

öffentliche vergabe & soziale dienstleistungen

arbeit plus - Themenpapier 2

Stand: 22. Juni 2016

in 20 sekunden

2016 muss Österreich die EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht gießen. Dahinter verbirgt sich eine einzigartige Chance für die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Sozialen Unternehmen, denn künftig wird es möglich sein, Aufträge für Soziale Unternehmen vorzubehalten. Das wäre ein enormer Hebel für die Arbeitsmarktpolitik, denn so könnten zahlreiche Arbeitsplätze für benachteiligte Menschen geschaffen werden. Wie Österreich sein Vergaberecht gestaltet, bestimmt mit, wie und in welcher Qualität die Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Menschen und viele andere soziale Dienstleistungen in Zukunft organisiert werden.



unser zugang zum thema

2016 muss Österreich die EU-Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufträge in nationales Recht gießen. Dahinter verbirgt sich eine einzigartige Chance, denn Österreich hat die Möglichkeit die Mittel zur Vergabe öffentlicher Aufträge als Hebel für arbeitsmarktpolitische, soziale oder ökologische Ziele zu nutzen. Mit der Überarbeitung des Bundesvergabegesetzes kann Österreich daher wichtigen gesellschaftlichen Anliegen, wie der wirksamen Integration von langzeitarbeitslosen Menschen, der qualitätsvollen Pflege oder der flächendeckenden Versorgung mit Rettungsdiensten, den Rücken stärken.

Mit der neuen Vergaberichtlinie wird es möglich, Aufträge für Soziale Unternehmen vorzubehalten, wenn deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von benachteiligten Menschen ist und zumindest 30 Prozent der dort beschäftigten Personen benachteiligte ArbeitnehmerInnen sind. Diese vorbehaltenen Aufträge müssen gezielt eingesetzt werden, um neue Arbeitsplätze für jene Menschen zu schaffen, die durch die aktuellen Strukturen des Arbeitsmarktes benachteiligt werden. Gerade in Zeiten dramatisch steigender Langzeitarbeitslosigkeit, mangelnder Aussichten für Arbeitslose über 50 oder für behinderte Menschen müssen die politisch Verantwortlichen alle Mittel ergreifen, um die Jobchancen benachteiligter Menschen zu erhöhen.

Ein weiterer Hebel kann die Einführung von sozialen Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sein. In den letzten Jahren sind ökologische Kriterien in Österreich immer stärker berücksichtigt worden. Der Gesetzgeber muss nun beim Vergaberecht dringend auch die soziale und qualitätsorientierte Brille aufsetzen. Was bislang fehlt, ist eine Liste einschlägiger sozialer Kriterien wie etwa die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen, Ausbildung von Lehrlingen, Regionalität, die Reinvestition von Gewinnen oder die Förderung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen – zum Beispiel durch die Festlegung eines gewissen Anteils von Frauen in Führungspositionen und Diversity Management Konzepte.

Durch die Richtlinie wird das Vergaberegime grundsätzlich ausgeweitet – auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen. Doch soziale Dienstleistungsunternehmen ticken anders als andere Unternehmen, da sie die Teilhabe der Menschen an Grundbedürfnissen wie Gesundheit, Wohnen, Bildung und Arbeit sicherstellen. Das bringt eine besondere Verantwortung des Staates mit sich, die dieser bei der Gestaltung des neuen Vergaberechts nun unter Beweis stellen kann. Die Europäische Union hat die besondere Stellung der sozialen Dienstleistungen in der Richtlinie anerkannt und ihren Mitgliedstaaten großen Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Es ist wichtig, dass arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, Pflege, Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und andere soziale Dienstleistungen effizient organisiert sind. Aber ebenso wichtig ist es, dass die Qualität stimmt, das Angebot auch in entfernten Regionen verfügbar ist und Kostendruck nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird. Preisdumping hat deshalb im Sozialsektor nichts verloren. Das Billigstbieterprinzip muss daher einem verpflichtenden Bestbieterprinzip weichen. Außerdem soll im Sozialbereich – soweit wie möglich – auf Ausschreibungen verzichtet werden und stattdessen alternative Verfahren, wie beispielsweise Förderverträge, zur Vergabe öffentlicher Aufträge genutzt werden.

Die Vergaberichtlinie bietet den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche Möglichkeiten, um die öffentliche Vergabe als Hebel für soziale, ökologische oder gleichstellungsorientierte Ziele zu nutzen und um dem besonderen Stellenwert sozialer Dienstleistungen gerecht zu werden.

Es liegt nun an Österreich diese Spielräume zu nutzen, im Bundesvergabegesetz zu verankern und dafür zu sorgen, dass die neuen Möglichkeiten auf breiter Ebene angewandt werden.

daten & fakten

Wirksamkeit der EU Vergaberichtlinie

Am 17. April 2014 trat die neue europäische Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (RL 2014/24/EU) in Kraft. Damit begann eine zwei Jahre dauernde Frist, um die Richtlinie in österreichisches Recht umzusetzen. Bisher ist das – mit einer Novelle im Juni 2015 – nur in Teilbereichen geschehen. Österreich ist daher seit dem 18. April 2016 mit der Umsetzung in Verzug. Dadurch gilt die europäische Richtlinie direkt. (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014, fortan abgekürzt RL 2014/24/EU)

