

Qualifizierungsangebote an der Übergangspassage Schule-Beruf

Ergebnisse einer Expertise zu Finanzierungsmechanismen im
internationalen Vergleich

Dr. phil. Anna Rosendahl

17. Hochschultage Berufliche Bildung 2013

Arbeit der Zukunft – Zukunft der Arbeit

**Berufliche Bildung, Qualifikation und Fachkräftebedarf im Zeichen des
demographischen Wandels**

13.-15.03.2013, Universität Duisburg-Essen

**Workshop 12: Ausbildung für alle ermöglichen - Fachkräfteentwicklung und
Zukunftssicherung durch kohärente Förderung am Übergang Schule-Beruf**

Anlass und Zielsetzungen der Expertise

Anlass der Expertise:

Kritik an der Förderpraxis der BA (Vergabeverfahren)

- Diskontinuität der Angebote
- zeit- und personalaufwändige Antragsverfahren
- Preis als faktisch wichtigstes Zuschlagskriterium
- kurze Maßnahme- und Vertragslaufzeiten
- zu niedrige Kostensätze

→ *Ursache: Europäisches Vergaberecht???*

Zielsetzungen der Expertise:

- Beurteilung zur Reichweite der EU-Richtlinie 2004/18/EG im Bereich der aktiven Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) sowie zukünftige Entwicklungsperspektiven
- Identifikation alternativer Vergabe- und Finanzierungsmechanismen in ausgewählten, ebenfalls an EU-Recht gebundenen Ländern

Untersuchungsfeld und -methode

Untersuchungsgegenstand:

- **Dänemark:**
 - Produktionsschulen
 - Berufsgrundausbildung (EGU)
 - **Aktive Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) im Auftrag des AMS Dänemark bzw. der kommunalen Jobcenter → Bsp. Serviceudbud 2011**
- **England:**
 - **Work Programme des Department for Work and Pensions**
 - **Qualifizierung von Arbeitslosen (u.a.) mithilfe des Adult Skills Budget der Skills Funding Agency (SFA)**
- **Österreich:**
 - **Aktive Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) im Auftrag des AMS Österreich**

Methode:

- Literaturgestützte Bestandsaufnahme

Reichweite der EU-Richtlinie 2004/18/EG im Bereich der AMDL und zukünftige Entwicklungsperspektiven

RL 2004/18/EG

- nur bei öffentlichen Auftragsvergaben an nicht öffentliche bzw. nicht kontrollierte Dritte und bei Auftragssummen oberhalb von EUR 200.000 (EU-Schwellenwert)
- AMDL = nicht-prioritäre B-Dienstleistungen
 - Vorschriften zur Leistungsbeschreibung im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen
 - Pflicht zur nachträglichen Bekanntgabe des Vergabeergebnisses

Richtlinienvorschlag KOM (2011) 896 endg.

- AMDL = soziale und andere besondere Dienstleistungen (Art. 74-76)
- Verpflichtung zum Erlass spezifischer nationaler Vergabevorschriften
- Höherer Schwellenwert (Art. 4 Buchstabe d): EUR 500.000

➔ *Ausgestaltung der Vergabeverfahren und -kriterien im Bereich der AMDL liegt weitestgehend bei den europäischen Mitgliedstaaten*

Varianten zur rechtlichen Regulierung von Auftragsvergaben im Bereich AMDL

- AMDL in AT, GB und DK als Teil der nicht-prioritären B-Dienstleistungen
→ nur wenige Vorschriften zur Auftragsvergabe im allgemeinen Vergaberecht

Stattdessen

- England

- Dänemark

} spezifische Vorgaben der Finanziere für AMDL

- Österreich:

- eigenständige bundesweit geltende Richtlinien der Arbeitsmarktbehörde für die Vergabe und Finanzierung/Abrechnung im Bereich AMDL

→ *Besonderheiten sozialer und bildungsspezifischer Dienstleistungen besser berücksichtigt???*

Varianten zur Gestaltung der Vergabeverfahren – Teil I

- **Prinzipiell identische Verfahrensschritte in DK, GB und AT**
 - Ausschreibung
 - Angebotsabgabe
 - Eignungsprüfung der Bieter
 - Preis- und Qualitätsbewertung der eingereichten Angebote
 - Zuschlagsentscheidung für das wirtschaftlich günstigste Angebot

