



**Die Vergabep Praxis  
arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen  
in Wien**

**Nachhaltigkeit oder Wirtschaftlichkeit?**

Sylvia Laszlo

Diplomarbeit

eingereicht zur Erlangung des Grades  
Magistra(FH) für sozialwissenschaftliche Berufe  
an der Fachhochschule St. Pölten

im September 2009

Erstbegutachter:

Dr. Tom Schmid

Zweitbegutachter:

DSA Mag. Christian Tuma

## **Abstract**

Die Vergabepraxis arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Wien. Nachhaltigkeit oder Wirtschaftlichkeit?

Im Rahmen dieser Diplomarbeit werden zunächst die Grundzüge der österreichischen Arbeitsmarktpolitik dargestellt, um die Komplexität dieser Materie zu vereinfachen sowie die Zusammenhänge zwischen europäischen und nationalen Vorgaben und Richtlinien herauszuarbeiten. In diesem Kontext werden die Spezifika von Leistungen der Sozialwirtschaft, zu denen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu zählen sind, vorgestellt.

Da der Großteil arbeitsmarktpolitischer Leistungen im Rahmen des Bundesvergabegesetzes 2006 ausgeschrieben wird, erfolgt eine Erläuterung des Ausschreibungsprozesses in diesem gesetzlichen Kontext. Danach widmet sich die Diplomarbeit einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität, schwerpunktmäßig werden dabei die aus der Vergabepraxis resultierenden Effekte untersucht. Das Interesse lag darin, herauszufinden, wie die Ausschreibungspflicht seitens der öffentlichen Hand bzw. des AMS Wien in der Praxis gehandhabt wird. Um dieses Forschungsvorhaben umzusetzen, war die Auseinandersetzung mit aktueller Literatur zum Thema notwendig, die anschließend mit vertiefenden Interviews ergänzt wurde. Ziel war es hierbei, etwaige Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten in den Wahrnehmungen der InterviewpartnerInnen herauszuarbeiten und darzustellen. Bei der Wahl der InterviewpartnerInnen war es wichtig, ein breites Spektrum von Interessensgruppen im arbeitsmarktpolitischen Bereich abzudecken, um möglichst viele Standpunkte zu erfassen. Des Weiteren war es ein Anliegen, sowohl EntscheidungsträgerInnen der öffentlichen Hand und des AMS Wien zu interviewen, als auch VertreterInnen der praktischen Umsetzungsebene. Diese Herangehensweise ermöglichte es Widersprüchlichkeiten und Gemeinsamkeiten der arbeitsmarktpolitisch relevanten Interessengruppen im Bezug auf die Vergabepraxis sowie auf die Effekte, die sich daraus ergeben, aufzuzeigen und zu diskutieren.

## **Abstract englisch**

The procurement practice on services for the labour market in Vienna.  
Sustainability or efficiency?

This diploma thesis is first presenting the basics of Austrian politics on the labour market for the purpose of simplifying the complexity in this field as well as to show the connects between European and national standards. Therefore, specific social economic services – being part of political activities on the labour market – are presented.

As most of the services for the labour market are announced by federal tenders according to the Austrian „Bundesvergabegesetz 2006“ (Federal Law for Assignment) this procedure is explained in its legal respect. Further the subject quality is specified mainly in respect of the influence of the public assignment. It is of a main interest to find out how the public assignment is handled espacially in Vienna by the „AMS“ (labour market service). The study of literature has been necessary, followed by making interviews with representatives of many relevant institutions to prove different and common opinions. Choosing these interviewpartners it was important to cover a wide range on the labour market for achieving a big variety of professional points of view. Therefore, interviews have been made with representatives of federal authorities as well as institutions requesting the services. This method enabled to prove differences as well as common lines in respect of assignment and the resulting effects.

## **Inhalt**

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Methode</b> .....	<b>3</b>
2.1. Forschungsausschnitt .....	4
<b>3. Arbeitsmarktpolitik</b> .....	<b>6</b>
3.1. Passive Arbeitsmarktpolitik .....	6
3.2. Aktive Arbeitsmarktpolitik .....	7
3.2.1. Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	8
3.3. Einbettung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in die europäischen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen .....	9
3.3.1. Europäische Beschäftigungsstrategie – von der Europäischen Union nach Wien .....	10
<b>4. Qualität – ein Definitionsversuch</b> .....	<b>12</b>
4.1. Relativität des Begriffs Qualität .....	12
4.1.1. Qualität aus systemtheoretischer Sicht .....	13
4.1.2. Festsetzung von Qualitätsstandards .....	14
4.1.3. Qualität in der Sozialen Arbeit im Kontext der Arbeitsmarktpolitik.	14
4.2. Qualitätsbegriff nach Donabedian .....	15
<b>5. Begriffsbestimmung - Dienstleistung</b> .....	<b>17</b>
5.1. Definitionsvielfalt Sozialer Dienstleistungen .....	18
5.1.1. Soziale Dienstleistungen nach dem Verständnis der EU .....	18
5.1.2. Soziale Dienstleistungen und ihr Wert .....	19
<b>6. Vergaberecht – ein Einstieg</b> .....	<b>20</b>
6.1. Das Vergaberecht im Kontext der Europäischen Union .....	20



10.5. Gestiegene Konkurrenz im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	53
10.5.1. Verstärkter Konzeptwettbewerb durch die Vergabepraxis.....	55
10.6. Sinkende Innovation als eine Konsequenz der Vergabepraxis .....	56
10.7. Gestiegener Administrationsaufwand durch die Vergabepraxis.....	58
10.7.1. „Größere“ Träger im Vorteil gegenüber „kleinen“ .....	60
10.8. Effekte der Vergabepraxis auf TrainerInnen .....	62
10.8.1. Branchenspezifika am TrainerInnenmarkt.....	62
10.8.2. Arbeitszeit der TrainerInnen .....	63
10.8.3. Honorar- und Gehaltsentwicklungen bei TrainerInnen .....	63
10.8.4. Gesunkene TrainerInnenentgelte als Konsequenz des Preiswettbewerbs .....	65
10.8.5. TrainerInnensituation aus Sicht der InterviewpartnerInnen .....	66
<b>11. Exkurs Förderung und Vergabe .....</b>	<b>69</b>
11.1. Inhouse-Vergabe.....	73
<b>12. Zusammenfassung .....</b>	<b>76</b>
<b>13. Literatur .....</b>	<b>80</b>
<b>14. Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>87</b>
<b>15. Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>88</b>
<b>16. Anhang.....</b>	<b>89</b>
16.1. Struktur des AMS .....	89
16.2. Beschreibung der InterviewpartnerInnen .....	90

## 1. Einleitung

Die ursprüngliche Idee dieser Diplomarbeit war es, ein Konzept einer neuen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu erstellen, da Arbeit meiner Meinung nach im aktuellen gesellschaftlichen Diskurs einen bedeutenden Einfluss auf das Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft hat. Arbeit ist also nach meinem Verständnis nicht auf die reine Erwerbstätigkeit zu reduzieren, sondern bildet die Grundlage für gesellschaftliche Partizipation. Daraus ergab sich die Fragestellung, wie die öffentliche Hand beziehungsweise das Arbeitsmarktservice mit dem Phänomen Arbeitslosigkeit umgeht und welche Angebote für arbeitslose Personen zur Verfügung gestellt werden. Dafür war es wichtig zunächst den umfassenden Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzugrenzen, um die Angebote in diesem Ausschnitt zu erfassen. Im Anschluss daran lag das Interesse darin, die Finanzierungsmodalitäten dieser Angebote seitens der öffentlichen Hand zu eruieren. Im Zuge dessen kam ich zu der Erkenntnis, dass der Großteil aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rahmen des Bundesvergabegesetzes 2006 seitens des Arbeitsmarktservice ausgeschrieben wird. Daraus resultierte das Bewusstsein, dass nicht nur die Finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Angebote dem Arbeitsmarktservice obliegt, sondern auch der Bedarf an Leistungen, im Rahmen von Ausschreibungen, dem Arbeitsmarktservice zuteil ist. Da das Angebot aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sehr umfangreich ist, war es notwendig eine Eingrenzung vorzunehmen. Diese orientierte sich an den Schwerpunkten des Arbeitsmarktservices, wodurch sich der Ausschnitt meines Interesses auf berufliche Mobilität, dabei im Speziellen auf Bildungsmaßnahmen, beschränkte.

Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen führten dazu, mein ursprüngliches Vorhaben einer Konzepterstellung zu verwerfen. Das Forschungsinteresse entwickelte sich dahin, die legislativen Vorgaben bezüglich der Vergabe aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu untersuchen, um anschließend die praktische Auslegung des Gesetzes seitens des Arbeitsmarktservices darzustellen. Da die Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht ausschließlich in der Verantwortung des Arbeitsmarktservice liegt, sondern mehrere involvierte Interessensgruppen umfasst, führte ich vertiefende Interviews mit den

beteiligten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen. Es war ein Anliegen im Rahmen der Diplomarbeit die unterschiedlichen Wahrnehmungen bezüglich des Bundesvergabegesetzes und dessen praktischer Umsetzung aufzuzeigen, um eine einseitige Argumentation zu vermeiden.

## 2. Methode

Um zu wissenschaftlich gültigen Ergebnissen zu gelangen, dienen die Recherche und das Studium von Fachliteratur als Basis des Wissenserwerbs. Ziel war es die Literaturrecherche durch vertiefende Interviews mit den relevanten Interessensgruppen im Bereich Arbeitsmarktpolitik zu ergänzen, um möglichst viele Blickwinkel zu erfassen und anschließend Gemeinsamkeiten und Widersprüchlichkeiten der befragten InterviewpartnerInnen aufzuzeigen. Der Aspekt der TeilnehmerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen konnte nur bedingt miteinfließen, da von biographischen Interviews Abstand genommen wurde, nachdem das Interesse darin lag, die besonderen Wissensbestände im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzuarbeiten und die subjektive Betroffenheit von TeilnehmerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht im Hauptinteresse dieser Arbeit lag. Da es sich bei allen Interviews um Interviewleitfaden-gestützte Gespräche handelte, wurden die Leitfäden vor jedem Interview an die jeweiligen GesprächspartnerInnen angepasst, jedoch konnte durch einen gemeinsamen Fragenkatalog sichergestellt werden, dass jedem/jeder InterviewpartnerIn die Möglichkeit geboten wurde, zu den relevanten Themengebieten Stellung zu beziehen. Trotz Interviewleitfaden habe ich versucht, die Interviews möglichst offen zu halten, um den InterviewpartnerInnen die Möglichkeit zu geben, persönliche Wahrnehmungen zu äußern.

Alle Interviews wurden elektronisch aufgenommen, transkribiert und den InterviewpartnerInnen zugesandt, um etwaige Missverständnisse zu vermeiden. Weiters wurde die Zustimmung der InterviewpartnerInnen eingeholt, die Ausführungen in nicht anonymisierter Form in die Arbeit zu übernehmen.

Nach Absprache mit dem Diplomarbeitsbetreuer Dr. Tom Schmid entschied ich mich, die Transkripte der Interviews wie Fachartikel zu behandeln und als vertiefende Informationsquellen zu verwenden. Die Perspektiven der einzelnen InterviewpartnerInnen waren wichtig zur Beantwortung der Forschungsfragen. Die InterviewpartnerInnen sind im Lauftext lediglich mit der Abkürzung IP gekennzeichnet. Um die Interviewergebnisse leichter in gegenständliche Arbeit einarbeiten zu können, wurden den InterviewpartnerInnen zusätzlich Nummern

zugeteilt. Eine genaue Beschreibung sowie die numerische Zuordnung der InterviewpartnerInnen sind im Anhang angeführt.

## **2.1. Forschungsausschnitt**

Der Forschungsausschnitt gegenständlicher Diplomarbeit umfasst den aktiven Teil der Arbeitsmarktpolitik in Wien, wobei aufgrund des großen Umfangs dieses Bereichs der Schwerpunkt auf berufliche Mobilität gelegt wurde. Berufliche Mobilität beinhaltet nach Definition des für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Bundesministeriums sowie des Arbeitsmarktservice aktive Arbeitssuche, Orientierung, Qualifizierung und Training (vgl. Jandl et al. 2008:66). Ziel war es, zu untersuchen, wie sich die Ausschreibung dieser Maßnahmen gestaltet, um in Folge die unten angeführten Hypothesen zu diskutieren. Nach der Recherche einschlägiger Fachliteratur zum Thema Vergabe arbeitsmarktpolitischer bzw. sozialer Dienstleistungen ergaben sich folgende Forschungsfragen:

- Welche Effekte der Vergabepaxis auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind aus Sicht der InterviewpartnerInnen im arbeitsmarktpolitischen Bereich feststellbar?
- Welche Effekte hatte die Umsetzung des Bundesvergabegesetzes (BVergG) auf die MitarbeiterInnen von arbeitsmarktpolitisch agierenden Einrichtungen?
- Bedarf es spezieller Rahmenbedingungen für die Vergabe sozialer bzw. arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen?

