

28.10.2015

STELLUNGNAHME

zur Umsetzung der Vergaberichtlinien RL 2014/23/EU und RL 2014/24/EU

von den **VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors:**

Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG)
Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (bdv)
Dachverband berufliche Integration Austria (dabei-austria)
Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ)

Kontaktstelle

Dr. Gudrun Bauer
Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG)
c/o Diakonie Österreich
1090 Wien, Schwarzspanierstraße 13
gudrun.bauer@diakonie.at

Präambel

Soziale Dienstleistungen sind entscheidend für das Wohl des einzelnen Menschen und stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wohlstand. Es handelt sich um einen wachsenden Wirtschaftsbereich, der in Zeiten sozialer Spannungen, einer alternden Gesellschaft und zunehmender Ungleichheit wesentlich zur Aufrechterhaltung unseres Gesellschaftssystems beiträgt.

Soziale DienstleisterInnen erbringen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse an und für Menschen. Sie tragen wesentlich dazu bei, soziale Probleme in unserer Gesellschaft zu bearbeiten und zu lösen. Ihr Angebot zeichnet sich durch eine große Vielfalt für unterschiedlichste Zielgruppen aus. Die Palette erstreckt sich von der Kinder- und Jugendhilfe über die Behindertenarbeit bis hin zur psychosozialen Arbeit, Gesundheits- und Sozialdiensten und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Die Betreuung von Familien, von Personen mit Migrationshintergrund und AsylwerberInnen zählen ebenso zu ihren Aufgaben wie etwa die Arbeit mit obdachlosen, überschuldeten, haftentlassenen, suchterkrankten, chronisch erkrankten oder pflegebedürftigen Personen.

Jedes Jahr vergeben Bund, Länder und Gemeinden Aufträge in Milliardenhöhe. Damit der Einsatz öffentlicher Gelder möglichst effizient und zielorientiert erfolgt, kommt der Auftragsvergabe eine wesentliche Bedeutung zu. Soziale Dienstleistungen weisen besondere Merkmale auf: Grundsatz der Solidarität, flexible und personenbezogene Arbeitsweise, kein Erwerbszweck, Freiwilligenarbeit, regionale Verankerung, asymmetrisches Verhältnis zwischen AnbieterInnen und NutzerInnen. Deshalb eignen sich soziale Dienstleistungen nur beschränkt für einen vergaberechtlichen Wettbewerb nach marktwirtschaftlichen Regeln.

2014 hat die EU zwei neue Vergaberichtlinien RL 2014/23/EU und RL 2014/24/EU erlassen. Die Zielsetzung dieser Richtlinien ist grundsätzlich die Ausweitung des Vergaberegimes – auch für den sozialen Dienstleistungsbereich. Allerdings anerkennt die EU die Sonderstellung sozialer Dienstleistungen und räumt den Mitgliedstaaten hier breiten Gestaltungsspielraum ein.

Die VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors begrüßen die durch den neuen Rechtsrahmen eingeräumten Spielräume und fordern eine weitest mögliche Umsetzung und Berücksichtigung im österreichischen Recht. Dabei sind die Besonderheiten der Beauftragung von sozialen Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund treten die Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG), der Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (bdv austria), der Dachverband berufliche Integration Austria (dabei-austria) und die Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ) für nachfolgende Maßnahmen zur Umsetzung der Vergaberichtlinien ein.

1. Alternative Organisations- und Finanzierungsformen

Im Zusammenhang mit der Beauftragung sozialer Dienstleistungen ist darauf hinzuweisen, dass gemäß EG 4ff. der RL 2014/24/EU alternative Formen der Organisation und Finanzierung von sozialen Dienstleistungen nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. So soll der Mitgliedstaat in keiner Weise dazu verpflichtet werden, die Erbringung von Dienstleistungen an Dritte zu vergeben. Insbesondere soll die Finanzierung durch Finanzhilfen sowie die Organisation durch andere Mittel als öffentliche Aufträge zulässig sein. Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichem Interesse (DANWI) fallen nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie. Die Rahmenbedingungen der Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) sind von den Mitgliedstaaten im eigenen Ermessen zu regeln.

Die VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors begrüßen die zur Verfügung stehenden Spielräume. Diese sind ein geeignetes Mittel, um die Besonderheiten der österreichischen sozialen Dienstleistungslandschaft und die Strukturen im Sinne der LeistungsbezieherInnen zu erhalten. Entsprechend sollte im BVerG 2016 bzw. in dessen erläuternden Bemerkungen darauf hingewiesen werden, dass der öffentlichen Hand die oben angegebenen Spielräume zur Organisation und Gestaltung sozialer Dienstleistungen weitest möglich offen stehen und in diesem Sinne genutzt werden können. Insbesondere sollte auf bewährte Systeme der Finanzierung durch verschiedene Instrumente der Förderung hingewiesen werden. Explizit sollen dabei Förderverträge als angemessenes Mittel zur Organisation sozialer Dienste angeführt werden. Auch ist darauf hinzuweisen, dass zweckgebundene Subjektbeihilfen in aller Regel nicht dem Vergaberecht unterliegen.

