

Unterrichtung

durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

zur Zukunft der Integrationsfachdienste vor dem Hintergrund der anstehenden Änderungen in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A)

1. Allgemeines

Integrationsfachdienste (IFD) sind Dienste Dritter, die bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden (§ 109 Abs. 1 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - SGB IX). Die gesetzlichen Grundlagen für IFD sind mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter vom 29. September 2000 (BGBl. I S. 1394) in das damalige Schwerbehindertengesetz (SchwbG) eingefügt worden. Seit dem Inkrafttreten des SGB IX im Jahr 2001 finden sich die Vorschriften dort im Kapitel 7 (§§ 109 ff.). IFD sind eingeführt worden, weil schwerbehinderte Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung besonders betroffen sind, von den gesetzlichen Leistungsträgern oftmals nicht in der erforderlichen Weise intensiv unterstützt werden können. In solchen Fällen soll ein Leistungsträger die Möglichkeit haben, auch auf einen IFD zurückzugreifen.

Die damalige Bundesanstalt für Arbeit hatte die Aufgabe, darauf hinzuwirken, dass IFD in ausreichender Anzahl (grundsätzlich ein IFD pro Arbeitsamtsbezirk) eingerichtet werden (§ 37c Abs. 5 SchwbG). Sie erhielt dafür Mittelzuweisungen aus dem Ausgleichsfonds. Im Jahr 2004 war der Aufbau der IFD erfolgreich abgeschlossen. Mit dem Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 606) haben sich Bund und Länder darauf geeinigt, dass die Strukturverantwortung für die IFD fortan bei den Integrationsämtern der Länder liegen solle. Die Länder haben für die Übernahme der Strukturverantwortung und für weitere übernommene Aufgaben (z. B. Werkstattförderung) einen um 15 Prozentpunkte höheren Anteil an der Ausgleichsabgabe erhalten. In Zahlen des Jahres 2008 (Gesamtaufkommen an Ausgleichsabgabe: 520 Mio. Euro) sind dies 78 Mio. Euro, die den Integrationsämtern zusätzlich zur Verfügung stehen, um daraus u.a. die Struktur der IFD zu finanzieren. Konsequenterweise ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) seitdem nicht mehr für die Struktur der IFD verantwortlich. Derzeit gibt es bundesweit 238 IFD.

Mit dem Übergang der Strukturverantwortung für die IFD auf die Integrationsämter der Länder hat der Ge-

setzgeber auch zum Ausdruck gebracht, welche Wege er für eine Beteiligung von IFD bei der beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen sieht. Danach kann die BA nach den Regelungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) "auch IFD" mit der Arbeitsvermittlung oder mit Teilaufgaben der Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen beauftragen. Darüber hinaus können die Betroffenen selbst über das Instrument des Vermittlungsgutscheins einen IFD nutzen (Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung schwerbehinderter Menschen, BT-Drs. 15/1783, Begründung zu Nummer 26 Buchstabe a und zu Nummer 29).

Ob die BA bei der beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen von der Beauftragung eines IFD Gebrauch macht, oder ob sie einen sonstigen Maßnahmeträger einschaltet, entscheiden die Dienststellen vor Ort eigenverantwortlich. Es gibt deshalb weder eine gesetzliche Vorgabe zur Beauftragung eines IFD durch die BA noch einen "Anspruch" oder ein Privileg für IFD, entsprechende Aufträge der BA zu erhalten.

2. Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen

In Fällen, in denen bisher IFD von der BA beauftragt wurden, waren diese Aufträge zumeist auf die "isolierte Dienstleistung" der Vermittlung schwerbehinderter Menschen bezogen (§ 37 SGB III a.F.) und erfolgten regelmäßig im Wege der freihändigen Vergabe. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Beauftragungen haben sich sowohl im Arbeitsförderungsrecht als auch im Hinblick auf das Vergaberecht geändert.

a) Änderung des Arbeitsförderungsrechts

Die BA stellt im Zuge der Umsetzung des 2009 neu eingeführten Instruments der Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III ihr Konzept für Vermittlungsdienstleistungen generell und damit auch für schwerbehinderte Menschen um. Die in der Vergangenheit auf der Grundlage des § 37 SGB III (a.F.) beauftragte "isolierte" Vermittlungsdienstleistung wird dabei dem erweiterten Unterstützungsauftrag des § 46 SGB III angepasst. In dem neuen Aktivierungs- und Eingliederungsansatz sind Vermittlungsdienstleistungen

Dritter künftig Bestandteil umfassenderer Maßnahmenpakete, die zum Beispiel ein Bewerbungstraining, konkrete Arbeitsplatzerkundungen oder eine nachgehende Betreuung zur Stabilisierung der Beschäftigung einschließen können. Maßnahmen nach § 46 SGB III müssen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden.

b) Änderungen des Vergaberechts

Der bisherige Weg einer freihändigen Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen an IFD ist aber ungeachtet der veränderten Förderkonzeption nach dem SGB III auch aus vergaberechtlicher Sicht künftig nicht mehr gangbar.

