

Ausschreibungen für Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen zielgerichtet gestalten

Stellungnahme zu den Anträgen der SPD BT-Drs. 17/4847 und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BT-Drs. 17/5205

30. Juni 2011

1. Professionelle Integrationsfachdienste unverzichtbar für erfolgreiche Integration schwerbehinderter Menschen in Arbeit

Professionelle und marktnahe Integrationsfachdienste (IFD) leisten einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Teilhabe behinderter Menschen, indem sie die Vermittlung und Integration in Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen und flankieren. Sie sind daher auch im Hinblick auf die schon demografisch bedingt massiv anwachsenden Fachkräftengpässe ein wichtiges Instrument zur Fachkräftesicherung und bestmöglichen Ausschöpfung auch der Potenziale von Menschen mit Behinderungen. Für Arbeitgeber und dabei gerade kleine und mittlere Unternehmen ist ihre professionelle Beratung und Unterstützung vielfach dringend notwendig.

Nach dem von der BDA bedauerten Übergang der Strukturverantwortung auf die Integrationsämter zum 1. Januar 2005 war es offensichtlich zu einem gravierenden Bruch beim Einsatz der IFD zur Vermittlung in Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gekommen. Mittlerweile nutzen die Arbeitsagenturen und Jobcenter wieder vermehrt das Know-how der IFD für die Vermittlung in Arbeit. Eine Vermittlungsquote in den letzten Jahren zwischen 28 und 33 Prozent (Jahr 2009: 7324 Fälle) ist angesichts des schwierigen Personenkreises zwar beachtlich. Nichtsdestotrotz sind gerade im Bereich

der Vermittlung Steigerungen anzustreben. Dass die IFD vermehrt direkt aus dem betrieblichen Umfeld eingeschaltet werden, unterstreicht die Bedeutung einer professionellen Beratung und Unterstützung für Arbeitgeber.

IFD müssen weiterhin gezielt da eingesetzt werden, wo ihre Arbeit unverzichtbar ist. Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass IFD, sofern sie Leistungen zur Vermittlung von schwerbehinderten Menschen erbracht haben (in einigen Bundesländern nur sehr wenig oder gar nicht), richtig aufgestellt ein effektives Instrument zur Vermittlung und Integration von Menschen mit Behinderungen in Beschäftigung sein können, wenn sie in der Lage sind, die Anforderungen der betrieblichen Personalpolitik mit den Fähigkeiten, d.h. den Stärken und Schwächen der Menschen mit Behinderungen im Sinne eines Matching für eine passgenaue Vermittlung - ggf. mit flankierender Unterstützung - auf offene Stellen zusammenzubringen. Auch für die IFD gilt das allgemeine Prinzip der modernen Arbeitsmarktpolitik, dass sie sich an ihren Integrationsergebnissen messen lassen müssen. Insgesamt müssen deshalb auch die Leistungen der IFD einem Benchmarking nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit unterzogen werden.

2. Möglichkeiten des Vergaberechts zielgerichtet nutzen

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Hinblick auf die Beauftragung und Finanzierung der IFD führen seit längerem zu Diskussionen. Als ein Problem wird die Änderung in der Leistungsbeschaffung durch die Arbeitsagenturen angesehen, die nunmehr aufgrund anderer gesetzlicher Rahmenbedingungen auch die Maßnahmen zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen auf der Grundlage von § 46 SGB III öffentlich ausschreiben, anstatt sie wie bisher freihändig zu vergeben. Die Inanspruchnahme der IFD auf der Grundlage der Gemeinsamen Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) nach § 113 Abs. 2 SGB IX durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) als Rehabilitationsträger bleibt davon unberührt.

a) Gestaltungspielräume im Vergaberecht nutzen

Gerade im Bereich der Integration schwerbehinderter Menschen in Beschäftigung bedarf es in vielen Fällen einer langfristigen Unterstützung und Flankierung, die auf gewachsenen Strukturen und persönlicher Kontinuität, auf besonderer Marktnähe der Leistungserbringer und deren Kontakt mit den Unternehmen vor Ort aufbauen kann. Deshalb darf gerade hier nicht mit ständig wechselnden Strukturen gearbeitet werden. Das Vergaberecht sieht Gestaltungsmöglichkeiten vor, die je nach den Gegebenheiten und Strukturen vor Ort zu Anwendung kommen können.

