

Materialien

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	1
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesagentur für Arbeit	5
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	9
Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e. V.	12
Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen	15
Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung e. V.	20
Jörg Bungart.....	20
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	23
Johannes Magin.....	28
Dr. Richard Auernheimer	30
Manina Sobe	32
Wolfgang G. Grasnick	35
Hanspeter Heinrichs.....	38
D. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände	
Integrationsfachdienst Neubrandenburg	40
Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie.....	42

Blinden- und Sehbehindertenverband Brandenburg e.V.....	44
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.	45
Integrationsfachdienst Schwerin	52
Der Paritätische Gesamtverband	54
Integrationsfachdienst Rostock.....	55
Integrationsfachdienst Bremen	56

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

24. Juni 2011
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33246
Fax: 56084

Mitteilung

Tagesordnung

**70. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 04. Juli 2011, 14:00 bis ca. 15.30 Uhr
10557 Berlin, Reichstagsgebäude, Sitzungssaal 3N001**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz

(BT-Drucksache 17/4847)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)556, 17(11)557, 17(11)558, 17(11)559, 17(11)560, 17(11)562, 17(11)563, 17(11)564, 17(11)566, 17(11)567, 17/5205

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste ermöglichen

(BT-Drucksache 17/5205)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/4847, 17(11)556, 17(11)557, 17(11)558, 17(11)559, 17(11)560, 17(11)562, 17(11)563, 17(11)564, 17(11)566, 17(11)567

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Katja Kipping
Vorsitzende

Anlage

Sachverständigenliste

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e. V.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen

Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung e. V.

Jörg Bungart, Hamburg

Michael Löher, Berlin

Johannes Magin, Regensburg

Dr. Richard Auernheimer, Badenheim

Manina Sobe, Regensburg

Wolfgang G. Grasnick, Berlin

Hanspeter Heinrichs, Köln

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)560

21. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg

Bis Ende 2008 war § 37 SGB III Rechtsgrundlage für die Beauftragung von Dritten und damit für die Beauftragung von Integrationsfachdiensten (IFD) mit der Vermittlung schwerbehinderter Menschen. Zum 1. Januar 2009 wurde stattdessen ein neuer § 46 SGB III eingefügt. Er umfasst mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ein breiteres Spektrum. Die Veränderungen hin zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des § 46 SGB III erforderten eine Weiterentwicklung bestehender, auf die Zielgruppe schwerbehinderter Menschen ausgerichteter, Vergabeunterlagen.

In diesen Vergabeunterlagen ist die im Interesse der schwerbehinderten Menschen erforderliche Qualität der Maßnahmen gewährleistet. Das Vergaberecht bestimmt lediglich die Verfahrensweisen, die öffentliche Auftraggeber – unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung der benötigten Leistungen – bei Beschaffungen einzuhalten haben. Die Direktbeauftragung von IFD als Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung ist nicht (mehr) möglich. Es sind weder sachliche noch rechtliche Gründe ersichtlich, warum allein IFD in der Lage sein sollen, die Leistungen aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen zu erbringen. Außerdem wird dem Anliegen der Qualitätssicherung durch die Instrumentenreform 2012 Rechnung getragen. Danach soll jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen durchführen will, künftig die Erfüllung qualitativ einheitlicher Standards in einem Zulassungsverfahren nachweisen. Angesichts dessen

wäre die Schaffung eines Sondertatbestandes zur Exklusivbeauftragung von IFD nicht zielführend.

Drucksache 17/4847 vom 22.02.2011

Zu I.1.

Nach §§ 109 Abs. 1, 110 Abs. 1 SGB IX sind die Integrationsfachdienste Dienste Dritter, die bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen beteiligt werden können. Sie werden in erster Linie für Integrationsämter, Reha-Träger, die BA sowie Träger der Grundsicherung tätig. Die Vermittlung schwerbehinderter Menschen bildet dabei lediglich einen Teilbereich im Aufgabenspektrum der IFD.

Ebenso steht das gesamte Instrumentarium des SGB III auch für die Förderung von schwerbehinderten Menschen zur Verfügung. Neben Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen spielen dabei die Eingliederungszuschüsse eine vorrangige Rolle. Die Vermittlungsaufgabe, die der IFD bisher wahrgenommen hat und die nach Einschätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Hauptfürsorgestellen (BIH) dem Auftrag der IFD entspricht, ist als Unterstützungsleistung im Gesamtportfolio eher untergeordnet.

Insoweit wird den Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen nach § 46 SGB III und der Novellierung des Vergaberechts eine Wirkung und damit eine Bedeutung zugemessen, die angesichts des Gesamtaufgabengebiets der IFD sowie

des Volumens der IFD-Einschaltungen nicht gerechtfertigt ist.

Zu I.2.

Mit der im Juni 2010 in Kraft getretenen neuen Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A - Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) entfiel der Ausnahmetatbestand, auf den eine Freihändige Vergabe von Vermittlungsleistungen an IFD gestützt wurde. Daher können die Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen nach § 46 SGB III seitens der Arbeitsverwaltung grundsätzlich nur noch durch Öffentliche Ausschreibung vergeben werden. Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert haben, besteht für die IFD die Notwendigkeit, sich – wie andere Träger der Arbeitsförderung – an entsprechenden Ausschreibungsverfahren zu beteiligen. Sofern unter Verweis auf die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages mit dem Titel „Die Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III“ vom 03.09.2010 die Auffassung vertreten wird, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gehe fälschlicherweise von einer Ausschreibungspflicht bei der Vergabe von „IFD-Leistungen“ aus, kann dem nicht gefolgt werden. Das BMAS hat sich in der Ausschussdrucksache 17(11)345 des Ausschusses für Arbeit und Soziales bereits ausführlich mit dieser Ausarbeitung befasst und überzeugend dargestellt, dass auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 46 SGB III Vergaberecht zwingend anzuwenden ist.

Diese Veränderung wird nicht zwangsläufig zu einer Erosion bestehender Strukturen führen. Das Vergabeverfahren im Sinne der §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist gekennzeichnet durch die Grundsätze Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung, wobei die Einhaltung der Vorschriften durch die den anderen Bietern zur Seite stehenden Rechtsmittel gesichert und geprüft werden kann. Ziel der öffentlichen Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen ist es, dass diese im Interesse der betroffenen Menschen in dauerhaft hoher und verlässlicher Qualität zur richtigen Zeit in der benötigten Menge und zu einem angemessenen Preis erbracht werden. Der Qualitätsansatz wird durch klar formulierte Anforderungen an die Maßnahmeträger, insbesondere in Bezug auf die Eignung, in den Ausschreibungsmaßnahmen sichergestellt.

Zur Beurteilung der Eignung sind vom Bieter in Vordruckangaben und Erklärungen zur Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie Gesetzestreue zu machen und mit dem Angebot abzugeben.

Fachkundig ist ein Bieter, der umfassende und aktuelle Erfahrungen, Kenntnisse und Fertigkeiten für die zu erbringende Leistung nachweist, um diese fachgerecht vorzubereiten und auszuführen. Der Nachweis der Fachkunde ist erbracht, wenn die ausgeschriebene oder vergleichbare Leistungen innerhalb der letzten drei Jahre durchgeführt wurden oder das mit der Angebotserstellung und/oder der Ausführung bzw. der Leitung der Ausführung be-

fasste Personal die ausgeschriebene und/oder eine vergleichbare Leistung bereits durchgeführt hat.

Die inhaltliche Bewertung der Angebote wird durch Vertreter der örtlichen Agentur für Arbeit bzw. Träger der Grundsicherung vorgenommen, die zum einen die lokalen Besonderheiten kennen und zum anderen über die nötige Fachkunde zur Bewertung der einzelnen Angebote verfügen. Im Rahmen der fachlichen Bewertung des eingereichten Konzeptes werden die Angaben des Bieters losbezogen auch unter den Gesichtspunkten Auftragsbezogene Zusammenarbeit auf dem regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie Integrationsstrategie, Integrationschancen und Akquise beurteilt. Eine Bewertung dieser Bereiche mit 0 Punkten führt regelmäßig zum Ausschluss des Angebotes. Arrivierte und bislang erfolgreiche Träger mit einer bereits vorhandenen strukturellen Vernetzung vor Ort haben somit hier die Gelegenheit, ihre vorhandenen Fachkenntnisse für eine besonders überzeugende konzeptionelle Darstellung einzubringen.

Ein grundsätzlicher Wettbewerb um das beste Konzept unterstützt diesen Qualitätsansatz. Die klar formulierten Qualitätsanforderungen stärken mithin auch die Position bewährter und kompetenter IFD in Ausschreibungsverfahren für Maßnahmen zur beruflichen Integration schwerbehinderter Menschen.

Zudem sehen die Verträge zu diesen Maßnahmen längere Laufzeiten (33 Monate) vor; dies sichert die Betreuungscontinuität.

Die Einschätzung der BA wird durch die Ausführungen des PStS Fuchtel, BMAS, in der 37. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 27.10.2010 (vgl. Kurzprotokoll TOP 7) vollumfänglich unterstützt.

Die BA hat dabei stets betont, dass sie eine Beteiligung der IFD an den Ausschreibungen begrüßt. Zwischenzeitlich ist bei der BA aber der Eindruck entstanden, dass sich IFD dem Wettbewerb teilweise nicht stellen und sich von der Vermittlung schwerbehinderter Menschen zurückziehen (vgl. u.a. Jahresbericht 2009/2010 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, S. 28/29).

Eine Gefährdung der Fachstruktur IFD sieht die BA nicht, da IFD – wie bisher auch – in großem Umfang für die Aufgaben der Länder genutzt werden. Ebenfalls unberührt bleiben die Inanspruchnahme von IFD zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung behinderter Menschen auf Basis der Gemeinsamen Empfehlung nach § 113 Abs. 2 SGB IX – hier wird die BA in ihrer Funktion als Rehabilitationsträger tätig – wie auch das Tätigwerden des IFD auf Grundlage des Vermittlungsgutscheins nach § 421g SGB III.

Auch haben sich durch den Rückzug einzelner IFD aus der Vermittlung schwerbehinderter Menschen keine Engpässe bei der Betreuung dieses Personenkreises ergeben. Bereits vor Änderung der VOL/A erfolgte die Inanspruchnahme der IFD regional sehr unterschiedlich, da vor Ort unterschiedliche Maßnahmen und Ansätze zur (Wieder-)Eingliederung schwerbehinderter Menschen in das Erwerbsleben

eingesetzt werden. Genutzt wurden dabei auch allgemeine und damit wettbewerblich eingekaufte Maßnahmen nach § 46 SGB III bzw. § 37 SGB III alt, wenn dies unter Berücksichtigung der behinderungsbedingten Einschränkungen zweckmäßig war.

Zu I.3.

Die BA hat bei der Entwicklung des umfassenderen Leistungsangebotes für schwerbehinderte Menschen unter fachlicher Beteiligung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützter Beschäftigung stets die Erwartung geäußert, dass die IFD auch im Wettbewerb ihre Kompetenzen einbringen.

Zu I.4.

Die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist bei der Anwendung des Vergaberechts (z.B. Wahl der Vergabeart) zu berücksichtigen. Kommt etwa für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht, wäre eine Freihändige Vergabe auch ohne die Ermöglichung von Wettbewerb zulässig (vgl. § 3 Abs. 5 Buchst. 1 VOL/A). Dieser Ausnahmetatbestand umfasst damit bereits die Fälle, bei denen faktisch und rechtlich nur ein IFD für die zu erbringende Leistung in Betracht kommt.

Zu I.5.

Öffentliche Ausschreibungen stellen sicher, dass die Qualität der Maßnahme Berücksichtigung findet und zudem dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Beitrags- und Steuermittel auf Bundesebene Rechnung getragen wird.

Zu II.

siehe oben

Drucksache 17/5205 vom 23.03.2011

Begründung zu Abschnitt I

Es wird bezweifelt, ob gerade die Ausschreibungen im Bereich der Weiterbildung, Rehabilitation und Beschäftigungsförderung vorrangig der Qualitätssicherung und nicht nur der Kostenreduzierung dienen. Nicht selten komme es zu einem regelrechten Dumpingwettbewerb zwischen den Leistungserbringern, bei dem am Ende der Preis ausschlaggebend sei.

Diese Aussagen treffen nicht zu, was sich an der Ausgestaltung der Vergabeverfahren leicht ablesen lässt. Die Vergabeunterlagen (VU) mit ihren inhaltlichen Anforderungen an die Bildungsmaßnahmen werden im Rahmen von Expertenzirkeln mit Vertretern aus der Praxis passgenau auf die Bedarfe vor Ort sowie die erforderlichen Qualitätsstandards abgestimmt. Darüber hinaus werden auch in Trägerworkshops Erfahrungen der Auftragnehmer gespiegelt und bei der Weiterentwicklung berücksichtigt.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Maßnahmen ist fachlich qualifiziertes und geeignetes Personal. Die Anforderungen an das während der Maßnahme einzusetzende Personal (z.B. Qualifikation) sind daher in der Leistungsbeschreibung der VU definiert.

Die Bieter legen zudem in ihrer Konzeption dar, wie sie die geforderten Aktivitäten bezogen auf die beschriebene Leistung unter Einhaltung der geforderten Rahmenbedingungen bei der Maßnahmedurchführung erfüllen und die Durchführungsqualität sicherstellen werden. Dieses Leistungsangebot wird anhand der in der Bewertungsmatrix aufgeführten Kriterien durch fachkundige Mitarbeiter der örtlichen Agenturen für Arbeit bzw. Jobcenter jeweils für ihren Bezirk losbezogen beurteilt. Für jede Maßnahmeart gibt es einen detaillierten Katalog an feststehenden Leistungs- und Bewertungskriterien anhand derer das Leistungsangebot mit Leistungspunkten bewertet wird.

Voraussetzung für den Zuschlag ist die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes (§ 18 Abs. 1 VOL/A). Dies beinhaltet, dass die fachlich überzeugenden Angebote in eine preisliche Relation gesetzt werden. Die Bewertung der Angebote erfolgt dabei unter analoger Anwendung der sog. Erweiterten Richtwertmethode: Auf Basis der insgesamt erreichten Leistungspunkte und des Angebotspreises werden zunächst je Angebot Kennzahlen für das Leistungs-Preis-Verhältnis gebildet. Neben dem Angebot mit der führenden Kennzahl verbleiben die Angebote in der Wertung, die sich in einem vorab festgelegten Kennzahlenkorridor (minus 10 %) darunter befinden. Aus dieser Gruppe erhält dann das Angebot mit der höchsten Leistungspunktzahl innerhalb der in den VU festgelegten Entscheidungskriterien den Zuschlag. Bei den ausgeschriebenen Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen sind dies konkret: Eingliederungsstrategie, Zielerreichung und Stabilisierung der Beschäftigungsaufnahme. Maßgeblich ist hier also die Leistungsqualität.

Die bisherigen Erfahrungen in den Regionalen Einkaufszentren (REZ) bestätigen darüber hinaus nicht, dass preisgünstige Träger in erhöhtem Maße durch eine schlechte Durchführungsqualität auffallen oder ineffizienter sind. Auch dieser Umstand spricht für eine wettbewerbliche und zugleich wirtschaftliche Vergabe, bei der Leistungsqualität und Preis in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Nachhaltigkeit und Kontinuität der Leistungserbringung finden hinreichend Berücksichtigung. Für die Bildungsträger besteht Planungssicherheit in Bezug auf gewonnene Aufträge. Dies wird durch entsprechende Vertragslaufzeiten und der Ziehung von Verlängerungsoptionen bei erfolgreicher Durchführung des Grundvertrages erreicht.

Die BA hält weiter daran fest, dass Eignungsaspekte mit einem spezifischen Bezug zur Auftragsausführung (insbesondere bisherige Eingliederungserfolge) in die fachliche Wertung einfließen müssen. Der Vorschlag des BMAS zur Berücksichtigung von stark ausführungsbezogenen Eignungsaspekten bei der Angebotswertung wird durch die BA unterstützt. Im Grünbuch der EU-Kommission zur Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens wird dieser Ansatz ebenfalls aufgegriffen. Die BA hat in ihrer Stellungnahme deshalb entsprechende Änderungen der Vergaberichtlinien befürwortet.

Begründung zu Abschnitt II

Es trifft zu, dass andere Maßnahmen für behinderte Menschen – Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit nach § 33 SGB IX und Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX – ebenfalls öffentlich ausgeschrieben werden.

Die Wiedereinführung einer Freihändigen Vergabe an IFD würde ohne überzeugende fachliche Gründe ein Angebotsmonopol errichten und Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit und Transparenz, die Wesensmerkmale jeder Öffentlichen Ausschreibung sind, eliminieren. Im Rahmen der Instrumentenreform wird für alle Leistungen der Arbeitsförderung eine Trägerzulassung durch eine fachkundige Stelle gefordert. Der Gesetzesentwurf verfolgt das Ziel, die Qualität von AMDL nachhaltig zu verbessern. Darüber hinaus soll bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III neu (alt

§ 46 SGB III) neben der Anwendung des Vergaberechts auch die Realisierung über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine möglich werden.

Wenn allerdings in der Durchführung eines vorgeschalteten Zulassungsverfahrens zur Zertifizierung der Träger eine Alternative zur Öffentlichen Ausschreibung gesehen wird, leuchtet dies nicht ein. Derartige Präqualifizierungsverfahren können nur Teile der Eignungsprüfung ersetzen, nicht aber die Vergabeart der Öffentlichen Ausschreibung selbst.

Die sehr formalisierte Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien ist bei Dienstleistungsaufträgen mit hohem Personaleinsatz generell problematisch. Die BA hält daher weiter daran fest, dass Eignungsaspekte mit einem spezifischen Bezug zur Auftragsausführung (z.B. bisherige Eingliederungserfolge) künftig in die fachliche Wertung einfließen müssen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)583

30. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**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) Gestaltungsspielräume 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 abgeschlossen 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 Zersplitte-

rung 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 Eig-

nungsprüfung 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 ausschreiben“, 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 Arbeitsmarktdienstleistungen 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.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)562

22. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e.V., Darmstadt**1. Hintergrund meiner Sicht der aktuellen Beauftragungen ESB**

- Rolf Klatta, Jg. 1955, Regionalleiter beim Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e.V. (bwhw) in Darmstadt/Südhessen
- Hessenweite Zuständigkeit für den Bereich berufliche Rehabilitation und Angebote für behinderte Menschen zur Integration in den Arbeitsmarkt innerhalb des bwhw
- Bundesweit Mitarbeit in der Bundesarbeitsgemeinschaft ambulante berufliche Rehabilitation der Bildungswerke der Wirtschaft (BAGabR)
- Seit 1991 Durchführung von Aufträgen der Leistungsträger der beruflichen Rehabilitation und der Agentur für Arbeit zur Integration von Menschen mit Behinderungen und somit auch Anpassung an die aktuellen Vergabebedingungen mit öffentlichen Ausschreibungen
- Seit 1995 Betrieb eines IFD berufsbegleitend für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg im Auftrag des Integrationsamtes
- Seit 1998 Betrieb eines IFD vermittelnder Fachbereich, zunächst im Rahmen des bundesweiten Modellversuches bis 2001, danach Beauftragungen von Leistungsträgern der Ar-

beitsvermittlung und der beruflichen Rehabilitation.

- Ständige regionale, Auftraggeber- und leistungsbezogene Ausweitung und Diversifizierung der Angebote.
 - Derzeit haben wir einerseits Zuschläge zu ESB-Aufträgen in der Region Südhessen (nach Abstimmung mit den örtlichen IFD nicht in Konkurrenz) erhalten, andererseits wurden aktuell ein weiterer IFD und die Vergabe von bisherigen IFD Beauftragungen über Maßnahmen an andere Trägern im bisherigen Zuständigkeitsbereich vergeben.
- 2. Welche Leistungen bestehen im Rahmen der Ziele des SGB IX und wie werden sie vergeben?**
- Seit Endes des Modellversuches des BMAS zu den IFD hat sich seit 2002 die Förderung und Vergabe von arbeitsvermittelnden Leistungen in der Aufgabenstellung nach SGB IX §109ff. mindestens jedes 2. Jahr im formellen Rahmen und in der Vergütungsform und -höhe geändert.
 - Seit 2005 werden die Leistungen der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende separat von denen der Leistungen der Agentur für Arbeit vergeben.
 - Seit 2007 wurden die vermittlungsunterstützenden Leistungen jeweils separat von den

Agenturen für Arbeit und den Jobcentern zunächst in einer freihändigen Vergabe an die IFD vergeben.

- Seit 2010 werden die vermittlungsunterstützenden Leistungen für schwerbehinderte Menschen von der Agentur für Arbeit und den SGB II Trägern als ESB-Maßnahmen in Teilzeitform durch öffentliche Ausschreibung (mit mindestens 15 Stunden Anwesenheit) ohne Bezugnahme zum SGB IX vergeben.
- Die zKT hatten bis 2010 Vermittlungsleistungen noch direkt per Vertrag an den jeweiligen regionalen IFD vergeben und schreiben diese seit 2011 nun erstmals als öffentliche Ausschreibungen in Form einer Beratungs- und Eingliederungsmaßnahme (nicht als 15 Stunden Teilzeitmaßnahme) unter dem Titel „BEMSCH“ ohne Bezug zum SGB IX § 109ff. aus.
- Unverändert beauftragen die Leistungsträger der beruflichen Rehabilitation (darunter auch die Agentur für Arbeit) die IFD zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen in Form von Einzelfallzuweisungen mit festem Pauschalsatz (in 2010 um ca. 10% erhöht) seit 2002 auf Basis „gemeinsamer Empfehlungen“.
- Die Eingliederung von Schüler/-innen mit einer Behinderung ab 50GdB wurde mit dem Modellversuch des BMAS „Job4000“ von 2008 bis jetzt 2011 (läuft aus) mit einer pauschalen Vergütung und Beauftragung in Abstimmung mit der Agentur für Arbeit in Kombination mit dem Integrationsamt an IFD vergeben.
- Die berufsbegleitenden Leistungen des IFD werden vom Integrationsamt - in Hessen über einen Rahmenvertrag - in Form von Leistungsmodulen auf Fachleistungsstundenbasis beauftragt.
- Das Integrationsamt Hessen sieht seine Zuständigkeit für Leistungen nach SGB IX §109ff. ausschließlich für den Geltungsbereich, der über die Ausgleichsabgabe von Betrieben zu fördernden beruflichen Begleitung und sieht sich in Abstimmung mit dem Hessischen Sozialministerium nicht in einer „Strukturverantwortung“ für den gesamten IFD mit seiner Ausführung von Leistungen der Arbeitsvermittlung wie in §109ff. SGB IX benannt.

3. Welche Fragestellungen bleiben

Es gibt drei Aspekte, die in der aktuellen Beauftragungslandschaft nicht oder nur unzureichend abgedeckt sind, aber nach SGB IX §109ff. als Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen zu erbringen sind:

a) Zielgruppen bezogen:

- Um Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt vermitteln zu können ist derzeit eine Maßnahme-Zuweisung durch einen Leistungsträgers notwendig, die zudem in der

Platzzahl kontingentiert ist und in Form einer Gruppenmaßnahme mit Mindestteilnahmedauer zu erfüllen ist.

- Personen, die aufgrund der Behinderungsart nicht gruppenfähig sind oder nur schlecht in Gruppenlernsituationen zu beteiligen sind, können diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen.
- Personen, die sich über die Leistungen informieren wollen und vielleicht noch keinen Antrag zur Anerkennung einer Behinderung gestellt haben, finden eine zunehmend unübersichtlichere Träger- und Zuständigkeitslandschaft vor (z. B. im Raum Wetzlar derzeit drei als IFD benannte Beratungsstellen bei unterschiedlichen Trägern).
- Hörbehinderte oder ertaubte Menschen bedürfen nach aller Erfahrung umfangreicher Unterstützung zu Leistungen, beginnend mit medizinischen und sozialen Abklärungen, um eine Arbeitsmarktintegration erfolgreich umsetzen zu können. Weiterhin ist eine Organisation notwendiger Kommunikationsunterstützung bei dieser Behinderungsart auch innerhalb von Maßnahmen oder bei Vermittlungsbemühungen (z. B. ist die Beschaffung von Gebärdendolmetschern, obwohl rechtlich unstrittig, in der Beschaffung in Zuständigkeit der Leistungsträger) i.d.R. ein aufwendiger Abklärungsprozess, den die Betroffenen alleine nicht leisten können.
- Schüler/-innen und Jugendliche mit Behinderungen sowie deren Eltern haben in der Regel nur eine geringe Vorstellung der Fördermöglichkeiten und Ausbildungsangebote und erleiden die gleichen Probleme wie oben benannt.

b) Leistungsträger bezogen

- Die Umsetzung gesetzlicher Anforderungen des SGB IX wie z. B. die geltend-Machung eines persönlichen Budgets zur individuellen Unterstützung beruflicher Integration, bedarf einer zur Verfügungsstellung von offen zugänglicher Beratung, da die leistungsgebenden Institutionen in der Praxis nicht ausreichend informiert und antragswillig sind.
- Eine niedrigschwellige Beratung für schwerbehinderte Menschen mit der Absicht der Arbeitsmarktintegration wird von vielen Leistungsträgern immer wieder gerne an die IFD verwiesen. Diese Leistung wird aber nun nicht mehr beauftragt oder vergütet.

c) Arbeitgeber bezogen:

- Arbeitgeber wünschen sich *einen* Ansprechpartner mit möglichst vielfältiger Fachlichkeit, die häufig in Begleitungs-, Vermittlungsprozessen von Menschen mit Behinderungen und bezüglich Beteiligung unterschiedlicher Kosten- und Leistungsträger gefragt ist. Eine zunehmende Zergliederung der Aufträge und eine wie derzeit geringe Ab-

stimmung zwischen den Auftraggebern führt zu einem Akzeptanzverlust der Leistungen.