Ausweitung des Vergaberegimes mit Sonderrolle für soziale Dienstleistungen

In der Vergangenheit zielten die europäischen Regeln für die öffentliche Vergabe vor allem auf die Förderung von Wettbewerb und Effizienz. Erst im Zusammenhang mit der Europa 2020 Strategie für ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ erhalten soziale und ökologische Ziele größere Bedeutung in der öffentlichen Vergabe. (Handler 2015)

Durch die Richtlinie 2014/24/EU wird das Vergaberegime grundsätzlich ausgeweitet – auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen, also beispielsweise die Pflege, die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder auch arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Allerdings erkennt die Europäische Union die besondere Stellung und wichtige Bedeutung der sozialen Dienstleistungen explizit an und bietet ihren Mitgliedstaaten einen großen Gestaltungsspielraum, um diese nach eigenen Regeln zu organisieren:

„Den Mitgliedstaaten und Behörden steht es auch künftig frei, diese Dienstleistungen selbst zu erbringen oder soziale Dienstleistungen in einer Weise zu organisieren, die nicht mit der Vergabe öffentlicher

Aufträge verbunden ist, beispielsweise durch die bloße Finanzierung solcher Dienstleistungen oder durch Erteilung von Lizenzen oder Genehmigungen.“ (RL 2014/24/EU, Erwägungsgrund 114)

In der Richtlinie 2014/24/EU werden ab Artikel 74 die „besonderen Beschaffungsregelungen“ für soziale und andere besondere Dienstleistungen geregelt. Für diesen Bereich gilt ein – im Vergleich zu anderen Aufträgen deutlich erhöhter – Schwellenwert von 750.000 Euro. Bis zu diesem Wert muss die Richtlinie nicht angewendet werden und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können selbst entscheiden ob und wie soziale Dienstleistungen dem Vergaberecht unterliegen sollen. Trotz des großen Gestaltungsspielraums müssen jedoch die unionsrechtlichen Grundsätze der Objektivität, Transparenz und Gleichbehandlung aller WirtschaftsteilnehmerInnen eingehalten werden. Auf derselben Ebene werden von der EU in Artikel 76 aber auch Qualitätsanforderungen formuliert: demnach müssen die Mitgliedstaaten die „Notwendigkeit, Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen“ sicherstellen und dabei die spezifischen Bedürfnisse der NutzerInnen, deren Einbeziehung und Ermächtigung sowie Aspekte der Innovation berücksichtigen.

Bestbieterprinzip sowie soziale & ökologische Kriterien werden aufgewertet

Die neue europäische Vergaberichtlinie bringt einige wichtige Neuerungen, um dem Ziel einer nachhaltigen und ökologischen öffentlichen Beschaffung näher zu kommen. So wurden „vergabefremde“ Kriterien wie beispielsweise soziale, ökologische oder qualitätsorientierte Kriterien rechtlich besser verankert und aufgewertet, um so ihre Anwendung zu fördern. Zudem wird das Bestbieterprinzip ausdrücklich ermöglicht:

„Die Mitgliedstaaten können (...) vorsehen, dass die Auswahl der Dienstleister auf der Grundlage des An-

gebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis unter Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien für soziale Dienstleistungen getroffen wird.“ (RL 2014/24/EU, Artikel 76/2)

Dies ist eine entscheidende Veränderung, denn das Bestbieterprinzip eignet sich deutlich besser, um im Vergabeprozess soziale und ökologische Kriterien zu berücksichtigen: „Orientiert sich die Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe an ökonomischen Effizienzkriterien, so tritt das Verständnis dafür in den Hintergrund, die Auftragsvergabe auch als wirtschafts-, sozial- bzw. umweltpolitisches Steuerungsinstrument einsetzen zu können.“ (Haidinger 2015)

Vorbehaltene Aufträge für Soziale Unternehmen

Schon bisher war es möglich Aufträge gezielt für geschützte Werkstätten oder integrative Betriebe zu reservieren. Durch die neue Vergaberichtlinie wird diese Möglichkeit auf deutlich mehr Soziale Unternehmen ausgeweitet. Nach einer entsprechenden Umsetzung im österreichischen BVergG wäre es möglich, Aufträge für Unternehmen vorzubehalten, deren „Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen ist“, wenn zumindest 30% der dort beschäftigten Personen Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte ArbeitnehmerInnen sind. (RL 2014/23/EU, Artikel 20)

Vorbehaltene Aufträge laut Artikel 77

Artikel 77 der Richtlinie 2014/24/EU ermöglicht es bestimmte, genau definierte Aufträge für „gemeinwohlorientierte“ Organisationen vorzubehalten. Allerdings enthält der Artikel eine zentrale Einschränkung, die seine Wirksamkeit deutlich verringert: Die Laufzeit des Vertrages darf drei Jahre nicht überschreiten und die betreffende Organisation darf in den letzten drei Jahren keinen Auftrag nach diesem Artikel erhalten. Nach derzeitigem Stand ist daher eine Folgebeauftragung auf Grundlage dieses Artikels nicht möglich.