Abgeleitet von diesen Forschungsfragen ergibt sich die Hypothese „Der Staat orientiert sich bei der Planung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zunehmend an marktwirtschaftlichen Parametern.“

Folgende Nebenhypothesen werden diskutiert:

- Die Ausschreibung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bedingt eine Änderung der Qualität für die konkreten Maßnahmen.
- Seit der Umsetzung des Bundesvergabegesetzes 2002 ist eine Veränderung der Rahmenbedingungen für die Maßnahmendurchführenden zu vermerken.

Um diese Hypothesen diskutieren zu können, bedarf es zunächst einer Darstellung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich.

### **3. Arbeitsmarktpolitik**

„Die Arbeitsmarktpolitik hat ebenso wie die Sozialpolitik und die allgemeine Wirtschaftspolitik die Förderung des Wohlstands, der sozialen Sicherheit, der Solidarität und der persönlichen Freiheit der Bevölkerung zum Ziel“ (Biffi 1989:333).

Da die Arbeitsmarktpolitik den Rahmen für die Erbringung von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen vorgibt, wird dieser im folgenden Abschnitt erläutert, um ein einheitliches Begriffsverständnis herzustellen und in einem nächsten Schritt den Aufbau der Beschaffung von sozialen Dienstleistungen zu beschreiben und so das Themen- bzw. Forschungsgebiet einzugrenzen.

Grundsätzlich ist in der Arbeitsmarktpolitik zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik zu unterscheiden, weshalb im folgenden Abschnitt zunächst passive Arbeitsmarktpolitik beschrieben wird und anschließend die Aufgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik erläutert werden.

#### **3.1. Passive Arbeitsmarktpolitik**

Nach Schedlberger (2006:2) werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in aktive und passive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik unterteilt. Bestehen passive Maßnahmen aus nicht handelbaren Kompensationszahlungen für arbeitslose Personen, beinhalten aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen weitläufigen Dienstleistungsbereich, der in personen- und unternehmensbezogene Dienstleistungen unterteilt werden kann (vgl. Schedlberger 2006:2-3). Im Gegensatz zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zielt die passive Arbeitsmarktpolitik auf die finanzielle Unterstützung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen ab (vgl. Schmid 1997b:145). Darunter sind unter anderem Geldleistungen wie Notstandshilfe, Arbeitslosengeld, Karenzgeld sowie Leistungen im Übergang zur Pension (vgl. Schmid 1997b:145) zu verstehen (zu passiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen vgl. auch Schweighofer 1995:197). Weiters, so Biffi (1989:333) ist unter passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine zumindest teilweise Kompensation des Einkommensausfalls in Folge eines Arbeitsplatzverlustes zu verstehen.

Eine weitere Aufgabe der passiven Arbeitsmarktpolitik sieht Schmid (1997b:145) darin, Arbeitswilligkeit sowie Schwarzarbeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu sanktionieren und weiters die Administration des arbeitsmarktpolitischen Frühwarnsystems.

### **3.2. Aktive Arbeitsmarktpolitik**

Da die Aufgabe der passiven Arbeitsmarktpolitik, wie eben beschrieben, darin besteht, Geldleistungen an Betroffene zu tätigen sowie die Überprüfung und Sanktionierung der Arbeitswilligkeit durchzuführen (vgl. Schmid 1997b: 145), fokussiert diese Arbeit auf die aktive Arbeitsmarktpolitik, da die strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in diesem Bereich deutlicher abzulesen ist. Nach Schmid (1997b:143) ist die Hauptaufgabe aktiver Arbeitsmarktpolitik die Abmilderung der Folgen von Arbeitslosigkeit. Lutz et al. (2006:1) verstehen unter aktiver Arbeitsmarktpolitik alle Ansätze, die unmittelbar auf den Arbeitsmarkt gerichtet sind, Menschen mit Beschäftigungsproblemen dienen und weiters die Verbesserung des *Matchings* am Arbeitsmarkt ermöglichen sollen. Darunter ist die Reduzierung des regionalen und qualifikatorischen *Mismatch* (Diskrepanz zwischen Anforderungen der ArbeitgeberInnen einerseits und den Eigenschaften und Fähigkeiten der Arbeitskräfte andererseits) gemeint (vgl. Lutz et al. 2006:1). Aktive Arbeitsmarktpolitik hat, mit Hilfe des Einsatzes personenbezogener Förderungen, wie Weiterbildung, Qualifizierung, oder durch betriebliche Förderung (wie beispielsweise Lohnsubvention) das Ziel, die Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt von betroffenen Personen zu erhöhen, so Biffi (1989:333). Aktive Arbeitsmarktpolitik vereint Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, aktive Sozialhilfe und das Engagement von im Gemeinwesen tätigen Menschen (vgl. Schmid 1997b:147-149). So kann, nach Schmid (1997b:149) festgehalten werden, dass aktive Arbeitsmarktpolitik einerseits von so genannten Schlüsselkräften, die in sozialen Vereinen tätig sind, andererseits von der Zusammenarbeit mit Gesundheitspolitik, Wohnungslosenhilfe, der allgemeinen Sozialhilfe und der Kommunalpolitik abhängig ist. Daraus resultiert, so Schmid (1997b:149), dass Menschen mit komplexen Problemlagen die Reintegration in den Arbeitsmarkt nur dann gelingt, wenn die Einbindung in den Wohnungsmarkt und das soziale Gemeinwesen gewährleistet ist. Folglich ist

aktive Arbeitsmarktpolitik als Querschnittsmaterie zu verstehen und obliegt daher nicht nur dem Zuständigkeitsbereich des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (bzw. aktuell des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) beauftragten Arbeitsmarktservice (AMS), sondern bedarf der Vernetzung mit unterschiedlichen Politikfeldern (vgl. Schmid 1997b:149). Die Notwendigkeit der Abstimmung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit anderen politischen Bereichen wird auch von Lutz et al. (2006:15) empfohlen, da ihre Effektivität und Effizienz, im Sinne eines Beitrags zu einer umfassenden Wachstums- und Beschäftigungspolitik, entscheidend ist.

### **3.2.1. Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Schmid (1997b:143) definiert aktive Arbeitsmarktpolitik als essentielles Instrument zur Ausformung der Beschäftigungsentwicklung. Steuerpolitik, Budgetpolitik, Investitionen der öffentlichen Hand, wie auch die Sozialpolitik und nicht zuletzt die Konjunktur beeinflussen die Rahmenbedingungen der Beschäftigungsentwicklung (vgl. Schmid 1997b:147). Lutz et al. (2006:1) sprechen diesbezüglich von der Notwendigkeit der Einbettung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einen Gesamtkontext, da die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht ausschließlich von ihren eigenen Aktivitäten abhängig ist.

Schmid (1997b:147) beschreibt aktive Arbeitsmarktpolitik als ein geeignetes Instrument, um Arbeitslosigkeit einzudämmen und von Arbeitslosigkeit betroffene Personen wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, was insbesondere für langzeitarbeitslose Menschen und Menschen mit komplexen Vermittlungshindernissen gilt.

Schmid (1997b:145) sieht die Aufgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik weiters darin, Probleme bei der Anpassung an Arbeitsmarktgegebenheiten auszugleichen und Personen bei der Vorbereitung auf den Ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist, so Schmid (1997b:147), nicht in der Lage, Arbeitslosigkeit wesentlich zu senken, vielmehr ist der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente für eine aktive Beschäftigungspolitik, zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit zielführend. Vermeintlich gegenteiliger Ansicht ist Biffel (1989:343), die die wesentliche Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik

in der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sieht. Es kann jedoch auch gemutmaßt werden, dass aus beiden Aussagen das gleiche Generalziel, nämlich die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt bzw. die (Wieder-)aufnahme eines Arbeitsverhältnisses, abgeleitet werden kann. Folglich liegt der Schluss nahe, eine gemeinsame Fokussierung aller beteiligten, arbeitsmarktpolitisch relevanten Personengruppen auf das Hauptziel der Vermittlung wäre sinnvoll, um etwaigen Missverständnissen oder Diskrepanzen bezüglich der Hauptinteressen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorzubeugen. Angesichts der unterschiedlichen Auffassung des Aufgabenbereichs aktiver Arbeitsmarktpolitik, die diese auf den ersten Blick gegensätzlichen Aussagen aufzeigen, ist es jedenfalls wichtig, auch die unterschiedlichen Positionierungen relevanter arbeitsmarktpolitische AkteurInnen zu erfassen, wobei schwerpunktmäßig die Effekte der Vergabep Praxis untersucht werden. Dabei gilt es, Widersprüchlichkeiten aber auch Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und transparent zu machen. Wichtig bleibt an dieser Stelle zu sagen, dass die Handlungsdimension der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum bis in den ersten Arbeitsmarkt reicht, hier kommen Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz (z.B.: Kurzarbeitsgeld) (vgl. Schmid 1997b:150-151).

### **3.3. Einbettung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in die europäischen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen**

In Österreich agiert vor allem das Österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) sowie einige Einrichtungen der Bundesländer, wie beispielsweise der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) als Einkäufer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (vgl. Dawid/Irmer 2007:169). Den AuftraggeberInnen obliegt die Finanzierung der beruflichen Mobilität für arbeitssuchende KundInnen, wie z.B. Qualifizierung, Berufsorientierung und –vorbereitung, Förderung der aktiven Arbeitsuche sowie Training, Aus- und Weiterbildung (vgl. Dawid/Irmer 2007:169, zur beruflichen Mobilität vgl. auch Jandl et al. 2008:66). Im Folgenden wird die aktuelle Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen dargestellt.

Da sich der Zeitraum der Interviewdurchführung dieser Diplomarbeit bis März 2008 erstreckte, beziehen sich die Erläuterungen zum Aufbau und der Gestaltung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik auf die Vorgaben des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). Ab 01.02.2009 ging die Ausgestaltung des Bereichs Arbeitsmarktpolitik in den Kompetenzbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) über. Bezogen auf aktive Arbeitsmarktpolitik, konzentriert sich diese Arbeit auf eine, meiner Meinung nach, zentrale Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nämlich arbeitslose Menschen mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen zu versorgen, die an ihre Bedürfnisse angepasst sind. Die Durchführung und Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen wird zunehmend vom EU Wettbewerbsrecht bestimmt (vgl. Grundner et al. 2007a:8). Aus diesem Grund beschreibt der nächste Abschnitt den Prozess der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Ziele und Vorgaben auf europäischer Ebene und in Folge die praktische Durchführung der Dienstleistungen in Wien. Beschäftigt man sich mit dem Thema aktiver Arbeitsmarktpolitik in Wien, ist es unerlässlich den Prozess von der Europäischen Union zur Landesgeschäftsstelle (LGS) Wien zu beschreiben. Nach dem Verständnis dieser Arbeit sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen großteils zu sozialen Dienstleistungen zu zählen.

### **3.3.1. Europäische Beschäftigungsstrategie – von der Europäischen Union nach Wien**

Die Grundlage der österreichischen Arbeitsmarktpolitik stellen die Zielsetzungen der europäischen Beschäftigungsstrategie dar; maßgebend für die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben sind die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (vgl. BMWA 2008:o.S.).

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik folgt bei ihrer Planung und Ausgestaltung den europäischen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, die eingebettet sind in die europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) (vgl. Buxbaum et al. 2008:9). Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahmen und deren praktischer Umsetzung bestehen nationale Spielräume (vgl. Buxbaum et al.2008:9). Österreich setzt die europäischen Vorgaben in einem nationalen Reformprogramm für Wachstum und

Beschäftigung um (vgl. Buxbaum et al. 2008:9-10). Das damalige (bzw. damals für Arbeitsmarktpolitik zuständige) Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) formulierte Zielvorgaben zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik und delegierte diese an das Arbeitsmarktservice (AMS), das diese Vorgaben konkretisierte und operationalisierte (vgl. Buxbaum et al. 2008:10). Daraus folgt, dass die Umsetzung und konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik größtenteils den Nationalstaaten und deren relevanten AkteurlInnen obliegt (vgl. Buxbaum et al. 2008:10). Konkret übernahmen diese Aufgabe in Österreich das Arbeitsmarktservice, dessen Aufsichtsratsgremien sozialpartnerschaftlich besetzt sind sowie das damalige BMWA (vgl. Buxbaum et al. 2008:10), das bis Jänner 2009 für Arbeitsmarktpolitik verantwortlich war.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die EU für die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsleitlinien teilweise verantwortlich ist, die praktische Umsetzung und Ausgestaltung dieser Vorgaben obliegt den jeweiligen Nationalstaaten (vgl. Buxbaum et al. 2008:9). In Österreich leitet das BMWA (bzw. aktuell das BMAASK) seine Zielvorgaben an das Bundes AMS weiter, das diese Ziele mit Hilfe von Richtlinien konkretisiert sowie den Beschaffungsprozess von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen steuert (vgl. Schedlberger 2006:4). In Folge werden diese Ziele vom Bundes AMS an die Landesgeschäftsstellen des AMS weitergeleitet, denen die Aufgabe zuteil wird, die vorgegebenen Ziele zu operationalisieren (vgl. Schedlberger 2006:4).

## **4. Qualität – ein Definitionsversuch**

Nach diesem kurzen Überblick und Definition über die österreichisches bzw. Wiener Arbeitsmarktpolitik, widmet sich folgender Abschnitt der Dimension Qualität. Dies stellt die Basis für die spätere Diskussion der Hypothesen und Forschungsfragen dar.