2. Besondere Beschaffungsregelungen

Künftig sieht die EU einen erhöhten Schwellenwert von EUR 750.000 für soziale und besondere Dienste gemäß Anhang XIV vor. Aufgrund der Sensibilität sozialer Dienste empfehlen wir dem Gesetzgeber dringend, diesen Schwellenwert und Anhang XIV vollständig in das BVerG 2016 zu übernehmen. Für Aufträge unter diesem Schwellenwert kommt gemäß Art 4 lit.d RL 2014/24/EU die Richtlinie nicht zur Anwendung. In diesem Sinne soll der nationale Gesetzgeber im BVerG 2016 den größtmöglich EU-konformen Regelungsspielraum für den Unterschwellenbereich (bis EUR 750.000) erhalten.

Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen

Dort wo diese Richtlinie zur Anwendung kommt, ist aus Sicht der VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors auf die nachstehend erläuterten besonderen Beschaffungsregelungen für soziale und andere besondere Dienstleistungen gem. Art 74ff. hinzuweisen. Eine restriktive Umsetzung dieser Spielräume in nationales Recht kann gravierende negative Effekte wie Qualitätsverlust für LeistungsbezieherInnen, mangelnde Inklusion, Verschlechterungen bei Arbeitsbedingungen und Einkommen von Beschäftigten und Verlust von Arbeitsplätzen in sozialen

Unternehmen sowie die Reduktion der Angebotsvielfalt im Bereich sozialer Dienstleistungen nach sich ziehen. In diesem Sinne sollten die Mitgliedstaaten die verfügbaren Spielräume nutzen und – wie in Art 76 Abs. 1 festgehalten – eigene Vergabeverfahren entwickeln.

Bestimmten Dienstleistungen vorbehaltenen Aufträge

Die Umsetzung des Art 77 wird ausdrücklich begrüßt, da damit den besonderen Charakteristika des sozialen Dienstleistungssektors Rechnung getragen wird, wie etwa der Erbringung durch vorwiegend gemeinnützig tätige Organisationen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Art 77 weisen die VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors in Österreich jedoch darauf hin, dass die in Abs. 2 lit.d in Verbindung mit Abs. 3 des Art 77 normierten 3-Jahres-Klauseln in starkem Widerspruch zu den in Art 76 Abs. 2 angeführten Grundsätzen der Gewährleistung von Kontinuität, Qualität und Verfügbarkeit sozialer Dienstleistungen stehen. Gerade im Zusammenhang mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen spielen Betreuungskontinuität, der Aufbau von sozialen Netzwerken und Strukturen sowie langfristige finanzielle Planungszeiträume (z.B. stationäre Pflegeeinrichtungen) eine große Rolle. In diesem Sinne halten es die VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors für unabdinglich, bei der Übernahme des Art 77 die 3-Jahres-Klauseln nicht in das nationale Recht zu übernehmen (bzw. andernfalls adäquate Regelungen zu entwickeln).

Veröffentlichung der Bekanntmachungen

Im Oberschwellenbereich soll im BvergG 2016 die Wahl zwischen Vorinformation und Auftragsbekanntmachung gemäß Art 75 RL erhalten bleiben.

Im Unterschwellenbereich ist bei der Umsetzung der RL auf den größtmöglichen Spielraum für die Einhaltung der Verpflichtung zur Transparenz Bedacht zu nehmen. Die Bekanntmachung der vergebenen Aufträge soll für alle Aufträge mit vorheriger Bekanntmachung verpflichtend vorgesehen werden.

Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien

Art 76 Abs.2 sieht vor, dass die Auswahl der DienstleisterInnen auf der Grundlage des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis unter Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien für soziale Dienstleistungen getroffen werden kann. Dies ist auch praktisch erforderlich, um den spezifischen Bedürfnissen der NutzerInnengruppen einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen Rechnung zu tragen, die Einbeziehung und Ermächtigung der NutzerInnen sicherzustellen sowie Aspekte der Innovation zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist es unseres Erachtens unerlässlich, das Bestbieterprinzip auch für soziale Dienstleistungen verpflichtend zu implementieren sowie Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien und sozialpolitische Belange als Faktoren im Vergabeverfahren mit entscheidungsrelevanter Gewichtung zu verankern (im Rahmen von Eignungskriterien, technischer Spezifikationen, Zuschlagskriterien und Ausführungsbestimmungen).

Den VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors ist es ein großes Anliegen, ihre Expertise zur Entwicklung und Erarbeitung von einschlägigen Leitfäden oder Kriterienkatalogen einzubringen. Damit kann gleichzeitig der in Art 83 Abs. 4 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Information und Anleitung öffentlicher Stellen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und der Unterstützung bei Planung und Durchführung von Vergabeverfahren nachgekommen werden.

Geschützte Werkstättenklausel

Gemäß Art 20 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren geschützten Werkstätten und WirtschaftsteilnehmerInnen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder benachteiligten Personen ist, sowie Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen, vorbehalten. Dazu zählen im österreichischen Kontext insbesondere auch integrative Betriebe, sozialökonomische Betriebe oder gemeinnützige Beschäftigungsprojekte. Die VertreterInnen des sozialen Dienstleistungssektors befürworten eine entsprechende Erweiterung des § 21 BVergG.

3. RL 2014/23/EU – Konzessionsrichtlinie

Der Schwellenwert der RL 2014/23/EU soll übernommen werden. Für Aufträge unter diesem Schwellenwert kommt die RL 2014/23/EU nicht zur Anwendung. In diesem Sinne soll der nationale Gesetzgeber den größtmöglich EU-konformen Regelungsspielraum für den Unterschwellenbereich erhalten. Im Oberschwellenbereich sollen die Ausnahmebestimmungen für soziale und andere besondere Dienstleistungen im oben dargestellten Sinn übernommen werden.