

Bundesarbeitsgemeinschaft



der Freien
Wohlfahrtspflege

12.03.2012

Stellungnahme der
BAGFW zu den
Vorschlägen für
Richtlinien des
Europäischen Parlamentes
und des Rates über die
Konzessionsvergabe
(KOM(2011) 897
endgültig) und über die
öffentliche

Auftragsvergabe

In der BAGFW arbeiten die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland zusammen und nehmen die Belange von Menschen in sozialen Notlagen ebenso wie die Interessen der Freien Träger von Sozialleistungen wahr. Im Rahmen dieser Arbeit haben die unseren Mitgliedsverbänden angeschlossenen Freien Träger insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem 3. Buch des Sozialgesetzbuches Erfahrungen mit Vergabeverfahren und deren Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten gesammelt.

In der BAGFW arbeiten die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland zusammen und nehmen die Belange von Menschen in sozialen Notlagen ebenso wie die Interessen der Freien Träger von Sozialleistungen wahr. Im Rahmen dieser Arbeit haben die unseren Mitgliedsverbänden angeschlossenen Freien Träger insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem 3. Buch des Sozialgesetzbuches Erfahrungen mit Vergabeverfahren und deren Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten gesammelt.

Aufgrund dieser Erfahrungen hat sich die BAGFW 2011 bereits an der

Konsultation über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens beteiligt. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen nimmt die BAGFW zu einigen Aspekten der nunmehr vorgelegten Richtlinien-Entwürfen wie folgt Stellung:

I. Allgemein

Beide Richtlinienvorschläge beinhalten Regelungen, die soziale und andere besondere Dienstleistungen von den allgemeinen Regelungen für Konzessionen bzw. Dienstleistungen ausnehmen. Welchen Dienstleistungen bzw. Vorgängen diese Ausnahmen zu Gute kommen sollen, definieren insoweit übereinstimmend

Anhang X zur RL KOM (2011)897 und Anhang XVI zur RL KOM (2011)896/2.

Hierzu gehören Dienstleistungen im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen, administrative

Dienstleistungen im Bildungs-, Gesundheits- und kulturellen Bereich, Dienstleistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen, Beihilfen, Unterstützungsleistungen

und Zuwendungen, sonstige öffentliche und persönliche Zuwendungen, Dienstleistungen von religiösen und von Arbeitnehmervereinigungen.

Die BAGFW begrüßt diese Ausnahmeregelungen und die deutliche Anerkennung

der Besonderheiten, die das Umfeld für soziale Dienstleistungen prägen.

Die notwendige

Personenbezogenheit von sozialen Dienstleistungen schafft in der Tat

Rahmenbedingungen, denen das klassische Vergaberecht mit seiner Ausrichtung auf die Bedarfsdeckung des Auftraggebers nicht hinreichend gerecht wird. Allerdings sehen wir Klärungsbedarf hinsichtlich der deutschen Übersetzung der Richtlinien-Entwürfe: beide Anhänge verwenden in der deutschen Übersetzung für den Begriff „social benefits“ die Begriffe "Beihilfen, Unterstützungsleistungen und Zuwendungen". Da diese Begriffe im Deutschen in mehreren rechtlichen Zusammenhängen verwendet werden und zum Teil stark wettbewerbsrechtlich konnotiert sind, regen wir insofern eine etwas eindeutigeren Übersetzung (z. B. als „persönliche Unterstützungsleistungen“) an.

II.

Vorschlag für Richtlinien des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Konzessionsvergabe (KOM(2011) 897 endgültig)

Der Richtlinienentwurf enthält in Art. 17 eine Sonderregelung für Konzessionen zur

Erbringung sozialer Dienstleistungen. Demnach sollen in diesem Bereich vor allem

Bekanntmachungspflichten gelten und die Anwendung des primärrechtlichen

Transparenzgrundsatzes sicherstellen.