Bisher hat die BA die freihändige Vergabe auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 Buchstabe o der Vergabeordnung für Leistungen (VOL/A) gestützt. Diese Regelung erlaubte die freihändige Vergabe von Leistungen an „Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen“ als Ausgleich dafür, dass diese Einrichtungen nach § 7 Nr. 6 VOL/A vom Wettbewerb mit Gewerblichen ausgeschlossen waren, d.h. sich an Ausschreibungen nicht beteiligen durften. Die Regelung wurde so ausgelegt, dass IFD unter "ähnliche Einrichtungen" fallen, weil man von einem vergleichbaren sozialpolitischen Zweck ausging.

Die maßgebliche vergaberechtliche Rechtsprechung (Oberlandesgericht Düsseldorf, Vergabekammer des Bundes) hat allerdings inzwischen eindeutig klargestellt, dass unter "ähnlichen Einrichtungen" nur öffentliche Einrichtungen zu verstehen sind, die unter unmittelbarer Trägerschaft des Staates selbst (Bund, Länder, Kommunen) stehen. IFD werden jedoch von Dritten (i.d.R. kirchlichen oder gemeinnützigen Trägern) getragen und sind keine staatlichen Einrichtungen. Insofern kann der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 Buchstabe o VOL/A nicht mehr als Rechtsgrundlage für freihändige Aufträge an IFD herangezogen werden.

Vor diesem Hintergrund gehen von der Novellierung der VOL/A selbst keine Auswirkungen auf die IFD aus. Gegenstand der Novellierung war u. a. eine Änderung der bisherigen Regelungen des § 3 Nr. 4 Buchstabe o VOL/A und § 7 Nr. 6 VOL/A.

§ 7 Nr. 6:

„Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zugelassen.“

§ 3 Nr. 4:

„Freihändige Vergabe soll nur stattfinden, (...)

o) wenn die Vergabe von Leistungen an Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen beabsichtigt ist“

Diese Vorschriften wurden mit Ausnahme von Justizvollzugsanstalten gestrichen. Der Grund war, dass die Regelungen aufgrund ihrer unklaren Terminologie zu erheblichen Anwendungsproblemen geführt haben und der Zweck des § 7 Nr. 6 VOLJA, Wettbe-

werbsverzerrungen durch staatliche Marktteilnehmer zu vermeiden, u.a. durch privatrechtliche Ausgründungen nicht mehr erreicht werden konnte. Dies führte zuweilen zu bizarren Situationen. So konnte sich etwa eine als gGmbH geführte Volkshochschule auf BA-Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen, die zum Erwerb des Hauptschulabschlusses führen, bewerben, während dies einer Volkshochschule, die als Regiebetrieb (Amt) einer Kommune geführt wird, aufgrund § 7 Nr. 6 VOLJA versagt blieb. Mit der Streichung der Vorschrift des § 7 Nr. 6 VOL/A zum Wettbewerbsausschluss war zwangsläufig auch die Streichung der kompensierenden Ausnahmenvorschrift für eine freihändige Vergabe an die ausgeschlossenen Einrichtungen nach § 3 Nr. 4 Buchstabe o VOL/A verbunden.

Diese Änderung der VOL/A erfolgte im Deutschen Vergütungsausschuss für Leistungen (DVAL) einvernehmlich. Dem DVAL, der für die Novellierung der VOL/A zuständig ist, gehören die wichtigsten Bundesressorts (u.a. BMAS), die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und große Wirtschaftsverbände an. Die neue VOL/A wurde am 29. Dezember 2009 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Sie tritt zeitlich parallel mit der Änderung der Vergabeverordnung voraussichtlich im April 2010 in Kraft.

Über die Änderung des § 7 Nr. 6 VOL/A wurde der Ausschuss für Arbeit und Soziales durch Bericht des BMAS (A-Drs. 16(11)1285) in Kenntnis gesetzt. Dies geschah im Zusammenhang mit der Debatte um den Ausschluss gemeinnütziger Unternehmen und Einrichtungen vom Wettbewerb um Bauleistungen im Rahmen der Novellierung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A). Anders als bei der VOL/A ging es bei der VOB/A nicht um eine Streichung, sondern um eine Verschärfung der Regelung zum Wettbewerbsausschluss, der nun auch private gemeinnützige Unternehmen und Einrichtungen umfassen sollte. Dies hätte insbesondere Werkstätten für behinderte Menschen und Integrationsprojekte betroffen. BMAS, BMVBS und BMWi konnten erfolgreich intervenieren, sodass es nicht zu der Verschärfung kam. Dieses Ergebnis einschließlich des o. g. Berichts wurde am 13. Mai 2009 von den Ausschüssen für Arbeit und Soziales, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (ff) und für Wirtschaft und Technologie zustimmend zur Kenntnis genommen. Auch seitens der Sozialverbände wurde das Ergebnis begrüßt.