Aufgrund der Weitläufigkeit und Komplexität des Begriffs Qualität, der je nach Interessensgruppe und Thematik divergiert, ist meiner Meinung nach eine eindeutige Definition schwierig, trotzdem ist es für das Verständnis und den Zusammenhang der weiteren Arbeit unerlässlich, den Versuch zu unternehmen, eine Annäherung an ein gemeinsames Begriffsverständnis herzustellen.

Dem Duden (1983:400) zufolge ist der Begriff Qualität mit Beschaffenheit bzw. Gütezustand einer Sache gleichzusetzen. Demnach ist Qualität nicht als ein wertender Begriff zu verstehen (vgl. Schmid 2007:44).

Qualität ist als ein multidimensionales Phänomen anzusehen, da verschiedene Aspekte zugleich für die Beurteilung von Qualität herangezogen werden, wobei jeder Teilaspekt eine inhaltliche Dimension des Begriffs Qualität ausdrückt, so Irmer/Szlezak (2006:2).

### **4.1. Relativität des Begriffs Qualität**

Der Begriff Qualität ist als ein relativer zu verstehen, der abhängig ist von jenen Individuen oder Personengruppen, die ihn definieren – nicht nur bezogen auf die Beschreibung von Qualität, sondern auch auf deren Bewertung (vgl. Dawid/Irmer 2007:168). Folglich hat ein Qualitätsurteil nur dann Aussagekraft, wenn man weiß, wer es getroffen hat und aus welcher Perspektive es getroffen wurde (vgl. Dawid/Irmer 2007:168). Die Möglichkeit, Objekte und Dienstleistungen mit allgemein gültigen Qualitätsstandards zu versehen, besteht, weil vielfach ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, was Qualität ist (vgl. Dawid/Irmer 2007:168). Dies wird beispielsweise durch rechtliche Bestimmungen festgelegt und verbindlich gemacht (vgl. Dawid/Irmer 2007:168). Somit erhält Qualität auch eine objektive Komponente (vgl. Irmer/Szlezak 2006:2-3). Qualität an sich ist ein neutraler Begriff, der erst mit Hilfe von Attributen beschrieben werden kann; dabei wäre die einfachste

Unterscheidung die nach „gut“ und „schlecht“ (vgl. Irmer/Szlezak 2006:2). Die simpelste Form der Unterscheidung von Qualitäten ist auch nach Schmid (2007:44) die Unterscheidung in gute und schlechte Qualität, jedoch ist diese Unterscheidung eindimensional und berücksichtigt nicht alle Dimensionen von Qualität.

Qualität ist immateriell, was nach Irmer/Szlezak (2006:2) eine direkte sinnliche Wahrnehmung von Qualität unmöglich macht. Der/die BetrachterIn nimmt zuerst die Eigenschaften und Merkmale eines Objekts sowie die Ausprägung wahr (vgl. Irmer/Szlezak 2006:2). Erst im Rahmen von Vergleichs-, Assoziations- und Interpretationsprozessen kann nach Irmer/Szlezak (2006:2) die Qualität erschlossen werden. Zudem setzt sich Qualität aus einer subjektiven und einer objektiven Komponente zusammen, wobei die Bewertung von Qualität sowohl nach objektiven, als auch nach subjektiven bzw. individuellen Maßstäben erfolgt (vgl. Irmer/Szlezak 2006:2). Angesprochene Individualität variiert je nach Beobachtungsperspektive (ArbeitgeberInnen, KlientInnen, SozialarbeiterInnen) und daher muss Qualität immer in einem bestimmten Kontext gesehen und verstanden werden (vgl. Irmer/Szlezak 2006:2). Irmer/Szlezak (2006:2) stellen fest, dass die Relativität des Qualitätsbegriffs nicht ohne Berücksichtigung oben angeführter Ausführungen übernommen werden kann und daher eine Verallgemeinerung problematisch ist.

#### **4.1.1. Qualität aus systemtheoretischer Sicht**

Schmid (2007:43) setzt sich mit dem Thema der Qualität aus systemtheoretischen Gesichtspunkten auseinander. Dabei ist festzuhalten, dass Qualität eine Form der Unterscheidung ist; Qualität kann nur dann als solche bezeichnet und verwendet werden, wenn sie sich unterscheiden lässt (vgl. Schmid 2007:43-44), wie auch Irmer/Szlezak (2006:2) konstatieren. Erst anhand dieses Unterschieds kann, so Schmid (2007:44), ein Vergleich von Qualität erfolgen (zur Systemtheorie vgl. auch Luhmann 1993:52-53). „Nur wenn es Unterschiede gibt, die unterscheiden, lassen sich Unterschiedlichkeiten messen“ (Schmid 2007:43). Denkt man dieses Modell weiter, dann führen nicht erkennbare Unterschiede (nicht messbare) dazu, dass es keinen Unterschied gibt, der unterscheidet (vgl. Schmid 2007:43) und somit

kann keine Aussage bezüglich der Qualität getroffen werden. Grundlage für Unterscheidungen, die unterscheiden, stellt zunächst die Einführung einer Form dar, die festzusetzen ist, was Spencer-Browns Anweisung „Triff eine Unterscheidung“ (Spencer-Brown 1997:3) folgt.

#### **4.1.2. Festsetzung von Qualitätsstandards**

Die Definition von Qualität, so Dawid/Irmer (2007:195), verändert sich laufend, ebenso wie politische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen und als Konsequenz dessen wandeln sich auch die Wünsche und Ansprüche der Menschen.

Nach beschriebener Problematik bezüglich der Definition von Qualität scheint die Schwierigkeit in der Praxis einen Konsens darüber zu finden, nachvollziehbar. Nichtsdestotrotz gewinnt die Planung, Steuerung und Qualitätssicherung bei der Durchführung und Erbringung sozialer sowie arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen nach Grundner et al. (2007a:15) stetig an Bedeutung. So fordert die Mitteilung der Europäischen Kommission zu Sozialdienstleistungen, Modernisierungsprozesse in sämtlichen Mitgliedsstaaten; diese sollen Kriterien für Universalität, Qualität und Erschwinglichkeit in gleichem Maße berücksichtigen und beinhalten (vgl. Grundner et al. 2007a:15).

#### **4.1.3. Qualität in der Sozialen Arbeit im Kontext der Arbeitsmarktpolitik**

Da arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und deren Aus- und Durchführung auch ein Handlungsfeld der Sozialarbeit darstellen, widmet sich das folgende Kapitel diesem Zusammenhang.

In der Praxis der Sozialen Arbeit hat Qualität auf drei Ebenen, die nicht getrennt werden können bzw. dürfen, eine Wirkungsdimension (vgl. Prochazkova et al. 2007:18). Zum einen ist dabei die Qualität der Dienstleistung, das bedeutet, die Wirkung auf NutzerInnen zu beachten, zum anderen die Qualität der Leitung im Sinne von Management – bzw. Leitungsqualität und Professionalität (vgl. Prochazkova et al. 2007:18). Letztlich ist die Qualität der Arbeitsplätze, worunter Mindeststandards für Beschäftigte, wie etwa Entgelt und Arbeitszeit zu

verstehen sind, miteinzubeziehen (vgl. Prochazkova et al. 2007:18). Bei der öffentlichen Beauftragung Sozialer Arbeit mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muss auf eben beschriebene komplexe Generierung von Qualität sozialer bzw. arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen geachtet werden (vgl. Prochazkova et al. 2007:20). Ein Konsens darüber, wie und in welche Richtung Qualität entwickelt werden soll und darüber wie Qualität und Kriterien von Qualität objektiv festgestellt werden können, damit eine Reihung von Angeboten der ausführenden Sozialen Arbeit nach Qualitätskriterien erreicht werden kann, wäre nach Prochazkova et al. (2007:20) wünschenswert. So könnte dem Konflikt einer Beauftragung nach rein wirtschaftlichen Aspekten (billigster Preis) Einhalt geboten werden und einem (möglichen) Prozess des *sozialen Dumpings* entgegengesteuert werden (vgl. Prochazkova et al. 2007:20).

#### **4.2. Qualitätsbegriff nach Donabedian**

Die Qualität bezieht sich auf die Summe jener Eigenschaften und Merkmale, die sich für die Erfüllung momentaner und zukünftiger Leistungserfordernisse als geeignet erweisen (vgl. Anastasiadis et al. 2003:98). Das Qualitätssicherungsmodell nach Donabedian wird bei der Qualitätssicherung von sozialen Dienstleistungen angewandt (vgl. Meyer/Mattmüller 1987:190, zit. n.: Anastasiadis et al. 2003:98). Das Modell gliedert sich in drei Ebenen:

- **Strukturqualität** stellt die Rahmenbedingungen der eigentlichen Leistungserbringung dar (vgl. Anastasiadis et al. 2003:98). Strukturqualität ist also die Beschreibung der objektiven Rahmenbedingungen, wie technische Ausstattung, personelle und materielle Ressourcen (vgl. Meusbürger/Pantucek 2007:3).
- **Prozessqualität** ist der Ort der Leistungserstellung (vgl. Anastasiadis et al. 2003:98). Sie beinhaltet daher die Aktivitäten zwischen Leistungserbringern und Leistungsempfängern sowie die Art und Weise der Leistungserbringung (vgl. Meusbürger/Pantucek 2007:3).

- **Ergebnisqualität** beschreibt die dem Interventionshandeln zuschreibbare Veränderung am System der LeistungsadressatInnen (vgl. Anastasiadis et al. 2003:98). Die Ergebnisqualität erfasst den Nutzen oder auch die Veränderung der LeistungsempfängerInnen, also das Gesamtergebnis der Dienstleistung (vgl. Meusbürger/Pantucek 2007:3).

Die Qualitätswahrnehmungen der InterviewpartnerInnen werden im weiteren Verlauf der Diplomarbeit den drei Qualitätsebenen des beschriebenen Qualitätsmodells nach Donabedian zugeordnet. Dadurch soll klar erkennbar werden, aus wessen Perspektive die Aussagen bezüglich der Qualität getroffen wurden und auf welche konkrete Qualitätsebene Bezug genommen wurde. Durch diese Vorgehensweise konnten Widersprüchlichkeiten bzw. Gemeinsamkeiten in der Qualitätswahrnehmung und dem Qualitätsverständnis der InterviewpartnerInnen transparent gemacht werden.

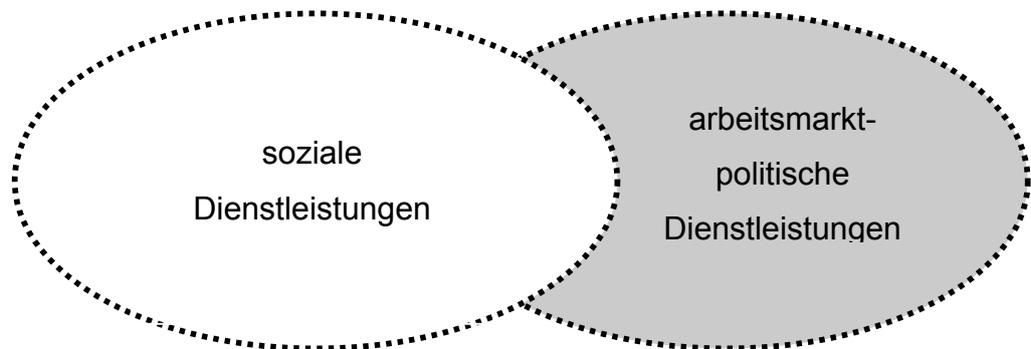
## 5. Begriffsbestimmung - Dienstleistung

In der Arbeitsmarktpolitik kommen verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente, je nach Problem- bzw. Arbeitslage, zum Einsatz, die den Funktionsmängeln des Arbeitsmarktes entgegenwirken sollen (vgl. Biffi 1989:333). Da es sich bei den meisten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen um Dienstleistungen, wie etwa Beratung, Qualifizierung, Berufsorientierung und –aktivierung etc. handelt, also berufliche Mobilität (vgl. Jandl et al. 2008:66), erfolgt im nächsten Abschnitt zunächst eine Annäherung an den Begriff der Dienstleistung.

Bauer (2001:77) etwa versteht unter einer Dienstleistung ein immaterielles (nicht stoffliches) Gut, das dem so genannten *Uno-actu-Prinzip* untersteht (zum *Uno-actu-Prinzip* vgl. auch Schedlberger 2006:3 oder vgl. auch Jung/Trukeschitz 2007:209). Darunter ist das zeitliche Zusammenfallen von einerseits Produktion und andererseits Verbrauch zu verstehen (vgl. Bauer 2001:77). Weiters ist festzuhalten, dass eben beschriebenes Prinzip auch bei arbeitsmarktpolitischen und sozialen Dienstleistungen gilt (vgl. Bauer 2001:77). Demzufolge können also Produktion und Inanspruchnahme der Dienstleistungen nicht getrennt werden. Die beschriebenen Dienstleistungen werden in direktem Kontakt zwischen ProduzentIn (Sozialarbeit) und VerbraucherIn (KlientIn) hergestellt.