Vergaberichtlinie als einzigartige Chance

Die Richtlinie 2014/24/EU bietet den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche Möglichkeiten, um soziale, ökologische und gleichstellungsorientierte Ziele zu verfolgen. Allerdings sind diese Regelungen nicht verpflichtend umzusetzen, sondern erfordern eine aktive Entscheidung und politisches Engagement der Mitgliedstaaten. Die europäische Social Platform sieht die Richtlinie als einzigartige Chance: „member states must not miss this golden opportunity to reverse the curve on declining quality and frequency of service provision.“ (Social Platform 2015)

Es liegt an den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Spielräume der neuen Vergaberichtlinie zu nutzen, in ihrer nationalen Gesetzgebung zu verankern und dafür zu sorgen, dass sie auf breiter Ebene angewandt werden.

kurz erklärt

Öffentliche Vergabe als einflussreicher Wirtschaftsfaktor

Die Europäische Kommission schätzt das Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffung in Österreich für das Jahr 2014 auf etwa 43,5 Milliarden Euro und rund 13,2% des Bruttoinlandsprodukts. (Europäische Kommission, DG GROW 2016, 7–8) Als öffentliche AuftraggeberInnen gelten nicht nur der Bund, die Länder und die Gemeinden, sondern auch ausgegliederte Gesellschaften wie die ASFINAG, Krankenhäuser, Sozialversicherungen, die ÖBB oder Universitäten und andere Bildungs- und Sozialeinrichtungen. Die Nachfrage der öffentlichen AuftraggeberInnen ist damit ein beachtlicher Wirtschaftsfaktor, der in den Dienst allgemeiner wirtschafts- und sozialpolitischer Anliegen gestellt werden könnte, zum Beispiel indem Qualitätskriterien gefordert oder soziale, arbeitsmarktpolitische und gleichstellungsorientierte Ziele verfolgt werden. (Haidinger 2015)

2014 betrug das Volumen der öffentlichen Beschaffung in Österreich 43,5 Milliarden Euro.

Dazu bräuchte es aber nicht nur eine gute Verankerung der sozialen und ökologischen Kriterien im österreichischen Vergaberecht, sondern es muss auch die öffentliche Hand in die Pflicht genommen werden um diese Kriterien anzuwenden. Denn schließlich entscheiden sie als AuftraggeberInnen darüber, nach welchen Kriterien öffentliche Aufträge vergeben werden.

Soziale Dienstleistungen eignen sich nicht für einen vergaberechtlichen Wettbewerb

Soziale Dienstleistungen haben einen besonderen Stellenwert, denn sie stellen nicht nur die Teilhabe an menschlichen Grundbedürfnissen wie Gesundheit, Wohnen, Bildung oder Arbeit sicher, sondern tragen auch wesentlich dazu bei, soziale Probleme in unserer Gesellschaft zu bearbeiten und zu lösen. Gerade

in Zeiten starker sozialer Spannungen und zunehmender Ungleichheit tragen sie wesentlich zur Aufrechterhaltung unseres Gesellschaftssystems bei, da sie ein Beitrag zu sozialer Gleichheit leisten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Die sozialen Dienstleistungen sind damit ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge und verlangen besondere Aufmerksamkeit und Verantwortung. (Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt et al. 2015)

Aus diesen Gründen eignen sich soziale Dienstleistungen nur beschränkt für einen vergaberechtlichen Wettbewerb nach marktwirtschaftlichen Kriterien. Ausschreibungen sprechen oft große internationale und profitorientierte Unternehmen an. „Wenn diese das Gefühl haben, keinen Profit mehr machen zu können, ziehen sie sich wieder zurück und die Region steht ohne Dienstleistung da“ berichtet Franz Wolfmayr (Neuherz 2016). Gerade in weniger dicht bewohnten und damit weniger lukrativen Regionen ist es fraglich, ob der freie Markt soziale Dienstleistungen „stets flächendeckend, in gewünschter Quantität, Qualität und Verlässlichkeit und außerdem zuverlässig sowie erschwinglich erbringen kann.“ (Mitterlehner 2013)

Durch die Möglichkeit soziale Aspekte sowie Qualität zu berücksichtigen ist die Vergaberichtlinie „a further step towards stopping the „race to the bottom“ approach used by contracting authorities to cut the costs of services without considering the impact on the quality of service provision and the working conditions for the workforce.“ (Social Platform 2015, 20)

Vernetzung von Dachverbänden der Anbieter sozialer Dienstleistungen

Vor diesem Hintergrund haben die Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG), arbeit plus – Soziale Unternehmen Österreich, der Dachverband berufliche Integration Austria (dabei-austria) sowie die Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ) im April 2014 eine

intensive Zusammenarbeit gestartet, um zwei Ziele zu verfolgen: einerseits soll sichergestellt werden, dass soziale Dienstleistungen auch weiterhin in hoher Qualität und Kontinuität durch regional verankerte und – im Idealfall – gemeinnützige Organisationen erbracht werden können. Andererseits soll Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass öffentliche Aufträge ein politisches Instrument sein könnten, um beispielsweise die Beschäftigung benachteiligter Menschen zu fördern.

Nach einer längeren Phase zur Sammlung von juristischer Expertise und der Beauftragung einer zweiteiligen Studie zu „Qualitätskriterien bei der Beauftragung sozialer Dienstleistungen“ (Dimmel 2015; Mitterlehner 2015) haben VertreterInnen der vier beteiligten Dachverbände zahlreiche Termine wahrgenommen und sich dafür eingesetzt, dass die Umsetzung der Vergaberichtlinie in österreichisches Recht die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen ausreichend berücksichtigt.

