiger eingeschätzt werden kann als ein vergleichbares Angebot aus dem „Nachbarort“. Bei einer nicht zufriedenstellenden Maßnahmedurchführung oder der Notwendigkeit, individuellen Entwicklungsprozessen Einzelner auf eine andere Weise gerecht zu werden, kann so zeitnah und einvernehmlich interveniert werden.