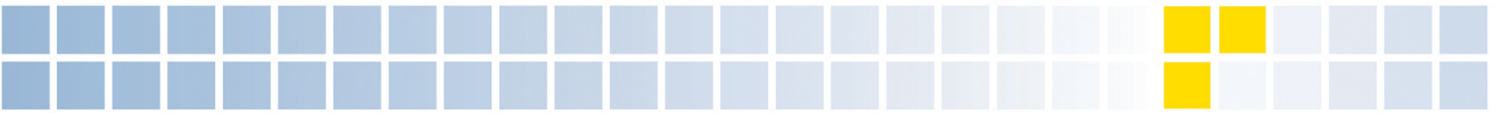
Im konkreten Fall der Ausschreibung von Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen auf der Grundlage von § 46 Abs. 1 S. 1 SGB III hat die BA zur Sicherung der Betreuungskontinuität und zur Vermeidung häufiger Trägerwechsel längere Laufzeiten von bis zu 33 Monaten vorgesehen. Dabei hat man sich an § 111 Abs. 4 S. 2 SGB IX orientiert, wonach der Grundvertrag zwischen den Integrationsämtern und den IFD für mindestens 36 Monate abge-

schlossen werden soll. Diese Regelung zielt auf sinnvolle und stabile Rahmenbedingungen für eine erfolgsversprechende Arbeit von IFD in einem schwierigen Feld und ist Ausdruck der den Integrationsämtern auferlegten Strukturverantwortung. Daher sollte auch die BA an diese Regelung anknüpfen und in enger Abstimmung mit den Integrationsämtern grundsätzlich eine Laufzeit von auch mindestens 36 Monaten vorsehen.

Darüber hinausgehend sollte anhand der im Rahmen der nun erstmalig neu auf der Grundlage von § 46 Abs. 1 S. 1 SGB III ausgeschriebenen Maßnahmen gemachten Praxiserfahrungen überprüft werden, ob statt 36-monatiger Vergaben besser noch länger laufende Rahmenverträge eingesetzt werden sollten, wie es derzeit bei den Ausschreibungen der Unterstützten Beschäftigung (insbesondere wegen der langen individuellen Verweildauern) nach § 38 a SGB IX geschieht.

Für die grundsätzlich stärkere Nutzung von Rahmenverträgen durch die BA haben sich die Vertreter der Arbeitgeber im Verwaltungsrat der BA mit Nachdruck eingesetzt, weil es damit möglich ist, dauerhafte Kooperationsbeziehungen mit erfolgreichen Trägern im allseitigen Interesse zu stabilisieren; Leistungserbringer erhalten für mehrere Jahre Planungssicherheit. Dies sichert die Nachhaltigkeit und Kontinuität der Leistungserbringung gerade auch im Interesse der betroffenen schwerbehinderten Menschen. Zudem kann so auch einer Zersplitterung der Trägerlandschaft und zu häufigen Trägerwechseln entgegengewirkt werden.

Häufige Trägerwechsel sind auch für Arbeitgeber problematisch, die nicht ständig mit wechselnden Ansprechpartnern konfrontiert werden wollen. Mit Rahmenverträgen können die Vorteile der öffentlichen Ausschreibung, die grundsätzlich dazu beitragen kann Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit von Leistungserbringern zu fördern, verbunden werden mit dem Erfordernis eines Mindestmaßes an Kontinuität, die Bedingung für eine gute und erfolgreiche Zusammenarbeit ist.



