

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur bevorzugten Berücksichtigung von anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen, anerkannten Blindenwerkstätten und Inklusionsbetrieben bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

(Bevorzugten-Verwaltungsvorschrift – BevorzugtenVwV)

Stand: 13. September 2019

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	2
II. Zusammenfassung der Forderungen	3
III. Zu den Neuregelungen im Einzelnen	3
1. Kreis der bevorzugten Bewerber und Bieter (§ 2 VwV-E)	3
2. Nachweis als bevorzugte Bewerber und Bieter (§ 3 VwV-E)	3
3. Art der Bevorzugung (§ 4 VwV-E)	4
a. § 4 Abs. 4	4
b. § 4 Abs. 5: Sonderregelung für einen vorbehaltenen Wettbewerb bei der Unterschwellenvergabe	4

I. Vorbemerkung

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO) bedankt sich beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Möglichkeit, den vorliegenden Referentenentwurf kommentieren zu können.

Die Arbeiterwohlfahrt gehört zu den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und wird bundesweit von über 335.000 Mitgliedern, 66.000 ehrenamtlich engagierten Helferinnen und Helfern sowie 225.000 hauptamtlichen Mitarbeiter*innen getragen. Bundesweit unterhält die AWO zahlreiche Einrichtungen und Dienste in den Handlungsfeldern der Behindertenhilfe. Hierzu zählen anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen und Inklusionsbetriebe als rehabilitative Einrichtung zur Teilhabe am Arbeitsleben. Nach Auffassung der AWO hat jeder Mensch ein Recht auf Bildung und Teilhabe am Arbeitsleben. Auf dieser Basis entwickeln sich Identität, die Befähigung zur Selbständigkeit und Selbstbestimmung. Die AWO bietet Menschen mit Behinderung die Möglichkeit zur beruflichen Teilhabe, zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit und zur Gestaltung der Lebenswelt. Menschen mit intellektueller, psychischer oder körperlicher Beeinträchtigung finden in unseren Werkstätten und Inklusionsbetrieben ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Arbeitsumfeld.

Der vorliegende Entwurf dient der Sicherung und Verbesserung der Teilhabe der bei den bevorzugten Bietern beschäftigten Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben. Der Entwurf befürwortet die differenzierten Instrumentarien zur Unterstützung der unterschiedlichen Beschäftigungsformen für Menschen mit Behinderung und anderen sozialen Nachteilen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen. Das SGB IX und das GWB schaffen mit den dort jeweils vorgesehenen Begünstigungen im Vergabewettbewerben wichtige Möglichkeiten, diese Beschäftigungsformen auch im Rahmen der öffentlichen Beschaffung als Vertragspartner zu etablieren. Damit kommt auch die Verantwortung der öffentlichen Hand für einen letztlich auch inklusiven Wettbewerb um öffentliche Aufträge zum Ausdruck.

Die beabsichtigte Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erscheint ein guter Weg, dieser Verantwortung auch praktische Geltung zu verschaffen. Obwohl gerade auch die Möglichkeit vorbehaltener Aufträge aus § 118 GWB schon lange bekannt ist, ist ihre praktische Bedeutung nach wie vor gering. Eine Verwaltungsvorschrift, die diese Instrumente zusammenführt und ins Bewusstsein der Beschaffungsstellen bringt, ist ein guter Schritt, um dies zu ändern.

Wir weisen darauf hin, dass gleichlautende Stellungnahmen vom Deutschen Caritasverband, der Diakonie Deutschland und ihren Fachverbänden, vom Paritätischen Gesamtverband und der Zentralen Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) abgegeben werden.

II. Zusammenfassung der Forderungen

- Die AWO begrüßt, dass eine novellierte allgemeine Verwaltungsvorschrift nach § 224 Abs. 1 S. 2 SGB IX erlassen werden soll.
- Die Spielräume, welche Vergaberecht und Sozialrecht zur Förderung der Inklusion ermöglichen, sollten ausgeschöpft werden.
- Die unterschiedlichen Charakteristika und Rahmenbedingungen der bevorzugten Bieter, vor allem Werkstätten für behinderte Menschen, Blindenwerkstätten und Inklusionsbetriebe sowie weitere Unternehmen müssen differenziert berücksichtigt werden.

III. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

1. Kreis der bevorzugten Bewerber und Bieter (§ 2 VwV-E)

Ausgehend von dem vorhandenen Regelungsbestand im SGB IX und insbesondere den Definitionen in §§ 215 und 219 SGB IX bewegt sich der BevorzugtenVwV - Entwurf auf dem Boden des geltenden SGB IX-Rechts, der dort vorgezeichneten Legaldefinitionen und Fördermöglichkeiten. Die Einbeziehung der Inklusionsunternehmen nach § 215 SGB IX in die VwV ist damit gegenüber der früheren Bevorzugten-RL von 2001 eine wichtige Aktualisierung.

Allerdings bleibt die VwV hinter dem Wortlaut der Vergaberichtlinie und des § 118 GWB zurück. Art. 20 VergRL und § 118 GWB erlauben es nämlich, „das Recht zur Teilnahme an Vergabeverfahren Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und Unternehmen vor[zuh]behalten, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist, oder bestimmen, dass öffentliche Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchzuführen“ sind. In diesem Sinn hat die BAGFW sich 2016 gegenüber dem BMWi und dem BMAS dafür ausgesprochen, die in § 118 GWB vorgesehenen Möglichkeiten zur vergaberechtlichen Unterstützung auch Beschäftigungsbetrieben bzw. Qualifizierungsunternehmen sowie anderen Anbietern i.S.v. § 60 SGB IX zugutekommen zu lassen (s. Anlage BAGFW-Schreiben zur „bevorzugten Auftragsvergabe“ vom 22.09.2016) und bittet, diesen weiten Anwendungsspielraum weiterhin zu nutzen.

2. Nachweis als bevorzugte Bewerber und Bieter (§ 3 VwV-E)

Die Bestimmung sichert, dass die Wettbewerbsteilnehmer im Zeitpunkt ihrer Begünstigung unterstützungswürdig sind. Ein Missbrauch wird verhindert. Zudem erfolgt eine Absicherung durch Aktualität des Nachweises, indem der Anerkennungs-Nachweis

für die Werkstätten für Menschen mit Behinderung bzw. der Förderbescheid für Inklusionsunternehmen nach dieser Bestimmung nicht älter als ein Jahr sein darf.

3. Art der Bevorzugung (§ 4 VwV-E)

a. § 4 Abs. 4

Die VwV trägt die in § 118 GWB und in § 224 SGB IX vorgesehenen Bevorzugungsmöglichkeiten zusammen und systematisiert diese. Allerdings wird der grundsätzlich weite Anwendungsbereich von § 118 GWB durch den engeren Anwendungsbereich von § 224 SGB IX im VwV-E deutlich eingeschränkt. Auch die EU-Richtlinie hat einen deutlich weiter gefassten Wortlaut. Eine Einschränkung auf Unternehmen zur Förderung von Menschen mit Behinderung ist im Kontext des Vergaberechts nicht notwendig.

Der AWO Bundesverband schlägt deshalb anknüpfend an das Schreiben vom September 2016 folgende Regelung vor:

§ 4 Abs. 4 neu:

„Öffentliche Auftraggeber können unabhängig vom Schwellenwert das Recht zur Teilnahme an Vergabeverfahren aller Art Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und Unternehmen vorbehalten, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist (vorbehaltene Aufträge).“

(s. dazu auch vorhergehende Anmerkungen zu § 3 VwV-E)

b. § 4 Abs. 5: Sonderregelung für einen vorbehaltenen Wettbewerb bei der Unterschwellenvergabe

Sowohl der Wortlaut des § 118 GWB als auch der des § 8 Abs. 4 Nr. 16 lit a UVgO ermöglicht die Begünstigung von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist. Wir bitten deshalb, auch hier die Möglichkeit zur Verhandlungsvergabe bzw. freihändigen Vergabe unterhalb des Schwellenwertes nicht auf die Bieter i. S. v. § 224 SGB IX einzuschränken, sondern allen in § 8 Abs. 4 Nr. 16 lit a UVgO genannten Unternehmen zugutekommen zu lassen.

