

Philipp Seirer

Zur Vergabe von sozialen Dienstleistungen in Österreich

Soziale Dienstleistungen eignen sich aufgrund ihrer besonderen Merkmale nur beschränkt für einen vergaberechtlichen Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund wurde das geltende Vergaberecht in Österreich auf seine Besonderheiten, Schwachstellen und Steuerungsmöglichkeiten bei der Auftragsvergabe von sozialen Dienstleistungen untersucht. Mit dem Vertrag von Lissabon und der Neufassung der gemeinsamen Ziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Art. 3 EUV hat diese spezifische Thematik zusätzlich an Aktualität gewonnen. Die öffentliche Beschaffung von sozialen Dienstleistungen muss daher auf übergeordneter Ebene auch im Lichte des gemeinsamen Zieles einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, betrachtet werden. Die Berücksichtigung dieser noch jungen sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes rundet die rechtswissenschaftliche Untersuchung der Vergabe von sozialen Dienstleistungen ab. Das vorliegende FokusInfo resümiert wichtige Erkenntnisse und Schlussfolgerungen dieser als Dissertation an der Universität Innsbruck im Dezember 2014 publizierten Untersuchung des Autors.

Was sind soziale Dienstleistungen?

Soziale Dienstleistungen sind personenbezogene, persönlich und unter professionellen Bedingungen erbrachte Dienstleistungen, die in einem sozialen Problemkontext als meritische Vertrauens- und Erfahrungsgüter angeboten und zumindest teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Sie werden in einem Wohlfahrtsdreieck zur nachhaltigen und qualitätsvollen Unterstützung von sozial bedürftigen oder benachteiligten Personen erbracht und sind aufgrund ihres meritischen Charakters und der schwachen Marktposition der NutzerInnen nicht mit kommerziell gehandelten Dienstleistungen, wie beispielsweise Reinigungstätigkeiten, vergleichbar. Zudem sind soziale Dienstleistungen nur eingeschränkt dazu in der Lage, den europäischen Wettbewerb zu beeinflussen. Auf der Auftragnehmerseite zeigt sich, dass die historisch und regional unterschiedlich gewachsenen Strukturen von sozialen Dienstleistungsorganisationen häufig auf dem gemeinwohlorientierten Engagement von Einzelpersonen oder ehrenamtlichen Unterstützern aufbauen und häufig auch keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt wird. Die Maß-

nahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich können ausnahmslos unter dieses Begriffsverständnis von sozialen Dienstleistungen eingeordnet werden und stellen in vergaberechtlicher Hinsicht sog. *nicht-prioritäre* Dienstleistungen dar.

Ist das BVergG bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen anzuwenden?

Bei der Auftragsvergabe von sozialen Dienstleistungen kommt gemäß § 141 Bundesvergabegesetz 2006 idgF. (BVergG) nur ein gelockertes Vergaberegime zwingend zur Anwendung. Von maßgeblicher Bedeutung für die öffentliche Beschaffung von sozialen Dienstleistungen sind dabei die aus dem primären Unionsrecht abgeleiteten und jedenfalls anzuwendenden allgemeinen Vergabegrundsätze. Dazu zählen insbesondere das allgemeine Diskriminierungsverbot, die Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes, der Gleichbehandlungsgrundsatz, das Transparenzgebot sowie der Wettbewerbsgrundsatz. Bei der Auslegung dieser allgemeinen Vergabegrundsätze können die öffentlichen Auftraggeber nicht nur auf den Auftragswert, sondern ausdrücklich auch auf den spezifischen Leistungsgegenstand abstellen. Dadurch eröffnen sich unterschiedliche Möglichkeiten, die besonderen Merkmale von sozialen Dienstleistungen bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens in angemessener Weise zu berücksichtigen. Im Vergleich zu anderen (prioritären) Dienstleistungen oder Warenlieferungen verfügen die öffentlichen Auftraggeber über einen weitaus größeren Gestaltungsspielraum. Der öffentliche Auftraggeber ist bspw. nicht an die im BVergG geregelten Verfahrensarten gebunden und kann demnach ein zum jeweiligen Einzelfall passendes Vergabeverfahren selbst kreieren.