Fazit:

Nur ausreichend große Träger mit einer Nähe zu Betrieben und Erfahrungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik- und ihren Vergabeformen werden mittelfristig die Aufträge erhalten können und auch bei Phasen von Auftragsverlust das anspruchsvolle Arbeitsfeld berufliche Integration von Menschen mit

Behinderungen kontinuierlich aufrecht erhalten können. Wichtiger als die Frage der Vergabeform erscheint mir eine ausreichende und passende Erfüllung der nach SGB IX §109ff., insbesondere §110, Abs. 2 Satz 1, bereit zu stellenden Leistungen für die Menschen mit Behinderungen und zudem einer besseren Abstimmung wie einer gemeinsamen Verantwortungsnahme der Leistungsträger mit den auf Landesebene Zuständigen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)566

22. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen**I. Zusammenfassung:**

- Für die Teilhabe besonders betroffener schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sind die Integrationsfachdienste unverzichtbar. Dies gilt sowohl für die Vermittlung in Arbeit wie auch für die Sicherung von Arbeitsverhältnissen.
- Über 100.000 behinderte Menschen wurden in 2009 durch die IFD beraten und begleitet mit einer Vermittlungsquote von fast 32 Prozent und einer Quote bei der Sicherung der Arbeitsverhältnisse von fast 75 Prozent.
- Ein leistungsträgerübergreifendes, ganzheitliches Angebot, das Vermittlung in Arbeit und Sicherung des Arbeitsverhältnisses umfasst, sichert Kontinuität in der Betreuung.
- In 2009 haben die Integrationsämter 63 Millionen Euro aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für das Vorhalten einer ganzheitlichen Struktur der IFD eingesetzt, davon 23 Millionen Euro für den Vermittlungsbereich und Aufträge fremder Träger. 17 Millionen wurden refinanziert, davon 9 Millionen Euro durch die Bundesagentur für Arbeit.
- Den erklärten Willen des Gesetzgebers, mit der Übertragung der Strukturverantwortung für die IFD auf die Integrationsämter die getrennte Angebotsstruktur zu übergreifenden Organisationseinheiten zusammen zu führen,

ein flächendeckendes Netz leistungsfähiger IFD sicherzustellen und für Betriebe und behinderte Menschen einen einheitlichen Ansprechpartner anzubieten, haben die Integrationsämter umgesetzt.

Dieser erklärte Wille wird nun wieder in Frage gestellt.

- Die BIH ist nach wie vor überzeugt, dass die öffentliche Ausschreibung kein geeignetes Instrument für die Beauftragung von Vermittlungsdienstleistungen für die in § 109 SGB IX genannten Zielgruppen der IFD ist. Es ist zu befürchten, dass die für die Vermittlung der gesetzlich definierten Zielgruppen der IFD erforderliche behinderungsspezifische Ausrichtung der Beratungsleistung mehr oder weniger verloren geht.
- Die BA bezieht sich im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen stets auf das SGB III (§ 37 bzw. jetzt § 46). Dies verkennt, dass die Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen eine der BA im SGB IX übertragene Aufgabe ist (§ 104 Abs. 1 Satz 3). Dort sind vorrangig die Regelungen des SGB IX zu beachten. Das SGB IX sieht anders als das SGB III und das SGB V keine Ausschreibungsverpflichtung vor.
- Um die für den Aufbau und den Ausbau von IFD erfolgreich eingesetzten Mittel des Aus-

gleichsfonds nicht zu Fehlinvestitionen werden zu lassen, sind gesetzliche Korrekturen erforderlich. Die Arbeit der IFD braucht einen sicheren Rechtsrahmen.

II. Informationen im Einzelnen:

1. Arbeits- und sozialpolitische Bedeutung der Arbeit der Integrationsfachdienste

Die heutigen Integrationsfachdienste (IFD) blicken auf eine lange Vorgeschichte zurück:

Sie haben sich vor über 30 Jahren entwickelt aus den so genannten Psychosozialen und - später - Berufsbegleitenden Diensten (PSD und BBD), die die früheren Hauptfürsorgestellen nach dem damals geltenden Schwerbehindertengesetz bei der Durchführung der psychosozialen Betreuung im Rahmen der Begleitenden Hilfe im Arbeitsleben beteiligt haben. Zielgruppe der Dienste waren besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, z. B. psychisch behinderte Menschen, geistig behinderte Menschen.

Die Ergebnisse zeigten auf, dass behinderungsspezifisch ausgerichtete Beratung und Betreuung geeignete Hilfeleistungen sind, um behinderte Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Deutlich wurde auch, dass behinderungsspezifisch ausgerichtete Beratung und Betreuung nicht erst dann greifen, wenn ein Arbeitsverhältnis besteht und zu sichern ist, sondern auch bereits für das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses – also im Rahmen der Vermittlung in Arbeit - von entscheidender Bedeutung ist.

Konsequenterweise wurden für die Arbeit der IFD neue gesetzliche Grundlagen geschaffen, ihr Aufgabenbereich wurde ausgeweitet und umfasste nunmehr die Geschäftsfelder der Vermittlung in Arbeit und der Sicherung von Arbeitsverhältnissen.

Bei den Zielgruppen der IFD handelt es sich vorrangig um:

- Menschen mit seelischer Behinderung,
- Menschen mit geistiger Behinderung,
- Menschen mit schwerer Körperbehinderung,
- Hörbehinderte Menschen,
- Sehbehinderte Menschen,
- Menschen mit Mehrfachbehinderung,
- behinderte und schwerbehinderte Menschen, die aus einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder nach Schulentlassung in den Arbeitsmarkt auf Ausbildungs- und Arbeitsplätze wechseln sollen.

Diese Aufzählung macht deutlich, dass die Besonderheit des Angebots der IFD eben darin besteht, dass es ausgerichtet ist auf die sich aus der jeweiligen Behinderung heraus ergebenden Bedarfe behinderter Menschen. Die Sicherstellung dieser Fachkompetenz bei den IFD haben die Integrationsämter sowohl bei der Einrichtung wie

bei der weiteren Qualifizierung der Fachkräfte stets als Auftrag verstanden und umgesetzt.

Die Nachfrage nach den Leistungen der IFD ist kontinuierlich gewachsen, sowohl auf Arbeitgeberseite wie auch auf der Seite der behinderten Menschen selbst. Im Jahr 2009 haben die IFD 100.000 behinderte Menschen der o.g. Zielgruppen unterstützt, davon fast 31.000 Beratungsfälle und über 69.000 Betreuungsfälle, darunter:

- 16.439 psychisch behinderte Menschen
- 6.353 neurologisch behinderte Menschen
- 9.187 geistig behinderte Menschen
- 8.832 hörbehinderte Menschen
- 2.530 sehbehinderte Menschen
- 9.873 körperbehinderte Menschen (organisch)
- 13.582 körperbehinderte Menschen (Stütz-/Bewegungsapparat).

Auffallend ist, dass seit Jahren seelisch behinderte Menschen die größte Klientengruppe der IFD darstellen. Allerdings ist auch festzustellen ist, dass die Bedeutung der IFD auch für alle anderen Behinderungsarten stetig wächst. Konstant ansteigend ist der Anteil der lernbehinderten und geistig behinderten Menschen auf fast 14 Prozent.

Indikator zur Bewertung der Arbeitsergebnisse der IFD ist zum einen die Quote der Vermittlungen in Arbeit und zum anderen die Quote der Sicherung gefährdeter Arbeitsverhältnisse. Im Jahr 2009 lag die Vermittlungsquote bei 31,7 Prozent; die Anzahl der Vermittlungen pro Fachberaterstelle erreichte 12,6 Vermittlungen. Die Quote der gesicherten Arbeitsverhältnisse lag bei 74,4 Prozent und wies trotz schwieriger Arbeitsmarktbedingungen eine leicht steigende Tendenz auf.

Die Arbeitsergebnisse der IFD bilden die Grundlage für die sozial- und arbeitsmarktpolitisch grundsätzlich positive Bewertung der Arbeit der IFD.

Wenn es im Rahmen der Umsetzung der UN-Konvention erklärtes Ziel von Politik und verantwortlichen Akteuren ist, dass möglichst viele behinderte Menschen – auch jene mit hohem Unterstützungsbedarf – eine Chance auf Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt erhalten, dann ist ein behinderungsspezifisch ausgerichtetes Beratungs- und Betreuungsangebot - wie es die IFD zur Verfügung stellen - unverzichtbar.

2. Übertragung der Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste auf die Integrationsämter

Bis zum 31.12.2004 war die Angebotsstruktur der IFD in den meisten Bundesländern noch weitgehend getrennt nach Arbeitsvermittlung in Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit und Sicherung der Beschäftigung in Zuständigkeit der Integrationsämter. Zu diesem Zeitpunkt bestanden noch mehr als 400 separate IFD mit unter-

schiedlicher fachlicher Ausrichtung und Beauftragung.

Im Jahr 2004 hat der Bundesgesetzgeber die Strukturverantwortung, die zuvor von der BA getragen wurde, zum 01.01.2005 auf die Integrationsämter der Bundesländer übertragen. Erklärtes Ziel des Gesetzgebers war,

- die getrennte Angebotsstruktur zu übergreifenden Organisationseinheiten zusammen zu führen,
- ein flächendeckendes Netz leistungsfähiger IFD sicherzustellen,
- eine einheitliche Qualität der Leistungserbringung sicherzustellen und
- für Betriebe und behinderte Menschen einen einheitlichen Ansprechpartner anzubieten.

Die Länder/ Integrationsämter erhielten anteilig die bisher der Bundesagentur für Arbeit vom – damals - Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherheit (BMGS) aus dem Ausgleichsfonds für die Finanzierung der IFD zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 50 Millionen Euro.

Die Integrationsämter haben den gesetzlich geforderten Bündelungsprozess grundsätzlich begrüßt.

Ein wesentlicher Schwachpunkt der Entscheidung bestand allerdings darin, dass weder Umfang noch Inhalt der Strukturverantwortung verbindlich geregelt waren. So enthielt der Gesetzestext an keiner Stelle den Begriff der Strukturverantwortung; Anhaltspunkte für die Auslegung dessen was Strukturverantwortung beinhalten sollte, fanden sich nur in der Gesetzesbegründung.

Den Integrationsämtern war somit ohne verbindliche Vorgaben die Aufgabe übertragen, dafür zu sorgen:

- dass ein leistungsfähiges Netz an IFD zur Verfügung steht,
- dass die IFD personell und qualitativ angemessen ausgestattet sind,
- dass in ihnen nach gleichen Maßstäben gearbeitet wird,
- dass die Ergebnisse einheitlich und nachprüfbar dokumentiert werden,
- dass die Finanzierung möglichst aus einer Hand erfolgt.

Hinter diesen Erwartungen standen Infrastruktur-, Steuerungs- und Finanzierungsverantwortung. Mangels einheitlicher, verbindlicher Vorgaben kam es zu unterschiedlichen Auslegungen durch die Integrationsämter in den Bundesländern, zum Beispiel in Bezug auf die mit der Übertragung der Strukturverantwortung intendierten Vorhalteleistungen. Dies führte letztlich dazu, dass sich die IFD unterschiedlich entwickelt haben, insbesondere was die personelle und finanzielle Ausstattung der IFD betrifft. So bewegte

sich die Versorgungsdichte in 2009 zwischen 40.000 und 150.000 Einwohner pro Fachkraftstelle.

Doch trotz fehlender klarer gesetzlicher Regelungen zur konkreten Ausgestaltung von Strukturverantwortung, trotz unterschiedlicher Auslegung von Strukturverantwortung, und obwohl der Umstrukturierungsprozess nicht ohne Komplikationen und auch nicht einheitlich verlief, konnte dennoch zum 31.12.2009 folgende Bilanz zum Entwicklungsstand der IFD gezogen werden:

- Die 400 IFD waren zu 212 umfassend ausgestatteten Organisationseinheiten, die sowohl für die Vermittlung schwerbehinderter Arbeitsloser wie auch für die berufliche Begleitung zur Sicherung des Arbeitsplatzes zuständig sind, zusammengeführt. Die dem Gesetzeszweck zuwiderlaufende Parallelität von IFD der Bundesagentur für Arbeit und IFD der Integrationsämter war beseitigt.
- Die IFD verfügten insgesamt über ein differenziertes und personell gut ausgestattetes fachliches Angebot, um alle gesetzlichen Aufgaben für die gesamte Zielgruppe sowohl beim Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt (Arbeitslose und Übergänger) sowie zur Sicherung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse (Beschäftigte) qualifiziert erledigen zu können.
- Viele Integrationsämter setzten die für den Vermittlungsbereich überlassenen zusätzlichen Ausgleichsabgabemittel ein und übernahmen finanzielle Verantwortung auch für den Vermittlungsbereich. Dabei verblieb die Zuweisung dieser Klienten maßgeblich bei den Agenturen für Arbeit.
- Die Dokumentation der Ergebnisse der IFD wurde seit 2005 über das im Auftrag der BIH entwickelte EDV-Programm KLIFD sichergestellt.
- Zur Sicherstellung der Qualität der Arbeit der IFD hat die BIH das Qualitätsmanagementsystem KASSYS fortgeschrieben und für die neuen Aufgabenbereiche der IFD erweitert. KASSYS wurde mit allen Leistungsträgern, dem BMAS und der BAG-UB abgestimmt.
- In Bezug auf die Beauftragung der IFD im Einzelfall gab es die „Gemeinsame Empfehlung Integrationsfachdienste“, die die BIH auf der Ebene der BAR mit den Rehabilitationsträgern vereinbart hat. Mit der Bundesagentur für Arbeit bestand die als „Grundsätze“ bezeichnete Absprache zur Regelung der Zuweisung und Finanzierung von Vermittlungsaufträgen von Klienten ohne Rehabilitandenstatus.

3. Steuerung und Finanzierung der IFD durch die Integrationsämter

Mit der Übertragung der Strukturverantwortung für die IFD auf die Integrationsämter verband der Gesetzgeber auch das Ziel, dass die IFD stellvertretend für alle Auftraggeber von einem Auftrag-

geber – nämlich den Integrationsämtern - gesteuert werden. Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Planung und Steuerung und – verbunden damit - vertretbare Finanzierung ist, dass die übrigen Auftraggeber im Einzelfall weiterhin in ihrem Zuständigkeitsbereich beauftragen und sich an den Kosten beteiligen.

Um Verantwortung für die Struktur eines Beratungsangebotes wahrzunehmen und im Sinne eines wirtschaftlichen Einsatzes der Ausgleichsabgabemittel und der damit finanzierten Personalkapazitäten, wurden von den Integrationsämtern zumindest Anhaltspunkte für die Planung von erwartbaren Bedarfen erbeten. Während die Integrationsämter die IFD-Kapazitäten für den eigenen Bedarf selbst festlegen und auf dieser Basis planen konnten, war dies für die IFD-Bereiche, die im Auftrag eines anderen Auftraggebers tätig werden sollen, nur möglich, wenn von dort Bedarfe, zumindest aber Anhaltspunkte für mögliche Bedarfe gemeldet wurden bzw. diese auf Grund von Erfahrungswerten der Vorjahre erhoben werden konnten.

Die Beschaffung dieser Planungsgrundlage war mit der BA leider nicht möglich gewesen.

Die Verständigung mit der BA auf der Grundlage des § 37 SGB III hat die Auftrags- und Finanzierungssituation zwar verbessert, allerdings waren die Vergabegrundsätze immer noch nur bedingt geeignet, den besonderen Schwierigkeiten, die sich aus der Vermittlung der Zielgruppe ergeben, gerecht zu werden.

Seitens der Integrationsämter wurde nicht von einer kostendeckenden Refinanzierung sämtlicher im Zusammenhang mit der Übernahme der Strukturverantwortung stehenden Aufwendungen ausgegangen; die Bereitschaft einen Teil der Mittel für einzelfallübergreifende Aufgaben einzusetzen war gegeben, gerade um im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes ein Leistungsträger übergreifendes IFD-Angebot aufrechtzuerhalten.

Auch war eine Kostenbeteiligung der Integrationsämter aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für jeden Vermittlungsfall unumgänglich; mangels klarer Regelungen wurde sogar der überwiegende Kostenanteil für die IFD von den Integrationsämtern getragen.

Insgesamt haben die Integrationsämter in 2009 63 Millionen Euro aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für das Vorhalten einer ganzheitlichen Struktur der IFD eingesetzt, davon 23 Millionen Euro für den Vermittlungsbereich und Aufträge fremder Träger. 17 Millionen wurden refinanziert, davon 9 Millionen Euro durch die BA.

4. Ausschreibung von Vermittlungsdienstleistungen durch die BA – Konsequenzen aus Sicht der BIH

Mit dem Wechsel der Vergabepaxis der BA von der bisher auf der Grundlage des § 37 SGB III erfolgten freihändigen Vergabe von Aufträgen an die IFD zu den Vorschriften des § 46 SGB III und der Anwendung der öffentlichen Ausschreibung von Vermittlungsdienstleistungen für schwerbe-

hinderte Menschen ist den Integrationsämtern die Grundlage für die Ausübung der Strukturverantwortung für einen ganzheitlich tätigen, behinderungsspezifisch ausgerichteten und leistungsträgerübergreifenden IFD entzogen worden. Dies gilt für Vertragsgestaltung, Vorfinanzierung, Qualitätssicherung der Leistungserbringung ebenso wie für die Ergebnisbeobachtung.

Strukturverantwortung kann von den Integrationsämtern nur dann wahrgenommen werden, wenn sie in die fragliche Aufgabe des IFD eingebunden sind. Bei der Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen durch die BA nach § 46 SGB III ist dies nicht mehr der Fall, da weder die BIH noch die einzelnen Integrationsämter von der BA/ den Agenturen für Arbeit an der Ausschreibung beteiligt werden.

Dass sich die IFD am Ausschreibungsverfahren beteiligen können, und dass dies nach Bekunden von BMAS und BA ausdrücklich gewünscht ist, ändert daran nichts, und ein Gewinn der Ausschreibung eines IFD lässt die Strukturverantwortung des Integrationsamtes nicht wieder aufleben. Seitens der BIH wurde deutlich gemacht, dass die IFD, die sich bei Ausschreibungen der BA bewerben, dies in Eigenregie tun und kostendeckend kalkulieren und die angebotene Leistung ohne Unterstützung des Integrationsamtes finanzieren müssen.

Ab Mitte des Jahres 2010 wurden die Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 46 SGB III ohne Bezug zu den IFD ausgeschrieben; bei den IFD ist es zu einem erheblichen Rückgang der Beauftragung durch die Träger der Arbeitsvermittlung gekommen.

Somit liegt die Befürchtung nahe, dass eine weitere Zersplitterung der leistungsträgerübergreifenden IFD-Struktur stattfinden wird. Damit ist die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers, mit der Übertragung der Strukturverantwortung auf die Integrationsämter ganzheitliche, trägerübergreifende und nach einheitlichen Qualitätsstandards arbeitende IFD einzurichten, in Frage gestellt.

Derzeitiger Stand ist, dass sich der Vermittlungsbereich der IFD im Rahmen der Strukturverantwortung der Integrationsämter im Wesentlichen auf die Beauftragungen der Rehabilitationsträger sowie verstärkt um die Vermittlung von behinderten Menschen aus Schulen und Werkstätten für behinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt konzentriert. In Bezug auf die letztgenannten Zielgruppen sind alleinige Auftraggeber die Integrationsämter selbst. Die BA ist hier nicht beteiligt.

5. Bewertung aus Sicht der BIH

Die BIH hat die Zusammenführung der Aufgabenbereiche Vermittlung in Arbeit und Sicherung von Arbeitsplätzen unter dem Dach eines IFD für die richtige Entscheidung des Gesetzgebers gehalten und die Übertragung der Strukturverantwortung für die IFD auf die Integrationsämter begrüßt. Dahinter stand die Überzeugung,

dass für den Personenkreis der besonders betroffenen behinderten Menschen ein auf Art und Schwere der Behinderung ausgerichtetes, ganzheitliches Beratungs- und Betreuungsangebot sinnvoll und erforderlich ist, wenn Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt dauerhaft gelingen soll.

Mit den Mitteln des Ausgleichsfonds ist ein leistungsträgerübergreifendes Instrument geschaffen worden, das dazu beigetragen hat, die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen abzubauen. Dieses Instrument, das sich als leistungsfähig und erfolgreich erwiesen hat, ist durch die aktuelle Vergabep Praxis der BA nun aber in seinem Bestand in Frage gestellt, ohne dass sich an der fachlichen Bewertung der Arbeit der IFD etwas geändert hätte.

Wenn in der Unterrichtung durch das BMAS vom 16. März 2010 (Ausschussdrucksache 17(11)79) festgestellt wird, dass die Eingliederungserfolge in den Bundesländern, in denen andere Vermittlungsdienstleister als die IFD beauftragt waren, nicht schlechter seien als in den Bundesländern, in denen die IFD tätig waren, ist zumindest die Frage zu stellen, ob der Vergleich der Zahlen insoweit belastbar ist, als über dieselben Zielgruppen gesprochen wird. Bei den für die IFD erfassten Vermittlungszahlen geht es jedenfalls um die Zielgruppen der besonders betroffenen Menschen.

Unter dem **Gesichtspunkt von Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb** ist die öffentliche Ausschreibung grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um Qualität der Leistungen sowie Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist in Bezug auf die Frage der Kosten der Leistung auf die bereits erwähnten Vergütungsabsprachen sowie die Mitfinanzierung durch die Integrationsämter hinzuweisen, die die durch die IFD erbrachten Vermittlungsdienstleistungen mehr als kostengünstig machen.

Wirtschaftlichkeit ist aber auch aus Trägerperspektive zu betrachten: für IFD-Träger stellt sich die Frage, ob sich das Vorhalten behinderungs-spezifischer Fachkompetenz auf Dauer rechnet, wenn immer wieder auf's Neue unsicher ist, ob der Träger bei der Ausschreibung den Zuschlag erhält.

Auch stellt sich die Frage, ob und wie bei Ausschreibungen eher kleinere Zielgruppen wie blinde oder gehörlose Menschen, für die unbestritten eine besondere Fachkompetenz erforderlich ist, Berücksichtigung finden. Die Befürchtung liegt nahe, dass kompetente Angebote für diese Zielgruppen weg brechen werden.

Wenn deshalb einerseits unbestritten ist, dass für bestimmte Dienstleistungen – und dazu zählt die Vermittlung besonders betroffener behinderter Menschen – besondere fachliche Anforderungen gelten, die Qualität der Leistungserbringung am ehesten durch geeignete Steuerung sichergestellt werden kann, wenn Trägerwechsel und Doppel-

arbeit durch Trägerwechsel im Interesse der betroffenen Menschen wie auch ihrer Arbeitgeber vermieden werden soll, dann stellt sich andererseits die Frage, ob diese Anforderungen zum Preis einer Ausschreibung zu haben sind.

Aus rechtlicher Sicht kommt die BIH zu folgender Bewertung: Die in Bezug auf die Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen von der BA vorgenommene ausschließliche Bezugnahme auf das SGB III (§ 37 bzw. neu § 46) greift rechtlich zu kurz. Im SGB IX (§ 104 Abs. 1 Satz 3) ist die Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen eine ausdrücklich definierte Aufgabe der BA. Dort sind vorrangig die Regelungen des SGB IX zu beachten. Das SGB IX sieht im Gegensatz zum SGB III und zum SGB V keine Ausschreibungsverpflichtung vor.

Dabei geht es der BIH nicht um die Existenzsicherung der IFD. Der BIH ist wohl bewusst, dass nicht alle IFD gleich gut arbeiten. Hier ist zu verweisen auf die Regelungen des § 21 Abs. 3 SGB IX, der verpflichtet, Verträge mit fachlich nicht geeigneten Diensten zu kündigen. In der Praxis der Integrationsämter wird von dieser Regelung durchaus Gebrauch gemacht.

III. Schlussbemerkung

Obwohl die Bedeutung der IFD für die Vermittlung der o.g. Zielgruppen immer wieder bestätigt wird, ist die Entwicklung der IFD geprägt durch ständige Veränderungen der Verantwortlichkeiten und Erweiterungen des Aufgabenkatalogs. Für die Praxis bedeutete dies, dass immer wieder neue Umsetzungsprobleme zu bewältigen waren, die die eigentliche Arbeit der IFD eher belasteten und zu fachlichen Einbußen führten.

So ist festzustellen, dass gerade die Ausrichtung der IFD auf jene behinderten Menschen, die von ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit her an der Grenze zur Werkstatt für behinderte Menschen stehen, ein Stück weit verloren gegangen ist.

Die Umsetzung der UN-Konvention fordert, dass möglichst vielen schwerbehinderten Menschen – auch jene, die von ihrer Behinderung besonders betroffen sind – die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht wird. Wenn die Ergebnisse der IFD den Nachweis liefern, dass mit entsprechender fachlicher Unterstützung auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden können, dann sollten diese Möglichkeiten genutzt werden.

Die BIH ist nach wie vor überzeugt, dass Ausschreibung kein geeignetes Instrument für die Nutzung von Beratungs- und Betreuungsleistungen im Rahmen der Vermittlung besonders betroffener schwerbehinderter Menschen ist.