Nationale Besonderheiten:

- **Dänemark (Serviceudbud 2011)**
 - Abschluss von Rahmenvereinbarungen (Serviceudbud 2011-2014)
 - Später: Vertragsschließung mit Jobcentern und Zuweisung von TN für 52 Wochen
 - ➔ mittelfristige Kontinuität der Aktivierungsangebote am freien Markt?!
 - ➔ geringerer Zeitaufwand für die Angebotserstellung?!
 - ➔ 52-wöchige Förderdauer = einjährige finanzielle Planungssicherheit?!
 - ➔ **Zuschlag garantiert noch keine Finanzierung**

Varianten zur Gestaltung der Vergabeverfahren – Teil II

▪ England (SFA und Work Programme)

- Eignungsprüfung durch Prä-Qualifizierung (unterschiedliche Gültigkeitsdauer)
- Später: Vergabe von längerfristigen Bildungsprogrammen mit Mindestauftragsvolumen
- Budgetierung und teilnehmerbezogener Mittelabruf
 - mittelfristige Kontinuität der Aktivierungsangebote am freien Markt?!
 - geringerer Zeitaufwand für die Eignungsprüfung und Angebotserstellung?!
 - Mindestauftragsvolumen = Ausschluss kleiner, umsatzschwächerer Einrichtungen?!
 - Work Programme: Zuweisung der TN für 2 Jahre = finanzielle Planungssicherheit?!
 - Zuschlag garantiert noch keine Finanzierung

▪ Österreich

- Eignungsprüfung und Angebotsbewertung immer in Bz. auf eine Maßnahme/Programm
- Bei Jugendlichen/jungen Erwachsenen: u.a. dreijährige ÜBA-Ausschreibungen
 - Längere Finanzierungssicherheit bei Ausbildungsmaßnahmen?!
 - Zuschlag garantiert noch keine Finanzierung

Varianten für Eignungs- und Zuschlagskriterien – Teil I

Eignungsprüfung

- **Alle 3 Länder:**
 - Rechtliche, finanzielle, fachliche, personelle und organisatorische Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bewerber/Bieter
- **Österreich:**
 - Einhalten von Kollektivverträgen und Mindestentgelten
 - Vermeidung von Lohndumping?!
 - Vertiefte Angebotsprüfung bei zu niedrigen Preisen (u.a. Prüfung der geplanten Vertragsformen)
 - Vermeidung der Umgehung von Tarifverträgen?!

Qualitätsbewertung

- **Alle 3 Länder:**
 - Maßnahmekonzept
 - Lage und Erreichbarkeit der Einrichtung
 - **AT und DK:**
 - Infrastrukturelle Ausstattung
 - **Spezifische Kriterien:**
 - **DK:** Beratung und Information der TN
 - **AT:** fachliche Erfahrung des Lehr-/Betreuungspersonals; Gleichstellungsorientierung und Frauenförderung
 - **GB:** Vorkehrungen zur Auswahl, Kontrolle und Steuerung von Subunternehmern; Verfahren zur Personalrekrutierung
- Bezug immer zum Auftragsgegenstand – Löhne etc. werden nicht bewertet**

Varianten für Eignungs- und Zuschlagskriterien – Teil II

Preisbewertung → Identifikation des niedrigsten Angebotes

- **AT: Maßnahmegesamtkosten** (Basis TN- und Arbeitsstunden pro MN)
 - TN-Zahl in Ausschreibung genannt und zur Kalkulation verwendet
 - Frühzeitige personelle und finanzielle Planungssicherheit?!
 - **Finanzielle Unterdeckung bei Stornierung, Abbruch, geringerer TN-Zuweisung?!**
 - 35 Prozent Erstattung der Ausfallkosten bei unvorhersehbarer, unverschuldeter Unterauslastung
- **DK: Einheitspreis pro TN und Jahr**
 - TN-Zahl in Ausschreibung nicht exakt benannt → keine exakte Kalkulationsgrundlage für Einheitspreise vorhanden
 - **Finanzielle Unterdeckung bei geringerer TN-Zuweisung?!**
 - keine Erstattung der Ausfallkosten bei Unterauslastung
- **England: Preis pro TN** (Basis: %-Abweichung von DWP-Max. Kosten/TN nach unten)
 - TN-Zahl = prognostizierte Zahl der Langzeitarbeitslosen
 - **Unterbietungsprinzip = Anreiz zum Lohndumping?!**
 - **Gesetzlicher Mindestlohn verhindert „bodenloses“ Lohndumping?!**