Die Regelungen im bisherigen Bundesvergabegesetz 2006

In Österreich ist die öffentliche Beschaffung im Bundesvergabegesetz (BVergG) geregelt. Bisher sind öffentliche AuftraggeberInnen zwar verpflichtet im Vergabeverfahren auf die Umweltgerechtigkeit einer Leistung Rücksicht zu nehmen (BVergG 2006, §19, Abs 5), soziale Kriterien sind als „Kann-Bestimmung“ jedoch deutlich schwächer verankert: „Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden.“ (BVergG 2006, §19, Abs 6)

Zusätzlich war es auch bisher schon möglich, Aufträge für geschützte Werkstätten oder integrative Betriebe vorzubehalten (BVergG §21). Andere Soziale Unternehmen, wie beispielsweise sozialökonomische Betriebe (SÖB) oder gemeinnützige

Beschäftigungsprojekte (GBP) haben bisher von dieser Regelung nicht profitiert.

Vorbehaltene Aufträge laut Artikel 20 als Chance für alle

Mit Artikel 20 und dem dazugehörigen Erwägungsgrund 36 betont die Europäische Union die zentrale Rolle von Sozialen Unternehmen bei der Integration von benachteiligten Menschen.

„Beschäftigung und Beruf tragen zur Integration in die Gesellschaft bei und sind zentrale Elemente für die Gewährleistung von Chancengleichheit. In diesem Zusammenhang können geschützte Werkstätten eine wichtige Rolle spielen. Das gilt auch für andere soziale Unternehmen, deren Hauptanliegen die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen wie Arbeitslosen, Angehörigen benachteiligter Minderheiten oder auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängten Personen ist. Es ist jedoch möglich, dass solche Werkstätten oder Unternehmen nicht in der Lage sind, unter normalen Wettbewerbsbedingungen Aufträge zu erhalten.“ (RL 2014/24/EU, Erwägungsgrund 36)

Aus diesem Grund wurden mit der neuen Vergaberichtlinie „vorbehaltene Aufträge“ von geschützten Werkstätten und integrativen Betrieben auf alle Unternehmen ausgedehnt, deren „Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen ist“, wenn zumindest 30% der dort beschäftigten Personen Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte ArbeitnehmerInnen sind. (RL 2014/24/EU, Artikel 20) Damit wird dieser Artikel auch für Soziale Unternehmen wie sozialökonomische Betriebe oder gemeinnützige Beschäftigungsprojekte relevant.

Wenn Artikel 20 vollinhaltlich ins österreichische Bundesvergabegesetz übernommen wird, könnte sich eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten ergeben:

- Für die Sozialen Unternehmen bietet der Artikel 20 die Chance neue Wirtschaftsbereiche zu erschließen und durch zusätzliche Aufträge zu wachsen.
- Das Wachstum der gemeinnützigen Sozialen Unternehmen würde zahlreiche Arbeitsplätze für Menschen schaffen, die durch die gegenwärtigen Strukturen des Arbeitsmarktes benachteiligt werden.
- Für die öffentlichen AuftraggeberInnen wäre Artikel 20 der neuen Vergaberichtlinie ein Hebel, um die öffentliche Beschaffung in den Dienst der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik zu stellen und gezielt die Integration von benachteiligten Menschen in ihrer Region zu unterstützen.

Soziale Kriterien müssen ausreichend gewichtet werden

Die öffentliche Vergabe muss nicht nur der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen dienen, sondern kann auch genutzt werden, um ökologische oder soziale Ziele zu verfolgen. Mit der neuen Vergaberichtlinie können soziale Kriterien deutlich besser berücksichtigt werden als zuvor, da laut Artikel 67 auch der Herstellungsprozess von Gütern oder Dienstleistungen berücksichtigt werden kann. Dadurch werden die bisher zweitrangigen sozialen Kriterien mit anderen Zwecken des Vergaberechts (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, freier und lauterer Wettbewerb) gleichgestellt (Dimmel 2015, 259).

Möglich wären beispielsweise Kriterien wie die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, die Ausbildung von Jugendlichen, regionale Verankerung, Zielgruppenerfahrung, Qualitätssicherungssysteme, Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne, Diversity Management Konzepte oder die Qualität und Erfahrung des Personals. Gemeinnützigkeit kann aufgrund des europäischen Gemeinschaftsrechts nicht als soziales Kriterium gefördert werden, da es profitorientierte AnbieterInnen diskriminieren würde. Allerdings kann verlangt werden, dass Gewinne aus einem spe-

zifischen Auftrag wieder reinvestiert werden müssen. In der Regel müssen die Kriterien jedoch immer im Zusammenhang mit dem Auftrag stehen.