Die jetzige Entwicklung ist aus Sicht der BIH nicht vereinbar mit dem in Bezug auf die IFD erklärten Willen des Gesetzgebers und ebenso wenig mit den Zielsetzungen der UN-Konvention in Bezug auf die Teilhabe am Arbeitsleben.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)569

27. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Jörg Bungart, Hamburg

Die BAG UB befürwortet in Anlehnung an die vorliegenden Anträge die Rückkehr zur freihändigen Vergabe der Leistungen der Integrationsfachdienste (IFD) aus folgenden Gründen:

1. Grundsätzliche Argumente, die unabhängig vom IFD gelten:

a) Fachkräftemangel und Lohndumping

Mit den öffentlichen Ausschreibungen hat ein erhebliches und aus der Vergabep Praxis resultierendes **Lohndumping** (oftmals entscheidet der Preis und nicht die Qualität über die Vergabe) bei den Fachkräften der Leistungserbringer seit ca. 10 Jahren eingesetzt. Leistungsanbieter berichten, dass sie mittlerweile kaum noch qualifiziertes Personal für die zwangsläufig zu gering entlohnten Leistungen bekommen. In der Folge ist die erforderliche **Qualität der Angebote kaum noch zu gewährleisten**.

b) Bundesagentur für Arbeit (BA) kritisiert eigene Ausschreibungspraxis

In den öffentlichen Ausschreibungen werden – entgegen anderslautenden Behauptungen - die **qualitativen Kriterien nach wie vor zu wenig berücksichtigt**, was wiederum die **Qualität der Leistungen** einschränkt. Diese Schwierigkeiten sind auch der BA bekannt: Auf einer öffentlichen Veranstaltung im Juli 2010 **bestätigt ein Vertreter der BA, dass es**

deutliche Probleme bei der Preisfindung und der Qualitätsbeurteilung von ausgeschriebenen Leistungen gibt. Wörtlich hieß es: „Manche vorgelegten Preise befinden sich an der Schmerzgrenze“. Das bedeutet, dass die BA die genannten Preise für nicht sachgerecht hält und stellt eigene Überlegungen zur Verbesserung der Situation an. **Die BAG UB unterstützt die Bemühungen der BA, die Ausschreibungspraxis zu verbessern.**

c) Öffentliche Ausschreibungen sind kostenaufwändiger

Die BAG UB geht davon aus, dass **öffentliche Ausschreibungen** durch ihren **hohen Verwaltungsaufwand für Leistungsträger erheblich kostenaufwändiger** sind als andere Vergabeverfahren. Der Aufwand ist ebenso für die (potentiellen) Leistungserbringer sehr hoch und **belastet die Kostenstruktur sozialer Dienstleistungsanbieter** im besonderen Maß. Effizienz und Effektivität im sozialen Bereich sind daher gefährdet und **öffentliche Ausschreibungen behindern eher die Qualität der Arbeit**.

2. IFD spezifische Argumente für eine freihändige Vergabe:

a) Benachteiligung von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf verhindern

Öffentliche Ausschreibungen der IFD-Leistungen sind angesichts der aufgezeigten Qualitätsanforde-

rungen kontraproduktiv und führen im Endeffekt zu einer **praktischen Auflösung der im Gesetz beschriebenen IFD-Gesamtleistung für Vermittlung und Begleitung**. In der Folge entsteht eine **Benachteiligung gerade für jene Menschen, die auf intensive Unterstützung angewiesen sind** und für die diese Dienste geschaffen wurden. Dies steht entgegen den Zielsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention.

b) IFD Alleinstellungsmerkmal: Vermittlung und Begleitung aus einer Hand

Die IFD bieten **gesetzlich einmalig festgelegte Leistungen an**, sowohl aufgrund der Zielgruppendefinition in § 109 SGB IX als auch der **Aufgabenbeschreibungen** in den §§ 110/111 SGB IX. Zudem wurde durch die SGB IX Novellierung 2005 in § 111 Abs. 5 eingefügt, dass die Integrationsämter darauf hinwirken, dass die berufsbegleitenden und psychosozialen Dienste bei den von ihnen beauftragten IFD konzentriert werden sollen. Dies ist erfolgt, wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) in ihren Berichten nachweist. Das heißt, **das Gesetz sieht für die in § 109 SGB IX beschriebene Zielgruppe nur einen Dienst vor, der Vermittlung und Begleitung aus einer Hand anbietet**.

c) IFD Alleinstellungsmerkmal: Zielgruppen- und Aufgabenbeschreibung

Zielgruppen- und Aufgabenbeschreibung der IFD sind nach Auffassung der BAG UB **zwei Alleinstellungsmerkmale**, die eine **freihändige Vergabe nach wie vor begründen** und auch die aktuelle VOL/A (vgl. § 3 Abs. 5 I) sieht diese Möglichkeit weiterhin vor. Die öffentliche Ausschreibung nimmt auf die Anforderung eines Gesamtdienstes, wie in § 111 Abs. 5 SGB IX beschrieben, keine Rücksicht und zergliedert den IFD erneut in Vermittlung und Begleitung. Die Folge ist, dass es zukünftig kein bzw. nur noch vereinzelt ein Angebot für die in § 109 SGB IX genannten Zielgruppen aus einer Hand geben wird.

d) IFD als leistungsträger und schnittstellenübergreifender Dienst

Erinnert sei an die **ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers** im Rahmen der gesetzlichen Verankerung der IFD im Oktober 2000: Durch Zusammenlegen der Aufgaben des ehemaligen Berufsbegleitenden Dienstes (im Auftrag der damaligen Hauptfürsorgestellen / heute Integrationsämter) und der Vermittlungsleistungen wurde ein leistungsträger- und schnittstellenübergreifender Dienst als **einheitlicher Ansprechpartner für die Fragen der beruflichen Teilhabe von Menschen mit (Schwer-)Behinderung** in unterschiedlichen Ausgangssituationen geschaffen: **Arbeitnehmer/innen, Arbeitsuchende, Schulabgänger/innen** und Übergänger/innen aus WfbM. Damit sollen ungeachtet der individuellen Einschränkung bessere (Wieder-)Eingliederungschancen und eine optimierte Sicherung bestehender Arbeitsverhältnisse ermöglicht werden. Belegt wurde die Struktur eines Dienstes, der Vermittlung und Begleitung umfasst, durch verschiedene empirische Studi-

en, die über Länder und den Bund in den 1990er Jahren in Auftrag gegeben wurden.

e) Arbeitgeber benötigen einen Ansprechpartner für Vermittlung und Begleitung

Durch die Zentrierung auf einen IFD in der Region haben zudem die **Arbeitgeber einen Ansprechpartner** in allen Fragen der Beschäftigung (schwer-)behinderter Menschen. Hier sind in den letzten mehr als zehn Jahren verlässliche Beziehungen entstanden, die die Bereitschaft zur Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderung deutlich erhöht haben.

f) IFD verfügen über ein mit allen Auftraggebern abgestimmtes Qualitätssicherungsverfahren

Außerdem verfügen die IFD über ein **einheitliches und mit allen Auftraggebern abgestimmtes Qualitätssicherungssystem** und dokumentieren ihre Arbeit nach vergleichbaren Standards. Dies **sichert die Transparenz der erzielten Ergebnisse**, die bisher durch die BIH regelmäßig veröffentlicht wurden. Zukünftig wird die BIH eine Ergebnisdarstellung für den Bereich der Vermittlung nicht mehr leisten (können). Hierdurch gehen wichtige Informationen verloren, die zur Beurteilung und Steuerung der Qualität der Vermittlungsleistungen beitragen.

g) IFD für Vermittlung und Begleitung sichern Kontinuität als wichtiges Erfolgsmerkmal

Alle aufgezeigten Strukturmerkmale benötigen Kontinuität:

- Die **Arbeitgeber** wollen wissen, ob der IFD, der ihnen entsprechende Unterstützungsangebote vorgestellt hat, auch in den nächsten Jahren für diese Angebote zur Verfügung stehen wird. Das gleiche gilt natürlich für (schwer-)behinderte Arbeitnehmer/innen bzw. Arbeitsuchende und gerade bezüglich der psychosozialen Unterstützung.
- **Personen mit unterschiedlichsten Behinderungen und Fähigkeiten sowie verschiedensten schulisch-beruflichen Erfahrungen** sind konsequent individuell zu beraten. Dies erfordert differenzierte und mehrjährige Fachkenntnisse.
- Eine **Netzwerkarbeit** und vertrauliche Zusammenarbeit mit anderen Anbietern sozialer Dienstleistung und abgebenden Schulen macht nur Sinn, wenn dies auch über einen längeren Zeitraum Bestand hat.
- Die entsprechenden **Kenntnisse in fachlicher und rechtlicher Hinsicht** werden nicht von heute auf morgen erworben. Es ist davon auszugehen, dass eine neu eingestellte Fachkraft ein bis zwei Jahre Einarbeitungszeit benötigt. Eine **permanente Fort- und Weiterbildung** des Personals spielt allein von daher eine entscheidende Rolle.

Abschließende Anmerkungen:

Im Vergaberecht ist eine **Spezialregelung** so zu schaffen, dass die im Gesetz beschriebene **IFD-Gesamtleistung mit Vermittlung und Begleitung**

zukünftig wieder als freihändige Vergabe möglich ist, damit die **besondere Qualität** dieser Dienstleistung zum Nutzen der Menschen mit Behinderung und der zu beratenden Betriebe zum Tragen kommt.

Aber auch bei einer freihändigen Vergabe gilt: Die **Vergütung** der IFD-Leistungen für Menschen mit

besonderem Unterstützungsbedarf ist, anders als bisher **bedarfsgerecht** zu gestalten. Ansonsten werden ihre Teilhabechancen eingeschränkt. Das ist mit der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)563(neu)

22. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Mit Inkrafttreten der Vergabeverordnung (VgV) ist auch die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) zum 11. Juni 2010 wirksam geworden. Die bisherigen Bestimmungen der §§ 3 Nr. 4 o und 7 Nr. 6 VOL/A a.F. gelten nicht mehr fort. Für die Vergabe von Vermittlungsaufträgen nach § 46 SGB III greift nunmehr keiner der besonderen Tatbestände der sog. freihändigen Vergabe nach § 3 Abs. 5 VOL/A. Die Beauftragung von Integrationsfachdiensten mit der Vermittlung schwerbehinderter Menschen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgt seither nicht mehr über freihändige Vergaben, sondern über den Weg der öffentlichen Ausschreibung.

Ausschreibung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Der Deutsche Verein hat bereits in seiner Stellungnahme zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2008 empfohlen, Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung der neugefassten Leistungen zuzulassen¹. Die erweiterte Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen birgt seiner Ansicht nach die grundsätzliche Gefahr einer Standardisierung, die die Gestaltungsfreiheit der Vermittler/innen und Fallmanager/innen sowie das Wunsch- und Wahl-

recht der Leistungsberechtigten stark einschränkt. Innovative Konzepte können angesichts einer zentralen Planung der Leistungsinhalte durch die Bundesagentur für Arbeit eher ausgebremst als gefördert werden. Dies ist gerade bei niedrigschwelligen Angeboten nach § 46 SGB III problematisch, da hier die lokale Vernetzung und die Qualität der sozialpädagogischen Arbeit besonders wichtig sind.

1. Der Deutsche Verein empfiehlt erneut, Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach § 46 SGB III, § 61 SGB III und § 240 SGB III sowie der Eingliederungsleistungen nach § 16 f SGB II zuzulassen.

Öffentliche Ausschreibung von Integrationsfachdiensten

Die aktuelle Diskussion zur öffentlichen Ausschreibung von Integrationsfachdiensten bestätigt diese grundsätzliche Einschätzung. Der Deutsche Verein teilt hier insbesondere die Einschätzung der Arbeits- und Sozialministerkonferenz und des Bundesrates. Im SGB IX ist eine gemeinsame Verantwortung von Integrationsämtern, der Bundesagentur für Arbeit und den anderen Auftraggebern für die Integrationsfachdienste verankert, um eine einheitliche und regional vernetzte Struktur zur Vermittlung und Begleitung von schwerbehinderten Menschen im

¹ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (BT-Drucks.16/10810) vom 19. November 2008 (DV 22/08), S. 5

Arbeitsleben zu gewährleisten². Aus dieser gemeinsamen Verantwortung der gesetzlichen Leistungsträger begründet sich auch die besondere schnittstellen- und leistungsträgerübergreifende Funktion von Integrationsfachdiensten. Zu ihren Aufgaben gehören die Beratung und Unterstützung der betroffenen behinderten Menschen wie auch die Information und Hilfestellung für Arbeitgeber zu den unterschiedlichen Problemsituationen bei der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Integrationsfachdienste haben daher ein breites, aufeinander abgestimmtes Leistungsangebot sicherzustellen, das von der Analyse der Fähigkeiten und Interessen der Arbeitssuchenden über das Vermitteln eines Arbeitsplatzes bis hin zur individuellen Unterstützung behinderter Arbeitnehmer/innen in der Einarbeitungsphase reicht. Die Verpflichtung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausschreibung von Leistungen für die Integration schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird dieser besonderen Schnittstellenfunktion der Integrationsfachdienste nicht gerecht, da sich durch den vergabebedingten häufigen Trägerwechsel weder eine kontinuierliche Betreuung der Betroffenen noch eine verlässliche Hilfestellung für die Unternehmen gewährleisten lässt.

2. *Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung auf, durch entsprechende Rechtsänderungen sicherzustellen, dass die Bundesagentur für Arbeit Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen an Integrationsfachdienste künftig wieder freihändig vergeben kann.*

Disability Mainstreaming

Die Betreuungskontinuität – beginnend von der ersten Kontaktaufnahme über die Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bis hin zu begleitenden Hilfen – ist für die Zielgruppe des § 109 SGB IX ganz entscheidend. Gerade Menschen mit Behinderungen sind in besonderem Maße auf verlässliche Hilfestrukturen angewiesen. Ihre speziellen Belange sollten auch bei der Wahl der Beschaffungsart von Integrationsfachdiensten stärker als bislang berücksichtigt werden. Die Perspektive von Menschen mit Behinderungen sowie ihre Gleichstellung werden von der Bundesregierung als Querschnittsaufgabe verstanden. Im Entwurf des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erklärt sie ausdrücklich, dass bei allen politischen Vorhaben und Gesetzesinitiativen die besonderen Belange und Bedürfnisse behinderter Menschen von Anfang an verstärkt beachtet werden sollen ("Disability Mainstreaming")³. Zudem sollen sich alle behindertenpolitischen Maßnahmen an den

Vorgaben und Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention orientieren und es sollen bestehende Lücken zwischen Gesetzeslage und Praxis geschlossen werden⁴. Die Schaffung eines inklusiven Bildungs- und Arbeitsmarktangebots ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung⁵. Der Deutsche Verein begrüßt das klare Bekenntnis zur Inklusion sowie die Absicht der Bundesregierung zum „Disability Mainstreaming“⁶.

3. *Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung auf, ihrer Selbstverpflichtung zum „Disability Mainstreaming“ nachzukommen. Bei der Wahl der Beschaffungsart durch die Bundesagentur für Arbeit und der geplanten Evaluation⁷ zu den Ausschreibungen von Leistungen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen nach § 46 SGB III sollten die besonderen Belange und Bedürfnisse behinderter Menschen verstärkt berücksichtigt werden.*

Pflicht zur Zusammenarbeit und Konzentrationsgebot

Integrationsfachdienste sollen Schnittstellen- und leistungsträgerübergreifend für die Bundesagentur für Arbeit (Vermittlung) und das Integrationsamt (Begleitung, Sicherung eines Arbeitsplatzes) sowie die Rehabilitationsträger (z. B. Eingliederung nach einem Unfall) tätig sein. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Beauftragung und Finanzierung von Integrationsfachdiensten sind dem gegliederten Sozialrechtssystem geschuldet und können mit dem Bedürfnis nach einem einheitlichen Beratungs- und Betreuungsangebot in Konflikt geraten. Aus diesem Grund obliegt den Integrationsämtern eine besondere Koordinierungsfunktion. Im Rahmen ihrer Strukturverantwortung haben sie darauf hinzuwirken, dass die berufsbegleitenden und psychosozialen Dienste bei den von ihnen beauftragten Integrationsfachdiensten konzentriert werden. Darüber hinaus normiert § 101 SGB IX eine Pflicht zur engen Zusammenarbeit von Integrationsämtern und der Bundesagentur für Arbeit, die insbesondere ein gemeinsames Tätig werden im Sinne eines abgesprochenen Vorgehens beinhaltet⁸. Ein solches abgestimmtes Vorgehen ist bei öffentlichen Ausschreibungen durch die Bundesagentur für Arbeit jedoch

² Beschluss der 87. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 24. / 25. November 2010 in Wiesbaden, S. 17; Beschluss des Bundesrates zur Eröffnung der Möglichkeit, Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen freihändig zu vergeben (BR-Drs. 145/11), S. 1

³ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Referentenentwurf vom 27.04.2011, S. 7

⁴ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Referentenentwurf vom 27.04.2011, S. 7

⁵ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Referentenentwurf vom 27.04.2011, S. 16

⁶ Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 16.05.2011 (DV 19/11), S. 3

⁷ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste, Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 5

⁸ Rechtsgutachten des Deutschen Vereins vom 29.03.2011 (G 09/10), S. 2

nicht möglich. Diese Verfahrensart soll einen größtmöglichen Wettbewerb sicherstellen. Leistungen werden hier erst nach öffentlicher Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten vergeben. Es lässt sich somit nicht im Vorfeld abstimmen, welcher Bieter den Zuschlag bekommt und damit Ansprechpartner für die Betroffenen und die Arbeitgeber wird. Die Zusammenarbeit von Integrationsämtern und der Bundesagentur für Arbeit wird dadurch erheblich erschwert.

Darüber hinaus sieht der Deutsche Verein die deutliche Gefahr einer zunehmenden Zersplitterung von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen. Ein häufiger Trägerwechsel ist aus sozialpolitischer Sicht problematisch. Zum einen behindert er den Vermittlungserfolg durch Übergangszeiten und erfordert zum anderen stetig neu zu knüpfende Kontakte zu den betroffenen behinderten Menschen, den Arbeitgebern und Verwaltungen. Eine verlässliche und regional vernetzte Struktur zur Vermittlung und Begleitung von schwerbehinderten Menschen im Arbeitsleben lässt sich so nicht mehr gewährleisten. Viele Integrationsämter ziehen sich daher inzwischen aus der gemeinsamen Strukturverantwortung⁹ zurück.

Diese Problematik wird noch zusätzlich verschärft, da von der Bundesagentur für Arbeit inzwischen komplexe Maßnahmepakete nach § 46 SGB III vergeben werden, die weit mehr als reine Vermittlungsaufträge (§ 37 SGB III a.F.) beinhalten. So werden neben dem Vermittlungsauftrag zum Beispiel auch die Feststellung, Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen ausgeschrieben¹⁰. Im Gegensatz zur Bundesregierung¹¹ sieht der Deutsche Verein darin nicht in erster Linie die Chance für die Dienste, sich ein weit größeres Geschäftsfeld zu erschließen, als dies bei den reinen Vermittlungsleistungen nach § 37 SGB III a.F. der Fall war. Aus seiner Sicht besteht vielmehr die Gefahr, dass damit auch begleitende Hilfen ausgeschrieben werden, die in das Aufgabenfeld der Integrationsämter nach § 102 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, Abs. 3 SGB IX fallen und damit nicht dem Vergaberecht unterliegen (§§ 111, 113 SGB IX)¹².

⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation „Gemeinsame Empfehlung nach § 113 Abs. 2 SGB IX zur Inanspruchnahme der Integrationsfachdienste durch die Rehabilitationsträger, zur Zusammenarbeit und zur Finanzierung der Kosten, die dem Integrationsfachdienst bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Rehabilitationsträger entstehen“ (Gemeinsame Empfehlung „Integrationsfachdienste“) vom 25.06.2009, § 1 Abs. 2, S. 3

¹⁰ Antrag der Fraktion der SPD „Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz“, BT-Drucksache 17/4847, S. 2

¹¹ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste, Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 4

¹² Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46

4. Die Bundesregierung hat dafür Sorge zu tragen, dass die Integrationsämter ihrer Strukturverantwortung – wie in der Gemeinsamen Empfehlung nach § 113 Abs. 2 SGB IX vereinbart – nachkommen können und die in § 101 SGB IX vorgeschriebene enge Zusammenarbeit von Integrationsämtern und der Bundesagentur für Arbeit nicht durch wettbewerbliche Vergabeverfahren für Maßnahmen nach § 46 SGB III gefährdet wird.

5. Im Rahmen der geplanten Evaluation¹³ zu den Ausschreibungen von Leistungen zur beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen nach § 46 SGB III sollte mit geprüft werden, inwieweit die Maßnahmepakete nach § 46 SGB III auch begleitende Hilfen und Rehabilitationsleistungen enthalten.

Dienstleistungen im sozialrechtlichen Dreieckverhältnis

In ihrer Unterrichtung „zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste“¹⁴ führt die Bundesregierung erneut aus, dass Vereinbarungen mit Leistungserbringern im Rahmen sog. sozialrechtlicher Dreiecksverhältnisse (z.B. nach §§ 77 und 78b SGB VIII oder nach § 75 SGB XII) nicht dem Vergaberecht unterfallen¹⁵: „Es handelt sich bei diesen Vereinbarungen nicht um öffentliche Aufträge im Sinne des Vergaberechts, da grundsätzlich jeder Leistungserbringer, der die spezifischen Voraussetzungen erfüllt, Anspruch auf Abschluss der entsprechenden Vereinbarung hat und damit keine Auswahl am Markt erfolgt. Dem Leistungsberechtigten steht im Rahmen der auf diese Weise zugelassenen Leistungserbringer die Möglichkeit offen, den Leistungserbringer – seinem Wunsch- und Wahlrecht entsprechend, sofern ein solches bei der jeweiligen Sozialleistung besteht – auszuwählen. Mit ihm schließt der Leistungsberechtigte den Vertrag.“ Der Deutsche Verein teilt diese Rechtsauffassung. Er bedauert es jedoch, dass die Bundesregierung bislang seiner Empfehlung¹⁶ nicht nachgekommen ist und eine entsprechende rechtliche Klarstellung, beispielsweise in der Gesetzesbegründung zu § 99 Abs. 1 GWB, vorgenommen hat. Nach wie vor bestehen unter den Mitgliedern des Deutschen Vereins erhebliche Rechtsunsicherheiten über Fragen der

SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste, Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 4

¹³ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste, Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 5

¹⁴ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Anwendung des Vergaberechts nach § 46 SGB III und hier insbesondere zur Zukunft der Integrationsfachdienste, Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 1

¹⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Vergaberecht für Kommunen in der Jugend- und Sozialhilfe“, BT-Drucksache 16/5347, S. 1-2

¹⁶ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 18. Juni 2008 (DV 19/08), S. 6

Anwendbarkeit von Vergaberecht im Rahmen der sozialen Leistungserbringung.

6. *Die Bundesregierung sollte durch eine entsprechende Rechtsänderung klarstellen, dass im sozialrechtlichen Dreieckverhältnis zu erbringende Dienstleistungen vom Anwendungsbereich des Vierten Teils des GWB ausgenommen sind.*

Präqualifikationsverfahren

Als zusätzliche Alternative zur öffentlichen Ausschreibung wird von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Einführung eines sog. Präqualifizierungsverfahrens vorgeschlagen¹⁷. Die Durchführung eines vorgeschalteten Zulassungsverfahrens zur Zertifizierung der Träger wird vom Deutschen Verein begrüßt¹⁸. Auch nach seiner Einschätzung würde die Einführung der Präqualifizierung den Aufwand für die Eignungsprüfung sowohl für Bieter als auch für öffentliche Auftraggeber wesentlich verringern¹⁹ und somit zur Entbürokratisierung des Vergaberechts beitragen. In der Bauindustrie wird das System bereits auf Bundesebene genutzt²⁰. Ein solches Verfahren sollte daher branchenübergreifend eingeführt werden. Die Kosten für die Präqualifizierungsverfahren dürfen nicht zur eigenen Verfahrenszugangshürde werden. Zu hohe Kosten würden finanzschwache Anbieter, unabhängig von ihrer fachlichen Qualifikation, von der Bewerbung abhalten und könnten so Trägerpluralität und damit eine Offenheit für fachlich geeignete und innovative Leistungskonzepte verhindern.

7. *Der Bund sollte seine Kompetenzen nach § 127 Nr. 6 GWB nutzen, um ein entsprechendes Präqualifizierungsverfahren auch für Vergaben im sozialen Bereich zu definieren und geeignete Institutionen mit der Durchführung beauftragen.*

Erleichterungen nach dem europäischen Recht

In seiner „Entschließung zur Eröffnung der Möglichkeit, Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen freihändig zu vergeben“²¹ trägt der Bundesrat vor, dass das Vergaberecht unter Beachtung des EU-Rechts grundsätzlich die Möglichkeit der freihändigen Vergabe zulasse und spricht sich dafür

aus, begründete Ausnahmeregelungen für den sozialen Bereich beizubehalten. Der Deutsche Verein teilt diese Position. Auch nach seiner Auffassung²² sollten bestehende Verfahrenserleichterungen²³ nach dem europäischen Recht für soziale Dienste fortbestehen, sofern die Rechtsschutzmöglichkeit unterlegener Bieter nicht unverhältnismäßig eingeschränkt ist. Die Differenzierung nach verschiedenen Arten von Dienstleistungen trägt den Besonderheiten der sozialen Dienste und der Sozialwirtschaft Rechnung. Insofern unterstützt auch der Deutsche Verein die Einschätzung des Europäischen Parlaments (EP), „dass für sozialwirtschaftliche Unternehmen die Wettbewerbsvorschriften nicht in gleicher Weise angewandt werden sollten wie für andere Unternehmen und dass sie einen sicheren Rechtsrahmen benötigen, der auf der Anerkennung ihrer besonderen Werte basiert“²⁴. Bewährte Modelle zur Organisation der sozialen Dienste, die in den derzeitigen EU-Vergaberichtlinien nicht vorgesehen sind, sollten in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten fortgeführt werden können, soweit sie die europäischen Anforderungen an Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung erfüllen. In Deutschland gilt dies insbesondere für die Leistungserbringung im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses. Aber auch für den Bereich der Integrationsfachdienste sind Erleichterungen gegenüber dem europäischen Vergaberecht erforderlich. Ihre schnittstellen- und leistungsträgerübergreifenden Dienstleistungen beruhen primär auf dem Zusammenwirken von Integrationsämtern mit der Bundesagentur für Arbeit. Um diese Komplexleistungen sicherstellen zu können, müssten die öffentlichen Auftraggeber eine gemeinsame öffentliche Ausschreibung durchführen, um tatsächlich Synergieeffekte nutzen zu können. Eine „Auftraggeber-Gemeinschaft“ gibt es aber nicht im Vergaberecht. In diesen Fällen ist die öffentliche Ausschreibung nicht geeignet²⁵.

