

AK-Tagung 11.3.2009: "Geht Wirtschaftlichkeit wirklich über alles?"

## **ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE UND PREKÄRE BESCHÄFTIGUNG**

**Branchenanalyse Erwachsenenbildung mit Fokus auf AMS-  
Qualifizierungsmaßnahmen**

Hubert Eichmann, [eichmann@forba.at](mailto:eichmann@forba.at)

# Expertise für die AK-Wien, 2. Hälfte 2007

- Analyse Auswirkungen von Vergaberecht und öffentlicher Vergabep Praxis auf Beschäftigungsverhältnisse
- These: BVergG zielt über Wettbewerbsintensivierung auf Kosteneinsparung → mehr Transparenz, Prekarisierungsrisiken
- Sektoren mit relevantem öffentl. Nachfrageanteil: Architektur, **Erwachsenenbildung**, Reinigung
- arbeitssoziologischer Zugang – d.h. **keine juristische Expertise**, ExpertInneninterviews, Analyse vorhandener Studien etc.
  - „Improve“ (Equal), v.a. Studien WU Inst. für Sozialpolitik
  - „Quinora“ (Leonardo)
  - Honorarbarometer work@education / GPA-djp

# Gesamteinschätzung AMS-Auftragsvergabe und prekäre Beschäftigungsverhältnisse

## 1. Verschlechterung bei „AMS-TrainerInnen“ erkennbar

- ca. 5.000 Beschäftigte: 20% angestellt, 25% FDN, 55% WVN
- Preise / Honorarsätze stagnieren bzw. sinken → v.a. TrainerInnen tragen Risiko

## 2. „Treiber“ BVergG 2002 / 2006 (nicht-prioritäre Dienstleistungen)

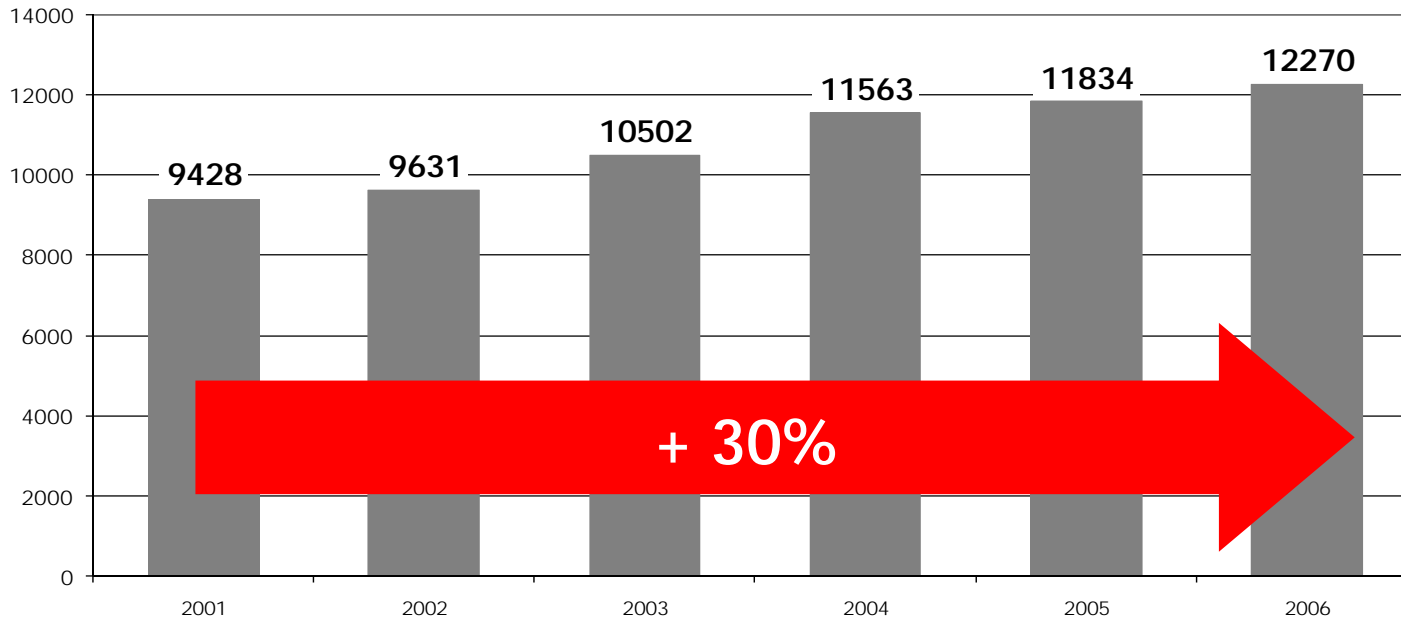
- Anpassung der Vergabep Praxis an Gesetzeslage → von „freihändiger“ Vergabe zu Wettbewerb
- Spielräume bei Wahl der Verfahren; in der Vergabep Praxis NICHT nur offene Wettbewerbsverfahren

