

Wettbewerb und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen – wie geht das zusammen?

Nikolaus Dimmel
(Salzburg)

Wien, 11.3.2009

1. Vorfragen

- ▶ Wettbewerb bei Sozialdienstleistungen – macht das Sinn ?
- ▶ Aktive und innovative Arbeitsmarktpolitik – Wettbewerb auch bei Dienstleistungen für arbeitsmarktferne Gruppen ?



Wettbewerb bei Sozialdienstleistungen – macht das Sinn ? – Allgemeine Betrachtung

- ▶ **Institutionenbezogene Probleme des Dienstleistungs-Wettbewerbs:**
 - ▶ Unschlüssige Tauschbeziehungen im tripartistischen Wohlfahrtdreieck (NutzerInnen – Erbringer – Financiers)
 - ▶ Billigst- statt Bestbieter-Wettbewerb
 - ▶ Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse bei gemeinnützigen Anbietern
 - ▶ KlientInnen, keine KundInnen
 - ▶ Eingeschränkte Messbarkeit (Output/Outcome)
 - ▶ Keine sozialplanerische Vernetzung aller beteiligten Akteure (insbesondere auch: Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt)
- ▶ **KlientInnenbezogene Probleme des Dienstleistungs-Wettbewerbs:**
 - ▶ Creaming (Abschöpfungsprozesse, bedingt durch hohe Eigenwirtschaftsquote)
 - ▶ Abweisung schwieriger KlientInnen, da diese (Basis: Indikatorenmodelle) nicht förderbar sind
 - ▶ Längerfristige Begleitung der benachteiligten Personen wäre erforderlich (Counselling; Tutoring – stattdessen „wash and go“-Modell)
 - ▶ Maßnahme zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) ist nicht kausal (Mitnahmeeffekte) für Vermittlung



Wettbewerb/Markt in aktiver und innovativer AMP ?

- ▶ Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Fälle friktioneller Arbeitslosigkeit (Übergangsarbeitslosigkeit) lassen sich gegebenenfalls marktförmig organisieren (abhängig von Zielgruppen; Herausforderung: Niedrigqualifizierte, Personen mit multiplen Problemlagen)
 - ▶ Information
 - ▶ Beratung
 - ▶ Bildung/Umschulung/Fortbildung
 - ▶ Leistungen der innovativen Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte/arbeitsmarktferne Gruppen (zweiter Arbeitsmarkt) sind nicht zweckmäßig marktförmig organisierbar
 - ▶ Langzeitarbeitslose werden nicht durch das Matching von Angebot und Nachfrage nachhaltig beschäftigt
 - ▶ 37% der ehemaligen Transitarbeitskräfte gelingt es, einen Fuß auf den Arbeitsmarkt zu bekommen
 - ▶ Randgruppen (Haftentlassene, Sozialhilfe-DauerbezieherInnen, chronisch/psychisch Kranke) erweisen sich als dauerhaft marginalisiert; etwa 15% sind „DrehtürklientInnen“, „Maßnahmenkarrieren“ und „Switcher“ (zwischen AMS, Sozialhilfeverwaltung, Psychiatrie/Suchtgiftentzug oder Haft)
 - ▶ Daher auch: keine förmliche Ausschreibung von SÖB und GBP vorgesehen, weil „einseitig unverbindliche Förderverträge“
 - ▶ „Sondermodell“ bei BBE (Vergabeverfahren führt zu „Fördervereinbarung“)
-



2. Bestimmungsfaktoren im Wettbewerb von AMS-Dienstleistungen

- ▶ Arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen bestimmt durch:
 - ▶ Vergabewesen
 - ▶ Richtlinie 2004/18/EG
 - ▶ BVergG 2006
 - ▶ Richtlinien des AMS zu SÖB, GBP, BBE
 - ▶ Dienstleistungs-RL 2006 (grenzüberschreitendes Dienstleistungsangebot)
 - ▶ Arbeitsmarktförderungsrecht
 - ▶ Arbeitsmarktservicegesetz - AMMSG (BGBl. Nr. 313/1994) = Förderungsgrundlage von AMS-gewährten Förderungen
 - ▶ Arbeitsmarktförderungsgesetz - AMFG (BGBl. Nr. 31/1969) = betriebliche Arbeitsmarktförderung
 - ▶ Beschäftigungsförderungsgesetz – BeFG (BGBl. I Nr. 114/2005) = zusätzliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit besonderem Augenmerk auf Jugendliche, Frauen und Arbeitsuchende mit längerer Unterbrechung der Erwerbskarriere



Institutionalisierung von Wettbewerb id AMP

- ▶ **BVergG 2006**
- ▶ **AMS-Richtlinien, etwa:**
 - ▶ **SÖB-Richtlinie 2008** = Sozialökonomischer Betrieb stellt marktnahe, relativ geschützte, befristete Arbeitsplätze zur nachhaltigen Integration von schwer vermittelbaren Personen in den Arbeitsmarkt (Vermittlungsunterstützung). Sozialökonomische Betriebe operieren unter Marktbedingungen; keine Anwendung des BVergG
 - ▶ **GBP-Richtlinie 2009** = Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte stellen Produkte her/bieten Dienstleistungen an, an denen öffentliches/gemeinnütziges Interesse besteht (Überwiegen öffentlicher/gemeinnütziger Auftraggeber). GBP sind Non-Profit-Organisationen; befinden sich nicht in klassischer Konkurrenz zu marktorientierten Unternehmen; keine Anwendung des BVergG
 - ▶ **BBE-Richtlinie 2008**: Beratungs- und Betreuungseinrichtungen; Anlehnung an das BVergG



