

kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik



**FINANZIERUNGSMODELLE IN DER
SOZIALWIRTSCHAFT**

SPEKTRUM

BUCHTIPPS

VERANSTALTUNGEN

8 | September 2007

Finanzierungsmodelle in der Sozialwirtschaft

Organisationen des Dritten Sektors und Vergaberecht	4
Finanzierungsmodelle im Bereich arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen	9
Finanzierung mobiler Dienstleistungen der Altenpflege und -betreuung	13
Public Social Private Partnership	18
Sozialwirtschaft in der Doppelmühle	24
Forderungen der Sozialwirtschaft im Sozialausschuss	27

Spektrum

Sozialschutz in Österreich: Ausgaben und Finanzierung	31
---	----

Buchtipps	33
------------------	----

Veranstaltungen	34
------------------------	----

Liebe Leserin, lieber Leser!

Bei allen unterschiedlichen Definitionen kann die Sozialwirtschaft als Bereich festgemacht werden, in dem eine Leistungserbringung durch nicht-staatliche und nicht-gewinnorientierte Organisationen erfolgt. Finanziert werden diese Organisationen aus privaten Quellen (z.B. Spenden, Mitgliedsbeiträge) sowie vor allem aus öffentlichen Mitteln, zumal die Erbringung sozialer Dienstleistungen (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen, Altenpflege) in der Regel in öffentlichem Auftrag erfolgt.

Hier hat allerdings zuletzt ein Paradigmenwechsel stattgefunden: An die Stelle von Subventionen treten zunehmend Leistungsverträge. In Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie wurde hierzulande im Vorjahr das Bundesvergabegesetz als nunmehrige Rechtsgrundlage für Auftragsvergaben der Öffentlichen Hand verabschiedet, womit eine Weichenstellung in Richtung vertraglicher Lösungen erfolgte. Idealtypisch soll in einem Ausschreibungsverfahren der am besten geeignete Anbieter einer Dienstleistung ermittelt werden, mit dem in der Folge ein – zeitlich befristeter – Vertrag über die Durchführung der entsprechenden Leistung abgeschlossen wird; wobei sich neben gemeinnützigen auch gewinnorientierte Anbieter am Verfahren beteiligen können. Durch diese Vorgehensweise erhofft man sich, die unter den gegebenen Umständen optimale Erbringung einer bestimmten Dienstleistung sicherzustellen. Da soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen zu den so genannten „nicht-prioritären Dienstleistungen“ zählen, unterliegen sie einem „verdünnten“ Vergaberegime. Das bedeutet, dass es für die beauftragenden staatlichen Stellen gewisse Spielräume bezüglich der konkreten Gestaltung der Verträge gibt und insofern bereichsspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden können. Am Bei-

spiel des AMS zeigen nachstehend Schedlberger und Schneider, wie diese Spielräume in der Praxis genutzt werden können.

Der Umstand, dass in anderen Bereichen die aktive Gestaltung der vorhandenen gesetzlichen Spielräume noch ausständig ist, eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, die Bedürfnisse der Sozialwirtschaft hierbei stärker zu berücksichtigen. Denn von optimalen Verhältnissen ist man – folgt man den VertreterInnen des Sektors – einstweilen noch deutlich entfernt. Das Hauptproblem dürfte sein, dass der Wettbewerb vielfach nicht über die Qualität, sondern über den Preis ausgetragen wird, sodass mehrheitlich der Billigst- und nicht der Bestbieter zum Zug kommt. Dies bedeutet zum einen eine Benachteiligung kleinerer Organisationen, die nicht die Vorteile der „economies of scale“ nutzen können und in der Folge teilweise aus dem Markt gedrängt werden, was wiederum eine Reduktion des Anbieterspektrums bewirkt. Zum anderen ist einem Preiswettbewerb die Dumpinggefahr inhärent, was sich negativ auf die Qualität der angebotenen Dienstleistung und auf die Arbeitsbedingungen der MitarbeiterInnen auswirkt. Als Gegenstrategie wird hier empfohlen, Qualitätskriterien zu entwickeln und diese in die Ausschreibungsbedingungen zu integrieren; am besten geschieht dies, wie der Sozialforscher Tom Schmid fordert, in einem „Dialog“ von Öffentlicher Hand, Sozialwirtschaft und Sozialwissenschaft. Durch kurzfristige Auftragsvergaben ist weiters die Planungssicherheit bei vielen Organisationen nicht mehr gegeben. Es erscheint daher notwendig, auch konkrete Überlegungen in Richtung längerfristiger Fördermodelle für sozialwirtschaftliche Organisationen anzustellen, meint

Ihre
Kontraste-Redaktion

Webtipp

Über drei Jahre hat eine Gruppe von PraktikerInnen für das Internetportal www.sozial-wirtschaft.at Informationen und Texte zusammengetragen, die sozialen Organisationen als Hilfestellung und Anleitung dienen können.