## 3. Weitere Treiber

- AMS als Quasi-Nachfragemonopolist → niedrigere Preise / Einkommen
- Regierungsvorgaben, Sparpolitik, Bereinigung der AL-Statistik
- heterogene Interessen von „Einzelkämpfern“, „Frauensektor“

# Hauptverbandsdaten Beschäftigungsentwicklung Erwachsenenbildung 2001-2006 (nur Unselbständige)

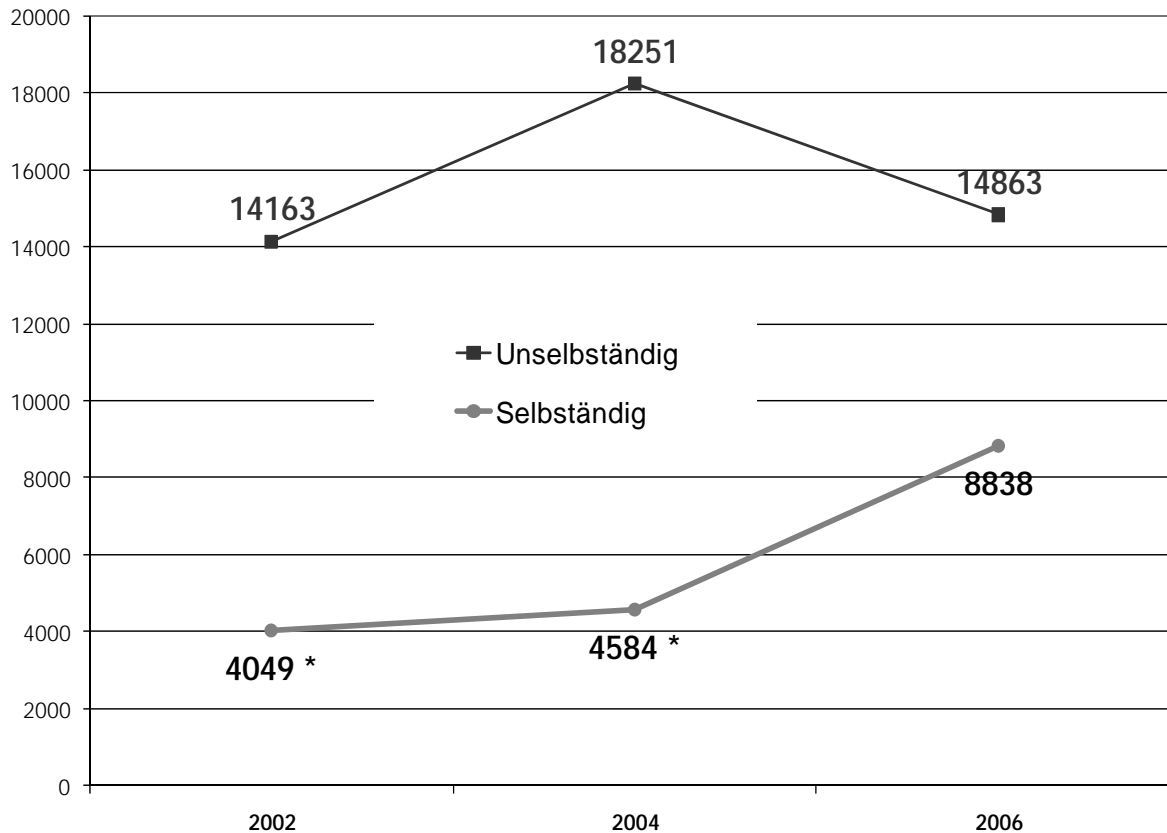
**Unselbständig Beschäftigte in der Erwachsenenbildung und Unterricht a. n. g.  
(NACE 80.40)**