Zentrales Merkmal von „Dienstleistungskonzessionen“ ist nach der Begriffsbestimmung

in Art. 2 Abs. 1 Nr. 7, dass die Gegenleistung des Auftraggebers, im Gegensatz zum „öffentlichen Auftrag“, im „Recht zur Nutzung der vertragsgegenständlichen Dienstleistung“ besteht. Aus Art. 1 Abs. 2 ergibt sich, die Notwendigkeit einer Auswahlentscheidung des öffentlichen Auftraggebers (Buchstabe a) oder der Vergabestelle (Buchstabe b). Damit liegt jeder Konzessionserteilung ein gewisses Ausschließlichkeitsmoment zu Grunde, da in aller Regel nur einer oder mehrere, jedenfalls aber nicht alle Bewerber zum Zuge kommen können. Nicht als Konzessionen sollen dagegen nach Erwägungsgrund Nr. 6 der Richtlinie „staatliche Handlungen, wie die Erteilung von Genehmigungen oder Lizenzen, in denen der Staat oder eine Behörde die Bedingungen für die Ausübung der Wirtschaftstätigkeiten bestimmt“ gelten. Erwägungsgrund Nr. 22 präzisiert dies für soziale Dienstleistungen, indem klargestellt wird, dass es den Mitgliedstaaten frei stehe, „diese Dienstleistungen selbst zu erbringen oder soziale Dienstleistungen in einer Weise zu organisieren, die nicht mit der Vergabe von Konzessionen verbunden ist, beispielsweise [...] durch Erteilung von Lizenzen oder Genehmigungen – ohne Beschränkungen oder Festsetzung von Quoten – für alle Wirtschaftsteilnehmer, die die [...] vorab festgelegten Kriterien erfüllen“.

In Deutschland werden soziale Dienstleistungen regelmäßig im Anwendungsbereich des sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses erbracht. Dort stehen sich die staatlichen Leistungsträger, nichtstaatliche Leistungserbringer (Dienstleister) und Leistungsberechtigte (Nutzer der Dienstleistung) in unterschiedlichen Rechtsverhältnissen gegenüber. 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).

Seite 2 von 7

Das sozialrechtliche Wettbewerbsgeschehen in Deutschland weist dabei zwei markante Unterschiede zum Wettbewerb im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung bzw. Konzessionserteilung 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 bestimmen damit den Wettbewerb. Verglichen mit der öffentlichen Auftragsvergabe bzw. der Konzessionserteilung stellt dieses Verfahren die freiheitlichere und flexiblere Form der Ausgestaltung des Wettbewerbs bei der Erbringung sozialer Dienste dar. Während öffentliche Auftragsverfahren regelmäßig zu einer Dominanz des Preiswettbewerbs führen, herrscht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ein Leistungswettbewerb der Einrichtungen und Dienste um die Leistungsberechtigten. Aus unserer Sicht sollte folglich die Richtlinie im Zusammenhang mit den verbindlichen Begriffsbestimmungen (Art. 2 Abs. 7) ausdrücklich klarstellen, dass Zulassungsverfahren die, wie im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis, allen potentiellen Dienstleistungserbringern einen allgemeinen Zulassungsanspruch zur Dienstleistungserbringung gewähren, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Mangels exklusiven Charakters der Zulassung, fehlt es im Geltungsbereich des sozialrechtlichen Dreiecks an der für die Konzessionsvergabe typischen Auswahl- und Steuerungsfunktion des Auftraggebers. Vielmehr muss dieser alle

Dienstleistungserbringer,
die die vorab gesetzlich festgelegten Anforderungen zu erfüllen in
der Lage sind, unabhängig von ihrer Rechtsform zur Leistungserbringung
zulassen.

Den primärrechtlichen Anforderungen an Transparenz, Gleichbehandlung
und Nichtdiskriminierung trägt das deutsche Sozialrecht Rechnung.