Wichtig ist natürlich, dass soziale, qualitätsorientierte und gleichstellungsorientierte Kriterien in Ausschreibungen nicht als Feigenblatt dienen, sondern auch ausreichend gewichtet werden. Nicht gelungen ist dies beispielsweise im Jahr 2003, als in Österreich bundesweite Einrichtungen für die Flüchtlingsbetreuung öffentlich ausgeschrieben wurden. Als Zuschlagskriterien wurden damals zu 65 Prozent der Preis, zu 20 Prozent die Übernahme des Personals und zu 15 Prozent die Qualität berücksichtigt. Den Zuschlag erhielt jedoch nicht ein Konsortium gemeinnütziger Hilfsorganisationen, sondern ein gewinnorientiertes Unternehmen aus Deutschland. An diesem Fall werden die Probleme der Vergabe von sozialen Dienstleistungen offensichtlich, denn die „für NPOs charakteristischen drei Tätigkeitsdimensionen Service, Advocacy und Community, beschränken sich hier lediglich auf die Dienstleistungserbringung. Die anwaltschaftliche Arbeit gegenüber Medien und Politik sowie das zivilgesellschaftliche Engagement mit Partizipation kommen nicht vor.“ (Schenk 2015) Die Social Platform empfiehlt, dass soziale und qualitätsorientierte Kriterien bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen zumindest mit 50 Prozent gewichtet werden sollen, denn die Qualität entscheidet, ob eine soziale Dienstleistung ihren Zweck erfüllen kann. (Social Platform 2015, 21)

Vorbehaltene Aufträge laut Artikel 77

Artikel 77 ermöglicht es bestimmte Aufträge für gemeinnützige Organisationen vorzubehalten. Allerdings dürfen Aufträge, die unter diesem Artikel vergeben werden, maximal drei Jahre dauern wobei gleichzeitig eine weitere Beauftragung unter demselben Artikel verboten ist. Gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen spielen eine kontinuierliche Betreuung, der Aufbau von Netzwerken und Strukturen oder langfristige Planungszeiträume eine große

Rolle. Die 3-Jahres-Klausel steht zudem im Widerspruch zu Grundsätzen der Kontinuität, Qualität und Verfügbarkeit sozialer Dienstleistungen. Möglich ist natürlich eine offene Ausschreibung oder ein anderes Vergabeverfahren, an dem der bisherige Anbieter teilnehmen kann.

erfahrungen aus den sozialen unternehmen

Good Practice: Schindel&Holz sowie s'Gwandtl in Tirol

Im Jänner 2012 fanden in Innsbruck, Seefeld und Kühtai die ersten Olympischen Jugendwinterspiele statt. Im Jahr 2010 wurde für die Möblierung des olympischen Dorfes ein Auftrag im Gesamtwert von 950.000 Euro (inklusive Material und Zusatzausstattungen) ausgeschrieben, wobei die gewählten Zuschlagskriterien für die Ermittlung des Bestbieters in Österreich einzigartig waren, denn noch nie zuvor wurden in Österreich soziale Kriterien wie die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen ausreichend gewichtet, um auf die Entscheidung einen bedeutenden Einfluss zu haben:

- Preis: 40 Prozent
- Stabilität und möglichst einfache Handhabung bei Auf- und Abbau: 20 Prozent
- Mindestens 50 Prozent der MitarbeiterInnen sollen als Langzeitarbeitslose, Langzeitbeschäftigungslose und schwer vermittelbare Personen eine Chance auf Ausbildung und Beschäftigung erhalten: 40 Prozent

Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe befand sich dieser Fall in einem rechtlichen Graubereich, da unklar

war, ob die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen als Zuschlagskriterium verwendet werden darf. Mit der Vergaberichtlinie 2014/24/EU ist diese Frage nun eindeutig geklärt: soziale Kriterien wie die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen sind nun eindeutig möglich.

Mit Schindel&Holz sowie s'Gwandtl setzten sich zwei sozialökonomische Betriebe aus Osttirol in der europaweiten Ausschreibung durch. Schindel&Holz erzeugte 1.600 Möbelgarnituren und s'Gwandtl die Vorhänge für die 400 Wohnungen im olympischen Dorf. „Mit einem Volumen von 500.000 Euro handelt es sich um den größten und attraktivsten Auftrag seit Bestehen unseres Unternehmens. Die Größenordnung ist eine Herausforderung in den Bereichen Beschaffung, Produktion, Logistik und Lagerung. Aber unsere Mitarbeiter sind hochmotiviert, inspiriert vom olympischen Gedanken und beweisen täglich, dass sie in ihrem Handwerk nach wie vor außergewöhnliche Leistungen erbringen können“ berichtete Herbert Pichler, der damalige Geschäftsführer von Schindel&Holz im Vorfeld der Winterspiele. (Innsbruck informiert 2011)

Die positiven Wirkungen dieses Auftrags sind auch heute noch zu spüren: „Wir konnten beweisen, dass unser Unternehmen, was die Qualität bei Produkten und Projektmanagement angeht, absolut konkurrenzfähig ist und für einen gut organisierten sozial-

ökonomischen Betrieb auch größere Aufträge kein Problem sind. Bis heute werden wir aktiv für Ausschreibungen angefragt, weil uns Architekten, Bauträger oder Funktionäre kennen gelernt haben und von unserer Arbeit überzeugt sind“ erzählt René Ladstätter, der heutige Geschäftsführer der Schindel&Holz Betriebe. Dem Unternehmen ist es gelungen, die erwirtschafteten Erlöse auch nach diesem einmaligen Auftrag auf demselben Niveau zu halten. „Das sagt meiner Meinung nach mehr über die Leistungsfähigkeit so genannter „benachteiligter“ Arbeitnehmergruppen, die entsprechend betreut und organisiert sind, als es jede Studie könnte“ so Ladstätter. Auch heute kooperiert Schindel&Holz mit großen Tischlereien im Bezirk Liez, die immer wieder Aufträge für große Objektausstattungen oder andere Serienproduktionen weitergeben. Davon profitieren alle Beteiligten.