Qualitätsorientierte Beschaffung

Auf politischer Ebene wird die öffentliche Finanzierung von sozialen Dienstleistungen mit den sozialen Problemlagen der jeweiligen NutzerInnen sowie der gesellschaftlichen Verantwortung des modernen Sozialstaates legitimiert. Sie tragen wesentlich zum sozialen Zusammenhalt in einer solidarischen Gesellschaft bei und beziehen sich stets auf den individuellen Unterstützungsbedarf von Personen. Der Dienstleistungserbringer muss flexibel auf die individuellen Bedürfnisse eingehen können, wobei der gesellschaftliche Wandel in bestimmten Fällen auch die Erprobung von innovativen Lösungswegen erforderlich machen kann. Die auf Vertrauen basierenden sozialen Dienstleistungen werden persönlich von Mensch zu Mensch erbracht. Sie können zeitintensiv sein und sind in der Regel an einen bestimmten

Fortsetzung →

Weiterführende Links & Downloads

 [Vergabe von sozialen Dienstleistungen in Österreich \(Dissertation\)](#)

Weitere interessante Volltext-Publikationen zum Thema finden Sie unter Verwendung selbstgewählter Stichworte in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes: [Bibliographische Suche](#) – [Volltextsuche](#)

www.ams-forschungsnetzwerk.at

... ist die Internet Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

Medieninhaber und Herausgeber: AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, A-1200 Wien, Treustraße 35–43
Die in den FokusInfos geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Standort gebunden. Der Dienstleistungsanbieter ist im Idealfall mit den lokalen Traditionen vertraut und kann daher maßgeschneiderte Dienstleistungen anbieten. Unter der Prämisse einer auf der Knappheit von Steuergeldern basierenden Budgetpolitik zielt die öffentliche Beschaffung von sozialen Dienstleistungen primär auf eine möglichst effiziente Leistungserbringung ab. Die sozialen Probleme sollen dabei möglichst effektiv und nachhaltig gelöst und die sozial benachteiligten NutzerInnen entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen unterstützt werden. Die politische Gratwanderung des öffentlichen Auftraggebers läuft im Rahmen der öffentlichen Beschaffung stets auf eine Kosten-Nutzen-Abwägung zwischen dem Preis und der Qualität bzw. der Wirksamkeit der sozialen Dienstleistungen hinaus.

Die *toolbox* der öffentlichen Auftraggeber

Der weite Gestaltungsspielraum des geltenden Vergaberechts bietet den öffentlichen Auftraggebern bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens zahlreiche Steuerungsmöglichkeiten, mit denen die öffentlichen Auftraggeber die effizientesten Ergebnisse erzielen können. Die Besonderheiten der betreffenden sozialen Dienstleistungen, die individuellen Bedürfnisse und das physische, intellektuelle und soziale Umfeld der NutzerInnen können dabei insbesondere in den nachfolgenden Phasen eines Vergabeverfahrens flexibel berücksichtigt werden:

- Sicherstellung der fachlichen und vergaberechtlichen Kompetenz
- Einbindung von NutzerInnen oder externen ExpertInnen in die Vorbereitung
- laufender fachlicher Austausch mit anderen öffentlichen Auftraggebern
- Analyse des tatsächlichen Unterstützungsbedarfs
- Definition des Leistungsgegenstandes und -umfangs (getrennte Vergabe, Losvergabe)
- Sicherstellung der erforderlichen Professionalität des eingesetzten Personals
- Sicherstellung von guten Arbeitsbedingungen
- Anpassung der Preisgestaltung
- Anpassung der Auftragsdauer (Verlängerungsoption)
- Zulassung von Alternativangeboten
- Wahl des Bekanntmachungsmediums
- Beschränkung der Verfahrensstufen auf das erforderliche Minimum
- Orientierung am Verhandlungsverfahren oder am wettbewerblichen Dialog
- Abschluss von Rahmenvereinbarungen oder Rahmenverträgen
- Vermeidung von zu kurzen oder zu langen Fristen
- Verwendung von Eigenerklärungen
- Beschränkung der Eignungskriterien auf ein erforderliches Minimum
- Zulassung von Bietergemeinschaften und Subunternehmen
- qualitätsorientierte Umsetzung des Bestbieterprinzips
- Festlegung von vergabefremden Eignungs-, Auswahl- und Zuschlagskriterien
- Gewichtung der Auswahl- und Zuschlagskriterien
- Orientierung am *Freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen*
- Zusammenstellung einer fachlich ausgewogenen und hinreichend qualifizierten Bewertungskommission
- Festlegung von angemessenen Abrechnungsmodalitäten
- Festlegung von Überprüfungsverfahren, Berichtspflichten oder Vertragsstrafen
- Festlegung von qualitätsorientierten Vertragserfüllungsklauseln (Barrierefreiheit, Datenschutz, Entlohnung nach Kollektivvertrag)