Die BAGFW schlägt deshalb vor, Art. 2 Abs. 1 Nr. 7 um folgenden Satz zu
ergänzen:

„Mitgliedstaatliche Verfahren, die darauf beruhen, dass alle
Dienstleistungserbringer,
die in der Lage sind, die vorab gesetzlich festgelegten
Bedingungen zu erfüllen, unabhängig von ihrer Rechtsform zur
Leistungserbringung
zugelassen werden, gelten nicht als Dienstleistungskonzessionen,
soweit dabei den allgemeinen Grundsätzen der
Gleichbehandlung, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung
Rechnung getragen wird.“

Seite 3 von 7

III.

Vorschlag für Richtlinien des Europäischen Parlamentes und des Rates
über die öffentliche Auftragsvergabe (KOM (2011) 896/2)

1. Vereinfachung des Vergabeverfahrens für die Ausschreibung von
sozialen Dienstleistungen – Titel III Kapitel 1 Soziale und andere besondere
Dienstleistungen

Der Entwurf enthält in seinem Titel III besondere Beschaffungsregelungen
für

soziale und andere besondere Dienstleistungen (Kapitel 1). Welche
Dienstleistungen

und Sachverhalte dies im Einzelnen betrifft, bestimmt Anhang XVI abschließend

(Art. 74, s. dazu unter I), der die bisherige Unterscheidung in A- und B-Leistungen ablöst. Für diese Dienstleistungen sieht Art. 75 besondere

Bekanntmachungspflichten vor, die gegenüber den allgemeinen Regelungen

zu einer vereinfachten Ankündigung verpflichtet, die in jedem Fall aber im Vorfeld

der Auftragsvergabe zu erfolgen hat. Insbesondere enthält allerdings Art. 76 einen ausführlichen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber. Soweit dieser

die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch freie Träger von einem öffentlichen

Auftrag abhängig macht, muss das dabei zu beachtende Verfahrensrecht einen Ausgleich zwischen den primärrechtlichen Wettbewerbsgrundsätzen und

den Anforderungen des Sozialrechtes schaffen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

Zu Art. 74 in Verbindung mit Anhang XVI:

Anhang XVI differenziert zwar nach wie vor zwischen Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialwesens, nennt aber nicht mehr die Arbeits- und die

Arbeitskräftevermittlung. Ausgehend davon, dass diese besonderen Dienstleistungen

in den Arbeitsbereich der weitgehend über Ausschreibungen operierenden Bundesagentur für Arbeit fallen und zudem – parallel zu den bisher bereits erlassenen Regelungen zum Beihilferecht – vom weiten Begriff des „Sozialwesens“ mit abgedeckt sind, dürfte diese Änderung

unproblematisch

sein.

Fraglich ist hingegen, ob dies auch für Rettungsdienstleistungen gelten kann,

die ihrer Natur nach ebenfalls in den Anwendungsbereich der Art. 74 ff fallen

sollten. Eine weitere Ergänzung halten wir insofern für sinnvoll, als der Handlungsbereich

der Gesetzlichen Krankenkassen nicht allein Dienstleistungen,

sondern auch die für die Versorgung der Versicherten mit Heil- und Hilfsmitteln

erforderlichen Anschaffungen umfasst. Bei dieser Versorgung zeigt sich, dass

sich insbesondere Hilfsmittel keineswegs stets standardisieren lassen.

Teilweise

sind sie individuell anzupassen (Prothesen), teilweise benötigen die Versicherten

bei ihrem Gebrauch eine Unterstützung, die sehr persönlicher Natur ist (Inkontinenzhilfsmittel). Aus diesem Grund sollten auch für die

Anschaffung

solcher Sachgüter die für die Dienstleistungen vorgesehenen Ausnahmen zum

Zuge kommen.

Die BAGFW schlägt deshalb vor, Anhang XVI wie folgt zu ergänzen:

Seite 4 von 7

.

Warenlieferungen und Dienstleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung.

