

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für eine Neufassung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) dankt für die Möglichkeit zur Rückmeldung zu dem Entwurf für eine Neufassung der Unterschwellenvergabeordnung. Hiervon machen wir in unserer Eigenschaft als gemeinsame Plattform der gemeinnützigen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland Gebrauch. Als solche vertreten wir die Belange unserer gemeinnützigen Mitgliedsunternehmen (ca. 125.000) und der dort Beschäftigten (2 Mio. hauptamtlich, 3 Mio. ehrenamtlich Beschäftigte).¹

Unsere Mitgliedsunternehmen erbringen in nahezu allen relevanten Arbeitsfeldern soziale Dienstleistungen und arbeiten mit öffentlichen Leistungsträgern zusammen. Sie wirken damit bundes- und landesweit aber auch auf der kommunalen Ebene.

Diese Mitglieder erleben Auftragsvergaben aus zwei unterschiedlichen Perspektiven. Zum einen stellen die öffentlichen Träger von Sozialleistungen als öffentliche Auftraggeber soziale Dienstleistungen im Wege der Beschaffung über die Auftragsvergabe sicher. In diesem Fall müssen sich die Mitgliedsunternehmen als Bieter an Ausschreibungen beteiligen. Daneben sind die gemeinnützigen Sozialunternehmen in vielfacher Hinsicht auf Fördermittel von Bund, Ländern und Kommunen aber auch der EU angewiesen. Wenn diese Mittel die vorgegebenen Bagatellgrenzen überschreiten, sind die Unternehmen ihrerseits verpflichtet, Aufträge nach Maßgabe des Vergaberechts jedenfalls nach Maßgabe des Unterschwellenvergaberechts auf nationaler Ebene zu vergeben.

Beide Perspektiven kommen in den folgenden Ausführungen zum Ausdruck. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeine Bewertung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft begrüßt zwar im Grundsatz das Ziel der Vereinfachung von Vergabeverfahren. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung sieht die BAGFW jedoch noch Nachbesserungsbedarf. Die vorgesehenen Regelungen nehmen verbindliche Anforderungen an Qualität und Nachhaltigkeit sowie an soziale Aspekte zurück und stellen diese stärker in das Ermessen des jeweiligen Auftraggebers. Dies birgt die Gefahr, dass sich der Preis gegenüber einer ganzheitlichen Bewertung von Qualität, Leistung

¹ Gesamtstatistik 2020, Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW, Dezember 2023.

und den Gesamtkosten stärker durchsetzt und damit langfristig nicht wirtschaftlich sinnvoll ist.

Aus Sicht der BAGFW sollte im Bereich der sozialen Dienstleistungen ferner stärker auf Kriterien abgestellt werden, die die spezifischen Anforderungen und die tatsächliche Qualität sozialer Dienstleistungen abbilden.

Grundsätze der Vergabe

§ 3 Abs. 4 UVgO-E bewerten wir als einen Rückschritt gegenüber der gegenwärtigen Bestimmung in § 2 Abs. 3 UVgO.

Indem der Entwurf die Berücksichtigung von Aspekten der Qualität, der Innovation sowie sozialer und umweltbezogener Aspekte wieder in das Ermessen der Auftraggeber stellt, bestätigt der Entwurf die langjährige Praxis vieler Auftraggeber, die bei der Beschaffung vorrangig auf den geringsten Preis abgestellt haben.

Grundsätzlich ist anerkannt, dass eine allein auf den Preis abstellende Beschaffung ökologisch und sozial nicht nachhaltig ist. Das Ausblenden einer Kosten- oder auch nur einer Preis-Leistungsrelation führt in aller Regel zeitversetzt zu Mehrkosten und ist damit auch ökonomisch nicht nachhaltig. Dennoch zeigt die Vergabestatistik von 2024² eindrücklich, dass sich diese naheliegende Erkenntnis bei der tatsächlichen Beschaffung überhaupt nicht niedergeschlagen hat. Vielmehr richten sich die Auftraggeber in 63 % aller Beschaffungen ausschließlich nach diesem allenfalls vordergründig praktikablen Kriterium; auch wenn die Auftraggeber daneben ebenfalls die angebotene Leistung berücksichtigen (was die Regel bei der Angebotswertung sein sollte), fließt in der Regel der Preis und nicht das wirtschaftlich differenziertere Kriterium der Kosten in diese Relation ein. Gerade im Unterschwellenbereich fällt diese Ausrichtung besonders deutlich auf.

Die Gründe für die ausschließliche Ausrichtung am Preis überzeugen weder im Allgemeinen noch in Bezug auf soziale Dienstleistungen. Der gänzliche Verzicht auf eine Preis-Leistungs-Relation gilt bei Standardbeschaffungen von hochgradig standardisierten Waren für vertretbar und effizient. Allerdings scheint es unwahrscheinlich, dass im gesamten Beschaffungsgeschehen standardisierte Massenwaren einen solchen Raum einnehmen. Der Verweis auf die Fehleranfälligkeit von differenzierten Preis-Leistungsrelationen und mit Nachhaltigkeitskriterien verbundene Beschaffungen sowie die im Vergaberecht nach wie vor hohe Fehlerintoleranz trägt im Unterschwellenbereich nicht. Dort gibt es nur in sehr wenigen Bundesländern tatsächlich ein verwaltungsinternes Nachprüfungsverfahren.