8. *Die Bundesregierung sollte ihre Befugnis nach dem europäischen Recht nutzen und die in Deutschland bestehenden Verfahrenserleichterungen für soziale Dienste im Vergaberecht beibehalten.*

¹⁷ Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, "Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste ermöglichen", BT-Drucksache 17/5205, S. 4

¹⁸ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 18. Juni 2008 (DV 19/08), S. 9-10

¹⁹ BMVBS, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Gutachten zur Evaluation der Vergabeverfahren nach der VOB/A, September 2007, S. 85

²⁰ So sind die Vergabestellen des Bundeshochbaus durch den Erlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ab dem 1. Oktober 2008 verpflichtet, bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen nur noch solche Unternehmen zu berücksichtigen, die in der Liste des Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V. geführt werden (B 15-01082-102/11)

²¹ Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Möglichkeit, Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen freihändig zu vergeben, BR-Drucksache 145/11, S. 2

²² Stellungnahme des Deutschen Vereins zum „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens“, KOM(2011) 15/4 vom 27. Januar 2011 (DV 15/11), S. 2

²³ Nach Art. 22 Richtlinie 2004/18/EG (RL) werden öffentliche Dienstleistungsaufträge, die überwiegend dem Gesundheits- oder Sozialwesen zuzuordnen sind und deren Auftragsvolumen über 193.000 € liegt, nach privilegierenden Verfahrensregeln der Art. 23 und 35 Absatz 4 RL vergeben.

²⁴ Entschließung des EP vom 19.2.2009 zu der Sozialwirtschaft, P6_TA(2009)0062, Nr. 3 und 4; Mitteilung der Kommission: Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2006) 177 endg. vom 26.4.2006, Kap. 1.1; Mitteilung der Kommission Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss der Sozialdienstleistungen, KOM(2007) 275 endg. vom 20.11.2007, Kap. 2.3

²⁵ DV 15/11 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens“, KOM(2011) 15/4 vom 27. Januar 2011, S. 5

Wahl der Vergabeart

Darüber hinaus wäre eine größere Flexibilität bei der vergaberechtlichen Verfahrenshierarchie wünschenswert. Die EU-Vergaberichtlinien stellen das offene Verfahren und das nichtoffene Verfahren gleichberechtigt nebeneinander (Art. 28 Satz 2 der Richtlinie 2004/18/EG). Diese Gleichbehandlung ist sowohl bei der Umsetzung des EU-Vergaberechts in das nationale Vergaberecht als auch bei den Vergaberegulungen unterhalb der EU-Schwellenwerte nachzuvollziehen. In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts²⁶ hat der Deutsche Verein ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Lockerung der bisherigen faktischen „Kontaktsperre“ zwischen Auftraggeber und Bieter durch eine freiere Wahl der Vergabeart mehr Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Auftraggebern und Bietern ermöglichen würde und im Einzelfall zu einer wirtschaftlicheren Vergabe beitragen kann. Gerade bei personengebundenen Dienstleistungen spielt der Maßstab der Qualität der zu erbringenden Leistungen eine besondere Rolle. Insbesondere bei Arbeitsmarkt- und Bildungsdienstleistungen gilt es, die konkreten Bedingungen und Bedarfe der Zielgruppen im Vorfeld genau zu klären. Eine einseitige Leistungsbeschreibung durch den Auftraggeber kann diesen Prozess erschweren und u.U. nachhaltige Erfolge bei der Erbringung solcher Dienstleistungen gefährden.

9. *Über das EU-Recht hinausgehende strengere Verpflichtungen der Auftraggeber sollte es insbesondere bei der Wahl der Vergabeart nicht mehr geben.*

²⁶ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 18. Juni 2008 (DV 19/08), S. 2

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)564

22. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Johannes Magin, Regensburg

In den Anträgen „Ausschreibungspflicht für Leistungen und Integrationsfachdienste stoppen- Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz“ und „Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste ermöglichen“ fordern die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN den Gesetzgeber auf, die Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste Vermittlungen und Begleitende Hilfen wieder abzuschaffen. Der Deutsche Caritasverband unterstützt diese Vorschläge uneingeschränkt.

Problem:

Schwerbehinderte Menschen, insbesondere Menschen mit einer geistigen oder seelischen Behinderung, sind unabhängig von ihrer Qualifizierung deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Menschen ohne Behinderung. Im Jahr 2000 wurden daher Integrationsfachdienste gegründet, um Menschen mit Behinderung im Bereich der Vermittlung und Begleitung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu beraten und unterstützen und daher die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Seit April 2010 ist eine freihändige Vergabe der Leistungen von Integrationsfachdiensten durch die in Kraft getretene Novellierung der VOL/ A nicht mehr möglich. Maßnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung seitens der Arbeitsverwaltung dürfen nach § 46 Abs. 4 SGB III nur noch durch öffentliche Ausschreibung vergeben werden. Für einen Ausnahmetatbestand,

der die Freihandvergabe an Integrationsfachdienste ermöglicht, fehlt die rechtliche Grundlage.

Nach § 110 SGB IX kommt den Integrationsfachdiensten eine umfassende Leistungsträger übergreifende Scharnierfunktion zu: Sie unterstützen die Bundesagentur für Arbeit bei der Berufsorientierung und Berufsberatung in den Schulen. Sie nehmen mit potenziellen Arbeitgebern schwerbehinderter Menschen Kontakt auf, beraten und begleiten den schwerbehinderten Menschen sowie seinen Arbeitgeber kontinuierlich während des Ausbildungs- und Arbeitsprozess sowie unterstützen in Krisensituationen. Darüber arbeiten Integrationsfachdienste eng mit den übrigen Rehabilitationsträgern sowie den Integrationsämtern zusammen, um die Leistungen für den schwerbehinderten Menschen zu klären und ihn bei der Beantragung der Leistungen zu unterstützen. Dieses breite Aufgabenspektrum zeigt, dass die Integrationsfachdienste Schnittstellen zu vielen Leistungssystemen aufweisen, die miteinander vernetzt werden müssen. Integrationsfachdiensten kommt somit ein wesentlicher Stellenwert in der Koordinierungs- und Vernetzungsarbeit zu, für die personelle Kontinuität eine wesentliche Erfolgs Voraussetzung darstellt.

Die Ausschreibungspflicht für Leistungen von Integrationsfachdiensten zieht es zudem nach sich, dass auch andere Leistungsträger überlegen, ob die Ausschreibungspflicht von Leistungen der Integrationsfachdienste dann nicht auch für ihren Bereich Gel-

tung entfaltet. So schreiben z.B. die Integrationsämter in Sachsen bereits Leistungen der Integrationsfachdienste im Bereich der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben aus.

Bewertung:

Die öffentliche Ausschreibung ist ein Teil des Vergabeverfahrens von Aufträgen im Wettbewerb. Ziel des Vergabeverfahrens ist die sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sowie die Qualitätssicherung. Die öffentliche Ausschreibung ist daher ohne Zweifel ein geeignetes Instrument für die Beschaffung von vergleichbaren Waren, Gütern und Dienstleistungen. Nicht Ziel führend hingegen ist die Anwendung des Vergaberechts bei sozialen Dienstleistungen, bei denen es auf die Kontinuität in der Beratung, Unterstützung und Begleitung ankommt, wie bei der Arbeit der Integrationsfachdienste mit schwerbehinderten Menschen. Eine erfolgreiche Vermittlung und Platzierung auf dem Arbeitsmarkt erfordert eine kontinuierliche Begleitung und Unterstützung. Die Anwendung des Vergaberechts kann hingegen zu häufigem Trägerwechsel und damit für den betroffenen, auf Unterstützung angewiesenen Menschen zu Brüchen in den begleitenden Hilfen führen. Zudem mindern ständige Trägerwechsel den Vermittlungserfolg von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt, weil aufgebaute vertrauensvolle Kontakte zu Unternehmen durch den Wechsel verlorengehen gehen. Des Weiteren ist zu befürchten, dass sich die Leistungen bei Ausschreibung eher an einem Wettbewerb um den besten Preis denn um die beste Qualität orientieren werden. Im Bereich der Leistungen von Integrationsfachdiensten ist es daher zweifelhaft, ob die öffentliche Ausschreibung ein geeignetes Instrument zur Sicherung des Leistungsangebots darstellt. Die Bundesregierung hat sich im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zum Ziel gesetzt, alle Gesetzgebungsvorhaben auf Konformität im Sinne des „disability mainstreaming“ zu untersuchen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbands und seines Fachverbands CBP ist die Anwendung des Vergaberechts bei Leistungen von Integrationsfachdiensten keine geeignete rechtliche Rahmenbedingung.

Für Integrationsfachdienste besteht durch die öffentliche Ausschreibung die Gefahr, dass Integrationsfachdienste weniger Aufträge bekommen und dadurch eine geringere Anzahl von Menschen mit Behinderung die Chance auf eine Teilhabe am Arbeitsmarkt haben. So prognostiziert die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) in ihrem Jahresbericht 2009/2010, dass es durch die Änderung des Vergaberechts zu erheblichen Rückgängen in der Beauftragung der Träger der Arbeitsvermittlung kommen

wird, weil sich viele Integrationsfachdienste auf die Ausschreibung der neuen Arbeitsmarktdienstleistungen durch die BA nicht mehr bewerben können (Jahresbericht BIH, S. 28f.). Dies konterkariert die positiven Entwicklungstendenzen, die in Bezug auf die Vermittlung von schwerbehinderten Menschen in den Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zu verzeichnen waren. Der Jahresbericht der BIH weist aus, dass die Zahl der unterstützten Menschen mit Behinderung zwischen 2005 und 2009 um 29% gestiegen ist. So konnten 2009 7324 schwerbehinderte Menschen, davon 450 Abgänger von sonderpädagogischen Schulen oder Beschäftigte in einer Werkstatt für behinderte Menschen vermittelt werden. Auch die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze ist 2009 gegenüber dem Vorjahr um 26% angestiegen (vgl. Jahresbericht BIH, S. 26f.).

Der Deutsche Caritasverband und sein Fachverband CBP fordern daher, im Bereich der Leistungen von Integrationsfachdiensten von Ausschreibungen abzusehen. Eine Ausnahme für die Vergabe von Leistungen von Integrationsfachdiensten ist unter Beachtung der europäischen Vorgaben möglich. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, über Ausnahmeregelungen eine Steuerung vorzunehmen. Der Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit beispielsweise in § 3 Abs. 5 k VOL/A für Aufträge, die ausschließlich an Justizvollzugsdienste vergeben werden sollen, Gebrauch gemacht. Auch die 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat am 24./25. November 2010 in einem einstimmig angenommenen Antrag „Keine Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste“ die Auffassung vertreten, dass durch die Ausschreibung verlässliche Strukturen weder aufgebaut noch erhalten werden können und die Bundesregierung daher aufgefordert, durch entsprechende Rechtsänderungen dafür Sorge zu tragen, dass die BA künftig wieder Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen an Integrationsfachdienste freihändig vergeben kann.

Wir fordern den Gesetzgeber daher auf, die Ausnahmeregelung in § 3 Abs. 5 VOL/A auf die Integrationsfachdienste zu erweitern und unterstützen somit uneingeschränkt die diesbezüglichen Anträge der SPD-Bundestagsfraktion (Drs. 17/4847) und der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (Drs.17/5205).

Lösungsvorschlag:

In § 3 Abs. 5 VOL/ A soll eine Ausnahmeregelung für Integrationsfachdienste aufgenommen werden. § 3 Abs. 5 m VOL/ A soll lauten:

„m) für Leistungen von Integrationsfachdiensten nach § 109 SGB IX“

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)567(neu)

27. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Dr. Richard Auernheimer, Badenheim

Die Befürchtungen haben sich bestätigt.

Die Änderung der VOL/A und eine darauf Bezug nehmende Anwendung der Ausschreibungspflicht auf die Integrationsfachdienste stellt für diese und ihre Zielgruppe ein großes Problem dar. Die Ausschreibung führt zu einer neuen und dann doch wieder alten Struktur von Anbietern, die wirtschaftlich in der Lage sind, überall in der Bundesrepublik anzubieten und aufzutreten. Das Sozialraum-Prinzip wird damit erschwert. Was vermieden werden sollte, entsteht neu. Nämlich eine von den Anbietern und deren wirtschaftlichen Ressourcen vorbestimmte Trägerlandschaft.

Die Gestaltungsaufgabe der IFD geht unter.

In keinem anderen Sozialbereich wird die Professionalisierung, wenn an der Ausschreibungspflicht festgehalten wird, so gering bewertet wie in diesem Bereich der Behindertenhilfe. Die Ausschreibung der IFD-Leistungen ist eine Absage an die Fachlichkeit, ist die unbegründete Übertragung von in der Reform der Arbeitsverwaltung sonst notwendigen Korrekturen auf andere Bereiche. Dort ging es um Angebote der Weiterbildung für eine große Zahl von Menschen, die aber keine Einzelfallorientierung brauchten, hier um 90.000 Menschen mit Beeinträchtigungen. Es geht um den Anspruch auf Teilhabe, Gleichstellung und Selbstbestimmung. Mit Billiganbietern lässt sich dieses Ziel nicht erreichen.

Problembeschreibung aus der Sicht von IFD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern:

Die Zuweisungszahlen zu den Integrationsfachdiensten haben sich seit der Neuregelung zum Vergaberecht spürbar verringert, so wurde mir berichtet, wobei sich der Bedarf an fachkundiger und personenorientierter Beratung und Betreuung nicht vermindert hat. Im Gegenteil, der Bedarf hat sich erhöht. Die sinkenden Arbeitslosenzahlen sind nicht gleich bedeutend mit einer höheren Einstellungsquote von Menschen mit Behinderung. Nach Angaben von Integrationsfachdiensten gibt es aber dennoch einen Rückgang der Nachfrage nach Leistungen auf fast die Hälfte bis bisherigen Auftragsvolumens.

Negativ verändert hat sich auch der niedrigschwellige Zugang zu den Integrationsfachdiensten. Zuweisungen durch die Arbeitsagenturen erfolgen überwiegend über Vermittlungsgutscheine. Die Klienten der IFD sind durch lange Arbeitslosigkeit und die daraus entstandenen psychosozialen Probleme besonders auf intensive und fachkundige Beratung und Begleitung angewiesen. Der Vermittlung müssten zum Teil längere Stabilisierungsphasen vorausgehen. Diese Entwicklung wird auch von Arbeitsagenturen, den ARGEN und Jobcentern als negativ beschrieben. Sie sehen einen Zusammenhang mit dem Wegfall der freien Vergabe.

Nach Berichten aus Integrationsfachdiensten wird weiter beklagt, dass Menschen mit Behinderungen

jetzt in Maßnahmen wieder vermittelt werden, die weder von der fachlichen noch von der personellen Ausstattung her ausreichend die notwendigen Komplexleistungen und Unterstützungsangebote berücksichtigen oder leisten können. „So finden sich Hilfesuchende in Maßnahmen mit festgelegten Präsenzzeiten und Teilnehmerzahlen bis zu 18 Personen wieder. In solchen Maßnahmen sind Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen ohne Schulbildung bis zum Analphabetismus, Menschen mit Schwerbehinderung, psychisch Kranke, Ungelernte, Facharbeiter oder dann auch Akademiker zusammengefasst.“ Eine umfangreiche, individuelle und längerfristige Begleitung, wie sie die Integrationsfachdienste 2007 in fast 59.000 Fällen mit Erfolg durchführen konnten, ist in solchen Maßnahmen nicht mehr möglich. Allgemeine Maßnahmen sind auf die Situation der Arbeit suchenden Menschen mit Beeinträchtigung nicht vorbereitet, sie sind anders strukturiert und können die individuelle Begleitung nicht verwirklichen.

Ein weiteres Problem ist die die aus diesen Veränderungen resultierende Finanzierungslücke der Integrationsfachdienste. Durch die fehlenden Zuweisungen schrumpft die Personalbesetzung vieler Integrationsfachdienste. Die Chancen der Menschen mit Teilhabeanspruch sinken erheblich. Fehlende Leistungen müssen im Gesamtsystem an anderer Stelle ausgeglichen werden. Einspareffekte werden nur einseitig wahrgenommen.

Schlussfolgerungen:

Alternativlos ist nicht die Ausschreibung, sondern die Umkehr zur früheren Praxis.

Die Ausschreibungspflicht verändert die Strukturen des Hilfeangebots. Die Träger der Integrationsfachdienste waren in der Folge des SGB IX Teil einer neuen Trägerszene. Kleinere Träger fanden hier einen Platz. Diese Struktur wurde in den Ländern bewusst angeregt. Ausschreibungsverfahren bevorzugen größere Träger. Wer bundesweit auftreten kann, ist hier im Vorteil. Der kleine Träger schafft es schon kaum ins Verfahren; er wird aber vor allem unter den Bedingungen des Wettbewerbsdrucks und den Schwierigkeiten der Refinanzierung aufgeben.

Was ist die zu erwartende Folge in diesem Markt? Arbeitsverträge der modernen Art und prekäre Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Was in der Weiterbildung eingetreten ist, wird auch hier eintreten. Die zukünftigen Beschäftigten der Integrationsfachdienste erhalten wegen der befristeten Vergabe von Aufgaben vor allem befristete Arbeitsverträge. Es entsteht eine Anbieterstruktur, in der nur noch Fachkräfte mit befristeten Arbeitsverträgen arbeiten können. Mit Nettolöhnen um die 1200 bis 1500 €.

Das System bestätigt sich auf eine paradoxe Weise, indem es die eigenen Fallzahlen erhöht. Menschen

mit befristeten Arbeitsverträgen und mit der Aussicht auf vorübergehende Arbeitslosigkeit begleiten die Arbeit suchenden Betroffenen. Diese Art von „Solidarität“ ist nicht Ziel führend. Fachlicher Ehrgeiz geht verloren und die Qualität des Angebots leidet darunter.

Eine paradoxe Bedingung muss hier ausdrücklich erwähnt werden. Die Herstellung des prekären Zustands wird von Behörden eingeleitet, die ihrerseits eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzsicherheit genießen.

Wem nützt diese Entwicklung?

Die vorgenommene Erweiterung der Ausschreibungspflicht in die Aufgaben des Sozialgesetzbuchs nützt weder der Wirtschaft noch dem Mittelstand, der Behindertenhilfe schon gar nicht. Die Einspareffekte sind insgesamt nicht so hoch, dass sie die beschriebenen Verluste an Qualität rechtfertigen könnten.

Eine weitere Gefahr kommt dazu. Die Einführung der Ausschreibung öffnet die Türen zu einer europaweiten Anwendung. Bei einer flächendeckend eingeführten Ausschreibungspflicht wird irgendwann die Begründung wegfallen, europaweit auftretende Anbieter von diesen Verfahren auszuschließen.

Die Ausschreibungspflicht wirkt ansteckend. Sie bleibt nicht auf die Anwendung in diesem kleinen Gebiet beschränkt.

Überlegungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe stellen den individuellen Teilnahmeplan und den Sozialraum in den Mittelpunkt der Überlegungen. Der Sozialraumbezug ist notwendiger Bestandteil der großen Verantwortung für Inklusion. Dazu wird professionelle Kompetenz gebraucht, das die sozialräumlichen Bedingungen erkennen und anwenden kann.

Die eingangs beschriebenen Entwicklungen stehen dazu im Widerspruch. Wer von außen in einen solchen Sozialraum erfolgreich einwirken will, braucht das örtliche Netzwerk und die Nachbarschaft. Der überregionale Anbieter hat ein hohe Chance, die Ausschreibung zu gewinnen, aber ein geringe Chance, seinen Auftrag erfolgreich zu gestalten. Opfer sind die Menschen, die in diesem Wettbewerb eine geminderte Leistung erhalten.

Die Ausschreibungspflicht ist im Bereich der Leistungen der Integrationsfachdienste unangebracht. Sie führt weg von der Qualifizierung dieser Arbeit, weg von der Leistungssicherheit für Betroffene und weg von der bisher erreichten Qualitätssicherung. Man sollte möglichst rasch die Konsequenzen ziehen und zur freihändigen Vergabe zurückkehren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)568

27. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Manina Sobe, Regensburg

Den Wert einer Gesellschaft erkennt man bekanntlich daran, wie sie mit den Schwachen umgeht. Seit mehr als zehn Jahren leite ich einen Integrationsfachdienst in Bayern, der sich der Unterstützung dieser Zielgruppe verschrieben hat. Als Diplom-Kauffrau richtet sich mein Blick auf eine realistische Kalkulation unter dem Gesichtspunkt Kosten und Nutzen. Ich war aber auch immer in der Fallarbeit aktiv, um die physischen und psychischen Voraussetzungen (schwer-) behinderter Menschen zu kennen. Darüber hinaus bin ich bundesweit über Entwicklungen an den IFD-Standorten informiert, so dass ich Ihnen aus der Praxis von den Konsequenzen berichten kann, die die Ausschreibungen mit sich gebracht haben.

Qualitativ hochwertige und leistungsfähige Struktur

Mit der Einrichtung von Integrationsfachdiensten wurde eine qualitativ hochwertige und leistungsfähige Struktur geschaffen, was auch von den Befürwortern der Ausschreibungen nicht bestritten wird. Integrationsberater verfügen über sozialrechtliche und behinderungsspezifische Kenntnisse sowie das Wissen rund um die Schaffung neuer Arbeitsplätze für (schwer-) behinderte Menschen, was regelmäßig durch Fortbildungen auf den aktuellen Stand gehalten wird. Hervorzuheben ist die Vielzahl an verschiedenen körperlichen, psychischen und geistigen Behinderungen. Durch die Vermittlung und Begleitung von (schwer-) behinderten Menschen entstand

ein System, das auf Stabilität und Verlässlichkeit beruht.

Ungleiche Konkurrenten

Die Ausschreibungen führen dazu, dass Integrationsfachdienste bundesweit Stellen abbauen müssen. Expertenwissen in gebündelter Form durch langjährige Erfahrungen mit den verschiedenen Ausprägungen von Behinderungen geht verloren. Die Integrationsfachdienste wurden in Konkurrenz gestellt zu Trägern, die nicht gleiche fachliche Voraussetzungen haben, um besonders schwer betroffene behinderte Menschen langfristig auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren. Ihnen fehlt wichtiges Detailwissen, da sich ihr Hauptgeschäft in der Regel auf die Vermittlung gesunder Menschen konzentriert.

Das billigste Angebot erhält den Zuschlag

Die Befürworter von Ausschreibungen behaupten beständig, dass die Qualität des Dienstleistungsangebots sicher gestellt ist. Qualität bedeutet, dass die Kunden auf einen Ansprechpartner treffen, der ihre Behinderung kennt, Hilfestellungen und Wege aufzeigt, bestehende Vermittlungshemmnisse zu minimieren (auszuräumen) und gleichzeitig über die Qualifikation verfügt, Integrationen von (schwer-) behinderten Menschen zu erzielen. Nicht vergessen werden sollte, dass sie auf einen Ansprechpartner treffen, der auch langfristig zur Verfügung steht, da

in den meisten Fällen die (Schwer-) Behinderung dauerhaft ist und Probleme im beruflichen Verlauf auftreten können. Die Erfahrung der vergangenen Monate zeigt jedoch: Nicht das beste Angebot erhält den Zuschlag, sondern das billigste Angebot. Verlässliche Strukturen können so nicht geschaffen werden, da in der Praxis ein beständiger Trägerwechsel in der Beauftragung stattfindet.

„Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen“

Im Rahmen der §46 SGB III – Ausschreibungen sticht ins Auge, dass der Wettbewerb zu Lasten von (schwer-) behinderten Menschen geht. Die Systematik sieht vor, bei einer kurzen Zuweisungsdauer von vier bis neun Monaten den monatlichen Grundpreis gering zu halten. Eine Rentabilität ergibt sich nur durch die Vermittlungsprämie. Dies führt dazu, dass die Anbieter sich auf die „Besseren“ gemäß dem Motto: „Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen“ konzentrieren müssen, was aus meiner Sicht moralisch verwerflich ist. Besonders betroffene (schwer-) behinderte Arbeitssuchende, für die ein Arbeitsplatz geschaffen werden muss im Zusammenspiel verschiedener Kostenträger, kann in dieser Struktur nicht geholfen werden. Ich gebe den Befürwortern der Ausschreibung Recht, dass es für gering betroffene behinderte Menschen keinen Fachdienst braucht. Widersprechen möchte ich, wenn es um die Eingliederung von besonders betroffenen Menschen geht wie zum Beispiel sehbehinderten Menschen, spastisch gelähmten Betroffenen oder Betroffene einer Boderline-Persönlichkeitsstörung. Dieses personelle Fachwissen dauerhaft anzubieten, ist ohne verlässliche Beauftragung nicht möglich.