AWO Bundesverband
Berlin, 13. September 2019

Anlage

BAGFW-Schreiben zur „bevorzugten Auftragsvergabe“ vom 22.09.2016



GT/Re

129

22.09.2016

Regelungen zur „bevorzugten Auftragsvergabe“

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) wendet sich mit einem Anliegen der Wohlfahrtsverbände zur Konkretisierung und Umsetzung der aktuellen Vergabereform an Sie.

Die BAGFW hat die im Zuge des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes geschaffene Neuregelung in § 118 GWB zur „bevorzugten Auftragsvergabe“ ausdrücklich unterstützt, weil hiermit dem Anliegen der EU Rechnung getragen wird, mit der öffentlichen Auftragsvergabe an „Sozialunternehmen“ neue Beschäftigungschancen für benachteiligte Personengruppen zu schaffen. Bei den nun folgenden Konkretisierungen dieser Regelung unter Beteiligung Ihres Hauses und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sollte aus unserer Sicht unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass die Möglichkeit der „bevorzugten Auftragsvergabe“ nicht auf die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und Inklusionsbetriebe begrenzt bleibt, sondern auch andere „Sozialunternehmen“ zugunsten der Beschäftigung von weiteren benachteiligten Personengruppen einbezogen werden.

Die Wohlfahrtsverbände bewerten es positiv, dass die bestehenden Regelungen gem. § 141 SGB XI zur Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand, die sich bislang an Werkstätten für behinderte Menschen richten, entsprechend des Entwurfs der Bundesregierung für ein Bundesteilhabegesetz auf Inklusionsbetriebe (§ 224-GE) erweitert werden sollen. Gemessen an der Intention der EU-Richtlinie 2014/24/EU und Regelungswerte des § 118 GWB kann dies jedoch nur ein erster Schritt sein. Nach Ansicht der BAGFW sollten unter den bevorzugten Unternehmen auch Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen berücksichtigt werden, soweit sie mindestens 30 % Langzeitarbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigen.

Im Hinblick auf die im Zuge des Bundesteilhabegesetzes angestrebte Eröffnung von Beschäftigungsalternativen für voll erwerbsgeminderte Menschen mit Behinderung wären zudem auch zugelassene „andere Leistungsanbieter“ einzubeziehen.

Bei den Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe an bevorzugte Unternehmen ist insgesamt sicherzustellen, dass diese Unternehmen unter gleichen Bedingungen am Wettbewerb teilnehmen können. Das kommt der Zielsetzung der EU-Richtlinie 2014/24/EU entgegen, wonach besondere Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Sozialunternehmen geschaffen werden, nicht aber eine nochmalige Privilegierung innerhalb dieser Sozialunternehmen intendiert ist. Daher sollten die auf Werkstätten für Menschen mit Behinderung abzielenden, bestehenden Regelungen (Richtlinien für die Berücksichtigung von Werkstätten für Behinderte und Blindenwerkstätten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 10. Mai 2001) fortgeschrieben und auf weitere, o. g. Unternehmen erstreckt werden, so dass Sozialunternehmen unter besonderen Bedingungen an nicht offenen Verfahren mit anderen Unternehmen teilnehmen können. Als weitere Möglichkeit würde die Beschränkung des Teilnehmerkreises auf die bevorzugten Unternehmen gem. § 118 GWB hinzukommen.

Darüber hinaus bitten wir Sie darum, konkretisierende Regelungen und Praxishilfen bereitzustellen, damit öffentliche Auftraggeber leichter von den neuen Möglichkeiten einer Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auftragsvergabe Gebrauch machen können. Hier gilt es, unseres Erachtens ein noch weithin ungenutztes Potential zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, Langzeitarbeitslosen und anderen benachteiligten Gruppen zu nutzen.

Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Anregungen wohlwollend prüfen und berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gerhard Timm