Quelle: BALI-Datenbank (Hauptverbandsdaten) 2007.

# Mikrozensusdaten Beschäftigungsentwicklung Erwachsenenbildung 2002-2006 (inkl. Selbständige)

**Unselbständig und selbständig Beschäftigte im Haupterwerb in der  
Erwachsenenbildung und Unterricht a. n. g. (NACE 80.40; Hochrechnung)**



Quelle: Mikrozensus, Statistik Austria. Eigene Berechnungen.

# Beschäftigungstrends Erwachsenenbildung (Nace 80.40)

- 60% Frauen – 40% Männer
- 40% mit Hochschulabschluss (oder vergleichbarem Abschluss)
- Trends seit 2002:
  - Beschäftigtenanzahl gesamt ↗
  - „Atypische“ Beschäftigungsverhältnisse ↗
  - Teilzeit / Wunsch nach mehr Arbeitszeit ↗
  - Nebenerwerbstätige (andere Branche) ↗
  - Arbeitszeit im Nebenerwerb ↗
  - Fluktuation / Dienstzugehörigkeit unter 1 Jahr ↗

## Eckdaten Weiterbildungsmarkt AMS

- arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des AMS 25% des Erwachsenenbildungsmarkts (Markowitsch/Hefler 2006)
- AMS mit 321 Mio. (2006) mit Abstand wichtigster öffentlicher Auftraggeber in der Branche – Quasi-Nachfragemonopol
- Bildungsmaßnahmen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (daneben: von Lehrstellenförderung bis Sozialökonom. Betriebe....)
  - Qualifizierung (Aus- und Weiterbildung) → **78% der Maßnahmen**
  - (Berufs)-Orientierung
  - Hilfe bei aktiver Arbeitssuche
  - Training psychosoziale Fähigkeiten
- Aufwendungen pro KursteilnehmerIn in den letzten Jahren rückläufig
- Österreich mit 0,71% des BIP für aktive Arbeitsmarktpolitik im OECD-Vergleich kein Spitzenreiter (Dänemark 1,85%; Schweden 1,36%; Deutschland 0,88%)

# AMS-Bildungsmaßnahmen im BVergG "nicht-prioritäre Dienstleistungen" = mehr Verfahrensfreiheit

- BVergG 2002: „von Mäzenatentum auf Markt“ (AMS-Interview)
- BVergG 2006: „**Verfahrensfreiheit**“ – eigenständige Verfahrensgestaltung gegeben, solange freier Wettbewerb gewahrt bleibt...
- **Vorstandsrichtlinien** für Abwicklung → LGS verantworten  
Vergabeverfahren → **Länderunterschiede** bei Vergabepaxis
- **Häufigkeit Beschaffungsverfahren** bei 125 AMS-Bildungsträgern 2006

	Immer	Meistens	Selten	Nie
Direktvergabe	20%	24%	36%	19%
Offenes Verfahren	3%	50%	13%	34%
Folgeauftrag	0%	37%	22%	41%
Verhandlungsverfahren mit mehreren Bieter	0%	6%	28%	66%
Subvention / inst. Beihilfe	7%	3%	8%	81%