Über die Nutzung von Rahmenverträgen hinaus haben die Vertreter der Arbeitgeber im Verwaltungsrat der BA diese stets auch dazu ermuntert, vorhandene Gestaltungsspielräume für im Gesetz vorgesehene Vergabeverfahren oder für freihändige Vergaben anzuwenden, wo es rechtlich gut begründbar und in der Sache erforderlich ist. So kann im Einzelfall auch heute eine freihändige Vergabe erfolgen, z. B. wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt (§ 3 Abs. 5 I VOL/A).

b) Qualität des Vergabeverfahrens noch weiter steigern

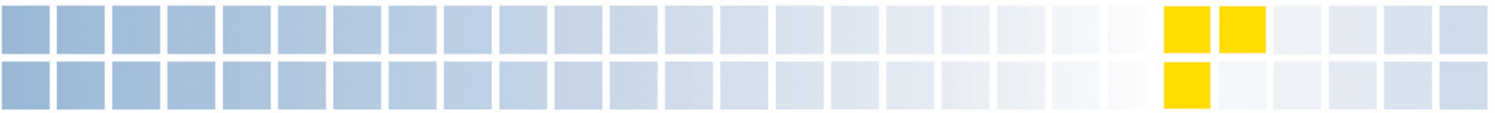
Schon seit Jahren hat sich die BDA dafür eingesetzt, dass bei Ausschreibungen von arbeitsmarktpolitischen Leistungen bessere Ergebnisse im Ausschreibungsverfahren erzielt werden. So hat die BDA immer darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen für einen fairen Leistungswettbewerb in den Ausschreibungsverfahren gegeben sein müssen. Selbstverständlich spielt bei einem effizienten Mitteleinsatz der Preis von Maßnahmen bei der Entscheidung über deren Einkauf eine Rolle. Im Mittelpunkt der Vergabe durch die BA muss aber gerade auch die Qualität der Maßnahmen, also die zügige Integration in Arbeit und Ausbildung, stehen. Die Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat der BA haben vor dem Hintergrund der ursprünglichen Fehlsteuerungen in diesem Bereich erreicht, die Qualität in den Vergabeverfahren stärker zu verankern, kleinere Losgrößen auszuschreiben, um gerade auch regionalen Anbietern die Möglichkeit zu geben, sich an der Ausschreibung zu beteiligen sowie auch stärker die regionale Arbeitsmarktsituation einbeziehen zu können. Fragen der BA-Vergabepaxis werden gerade auch auf Drängen der Arbeitgebervertreter in den Gremien der Selbstverwaltung fortlaufend weiter erörtert.

Zur Verbesserung der Qualität des Ausschreibungsverfahrens bei der BA bedarf es aber auch einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Durchführung von Ausschreibungen. Der Verwaltungsrat der

BA und die BDA setzen sich seit längerem (z.B. auch gegenüber dem Vergabeausschuss) mit Nachdruck dafür ein, dass Eignungsaspekte mit einem fachlichen Bezug zur Auftragsausführung in die fachliche Wertung einfließen müssen. Bisher ist es vergaberechtlich nicht zulässig, derartige Aspekte im Rahmen der fachlichen Wertung zu berücksichtigen, sondern es gilt derzeit der Grundsatz, dass Eignungs- und Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren strikt getrennt werden müssen. Die bei der Eignungsprüfung relevanten Kriterien wie spezifische Erfahrungen im entsprechenden Bereich, Eingliederungserfolge und regionale Vernetzung eines Trägers können nicht mehr bei der Auswahlentscheidung zwischen den im ersten Schritt als geeignet eingestuften Anbietern über das beste Preis-Leistungs-Verhältnis berücksichtigt werden. Dies kann nicht sein, muss doch die zügige und nachhaltige Integration in Beschäftigung und Ausbildung Ziel aller Maßnahmen sein. Dabei muss dann aber auch ein etwas teurerer Anbieter gegenüber einem günstigeren den Zuschlag erhalten, wenn er dafür bei der Eingliederung erfolgreicher ist, also insgesamt die bessere Leistung für die BA und ihre Kunden erbringt. Eine entsprechende Änderung des Vergaberechts ist daher anzustreben, damit das Auswahlverfahren zu den arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen noch gezielter im Sinne von Wirkung und Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden kann. Dies würde auch IFD, die gute Integrationsergebnisse vorzuweisen haben, zu Gute kommen.