Qualitätsmerkmale der Integrationsarbeit

Die Qualität der Integrationsarbeit wird von den Befürwortern der Ausschreibung falsch eingeordnet. Ich zitiere aus dem Plenarprotokoll 17/93 hinsichtlich einer Einschätzung, was bei der Vermittlung von (schwer-) behinderten Menschen nötig ist: „Dazu gehört es, erstens eine Analyse und Aufarbeitung der Bewerberprofile durchzuführen, zweitens ein Bewerbercoaching-Konzept und Strategien zur Aktivierung von Eigenbemühungen darzulegen, drittens Methoden aufzuzeigen, wie Teilnehmern ermöglicht werden kann, Teile der Maßnahme bei einem Arbeitgeber zu absolvieren, und viertens ein Konzept zur Nachbetreuung vorzulegen.“ Diese Aufgabenbeschreibung spiegelt nicht die Arbeit wieder, die geleistet werden muss, um einen (schwer-) behinderten Menschen dauerhaft und passgenau im Berufsleben zu integrieren. Diese Aufgabenbeschreibung trifft auf einen gesunden Arbeitssuchenden zu. Es wird lediglich ein Bruchteil der tatsächlich nötigen Integrationsarbeit beschrieben. Außer Acht gelassen wird, dass nahezu jeder (schwer-)behinderte Arbeitssuchende darauf angewiesen ist, dass sein Arbeitsplatz hinsichtlich seines Leidens ausgestattet bzw. angepasst ist und sehr oft spezielle Herausforderungen und Mühen an einen Arbeitgeber herangetragen werden müssen.

Flexible Hilfen eines Mittlers nötig

Im Falle von körperlich behinderten Menschen kann das die Umgestaltung des Arbeitsplatzes bedeuten. Hier sind häufig Kenntnisse über zusätzliche technische und finanzielle Hilfen des Integrationsamtes gefragt. Im Falle von psychisch behinderten Menschen kann es nötig sein, eine dauerhafte Arbeitsfähigkeit überhaupt erst herzustellen. Im Anschluss können Arbeitsstrukturen geschaffen werden, die die Arbeitsfähigkeit des Betroffenen erhält. Oft ist es nötig, Arbeitsplätze neu zu schaffen, bei denen Leistungsmängel eines (schwer-) behinderter Menschen ausgeklammert werden zugunsten seiner Stärken, damit ein Arbeitgeber von der Beschäftigung profitiert. Voraussetzung ist oft eine langjährige vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Unternehmen. Der Integrationsberater tritt als Mittler zwischen den Akteuren auf. Hier sind Erfahrungswerte nötig, die von Testverfahren hinsichtlich intellektueller oder körperlicher Fähigkeiten reichen über Möglichkeiten vor Ort, Leiden zu minimieren bis hin zu Wissen über technische Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz auszustatten. Mit der Analyse und Aufbereitung eines Bewerberprofils hat dies nichts zu tun. Dies ist die Herangehensweise bei einem gesunden Arbeitssuchenden und kann von jedem Träger ausgeführt werden. Hier sind keine behinderungsspezifischen Fachkenntnisse nötig, die durch Erfahrung sowie Fort- und Weiterbildung beständig aktualisiert werden müssen.

„Und welche Behinderung hast Du?“

Im Rahmen der §46 SGB III – Ausschreibungen wurden zudem 15 Stunden Präsenzzeit, neu in den Vermittlungsbereich (schwer-) behinderter Arbeitssuchender eingeführt, was analog zu Maßnahmen für gesunde Menschen gehandhabt werden soll. Die tatsächlichen behinderungsspezifischen Probleme gehören aber nicht in eine Gruppendiskussionsrunde, sondern gebühren Respekt, Recht auf Intimsphäre und Datenschutz in Vier-Augen-Gesprächen. Die Präsenzzeit ist daher nur ein kostenintensives Beiwerk, bei dem nun (schwer-) behinderte Menschen im Alter von ca. 18 bis 60 Jahren, vom Förderschüler bis hin zum Hochschulabsolventen mit unterschiedlicher körperlicher, psychischer oder geistiger Behinderung beschult werden.

Vermittlungshemmnis: Der Konkurrent ist gesund.

Berufliche Integration bedeutet nicht, einem kleinkindlichen Menschen eine Leiter in die Hand zu geben. Meiner Erfahrung nach mangelt es den meisten (schwer-) behinderten Menschen nicht an Motivation zur Arbeit. Meist wissen sie auch, wie man eine Bewerbung schreibt. Ihr einendes Problem besteht darin, dass sie mit gesunden Bewerbern auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren. Nötig ist daher in Einzelfallarbeit Leistungseinschränkungen zu minimieren, Arbeitsplätze so zu gestalten, dass Leistungsstärken zur Geltung kommen und Arbeitgeber individuelle Hilfestellungen erfahren. Dies stellt qualitativ hochwertiges Arbeiten dar, was durch die Ausschreibung mit Präsenzzeiten mit einem hohen Gruppenanteil behindert wird.

Umsetzbarkeit

Am Herzen liegt mir in diesem Zusammenhang ein weiterer negativer Effekt, den die Ausschreibung im Rahmen des §46 SGB III mit sich gebracht hat: Hörgeschädigte und sehbehinderte Menschen sind zwar in den Verdingungsunterlagen genannt, in der Realität jedoch von den Maßnahmen ausgeschlossen, da die Kosten für einen Gebärdensprachdolmetscher sowie die Ausstattung eines PCs für blinde Menschen zu hoch wären. Dies beruht auf den Präsenzzeiten. Problematisch ist oft auch die Aufnahme von psychisch behinderten Menschen, die den Anforderungen einer Gruppenmaßnahme nicht gerecht werden können.

Dumping-Preise als Maßstab

Die Befürworter des aktuellen Verfahrens behaupten beständig, dass trotz Ausschreibungsverfahren die Qualität des Angebots einen höheren Stellenwert in der Vergabe einnimmt als der Preis. Dem muss ich aufgrund eigener Erfahrungen und dem Austausch mit anderen IFD-Koordinatoren widersprechen. Nicht das beste Angebot, sondern das billigste Angebot erhält den Zuschlag. Ich habe in den vergangenen Monaten nur Ausschreibungen zu Dumping-Preisen gewonnen, mit denen ich langfristig meinen Dienst in dieser Form nicht erhalten kann. Ich habe

mehrere Ausschreibungen verloren, da meine Angebote zu teuer waren und günstigere Anbieter zum Zuge kamen, deren Hauptgeschäft die Vermittlung von gesunden Arbeitssuchenden ist. Kalkuliert wurde unter Berücksichtigung aller Anforderungen, die die Verdingungsunterlagen stellen hinsichtlich der Qualifikation des eingesetzten Personals, das tariflich entlohnt wird und langfristig zur Verfügung stehen soll.

Papier ist geduldig

Da es laut Verdingungsunterlagen ausreicht, dass die Mitarbeiter Erfahrung in der Vermittlung von (schwer-) behinderten Menschen haben sollen, können hier auch Mitarbeiter benannt werden, die neben vielen anderen Aufgaben auch einmal in einem Projekt mit der Zielgruppe tätig waren. Aus meiner Sicht kann dies nicht qualitativ einem IFD-Mitarbeiter gleich gestellt werden, der über Jahre ausschließlich mit (schwer-) behinderten Menschen arbeitet. In der Praxis führte dies dazu, dass mein Dienst mehrere Anfragen von beauftragten Bildungsträgern bekam, ob dort Schulungen zum Schwerbehindertenrecht durchgeführt werden können. Für mich zeigt das nur: Papier ist geduldig.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)570

27. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Wolfgang G. Grasnick, Berlin

Entwicklung des Integrationsfachdienstes Mitte

Am 01.05.1987 startete der Psychosozialer Dienst (PSD) beim Vorläuferträger der heutigen USE gGmbH, dem Theta Wedding e. V. für die damaligen Berliner Bezirke Wedding und Tiergarten.

Dieser Vorläufer des heutigen Integrationsfachdienstes wurde als Instrument der begleitenden Hilfe im Schwerbehindertenrecht ausschließlich für Menschen mit seelischer Behinderung geschaffen.

Aus diesem PSD entwickelte sich dann später der Berufsbegleitende Dienst (BbD) im Jahre 1997.

Auf der Grundlage des Inkrafttretens des SGB IX im Jahr 2000, entstanden dann die heute existenten Integrationsfachdienste. Diese Integrationsfachdienste sind bekanntlich eingeführt worden, weil schwerbehinderte Menschen, die wegen der Art ihrer schweren Behinderung besonders betroffen sind, von den eigentlich gesetzlichen Leistungsträgern oftmals nicht in der erforderlichen Weise intensiv genug unterstützt werden können bei ihren Bemühungen, am Arbeitsleben in der Gesellschaft teilzunehmen.

Neben dem schon existenten Beratungs- und Unterstützungsangebot für schwerbehinderte Arbeitnehmer mit psychosozialen Problemen am Arbeitsplatz und deren Arbeitgeber (Zielstellung, den Arbeitsplatz zu erhalten - IFD-Berufsbegleitung), kam dann die neue, erweiterte Aufgabenstellung der Vermitt-

lung von schwerbehinderten Menschen in Arbeit hinzu (IFD-Vermittlung).

Insofern besteht der heutige IFD bei der USE gGmbH aus dem Vorläufer des ehemaligen PSD/BbD, also dem heutigen IFD-B und seit 2001 ist der IFD-Vermittlung hinzu gekommen.

Ebenfalls 2001 erfolgte die Umbenennung des BbD in den IFD-Berufsbegleitung (IFD-B).

Unser heutiger IFD-B beschäftigt sechs qualifizierte Mitarbeiter auf fünf Vollzeitstellen, der heutige IFD-V beschäftigt fünf qualifizierte Mitarbeiter auf vier Vollzeitstellen

Im Jahre 2007 wurde unserem IFD die Aufgabe des bundesweiten BMAS-Projektes „Job4000“ zugeordnet.

Der IFD Mitte der USE gGmbH war im Übrigen einer der ersten IFD, der sowohl den IFD-B wie auch den IFD-V unter einer einheitlichen Leitung und unter einem einheitlichen Dach zusammenführte.

2010 wurde dem IFD Mitte die Aufgabenstellung des neu geschaffenen Dienstes Integrationsfachdienst Übergang-Schule-Allgemeiner Arbeitsmarkt (IFD-ÜSA) zugeordnet. Auch dieser Dienst arbeitet unter der einheitlichen Leitung des IFD Mitte, wie er auch den Räumlichkeiten der Mitarbeiter des IFD Mitte zugeordnet wurde.

Der IFD Berlin Mitte der USE gGmbH ist einer von mittlerweile 6 freien, gemeinnützigen, in Berlin

ansässigen und in erster Linie regional aufgestellten Trägern und ist zuständig für die Berliner Bezirke Mitte (Mitte, Wedding, Tiergarten) und für den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg.

Bei fünf freien Trägern ist entsprechend der Aufgabenstellung der IFD-Berufsbegleitung und Vermittlung zusammengelegt worden, nur zwischen zwei freien Trägern besteht ein Kooperationsvertrag hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen IFD-V und IFD-B.

Bei allen freien Trägern gibt es eine einheitliche Leitung und damit eindeutig definierte Ansprechpartner für die Komplexleistung des IFD (Leistung aus einer Hand)

Die Finanzierung der Berliner Integrationsfachdienste, wie oben beschrieben angesiedelt bei verschiedenen freien Trägern, erfolgt größtenteils über eine Zuwendungsfinanzierung des Integrationsamtes Berlin. Zuwendungsfinanzierung bedeutet, dass bei den freien Trägern ausschließlich eine Finanzierung der realen und abrechenbaren Kosten erfolgt. Nicht verbrauchte Gelder sind an das Integrationsamt wieder zurückzuführen.

Die Arbeit der Berliner Integrationsfachdienste erfolgt qualitätsorientiert und transparent, auf Grund eines bundesweiten Qualitätssicherungssystems „KASSYS“. Die Berliner Integrationsfachdienste verfügen damit über zum Teil jahrzehntelange Erfahrung in der Arbeit derartiger Dienste und sind in ihren zugeordneten Versorgungsregionen eingebunden in formelle und informelle regionale Netzwerke (Sozialraumorientierung), wie zum Beispiel den Psychosozialen Arbeitsgemeinschaften (PSAG).

Die erforderliche Qualitätssicherung und Transparenz erfolgt durch Zielvereinbarungen zwischen den verschiedenen IFD und dem Integrationsamt Berlin. So ist unter anderem eine Vermittlungsrate für den IFD-V von mindestens 30 % vorgeschrieben (der IFD-V der USE gGmbH vermittelt jährlich zwischen 60 und 70 %), wie auch ein Verbleib der vermittelten schwerbehinderten Menschen in Arbeit von mindestens 50 % nach der Probezeit vorgeschrieben ist (die tatsächliche Verbleibrate liegt bei unserem Dienst bei rund 80 % der Arbeitsverhältnisse).

Entstanden in Berlin ist durch die oben genannte Entwicklung, d. h. durch die Zusammenlegung der Aufgaben des ehemaligen BbD und der Vermittlungsleistung, ein leistungsträger- und schnittstellenübergreifender Komplexdienst, in Gestalt eines regional verorteten Ansprechpartners für nahezu alle Fragen der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Schwerbehinderung, mit völlig unterschiedlichen beruflichen und persönlichen Ausgangssituationen. Damit steht ein bei einem freien Träger (nicht bei einer Behörde) angesiedelter, barrierefreier, regionaler Ansprechpartner für schwerbehinderte Arbeitnehmer/-innen, schwerbehinderte Arbeitssuchende, schwerbehinderte Schulabgänger/-innen, für schwerbehinderte Beschäftigte aus Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), für Arbeitgeber, potentielle Arbeitgeber nebst deren Personalverantwortlichen, deren Schwerbehindertenvertretungen wie auch Behörden zur Verfügung.

Was spricht für den Erhalt dieser bestehenden Strukturen?

Bei den oben genannten Mitarbeitern besteht über die spezielle Qualifikation (u. a. Dipl.-Psychologen, Dipl.-Sozialpädagogen mit zum Teil entsprechenden Zusatzqualifikationen) und die z. T. jahrzehntelange berufliche Erfahrung, eine enorme Fachkompetenz, sowohl im Umgang mit den schwerbehinderten Menschen und deren Angehörigen, wie auch gegenüber den Arbeitgebern in der Versorgungsregion.

Durch die z. T. jahrzehntelange Personal Konstanz (stabile Personalstruktur) besteht eine enorme Kontinuität in der Arbeit und damit eine nicht hoch genug zu schätzende Vertrauensbasis zwischen den Arbeitgebern der Region und den Mitarbeitern des Integrationsfachdienstes.

Es existiert ebenfalls eine z. T. jahrzehntelange Netzwerkverbindung mit anderen Trägern und Einrichtungen in der Region. Auch diese Verbindung, Strukturen werden für die Vermittlung von schwerbehinderten Menschen erfolgreich genutzt.

Mit der gelebten Zusammenarbeit der Berliner Integrationsfachdienste (IFD-B und IFD-V unter einem Dach, unter einer einheitlichen Leitung) entstehen vielfältige, unschätzbare Synergieeffekte zum Vorteil der schwerbehinderten Menschen (überlappende Aufgabenverteilung, Teamarbeit, gemeinsame Teamsitzungen usw.). Der über die Jahre aufgebaute Praktikums- und Arbeitsplatzpool kann sowohl von den Mitarbeitern des IFD-V wie auch von den Mitarbeitern des IFD-ÜSA, wie auch von den Mitarbeitern des Begleitenden Dienstes (in Zusammenarbeit mit der beim Träger angesiedelten WfbM) bei der Vermittlung von schwerbehinderten Menschen in Richtung allgemeiner Arbeitsmarkt genutzt werden.

U. a. können nachfolgend aufgeführte Aufgabenstellungen von einem derartigen Komplexanbieter als Leistung „Aus einer Hand“ bearbeitet werden:

- Vermittlung in Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes
- Sicherung bestehender Arbeitsverhältnisse
- Übergänge aus Schule oder WfbM in Betriebe des allg. Arbeitsmarktes
- Unterstützung der Berufsorientierung und Beratung (Praktika)
- Begleitung betrieblicher Ausbildung
- Vorbereitung auf den Arbeitsplatz und Begleitung im Betrieb
- Beratung schwerbehinderter Menschen, deren Angehörige, deren Betreuer, Einzelfallhelfer usw.
- Beratung von Arbeitgebern und Kollegen/-innen im Betrieb
- Beratung von Personalverantwortlichen, Schwerbehindertenvertrauensleuten usw.
- Nachbetreuung, Psychosoziale Betreuung, Krisenintervention, ggf. Kündigungsschutzverfahren

Konsequenzen der Ausschreibung

Ausschreibung bedeutet, dass die Gesamtleistung als Leistung des Integrationsfachdienstes Vermittlung, des Integrationsfachdienstes Berufsbegleitung und neu des Integrationsfachdienstes Übergang-Schule-

Allgemeiner Arbeitsmarkt nicht mehr „Aus einer Hand“, unter einem Dach, unter einer einheitlichen Leitung angeboten werden kann, da ausschließlich die „Teilleistung“ des IFD-V Bestandteil der Ausschreibung sein würde.

Eine derartige Trennung der Aufgabenbereiche Berufsbegleitung und Vermittlung muss zwangsläufig zu Beziehungsbrüchen zwischen den Mitarbeitern der IFD und den behinderten Menschen, wie auch zwischen den Mitarbeitern und den Arbeitgebern (Personalverantwortliche, Schwerbehindertenvertretung usw.) führen.

Die bisher erlebte personelle Konstanz bei dem Gesamtanbieter Integrationsfachdienst Mitte wäre nicht mehr gegeben und dies hätte einen Ausschluss/Rückzug besonders von seelisch behinderten Menschen zur Folge, da diese Personengruppe besonders auf konstante gelebte Beziehung angewiesen ist. Da die Ausschreibung über die Agenturen für Arbeit als Zielklientel nur Menschen mit schweren Behinderungen als Gesamtgruppe benennt, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die spezifische Problematik bei seelisch behinderten Menschen in dieser Gesamtgruppe untergeht.

Unternehmen ziehen sich erfahrungsgemäß aus der Zusammenarbeit zurück, wenn Sie mit häufigen Wechseln der Anbieter konfrontiert werden und diese Gefahr besteht bei einem Wechsel der Anbieter alle 33 Monate. Für den Maßnahmenträger bedeutet dies im Übrigen personaltechnisch, dass das beschäftigte Personal im Falle einer gewonnenen Ausschreibung einen befristeten Arbeitsvertrag über 33 Monate erhält und damit bleibt die latente Unsicherheit dieser Mitarbeiter bestehen, ob dann auch bei der nächsten Ausschreibung eine Verlängerung des bis dato befristeten Arbeitsvertrages erfolgt. Für den Arbeitgeber wiederum erhöht sich das arbeitsrechtliche Risiko insofern, als derartig befristete Arbeitsverträge nur maximal zwei Mal verlängert werden können (dann geht dieser Arbeitsvertrag über in einen unbefristeten Arbeitsvertrag und der Maßnahmenträger erhält dann ggf. nicht mehr den Zuschlag für das nächste Los und hat aber einen Mitarbeiter unbefristet vertraglich gebunden).

Der neue Maßnahmenträger für die Aufgabenstellung Vermittlung übernimmt im Falle der Ausschreibung ausschließlich die Aufgaben des IFD-V und wird hinsichtlich seines Erfolges an der raschen Vermittlung gemessen werden. Die nachhaltige erforderliche Betreuung (Konflikte am Arbeitsplatz, Kündigungsschutzverfahren usw.) die vom IFD-B in Teamzusammenarbeit mit dem IFD-V bisher erbracht wird, ist so nicht mehr zu realisieren.

Die vorgesehene Ausschreibung nach § 46 SGB III in Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung, nimmt den Integrationsämtern die derzeitige Strukturverantwortung für die Komplexleistung der IFD.

Die IFD können (anders als vom Ausschuss für Arbeit und Soziales dargestellt), vor dem Hintergrund der oben beschriebenen, derzeit vorhandenen qualifizierten Personalstrukturen in den bestehenden IFD,

künftig eben nicht am Wettbewerb mit anderen Maßnahmenträgern bei der vorgesehenen Ausschreibung teilnehmen, da sie auf Grund dieses Fachpersonals (kompetent und erfahren) im Vergleich mit den neuen Maßnahmenträgern deutlich höhere Personalkosten haben und damit preislich nicht mit den anderen Maßnahmenträgern mithalten können.

Ggf. werden neue Träger, die keinen Regionalbezug zu Berlin haben, in den Markt drängen, ggf. mit Dumping-Angeboten, da eine Querfinanzierung ggf. über andere Projekte aus dem Bundesgebiet erfolgt.

Z. T. werden diese Träger auch Dumpingangebote deshalb abgeben können, da sie anders als die bestehenden, zuwendungsfinanzierten Berliner IFD, nicht tarifgebunden sind (In diesem Zusammenhang kann man exemplarisch auf den derzeitigen Ausstieg des IB aus der bundesweiten Ausbildung von benachteiligten Menschen verweisen, da Abwicklung der derzeitigen tarifgebundenen GmbH und Aufbau einer neuen nicht tarifgebundenen GmbH).

Die bisherige kompetente und erfahrene Personalstruktur der bisherigen IFD wird ebenfalls so nicht zu halten sein, da andere, niedrigere Kostensätze, temporäre Arbeitsverträge usw.

Der bisherige Personalschlüssel von 1: 30 wird vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht zu halten sein.

Selbstverständlich ist eine teamorientierte, synergieerzeugende Zusammenarbeit (unter einem Dach, unter einer einheitlichen Leitung) der Mitarbeiter des neuen Maßnahmenträgers Vermittlung und des IFD-B nicht mehr möglich.

Die zwangsläufige Überlappung der Ausschreibungen von drei Arbeitsagenturen und 12 Jobcentern in Berlin wird möglicherweise zur Folge haben, dass mehrere IFD-V in einer Region tätig sein können, d. h. es gibt in einer Region ggf. mehrere Ansprechpartner (mit jeweils verschiedenen Trägern) für die Aufgabenstellung der Vermittlung von schwerbehinderten Menschen.

Die weitere Anwendung des bundesweiten Qualitätsstandardsystems „KASSYS“, wie auch des in Berlin geltenden einheitlichen Dokumentationssystems „CLIFFT“, ist auch nicht mehr gegeben.

In den einzelnen Versorgungsregionen (in unserem Fall Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte) geht bei der separaten, zeitlich befristeten Ausschreibung des IFD-V, die zentrale Anlaufstelle/Serviceeinheit IFD verloren und steht damit für die in der Regel umfassenden Fragestellungen, die sich mit der Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme, der Vermittlung in Arbeit, der Vorbereitung der Arbeitgeber, der Nachbetreuung und eben auch mit Konfliktsituationen bis hin zu Kündigungsschutzverfahren beschäftigt, nicht mehr zur Verfügung.

Die derzeit erbrachte Komplexleistung wird in einzelne, z. T. nicht in inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhängen stehende, Teilleistungen zergliedert.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)556

17. Juni 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Hanspeter Heinrichs, Köln

In § 110, Abs. 1) SGB IX heißt es:

„Die Integrationsfachdienste können zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer möglichst dauerhaften Beschäftigung) beteiligt werden, indem sie

1. Die schwerbehinderten Menschen beraten, unterstützen und auf geeignete Arbeitsplätze vermitteln,
2. die Arbeitgeber informieren, beraten und Ihnen Hilfe leisten.“

Der Begriff „schwerbehinderte Menschen“ ist im § 109 SGB IX definiert und bedeutet für die Integrationsfachdienste in der Praxis, dass sie

- gehörlose und hörbehinderte Menschen
- blinde und sehbehinderte Menschen
- seelisch erkrankte Menschen
- geistig behinderte Menschen
- körperlich behinderte Menschen und
- Menschen mit mehrfachen Behinderungen

bei der Suche nach einem Arbeitsplatz und den Erhalt unterstützt haben.

Dabei werden Fachkräfte eingesetzt, die der jeweiligen Zielgruppe behinderungsspezifisch kompetent Unterstützungsleistungen anbieten können.

Gehörlose Menschen können in Gebärdensprache beraten werden, die Fachkräfte sind geschult in der Sozialisation von gehörlosen Menschen und es können GebärdensprachdolmetscherInnen organisiert und eingesetzt werden.

Blinde Menschen treffen auf FachberaterInnen, die geschult sind in technischen Hilfsmitteln für blinde Menschen und die geübt sind im selbstverständlichen Umgang mit blinden Menschen und die die Kompetenzen blinder Menschen einordnen können.

Seelisch erkrankte Menschen treffen auf FachberaterInnen, die ihnen vorurteilsfrei begegnen und die fähigkeitsorientiert und nicht defizitorientiert vorgehen. Diese Fachkräfte sind geübt in der Einordnung von medizinischen Diagnosen und sind verankert im Netzwerk der Versorgung von psychiatrieerfahrenen Menschen.

Körperbehinderte Menschen werden unterstützt von Fachkräften, die wissen was ein barrierefreier Zugang zu Gebäuden ist und wie dieser hergestellt werden kann, bzw. wer dafür im Zusammenhang mit einem Arbeitsplatz als Kostenträger in Frage kommt.

Geistig behinderte Menschen werden von Fachkräften unterstützt, die einfache Sprache anwenden können und die von der Vermittelbarkeit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überzeugt sind.