Quelle: Schedlberger et al 2006 – IMPROVE-Projekt

# Folgen der AMS-Vergabepaxis für Bildungsträger

## Preisverfall

- Zuschlagskriterium Preis 30-50% → Anreiz zum Preiswettbewerb
- „Anbot gleicher Leistung zu 50% des Preises“ (Bildungsträger)

## Gestiegene Administrations- und Infrastrukturaufwand

- Infrastruktur als Bewertungsfaktor → Benachteiligung von KMU
- Aufwände gehen zu Lasten des Personalbudgets

## Verschlechterung der Beschäftigungsverhältnisse

- Zunahme FDN und WVN, stagnierende/sinkende Honorare
- „freie“ TrainerInnen und enges Kurs-Korsett wenig kompatibel

## Reduzierte Planungshorizonte, erhöhte Flexibilitätsanforderungen

- Zuschlagsdatum = Datum des Maßnahmenbeginns
- wenig Einfluss auf Kurs-/Arbeitsgestaltung, wenig Vorbereitungszeit
- Verlängerungsoption abhängig vom „Maßnahmenerfolg“ – der außerhalb des Einflusses von TrainerInnen bzw. Bildungsträgern liegt

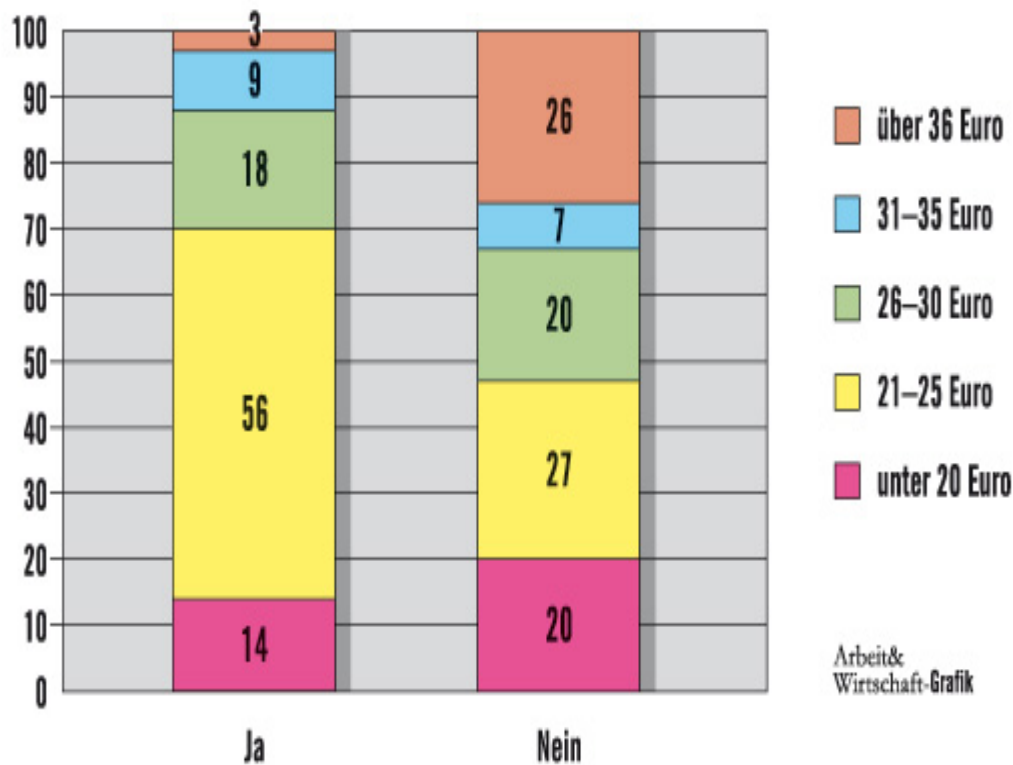
## Innovationsbremse

- eigene Konzeptentwicklungen nur bei niedriger dotierten Projekten
- Vertragsverlängerungen nur für gleiche Leistungen → Verbesserung laufender Maßnahmen schwierig