Vergabeverfahren BBE

▶ **A) Wettbewerb mit vorheriger Bekanntmachung (2-stufiges Verfahren)**

- ▶ Einladung durch Bekanntmachung
- ▶ Erste Stufe: Eignungsprüfung der interessierten Einrichtungen
- ▶ Zweite Stufe: Verhandlung über Leistungsinhalt und Kosten
- ▶ Ermittlung des Bestbieters („Bestbegehrenssteller“; sic) anhand publizierter Bewertungskriterien
- ▶ „Fördervereinbarung“ mit „Bestbegehrenssteller“

▶ **B) Wettbewerb ohne vorherige Bekanntmachung**

- ▶ Bis zu Beihilfenbetrag von 200.000,- Euro kann folgendes „Förderverfahren mit Wettbewerb“ gewählt werden:
- ▶ Erste Stufe: Eignungsprüfung und Einladung zur Begehrensstellung
- ▶ Zweite Stufe: Verhandlung über Leistungsinhalt und Kosten
- ▶ Ermittlung des Bestbegehrensstellers anhand publizierter Bewertungskriterien
- ▶ Abschluss einer „Fördervereinbarung“ mit dem „Bestbegehrenssteller“



Struktur des „Marktes“ für arbeitsmarkt - politische Dienstleistungen

- ▶ **Beschränkt auf Leistungen der aktiven AMP:**
 - ▶ Arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtungen/Orientierung
 - ▶ Aus- und Weiterbildung/Qualifikation, aktive Arbeitssuche, Umschulungen/Training
- ▶ **Rahmenbedingungen für Beschaffungsmaßnahmen des AMS im Bereich „Bildung“:**
 - ▶ Ca 2000 Bildungsinstitute (AMS Weiterbildungsdatenbank)
 - ▶ AMS / WAFF / TEP als Auftraggeber
 - ▶ Ca. 200.000 geförderte Personen



AMS-Dienstleistungen als „nicht-prioritäre“ Dienstleistungen

- ▶ Dienstleistungsverträge müssen jedenfalls ausgeschrieben werden
- ▶ Vereinfachte Verfahrensbestimmungen bei „nicht-prioritären“ Dienstleistungen
- ▶ Anhang IV zum BVergG 2006 listet nicht- prioritäre Dienstleistungen auf:
 - ▶ Arbeitsvermittlung
 - ▶ Ausbildung (**Berufsausbildung , Erwachsenenbildung**)
 - ▶ Sozialwesen (soziale Dienste, **Beratung/Betreuung**)
- ▶ Anforderungen an Vergabe nicht-prioritärer Dienstleistungen:
 - ▶ Vereinfachtes Regelungsregime, aber: Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze (§ 141 Abs 1 BVergG)
 - ▶ Direktvergabe bis Auftragswert in Höhe von 40.000.- Euro möglich
 - ▶ Ab 40.000.- Euro Auftragswert zumindest 2 BieterInnen einzuladen
 - ▶ Ab 60.000.- Euro Auftragswert verpflichtende Bekanntmachung
 - ▶ Ab 211.000.- Euro Auftragswert Bekanntgabe der vergebenen Aufträge auf europäischer Ebene



Wettbewerbsstruktur im AMS

- ▶ Ausschreibung erfolgt durch Festlegung von Qualität und Quantität der Leistung (Problem: Zurückhaltung qualitativer Innovationen durch Gemeinnützige)
- ▶ Wettbewerb erfolgt wesentlich als Unterbietungswettbewerb
- ▶ Vielfach „unterpreisige“ Angebote (Dumping); zulässig, so lange „nachvollziehbar“
- ▶ Offene Flanke: Preisabsprachen/Kartellierung zwischen Bildungs- und Beratungsträgern
- ▶ Konzentration von Know-How & höhere Zuschlagswahrscheinlichkeit bei größeren Anbietern („repeat player“-Effekt)
- ▶ Folge = Oligopolisierung der Anbieter; strukturelle Benachteiligung kleiner, gemeinnütziger Unternehmen (keine Ressourcen zur Überbrückung von Engpässen)



Muss das so sein ? Spielräume des Vergabeverfahrens nicht-prioritärer DL

- ▶ **Bedingung:** Verfahren mit mehreren Anbietern mit angemessener Öffentlichkeit und Berücksichtigung der Regeln des freien Wettbewerbs („Ex Post – Transparenz“ bei unterschwelligen Verfahren)
- ▶ Wahl des Vergabeverfahrens steht frei; keine Verpflichtung zur Wahl eines gesetzlich vorgesehenen Verfahrens
- ▶ Ergo: Komposition eines adäquaten Verfahrens zulässig (allg. Verfahrensregeln gelten jedenfalls)
- ▶ BVergG 2006 regelt nichts hinsichtlich Art der Bekanntmachung, Anbotsform, Eignungsprüfung der Anbieter, Bewertung der Angebote, Verfahrensschritte und Fristen, Qualitätsbeurteilung und -sicherung