Bei s'Gwandtl konnten mit der Auftragssumme von über 60.000 Euro für ein halbes Jahr vier zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. „Die Frauenarbeitslosigkeit ist in Osttirol sehr hoch. Daher ist jeder zusätzliche Arbeitsplatz besonders wichtig. Mit diesem Auftrag konnten wir uns aber auch wirtschaftlich profilieren und unter Beweis stellen, dass wir auch für größere Aufträge ein guter und verlässlicher Partner sind. In der Zwischenzeit zählen schon mehrere Firmen, Bekleidungs- und Sportgeschäfte zu unseren Änderungskunden. Auch für die Öffentlichkeitsarbeit war der Olympiaauftrag ein guter Aufhänger, wir waren in dieser Zeit öfters in den lokalen und Tiroler Medien vertreten.“ berichtet Rita Feldner.

Good Practice: Frauenförderung durch die Stadt Wien

Seit September 2010 beschäftigt sich eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Stadt Wien mit dem Thema „Frauenförderung und Gender-Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“. Aufträge der Stadt Wien, die nach dem Bundesvergabegesetz 2006 vergeben werden, sollten an frauenfördernde Maßnahmen gekoppelt werden. Dieses Projekt wurde – nach einer

Pilot- und Evaluierungsphase – im Juni 2015 auf insgesamt neun Dienststellen der Stadt Wien ausgeweitet. Auf Grundlage des BVergG 2006 werden die Frauenförderung sowie Gender-Aspekte auf drei Ebenen berücksichtigt (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2016):

- Ausführungsbedingung: Frauenförderung wird als soziale Ausführungsbedingung in Dienstleistungsaufträgen berücksichtigt, wenn der Auftrag länger als sechs Monate dauert, sein Wert zumindest 50.000 Euro beträgt und im Betrieb zumindest 20 MitarbeiterInnen beschäftigt sind. In diesem Fall müssen sich AuftragnehmerInnen verpflichten, bestimmte frauenfördernde Maßnahmen umzusetzen. Diese müssen bis zur Hälfte der Laufzeit des Auftrags umgesetzt werden.
- Zuschlagskriterien: Gender-Aspekte sollen – wenn die Vergabe nach dem Bestbieterprinzip erfolgt – bei der Formulierung von konkreten qualitativen Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. So kann zum Beispiel verlangt werden, dass bei Beratungsdienstleistungen auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigt werden müssen.
- Gendersensible Bedarfserhebung, Beschaffungsplanung und Leistungsbeschreibung: Diese Ebene betrifft vor allem die mit der Vergabe befassten MitarbeiterInnen der Gemeinde Wien. Nach einer ausreichenden Sensibilisierung der MitarbeiterInnen kann durch eine genderbewusste Planung und Formulierung der Vergaben bereits bei der Leistungsbeschreibung eingegriffen werden. Bei der Ausschreibung von Studien könnte auf diese Weise verankert werden, dass die Auswirkungen von Maßnahmen für Frauen und Männer getrennt erhoben werden müssen.

Good Practice: Öffentliche Vergabe der Stadt Barcelona

Seit März 2013 verpflichtet die Stadt Barcelona öffentliche AuftraggeberInnen bei bestimmten Aufträ-

gen und Leistungen zu besonderen Vergaberegeln. Zu diesen Aufträgen sind nur „Centres Especials de Treball“, soziale Integrationsunternehmen und andere Unternehmen zugelassen, deren Ziel die Beschäftigung und Integration von ausgrenzungsgefährdeten Menschen ist. Außerdem müssen soziale Aspekte berücksichtigt werden. Dieser Erlass sorgt dafür, dass vorbehaltene Aufträge und soziale Aspekte in Barcelona die Regel sind. Ausnahmen müssen von den vergebenden Stellen ausdrücklich begründet werden. (Social Platform 2015, 11)

Good Practice: Fokus auf Qualität in der Stadt Edinburgh

Die Stadt Edinburgh sah sich 2011 aufgrund sinkender budgetärer Mittel gezwungen, die Vergabe von Dienstleistungen im Bereich der Wohnungslosenhilfe zu überdenken. Edinburgh entschied sich für einen starken Fokus auf Qualitätskriterien und schrieb Dienstleistungen für Obdachlose im Jahr 2011 mit einer Gewichtung von 70 Prozent Qualität und nur 30 Prozent Preis aus. Wann immer möglich wird versucht, die Qualität höher als den Preis zu gewichten. (Social Platform 2015, 23)

was arbeit plus fordert

Alternativen zur Vergabe nutzen

Alternative Organisationsformen für die Beauftragung sozialer Dienstleistungen, wie z.B. Förderverträge fallen nicht unter die neuen, restriktiven Bestimmungen der Vergaberichtlinie. Wir begrüßen diese Spielräume, denn diese sind ein geeignetes Mittel, um die hohe Qualität und die bestehenden Strukturen in der österreichischen Landschaft der sozialen Dienstleistungen zu erhalten.

arbeit plus fordert eine Vorbemerkung im neuen BVergG, dass alternative Formen zur Finanzierung und Organisation von sozialen Dienstleistungen (wie etwa Förderverträge) weiterhin möglich sind.

Nutzen aller Spielräume für soziale Dienstleistungen

Art. 74ff. der Richtlinie 2014/24/EU ermöglicht besondere Beschaffungsregelungen für soziale und andere

besondere Dienstleistungen. Für Aufträge unter dem Schwellenwert von 750.000 € für soziale und besondere Dienstleistungen muss die Richtlinie nicht angewendet werden, außer Österreich definiert von sich aus einen niedrigeren Schwellenwert.