Die sozialpolitische Datenbank bietet eine Auswahl an Texten zu Armut, sozialer Ausgrenzung, Sozialpolitik sowie verwandten Themen. Der „Performance & Quality Compass“ unterstützt soziale Organisationen bei der Beschreibung ihrer Lei-

stung und ihrer Vision und erleichtert die Eigenbewertung. Unter „Organisationen aufbauen und vernetzen“ stehen Anleitungen, ExpertInnentipps und Links zum Abruf bereit. Der „Treffpunkt Weiterbildung“ zeigt ein Angebot an leistbarer, professioneller Fortbildung. „eQualifikation“ schließlich ist ein Schulungsprogramm für die Programmierung einer Website, das auf Berufstätige mit HTML-Vorkenntnissen zugeschnitten ist.

Das Portal wurde im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL aufgebaut.

Organisationen des Dritten Sektors und Vergaberecht

Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung

Organisationen des Dritten Sektors (wie Initiativen, Vereine, Genossenschaften), die soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen erbringen, stehen in starker Wechselwirkung mit der öffentlichen Hand. Der Staat prägt die Rahmenbedingungen, unter denen die Dienstleistungen zu erbringen sind, und trägt in hohem bis ausschließlichem Maße die Finanzierung. Dritte Sektor-Organisationen wiederum sind in Österreich die traditionellen sozialen DienstleistungserbringerInnen, ohne deren Mithilfe die Realisierung des Versorgungsauftrages der öffentlichen Hand gefährdet wäre. Aufgrund der aktuellen Veränderungsprozesse in der Gestaltung der Rahmenbedingungen fokussiert der vorliegende Beitrag auf diesen Teilbereich der Dritten Sektor-Organisationen. Der Beitrag geht zu Beginn auf die Merkmale und die gesellschaftliche Bedeutung dieser Organisationen ein, beleuchtet dann die sich ändernden Rahmenbedingungen, streicht in der Folge die damit verbundenen Auswirkungen auf die Organisationen des Dritten Sektors hervor, um darauf aufbauend Vorschläge der Berücksichtigung des Mehrwertes von Organisationen des Dritten Sektors im Vergabeverfahren zu machen.¹

Merkmale und gesellschaftliche Bedeutung von Organisationen des Dritten Sektors

Der „Dritte Sektor“ ist ein Bereich neben Staat (erster Sektor) und Markt (zweiter Sektor), in dem gemeinnützige (Not-for-Profit-)Organisationen Dienstleistungen und Produkte erbringen und zivilgesellschaftlich tätig sind. Klare Abgrenzungskriterien beispielsweise zum Markt sind nicht vorhanden, da im Dritten Sektor durchaus auch wirtschaftliche Ziele verfolgt werden. Anfallende Gewinne werden jedoch nicht an Privatpersonen ausgeschüttet, sondern für die gemeinnützigen Ziele der Organisation verwendet. Ein erstes wesentliches Merkmal ist also der Not-for-Profit-Charakter der Organisationen. (vgl. Instruments & Effects 1/2004, 4f)

Erreicht werden soll das durch spezifische Organisationsformen² (z.B. ein Aufsichtsrat mit verschiedenen Stakeholdern, wie individuelle NutzerInnen, öffentliche Hand; gleiche Mitbestimmungsrechte aller GesellschafterInnen bei Genossenschaften) und flankie-

rende Bestimmungen (Notwendigkeit, Überschüsse im eigenen Arbeitsgebiet weiter zu verwenden).

Evers betont, dass es sich hierbei um spezifische Unternehmensverfassungen handelt, die ein Wirtschaften widerspiegeln, das anders organisiert und gesteuert ist als das Wirtschaften im Staatssektor (erster Sektor) oder im Wettbewerbsmarkt (zweiter Sektor). Diese Definition des „Anderen-Wirtschaftens“ beinhaltet, dass wirtschaftliche Aktivitäten mit sozialen Zielsetzungen verschränkt werden. (vgl. Evers 2005, 113f)

Worin besteht nun aber der soziale Charakter dieser Organisationen und weiters, lässt sich darin ein „Mehrwert“ erkennen, der von den anderen Sektoren nicht erbracht werden kann oder wird?