Hat diese umfassende Kompetenz, die den individuellen Unterschieden bei Menschen mit einer schweren Beeinträchtigung gerecht würde, zu einer erfolg-

reichen Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geführt, kann sich der Arbeitgeber darauf verlassen, kompetent beraten zu werden und Kontakte vermittelt zu bekommen, die für eventuelle finanzielle Förderungen wichtig sind.

Auch nach einem, zwei oder drei Jahren bekommt der Arbeitgeber eine effektive Unterstützung falls Probleme am Arbeitsplatz auftreten. Die Unterstützung am Arbeitsplatz findet dann in derselben behinderungsspezifischen Differenzierung und mit derselben Fachlichkeit statt, wie bei der Vermittlung.

Die erfolgreiche Tätigkeit der Integrationsfachdienste für schwerbehinderte Menschen und für Arbeitgeber, die MitarbeiterInnen mit (Schwer-)behinderung einstellen wollen, wird von niemandem in der aktuellen Diskussion bestritten.

Durch die Notwendigkeit der öffentlichen Ausschreibung nach § 46 SGB III wird diese erfolgreiche Tätigkeit in ihrer Gesamtheit jedoch beendet. Qualifizierte Dienstleistung aus einer Hand, mit einem einheitlichen Dokumentationssystem und einheitlichen Qualitätsstandardsystem kann es dann nicht mehr geben. Behinderungsspezifische Fachlichkeit, niederschwelliger Zugang und übergreifender Unterstützungsleistung bei Vermittlung und bei Arbeitsplatzsicherung sind mit der öffentlichen Ausschreibung zur Vergangenheit geworden.

Durch die Notwendigkeit der öffentlichen Ausschreibung ist z. B. im Rheinland (NRW) die Vermittlungsunterstützung als flächendeckende Regelleistung nicht mehr vorhanden. Dies führt insbesondere bei den sinnesbehinderten (hörbehinderten, gehörlosen, sehbehinderten, blinden) Menschen, aber auch bei den seelisch erkrankten Menschen zum ersatzlosen Wegfall einer Jahrzehnte bestehenden, qualitativ hochwertigen und erfolgreichen Angebotsstruktur.

Der vom Unterzeichner zu verantwortende IFD ist seit 1998 auch im Aufgabengebiet Vermittlung tätig und als Anbieter einer Vermittlungsunterstützung für gehörlose Menschen in sechs Agenturbezirken aktiv. Wir haben mit 2 Fachkräften für diese Bezirke regelmäßig 60 KlientInnen nur aus dieser Zielgruppe, denen wir Unterstützung anbieten und regelmäßig zwischen 40 und 60 KlientInnen aus dieser Zielgruppe auf der Warteliste. Wir erreichten regelmäßig zwischen 24 und 30 Vermittlungen pro Jahr auf Arbeitsplätze des allgemeinen Arbeitsmarktes.

In den sechs Agenturbezirken finden bis jetzt keine Ausschreibungen statt und unser bisheriges Unterstützungsangebot läuft aus.

Diese Zahlen mögen bundesweit unerheblich sein, sie sind hier auch nur beispielhaft erwähnt.

Wir müssen jetzt alle arbeitslosen, schwerbehinderten Menschen, die in die Zuständigkeit der Agentur für Arbeit oder der Jobcenter fallen, an diese verweisen. Dort sind aber keine Fachkräfte wie sie eingangs beschrieben wurden. Gehörlose Menschen können dort überhaupt nicht kommunizieren und weder ihre Rechte, aber auch nicht ihre Pflichten inhaltlich wahrnehmen.

Selbst wenn in den Agenturbezirken zukünftig Ausschreibungen für Vermittlungsunterstützung nach § 46 SGB III stattfinden, ist aus der Erfahrung bei anderen Ausschreibungen ein Zuschlag an den IFD unwahrscheinlich. Wir haben bei einer anderen, ausgeschriebenen Maßnahme bei einer Überprüfung durch die Regionaldirektion einen Prüfwert von 87,74 % erreicht. Der durchschnittliche Prüfwert im Jahre 2010 betrug 69,85 %. Wir liegen also deutlich darüber, haben aber bei der erneuten Ausschreibung dieser Maßnahme trotz reduziertem Preis keinen Zuschlag erhalten. Die Ausschreibungspraxis führt dazu, dass die hier gemeinte Maßnahme nunmehr von 3 Anbietern durchgeführt wird. Dadurch gehen drei verschiedene Anbieter ohne Absprache auf Arbeitgeber zu und fragen für dieselbe Zielgruppe nach Praktikums- und Arbeitsplätzen.

Wir haben Rückmeldungen von Arbeitgebern, die deutlich verärgert sind, weil sie ständig von unterschiedlichen Personen und Maßnahmeträgern kontaktiert werden. Eine Verärgerung entsteht auch durch den Betreuungsbruch nach erfolgreicher Vermittlung. Die anschließende berufliche Begleitung zur Sicherung des Arbeitsplatzes wird wieder von einer anderen Institution mit anderen Personen durchgeführt.

Ich möchte an dieser Stelle nicht in die inhaltliche Diskussion zu den Verdingungsunterlagen der ausgeschriebenen Vermittlungsunterstützung nach § 46 eintreten, dies ist nicht Gegenstand dieser Anhörung. Aber es sei erwähnt, dass aus fachlicher Sicht die gemeinsame Unterrichtung von KlientInnen aus allen Zielgruppen über 15 Stunden in der Woche nicht möglich ist. Eine gemeinsame Unterrichtung für gehörlose, blinde, psychisch kranke und geistig-lernbehinderte Menschen ist nicht umsetzbar.

Ein flächendeckendes Unterstützungsangebot für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen mit niederschwelligem Zugang, behinderungsspezifischer Differenzierung und Zuständigkeit für Vermittlung und Sicherung von Arbeitsverhältnissen ist Aufgabe der IFD nach den §§ 109 ff des SGB IX.

Wenn dies weiterhin gelten soll und gewollt ist, dann muss eine Alternative zur öffentlichen Ausschreibung von Vermittlungsleistungen nach § 46 SGB III gefunden werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)557

17. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Stellungnahme des Integrationsfachdienstes Neubrandenburg

Aus dem Integrationsfachdienst Neubrandenburg schicke ich Ihnen folgende Stellungnahme mit der Bitte um Berücksichtigung bei Ihrer Entscheidungsfindung.

Die Integrationsfachdienste (vier) in Mecklenburg-Vorpommern sind ganz kleine Dienste, in ganz M-V um die 16 Mitarbeiter. Der IFD Neubrandenburg besteht seit 01.02.2001, d.h. seit mehr als zehn Jahren. In der Leistung haben wir im gesamten Bundesgebiet immer ganz vorne gelegen - und das bei unserem Arbeitsmarkt. Das Integrationsamt unseres Landes hatte 2005 die Koordinierung, Qualitätsaufsicht und Strukturverantwortung übernommen und ich kann Ihnen ohne jede Überheblichkeit versichern, dass wir qualitativ durch keinen Anbieter zu erreichen sind. Gründe sind dafür einfach in zehn Jahren Erfahrung zu suchen, die bei der komplizierten Struktur der Gestaltung der Eingliederung ins Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung nötig sind. Weitere Gründe finden Sie in dem umfassenden Netzwerk zu Betreuungs- und Beratungseinrichtungen, Betrieben, Kliniken, das sich ein neuer Dienst erst schaffen müsste. Der erheblichste Grund sind die meist psychisch kranken Klienten, um die es eigentlich geht. Wir sind umfassend zu den Themen rund um psychische Erkrankungen geschult worden, zum Umgang mit dem Arbeitsumfelddas ist so weit gefasst. Diese Menschen kann man - wenn man mit der Thematik vertraut ist, weiß man das - z.B. nicht täglich mit neuen "Helfern"

konfrontieren, ohne das es herbe Schäden gibt. Vor allem, wenn man ein Arbeitsverhältnis retten will.

Gute Beratungsleistung braucht Erfahrung, Kompetenz, systemisches Casemanagement und dauernde Wissensauffrischung. Wir können darauf zurückgreifen.

Aus der Erfahrung der Rekrutierung neuer Mitarbeiter heraus wissen wir, dass ca. zwei Jahre Einarbeitung und eine umfassende persönliche Eignung notwendig sind, um halbwegs qualifiziert im Integrationsfachdienst zu arbeiten. Ein Billiganbieter wird solches Personal nicht stellen.

Eine mögliche finanzielle Einsparung würde mit einem deutlichen Verlust an Beratungsqualität einhergehen.

Real heißt das: Verlust von Arbeitsplätzen und Lebensqualität von besonders betroffenen Menschen mit Behinderung.

Ich möchte hier nicht Einzelfälle schildern, wo äußerst geschickte Verhandlungsführung unter Einbeziehung von Rehabilitationsträgern, Krankenkassen, Ärzten, Beratungsstellen, persönlichem Umfeld, Integrationsamt u.a.m. dazu geführt hat, dass jemand den einen, speziellen, geeigneten und oft noch zugeschnittenen Arbeitsplatz bekommen hat.....und wie viel Können erforderlich ist, wenn später die ersten Schwierigkeiten kommen. Beratung der Mitarbeiter am Arbeitsplatz, Arbeitsbeobachtungen, Arbeits-

platzgestaltung, Antragstellungen, finanzielle Mittel erkämpfen....

Ich bin sicher, dass durch unseren Dienst Fälle gelöst wurden, die kein anderer Dienstleister für lösbar gehalten hätte. Von den Rehabilitationsträgern kommt in der Regel die Aussage, dass zum IFD die Klienten überwiesen werden, bei denen alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Das spricht für viel Hoffnung an unsere Fachlichkeit und private Arbeitsvermittler lehnen die Aufnahme von Menschen mit Behinderung fast ausnahmslos ab, weil genau diese fehlt. Nach einer Ausschreibung würde sich die Leistung nicht mehr von anderen Anbietern abheben.

Das Land M-V bezieht in das Ausschreibungsverfahren noch mehr ein. Hier soll nicht nur der Vermittlungsbereich ausgeschrieben werden, wo man in

anderen Ländern eventuell tatsächlich noch Konkurrenz hat (?), sondern alle Leistungen des IFD, bis auf den Übergang Schule-Beruf. In der beruflichen Begleitung/Sicherung bemüht sich unser Dienst um die Abwendung von Kündigungen bestehender Arbeitsverhältnisse mit schwerbehinderten Menschen. Dieser Bereich ist konkurrenzlos. Der Gewinner dieser Ausschreibung wäre fataler Neuling.... Das gleiche kann man über den Arbeitgeberservice sagen.

Mit dieser Mail will ich erreichen, dass Sie über diese spezielle Lage in M-V informiert sind und auch erfahren, dass die Ausschreibungen hier bereits Anfang August rausgehen! Ich hoffe im Interesse unserer Klienten auf ein mögliches Stoppen dieses Vorganges am 4.7..

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)558

21. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie e.V.

Menschen mit seelischer Behinderung / psychischer Beeinträchtigung sind bei der Teilhabe am Arbeitsleben ganz besonders auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Die Integrationsfachdienste (IFD) haben bisher viele Menschen aus diesem Kreis bei der Vermittlung in Arbeit und beim Erhalt des bestehenden Arbeitsplatzes unterstützt. Dabei sind Hilfen aus einer Hand in einem einheitlichen IFD für Vermittlung und Begleitung unverzichtbar.

Eine Ausschreibung der Vermittlung für unterschiedslos alle Menschen mit Schwerbehinderung schließt Menschen mit seelischer Behinderung aus. Dies geschieht deshalb,

- weil Ausschreibung bedeutet, dass die Unterstützung uneinheitlich im zeitlichen Wechsel bei verschiedenen Anbietern stattfindet. Solche Beziehungsbrüche führen zum Ausschluss, da diese Personengruppe besonders auf konstante Beziehungen angewiesen ist,
- weil die Unterstützung für diese Gruppe aufwändiger und kostenintensiver ist und nicht für den kleinstmöglichen Preis realisierbar,
- weil Personal mit speziellen Fachkenntnissen zu dieser Behinderung erforderlich ist.

Der *Fachausschuss Arbeit der DGSP* ist das Fachgremium dieser Gesellschaft für das Thema „Arbeit und Beschäftigung“ für Menschen mit psychischer Beeinträchtigung. Hier arbeiten Fachkräfte und Psy-

chiatry-Erfahrene an aktuellen Themen zusammen. Insbesondere sind Mitarbeiter/innen aus Werkstätten, Trägern von Eingliederungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, Integrationsunternehmen und Integrationsfachdiensten beteiligt.

Die *Integrationsfachdienste* wurden als „Psychosoziale Dienste“ *zunächst* als Instrument der begleitenden Hilfe im Schwerbehindertenrecht *ausschließlich für Menschen mit seelischer Behinderung* geschaffen. Mit der Zeit erwies sich diese Form der Unterstützung auch für andere Gruppen als sehr sinnvoll. Alle diese Gruppen benannte seit dem Jahr 2000 das SGB IX §109 als „Menschen mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitender Betreuung“.

Leider war schon bei der Umsetzung des SGB IX in den darauf folgenden Jahren zu beobachten, dass diese *Gruppe der „besonders betroffenen“ Menschen mit Behinderung* im Rahmen der *durch die Agenturen* in Auftrag gegebenen Vermittlungsaufträge *nur in sehr geringem Maße einbezogen* waren. Dies lag an den Vorgaben: es sollten möglichst viele Menschen mit Behinderung zu einem günstigen Kostensatz in Arbeit vermittelt werden. Eine Differenzierung entsprechend der Vorgaben des §109 fand nicht statt.

Durch zusätzliche Finanzierungen vieler Integrationsämter konnten die IFD dennoch diese Gruppe unterstützen und zeigen, dass viele *Menschen mit seelischer Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt*

dauerhaft tätig werden können – wenn sie die erforderliche Unterstützung bekommen.

In der aktuellen Änderung der Vergabe-Praxis durch BMAS und Bundesagentur beim §46 SGB III ist erneut die alte Sicht der Agentur festzustellen. Bei der Vergabe wird nicht differenziert nach Gruppen mit mehr oder weniger Aufwand bei der Vermittlung. Die Ausschreibung benennt nur Menschen mit Schwerbehinderung als Gesamt-Gruppe. Durch den Ausschluss der IFD und der Integrationsämter aus der direkten Vergabe *verschärft sich die Situation allerdings dramatisch*, weil nun nicht mehr die Struktur der IFD und zusätzliche Mittel der Integrationsämter verfügbar sind.

Eine Vermittlungsleistung für Menschen mit Schwerbehinderung mit einer Größenordnung von 120,- Euro monatlicher Vergütung muss sich allein aufgrund des völlig *unzureichenden Kostensatzes* auf diejenigen Menschen konzentrieren, die sich am allerbesten in Arbeit vermitteln lassen. Menschen mit seelischer Behinderung bleiben deshalb ausgeschlossen.

Gerade Menschen mit psychischer Beeinträchtigung brauchen eine *nachhaltig verlässliche Unterstützung*. Brüche und Wechsel zwischen Institutionen bergen immer die Gefahr des Abbruchs. Dies bedeutet, dass die zwei Bausteine „IFD zur Vermittlung in Arbeit“ und „IFD zur Berufsbegleitung“ unter einem Dach zusammenwirken müssen. So lässt sich in aller Regel auch die erforderliche Fachkenntnis im Team realisieren.

Aber auch für die Unternehmen ist eine dauerhaft und verlässlich ansprechbare Stelle wie der IFD

erforderlich. Unternehmen ziehen sich erfahrungsgemäß häufig aus der Zusammenarbeit zurück, wenn sie mit häufigen Wechseln der Anbieter konfrontiert sind. Dies ist auch bei einem Wechsel alle drei Jahre eine große Gefahr.

Dies alles spricht dafür, dass *die IFD-Vermittlung für „besonders betroffene“ Menschen mit Schwerbehinderung nicht alle drei Jahre ausgeschrieben werden sollte*. Wie im SGB IX vorgesehen, sollte sie in einem langfristig gesicherten Gesamt-IFD mit der IFD-Berufsbegleitung verbunden sein und durch besondere Fachlichkeit und die erforderliche Finanzierung für diese Menschen ausreichend ausgestattet sein.

Dieser Gesamt IFD sollte im Rahmen einer Strukturverantwortung im Zusammenwirken der Integrationsämter, der Arbeitsverwaltung und der Reha-Träger gemeinsam und einheitlich beauftragt werden. Das SGB IX will Hilfen aus einer Hand – auch beim IFD. Nur so lässt sich auch das Recht auf gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt gem. Art. 27 UN-Konvention für diese Personengruppe realisieren. Neue Schnittstellen führen zu "Verlusten" und letztlich zu Mehrkosten.

In diesem Sinne schließen wir uns der Stellungnahme der BAG UB („Stellungnahme zur offenen Ausschreibung der Leistungen der Integrationsfachdienste“ vom Mai 2011) an.

Herr Manfred Becker wird bei der Anhörung für die DGSP als Zuhörer anwesend sein und steht im Anschluss für Auskünfte zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)559

21. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Blinden- und Sehbehinderten-Verband Brandenburg e.V., Cottbus

Unser Verband ist bis jetzt Träger von 2 Integrationsfachdiensten.

1. IFD für blinde und sehbehinderte Menschen im Land Brandenburg
2. IFD Vermittlung für schwerbehinderte Menschen im Bezirk Cottbus der Agentur für Arbeit.

Wir sind gegen die Ausschreibung von schwerbehinderten Menschen zur Vermittlung in Arbeit. Wir halten es auch für einen großen Fehler, dass die IFD Vermittlung abgeschafft werden. Den IFD 2 führen wir seit dem Jahr 2000. Es war aus unserer Sicht eine unglückliche Entscheidung, als 2005 das Integrati-

onsamt die Strukturverantwortung für die IFD übernahm. Die sehr guten Ergebnisse von 2000 bis 2004 konnten danach nicht mehr erreicht werden. Die Mitarbeiter verbringen ihre Arbeitszeit mit ca. 50 % Verwaltungsaufwand. Außerdem konnten wir nicht mehr selbständig Verträge abschließen.

Die Ausschreibung wird im Land Brandenburg zum Anlass genommen, die IFD neu zu strukturieren. Mit der Begründung, nach 20 Jahren müsse man mal was Neues machen. Wir halten das für falsch.

Wir unterstützen deshalb den Antrag zur Abschaffung von Ausschreibungen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)573

28. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.

Mit ihren Anträgen haben die Bundestagsfraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Problem aufgegriffen, das seit der Neuregelung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) im Jahr 2009 die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in das Berufsleben zusehends erschwert. Die Bundesarbeitsgemeinschaft begrüßt daher ausdrücklich, dass der Bundestagsausschuss die behinderungspolitischen Folgen der Vergaberechtsreform aufgreift. Denn – wie bereits bei der Reform der Bau-Verdingungsordnung (VOB) – zeigt sich, dass Änderungen im untergesetzlichen Vergaberecht erhebliche Verwerfungen auslösen und Grundlinien der Sozialpolitik in Frage stellen können.

Dies erscheint umso problematischer als die Bundesregierung die Notwendigkeit betont, in allen gesellschaftlichen Bereichen auf behindertenpolitische Belange zu achten. Fachliche und sozialpolitische Zielsetzungen finden ihre Verwirklichung nicht allein in Form von materiell-rechtlichen Leistungsansprüchen sondern auch im Rahmen von Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen, die Hilfenetze begründen und deren Zusammenarbeit regeln. Wenn das von der UN-Behindertenrechtskonvention geforderte sog. disability mainstreaming die Verwirklichung der behindertenpolitischen Belangen zum Kriterium für die Stimmigkeit der gesamten Rechtsordnung sicherstellen soll, muss dies auch für die verwaltungsinternen Regelungen der VOL zum Tragen kommen. Andernfalls werden

materielle Zielsetzungen der Sozialpolitik durch eine ungeeignete Verfahrensgestaltung unterlaufen, die nicht nur diese Zielerreichung behindern sondern ihr geradezu entgegenstehen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die BAGFW dafür aus,

- **von der öffentlichen Ausschreibung von IFD-Leistungen abzusehen und diese wieder wie bisher freihändig zu vergeben. Dies kann durch eine entsprechende Ergänzung in Abs. 5 Nr. j (freihändige Vergabe für Aufträge, die ausschließlich an Werkstätten für behinderte Menschen ergehen) oder durch einen neuen, speziell auf Integrationsfachdienste zugeschnittenen Buchst. m erfolgen.**
- **die im SGB IX angelegte Form der Zusammenarbeit zwischen der Bundesagentur, den weiteren Rehabilitationsträger und den Anbietern von Integrationsfachdiensten zu überprüfen. Denn letztlich weist § 109 SGB IX der Bundesagentur die Rolle als Auftraggeberin für die Leistungen von Integrationsfachdiensten zu und stellt damit die Weichen für die keinesfalls zwingende vergaberechtliche Gestaltung der Zusammenarbeit.**
- **die Arbeitsweise der Verdingungsausschüsse als rechtssetzende Gremien zu überprüfen. Wenn es der politische Wille der Bundesregierung ist, vergaberechtliche Elemente im Sozial-**

recht zu verankern, muss sie sicherstellen, dass das sozialpolitische Disability Mainstreaming zwingender Aspekt auch der vergaberechtlichen Wettbewerbsgestaltung und deren Folgeschätzung wird.

Zur Begründung unserer Forderungen weisen wir auf folgende Gesichtspunkte hin:

1. Behindertenpolitik als Querschnittsthema

Die Inklusion von Menschen mit Behinderung in das gesellschaftliche Leben ist als politisches Ziel so vielschichtig wie das gesellschaftliche Leben selber. Nicht zuletzt die Präambel der UN Behindertenkonvention hebt deshalb auch hervor, dass die Behinderungsthematik ein Querschnittsthema ist und im Sinne eines Mainstreaming fester Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung werden muss. Strategien zur nachhaltigen Entwicklung des Gemeinwesens müssen daher bei der Folgeschätzung die Auswirkungen der geplanten Schritte für die Inklusion von Menschen mit Behinderung mitberücksichtigen. Mit ihrem Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention und deren Ratifizierung hat sich auch die Bundesrepublik die Perspektive und die daraus sich ergebenden Verpflichtungen zueigen gemacht.

Diese Ausrichtung auf die Belange von Menschen mit Behinderungen muss auch bei der Weiterentwicklung von Verfahrensrechten zum Tragen kommen. Denn Verfahrensrecht setzt materielle Ziele des Gesetzgebers um und gestaltet das Zusammenwirken der öffentlichen Hand, der Leistungserbringer und Leistungsberechtigten. Insofern ist es von entscheidender Bedeutung, dass das Verfahrensrecht das politisch gewollte Zusammenwirken staatlicher und freier Kräfte unterstützt. Insofern kann das Disability Mainstreaming als ein Gesichtspunkt bei der Bewertung zum Tragen kommen und verhindern, dass die Gesichtspunkte von Effizienz und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gegen sozialpolitische Ziele ausgespielt werden.

Damit kommt das Querschnittsthema Inklusion auch bei der vergaberechtlichen Ausgestaltung der Erbringung von Integrationsfachdiensten zum Tragen. Vor diesem Hintergrund bietet die für den 4. Juli angesetzte Anhörung die Gelegenheit, das Zusammenwirken der einschlägigen Regelungen im SGB IX, III und in der untergesetzlichen VOL zu bewerten.

2. Auswirkung der öffentlichen Ausschreibung auf die fachliche Arbeit der IFD

Einen besonderen Schwerpunkt der Inklusion von Menschen mit Behinderung stellt in die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in das Arbeitsleben dar. Hier kommt zum Einen zum Tragen, dass Menschen mit Behinderung überdurchschnittlich vom Risiko der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zudem lassen sich bewährte Instrumente und Hilfestellungen erkennen, die maßgeblich dazu beigetragen haben, die Aussichten auf eine Beschäftigung zu verbessern. Insbesondere gilt dies für die Integrations-

fachdienste, die nach der Konzeption des SGB IX im Auftrag der Bundesagentur tätig sind und diese Aufträge nur im Wege des Zuschlags am Ende eines öffentlichen Vergabeverfahrens erhalten kann.

- a) Wie die dieser Anhörung zugrunde liegenden Anträge zutreffend darstellen, wirken bei der Ausgestaltung der Integrationsfachdienste verschiedene Leistungsträger nicht allein mit der Bundesagentur zusammen. Vielmehr sehen die §§ 101 ff SGB IX die gemeinsame Verantwortung einer Vielzahl von Rehabilitationsträgern vor, die die Integration von Menschen mit Behinderung in das Berufsleben ermöglichen und mit den besonderen Vermittlungsleistungen nach § 101 ff. SGB IX verringern. Insbesondere zielt das SGB IX darauf eine einheitliche Infrastruktur aufzubauen, die sowohl für Menschen mit Behinderung wie auch für Arbeitgeber ein verlässliches Netzwerk schafft. Integrationsfachdienste stehen damit an Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Leistungssystemen und sollen diese miteinander vernetzen. Diese Vernetzung stellt ein Betreuungsnetzwerk sicher, das eine erhebliche Kontinuität bei der Begleitung der Leistungsberechtigten und Ansprechpartner bietet und so wesentlichen Anteil am Erfolg der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung hat. Denn ein solches Netzwerk bietet den Leistungsberechtigten den Rahmen, in dem die Leistungsfähigkeiten und beruflichen Interessen der Arbeitssuchenden festgestellt werden, die eigentliche Vermittlung und soweit erforderlich eine begleitete Einarbeitung stattfinden.