Nach Trukeschitz (2006:28-29, zit. n.: Dawid/Irmer 2007:169) weisen arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen teilweise den Charakter von sozialen Dienstleistungen auf, da sie sich an benachteiligte Personengruppen richten, der Verbesserung der Lebenssituation der KlientInnen dienen, Beratungs- und Betreuungsleistungen beinhalten und in direktem Kontakt mit der Zielgruppe erbracht werden. Daher werden im Rahmen dieser Diplomarbeit arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen mit sozialen Dienstleistungen gleichgesetzt, was in Abbildung 1 grafisch dargestellt wird. „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Situation der ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt und die Erleichterung bzw. Ermöglichung des Zugangs von Arbeitswilligen zur Erwerbsarbeit abstellen“ (Irmer/Szlezak 2006:16).

**Abb. 1 soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen**



Quelle: Imer/Szlezak 2006:17

### **5.1. Definitionsvielfalt Sozialer Dienstleistungen**

Nach Bauer (2001:14) gibt es keine allgemein verbindliche Definition von personenbezogenen und oder sozialen Dienstleistungen. Ein einheitliches Begriffsverständnis ist Basis für Transparenz und Klarheit im Sozialwesen (vgl. Bauer 2001:15). Solange Beliebigkeit der Definition dieses Begriffes vorherrscht, führt die „heimliche Definitionsmacht von so genannten Experten zur Willkür“ (Bauer 2001:15). Erst wenn eine definitorische Abgrenzung der Terminologie sozialer Dienstleistungen besteht, kann in der demokratischen Öffentlichkeit, wie auch unter beteiligten Personen, eine weitgehend herrschaftsfreie Kommunikation darüber stattfinden, was die Spezifika einer sozialen Dienstleistung im Einzelfall sind, was Dienstleistungsqualität bedeutet und was in Folge zu ihrer Gewährleistung beiträgt bzw. was hinderlich ist (vgl. Bauer 2001:15).

#### **5.1.1. Soziale Dienstleistungen nach dem Verständnis der EU**

In der Regel werden soziale Dienstleistungen, nach dem Verständnis der Europäischen Union (EU), als Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gesehen (vgl. EGV, Art. 16, zit. n.: Grundner et al. 2007a:9, zur Definition des Begriffs Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vgl. auch Evers 2005:104). Den Rahmen für Finanzierungs- und Organisationsmodelle sozialer Dienstleistungen bilden europarechtliche Vorgaben, wobei dieser Rahmen noch von Widersprüchlichkeiten geprägt ist,

so Grundner et al. (2007a:8). Allerdings bieten Grundner et al. (2007a:8) keine näheren Ausführungen bezüglich dieser Widersprüche und weisen lediglich darauf hin, dass die sozialpolitischen Kompetenzen der EU bis heute eher gering sind (vgl. Grundner et al. 2007a:8). Daher liegt die Hauptverantwortung in diesem Bereich, im Sinne des *Subsidiaritätsprinzips*, bei den Mitgliedstaaten der EU (vgl. Grundner et al. 2007a:8). Unter dem *Subsidiaritätsprinzip* ist ein zentraler Grundsatz der EU zu verstehen, der besagt, dass die Union nur dann handeln kann, wenn ein Problem auf nationalstaatlicher Ebene (nur) unzureichend gelöst werden kann und nicht in den direkten Zuständigkeitsbereich der EU fällt (vgl. Grundner et al. 2007a:8). Dies ist, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass EU Richtlinien den nationalstaatlichen Gesetzen übergeordnet sind, da sie teilweise den Rahmen für nationalstaatliche Gesetze schaffen, zu verstehen (vgl. Grundner et al. 2007a:8).

#### **5.1.2. Soziale Dienstleistungen und ihr Wert**

Dienstleistungen des Sozialwesens, so Bauer (2001:109), gelten gemeinhin als anerkannte Qualität per se, unter dem Grundsatz: „Wer hilft tut Gutes; wenn Gutes getan wird (...), dann ist es auch gut“ (Bauer 2001:109). Dabei wird nicht in Betracht gezogen, dass Dienstleistungen eventuell auch keinen Wert haben oder sogar schädliche Auswirkungen haben könnten (vgl. Bauer 2001:109). Vielmehr entsteht der Eindruck, die absolute Qualität sozialer Dienstleistungen stehe außer Frage (vgl. Bauer 2001:109). Eine ähnliche Position nimmt Schmid (2007:44) ein, der festhält, dass eine moralische Wertung der Form Qualität nach „gut“ und „schlecht“ zu dem Trugschluss führt, „Gutes“ zu tun, sei an sich als gut zu werten.

## 6. Vergaberecht – ein Einstieg

Da der Großteil arbeitsmarktpolitischer Leistungen in Form von Ausschreibungen im Rahmen des Bundesvergabegesetzes vergeben wird, erfolgt an dieser Stelle eine kurze Darstellung dieser Materie.

Vereinfacht dargestellt, liegt das Interesse des gesamten Vergabeverfahrens in der Festlegung der Art und Weise, wie die öffentliche Hand ihre Aufträge an Unternehmen vergibt (vgl. Gast 2006:15). Grundsätzlich, so Gast (2006:15), ist der Staat als Nachfrager von Leistungen nicht von einem/einer privaten AuftraggeberIn zu unterscheiden.

### 6.1. Das Vergaberecht im Kontext der Europäischen Union

Die Idee des Binnenmarktkonzepts der EU besagt, dass sich der freie Wettbewerb durch Angebot und Nachfrage selbst regelt und Eingriffe seitens des Staates nur dann erfolgen sollen, wenn es unbedingt nötig ist (vgl. Grundner et al. 2007a:8). Im Hinblick auf das Vergaberecht äußert sich dieser Grundsatz darin, dass sich die öffentliche Hand bei Beschaffungsvorgängen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen den Prinzipien der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung zu unterwerfen hat (vgl. Grundner et al. 2007a:8-9).

Das Vergaberecht folgt einem zentralen Leitsatz der Europäischen Union – die Durchdringung aller Lebensbereiche mit Wettbewerb (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Das Prinzip des Wettbewerbs ist überall dort zu gewährleisten, wo die öffentliche Hand in Funktion eines *Quasimonopols der Nachfrage* mehreren AnbieterInnen gegenübersteht (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Durch die wettbewerbsgesteuerte Beauftragung soll mehr Transparenz sowie ein höherer Grad an Gerechtigkeit gegenüber den beauftragten Organisationen gewährleistet werden (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Dadurch soll das Anfragermonopol daran gehindert werden, sich willkürlich einen/eine AnbieterIn auszusuchen, sondern ist verpflichtet den/die beste(n) AnbieterIn zu beauftragen, da nur so transparenter, gleichberechtigter Wettbewerb zwischen den AnbieterInnen möglich ist (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Ziel ist es

demnach Gerechtigkeit gegenüber den allen AnbieterInnen herzustellen (vgl. Prochazkova et al. 2007:21).

Auch Gast (2006:15) sieht eine Aufgabe des Vergaberechts darin, einer etwaigen Bevorzugung eines/einer (lokalen) Anbieters/Anbieterin vorzubeugen und gleichzeitig eine effiziente, öffentliche Beschaffung von Leistungen sicherzustellen. Somit soll es zu einer Effizienzsteigerung kommen, die gleichzeitig eine Verbilligung der Einkaufstätigkeit der öffentlichen Hand mit sich bringen soll (vgl. Prochazkova et al. 2007:21).

Eine weitere Erwartung, die durch die transparente Vergabe gewährleistet werden soll, besteht darin, Korruption zu minimieren, so Prochazkova et al. (2007:21). Dies geht aus der 1993 in Maastricht entwickelten Strategie der EU bzw. der im Vertrag von Amsterdam (1999) verankerten Strategie der Schaffung eines einheitlichen europäischen Marktes hervor (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Geprägt ist dieser Markt von den so genannten vier Freiheiten (Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Kapitalverkehrs und des Verkehrs der Arbeitskräfte) (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Prochazkova et al. (2007:21) stellen fest, dass, unter Einbeziehung aller ökonomischen Theorien, ein freier Markt nur dann funktionieren kann, wenn Monopole nachhaltig verhindert werden. Dieses Prinzip gilt auch für die Monopolstellung der öffentlichen Hand als Nachfrager arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Besagte Monopolstellung soll überwunden werden, was zu einer Chancengleichheit zwischen öffentlicher Nachfrage und privaten Angeboten führen soll (vgl. Prochazkova et al. 2007:21).

Offen bleibt bei dieser Forderung jedoch die Frage, in welcher Form der Monopolstellung Einhalt geboten werden könnte, beziehungsweise, ob es erkennbare Tendenzen gibt, die auf eine Überwindung dieser Problematik schließen lassen.

#### **6.1.1. Sonderstellung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nach dem Verständnis der EU**

Im Rahmen des Vergaberechts nehmen Dienstleistungen und Güter im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge eine Art Sonderstellung ein (vgl. Prochazkova et al. 2007:22). Es zeigt sich, dass soziale Dienstleistungen, aufgrund ihrer

Eigenart nicht immer mit den Prinzipien des oben beschriebenen Binnenmarktkonzepts zu vereinen sind (vgl. Grundner et al. 2007a:9). In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 26. April 2006 werden die besonderen Merkmale der Sozialdienstleistungen wie folgt beschrieben (vgl. Europäische Kommission 2006, zit. n.: Grundner et al. 2007a:9):

- „Funktion nach dem Grundsatz der Solidarität, unter anderem in dem Sinne, dass Risiken ausgeschlossen werden und kein Ausgleich zwischen Beiträgen und Leistungen im Einzelfall stattfindet;
- Flexible und personenbezogene Arbeitsweise mit Lösungen für die verschiedensten Bedürfnisse, um die Menschenrechte zu garantieren und die am stärksten gefährdeten Personengruppen zu schützen;
- Freiwillige bzw. ehrenamtliche Mitarbeit, als Ausdruck aktiven Bürgersinns;
- Starke Verankerung in kulturellen (lokalen) Traditionen. Dies kommt insbesondere in der räumlichen Nähe zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Nutzer zum Ausdruck, wodurch die spezifischen Bedürfnisse des Nutzers besser berücksichtigt werden können;
- Ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen ist nicht vergleichbar mit einem „normalen“ Dienstleister- Verbraucher- Verhältnis, da ein zahlender Dritter beteiligt sein muss.“ (Europäische Kommission 2006, zit. n.: Grundner et al. 2007a:9)

Die Sonderstellung der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse begründet sich in der freien Entscheidungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten über die Definition, Finanzierung und Organisationen dieser Dienstleistungen (vgl. Grundner et al. 2007a:9). Dabei sind jedoch die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie das Wettbewerbsrecht einzuhalten (vgl. Grundner et al. 2007a:9). Vereinfacht ausgedrückt, bedeutet dies, dass die Nationalstaaten frei über die inhaltliche Ausgestaltung der auszuschreibenden Leistung entscheiden können, solange die vier Freiheiten

dabei berücksichtigt werden (vgl. Grundner et al. 2007a:9). Die Aktualität des Themas spiegelt sich im strategischen Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2008 wider, worin die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen thematisiert wurde (vgl. Europäisches Parlament 2007, zit. n.: Grundner et al. 2007a:9). Am 11.03.2009 organisierte die Arbeitskammer (AK) Wien eine Tagung unter dem Titel „Geht Wirtschaftlichkeit wirklich über alles?“, die als Diskussionsplattform zur Qualität in der Vergabe von Dienstleistungen fungierte. Die Veranstaltung zeigt die Aktualität dieser Thematik auch auf österreichischer Ebene. Um den Stand des momentanen Diskurses darzustellen, werden die Ergebnisse dieser Tagung in die Arbeit miteinbezogen. Vor diesem Hintergrund setzt sich die gegenständliche Diplomarbeit mit der Frage auseinander, inwieweit für Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen, sozialen Daseinsvorsorge spezielle Rahmenbedingungen bestehen, die sich mit den Prinzipien des freien Marktes vereinbaren lassen. Um diese und Frage zu diskutieren, ist es wichtig zunächst die theoretischen Grundlagen des Vergaberechts darzustellen.

## **6.2. Soziale Dienstleistungen und ihre Sonderstellung im Kontext des Vergaberechts**

Soziale Dienstleistungen nehmen im EU Recht eine Art Sonderstellung ein, was sich unter anderem dadurch äußert, dass es sich bei den Richtlinien der EU lediglich um Rahmenbedingungen handelt und es folglich im Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten liegt, diese Richtlinien, in Form von Gesetzen, zu interpretieren und auszugestalten (vgl. Grundner et al. 2007a:9) (zur Sonderstellung von sozialen Dienstleistungen vgl. auch Prochazkova et al. 2007:22). Weiters obliegt es den Nationalstaaten selbst über Definition, Finanzierung und Organisation der sozialen Dienstleistungen zu entscheiden (vgl. Grundner et al. 2007a:9).

Die öffentlich ausschreibenden Stellen müssen im Rahmen des Bundesvergabegesetzes 2006 bestimmte Vorgaben erfüllen, jedoch obliegt es ihnen die Ausschreibungsunterlagen so zu formulieren, dass sie qualitativ hochwertige Leistungen zum Ergebnis haben (vgl. Lengauer et al. o.J.:24).