Gesellschaftliche Funktionen, die vom Dritten Sektor übernommen werden, können u.a. in der *„Beschäftigungswirksamkeit, der Partizipation (...), in der konstruktiven Interessenartikulation und Gestaltung, in der Übernahme von Versorgungsaufgaben/Krisenintervention/Prävention, (...), in der Sozialisation (soziales Kapital) und in der Früherkennung gesellschaftlicher Bedarfe gesehen werden.“* (Instruments & Effects 2/2004, 30). Evers hebt besonders eine Ressource des Dritten Sektors hervor, die weder vom Staat noch vom Markt zur Verfügung gestellt werden kann, und das ist die Möglichkeit der Bildung von Sozialkapital. Robert D. Putnam (1993) hat soziales Kapital als Schlüsselmerkmal von Gemeinschaften charakterisiert. Soziales Kapital entsteht durch die Bereitschaft der BürgerInnen, miteinander zu kooperieren. Es benötigt eine Basis des Vertrauens (Soziales Vertrauen), auf der sich Kooperation und gegenseitige Unterstützung entwickeln können. Evers nennt als mögliche Ressourcen aus der Zivilgesellschaft: Vertrauen, Spendenbereitschaft, freiwillige Mitarbeit und engagierte Kooperation (vgl. Evers 2005, 114)

Veränderte Rahmenbedingungen im Bereich der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungserbringung

Sowohl in unserer Beratungstätigkeit als auch in der Literatur lassen sich insbesondere folgende Phänomene beobachten:

- Kostendruck von Seiten der öffentlichen Hand
- Einsatz von leistungs- und wirkungsorientierten Instrumenten im Sinne des New Public Managements
- Zunehmende Wettbewerbslogik und Auftreten von gewinnorientierten Unternehmen

■ Weiterentwicklung der europäischen Rechtsprechung und -anwendung

Die Phänomene treten gemeinsam auf und wirken ineinander. Die in Maastricht formulierten Kriterien erfordern, die Defizite und die Verschuldung öffentlicher Haushalte in Grenzen zu halten. Aufgrund der dadurch bewirkten „Budgetkonsolidierungsbestrebungen“ (Dimmel, 2005, 11) der öffentlichen Hand stehen staatliche und kommunale Institutionen hinsichtlich der Effizienz und Wirksamkeit ihres Handelns unter verstärktem Legitimitätsdruck. (vgl. Zauner 2006, 9f)

Ein Versuch, die Budgetknappheit der öffentlichen Hand in den Griff zu bekommen, besteht unter anderem darin, die Finanzierungsformen für Dienstleistungen – die auch von Organisationen des Dritten Sektors erbracht werden – neu zu gestalten. Dimmel hält fest, dass die Beauftragung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienste immer weniger den Logiken der Subventionsvergabe folgt und dass an dessen Stelle vermehrt Leistungsverträge treten. (vgl. Dimmel 2005, 11) Die Verwaltung übernimmt dadurch verstärkt die Steuerung und definiert, welche Leistungen bezahlt werden und welche nicht.

Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen treten auch zunehmend gewinnorientierte Unternehmen als KonkurrentInnen auf. Dies hat dazu beigetragen, dass von Seiten der Europäischen Kommission verstärkt überprüft wird, inwieweit die Finanzierung dieser Dienstleistungen den Regeln (insb. Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Beihilfenrecht) der europäischen Verträge entspricht.

In der dadurch ausgelösten europaweiten Diskussion steht nun das Subsidiaritätsprinzip, nach dem jeder Mitgliedstaat in der Definition, Organisation und Finanzierung der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen frei ist, dem Binnenmarktpinzip mit Beihilfenverbot³ und Vergaberecht⁴ als dessen Verbündete gegenüber. Eine letztgültige Entscheidung ist noch nicht gefallen, eine eigene Sektorenrichtlinie für Sozialdienstleistung steht im Raum, dennoch: Vermehrter Wettbewerb scheint sicher.