Die Relevanz und Wirksamkeit der angeführten Steuerungsmöglichkeiten im Sinne einer qualitätsorientierten Beschaffung von sozialen Dienstleistungen hängt dabei von den jeweiligen Bedingungen des Einzelfalls bzw. von den individuellen Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen ab. Keinesfalls ist die Schlussfolgerung zulässig, dass sämtliche Ansatzpunkte bei allen Beschaffungsvorgängen berücksichtigt werden sollten. Die Auflistung gibt jedoch einen Überblick über die *Stellschrauben*, an denen ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne eines *Toolbox*-Ansatzes bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen drehen kann. Die angemessene und den allgemeinen Vergabegrundsätzen entsprechende Nutzung dieser Steuerungsmöglichkeiten kann entscheidend zu einer qualitätsorientierten öffentlichen Beschaffung beitragen. Das Innovationspotenzial der Sozialwirtschaft kann dadurch optimal genutzt und die Kontinuität von qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen sichergestellt werden. Schlussendlich liegt es in der Verantwortung und im Eigeninteresse der öffentlichen Auftraggeber, den Gestaltungsspielraum des geltenden Vergaberechts im Sinne einer *Sozialen Marktwirtschaft* bestmöglich auszunutzen.

Ausblick: Modernisierung des Vergaberechts

In der neuen Vergaberichtlinie 2014/24/EU ist der Sonderstatus von *sozialen und anderen besonderen* Dienstleistungen noch stärker ausgeprägt als bisher. Neben der Verbesserung der Rechtssicherheit zielen die Bestimmungen der neuen Vergaberichtlinie auf die gezielte Förderung von gesellschaftspolitischen Zielen, wie bspw. der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen, ab. Besonders hervorzuheben sind zudem die Bestimmungen des Art. 76 RL 2014/24/EU, in dem der Leitgedanke der *Sozialen Marktwirtschaft* am deutlichsten zum Ausdruck gebracht wird. Ein weiterer Beleg für die Tendenz in Richtung einer zunehmend stärkeren sozialen Prägung des europäischen Vergaberechts kann gemäß Art. 77 RL 2014/24/EU in der optionalen Einführung eines Vergabevorbehaltes für gemeinwohlorientierte Organisationen durch die Mitgliedstaaten ausgemacht werden. Weiter verstärkt wird diese Schlussfolgerung durch die in der neuen Richtlinie vorgesehenen erhöhten Schwellenwerte, die Einführung von *Einheitlichen Europäischen Eigenerklärungen* und den ausdrücklichen Verweis auf den *Freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen*. Die tatsächlichen Auswirkungen des Modernisierungsprozesses auf die Vergabe von sozialen Dienstleistungen in Österreich können jedoch frühestens nach der Änderung des geltenden Vergaberechts beurteilt werden. Die Richtlinie ist bis zum 18. April 2016 in innerstaatliches Recht umzusetzen. ❖



Zum Autor:
Philipp Seirer ist promovierter Jurist und Politikwissenschaftler und seit 2012 bei der Tiroler Arbeitsmarktförderungsgesellschaft mbH (amg-tirol) in der Koordinationsstelle des Territorialen Beschäftigungspaktes beschäftigt.