Es liegt also in der Verantwortung des österreichischen Staates, einen Qualitätsanspruch an soziale bzw. arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen zu stellen (vgl. Lengauer et al. o.J.:24) und dahingehend Schwerpunkte zu setzen, an die sich sowohl ausschreibende, als auch anbietende Organisationen bindend zu halten haben.

Die Berücksichtigung von sozialen Aspekten im Vergabeverfahren erweist sich, so Grundner et al. (2007a:17), als relativ rechtssicher, da die Wahrscheinlichkeit der Diskriminierung einzelner BieterInnen als gering einzustufen ist und alle BieterInnen gleichermaßen betroffen sind.

### **6.2.1. Sozialpolitische Belange im Bundesvergabegesetz 2006**

Laut §19 Z 6 des BVergG 2006 kann im Vergabeverfahren auf sozialpolitische Belange Bedacht genommen werden, die in der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen (vgl. König/Reichel-Holzer 2007:114). Dieser Gesetzesabschnitt, so Grundner et al. (2007b:8), bietet Unternehmen der Sozialwirtschaft die Möglichkeit ihre Erfahrungen in der Durchsetzung von sozialpolitischen Belangen zu ihrem Vorteil einzubringen.

Für den weiteren Verlauf der Diplomarbeit ist es zunächst wichtig, einen kurzen geschichtlichen Überblick über das österreichische Bundesvergabegesetz zu geben. Danach erfolgt eine Darstellung der Entwicklungen des nationalen Vergaberechts.

### **6.3. Geschichtlicher Überblick über das österreichische Bundesvergabegesetz**

Von den 1980er Jahren bis hin zu den 1990er Jahren wurde die Vergabe von Aufträgen durch die damalige Arbeitsmarktverwaltung, nicht wettbewerbs- oder vergaberechtlich geregelt, durchgeführt (Eichmann et al. 2008:22). Zwar wurden dabei mehr oder weniger alle relevanten AnbieterInnen am arbeitsmarktpolitischen Bildungsmarkt berücksichtigt, wodurch deren Kontinuität bzw. ihr Bestehen gesichert wurde, jedoch ist die damalige Beauftragungspraxis Eichmann et al. (2008:22) zufolge als intransparent zu

bezeichnen, was eine erschwerte Etablierung neuer AnbieterInnen am Markt bedingte. Im Jahr 1999 beauftragte das AMS Maßnahmen nach einem wettbewerbsähnlichen Prozedere im Rahmen von zwei standardisierten Verfahren (vgl. Eichmann et al. 2008:22). Da das AMS die für die Beauftragung in Frage kommenden Einrichtungen kannte und diese zur Anbotslegung einlud, herrschte in Folge auch relativ hohe Kontinuität in der Beauftragung, nicht nur für die Ausführenden, sondern auch für die dort beschäftigten TrainerInnen – Rechtsanspruch gab es jedoch im Rahmen dieser Verfahren keinen (vgl. Eichmann et al. 2008:22). Ab 2002 wurde die Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen durch das Bundesvergabegesetz 2002 geregelt (vgl. Eichmann et al. 2008:22). Das Ziel der öffentlichen Hand war es, mit der Installation des BVergG 2002, nach Dimmel (2005:11), im Sozial- und Wohlfahrtsstaat den „gesteuerten Wettbewerb“ zu etablieren und dessen Modelle und Instrumente, wie etwa Leistungs- und Wirkungsorientierung, Wettbewerbs- bzw. Qualitätsorientierung dahingehend zu gestalten. Allerdings ergaben sich Schwierigkeiten bei der Übertragung dieses Modells (vgl. Dimmel 2005:11):

- KlientInnen sind nur im Ausnahmefall „souveräne KundInnen“,
- soziale Dienstleistungen sind auf die Mitwirkung der KlientInnen angewiesen,
- Qualität von sozialen Dienstleistungen ist nur beschränkt messbar,
- die Leistungsorientierung ist wegen institutioneller Rahmenbedingungen nur als *Output* (erbrachte Dienstleistung), nicht aber als *Outcome* (Wirkung der Dienstleistung) messbar (vgl. Dimmel 2005: 11-12).

Dimmel (2005:12) stellt die vorherrschende Wettbewerbsorientierung seit dem BVergG 2002 fest, in der freie Träger in Konkurrenz zueinander stehen und sich Marktkonkurrenzzesetzen unterwerfen, in Frage, da der Markt der sozialen Dienste faktisch ein politisch regulierter Markt ist. Diese Regulierung manifestiert sich in der direkten Gesetzgebung, die die Preise (Entgelte) und Qualitätsmerkmale festlegt sowie dem Bestehen juristischer Vorgaben

bezüglich der Vertragsgestaltung und –schließung zwischen der öffentlichen Hand und den LeistungserbringerInnen (vgl. Dimmel 2005:12). Dimmel (2005:12) ortete anhand von Budget-Voranschlägen eine Fokussierung des Staates in Richtung Kostenwettbewerb, wodurch die Kostenentwicklung sozialer Dienstleistungen für die öffentliche Hand steuerbar(er) werden sollte (vgl. Dimmel 2005:12). Dadurch rückten Innovationsförderung und Qualitätswettbewerb jedoch zunehmend in den Hintergrund. Als Folge dessen war und ist eine „kostenzentrierte Vermarktlichung“ sozialer Dienste, aber auch eine „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Sozialen Arbeit zu vermerken (vgl. Dimmel 2005:12). Diese Aussage deutet auf die Zulässigkeit der Hypothese hin, der Staat forcieren die Öffnung des Bildungsmarktes, was den zunehmenden Rückzug des Staates impliziert.

Durch das BVergG 2002 musste das AMS seine Vergabepraxis, die vor Inkrafttreten des BVergG 2002 wesentlich informeller geregelt war, vollständig ändern (vgl. Eichmann et al. 2008:25). Diese war in erster Linie von einem erhöhten Administrationsaufwand geprägt, weiters bestand hohe Unsicherheit bei den AuftraggeberInnen bezüglich der korrekten Verfahrensdurchführung und des damit verbundenen Risikos eines Einspruchs von BieterInnenseite (vgl. Eichmann et al. 2008:25). Im Rahmen der Novellierung des BVergG 2002 und durch das Inkrafttreten des BVergG 2006 wurde versucht der Unsicherheit auf AuftraggeberInnen und –nehmerInnen Seite entgegenzuwirken.

#### **6.4. Entwicklung des nationalen Vergaberechts**

Die EU Regelungen bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe wurden bereits seit 1994 von Österreich, im Zuge des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), der als Vorstufe zur Europäischen Union gilt, übernommen (vgl. Prochazkova et al. 2007:24). Durch den Beitritt zur EU am 1.1.1995 verpflichtete sich Österreich unter anderem dazu, die Vergaberichtlinien umzusetzen (vgl. Edlinger 2007:69). Dies erfolgte im Bundesvergabegesetz 1993 (BVergG 1993) (vgl. Edlinger 2007:69). Daneben wurden neun Landesvergabegesetze erlassen (vgl. Edlinger 2007:79). Diese nationalen Regelungen wurden mehrfach novelliert, zuletzt in den Jahren 2002 und 2006 (vgl. Edlinger 2007:69). Bis 2002 regelten also ein

Bundesvergabegesetz und neun Landesvergabegesetze die öffentliche Auftragsvergabe (vgl. Gast 2006:19). Bis zum 01.09.2002 war die Zuständigkeit zur Umsetzung der vergabespezifischen Richtlinien zwischen Bund und Ländern geteilt (vgl. Hahnl et al. 2008:10). „Mit dem BVergG 2002 ist es erstmals gelungen, ein materiellrechtlich einheitliches Vergaberegime für Bund, Länder und Gemeinden zu schaffen.“ (Kropik et al. 2007:13). Mit Inkrafttreten des BVergG 2002 wurde der Geltungsbereich auf den so genannten Unterschwellenbereich und die nicht prioritären Dienstleistungen ausgedehnt (vgl. Edlinger 2007:69). Diese Änderung war bei der Beschaffung von sozialen Dienstleistungen bzw. arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen relevant (vgl. Edlinger 2007:69). Für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte gab es im Rahmen des BVergG 2002 keine gesetzlichen Regelungen (vgl. Prochazkova et al. 2007:24). Durch das BVergG 2006 wurden diese Regelungen verändert, was im folgenden Kapitel dargelegt wird.

„Mit dem Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006) wurden die neuen Vergaberichtlinien umgesetzt und insbesondere bei den nicht prioritären Dienstleistungen eine gewisse Entschärfung vorgenommen.“ (Edlinger 2007:69).

#### **6.4.1. Prioritäre und nicht prioritäre Dienstleistungen**

Gemäß Anhang IV des BVergG 2006 zählen unter anderem Aufträge im Bereich „Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen und Berufsausbildung“ zu den nicht prioritären Dienstleistungen. Eine genaue Auflistung prioritärer und nicht prioritärer Dienstleistungen ist im Anhang III (prioritäre Dienstleistungen) und Anhang IV (nicht prioritäre Dienstleistungen) des BVergG 2006 angeführt. Diese Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, da für die Verfahrenswahl von prioritären Dienstleistungen der volle Geltungsbereich des BVergG 2006 gilt (vgl. Edlinger 2007:69). Für die nicht prioritären Dienstleistungen gilt das BVergG 2006 nur sehr eingeschränkt (vgl. Edlinger 2007:69). In der Bestimmung des § 141 des BVergG 2006 wird angeführt, welche Regelungen bezüglich der Vergabe von nicht prioritären Dienstleistungen gelten (vgl. Edlinger 2007:80).

Die Vergabe nicht prioritärer Dienstleistungen bietet dem/der AuftraggeberIn erhebliche Erleichterungen (vgl. Edlinger 2007:72). „Denn nicht prioritäre Dienstleistungen sind, soweit dies aufgrund des Wertes und des Gegenstandes des Auftrages erforderlich erscheint, grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Unternehmen, durch das ein angemessener Grad an Öffentlichkeit gewährleistet ist und das dem Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs entspricht, zu vergeben“ (Edlinger 2007:72). Bei den nicht prioritären Dienstleistungen gelten nicht die strengen Anforderungen bei der Verfahrenswahl und –gestaltung wie bei prioritären Dienstleistungen (vgl. Edlinger 2007:72). Im Hinblick auf das Vergabegesetz und die nicht prioritären Dienstleistungen ist festzuhalten, dass der/die AuftraggeberIn, trotz der Regelungen bezüglich der Vergabe nicht prioritärer Dienstleistungen, einen größeren Gestaltungsspielraum hat als dies bei prioritären Dienstleistungen der Fall ist (vgl. Edlinger 2007:73). Der/die AuftraggeberIn ist nicht dazu verpflichtet, auf die vordefinierten Verfahrensarten zurückzugreifen, vielmehr besteht die Möglichkeit für den/die AuftraggeberIn, ein geeignetes Verfahren zusammenzustellen (vgl. Edlinger 2007:72).

Nach § 141 Abs. 3 des BVergG 2006 ist die Vergabe von nicht prioritären Dienstleistungen in einem formfreien Verfahren unmittelbar an eine/n ausgewählte/n UnternehmerIn (Direktvergabe) nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 40.000 Euro zulässig.

#### **6.4.2. Qualität im Rahmen des Bundesvergabegesetzes 2006**

Im Rahmen des BVergG 2006 ist es notwendig Qualitäten zu benennen, dabei ist es wichtig festzuhalten, dass eine genaue Definition von Qualitätsanforderungen an den Leistungsinhalt klar von der ausschreibenden Stelle zu erfolgen hat (vgl. Prochazkova et al. 2007:17).

Das Vergabeverfahren bietet genügend Rahmen, Einfluss auf die Qualität einer zu beschaffenden Leistung zu nehmen (vgl. Prochazkova et al. 2007:51). Bereits bei der Ausschreibung einer Leistung kommen folgende zwei Aspekte zum Einsatz, die der Qualitätssicherung dienen sollen:

- Instrumente zur Verankerung von Qualität (Vorgaben an Qualität des/der Bieters/Bieterin, sowie an den Inhalt der Leistung)

- Gewichtung zwischen Preis und Qualität (vgl. Prochazkova et al. 2007:51).

Diese zwei Aspekte entsprechen den Eignungs- und Zuschlagskriterien des BVergG 2006 und werden im folgenden Abschnitt erklärt. Die gesetzlichen Grundlagen, nach BVergG 2006, zur Qualitätssicherung der zu beschaffenden Leistung lauten wie folgt:

Zunächst sind im § 2 (20) des BVergG 2006, Kriterien festgeschrieben, die positiv auf die Qualität bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen Einfluss nehmen sollen.

§ 2 (20) a) BVergG 2006 „**Auswahlkriterien** sind (...) unternehmerbezogenen Kriterien, nach welchen die Qualität der Bewerber beurteilt wird (...)“

§ 2 (20) c) BVergG 2006 „**Eignungskriterien** sind die vom Auftraggeber festgelegten, nicht diskriminierenden, auf den Leistungsinhalt abgestimmten Mindestanforderungen an den Bewerber oder Bieter, die gemäß den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes nachzuweisen sind“.