Die Rechtsprechung des EuGH geht eindeutig in die Richtung, dass das Transparenzprinzip und somit eine angemessene Veröffentlichung auch dann gilt, wenn das Vergaberecht nicht anzuwenden ist. Im Bereich des Beihilfenrechts gilt grundsätzlich ein Beihilfenverbot. Davon gibt es eng auszulegende Ausnahmetatbestände, wie z.B. die sog. De-minimis-Beihilfe, die aufgrund ihres geringen Ausmaßes (max. 200.000 Euro in-

nerhalb von drei Jahren) als nicht binnenmarktrelevant erachtet wird, soziale Beihilfen an Individuen, sofern damit keine Diskriminierung von einzelnen AnbieterInnen verbunden ist, oder unter bestimmten Bedingungen Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse.⁵

Liegt jedoch ein eindeutiger Leistungsvertrag vor, in dem eine verpflichtend zu erbringende Leistung einem Entgelt gegenübersteht, gilt in Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien das Bundesvergabegesetz. Soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen sind in der Regel den sogenannten nicht-prioritären Dienstleistungen zuzuordnen.⁶ Diese nicht-prioritären Dienstleistungen werden von europäischer Seite als für den Binnenmarkt weniger relevant betrachtet. Ein eingeschränktes Vergaberechtregime kommt zur Anwendung. Aufbauend auf den Prinzipien Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung sowie freier und lauterer Wettbewerb können Eigenverfahren entwickelt und durchgeführt werden. Um diesen Spielraum nützen zu können, bedarf es jedoch einer genauen Kenntnis des Vergaberechts.

Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen auf Organisationen des Dritten Sektors

Der Druck, der auf den staatlichen und kommunalen Institutionen aufgrund der knappen Budgets lastet, wird auch an Organisationen des Dritten Sektors weitergegeben. (vgl. Zauner 2006) Dies trifft sowohl im Bereich der Förderungen als auch der öffentlichen Aufträge zu, wobei die Vergabe von Aufträgen nach dem Bundesvergabegesetz (BVerG) der Preisspirale noch mehr Dynamik verleiht. Dies kann gewollt, aber auch durch die mangelnde Vorbereitung und Gestaltung von Vergabeverfahren eintreten. Bei zu geringer Berücksichtigung der Qualitätsaspekte gerät der Qualitäts- und Innovationswettbewerb⁷ schnell ins Hintertreffen.

Nach Dimmel hat das Bundesvergabegesetz die „Vermarktlichung“ (Dimmel 2005, 13) vorangetrieben. Die Dominanz des Preiswettbewerbs bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen zeigte sich auch in den Ergebnissen einer Erhebung im Rahmen des EQUAL-Projekts „Improve“, die vom Bundesdachverband für soziale Unternehmen (BDV) im Jahr 2006 durchgeführt wurde: Sowohl bei der Auswahl der MitarbeiterInnen als auch bei der Gestaltung des Dienstleistungsangebots dominiert die Kostenfrage. Investitionen in Innovation und Entwicklung werden durch zum Teil genormte Ausschreibungsbedingun-

gen verhindert. Die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung von Qualität wird durch die knappen Ressourcen, die kurze Dauer der Aufträge und die verschlechterten Arbeitsbedingungen der MitarbeiterInnen erschwert. (vgl. BDV 2006, 125f)

Evers hebt hervor, dass bisher besonders Organisationen des Dritten Sektors als „Soziallobbys, „Lückenfüller“, Pioniere für neue Angebote und als besonderer Teil einer heterogenen Sozialwirtschaft“ (Evers 2005, 100) präsent waren. Auch hat sich die Beziehung der öffentlichen Hand zu Organisationen des Dritten Sektors bisher partnerschaftlich gestaltet. Staat und Kommunen gehen jedoch verstärkt dazu über, diese Organisationen kommerziellen Organisationen gleichzustellen und sie lediglich als DienstleisterInnen zu beauftragen. (vgl. Wohlfahrt 2005, 71; Evers 2005, 101)

Diese sich verändernden Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Rolle als VertreterIn und FürsprecherIn von benachteiligten Personen in Konflikt mit der Rolle als betriebswirtschaftlich agierende/r SozialdienstleisterIn geraten kann. Tendenziell müssen sich auch Organisationen des Dritten Sektors vermehrt auf die vertragskonforme Dienstleistungserbringung konzentrieren. Bisher „nebenher“ erbrachte Gemeinwesenarbeit tritt in den Hintergrund.

Möglichkeiten der Berücksichtigung von Organisationen des Dritten Sektors im Rahmen des Vergaberechts

Welche Möglichkeiten zeigen sich nun im Rahmen des Vergaberechts, um den von Dritten Sektor-Organisationen erbrachten „Mehrwert“ doch noch berücksichtigen zu können?