Wir setzen uns dafür ein, diese Spielräume aufgrund der Sensibilität der sozialen Dienstleistungen voll auszunutzen. Unter dem genannten Schwellenwert könnte zur Beauftragung von sozialen Dienstleistungen ein formfreies und an Qualitätskriterien orientiertes Verfahren gewählt werden.

Vorbehaltene Aufträge für alle Sozialen Unternehmen

Artikel 20 der Vergaberichtlinie erlaubt es, Aufträge für Organisationen vorzubehalten, deren Hauptzweck die Integration von benachteiligten Menschen ist und die zumindest 30% benachteiligte Menschen beschäftigen. Durch diese Ausdehnung könnten bei-

spielsweise auch sozialökonomische Betriebe oder gemeinnützige Beschäftigungsprojekte diese Klausel nutzen. Wir sehen diese Regelung als enorme Chance für Soziale Unternehmen und die aktive Arbeitsmarktpolitik, da die öffentliche Beschaffung verstärkt zur Verfolgung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Ziele genutzt werden könnte.

arbeit plus fordert die vollinhaltliche Übernahme des Artikels 20 in das österreichische BVergG. Denn gerade in Zeiten dramatisch steigender Langzeitbeschäftigungslosigkeit, mangelnder Aussichten für ältere Arbeitslose sowie des weiter zunehmenden Drucks am Arbeitsmarkt ist es ein Gebot der Stunde, alle Chancen zu ergreifen, um die Chancen für vom Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen zu erhöhen.

Bestbieterprinzip und alternative Vergabekriterien

Bei der öffentlichen Vergabe soll – besonders im Bereich der Sozialen Dienstleistungen – nicht der Preis, sondern die Qualität sowie soziale, gleichstellungsorientierte und ökologische Kriterien entscheidend sein.

arbeit plus setzt sich für ein möglichst viele Branchen umfassendes und verpflichtendes Bestbieterprinzip sowie die Entwicklung und verpflichtende Berücksichtigung von sozialpolitischen, qualitätsorientierten und nachhaltigen Kriterien bei der Vergabe ein.

Gemeinnützigkeit stärken, ohne Übernahme der 3-Jahres-Klausel

Laut Artikel 77 können Aufträge für bestimmte Organisationen vorbehalten werden. Eine weitere Beauftragung unter diesem Vorbehalt ist mit der 3-Jahres-Klausel aber nicht möglich. Die aktuelle Fassung dieser Klausel wird als Fehler bezeichnet und steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Kontinuität, Qualität und Verfügbarkeit sozialer Dienstleistungen.

arbeit plus setzt sich für eine Übernahme des Artikels 77 ein, wobei die 3-Jahres-Klausel im österreichischen BVergG jedoch nicht berücksichtigt werden sollte.

Unterstützungsstrukturen für vergebende Stellen

Bisher wählten beispielsweise kleine Gemeinden aufgrund fehlender Expertise im Vergaberecht oft den einfachsten und rechtlich sichersten Weg, ohne dabei die Spielräume der Vergaberichtlinie zu nutzen.

arbeit plus setzt sich daher für eine zentrale Servicestelle ein, welche alle ausschreibenden Stellen der öffentlichen Hand berät und von der Ausschreibung bis hin zu möglichen Anfechtungen auf allen Ebenen unterstützt. Aus unserer Sicht ist dies eine zentrale Schnittstelle, um öffentliche AuftraggeberInnen in die Lage zu versetzen soziale und ökologische Kriterien in ihren Ausschreibungen zu nutzen.

Vergabepolitik statt Vergaberecht

Die europäische Vergaberichtlinie ist eine einzigartige Chance, um die Vergabe öffentlicher Aufträge – überhalb und unterhalb der durch das BVergG vorgegebenen Schwellenwerte – nach sozialen, ökologischen und qualitativen Kriterien auszurichten.

arbeit plus setzt sich bei der österreichischen Bundesregierung dafür ein, dass Aufträge gezielt an Soziale Unternehmen vergeben werden. Die Spielräume der neuen Vergaberichtlinie müssen in der nationalen Gesetzgebung ausreichend verankert werden und auf breiter Ebene angewandt werden. Auf diese Weise wird es möglich die öffentliche Vergabe als Hebel für Arbeitsmarkt-, Sozial- und Umweltpolitik zu nutzen.