Einen anderen Ausnahmetatbestand, der regelmäßige Freihandvergaben an IFD erlauben würde, sieht die VOL/A nicht vor. Insofern dürfen spätestens mit der im April in Kraft tretenden Novellierung der VOL/A Maßnahmen zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen seitens der Arbeitsverwaltung grundsätzlich nur noch durch öffentliche Ausschreibung vergeben werden.

3. Auswirkungen der Rechtsänderungen auf die schwerbehinderten Menschen

Oberstes Ziel aller Arbeitsmarktdienstleistungen muss es sein, dass diese im Interesse der betroffenen Menschen in dauerhaft hoher und verlässlicher Qualität erbracht werden. Wie schon bei der Unterstützten Beschäftigung wird die BA auch bei der Ausschreibung weiterer Arbeitsmarktdienstleistungen für schwerbehinderte Menschen auf der Grundlage des § 46 SGB III durch hohe Anforder-

rungen in den Ausschreibungsunterlagen eine gute Qualität der Maßnahmen sicherstellen. Damit sind die Grundlagen für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung gelegt. Letztlich kommt es auch bei schwerbehinderten Menschen in erster Linie darauf an, dass eine Integration in Arbeit gelingt, und weniger darauf, auf wen die erfolgreiche Integration zurückzuführen ist.

Soweit in der Diskussion um die Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eingewandt wird, eine Ausschreibung der Vermittlungsdienstleistungen bedeute den Abschied vom Gedanken des einheitlichen IFD, der vermittelt und begleitet, ist dem entgegen zu halten, dass die Beteiligung von IFD an der Vermittlung schwerbehinderter Menschen in Arbeit schon heute regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen werden die IFD bisher häufig bei Vermittlungsdienstleistungen für schwerbehinderte Menschen einbezogen. In anderen Ländern werden IFD nur teilweise oder kaum beauftragt. Nach den vorliegenden Daten der BA sind die Eingliederungserfolge in Ländern, in denen IFD nur teilweise oder nicht eingeschaltet werden, nicht schlechter als in Ländern, in denen IFD mit der Vermittlung schwerbehinderter Menschen beauftragt worden sind. Die Aussage, nur ein IFD, der stetig in der Region tätig ist und über breite Netzwerke verfügt, könne schwerbehinderte Menschen erfolgreich in Arbeit bringen, wird dadurch nicht bestätigt. Zumal für die Integration schwerbehinderter Menschen neben den Vermittlungsleistungen ein breites Angebot verschiedener weiterer Arbeitsmarktdienstleistungen (z.B. Weiterbildungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber) erfolgreich genutzt wird.

Nach diesem Ergebnis hat eine Ausschreibung der Vermittlungsleistungen durch die BA keine negativen Auswirkungen auf die Eingliederungsaussichten der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen. Hohe Qualitätsanforderungen im Ausschreibungsverfahren dürften mittelfristig sogar eher zu einem besseren

Dienstleistungsniveau führen. Dies ist im Interesse der schwerbehinderten Menschen, die Arbeit suchen.

4. Auswirkungen der Rechtsänderungen auf IFD

Die IFD können, nachdem sie nicht mehr unter den Wettbewerbsausschluss des bisherigen § 7 Nr. 6 VOL/A fallen, künftig am Wettbewerb mit anderen Maßnahmeträgern teilnehmen und sich auf Ausschreibungen bewerben. Sie stehen damit bei der Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen vor der gleichen Situation wie bei der Vergabe von Maßnahmen der Unterstützten Beschäftigung (§ 38a SGB IX). Dass es dabei Fälle geben wird, in denen sich IFD nicht durchsetzen, liegt im Wesen der Ausschreibung. Andererseits zeigt das Beispiel der Unterstützten Beschäftigung in Baden-Württemberg, dass IFD in Ausschreibungen durchaus erfolgreich sein können. Es darf vor diesem Hintergrund nicht vergessen werden, dass es Wille des Gesetzgebers ist, dass die BA Leistungen Dritter nach § 37 SGB III a.F. bzw. § 46 SGB III nach den Regeln des Vergaberechts bezieht. Dies folgt den Forderungen nach mehr Effektivität, Qualität und Wirtschaftlichkeit, die die Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt seit 2003 geleitet hat.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist an der Fortsetzung der bewährten Zusammenarbeit der BA mit den IFD als einem der kompetenten Arbeitsmarktpartner interessiert. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales steht aber zugleich zum Ausschreibungsgrundsatz für Arbeitsmarktdienstleistungen. Die BA legt bisher schon großen Wert darauf, dass Qualitätskriterien unter den Ausschreibungsbedingungen an vorderster Stelle stehen und verbessert dahingehend stetig die Ausschreibungsgrundlagen. Dies wird auch die Position bewährter und kompetenter IFD in Ausschreibungsverfahren für Arbeitsmarktdienstleistungen bei schwerbehinderten Menschen stärken.