Das Vergaberecht kennt einen „funktionalen Unternehmensbegriff“, wonach es im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts *„nicht auf die rechtliche Organisationsform, sondern auf die Funktion der Organisation [ankommt]; nicht die Zielsetzung der Organisation – Profit oder Gemeinwohl – ausschlaggebend ist, sondern der Umstand ob materielle Leistungen erbracht werden [und diese auf einem Markt angeboten werden]. Der funktionale Unternehmensbegriff immunitisiert dabei gegen behauptete Unterschiede bei Zielsetzung, Organisationsform u.ä. Freie Träger, Genossenschaften, Vereine u.a. sind als wirtschaftende Einheiten gleich wie alle anderen Unternehmen zu behandeln.“* (Evers 2005, 107) Der Gemeinnützigkeitsstatus⁸ einer Organisation bietet in der Regel keine Möglichkeit einer besonderen Berücksichtigung in Wettbewerbsverfahren.

Jedoch hat der Europäische Gerichtshof beispielsweise für die Ausübung bestimmter Dienstleistungen im sozialen Bereich anerkannt, dass es gerechtfertigt sein kann, von den DienstleistungserbringerInnen die Rechtsform einer gemeinnützigen Gesellschaft zu verlangen.⁹ Unterstützt wird diese Position auch von Artikel XXIII des General Procurement Agreement (Ausnahmen).¹⁰

Eindeutiger stellen sich die Bedingungen für geschützte Werkstätten und integrative Betriebe dar. Öffentliche AuftraggeberInnen können explizit vorsehen, dass an Vergabeverfahren nur geschützte Werkstätten und integrative Betriebe, in denen die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen Menschen mit Behinderung sind, teilnehmen können oder dass die Erbringung solcher Aufträge derartigen Werkstätten oder Betrieben vorbehalten ist.¹¹ So kann z.B. ein öffentliches Krankenhaus festlegen, dass sich beim Zukauf von Wäschereidienstleistungen oder von Tischlerarbeiten durch eine öffentliche Schule etc. an der Ausschreibung nur integrative Betriebe beteiligen dürfen. Andere Organisationen wären von diesen Auftragsvergaben ausgeschlossen.

In allen sonstigen Fällen sieht der § 19 „Grundsätze des Vergabeverfahrens“ Absatz 2 des BVergG 2006 vor, dass auf sozialpolitische Belange Bedacht genommen werden kann. Diese können insbesondere bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag berücksichtigt werden.

Solche Aspekte können im Vergabeverfahren dann Eingang finden, wenn sie im Zusammenhang mit der Dienstleistung stehen, nicht zu einer unsachlichen Diskriminierung und Ungleichbehandlung von BieterInnen führen und entsprechend bekannt gemacht wurden. Beispielsweise ist bei sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen häufig die soziale und lokale Einbindung entscheidend für deren Qualität. *„Es lässt sich – etwa für (...) arbeitsmarktbezogene Dienste – argumentieren, dass ihre Qualität und Effektivität viel mit dem Aufbau lokaler Kontakte, der Einbettung in Beziehungsnetzwerke mit Unternehmen, sozialen Diensten etc. vor Ort zu tun hat. Eine Praxis, die diese „Social Embeddedness“ (Granovetter 1985) nicht berücksichtigt, kann zu schlechter Qualität führen.“* (Evers 2005, 111)

Organisationen des Dritten Sektors verfügen nun genau über dieses Potential, nämlich Menschen dort zu vernetzen, wo sie leben, und Sozialdienstleistun-

gen in die lokal zentrierte Daseinsweise der Menschen einzubetten. In jenen Fällen, in denen die soziale und lokale Einbindung entscheidend für die Qualität der Leistung ist, kann eine solche Einbindung während der Auftragsdurchführung verlangt werden. Zu achten ist jedoch darauf, dass die konkrete Ausformung dieser Anforderung nicht zu einer Diskriminierung Dritter führt.

Auch andere Kriterien, die für die Qualität der jeweiligen Dienstleistung entscheidend sind, können besondere Anerkennung oder eine spezifizierte Honorierung finden, wie partizipative Ausrichtung, Aktivierung von freiwilliger Mitarbeit, die Schaffung von operativen Netzwerken oder das Entwickeln von innovativen Ansätzen. So kann beispielsweise in der Leistungsbeschreibung festgelegt werden, dass in einer zweisprachigen Region die Beschäftigten eines PensionistInnenheimes zweisprachig sein müssen; im städtischen Bereich die Betreuung von Grünflächen mit der Qualifizierung von dort ansässigen arbeitslosen Jugendlichen verknüpft werden muss oder im Falle von Betreuungsmaßnahmen für Kinder mit Behinderung die Einbeziehung der Eltern in Form eines Beirates erforderlich ist.