Die Rücknahme der gegenwärtigen Verpflichtung zugunsten der Wiedereinführung von Ermessensregelungen setzt insoweit gerade im Unterschwellenbereich falsche Anreize.

Sonderregelungen

Die Sonderregelung in § 24 Abs. 5 UVgO-E für den Bereich sozialer und anderer besonderer Dienstleistungen übernimmt die Bestimmung der gegenwärtigen Regelung in § 49 UVgO. Nach § 65 Abs. 5 VgV sind bei der Bewertung der Angebote insbesondere der

² Vergabestatistik, Bericht für das Gesamtjahr 2024, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, August 2026, S. 56 ff.

Erfolg und die Qualität bereits erbrachter Leistungen des Bieters oder des vom Bieter eingesetzten Personals zu berücksichtigen.

S. 2 und die Konkretisierung für Dienstleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch betreffen den Hauptfall der Beschaffung von Sozialen Dienstleistungen. Die Erfahrungen mit diesen Kriterien zeigen dabei die Grenzen auf, die der Wunsch nach einer quantifizierbaren Darstellung von Qualität im Umgang mit sozialen Dienstleistungen hat.

Die Quantifizierung von Vermittlungs- und Abbruchquoten muss in den Kontext der realen Arbeitsumstände gestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Dienstleister den tatsächlichen Arbeitsmarkt und dessen Gegebenheiten nur begrenzt steuern können. Es dürfen deshalb tatsächlich nur solche Erfolge in die Bewertung einfließen, die einen Rückschluss auf die Arbeit der Bieter geben. Sie können nicht mit einem Malus für die schwankenden Bedarfe eines volatilen Arbeitsmarktes oder die geringe Bereitschaft von Arbeitgebern zu einer nachhaltigen Personalbindung bestraft werden.

Zudem können Vermittlungs- aber auch Abbruchquoten nur in Bezug auf die jeweils ausgeschriebene Vermittlungsleistung aussagekräftig sein. Die Bundesagentur verfügt über ein differenziertes Portfolio von Dienstleistungen mit sehr unterschiedlichen Zielgruppen, mit deren Erbringung sie Externe beauftragt. Keinesfalls alle Dienstleistungen zielen für sich genommen darauf ab, die Maßnahmeteilnehmer*innen in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Insofern wäre es fehlerhaft, einen Anbieter schlechter als Konkurrenten zu werten, wenn dieser schwer vermittelbare Personen auf den Arbeitsmarkt vorbereitet, während andere Anbieter Menschen zum Berufsabschluss führen und ihnen damit tatsächlich den Arbeitsmarkt erschließen.

Ähnlich zielgruppenabhängig und begrenzt vergleichbar ist die Abbruchquote als Bemessungskriterium. Die Maßnahmeteilnehmer*innen werden den Bietern von der Bundesagentur bzw. dem Jobcenter zugeteilt; in einigen Fällen geht es bei dieser Zuteilung nicht um die tatsächliche Vermittlung, sondern um eine Arbeitserprobung, bei der die Möglichkeit zum Abbruch eingeplant ist. Auch hier erfordert der Vergleich des Leistungserfolgs mithin weitere Differenzierungen.

Schließlich weisen wir darauf hin, dass die von der Bundesagentur vorgeschlagene differenzierte Berücksichtigung von Qualitätskriterien im Ergebnis nicht verhindert, dass sich am Ende des Verfahrens der geringste Preis durchsetzt. Ursächlich hierfür ist auch die im UfAB-Leitfaden unter anderem empfohlene erweiterte Richtwertmethode, nach der sich Auftragsvergaben der Bundesagentur für Arbeit richten.³ Diese Methode berücksichtigt bei der abschließenden Relation von Preis und Leistung nur solche Angebote, die nicht nur qualitativ gut sind, sondern sich zudem eine Abweichungsmarge von höchstens 6 % zum billigsten Preis aufweisen. Damit haben de facto qualitativ hochwertige, nachhaltig konzipierte Angebote kaum Chancen sich gegen Niedrigpreisangebote durchzusetzen.

Ob das Tariftreuegesetz hier eine tatsächliche Verbesserung bewirkt und den derzeit auch bei Berücksichtigung von Vergabemindestlöhnen immer noch harten Preiswettbewerb zu entschärfen vermag, bleibt abzuwarten.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die BAGFW dafür aus, die Anwendung dieser Regelung, die auf diese Weise fortgeschrieben wird, genau zu evaluieren. Denn dieser

³ UfAB 2018, Praxis der IT-Vergabe, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, April 2018, S. 582 ff.

Bereinigungseffekt betrifft nicht allein die individuellen Anbieter und ihre Mitarbeitenden. Er schwächt auch den Wettbewerb und die Leistungsqualität: Das Beschaffungssystem belohnt Billiganbieter, die ihre Erfolgsaussichten im de facto Preiswettbewerb nicht durch kostenintensive, nachhaltige Angebote gefährden wollen.

Berlin, 25.09.2026

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Kontakt:

Salome Williamson (rechtsreferat@paritaet.org)