- b) Diese aus wohlerwogenen fachlichen Gründen gestaltete Netzwerkstruktur gerät durch die unmodifizierte Anwendung des vergaberechtlichen Wettbewerbssystems in Gefahr. Als problematisch erweisen sich dabei der Zuschnitt des Ausschreibungsverfahrens auf den ausschreibenden Auftraggeber, dessen Steuerungskompetenz mit dem interdisziplinären Zusammenwirken nach den §§ 101 ff. SGB IX schwer vereinbar erscheint. Problematisch für den Aufbau tragfähiger und nachhaltiger Netzwerke ist zudem die begrenzte Vertragsdauer für ausgeschriebene Dienstleistungsverträge. Denn diese führen zwangsläufig zum regelmäßigen Wechsel der Bezugspersonen und stehen damit der Betreuungskontinuität im Wege.

Eine weitere problematische Tendenz in der Praxis stellt die von der Bundesagentur konzipierte Leistungsnachfrage dar. Denn diese umfasst durchaus auch Leistungen, die über die eigentlichen Aufgaben der Integrationsfachdienste hinausgehen und diese so mit fachfremden Aufgaben überlasten.

Schließlich löst die zu einseitige Ausrichtung der Bundesagentur auf die Preiserwartungen als Auswahlkriterium bereits jetzt einen deutlichen Preis- und damit Verdrängungswettbewerb unter den bisherigen Leistungserbringern aus. Dies und die Bestandsunsicherheit über die Dienstverträge mit den Mitarbeitenden führen dazu,

dass das Arbeitsfeld der Integrationsfachdienste in absehbarer Zeit fachlich nachhaltig geschwächt wird.

3. Rechtliche Voraussetzungen der Ausschreibungspflicht

„Auslöser“ für die öffentlichen Ausschreibungen ist die Einbeziehung gemeinnütziger Leistungserbringer in den Kreis der zu Vergabeverfahren zugelassenen Anbieter. Mit dem Wegfall des bisherigen § 7 Abs. 6 VOL/A können und müssen sich gemeinnützige Anbieter von Integrationsfachdiensten an Vergabeverfahren beteiligen. Da die Neuregelung der VOL zugleich den Spielraum für die freihändige Vergabe deutlich eingeschränkt und das BMAS keine Bereitschaft gezeigt hat, den Weg für die freihändige Vergabe nach § 3 Abs. 5 i VOL (Zulassung bis zu einem bestimmten Höchstwert durch einen Bundesminister) freizugeben, kommen die Regelungen der öffentlichen Vergabe für die Vergabe von Integrationsfachdiensten in vollem Umfang zum Tragen.

Diese untergesetzliche vergaberechtliche Gestaltung folgt allerdings nur Weichenstellungen, die bereits im SGB III und SGB IX angelegt sind. Wenn nämlich bereits § 109 SGB IX die Bundesagentur als Auftraggeberin bezeichnet, setzt die VOL insoweit formal-gesetzliche Vorgaben folgerichtig um. Die Zulassung eines weiteren Falles von freihändiger Vergabe kann damit zwar wieder mehr Spielraum für freihändige Vergabeverfahren schaffen. Das grundlegende Problem bleibt aber bestehen, dass das auf Leistungsansprüche und damit eine Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zugeschnittene SGB IX in § 109 die im SGB III verankerte Ausschreibungslogik übernimmt. Insbesondere verschafft die Rolle als alleinige Auftraggeberin der Bundesagentur weitgehende Steuerungsfunktionen für den gesamten Vorgang der Leistungserbringung. Von daher bittet die BAGFW den Ausschuss für Arbeit und Soziales nachdrücklich darum, auch diese Weichenstellung in § 109 SGB IX auf ihre Zweckmäßigkeit für die Erreichung der sozialpolitischen Inklusionsziele hin zu überprüfen.

4. Wettbewerb ohne Vergaberecht

- a) Für die Neugestaltung des § 109 SGB IX spricht zudem, dass die gegenwärtige Ausgestaltung im Sinne eines Einkaufsmodells erheblich aus dem im SGB IX grundsätzlich vorherrschenden Modell der Leistungserbringung nach dem sozialrechtlichen Dreiecksmodell herausfällt. Insofern erscheint auch die Darstellung des Bundesministeriums etwas verkürzt, mit der diese das Verhältnis von Sozial- und Vergaberecht beschreibt²⁷. Die dortige Darstellung der sozialrechtlichen Leistungserbringung als Ausnahme von der Regel der öffentlichen Beschaffung nach dem Einkaufsmodell trägt weder dem Subsidiaritätsprinzip noch der Bedeutung Rechnung, die dem einzelnen in Not geratenen Menschen nach

Art. 1 Abs. 1 GG zukommt. Insofern hält die BAGFW den Hinweis für geboten, dass sich Sozialrecht nicht auf einzelne Verfahrensregelungen reduzieren lässt, die in bestimmten Fällen dem regelmäßigen Beschaffungsverfahren als speziellere Normen vorgehen. Vielmehr setzt das Sozialrecht grundlegende verfassungsrechtliche Verpflichtungen um, die auch verfahrensrechtliche Auswirkungen haben.

Der Verzicht auf das Auftragsmodell steht mit europarechtlichen Vorschriften im Einklang. Denn der europarechtliche Zwang zur Ausschreibung setzt zwar einen öffentlichen Auftrag voraus. Daraus lässt sich aber weder auf einen europarechtlichen Zwang schließen, sozialrechtliche Dienstleistungen in der Gestalt eines öffentlichen Auftrags zu konzipieren. Noch ist die öffentliche Auftragsvergabe das einzige Mittel zur Gestaltung von Wettbewerb. Vielmehr betont die EU-Kommission in ihrer Unterrichtung zur Wettbewerbliehen Gestaltung von sozialen Dienstleistungen ausdrücklich, dass es den Mitgliedsstaaten unbenommen bleibt, die Erbringung von sozialen Dienstleistungen fachlich angemessen und zweckmäßig auszugestalten²⁸. Damit verschafft das Europarecht den Mitgliedsstaat Spielraum für eine sachgerechte Verfahrensgestaltung.

- b) Allerdings verlangt der EuGH in seiner Rechtsprechung zur Gestaltung von Konzessionen auch von nicht vergaberechtlichen Gestaltungen, dass diese den Grundprinzipien des Binnenmarktes entsprechen. Demnach müssen auch die alternativen Verfahren Chancengleichheit und Transparenz gewährleisten.

Dies ist freilich auch im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses möglich²⁹: die Offenheit des sozialrechtsimmanenten Wettbewerbs für alle fachlich geeignete Leistungserbringer verschafft diesen Zugang zum Wettbewerb und damit die Möglichkeit, von den Leistungsberechtigten in Anspruch genommen zu werden. Im Gegenzug für diese weitgehende Freiheit beim Zugang zum Wettbewerb und bei der Leistungs-Konzeption tragen die Anbieter sozialer Dienstleistungen das wirtschaftliche Risiko für die Auskömmlichkeit der von ihnen gestalteten und angebotenen Leistungen.

Einer konkreten Aufforderung zur Angebotsabgabe wie das im Vergaberecht erforderlich ist, bedarf es nicht, wenn es der Initiative der Leistungserbringer überlassen bleibt, ob und wann sie sich am Wettbewerb beteiligen möchten. Die Regularien für den Wettbewerb und die Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung wiederum ergeben sich für alle Betroffenen zu-

²⁷ Ausschussdrucksache 17(11)345, S. 4

²⁸ Entschließung des EP vom 19.2.2009 zu der Sozialwirtschaft, P6_TA(2009)0062, Nr. 3 und 4; Mitteilung der Kommission: Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2006) 177 endg. vom 26.4.2006, Kap. 1.1; Mitteilung der Kommission Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss der Sozialdienstleistungen, KOM(2007) 275 endg. vom 20.11.2007, Kap. 2.3

²⁹ BAGFW Papier Kommission Dreiecksverhältnis

gänglich und damit ebenfalls transparent aus dem Gesetz sowie aus vorhandenen Rahmenverträgen zwischen den Leistungsträgern und den jeweiligen Wohlfahrtsverbänden.

- c) Für eine eventuelle Überarbeitung oder Modernisierung des sozialrechtlichen Wettbewerbsregeln weist die BAGFW auf Folgendes hin: Auch im Rahmen des spezifisch sozialrechtlichen Wettbewerbs bleibt nach wie vor das Wirtschaftlichkeitsgebot maßgeblich. Denn dessen Geltung ist sowohl im Sozialrecht wie auch im Haushaltsrecht abgesichert. Eine solche sozialrechtsspezifische Gestaltung, die anders als das Vergaberecht unter anderem Trägerpluralität anstrebt, kann weitere Ansatzpunkte zur Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgesichtspunktes vorgeben. Damit schafft sie auch Spielraum, um sozialrechtlichen Wertungen besser Rechnung zu tragen und so die problematische Ausrichtung an dem einen günstigsten Angebot vermeiden.

Zudem schafft das Dreiecksmodell mit der unbefristeten Zulassung geeigneter Leistungserbringer zum Wettbewerb, bessere Arbeit- und Rahmenbedingungen für die freien Träger und ihre Mitarbeitenden. Dies sichert im Interesse der Leistungsberechtigten die fachlich bedeutsame Betreuungskontinuität. Darüber hinaus trägt dies dazu bei, den von einem erheblichen Fachkräftemangel geprägten Markt sozialer Dienstleistungen bestandssicherer und damit attraktiv zu erhalten.

5. Problemlösungsansätze

Die vorstehend beschriebenen Probleme verlangen Korrekturen sowohl in der untergesetzlichen Verdingungsordnung als auch im SGB IX und SGB III.

Für die Korrektur der Verdingungsordnung schlägt die BAGFW vor, den abschließenden Katalog von Ausnahmetatbeständen in § 3 Abs. 5 VOL zu erweitern und die freihändige Ausschreibung von IFD-Leistungen entweder zusammen mit der Ausnahmenvorschrift für die ausschließliche Beauftragung von Werkstätten für Menschen mit Behinderung in Buchst. j zu regeln oder als neuen Buchstaben m eine eigenständige Ausnahme zugunsten von IFD vorzusehen. Eine solche Korrektur würde den status quo vor der VOL-Reform wieder herstellen und es ermöglichen, den politischen Willen zur Ausschreibung von IFD-Leistungen unter Wahrung der fachlich erforderlichen Netzwerkstrukturen umzusetzen.

Die Bundesländer haben sich bereits im Rahmen der ASMK und der Bundesratsinitiative³⁰ für eine solche Korrektur ausgesprochen. Da die Bundesregierung wie die Landesregierungen Sitz und Stimme im Verdingungsausschuss hat, sollte der Bundestag die Bundesregierung verpflichten, die Initiative der Länder zu unterstützen und auf die entsprechende Umsetzung der ASMK-Beschlüsse hinzuwirken.

Parallel dazu ist eine Korrektur des § 109 SGB IX erforderlich, die die Auftragsgestaltung und die exponierte Rolle der Bundesagentur als Auftraggeberin rückgängig macht. Da es keinen europarechtlichen Zwang zur Gestaltung im Sinne einer Auftragsvergabe gibt, fordert die BAGFW, anstelle dieser problematischen Weichenstellung eine Neuregelung auf der Grundlage des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses mit seinen Wettbewerbsmechanismen in Angriff zu nehmen.

6. Exkurs: Rolle und Bedeutung des Verdingungsausschusses

Die naheliegende Korrektur im Rahmen der VOL ist in der Praxis ist mit einem komplizierten Verfahren verbunden. Denn der Abstimmungsmodus im paritätisch besetzten Verdingungsausschuss sieht die einstimmige Beschlussfassung unter den Mitgliedern vor. Von daher vermögen auch die gemeinsamen Stimmen aller öffentlichen Auftraggeber in diesem Gremium die rechtlich erforderliche Korrektur der VOL nicht zu garantieren.

Solange der Gesetzgeber der Überzeugung ist, dass vergaberechtliche Verfahren im Sozialrecht zur Anwendung kommen sollen, hält die BAGFW zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen zwischen dem sozialpolitischen Wertungen und dem Verfahrensrecht eine Reform der Verdingungsausschüsse für dringend erforderlich. Dies sollte vor allem zwei Punkte berücksichtigen:

Zum Einen stellt sich die Frage, wie sich die vom Gesetzgeber gewünschte zunehmende Verbindung von materiellem Sozialrecht und Vergaberecht im Sinne einer besseren Vereinbarkeit von Vergaberecht mit sozialpolitischen Wertungen deutlicher in den einschlägigen Vergaberechtsregelungen niederschlagen kann. Wie auch die 2010 geführte Diskussion um den geplanten Ausschluss gemeinnütziger Bieter aus den von der VOB geregelten Ausschreibungen gezeigt hat, stellt sich damit zunehmend das Problem, dass die nach dem Willen des Gesetzgebers einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen der Verdingungsordnungen sozialrechtliche Wertungen nicht genügend beachten und damit die Umsetzung sozialpolitischer Ziele behindern. Vor diesem Hintergrund stimmt die BAGFW dem Hinweis der SPD-Fraktion auf die Verantwortung der öffentlichen Träger für eine in sich stimmige Rechtsordnung ausdrücklich zu. Darüber hinaus sollten sich die paritätisch besetzten Verdingungsausschüsse auch auf der Bieterseite sozialrechtlichem Sachverstand öffnen und Vertreter der Leistungserbringer zulassen. Nicht zuletzt müssen soziale Dienstleister die Möglichkeit erhalten, ihre Interessen als Bieter unmittelbar in die Weiterentwicklung der einschlägigen Verdingungsordnungen einzubringen.

Zudem verschafft der gegenwärtige Abstimmungsmodus den an Gesetz und Recht gebundenen öffentlichen Trägern allenfalls ein Veto.

30 Bundesratsdrucks 145/2011

Mit diesem lassen sich zwar schädliche Regelungen verhindern. Allerdings begegnen auch konstruktive Weiterentwicklungen im Sinne eines sozialverträglichen Wettbewerbes demselben Risiko.

Gerade weil die Verdingungsordnungen rechtlich betrachtet nur interne Anweisungen ohne unmittelbare Wirkung gegenüber Grundrechtsträgern enthalten, sehen wir ein ureigenes Interesse des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, dass die von ihm getroffenen Wertungen Beachtung finden und in allen Bereichen der Verwaltung umgesetzt werden.

Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zu Dienstleistungskonzessionen

Einleitung

Die Europäische Kommission erwägt eine gesetzgeberische Initiative zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2010 wird im Annex II - Wichtige Vorschläge, die 2010 und darüber hinaus in Betracht gezogen werden und mögliche Vorhaben für den Rest der Amtszeit darstellen - eine „Initiative im Bereich der Konzessionen“ angekündigt und eine Konsultation eingeleitet. Bereits im Vorjahr hatte die Kommission über ihre Überlegungen berichtet, die Transparenz, die Gleichbehandlung aller Wirtschaftsakteure und somit die Rechtssicherheit in Vergabeverfahren für Dienstleistungskonzessionen zu verbessern. Die Bestrebungen der Kommission haben den Hintergrund, dass die Vergabe von öffentlichen Aufträgen in den materiellen Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG sowie in Rechtsmittelrichtlinien detailliert geregelt ist, für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen jedoch keinerlei sekundärrechtliche Vorgaben bestehen.

Anwendungsbereich einer möglichen Initiative zu den Dienstleistungs-konzessionen

Bisher gibt es keine eigenständige europarechtliche Definition des Begriffs „Konzession“. Die Vergaberechtskoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG grenzt in Art. 1 Abs. 4 „Dienstleistungskonzessionen“ lediglich negativ vom „öffentlichen Dienstleistungsauftrag“ ab. Demnach ist das entscheidende Tatbestandsmerkmal der Charakter der Gegenleistung. Anders als beim öffentlichen Auftrag besteht diese bei Dienstleistungskonzessionen „in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises“.

Sollte eine gesetzgeberische Initiative mit dem Ziel auf den Weg gebracht werden, Dienstleistungskonzessionen dem öffentlichen Auftragsrecht zu unterwerfen, stellt sich die Frage, welche Rechtsfolgen dies für die Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis hätte, da die dort vorgesehenen Leistungsvereinbarungen gewisse Ähnlichkeiten mit Dienstleistungskonzessionen aufweisen.

Aufgrund der bisher fehlenden gemeinschaftsrechtlichen Definition müsste eine mögliche europäische Regelung zunächst ihren Anwendungsbereich festlegen. Aus unserer Sicht fällt, mangels exklusiven Charakters der Vereinbarungen, der Abschluss von

Leistungsvereinbarungen nach den Regelungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses nicht unter einen möglichen europäischen „Dienstleistungskonzessionsbegriff“. Der exklusive Charakter der Dienstleistungskonzession zeichnet sich dadurch aus, dass der ausgewählte Anbieter über eine gewisse Ausschließlichkeit des Nutzungsrechts verfügt, also keine Anbieterkonkurrenz mehr gegeben ist.

Dies wird auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt, wonach beim Vorliegen von Dienstleistungskonzessionen stets eine exklusive Auswahlentscheidung zu Gunsten einzelner Anbieter/Konzessionsnehmer gegeben war (vgl. etwa EuGH Rs. C-206/08, WAZV Gotha, Rn. 12 ff.; C-231/03, Coname, Rn. 4 ff.; C-458/03, Parking Brixen, Rn. 13 ff. und C-324/98, Teleaustria, Rn. 18 ff.). Für die Annahme einer gewissen Ausschließlichkeit des Nutzungsrechts spricht auch die „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“ (ABl. C 121 vom 29.04.2000). Dort beschreibt die Kommission Konzessionen als staatliche Akte, durch die einem Dritten „die vollständige oder teilweise Durchführung von Dienstleistungen“³¹ übertragen werden.

Demgegenüber geht das Leistungserbringungsrecht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis von einer Anbietervielfalt aus. Eine Angebotssteuerung durch den Sozialleistungsträger erfolgt nicht. Vielmehr steht der Wettbewerb für soziale Dienstleistungen im Anwendungsbereich des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses allen potentiellen Leistungserbringern offen. Dabei bedarf es aber nicht des öffentlichen Auftragsrechts, um die europarechtlichen Wettbewerbsgrundsätze zu verwirklichen und diesen Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten chancengerecht und transparent zu gestalten. Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis findet, anders als in der öffentlichen Auftragsvergabe, zwischen den verschiedenen Anbietern sozialer Dienstleistungen ein permanenter Wettbewerb um die Nutzer statt.

Primärrechtskonforme Gestaltung des Wettbewerbs im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis

Auch wenn die besonderen Regelungen für die Auftragsvergabe nicht zur Anwendung kommen, entsteht kein wettbewerbsrechtliches Vakuum. Vielmehr verlangt der EuGH, dass solche Vorgänge jedenfalls den primärrechtlichen Wettbewerbsgrundsätzen genügen. Hierbei stellt der EuGH vornehmlich auf das weit auszulegende Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV ab (so EuGH C-275/98 v. 18.11.1999 Unitron Scandinavia, Rn. 31; C-324/98 v. 7. Dezember 2000 Teleaustria, Rn. 60 f.; C-231/03 v. 21. Juli 2005, Coname Rn. 16; C-458/03 v. 13. Oktober 2005, Parking-Brixen Rn. 46). Weitere Rechtsgrundlagen sind Art. 49 und 56 AEUV, die mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit besondere Ausprägungen des Diskriminierungsverbotes regeln (EuGH Coname, Rn. 19; Parking-Brixen Rn. 46 unter Verweis auf C-111/91 vom 10. März 1993 Kommission/Luxemburg, Rn. 17; C-337/97 v. 8. Juni 1999, Meeusen, Rn. 27; C-294/97 v. 26. Oktober 1999 Eurowings Luftverkehr Rn. 33).

³¹ ABl. C 121/5 vom 29.04.2000.

Das Diskriminierungsverbot schützt Angehörige der EU-Mitgliedstaaten davor, in anderen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit benachteiligt zu werden. Insbesondere tragen die Mitgliedstaaten die Verantwortung dafür, dass auch Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten von einem stattfindenden Wettbewerb erfahren und sich – sofern dieser für sie von Interesse ist – mit denselben Erfolgchancen wie die eigenen Staatsangehörigen an dem laufenden Wettbewerb beteiligen können (EuGH C-231/03 Coname Rn. 18, Parking-Brixen Rn. 48 unter Verweis auf C-87/94 v. 25. April 1996 Kommission/Belgien, Rn. 33 und 54). Die praktische Umsetzung dieser Chancengleichheit stellt im konkreten Fall die transparente Verfahrensgestaltung in zweierlei Hinsicht sicher (EuGH C-324/98 Teleaustria Rn. 61, C-458/03 Parking Brixen Rn. 49).

Zum einen müssen die Mitgliedstaaten und ihre Verwaltungen durch eine angemessene Form der Bekanntmachung die nachgefragte Dienstleistung dem Wettbewerb öffnen und Bieter auf diesen Wettbewerb aufmerksam machen (EuGH C-458/03 Parking Brixen C-458/03 Rn. 50, 55). Zudem muss aus den Verfahrensakten selber nachvollziehbar hervorgehen, dass die Verfahren unparteiisch geführt worden sind.

Um den europäischen Wettbewerbsgrundsätzen zu genügen, muss das deutsche Leistungserbringungsrecht deshalb sicherstellen, dass ausländische Bewerber dieselben Leistungsbedingungen und Chancen auf Zugang zum Wettbewerb vorfinden wie diese auch für deutsche Leistungsinteressenten gelten. Ihnen müssen die Voraussetzungen und Bedingungen für den Wettbewerbszugang gleichermaßen wie für deutsche Bewerber zugänglich und bekannt gemacht werden. Schließlich müssen die Verfahrensunterlagen der Leistungsträger so vollständig und transparent sein, dass im Nachhinein eine Überprüfung des Vorgangs möglich ist.

Für die Erbringung sozialer Dienstleistungen auf der Grundlage des deutschen Sozialrechtes sind zwei Grundsätze maßgeblich: Das Subsidiaritätsprinzip weist dem Staat zwar die Rolle als Garant sozialer Absicherung, nicht aber die als Motor sozialer Leistungen zu. Für eigene Aktivitäten des Staates als Leistungserbringer ist deshalb nur Raum, wenn entsprechende Leistungsangebote freier, also nichtstaatlicher Wohlfahrtsträger fehlen. Dem entspricht das Wunsch- und Wahlrecht derjenigen, die soziale Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Sie können unter mehreren geeigneten Leistungsangeboten auswählen; eine hoheitliche Steuerung durch Zuweisung der Leistungsberechtigten zu einem bestimmten Anbieter ist damit ausgeschlossen.

Bei der Umsetzung dieser Grundprinzipien entsteht ein Dreiecksverhältnis, bei dem sich die staatlichen, sog. Leistungsträger, nichtstaatliche Leistungserbringer (Dienstleister) und Leistungsberechtigte (Nutzer der Dienstleistung) in unterschiedlichen Rechtsverhältnissen gegenüberstehen. Besonders deutlich tritt dieses bei der Leistungserbringung im Rahmen der Sozialhilfe nach dem 12. Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XII) hervor. Vergleichbare Konstellationen treten im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), der Pflegeversicherung (SGB XI) und bei der

Inanspruchnahme von Krankenpflegeleistungen (SGB V) auf. Im Kern angelegt ist diese auch für die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose (SGB II).

Während sich das Rechtsverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten und dem staatlichen Sozialhilfeträger durch einen Leistungsbescheid und das Rechtsverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Leistungserbringer durch einen privatrechtlichen Dienstleistungsvertrag regelt, ist das Rechtsverhältnis zwischen dem Leistungserbringer und Leistungsträger durch eine sozialrechtliche Besonderheit geprägt: Um sicherzustellen, dass sich die Kosten für die in Anspruch genommenen Leistungen in einem angemessenen Rahmen bewegen, vereinbart der Leistungsträger mit dem Leistungserbringer, welche Leistungen die Leistungserbringer anbieten und welche Vergütungen sie dafür erhalten (§ 76 SGB XII). Diese sog. Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen regeln damit die allgemeinen Modalitäten, unter denen geeignete Leistungserbringer mit ihrem individuellen Leistungskonzept am Wettbewerb teilnehmen und für die dann erbrachten Leistungen refinanziert werden. Der für diese Refinanzierung ausschlaggebende Leistungsaustausch findet allein zwischen dem Leistungs-berechtigten und der Einrichtung statt.

Damit weist das sozialrechtliche Wettbewerbsgeschehen zwei markante Unterschiede zu dem Wettbewerb im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung auf: Zum einen bestimmen die Leistungserbringer, ob und wann sie die Initiative für eine Zulassung zur Leistungserbringung ergreifen. Zum anderen markiert im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis der Abschluss der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zwischen den Leistungserbringern und dem Sozialhilfeträger den Anfang und nicht den erfolgreichen Abschluss des Wettbewerbs. Da die Vereinbarungen keinen exklusiven Charakter haben, sondern vielmehr eine Anbietervielfalt besteht, treffen die Leistungsberechtigten unter den zugelassenen Konkurrenten ihre Auswahl und entscheiden damit den Wettbewerb. Unter diesen Umständen besteht dann freilich kein Anlass für die Leistungsträger, mit öffentlichen Bekanntmachungen einen Wettbewerb in Gang zu setzen.

Bei allen Unterschieden zum klassischen Vergabewettbewerb lässt sich gleichwohl feststellen, dass auch das hier beschriebene Wettbewerbssystem den Anforderungen des EuGH an Transparenz und Chancengleichheiten gerecht wird.