Im Zusammenhang mit Bedingungen im Leistungsvertrag kann beispielsweise bei einer Bildungsmaßnahme gefordert werden, dass TrainerInnen Fortbildungsmaßnahmen im Bereich des Diversity Managements zu absolvieren haben. Oder dass die AuftragnehmerInnen während der Vertragsabwicklung die Dienstleistung unter Einbeziehung der Betroffenen und des öffentlichen Auftraggebers weiterentwickeln haben. Oder dass bei der Auftragsdurchführung mindestens zehn Prozent der ProjektmitarbeiterInnen ehemals langzeitarbeitslose Personen sein müssen. In Berlin wurde beispielsweise die Frauenförderungsverordnung (FFV) beschlossen, die bestimmt, dass BewerberInnen bei Ausschreibungen ab einem gewissen Auftragsvolumen eine Erklärung abzugeben haben, dass sie Maßnahmen der Frauenförderung während der Auftragsbringung durchführen oder einleiten werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Rahmen des Vergaberechtes Dritte Sektor-Organisationen – mit Ausnahme der geschützten Werkstätten und Integrativen Betriebe – in der Regel nicht bevorzugt behandelt werden können. Berücksichtigung finden können im Falle eines konkreten Auftrages spezifische Leistungsmerkmale, wie z.B. Einbindung der Betroffenen, Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen etc., die von Dritte Sektor-Organisationen

meist erbracht werden. Ob damit die bisher unbeauftragt erbrachte Gemeinwesenarbeit sichergestellt ist, ist jedoch zu hinterfragen.

Zusammenfassende Thesen

1. Organisationen des Dritten Sektors erbringen direkte und indirekte Leistungen für das Gemeinwesen. Diese Doppelfunktion wirkt sich positiv auf die Leistungserbringung als DienstleisterIn aus.
2. Steigt der Wettbewerbsdruck, können indirekte Leistungen nicht mehr im vollen Umfang erbracht werden.
3. Organisationen des Dritten Sektors müssen sich in wachsendem Maß zwischen der Rolle des reinen Leistungserbringers oder Spezialfunktionen (Lobbyisten-, Vertretungs-, Selbsthilfe-, Nachbarschaftshilferollen etc.) entscheiden bzw. wo möglich organisatorische Anpassungen vornehmen.
4. Wo und ob eine Einschränkung von Auftragsvergaben auf Organisationen des Dritten Sektors auf Grund ihrer Gemeinnützigkeit möglich ist, bedarf noch einer detaillierten Prüfung.
5. Eine Förderung der Organisationen des Dritten Sektors im Sinne von Ausgleichszahlungen für ihre Dienstleistungen im allgemeinen Interesse ist nach wie vor möglich, sie muss in Umfang und Inhalten aber konkretisiert werden. Die Einhaltung zumindest der primärrechtlichen Grundsätze, wie etwa Transparenz, scheint jedoch erforderlich zu sein.
6. Die Organisationen des Dritten Sektors und die öffentliche Hand müssen gemeinsam die Rollenverteilung neu definieren.
7. Soll eine funktionsfähige soziale Infrastruktur erhalten bleiben, müssen aktiv entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Robert Hörmann, Magdalena Tauber

Dr. Robert Hörmann ist seit 2002 bei der prove Unternehmensberatung GmbH als Berater im Bereich Vergabe- und Beihilfenrecht tätig. Im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft IMPROVE war er als Projektleiter für die Aufarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingung einer qualitätsorientierten Beschaffung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen verantwortlich. Mag.a Magdalena Tauber ist Soziologin und seit 2006 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Donau Universität Krems beschäftigt. Bei der prove Unternehmensberatung GmbH war sie im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft IMPROVE als Projektmitarbeiterin für die Recherche von internationalen Fallbeispielen bezüglich der Mög-