§ 2 (20) d) BVergG 2006 „**Zuschlagskriterien bzw. Zuschlagskriterium**

*aa) sind bei der Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes die vom Auftraggeber (...) festgelegten, nicht diskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängenden Kriterien (...) wie z.B. Qualität, Preis, technischer Wert (...), oder*

*bb) ist bei der Wahl des Angebotes mit dem niedrigsten Preis der Preis.“*

Es kann also zusammengefasst werden, dass sich die Eignungskriterien nach § 2 Absatz 20 lit c des BVergG 2006 an den Maßnahmenträger richten und die Zuschlagskriterien laut § 2 Absatz 20 lit d des BVergG 2006 für die Maßnahme gelten. Nach Kropik et al. (2007:75) ist zwischen zwei Zuschlagssystemen zu differenzieren, wobei das so genannte *Bestbieterprinzip* dann zum Einsatz kommt, wenn der Zuschlag einer Leistung nach dem wirtschaftlich und technisch günstigsten Angebot erteilt wird. Das *Billigstbieterprinzip* hingegen

entscheidet nach dem niedrigsten Preis einer Maßnahme, da sich das Zuschlagskriterium ausschließlich über den Preis definiert und ist nur zulässig, wenn im Ausschreibungstext keine Qualitätskriterien enthalten waren (vgl. Kropik et al. 2007:75). Grundsätzlich, so Kropik et al. (2007:75), ist der/die AuftraggeberIn im Rahmen der Zuschlagssysteme des BVergG 2006 verpflichtet, die Zuschlagskriterien zu gewichten, diese Gewichtung in der Ausschreibung öffentlich zu machen und weiters muss die Wertung für die BieterInnen nachvollziehbar sein. Besteht keine Festlegung in den Ausschreibungsunterlagen bezüglich des gewählten Zuschlagsprinzips, also Best- oder Billigstbieterprinzip, ist nach Angaben des BVergG 2006 der Zuschlag nach dem Billigstbieterprinzip zu erteilen (also dem Angebot mit dem niedrigsten Preis) (vgl. Kropik et al. 2007:75).

Die Zuschlagskriterien ermöglichen es, das für den konkreten Bedarf beste Angebot zu ermitteln (vgl. Prochazkova et al. 2007:17). Daraus resultiert die wichtige Aufgabe einer beauftragenden Organisation bereits im Vorfeld zu klären, welche Rolle Qualität für die konkrete Beschaffung einnimmt und wie demnach die Zuschlagskriterien formuliert werden (vgl. Prochazkova et al. 2007:17). Aus Sicht der in der Sozialen Arbeit tätigen Organisationen bedeutet das, dass die Qualität von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen nur dann gewährleistet werden kann, wenn dies in den Beauftragungsprozessen politisch gewollt wird (vgl. Prochazkova et al. 2007:17).

Nach § 80 Absatz 3 BVergG (2006) gilt:

*„In der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen ist anzugeben, ob der Zuschlag dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot oder – sofern der Qualitätsstandard der Leistung in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen klar und eindeutig definiert ist – dem Angebot mit dem niedrigsten Preis erteilt werden soll. (...) Sofern in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen keine Festlegung betreffend das Zuschlagsprinzip erfolgt, ist der Zuschlag dem Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen.“*

In den §§ 70-75 des BVergG 2006 sind Mindestanforderungen an die Qualität des/der Bieters/Bieterin festgeschrieben; diese Nachweise sind:

- Berufliche Befugnis
- Berufliche Zuverlässigkeit
- Finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
- Technische Leistungsfähigkeit

Nach Kropik et al. (2007:47) lassen sich angeführte Paragraphen so zusammenfassen, dass Eignungskriterien seitens des Auftraggebers festzulegen sind, die nicht diskriminierend sein dürfen und auf den Leistungsinhalt abgestimmte Mindestanforderungen an die BieterInnen beinhalten müssen.

Eine genauere Beschreibung bestimmter Anforderungen an die Leistung ist in den §§ 95-99 des BVergG 2006 verankert.

Ausschlussgründe sind im § 68 des BVergG 2006 festgeschrieben und führen bei Nachweis eines oder mehrerer dieser Gründe zum Ausschluss des betroffenen Bieters. Kropik et al. (2007:54) bezeichnen beschriebene Gründe als KO-Kriterien.

## 7. Marktdaten des Bildungsmarktes

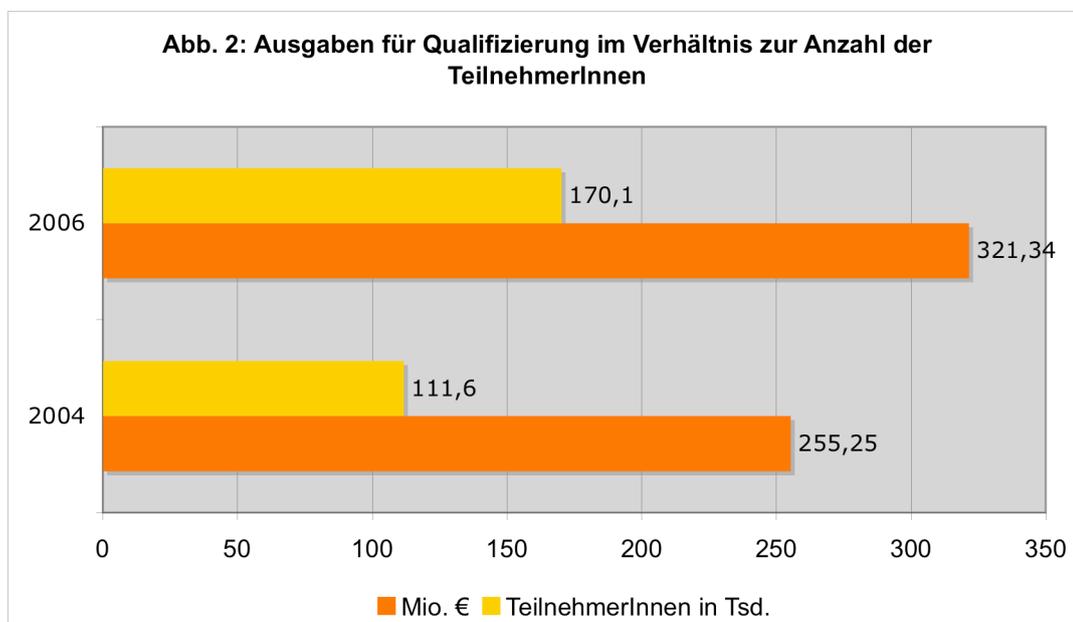
Es gibt keine Datenbanken oder eindeutige Erhebungen über die Anzahl und Struktur der Bildungsinstitute in Österreich (vgl. Eichmann et al. 2008:19). Als Anhaltspunkt kann die Weiterbildungsdatenbank des AMS herangezogen werden, die im April 2009 österreichweit 2593 Maßnahmen umfasste, in Wien betrug die Zahl der Maßnahmen 945 (vgl. AMS Weiterbildungsdatenbank 2009). Einem Interviewpartner von Eichmann et al. (2008:20) zufolge gibt es 100 bis 150 für das AMS Österreich relevante Institute. In Wien waren in den Jahren 2004 bis 2006 31 verschiedene Träger Kooperationspartner des AMS Wien (vgl. Eichmann et al. 2008:20). Die stellvertretende Geschäftsführerin des AMS Wien bestätigte diese Schätzungen, im Rahmen der AK-Tagung vom 11.03.2009 und gab 15-20 KooperationspartnerInnen im Ausschreibungskontext des AMS Wien an (vgl. AK-Tagung 2009:13). Nach Berechnungen anhand der Zuschlagslisten von 2004 bis 2006 der AMS-LGS Wien entfielen im Jahr 2004 90% der Auftragssumme auf acht Bildungsträger, im Jahr 2006 auf zwölf Bildungsträger (vgl. Eichmann et al. 2008:20). Das verdeutlicht die hohe Konzentration auf wenige AnbieterInnen in Wien (vgl. Eichmann et al. 2008:20).

Den Ergebnissen der Interviews von Eichmann et al. (2008:20) zufolge zeigt sich ein Trend hin zu einer Marktkonzentration, mit immer weniger werdenden Bildungsinstituten, die sich jedoch gleichzeitig in einem stetigen Wachstum befinden. Das Wirtschaftsförderungsinstitut (WIFI) sowie das Berufsförderungsinstitut (bfi) decken gemeinsam zwei Drittel des berufsbezogenen Angebots ab und haben somit quasi eine Monopolstellung am Bildungsmarkt (vgl. Adam/Pernicka 2006:o.S, zit. n.: Eichmann et al. 2008:20). Diese Erkenntnisse deuten auf eine Diskriminierung kleinerer Bildungsträger bzw. darauf hin, dass die Öffnung des Bildungsmarktes für kleinere Bildungsträger nur bedingt stattgefunden hat. Der Vertreter des WAFF (IP8) weist im Interview darauf hin, dass bfi und WIFI Tochtergesellschaften der Arbeitskammer (AK) bzw. der Wirtschaftskammer (WK) sind.

## 7.1. AMS als führender Auftraggeber arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Da das AMS Österreich, so Schedlberger (2006:2) der mit Abstand größte Auftraggeber von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen ist, war es im Rahmen dieser Arbeit wichtig die Position des AMS bezüglich dessen Vergabep Praxis klar darzustellen, um den Prozess der Ausschreibungsverfahren aufzuzeigen.

Die Hälfte der von Eichmann et al. (2008:20) befragten Bildungsträger gibt an, dass der Anteil an AMS Maßnahmen bei mehr als 55% des Umsatzes liegt und bei einem Viertel der Organisationen gar bei 75%. Bei der Mehrheit der befragten Unternehmen sind alle beschäftigten TrainerInnen mit AMS Maßnahmen beauftragt, was ein weiterer Hinweis für die Marktführung des AMS ist (vgl. Schedlberger et al. 2007:20). Es ist jedoch anhand der Ausführungen von Schedlberger et al. (2007:20) nicht ersichtlich um welche Form der Beschäftigung es sich handelt (freie Werkverträge, Angestelltenverhältnis,...). Die Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen sind kontinuierlich gestiegen (2004: 255,25 Mio. Euro; 2006: 321,34 Mio. Euro), ebenso ist ein Anstieg bei der Anzahl der TeilnehmerInnen (TN) in diesem Zeitraum zu erkennen (2004: 111.600 TN; 2006: 170.073 TN) (vgl. Eichmann et al. 2008:18), wie folgende Abbildung vereinfacht darstellt.



Quelle: (vgl. Eichmann et al. 2008:18)

Beschriebene Entwicklungen zeigen einen Anstieg der TeilnehmerInnenzahlen, jedoch ist die Entwicklung der Ausgaben für AMS Qualifizierungsmaßnahmen nicht entsprechend gewachsen, so Eichmann et al. (2008:18). Rund ein Viertel des Gesamtvolumens für den Weiterbildungsmarkt in Österreich entfallen, nach Schätzungen von Hefler/Markowitsch (2006:14), auf AMS Maßnahmen. Damit ist das AMS im Bereich der beruflichen Mobilität die wichtigste beschaffende Instanz der öffentlichen Hand (vgl. Schedlberger 2006:2).

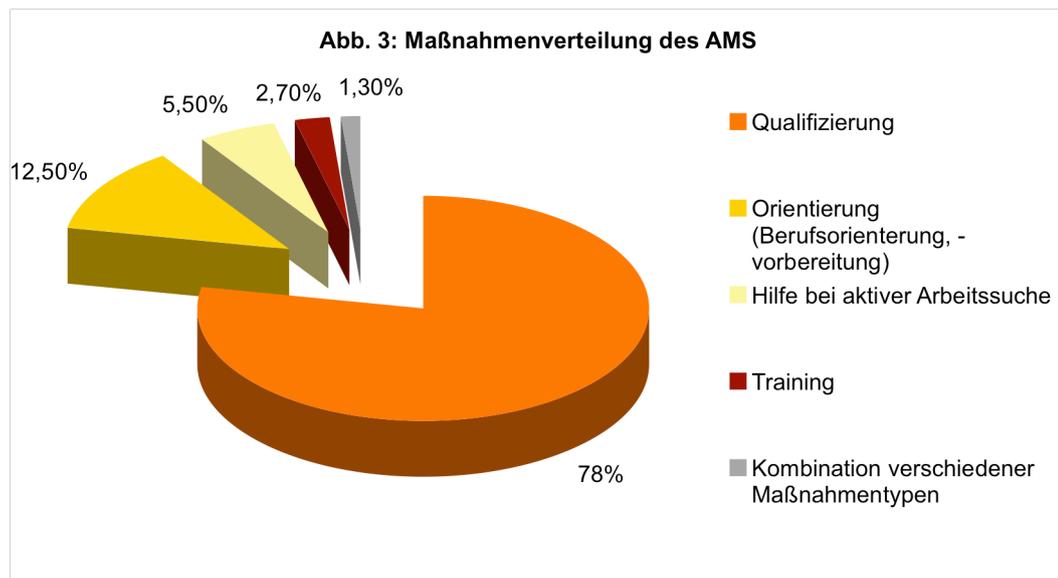
Der Markt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist also in Österreich durch eine Quasi-Monopson-Stellung des AMS, als fast einzigen Nachfrager gekennzeichnet (vgl. Eichmann et al. 2008:18). Neben dem AMS agiert in Wien der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) als beschaffende, regional tätige Institution (vgl. Schedlberger 2006:2). Der WAFF ist ein Fonds der Stadt Wien, dessen Gremien sich aus den im Wiener Gemeinderat vertretenen Parteien und Interessensvertretungen (ÖGB, AK Wien, WK Wien, Industriellenvereinigung) und aus der öffentlichen Hand (Stadt Wien, AMS Wien) zusammensetzen (vgl. Schedlberger 2006:2). Die Quasi-Monopson-Stellung des AMS hat unter anderem zur Folge (vgl. Eichmann et al. 2008:18):

- Niedrige Löhne im Verhältnis zu einem funktionierenden Wettbewerb
- Langfristige Qualitäts- und Innovationseinbußen (vgl. Eichmann et al. 2008:19)

Da diese Folgen ein Schwerpunktthema dieser Diplomarbeit sind, widmet sich an späterer Stelle das Kapitel „Effekte der Vergabep Praxis auf TrainerInnen“ ausführlich den beschriebenen Konsequenzen von Eichmann et al. (2008:19).