# GPA-Erhebung bei freien TrainerInnen 2008: Höhe der Honorare bei AMS-TrainerInnen einheitlicher und im Durchschnitt NIEDRIGER als bei Nicht-AMS-TrainerInnen

## Vom AMS finanziert

in %



- Honorare in den letzten Jahren verschlechtert (insbes. wenn Inflation berücksichtigt)
- FDN verdienen schlechter als WVN – dafür haben letztere schlechtere Absicherung
- Nebenleistungen bzw. Vor- und Nachbereitung von Trainingsstunden oft nicht abgoltten
- Erfahrung hat keine Auswirkungen auf Honorarhöhe
- niedrige Honorare bei Sprachtraining, Jobcoaching („Frauen-Domänen“)

# IMPROVE-Studie bei 125 AMS-Maßnahmenträgern: Seltener Anstellungen und geringere Honorare bei jenen Organisationen, die sich an AMS-Wettbewerben beteiligen (geg. Direktvergaben u.a.)

## **geringerer Anteil an angestellten TrainerInnen...**

... wenn Ausschreibungserfahrung, wenn inhaltliche Spezialisierung,  
wenn Frauenanteil > 75%

## **geringere Vergütung bei TrainerInnen...**

... wenn Ausschreibungserfahrung, wenn große Organisation (>150 MA),  
(bei angest. TrainerInnen)

... wenn Profit-Organisation, wenn große Organisation (bei freien  
TrainerInnen)

## **zudem: generell große Einkommensunterschiede**

- Median Bruttostundensatz freie Trainer exkl. Ust: EUR 24,- (2006)
- Median Gehalt bei Angestellten EUR 2.484,- (2006)

Quelle: Schneider/Trukeschitz (Hg.) 2007: Quasi-Märkte und Qualität;  
Institut für Sozialpolitik an der WU Wien (Improve-Partner)

# Fazit

## aus Sicht von AMS-Stellen

- Kosteneinsparung im Vordergrund; Zuschlagskriterium Preis auch zwecks Risikominimierung bei Anfechtungen (geg. vager „Qualität“)
- Qualität Beschäftigungsbedingungen bei Anbietern wenig relevant; Einhaltung vorgegebener Standards gilt als ausreichend

## aus Sicht der Bieter / AMS-Maßnahmenträger

- gemischte Erfahrungen mit AMS-Vergabepaxis („Anfechtungskultur“ wegen befürchteter Nachteile wenig entwickelt)
- Preis als wichtigstes Kriterium → Preisreduktion → Weitergabe an...

## aus Sicht der TrainerInnen

- schwächstes Glied der Kette, dennoch „intrinsische“ Zufriedenheit
- heterogene Ziele: Leistungs-Portfolio; Haupt-/Nebenbeschäftigung; Vollzeit-/Teilzeit (z.B. bei Frage Selbstständigkeit / Anstellung)
- wenig Reputation für „Beruf AMS-TrainerIn“ → „locked in“-Risiko

## Verbesserung der Situation der TrainerInnen durch...

- Mindesthonorarsätze für freie TrainerInnen mit FDV, WV
- generell bessere soziale Absicherung und Ausbau der Interessenvertretung in der Erwachsenenbildung
- gegen Preisdumping: Plausibilitätsprüfung, ob mit der Auftragssumme Leistung tatsächlich erbracht werden kann
- Überarbeitung Punktbewertungssystem: höhere Gewichtung von Trainingserfahrung / faktischer Kompetenz
- bessere Planbarkeit durch rechtzeitige Information über die Beauftragung; längerfristige Verträge mit TrainerInnen...
- → oder bloß: mehr Arbeitszeit / Kurse zu gleichen Konditionen angesichts steigender Arbeitslosigkeit??

# Öffentliche Auftragsvergabe als Gratwanderung zwischen...

- ... Sparsamkeitsgebot und Wirtschafts-/Beschäftigungspolitik
- ... Wettbewerbs- und Innovationsintensität