lichkeiten der Berücksichtigung von Organisationen des Dritten Sektors und sozialen Kriterien im Rahmen des Vergaberechts tätig. Zuvor koordinierte sie die vom BDV (Bundesdachverband für soziale Unternehmen) – ebenfalls im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft IMPROVE – durchgeführte Erhebung bei arbeitsmarktpolitischen DienstleisterInnen bzgl. der Auswirkungen des Bundesvergaberechts.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag fußt u.a. auf der Auseinandersetzung mit dem Thema im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft IMPROVE – www.improve-info.at, die qualitätsvolle, professionelle und faire Wettbewerbs- und Förderverfahren bei der Beschaffung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen zum Thema hatte.
- 2 Die gebräuchlichste Organisationsform ist der gemeinnützige Verein, es gibt aber auch Genossenschaften, gemeinnützige GmbHs, Stiftungen, freie Initiativen und soziale Unternehmen.
- 3 Art. 87 (1) EG-Vertrag: Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- 4 Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006, Bundesgesetzblatt vom 31. Jänner 2006
- 5 Der Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ bezieht sich auf marktbezogene Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden und mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind. (Österreichischer Städtebund 2005, 15)
- 6 Weiters zählen zu den nicht-prioritären Dienstleistungen: die Rechtsberatung, Auskunfts- und Schutzdienste, das Unterrichtswesen und die Berufsausbildung, das Gesundheits- und Veterinärwesen, Kultur und Sport.
- 7 Maßnahmen zur Innovationsförderung siehe in: „procure_inno – Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen.“
- 8 Die Verleihung des Gemeinnützigkeitsstatus bedeutet, dass der unterstellte besondere Beitrag der Organisationen des Dritten Sektors zum Gemeinwohl nach einmaliger Prüfung pauschal öffentlich anerkannt und durch eine auf Dauer gestellte unspezifische Beihilfe (Steuerbefreiungen und -erleichterungen) unterstützt wird; im Gegenzug unterwerfen sich die gemeinnützigen Träger einigen Bestimmungen, die ihre Freiheit im Finanzgebaren, speziell bei der Reinvestition von Überschüssen, einschränken. (Evers 2005, 117)
- 9 EuGH Rs C-70/95 Sodemare
- 10 Art. XXIII des GPA sieht die Möglichkeit vor, dass die Vertragsparteien Maßnahmen einführen oder anwen-

den können, die sich auf Artikel beziehen, die u.a. in wohltätigen Einrichtungen erbracht werden. Voraussetzung dafür ist, dass diese Maßnahmen kein Mittel der willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung und keine versteckte Beschränkung des internationalen Handels darstellen. In: „Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, KOM(2001) 566 endgültig, Brüssel, den 15.10.2001, S 20“

11 § 21 Bundesvergabegesetz 2006

Literatur

BDV – Bundesdachverband für soziale Unternehmen (2006): Ergebnisbericht: „Auswirkungen des BVergG auf betroffene Organisationen und Wünsche Richtung BVergG von Seiten betroffener/nicht-betroffener Organisationen.“ (<http://www.bdv.at/improve/produkte/5,22.07.07>)

Dimmel, Nikolaus (2005): „Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung“, Wirtschaft: Forschung und Wissenschaft Bd.12, LIT Verlag, Wien

Evers, Adalbert (2005): „Zum Verhältnis von Staat und Sozialwirtschaft im Bereich sozialer Dienstleistungen. Eine Auseinandersetzung mit den Konzepten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft.“ In: Dimmel, Nikolaus (2005): „Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung“, Wirtschaft: Forschung und Wissenschaft Bd.12, LIT Verlag, Wien, 100 – 126

Grundner, Peter et. al (2007): „procure_inno – Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen“, BMWA, Wien

Grundner, Peter et. al (2007): „Fit für den Wettbewerb – Leitfaden rund um das Thema öffentliche Ausschreibungen für die Sozialwirtschaft“, Wien

Hörmann, Robert et. al (2007): „Soziale Dienstleistungen im Wettbewerb – Grundfragen und Modelle zur Organisation und Finanzierung“, Wien

Instruments & Effects 1 (Beschäftigungsförderung Göttingen kAöR – kommunale Anstalt öffentlichen Rechts; BUPNET Göttingen; zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklung) (2004): „Finanzierungsinstrumente zur Stabilisierung von Organisationen des 3. Sektors. Gemäß Art. 6. Verordnung – Lokale Beschäftigungsstrategien und Innovation des Europäischen Sozialfonds. Bestandaufnahme der Finanzierungsstrukturen und Beschäftigungssituation von Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt, Sport. Ergebniszusammenfassung I.“ <http://www.instrumentsandeffects.de/PDF/Ergebniszusammenfassung.pdf>, 24.07.2007

Instruments & Effects 2 (Beschäftigungsförderung Göttingen kAöR – kommunale Anstalt öffentlichen Rechts; BUPNET Göttingen; zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklung) (2004): „Empfehlungen zur Stabilisie-

rung und Weiterentwicklung der beschäftigungspolitischen und zivilgesellschaftlichen Potenziale der Initiativen und Organisationen in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport am Beispiel von Göttingen."