### 7.1.1. Maßnahmenverteilung des AMS

Das AMS unterteilt seine Maßnahmen in folgende Arten, deren prozentueller Anteil die Gewichtung nach Durchführung anzeigt (vgl. AMS 2005:o.S., zit. n.: Schedlberger 2006:3):



Quelle: (vgl. Schedlberger 2006:3, zit. n.: AMS 2005:o.S.)

Berufliche Mobilität umfasst aktive Arbeitssuche, Orientierung, Qualifizierung, Training und Kurskosten/Kursnebenkosten (vgl. Jandl et al. 2008:66), wobei in dieser Diplomarbeit nur auf die ersten vier genannten Maßnahmen eingegangen wird, da die Kurskosten und Kursnebenkosten „nur“ eine finanzielle Unterstützung für die LeistungsbezieherInnen darstellen (vgl. Jandl et al. 2008:67). Unter dem Begriff berufliche Mobilität lässt sich also die Gesamtheit aller Bildungsmaßnahmen des AMS zusammenfassen. Die Bildungsmaßnahmen stellen den Untersuchungsausschnitt dieser Diplomarbeit dar, weshalb im Folgenden von Bildungsträgern als MaßnahmendurchführerInnen gesprochen wird.

Das AMS gliedert seine Bildungsmaßnahmen in folgende Maßnahmenarten (vgl. Jandl et al. 2008:66):

- Orientierung (Berufsorientierung und Berufsbildung),
- Qualifikation (Ausbildung und Weiterbildung),
- Aktive Arbeitssuche
- Training (vgl. Jandl et al. 2008:66)

Bei genannten Maßnahmen liegt der quantitativ höchste Anteil bei der Qualifizierung (vgl. Jandl et al. 2008:66). In der Praxis gibt es üblicherweise Mischformen bei den oben angeführten Maßnahmentypen, insbesondere in den Bereichen Orientierung, Aktive Arbeitssuche und Training (vgl. Jandl et al. 2008:66). Diese Bildungsmaßnahmen werden vom AMS an externe Bildungsträger übertragen (vgl. Jandl et al. 2008:66).

### **Orientierung**

Orientierungsmaßnahmen gelten als Voraussetzung für eine adäquate Weiterberatung, für die Teilnahme an Qualifikationsmaßnahmen sowie für eine Berufsentscheidung (vgl. Jandl et al. 2008:66). Dabei ist zwischen Berufsorientierung und Berufsbildung zu unterscheiden (vgl. Jandl et al. 2008:66). Berufsorientierungsmaßnahmen dienen Personen, die Probleme bei der Festlegung beruflicher Perspektiven haben und bieten dahingehend umfassende Unterstützung an (z.B. Einstieg, Gruppenfindung, Zielorientierung, Ist-Analyse und Auseinandersetzung mit den bisherigen beruflichen Erfahrungen, Ausweitung der beruflichen Möglichkeiten, Entscheidungsfindung und Konkretisierung der weiteren Schritte, etc.) (vgl. Jandl et al. 2008:66). Berufsbildungsmaßnahmen geben Berufseinsteiger/innen die Möglichkeit, neben Betriebspraktika in verschiedenen Berufsfeldern auch persönliche und soziale Probleme zu bearbeiten. Das Angebot von Berufsvorbereitungsmaßnahmen umfasst auch das Nachholen schulischer Defizite, Deutschunterricht, Bewertungstraining, Berufsbegleitung etc. ermöglicht (vgl. Jandl et al. 2008:66).

## **Qualifizierung**

Bei Qualifikationsmaßnahmen ist zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu differenzieren: bei den Ausbildungsmaßnahmen werden berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, die mit einem staatlich anerkannten Schul- oder Berufsabschluss enden (z.B. Lehrabschluss) (vgl. Jandl et al. 2008:67). Bei den Weiterbildungsmaßnahmen hingegen werden berufliche Einstiegs- oder Zusatzqualifikationen vermittelt (vgl. Jandl et al. 2008:67). Weiterbildungsmaßnahmen können entweder aus nur einem Unterrichtsgegenstand bestehen oder mehrere Unterrichtsfächer beinhalten, die in lehrgangähnlicher Form vermittelt werden (vgl. Jandl et al. 2008:67).

## **Aktive Arbeitsuche**

Bildungsmaßnahmen der "Aktiven Arbeitsuche" dienen als Hilfestellungen für arbeitslose Personen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeitsuche (vgl. Jandl et al. 2008:67). Dazu zählen beispielsweise die Erstellung von Bewerbungsschreiben und Lebensläufen, Bewerbungstraining im Hinblick auf ein künftiges Bewerbungsgespräch, Entwicklung von Bewerbungsstrategien, Selbstmarketing, persönliches Telefonmarketing, Analyse von Stelleninseraten (vgl. Jandl et al. 2008:67).

## **Training**

Soziale Problematiken werden in speziell konzipierten Bildungsmaßnahmen behandelt, was dazu beitragen soll, dass die Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit und/oder psychischen und physischen Einschränkungen abgemildert werden (vgl. Jandl et al. 2008:67). Trainingsmaßnahmen sollen arbeitslose Personen motivieren, eine realistische Selbsteinschätzung sowie eine adäquate Arbeitshaltung aufzubauen (Ausdauer, Pünktlichkeit) (vgl. Jandl et al. 2008:67).

## **8. Umsetzung des BVergG 2006 durch das AMS**

Eine wesentliche Änderung für die Vergabe nicht-prioritärer Dienstleistungen fand durch das Inkrafttreten des BVergG 2006 statt, das keine vordefinierten Verfahren vorgab, sondern eine „Verfahrensfreiheit“ inkludierte, die die freie Entscheidung bezüglich der Verfahrensgestaltung ermöglichte, solange die Kriterien des freien Wettbewerbs, der Transparenz und der Nicht-Diskriminierung von BieterInnen eingehalten wurden (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Die Umsetzung des BVergG 2006 in der Vergabe des AMS ist durch zwei AMS Vorstandsrichtlinien (BM1 und BM2) geregelt (vgl. Eichmann et al. 2008:23). „Mit der Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM1) werden die Vergabekriterien von AMS-Bildungsmaßnahmen an externe Bildungsträger laut BVergG und die Zuordnung der Maßnahmentypen sowie die Planung, Durchführung und Bewertung derselben auf der gesetzlichen Grundlage des § 32/3 AMMSG geregelt“ (Jandl et al. 2008:66). „Die Bundesrichtlinie zur Durchführung von Bildungsmaßnahmen (BM2) legt die Bedingungen des AMS fest, in deren Rahmen finanzielle Leistungen an Bildungsträger zur Abdeckung des entstehenden Personal- und Sachaufwandes gewährt werden können“ (Jandl et al. 2008:66). „Die gesetzliche Grundlage hierfür bildet § 32/3 i. V. m. § 33/1 AMMSG“ (Jandl et al. 2008:66). Die AMS Vorstandsrichtlinien werden vom Verwaltungsrat beschlossen und von der Bundesgeschäftsstelle (BGS) erstellt und sind als eine Art Manual zu verstehen, das die Umsetzungsschritte für den operativen Ablauf durch die AMS Landesgeschäftsstellen (LGS) festsetzen (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Somit sind die Vorstandsrichtlinien als eine Form der Interpretation des BVergG 2006 zu verstehen (vgl. Schedlberger et al. 2007:7, zit. n.: Eichmann et al. 2008:23). Bezogen auf die Verfahrenswahl beinhalten die Vorstandsrichtlinien verbindliche Vorgaben, andere Bereiche wie etwa die Zusammenstellung der Kommission zur Beurteilung der Anbotslegungen sind den Landesgeschäftsstellen frei gestellt (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Daher gibt es in der Praxis Unterschiede zwischen den Bundesländern, obwohl die praktische Umsetzung prinzipiell durch die Vorstandsrichtlinien geregelt ist (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Das AMS wendet bei der Vergabe am häufigsten das Standardverfahren (zum offenen Verfahren mit Verhandlungsoption vgl.

Eichmann et al. 2008:24) an, das unabhängig von der Auftragshöhe für alle Arten der Vergabe anwendbar ist (vgl. Tauber 2006:o.S., zit. n.: Eichmann et al. 2008:24).

### **8.1. Vorstandsrichtlinien des AMS**

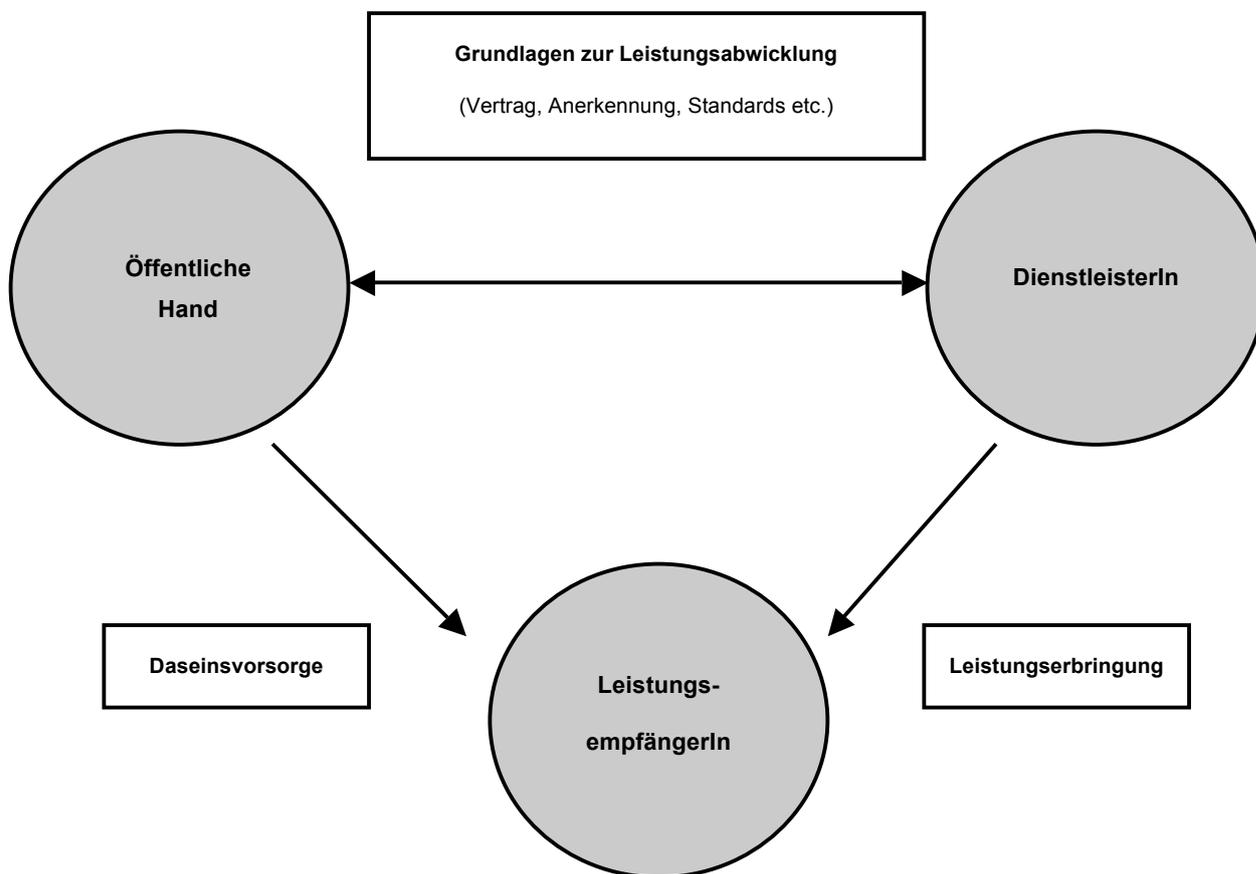
Ebenso wie die Vergabeverfahren sind auch die Zuschlagskriterien durch die Vorstandsrichtlinien vorgegeben (vgl. Eichmann et al. 2008:24). Die Bewertung der Angebote geschieht durch eine Kommission über deren genaue Besetzung die LGS bestimmen, verpflichtend ist jedoch, dass sie aus mindestens zwei AMS VertreterInnen besteht (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Folgende verpflichtende Hauptkriterien sind der Vorstandsrichtlinie zufolge einzubeziehen: Qualität des eingesetzten Lehr- und Betreuungspersonals, konzeptive Qualität, Kosten der Maßnahme etc. (vgl. Eichmann et al. 2008:23). Weiters ist vorgegeben, dass der Preis zwischen 30% und 50% gewichtet sein muss und die Qualität des Lehrpersonals höher zu werten ist, als die Qualität des Konzeptes (vgl. Eichmann et al. 2008:24). Eichmann et al. (2008:24-25) halten fest, dass die Zuschlagskriterien keine Vorgaben hinsichtlich der Beschäftigungsqualität der TrainerInnen beinhalten, ebenso wenig wie andere soziale Aspekte, ausgenommen die genderspezifischen Richtlinien.