c) Strukturverantwortung für IFD sicherstellen

Es ist zu befürchten, dass sich einige IFD aus dem Geschäft der Vermittlung zurückziehen werden, obwohl ihre Aufgabe laut der gesetzlichen Vorgabe vor allem die Erschließung von neuen Arbeitsplätzen und die Vermittlung ist. Hintergrund ist, dass die Integrationsämter mit der Begründung, dass die Träger der Arbeitsvermittlung „die Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 46 SGB II nun ohne Bezug zu den IFD allgemein aus-



schreiben“, keine Grundlage mehr dafür besteht, „Vermittlungsfachkräfte wie bisher im Rahmen der Strukturverantwortung aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe für die IFD vorzuhalten oder mitzufinanzieren“. „Viele IFD werden sich auf die Ausschreibung der neuen Arbeitsmarktdienstleitungen durch die Bundesagentur für Arbeit nicht bewerben können“ (vgl. Jahresbericht (2009/2010, S. 28, f.).

Dies ist aus Sicht der BDA nicht nachvollziehbar. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sich nicht auch IFD erfolgreich um die Ausschreibungen auf der Grundlage von § 46 SGB III bewerben können. Tatsächlich haben IFD bei den ausgeschriebenen Maßnahmen auch Lose gewonnen. Dies zeigt, dass IFD gegenüber anderen Anbietern am Markt wettbewerbsfähig sein können und sich auch dem Wettbewerb stellen wollen. Vor diesem Hintergrund ist auch zu befürchten, dass die Integrationsämter die ihnen im Zuge des Übergangs der Strukturverantwortung für die IFD aus der Ausgleichsabgabe zugewiesenen Mittel für anderweitige Aufgaben und nicht für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt einsetzen werden. Es sollte auch deshalb endlich einheitlich geklärt werden, was die Strukturverantwortung der Integrationsämter umfasst und wie diese konkret umgesetzt wird. Anderenfalls muss über eine Rückverlagerung der Strukturverantwortung für die IFD einschließlich der damit verbundenen Mittelzuweisungen aus dem Ausgleichsfonds auf die BA nachgedacht werden.

d) Schnittstellenprobleme lösen

Einige erfolgreich durch IFD oder andere Anbieter in Beschäftigung vermittelte schwerbehinderte Menschen werden einer weitergehenden Flankierung des Berufseinstiegs bedürfen. Dies kann über den im Rahmen der Maßnahmen nach § 46 Abs. 1 S. 1 SGB III vorgesehenen Zeitraum von sechs Monaten für die Nachbetreuung zur Stabilisierung der Beschäftigung hinausgehen. Idealerweise erfolgt die Vermittlung und Berufsbegleitung leistungsträger- und schnittstellenübergreifend aus einer Hand.

Dies war auch ursprüngliche Zielsetzung bei der Einführung der IFD. Eine entsprechende Leistung aus einer Hand wird es jedoch in der Praxis nicht immer geben, wird die Berufsbegleitung bzw. Arbeitsplatzsicherung nicht von den Trägern der Arbeitsvermittlung sondern von den Rehabilitationsträgern und den Integrationsämtern beauftragt. Die hier bestehenden Schnittstellenprobleme müssen von den beteiligten Leistungsträgern gemeinsam gelöst werden. Für trägerübergreifende Fragestellungen ist dabei die BAR die richtige Plattform. Für den schwerbehinderten Menschen und den Arbeitgeber sollte die Leistung wie aus einer Hand erfolgen. Die BDA setzt sich seit Jahren für eine bessere und transparentere Kooperation der Träger auf der Ebene der BAR ein.

Ansprechpartner:
BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de