literatur

- Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt/arbeit plus - Soziale Unternehmen Österreich/Dachverband berufliche Integration Austria/Sozialwirtschaft Österreich (2015). Stellungnahme zu den Vergaberichtlinien RL 2014/23/EU und RL 2014/24/EU, abrufbar unter: <http://arbeitplus.at/blog/2015/10/20/soziale-dienstleister-fordern-soziale-brille-bei-umsetzung-des-vergaberechts/> (letzter Zugriff: 17.5.2016)
- Dimmel, Nikolaus (2015). Qualität und Qualitätssicherung im Österreichischen Recht der Sozialdienstleistungen. Studie zu praxisorientierten Standards „vergabefremder Kriterien“. Salzburg: Kompetenzzentrum Sozialwirtschaft., abrufbar unter: <http://arbeitplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/Dimmel-Qualita%CC%88t-im-Sozialrecht-Endbericht-2.6.2015.pdf> (letzter Zugriff: 17.5.2016)
- Europäische Kommission, DG GROW (2016). Public Procurement Indicators 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm
- Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2014). Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32014L0024>
- Haidinger, Bettina (2015). Fair reisen - soziale Auftragsvergabe im Personenverkehr, in: Trendreport, Vol. 2/2015, abrufbar unter: forba.at/data/downloads/file/1067-Trendreport_2-2015_Webversion.pdf (letzter Zugriff: 23.5.2016)
- Handler, Heinz (2015). Strategic Public Procurement: An Overview, abrufbar unter: http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_028.pdf (letzter Zugriff: 2.6.2016)
- Innsbruck informiert (2011). Zwei Osttiroler Betriebe im Zeichen der YOG2012, abrufbar unter: <https://www.ibkinfo.at/zwei-osttiroler-betriebe-im-zeichen-der-yog2012> (letzter Zugriff: 29.5.2016)
- Magistrat der Stadt Wien (2016). Frauenförderung und Gender-Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, abrufbar unter: <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/gewerbe/vergabe-frauenfoerderung.html> (letzter Zugriff: 30.5.2016)
- Mitterlehner, Birgit (2013). Das Recht auf Daseinsvorsorge, abrufbar unter: http://www.psr-institut.at/wp/wp-content/uploads/2014/06/20131028_PSR_Fachbeitrag_13_2013.pdf (letzter Zugriff: 27.5.2016)
- Mitterlehner, Birgit (2015). Qualitätskriterien bei Beauftragung zur Erbringung sozialer Dienstleistungen. Bedarf, State-of-the-art und Rechtskonformität von Qualitätskriterien bei öffentlichen Aufträgen. Wien: Public Social Responsibility Institut., abrufbar unter: http://arbeitplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/PSR-Studie_Quartettstudie.pdf (letzter Zugriff: 17.5.2016)
- Neuherz, Markus (2016). ÖZIV Info - Gastinterview. Franz Wolfmayr, Präsident der EASPD, im Gespräch mit Markus Neuherz, dabei-austria, zum neuen Vergaberecht, in: ÖZIV Info, Vol. 1/2016, abrufbar unter: <http://oeziv.org/?nID=115&lang=1>
- Schenk, Martin (2015). Traiskirchen: „Wir sind nur Dienstleister“. Kommerzialisierung und Zähmung von Flüchtlings- und Sozialarbeit, in: Kurswechsel, Vol. 4/2015, 75–79, abrufbar unter: http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/KW_4_2015_Schenk.pdf (letzter Zugriff: 24.5.2016)
- Social Platform (2015). Public Procurement for Social Progress: A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive, abrufbar unter: http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2015/10/Public_procurement_for_social_progress.pdf (letzter Zugriff: 27.5.2016)

arbeit plus

arbeit plus ist seit 30 Jahren das unabhängige österreichweite Netzwerk von 200 gemeinnützigen, arbeitsmarktpolitischen Unternehmen. Im Sinne der aktuellen gesellschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen möchten wir die Position der Sozialwirtschaft in Österreich und in Europa stärken. Darüberhinaus zeigt arbeit plus neue Wege und Verteilungsmöglichkeiten des Arbeitens, Wirtschaftens und Zusammenlebens auf.

Die Sozialen Unternehmen von arbeit plus unterstützen Menschen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt werden, mit Beschäftigung, Beratung und Qualifizierung auf ihrem Weg zurück ins Erwerbsleben. Die Angebote richten sich an die unterschiedlichsten Gruppen, etwa langzeitbeschäftigungslose Personen, Menschen mit Beeinträchtigungen, Mädchen und Frauen, Jugendliche, ältere Menschen, MigrantInnen, Personen mit Suchterkrankungen oder Haftentlassene. Für den arbeitsmarktintegrativen Auftrag erhalten Soziale Unternehmen öffentliche Förderungen.

Soziale Unternehmen bieten arbeitssuchenden Frauen und Männern einen Entwicklungsrahmen auf Zeit. Sie unterstützen die Menschen dabei, bestehende Probleme im persönlichen Umfeld (Wohnungssuche, Schulden, Suchterkrankung, familiäre Schwierigkeiten etc.) zu lösen. Sie vermitteln praxisorientiertes Wissen, was besonders Menschen mit niedrigem formalen Bildungsstand zugute kommt. Außerdem kooperieren sie mit anderen Unternehmen bei der Suche nach passenden Arbeitsplätzen und beraten sie in Fragen von Gleichstellung, Diversität und sozialer Integration.

themenpapiere

Die Themenpapiere von arbeit plus - Soziale Unternehmen Österreich beleuchten aktuelle politische Themen mit Bezug zur Arbeitsmarktpolitik und werden in Zukunft laufend aktualisiert. Auf dieser Seite können Sie alle bisher veröffentlichten Papiere in der jeweils aktuellsten Version herunterladen:

<http://arbeitplus.at/netzwerk-sozialer-unternehmen/themenpapiere/>

Redaktion: Philipp Hammer
(philipp.hammer@arbeitplus.at)

impresum

arbeit plus - Soziale Unternehmen Österreich
Herklotzgasse 21/3
1150 Wien

T +43 1 236 76 11
M office@arbeitplus.at
W www.arbeitplus.at