Soweit das Transparenzgebot sicherstellt, dass Leistungen für den Wettbewerb freigegeben sind und Interessenten eine informierte Entscheidung darüber treffen können, ob dieser Wettbewerb für sie interessant ist, geben die geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen hinreichende Hinweise. Aus diesen ergeben sich die Voraussetzungen für den Zugang zur refinanzierten Leistungserbringung, die Kriterien für die Zulassung, die Zuständigkeit der Sozialleistungsträger und welche untergesetzlichen Regelungen (Empfehlungen und Landesrahmenverträge) für die Leistungserbringung gelten. Diese Information ist öffentlich zugänglich und steht damit inländischen Interessenten wie Bewerbern aus anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Transparenz als Garantie korrekter Verfahrensabläufe gewährleistet das Akteneinsichtsrecht aus § 25 SGB X. Aufgrund dieser Akten können die Betroffenen nachvollziehen, über welche Verfahrensschritte der Sozialhilfeträger zu seiner Entscheidung gelangt ist und welche Erwägungen der Entscheidung zugrunde gelegen haben, bzw. Verfahrensfehler rügen, wenn es Anhaltspunkte für eine unsachgemäße Entscheidung gibt.

Insbesondere stellt die Verlagerung des Wettbewerbs in das Rechtsverhältnis zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten Chancengleichheit her. Denn mit den Vereinbarungen öffnet der Leistungsträger nicht einem einzigen Anbieter (oder einer vorher festgelegten Anzahl von Anbietern) den Zugang zu Nachfragern, sondern ermöglicht allen geeigneten Anbietern, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst um Kunden zu bewerben. Verglichen mit der öffentlichen Auftragsvergabe stellt dieses Verfahren die freiheitlichere und flexiblere Form der Ausgestaltung des Wettbewerbs bei der Erbringung sozialer Dienste dar. Während öffentliche Auftrags-

verfahren regelmäßig zu einer Dominanz des Preiswettbewerbs führen, herrscht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ein Leistungswettbewerb der Einrichtungen und Dienste um die Leistungsberechtigten vor.

Resümee

Ob tatsächlich ein Bedarf für eine gesetzgeberische Initiative hinsichtlich Dienstleistungskonzessionen besteht, ist zweifelhaft, da konkrete primärrechtliche Vorgaben für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen vorliegen. Nach der umfangreichen Rechtsprechung des EuGH sind hierbei insbesondere die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz zu berücksichtigen. Unabhängig von dieser grundsätzlichen Erwägung ist jedoch festzustellen, dass die sozialrechtliche Leistungserbringung nicht im Rahmen von Dienstleistungskonzessionen erfolgt: Die Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis beruht nicht auf einer für Dienstleistungskonzessionen erforderlichen Exklusivität, sondern auf einer Vielfalt der Anbieter.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)574

28. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Integrationsfachdienst Schwerin

Die Mitarbeiter/innen des IFD Schwerin begrüßen die durch die SPD und Bündnis 90/ Die Grünen initiierte Anhörung zur Thematik gegen die Ausschreibungspflicht der Leistungen der IFD am 04.07.2011 und tragen die Forderungen in allen Punkten mit.

Die Gesamtsituation stellt sich für uns zurzeit folgendermaßen dar:

Das Sozialministerium M-V folgt derzeit der Entscheidung ihrer entsprechenden Fachabteilung als bundesweit einzige Behörde, die Leistungen der IFD zukünftig auszuschreiben. Die Fachabteilung zielt dabei nicht nur auf den Bereich der Vermittlung arbeitsuchender schwerbehinderter Menschen, sondern bezieht ebenfalls die Bereiche der Sicherung von Arbeitsverhältnissen schwerbehinderter Menschen sowie weiterführende unter § 110 SGB IX benannte Aufgaben, wie bei uns der Bereich Übergang Schule-Arbeitswelt, ein.

Der Vertrag mit dem Träger des IFD in Schwerin wurde wegen der gegensätzlichen Auffassung über die Notwendigkeit der Ausschreibungspflicht zwischen Sozialministerium und Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGUS M-V) nun bereits zum zweiten Mal übergangsweise verlängert, zurzeit bis 31.03.2012. Das führte auf Seiten des Trägers zu großen Unsicherheiten, die nicht zuletzt auch durch uns Mitarbeiterinnen empfunden werden. Wir sind zutiefst enttäuscht über das Bestehen und Vortreiben der Ausschreibungspflicht **aller Bereiche** der

IFD durch die betreffende Fachabteilung beim Sozialministerium, obwohl sich die 87. ASMK im November 2010 geschlossen dagegen ausgesprochen hat.

Wir sehen durch dieses Vorgehen die umfassende und tiefgreifende Qualität der inhaltlichen Arbeit der einzelnen Bereiche hoch gefährdet, die seit der Übernahme der Strukturverantwortung für die IFD durch die Integrationsämter aufgrund einer kontinuierlichen Zusammenarbeit und stets zuverlässigen Kooperation entstanden ist. Darüber hinaus sehen wir unsere im Bundesdurchschnitt immer im vorderen Bereich liegenden Ergebnissen der Vermittlung und Sicherung von Arbeitsverhältnissen schwerbehinderter Menschen durch unser Sozialministerium aufgrund ihres Vorgehens nicht gewürdigt. Eingeschlossen darin finden auch die ersten gelungenen Platzierungen von Schulabgängern aus Schulen zur individuellen Lebensbewältigung zur Werkstattvermeidung keine Beachtung. Es stellt sich uns Mitarbeiterinnen die Frage, ob an der weiteren hohen Qualität der Arbeit der IFD in der Zukunft noch Interesse besteht?

Dadurch, dass der IFD Schwerin nur eine/n Mitarbeiter/in pro Bereich und regionaler Zuständigkeit vorhalten kann (nach Einwohnerschlüssel), würde es zu einem vorübergehenden Zusammenbruch sämtlicher aufwändig und in fleißiger Arbeit entstandener Kontakte und entwickelter Arbeitsstrukturen zu den Ansprechpartnern der Rentenversicherungsträger,

Integrationsämter, Agenturen für Arbeit, Jobcenter, kommunalen Träger, Schulen zur individuellen Lebensbewältigung, Netzwerkpartner wie Kliniken, Selbsthilfegruppen, Ärzte, freie Träger der sozialen Arbeit und natürlich vor allem für den betroffenen Personenkreis und seine beschäftigungswilligen Arbeitgeber kommen. Wir möchten in diesem Zusammenhang nochmals auf den im Gesetz definierten Personenkreis verweisen, für den IFD vorgehalten werden – schwerbehinderte Menschen mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung, wie es bei behinderten Menschen mit seelischer und lern- bzw. geistiger Beeinträchtigung der Fall ist.

Die besondere Qualität und Qualifikation ist seit 2005 nicht nur durch die umfangreiche und regelmäßige Teilnahme an entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen der Mitarbeiterinnen der IFD entstanden, sondern vor allem durch den täglichen Zuwachs an beruflichen Kenntnissen im Umgang

und Bewältigen der Problemstellungen mit den Betroffenen und ihren Arbeitgebern.

All das sehen wir durch das Aufrechterhalten der Ausschreibungspflicht für gefährdet.

Wir bitten daher alle beteiligten politischen Entscheidungsträger um Unterstützung, die an die Bundesregierung formulierten Forderungen der im Deutschen Bundestag vertretenen Abgeordneten der SPD, des Bündnis 90/Die Grünen kurzfristig durch gesetzliche Regelungen umzusetzen.

Wir betonen nochmals die **Besonderheit im Land Mecklenburg-Vorpommern**, dass hier **alle Tätigkeitsfelder** des Integrationsfachdienstes – Vermittlung, Sicherung von Arbeitsverhältnissen sowie Übergang Schule-Arbeitswelt – in ihrem Fortbestehen beim jetzigen Träger bzw. im Sinne einer kontinuierlichen und qualitätsgerechten Arbeit **zur Disposition stehen**.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)579

30. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Der Paritätische Gesamtverband

Wir sind außerordentlich dankbar, dass der Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales die Problem-
anzeigen der Praxis ernst nimmt und aufgreift, wie
dies erfreulicherweise bereits durch den Bundesrat
erfolgt ist.

Zu dem Komplex haben die Bundesarbeitsgemein-
schaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Deutsche
Verein für öffentliche und private Fürsorge umfang-
reich Stellung genommen. Wir beziehen uns auf
diese Stellungnahmen, an denen wir aktiv mitge-
wirkt haben, um an dieser Stelle Wiederholungen zu
vermeiden.

Es ist in einem ersten Schritt dringend geboten, die
Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) so zu
verändern, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht
nur das Verfahren der offenen Ausschreibung an-
wenden müssen, sondern auch auf die freihändige
Vergabe bzw. die beschränkte Ausschreibung zu-
rückgreifen können, wie dies vor Änderung der VOL
vor 2010 möglich war.

In diesem Zusammenhang ist in aller Deutlichkeit
darauf hinzuweisen, dass die Festlegungen der VOL
durch den Verdingungs- und Vertragsausschuss für
Leistungen (DVAL) in keiner Weise den grundgesetz-
lichen Vorgaben für die Schaffung transparenter
Normen entspricht. Immerhin geht es um Normen,
die erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen
Haushalte wie auch auf unternehmerische Belange
haben. Um zumindest eine Mitsprachemöglichkeit
im DVAL zu erhalten, hat die Bundesarbeitsgemein-
schaft der Freien Wohlfahrtspflege dort die Aufnah-
me als Mitglied beantragt. Die Aufnahme wurde
abgelehnt.

Diese Haltung systematischer Intransparenz darf
vom Gesetzgeber nicht länger hingenommen werden.
Die Regelungskompetenz für die VOL ist dem DVAL
zu entziehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)581

30. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen -
Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste
(BT-Drucksache 17/5205)

Integrationsfachdienst Rostock

Wir, die Gemeinnützige AFW GmbH, möchten als Träger des IFD Rostock unsere Bedenken hinsichtlich der Problematik Ausschreibung der Integrationsfachdienste (IFD) in Mecklenburg – Vorpommern und damit verbundene mögliche Konsequenzen für die Mitarbeiterinnen des Fachdienstes, die Schwerbehinderten als Zielgruppe, die Kooperationspartner und natürlich auch den Träger selbst betreffend, darstellen.

Es wird im Bundesland Mecklenburg – Vorpommern das gesamte Leistungsangebot des IFD und damit der Fachdienst insgesamt und nicht ausschließlich der Vermittlungsbereich ausgeschrieben.

Das Wettbewerbsrecht und das Vergaberecht sollen den Marktzugang allgemein ermöglichen und den fairen Wettbewerb zwischen Anbietern mit vergleichbaren Fähigkeiten ermöglichen. Dabei geht es regelmäßig um inhaltlich und zeitlich überschaubare, vergleichbare und austauschbare Dienstleistungen wie bspw. PC-Kurse oder Bewerbungstraining.

Die Beschaffenheit des IFD ist aber nicht allgemein verfügbar. Der IFD ist ein besonderes Angebot für eine spezielle Zielgruppe und muss dennoch jederzeit und flächendeckend verfügbar und wirksam sein. Die IFD nach SGB IX sind gesetzlich definierte Einrichtungen, vergleichbar mit den BBW, BfW und den WfbM. Das Vergaberecht scheidet nach unserer Auffassung daher von vornherein aus, alles andere wäre nicht sachgerecht und im Ergebnis kontraproduktiv.

Für eine mittelfristige Planungssicherheit stellen die seit Mai 2010 erfolglosen Verhandlungen hinsichtlich der (Nicht-)Notwendigkeit einer freihändigen Vergabe der gesamten IFD-Leistungen zwischen dem Sozialministerium und dem Integrationsamt den Träger des Fachdienstes und die Mitarbeiterinnen desselben vor ein grundlegendes Problem, das einer zeitnahen Lösung bedarf, um fachliche Ressourcen und gut funktionierende Netzwerke und Kooperationen nicht zu gefährden und die erfolgreiche Arbeit der IFD in Mecklenburg – Vorpommern fortzusetzen.

Können die offensichtlich unterschiedlichen Rechtsauffassungen hinsichtlich des Ausschreibungs-/Vergabeverfahrens nicht geklärt und zu einem Konsens geführt werden, bedeutet dies nachhaltige Konsequenzen im strukturellen, inhaltlichen und personellen Bereich des Fachdienstes. Der Vertrag des Integrationsamtes mit dem Träger des IFD endet zum 31.03.2012, das bedeutet für die strukturelle und inhaltliche Arbeit des Fachdienstes:

- keine Annahme von Beauftragungen durch Rehabilitationsträger wie DRV und BG ab 01.10.2011;
- Kündigung bestehender Beauftragungen zum 31.03.2012;
- Übergabe der Betreuungsfälle aus dem Bereich Sicherung an den Berufsbegleitenden Dienst des Integrationsamtes zum 31.03.2012;
- Übergabe der Betreuungsfälle des Bereiches Übergang Schule - Arbeitswelt an das Integrationsamt

zum 31.03.2012; => Abarbeiten der Betreuungsfälle, Beratungsangebot vorhaltend bis 31.03.2012.

Die Folgen einer derartigen Verfahrensweise sind verheerend, bedeuten die Beendigung einer langjährigen, erfolgreichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern und Leistungsträgern. Der Zielgruppe des IFD, den Schwerbehinderten und von Behinderung bedrohten Menschen, wird ein Beratungsangebot mit einem hohen Maß von fachlicher Kompetenz und Arbeiterfahrungen entzogen, das Vertrauen dieser sehr sensiblen Klientel enttäuscht.

In den Fachdienstbereichen Sicherung von Arbeitsverhältnissen und Übergang Schule - Arbeitswelt wird Arbeitgeber ein wichtiges Bindeglied und zugleich ein Koordinator des Integrationsprozesses vorenthalten. Unter diesen Umständen ist ein Erhalt von Arbeitsverhältnissen bzw. eine erfolgreiche Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt kaum möglich, die Konsequenzen sind statistisch erfassbar.

Neben der strukturellen und inhaltlichen Problematik sehen wir in der personellen Komponente einen weiteren wichtigen, ja den wichtigsten Aspekt, denn langjährig qualifizierte und professionell agierende Fachberaterinnen verfügen über Kompetenzen, die nicht zeitnah ersetzbar sind. Für die Fachberaterinnen des IFD bedeutet die aktuelle Situation:

- befristet eingestellte Mitarbeiterinnen melden sich in der Arbeitsagentur arbeitssuchend, damit könnten Vermittlungsangebote an die Betroffenen erfolgen und eine berufliche Neuorientierung zur Folge haben;
- unbefristet eingestellte Mitarbeiterinnen werden in der Einsatzplanung durch den Träger berücksichtigt bzw. das Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses geprüft.

Netzwerke und persönlichen Kontakte der Fachberaterinnen zu Kooperationspartnern, Leistungsträgern und Institutionen gehen verloren und damit auch eine Basis für erfolgreiche Arbeit in diesem Bereich. Dies kann nicht zeitnah erneuert werden, da es längerfristiger Zusammenarbeit bedarf – kann sich unser Bundesland Mecklenburg – Vorpommern das leisten?

Die derzeit ungewisse Situation zwingt den Träger im Rahmen der Planung für 2012 und darüber hinaus, bestehende Mietverträge und Verträge mit Telefonanbietern etc. im Rahmen der Fristenregelungen zu kündigen, sollte keine zeitnahe Entscheidung für die IFD-Leistungen ohne Ausschreibungsverfahren getroffen werden. Neben dem organisatorischen Aufwand ist eine zeitnahe Verfügbarkeit entsprechender Räumlichkeiten etc. bei Fortsetzung der Arbeit des Fachdienstes ungewiss. Sollte zum Jahresende dann eine Entscheidung für die bestehenden Strukturen der IFD getroffen werden, wären mögliche Folgen:

- 01/2012 verringerte Anzahl Schwerbehinderter im Betreuungspool, da keine Neuaufnahmen ab 01.10.2011 bzw. fristgerechte Abmeldungen erfolgen;
- u.U. Personalproblematik > Fachberaterinnen haben sich evt. beruflich neu orientiert;
- Vertrauensbasis der Rehabilitationsträger, anderer Leistungsträger und Kooperationspartner in den IFD ist beschädigt und erschwert die Kooperation.

Aus unserer Sicht kann es nur im Interesse aller Beteiligten, d.h. der Zielgruppe, der Fachberaterinnen, der Kooperationspartner und Leistungsträger sein, dass die gewachsenen Strukturen und die professionelle Arbeit der IFD in unserem Bundesland ohne Ausschreibung – fast alle Bundesländern verzichteten auf dieses Prozedere - fortgesetzt wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)584

30. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juli 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste stoppen - Sicherstellung von Qualität, Transparenz und Effizienz (BT-Drucksache 17/4847)

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste (BT-Drucksache 17/5205)

Integrationsfachdienst Bremen

die Entscheidung des Deutschen Bundestages über das Vergabeverfahren der Leistungen zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen wird nicht allein eine Richtungsweisung in der Frage der Versorgungsstruktur und der hierin beteiligten Träger und Auftragnehmer sein. Denn mit dem Wechsel zum Verfahren der offenen Ausschreibung gehen verfahrensmanent auch Veränderungen von Qualität, Zuverlässigkeit der Leistung, nachhaltiger Weiterentwicklung von Leistungsbereichen und der Effizienz vernetzter Prozessarbeit einher. Erste Erkenntnisse aus den bereits erfolgten Ausschreibungen liegen vor, die bei der Beurteilung und Entscheidung zum Erhalt der Versorgungsqualität herangezogen werden sollten.

Bevor einzelne Fragestellungen zum Ausschreibungsverfahren angesprochen werden, möchte ich einige grundsätzliche Aspekte voranstellen, die im Zusammenhang der Vermittlungstätigkeit für schwerbehinderte Menschen von Bedeutung sind.

➤ **Vermittlung schwerbehinderter Menschen ist Überzeugungsarbeit**

Die Vermittlung schwerbehinderter Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt ist, wie wohl für sonstige Bereiche der Arbeitsvermittlung von Kostenträgern häufig, hier aber fälschlich angenommen, kein gewöhnliches Zusammenführen von Angebot und Nachfrage. Eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit für schwerbehinderte Menschen hat in Richtung potentieller Arbeitgeber vielmehr den Charakter

einer intensiven Überzeugungsarbeit. Dabei steht die erreichte Einsicht in die Bedeutung einer inklusiven Gesellschaft und Beschäftigungslandschaft als Grund für die Einstellung eines schwerbehinderten Menschen häufig mindestens gleich auf mit dem konkreten Arbeitskräftebedarf eines Arbeitgebers. Die hohe Bedeutung der „sozialen Entscheidungskriterien“ für die Vermittlung setzt hohe Kompetenz, Erfahrung und Engagement der Vermittlungskräfte voraus. Dies gilt umso mehr für die immer wieder erfolgreiche Vermittlung besonders schwieriger Fälle, die einen erhöhten Überzeugungs- und Arbeitseinsatz erfordern.

➤ **Vermittlung schwerbehinderter Menschen ist Netzwerkarbeit**

Die erfolgreiche Vermittlungsarbeit vollzieht sich in einem Netzwerk. Verschiedene beteiligte Träger wirken in enger Abstimmung zusammen am Prozess der Vermittlung mit. Es bedarf eines laufenden Austausches zwischen der Vermittlung und den Kostenträgern (hier v.a. Integrationsamt, Arbeitsagentur, Jobcenter) in grundsätzlichen und einzelfallbezogenen Fragestellungen. Darüber hinaus werden in dieses Netzwerk unterstützende Institutionen, wie beispielsweise Kammern und Träger von Werkstätten, Berufsbildungswerken, Integrationsprojekten, eingebunden, um gemeinsam Lösungen für eine erfolgreiche Vermittlung zu entwickeln. Das Netzwerk setzt sich mit den über Jahre aufgebauten Kontakten in Wirtschaft und einzelne Betriebe fort, über

die Beschäftigungsmöglichkeiten eruiert und maßgeschneiderte Lösungen für den einzelnen schwerbehinderten Arbeitssuchenden entwickelt werden können.

➤ **Vermittlung schwerbehinderter Menschen erfordert individuelles Vorgehen**

Stärker als in der sonstigen Arbeitsvermittlung müssen Lebenssituation, Fähigkeiten und Neigungen schwerbehinderter Arbeitssuchender für eine zielführende Vermittlungsplanung einbezogen werden. Die Erfahrung und fachliche Kompetenz der vermittelnden Fachkräfte sind hierbei ebenso zu berücksichtigen wie ein ausreichender, an den Kategorien sonstiger Vermittlung gemessen, höherer Personalansatz.

In den bisherigen Ausführungen von Politik- und Verwaltungsebenen, die den Wechsel zur offenen Ausschreibung verantworten, wurde eine Verschlechterung der Versorgungsqualität bestritten. Die Ergebnisse der ersten durchgeführten Ausschreibungen zeigen jedoch, dass dahingehende Befürchtungen nicht unberechtigt gewesen sind. Dabei sind die Qualitätseinbußen nicht allein auf handwerkliche Ungenauigkeiten, die nachgebessert werden könnten, zurückzuführen, sondern dem Verfahren grundsätzlich immanent. Das bedeutet, dass ein Qualitätsverlust zwangsläufig ist.

Zunächst bleibt festzustellen, dass mit der Festlegung auf zweijährige Ausschreibungszyklen eine Entscheidung gegen Kontinuität und Zuverlässigkeit getroffen wurde. Ständig wechselnde Anbieter, die einer zunehmenden Kostenrestriktion unterworfen sind, werden eine Qualitätssteigerung nicht erzielen. Weiterhin wird die Loslösung der Vermittlung von der Berufsbegleitung zu einer weiteren Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der gesamten Beratungslandschaft beitragen. Eine erreichte Verbesserung durch die Zusammenfassung von Berufsberatung und Vermittlung in der Struktur der Integrationsfachdienste als ganzheitlichem Beratungsansatz wird aufgegeben, obwohl Bundesagentur und der Bundesregierung nach Äußerungen auf einer Tagung zur Zukunft der Beratung für behinderte Menschen im April des Jahres mehr Transparenz, mehr Kooperation und mehr Vernetzung als Zielstellung verfolgen wollen.

Die Aufgabe der Beauftragungskontinuität bedeutet darüber hinaus, dass die Möglichkeit einer kontinuierlichen Neu- und Weiterentwicklung von Instrumenten und Verfahren der Vermittlungsleistung nicht mehr bestehen wird. Die aktuellen Beispiele des Aufbaus von Übergängen aus Werkstätten und Schulen auf den ersten Arbeitsmarkt zeigen, dass für eine bedarfsbezogene und sachgerechte Entwicklung die langjährige Erfahrung des Integrationsfachdienstes unverzichtbar ist. Auch werden Ausprägungen spezialisierter Leistungsbereiche, wie etwa die Ver-

mittlung hörgeschädigter und gehörloser Arbeitssuchender, in Zukunft nicht mehr möglich sein.

Die eingezogene aktuelle Preisuntergrenze schützt, da in erheblicher Weise zu niedrig angesetzt, nicht vor unseriösen Angeboten. Es ist davon auszugehen, dass durch neue Auftragnehmer daher Mitnahmeeffekte genutzt werden, eine Konzentration auf leicht vermittelbare Fälle und ein Nachlassen der Bemühungen um die Eingliederung schwererer Fälle erfolgt. Gleichzeitig wird, und dies ist bereits auch in frühen Ansätzen erkennbar, durch die unzureichenden Ausschreibungsvorgaben Lohndumping angeheizt, das bei der absehbaren Arbeitsmarktentwicklung in Zukunft zu erheblichen Schwierigkeiten in der Rekrutierung gut qualifizierten Personals führen wird.

Der Zusammenhang des widersprüchlichen Verfahrens zur Feststellung der Arbeitsqualität eines Anbieters als Vergabekriterium wurde bereits von der bag arbeit e.V. aufgegriffen. Neben theoretischen Annahmen auf der Grundlage eingereicherter Bieterkonzepte fehlt es an der Berücksichtigung bereits nachgewiesener Qualität. Zu vergleichbaren negativen Erfahrungen, jedoch ohne einen korrigierenden Erkenntnisprozess auszulösen, haben bereits Ausschreibungen ambulanter Maßnahmen für den Bereich der Ausbildung schwerbehinderter Menschen geführt, ohne jedoch eine Einsicht in die Untauglichkeit zu bewirken. Dass die bisherigen Vergabekriterien diesen wesentlichen Aspekt bislang unberücksichtigt lassen, führte beispielsweise im Zuständigkeitsbereich des REZ Nord zu der kuriosen Situation, dass der Zuschlag einem Träger erteilt wurde, der zuvor wegen Schlechtleistung aus einer laufenden Maßnahme entlassen werden musste.

Da Integrationsfachdienste auch über die Vermittlung schwerbehinderter Menschen hinaus an anderen Stellen der Vermittlung weiterhin tätig sind, etwa in Bereichen der Unterstützten Beschäftigung, JobBudget (WfbM - allgemeiner Arbeitsmarkt), Job4000 (Schule – Beruf), Integrationsberatung, berufliche Reha und für Integrationsprojekte, sollte auch bedacht werden, ob es sinnvoll ist, innerhalb eines effizient funktionierenden Netzwerkes, in dem alle Netzwerkpartner schnittstellenübergreifend zusammenarbeiten müssen, der Aufbau einer Konkurrenzsituation sinnvoll ist.

Aus den vorgenannten Gründen empfehle ich daher dringend eine Rückkehr zur freihändigen Vergabe von Leistungen im Bereich der Vermittlung schwerbehinderter Menschen.

An der Entscheidung zur Erhaltung einer bewährten Struktur der Vermittlung wird sich messen lassen, inwieweit die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch den Nationalen Aktionsplan tatsächlich glaubwürdig verfolgt wird.