Varianten zur Gewichtung von Preis und Qualität

Dänemark:

- Preis 40 % und Qualität 60 %

Österreich:

- Preis 30-50 % und Qualität 50-70 %
- Je höher der Standardisierungsgrad der ausgeschriebenen Maßnahme, desto höher ist der Preis (bis max. 50 %) zu gewichten

England (Work Programme):

- Punktesystem
 - Qualität: bestes Angebot = 60 Punkte
 - Preis:
keine max. Punktzahl, sondern %-Punktzahl der Abweichung von DWP-Max. Kostensatz pro TN
- *Bei der Gesamtbewertung hat der Preis pro Teilnehmer i. d. R. einen geringeren Stellenwert als die Qualität*

Varianten zur Berechnung der Kostensätze

- **Österreich:** faktisch geleistete Teilnehmer- und Personalstunden
- **Dänemark:** Einheitspreise pro Teilnehmer und Jahr
 - 25 % Betriebskostenzuschuss pro TN und TN-Woche
 - 75 % erfolgsabhängiger Bonus (Vermittlung in (reguläre) Arbeit bzw. Ausbildung)
- **England (Work Programme):** Teilnehmerbezogene Ereignisse während der MN
 - Kleiner Betrag pro aufgenommenem TN (**Attachment fee**)
 - Vermittlungszuschuss bei Beschäftigungsvermittlung (**Job outcome payment**)
 - Mehrmals abrufbare Zuschüsse bei Verbleib in Beschäftigung (**Sustainment payments**)
 - Zuschuss pro TN bei Überschreiten der MN-bezogenen Vermittlungsquoten (**Incentive Payment**)
- **England (Adult Skills Budget der SFA):** Teilnehmerzahlen und Berechnungsformel aus...
 - **teilnehmerbezogenen Werten/ Faktoren** (absolute TN-Zahlen, Dauer der Förderung, spezifische Förderbedarfe aufgrund von körperlichen und/oder sozialen Benachteiligungen einzelner TN, Wohnort-/situation der TN)
 - **anbieterspezifische Faktoren** (geografische Lage, erreichte Abschluss- und Verbleibsquoten)
 - **angebotsspezifische Faktoren** (Fachrichtung, durchschnittliche Dauer der MN, landesweit programmspezifischer Fixkostensatz pro Teilnehmer)

Einschätzungen zu den Kostensätzen

Länderübergreifendes Merkmal:

- Die Zusammensetzung der auszahlbaren Kosten ist transparent!
 - ggf. nachvollziehbarere Angebotskalkulation?!
 - Diskussionsgrundlage über Preisangemessenheit vorhanden

Merkmale des Zahlungsprinzips in AT:

- Erstattung von tatsächlich angefallenen Personal- und Sachkosten für die MN
- Einnahme- und Planungssicherheit im Maßnahmeverlauf?!
- Ggf. längere Verweildauer in AMDL und Arbeitslosigkeit?!

Merkmale des erfolgsabhängigen Zahlungsprinzips in DK& GB:

- Anreiz zur möglichst schnellen Beseitigung von Arbeitslosigkeit = Anspruch von AMDL
 - Geringere Einnahme- und Planungssicherheit im Maßnahmeverlauf
 - Hohe Verantwortung für die Lösung von Arbeitslosigkeit
- England: Vermittlung in subventionierte Beschäftigung bedeutet keine Boni-Abzüge

Merkmale des Zahlungsprinzips der SFA in GB:

- Möglichkeit zur Berücksichtigung verschiedener, die Kosten beeinflussender Aspekte

Literatur

- Sämtliche voranstehenden Ausführungen basieren auf folgendem Bericht:

Rosendahl, Anna (2013): Finanzierungs- und Vergabemodalitäten im Bereich ausgewählter Qualifizierungsangebote zur Erleichterung des Übergangs an der ersten Schwelle - Expertise zu den Ländern Dänemark, England und Österreich im Rahmen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit im Auftrag des Internationalen Bundes (IB) und der BAG ÖRT. Essen, 20.02.2013. (Veröffentlichung folgt in Kürze)

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!