<http://www.instrumentsandeffects.de/PDF/Modellbausteine.pdf>, 09.03.07

Österreichischer Städtebund (2005): „Daseinsvorsorge – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Eine Zusammenfassung der aktuellen Diskussion nach Veröffentlichung des Grünbuchs der Europäischen Diskussion mit Fallbeispielen.“ Schriftenreihe 2.2005, Wien

Putnam, Robert D. (1993): "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy." (Princeton University Press), Princeton

Wohlfahrt, Norbert (2005): „Zur Transformation der Sozialwirtschaft. Strategische Unternehmensentwicklung in der Sozialwirtschaft zwischen Kontraktmanagement, Wettbewerbsrecht und sozialpolitischem Selbstverständnis.“ In: Dimmel, Nikolaus (2005): „Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung“, Wirtschaft: Forschung und Wissenschaft Bd.12, LIT Verlag, Wien, 67 - 99

Zauner, Alfred et. al (2006): „Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse.“ Haupt Verlag, Bern/Stuttgart/Wien

Finanzierungsmodelle im Bereich arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen¹

Eine Illustration für die Umsetzung des Vergaberechts und seiner Effekte

Die Finanzierung von sozialen Dienstleistungen ist nicht nur eine Frage des Volumens, sondern auch der Finanzierungsmodi, die sich in der Vertragsgestaltung und der Abwicklung der Zahlungen ausdrücken. Verschiedene Finanzierungsformen gehen mit einem unterschiedlichen Aufwand bei Vertragsanbahnung, -abschluss und -kontrolle (Transaktionskosten) und unterschiedlichen Anreizen einher. Entscheidungen über das Volumen und die Form der öffentlichen Finanzierung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen stehen vor dem Hintergrund besonderer Regeln zur Vergabe öffentlicher Aufträge (vgl. Holoubek et al. 2007; Dimmel 2005). So sind öffentliche Aufträge ab einer bestimmten Größenordnung ausschreibungspflichtig, was teils Anreize setzt, die Finanzierung unterhalb des Schwellenwertes anzusetzen (vgl. Schneider/ Trukeschitz 2007b: 18). Die vergaberechtlichen Änderungen in der jüngeren Vergangenheit geben daher neuerlich Anlass, sich mit öffentlichen Finanzierungsmodellen im Sozialwesen auseinanderzusetzen.

Dieser Beitrag behandelt die Finanzierungsformen, die das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) bei der Vergabe von Aufträgen über die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen einsetzt. Auftragsvergaben und Finanzierungsmodi in diesem Bereich sind aus drei Gründen von besonderem Interesse. Erstens existieren dort verschiedene Modelle,

die vergleichend betrachtet werden können, zweitens werden bereits in sichtbarem Umfang Ausschreibungen durchgeführt und drittens sind entsprechende Daten in vergleichbarer Form für alle österreichischen Bundesländer verfügbar.

Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen im Auftrag des AMS

In der Arbeit des AMS besitzen arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen „als wichtigste Strategie zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen“ (vgl. AMS 2007a: 29) eine hohe Bedeutung. Sie umfassen die Kategorien Orientierung, Qualifikation, Aktive Arbeitssuche und Training. Für den Bereich Qualifikation allein wurden 2006 567,04 Mio. Euro aufgewendet, was rund 67 Prozent der gesamten Förderausgaben des AMS entspricht (vgl. AMS 2007a: 29). Durch Kursmaßnahmen wurden mehr als 170.000 Personen gefördert und dafür 321,34 Mio. Euro eingesetzt (vgl. AMS 2007a: 29).

Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen wenden sich an arbeitssuchende Personen und Personengruppen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Häufig sind neben der Vermittlung von fachlichen Inhalten auch die Motivation und persönliche Unterstützung Teil der Arbeit in den Kursen (vgl. Dawid 2007). Je stärker dies der Fall ist, umso näher rücken arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen den sozialen Dienstleistungen im engeren Sinn. Zuweisungen in Bildungsmaßnahmen sind zudem meritokratischer Natur. Personen, die der Zuweisung nicht folgen, können mit Sanktionen belegt werden.

Das AMS bietet selbst keine Kursmaßnahmen an, sondern beauftragt Dritte mit deren Konzipierung und Durchführung. Die neun AMS-Landesgeschäftsstellen arbeiten dabei mit verschiedenen Typen von