·
Rettungsdienste

Zu Art. 76

Ausdrücklich begrüßt die BAGFW die Sonderregelung des Art. 76 und die damit

einhergehende Anerkennung der Besonderheiten, die soziale Dienstleistungen

prägen. Art. 76 erteilt den Mitgliedstaaten den Auftrag, die unverzichtbaren primärrechtlichen Garantien der Transparenz und Chancengleichheit

in einer Weise zu verwirklichen, bei der die auszuschreibenden Dienstleistungen ihren Sinn erfüllen und in einer für die eigentlichen Begünstigten

förderlichen Weise erbracht werden können. Insofern bringt dieser Regelungsvorschlag

eine ausdrückliche Absage an ein falsch verstandenes Primat des Verfahrensrechtes über materiell-rechtlich wohl begründete Verfahrenssicherungen

zum Ausdruck und weist den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die sozialrechtskonforme Ausgestaltung des Vergaberechts in diesem Bereich

zu.

Allerdings regen wir vor diesem Hintergrund eine Änderung des Abs. 2 an: Dessen Satz 2 stellt es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, „die Auswahl der

Dienstleister nicht allein auf der Grundlage des Preises für die Erbringung der

Dienstleistungen“ zu treffen.

Das eingeräumte Ermessen lässt im Umkehrschluss nach wie vor

Regelungen

zu, bei denen der Preis die alleinige Grundlage des Dienstleisters bildet.

Eine

solche Regelung ließe sämtliche Vorkehrungen für eine sozialgerechte Auftragsvergabe

leerlaufen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Qualitätssicherung bei der Auftragsvergabe maßgeblich von einer Bieter-Auswahl

aufgrund einer Preis-Leistungs-Analyse abhängt, wie sie das bestehende deutsche Vergaberecht als alleiniges Kriterium vorschreibt. Da sich in der

Praxis

aber auch diese Einschränkung umgehen lässt, haben zahlreiche Anbieter von sozialen Dienstleistungen mehrfach Erfahrungen mit reinen

Preiswettbewerben

sammeln müssen. All diesen Erfahrungen ist die nahezu völlige Vernachlässigung

der mit der ausgeschriebenen Leistung einhergehenden

Qualitätsaspekte gemeinsam.

Die Vergaberechtsreform kann ihren Anspruch, Vergabeverfahren strategisch

einzusetzen und bei der Ausschreibung von sozialen Dienstleistungen deren

Qualität sicherzustellen, nur einlösen, wenn die Preisvorstellungen eines Bieters

allein in Relation zu der angebotenen Leistung zum Tragen kommen.

Damit die wichtige Sonderregelung für soziale Dienstleistungen in sich folgerichtig

und vor Umgehungen geschützt bleibt, bittet die BAGFW um folgende Formulierung des Art. 76 Abs. 2 Satz 2:

„Sie schließen aus, dass die Auswahl der Dienstleister allein auf der

Grundlage des Preises für die Erbringung der Dienstleistungen getroffen wird.“

Seite 5 von 7

2. Strategische Vergabe

Der Entwurf der Vergaberechtsmodernisierungs-Richtlinie verbindet diese Reform

mit der Erwartung, dass Vergabeverfahren gezielt als Gestaltungsmittel bei der Verwirklichung von politischen Zielen der EU zum Tragen kommen. Unmittelbar verbindet sich damit die Ausrichtung auf die Strategie Europa 2020.

Grundsätzlich beschreibt diese Erwartung aber eine Realität, die sich unabhängig

von der jeweiligen Zielsetzung beobachten lässt: Mit Beschaffungsentscheidungen

kann die öffentliche Hand Zeichen setzen bzw. bestimmte Leistungskonzepte unterstützen. Von daher dient es der Transparenz, wenn der

Entwurf diese Realität nicht nur abbildet, sondern ihn mit expliziten Regelungen

wie Art. 17 (vorbehaltene Aufträge zugunsten von Werkstätten für Menschen

mit Behinderung oder Beschäftigungsbetriebe) auch nachvollziehbar macht.