Herausforderung der Qualitätssicherung

- ▶ **Qualitätssicherung = zentrale Herausforderung der autonomen Verfahrensgestaltung**
 - ▶ **Leistungsbeschreibung**
 - ▶ Funktionale Beschreibung nach Leistungsanforderungen (Output/Outcome)
 - ▶ Differenzierung zwischen Struktur-, Personal-, Prozess-, Ergebnisqualität
 - ▶ **Eignungs- und Auswahlkriterien**
 - ▶ Prüfung der Leistungsfähigkeit, Befugnis, Zuverlässigkeit durch zweistufiges Verfahren sicherzustellen
 - ▶ Nicht-diskriminierende Kriterien, auf den Leistungsinhalt abgestimmt; Problem der sachlichen Differenzierung
 - ▶ **Zuschlagskriterien**
 - ▶ Inadäquat: bei nicht-prioritären DL darf das Billigstbieter-Prinzip frei gewählt werden (ansonsten nur im Unterschwellen-Bereich)
 - ▶ Objektive Zuschlagskriterien jedenfalls erforderlich; Offenlegungspflicht der Hauptkriterien und Subkriterien
 - ▶ **Vertragsausgestaltung**
 - ▶ Monitoring und Controlling der Leistungserbringung
 - ▶ „rollierende Planung“
 - ▶ Kontrollrechte



Vergabeverfahren im Bildungsbereich

- ▶ **Relevante Verfahren im AMS-Bildungsbereich**
 - ▶ Offenes Verfahren (60%)
 - ▶ Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung (14%)
 - ▶ Direktvergabe (25%)
- ▶ **Nicht/kaum genutzte Verfahren:**
 - ▶ Nicht offene Verfahren mit/ohne Bekanntmachung
 - ▶ Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung
 - ▶ Elektronische Auktion
 - ▶ Rahmenvertrag



Genutzte Verfahren bei Bildungs- /Schulungsmaßnahmen (WU-Studie)

- ▶ Offenes Verfahren: detaillierte DL-Beschreibung, unbeschränkte Zahl von Anbietern, Bestbieter-Zuschlag ohne Verhandlung
- ▶ Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung: Verhandlung mit bereits bekanntem Bieter bei Wiederholung gleichartiger DL
- ▶ Direktvergabe: formfreie Einladung/Beauftragung eines Bieters bis 40.000.- Euro



Befund

- ▶ **Komponente - Aktive AMP/Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen / Erwachsenenbildung/Beratung**
 - ▶ Vergaberecht anwendbar
 - ▶ Dienstleistungswettbewerb impliziert Marktverhältnisse
 - ▶ Preis mit bis zu 50% gewichtet; 50 % = Qualität der TrainerInnen, Methodik, Didaktik
 - ▶ Marktverhältnisse zwingen zu ökonomischer Rationalität / Effizienz
 - ▶ Billiganbieter etablieren Preiswettbewerb
 - ▶ Negative Folgen für die Qualität von Maßnahmen
 - ▶ Economies of Scale bei kleinen Anbietern nicht realisierbar
- ▶ **Komponente - Innovative AMP:**
 - ▶ Vergaberecht nicht anwendbar, allerdings „funktionelle Äquivalente“ zum Vergaberecht
 - ▶ Managerialisierung & Ökonomisierung sozialer Arbeit
 - ▶ Kostenstellenrechnung, Bilanzen, Abrechnungspflichten
 - ▶ Orientierung am Maßnahmen-Output
 - ▶ Effizienzorientierung führt zu Selektionsentscheidungen (Ökonomisierung; hohe Eigenerlöse)
 - ▶ Selektionsentscheidungen führen zur Konzentration auf das „Verkaufbare“ (Home-Service, „Heinzelfrauen“, Renovierung)



Reformausblick

- ▶ **A) Generallösung:** arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen als Sozialdienstleistungen (von allgemeinem Interesse) aus dem Anwendungsbereich des Wettbewerbs- und Vergaberechts nehmen
- ▶ **B) Piecemeal Engineering (Muddling Through):**
- ▶ Umstellung von Billigst- auf Bestbieter
- ▶ Preisfestlegung & Vorgabe des Mengengerüsts der Leistung
- ▶ Qualitätswettbewerb statt Preiswettbewerb
- ▶ Soziale Kriterien erweitern:
 - ▶ Ausschluss von Unternehmen bei Verstoß gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften
 - ▶ Beschäftigung Behinderter
 - ▶ Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen
 - ▶ Antidiskriminatorische Maßnahmen
- ▶ Verpflichtende Festlegung von Beschäftigungsformen
 - ▶ Frauenquote
 - ▶ Prozentsatz der TrainerInnen muss in einem Angestelltenverhältnis zum Bieter stehen; bereits bisher fallweise praktiziert