Die BAGFW begrüßt, dass der Richtlinienentwurf die bisherigen Bestimmungen

zur Zulassung von vergabefremden Kriterien bestätigt (Art. 70) und die Einhaltung

sozial- und arbeitsrechtlicher Verpflichtungen durchgängig zur

Voraussetzung

für den Zuschlag macht (Art. 54 Abs. 2 und 55 Abs. 2 und 3, Art. 69 Abs. 4). Insofern unterstreicht sie zu Recht, dass sich die soziale

Verantwortlichkeit

eines Bieters gerade auch in der Einhaltung seiner sozial- und arbeitsrechtlichen

Verpflichtung als Arbeitgeber zum Ausdruck kommt und sich ein Verstoß in dieser Beziehung auch nicht durch anderweitige Konzepte

„kompensieren“

lässt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es allerdings nicht nachvollziehbar, dass Art.

66 Abs. 1 das Zuschlagskriterium der günstigsten Kosten (Buchst. b) gleichberechtigt

neben dem Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebotes (Buchst.

a) zulässt. Eine Vergabeentscheidung, die allein die Kosten zu Grunde legt anstatt

auf ein ausgewogenes wirtschaftliches Verhältnis von angebotener Leistung

zu den voraussichtlichen Kosten abzustellen, läuft zwingend auf einen reinen Preiswettbewerb zu. Denn ohne ein ergänzendes Kriterium für die Beurteilung,

was in diesem Sinne „günstig“ ist, kommt es im Rahmen des Buchst. b allein auf die Höhe des Preises an.

Solange die Richtlinie es in das Ermessen der Auftraggeber stellt, den Zuschlag

allein von den Kosten abhängig zu machen, stellt sie auch ihre Vorkehrungen

zur sozialen Verantwortlichkeit des Beschaffungswesens in das Belieben

der

Auftraggeber. Es ist dann aber zu befürchten, dass Erwägungen zu einem sozial-

und umweltgerechten Beschaffungswesen hinter kurzfristigen

Budgeterwägungen

zurückgestellt werden. Insbesondere ist dann auch der Anspruch des Richtlinienvorschlages hinfällig, die Beachtung dieser Gesichtspunkte gerade in

Zeiten finanzieller Schwierigkeiten zu stärken.

Aus diesem Grund fordert die BAGFW nachdrücklich, auf das in Buchst. b genannte

Zuschlagskriterium zu verzichten und allein auf das wirtschaftlich günstigste

Angebot (Buchst. a) abzustellen.

Seite 6 von 7

Wenn dies gewährleistet ist, erscheint es durchaus ausreichend, dass der Richtlinienentwurf, die Öffnung der Zuschlagsentscheidung und besondere Anforderungen

an die Auftragsausführung eng an den konkreten Auftrag bindet

und von der Einbeziehung der gesamten Lieferkette in die Anforderungen absieht.

Da diese inhaltlichen Erweiterungen stets im Ermessen der Auftraggeber stehen, müssen sie für die Beteiligten beherrschbar sein. Zu weitgehende Anforderungen

würden falsche Zeichen und Anreize setzen. Zum einen würde

dies die nach wie vor bestehenden Vorbehalte gegen diese inhaltliche Ausrichtung

bestärken. Zum anderen würden unverhältnismäßige Anforderungen an

den Nachweis einer insgesamt unbedenklichen Beschaffungskette
namentlich

kleine und mittlere Bieter überfordern.

Die BAGFW schlägt deshalb folgenden Wortlaut für Art. 66 Abs. 1 vor:

„Unbeschadet der für die Vergütung bestimmter Dienstleistungen
geltenden

einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhält

das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag. Der öffentliche

Auftraggeber kann das zu ermittelnde Preis-Leistungsverhältnis aufgrund

eines Lebenszyklus-Kostenansatzes gemäß der Bedingungen

von Artikel 67 ermitteln.“

Dateien

[2012_03_12_BAGFW_StN_oeffAuftragsvergabe.pdf](#) 61 KB

[Zum Seitenanfang](#)