## 9. Sozialpolitisches Dreieck

Aufgrund der Relativität des Begriffs Qualität (vgl. Dawid/Irmer 2007:168) erscheint es wichtig die Sichtweisen der einzelnen im Bereich Arbeitsmarktpolitik tätigen Interessensgruppen darzustellen, um die unterschiedlichen Blickwinkel transparent zu machen. Die Erbringung sozialer Dienstleistungen bzw. auch aktiver arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen findet im Regelfall in einem sozialpolitischen Dreieck statt (vgl. Prochazkova et al. 2007:37). Unter dem so genannten sozialpolitischen Dreieck ist das Zusammenspiel von öffentlichem Auftraggeber, LeistungserbringerIn und (im Idealfall) LeistungsbezieherIn zu verstehen, so Prochazkova et al. (2007:37, vgl. auch Schedlberger 2006:2). Anders als bei Dienstleistungen generell, werden soziale Dienstleistungen und damit auch aktive arbeitsmarktpolitische Leistungen nicht direkt durch Angebot und Nachfrage gesteuert, sondern durch juristische Rahmenbedingungen sowie durch den Aufbau von Wettbewerb zwischen LeistungserbringerInnen (vgl. Kohlhoff 2002:o.S., Mayrhofer/Scheuch 2002:o.S., zit. n.: Pantucek 2007:188-189). Da ein asymmetrisches Verhältnis zwischen AnbieterInnen und NutzerInnen von Sozialdienstleistungen besteht, ist dieses Dienstleistungsverhältnis nicht mit einem „normalen“ Dienstleister-Verbraucher-Verhältnis zu vergleichen, da eine externe finanzierende Instanz beteiligt sein muss (vgl. Europäische Kommission 2006, zit. n.: Grundner et al. 2007a:9). Dies gilt daher auch für die Inanspruchnahme von aktiven arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, wenn diese über das AMS bezogen werden, da das AMS die finanzierende Instanz darstellt (vgl. Jung/Trukeschitz 2007:203).

Ein weiterer Unterschied zwischen KundInnen der Privatwirtschaft und LeistungsbezieherInnen von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen äußert sich nach Pantucek (2007:188) darin, dass KlientInnen der Sozialarbeit (bzw. in diesem Fall BezieherInnen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) in der Regel nicht die Möglichkeit haben, die bezogenen Leistungen aus eigenen Geldern zu bezahlen, weshalb es einer anderen Form der Finanzierung (z.B. Steuermittel oder Sozialversicherungsbeiträge) bedarf und wodurch oben beschriebenes sozialpolitisches Dreieck entsteht (zum sozialpolitischen Dreieck vgl. auch Jung/Trukeschitz 2007:203).

**Abb. 4 sozialpolitisches Dreieck**



Quelle: vgl.: Grundner et al.: (2007a:20)

### **9.1. Sozialpolitisches Dreieck im Kontext der Arbeitsmarktpolitik**

Jung/Trukeschitz (2007:203) weisen auf die Abweichungen zu herkömmlichen Dreiecksbeziehungen hin, die sich vor allem durch den Akteur AMS ergeben, der neben der Rolle des Financiers (Landesgeschäftsstelle - LGS) auch die Funktion der Zuweisung von arbeitssuchenden Menschen (Regionalgeschäftsstelle - RGS) zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen maßgebend beeinflussen kann. Die Bundesgeschäftsstelle des AMS, der die Funktion der Regulierung zukommt, ist durch den Erlass von Richtlinien indirekt involviert (vgl. Jung/Trukeschitz 2007:203). Bezogen auf die Erbringung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kann das in Abbildung 4 dargestellte sozialpolitische Dreieck wie folgt, adaptiert werden: die Funktion der öffentlichen Hand nimmt demnach das AMS ein, die DienstleisterInnen

wären in diesem Fall mit den Trägern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen gleichzusetzen und die LeistungsempfängerInnen nehmen im Kontext der Arbeitsmarktpolitik die Position der BezieherInnen ein.

### **9.1.1. Qualitätsdimensionen im sozialpolitischen Dreieck**

Da sich das sozialpolitische Dreieck aus finanzierender Instanz, ProduzentInnen und LeistungsbezieherInnen zusammensetzt (vgl. Prochazkova et al. 2007:37), scheint bei der Diskussion über Qualität der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen eine dreidimensionale Aufgliederung der Qualität nach dem Prinzip des sozialpolitischen Dreiecks naheliegend. Nach Prochazkova et al. (2007:18) kommt die Wirkungsdimension von Qualität bei sozialen Dienstleistungen auf drei Ebenen zum Tragen. Einerseits gibt es die Qualität der Dienstleistung, die in direktem Zusammenhang mit der Wirkung auf NutzerInnen zu verstehen ist, weiters ist die Qualität der Leitung (Leitungsqualität bzw. Professionalität) zu nennen, die dritte Qualitätsebene stellt die Qualität der Arbeitsplätze dar (vgl. Prochazkova et al. 2007:18). Demnach ist die Qualität der Dienstleistung nach dem Qualitätsverständnis Donabedians die Ergebnisqualität (vgl. Anastasiadis et al. 2003:99). Die Qualität der Leitung kann mit dem Begriff der Prozessqualität nach Donabedian gleichgesetzt werden und die Arbeitsplatzqualität entspricht der Strukturqualität Donabedians (vgl. Anastasiadis et al. 2003:99).

Ein besonderes Spezifikum des Marktes für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen liegt darin, dass mehrere Parteien einen Nutzen aus den Leistungen ziehen: in erster Linie kommen arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen arbeitslosen Menschen zugute, da sich durch diese Maßnahmen ihre Chancen auf Erwerbsarbeit am ersten Arbeitsmarkt erhöhen (vgl. Schedlberger 2006:3). Ein weiterer Profiteur ist nach Schedlberger (2006:3) die öffentliche Hand, da durch die Senkung von Arbeitslosenzahlen die Popularität des Staates oder der aktuellen Regierungsparteien, gesteigert wird. Letztendlich ist ein positiver Effekt für die Allgemeinheit zu vermerken, der sich durch verstärkten Konsum äußert (vgl. Schedlberger 2006:3).

Irmer/Szlezak (2006:18) sind der Auffassung, die drei beteiligten AkteurInnen im Kontext der Vergabe sozialer Dienstleistungen (Finanzierende Instanz,

ProduzentInnen, NutzerInnen) verfolgen zumindest langfristig gemeinsame Generalziele. Ein Beispiel dafür sehen Irmer/Szlezak (2006:18) im Interesse der Politik (finanzierende Instanz), die NutzerInnen sozialer Leistungen zufrieden zu stellen, da es sich bei ebendiesen NutzerInnen um zukünftige WählerInnen handeln könnte. Um künftig gewählt zu werden, hat demzufolge die Politik bzw. die PolitikerInnen Interesse daran, die Qualität der sozialen Dienstleistungen oder arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sicherzustellen (vgl. Irmer/Szlezak 2006:18).

### **9.1.2. Dialog zwischen den arbeitsmarktpolitischen Interessensgruppen**

Nach Dawid/Irmer (2007:185) besteht Konsens zwischen den von ihnen befragten InterviewpartnerInnen, dass ein Generalziel, das als Qualitätskriterium zu verstehen ist, darin liegt, qualitätsvolle Maßnahmen anzubieten, die schlussendlich den Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen sollen. Meiner Meinung nach greift das von Dawid/Irmer (2007:185) genannte Generalziel der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu kurz. Nachdem sich die Qualitätsvorstellungen je nach involvierter arbeitsmarktpolitischer Interessensgruppe unterscheiden, ist daher ein differenzierter Zugang zu den Qualitätskriterien und –zielen notwendig. Eine genauere Auseinandersetzung mit den divergierenden Qualitätsvorstellungen und Perspektiven der InterviewpartnerInnen erfolgt im Kapitel „Qualitätsbeurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen über ihre Durchsetzungsfähigkeit am Markt“.

In Anbetracht der unterschiedlichen Qualitätsvorstellungen der arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen ist es meiner Meinung nach zunächst wichtig, ein gemeinsames Verständnis von Qualität herzustellen. Daher erachte ich eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Gruppen, im Sinne der Nachhaltigkeit, als wünschenswerte Strategie. Weiters wäre die Einbeziehung externer BeraterInnen zielführend und würde den von ExpertInnen geforderten Dialog (vgl. z.B. Schmid 2007:51) zu einem gesamtheitlichen Prozess erweitern, in dem alle PartnerInnen gleichberechtigt ihre Interessen äußern. Die Festlegung von Kriterien macht, so Dawid/Irmer (2007:195), nur dann Sinn, wenn möglichst alle beteiligten AkteurInnengruppen miteinbezogen werden.

Eine verstärkte Kommunikation zwischen allen Interessensgruppen, die im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beschäftigt sind, wird auch in der Praxis gefordert, um Erfahrungen und Wissen auszutauschen und in der Folge nachhaltige Konzepte in einem gemeinsamen Prozess entwickeln zu können (vgl. IP4, IP5, IP6 und IP7).

Eine Kooperation der involvierten Interessengruppen, wie eben beschrieben, ist als Idealszenario zu verstehen, es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dieses Szenario realistisch durchführbar ist bzw., ob der Wille zur gemeinsamen Verfolgung von Zielen vorhanden ist. Anhand der Ergebnisse der Interviews gegenständlicher Diplomarbeit wurde festgestellt, dass der Wunsch nach mehr Solidarität seitens der InterviewpartnerInnen auf Durchführungsebene (IP4, IP5, IP6 und IP7) gegeben ist. Irmer/Szlezak (2006:18) stellen fest, dass unterschiedliche Interessengruppen auch divergierende Ziele verfolgen, die oft unvereinbar scheinen (zu den divergierenden Zielen der Interessensgruppen vgl. auch Dimmel 2005:24).

Es gilt, im Sinne der Qualitätssicherung diese Interessenskonflikte zu überwinden (vgl. Irmer/Szlezak 2006:18). Es lassen sich z.B. durch die von der AK Wien am 11.03.2009 veranstaltete Tagung Tendenzen erkennen, dass ein Diskurs bzw. eine Diskussion zum Thema Qualität in der Vergabe arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen besteht. IP4, IP6 und IP7 nehmen öffentliche Diskussionen auch wahr und sind, mit Ausnahme von IP6, der Ansicht, ebendiese Diskussionen können positive Auswirkungen auf die Qualitätssicherung im Rahmen der Vergabepaxis forcieren (vgl. IP4 und IP7). Die InterviewpartnerInnen der öffentlichen Hand bzw. des AMS sehen die vorherrschende Kommunikationsstruktur zwischen den arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen als ausreichend an (vgl. IP1, IP3).

Aus Sicht der öffentlichen Hand ist die Kommunikationskultur zu den arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen ausreichend und bedarf keiner Ausweitung auf weitere Interessensgruppen, wie die folgende Aussage eines Vertreters des BMWA (IP3) verdeutlicht. IP3 zählt den Dialog mit allen relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen nicht zu seinem direkten Aufgabenbereich, die Kommunikation beschränkt sich auf einen Dialog zwischen BMWA, dem AMS und den Sozialpartnern (vgl. IP3). Durch diese Aussage wird deutlich, wie

schwierig sich in der Praxis ein konstruktiver Dialog zwischen den Interessensgruppen gestaltet und, dass bislang kaum Intentionen bestehen, eine Änderung der momentanen Kommunikationspraxis herbeizuführen. Weiters lässt diese Aussage eines Vertreters der öffentlichen Hand (IP3) meiner Meinung nach den Schluss zu, dass kein ernstzunehmendes Interesse an einer Kooperation sowie einer verstärkten Kommunikation zu allen relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen besteht, mit dem Ziel qualitätssichernde Maßnahmen in der Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu setzen. Folglich stellt sich die Frage, inwieweit ein Dialog stattfinden kann, wenn seitens der öffentlichen Hand keine oder nur geringe Bereitschaft dazu vorhanden ist bzw. die Kommunikation zu den arbeitsmarktpolitischen Interessengruppen, mit Ausnahme der Sozialpartner und des AMS, nicht als Aufgabe der öffentlichen Hand verstanden wird (vgl. IP3). Es liegt meiner Meinung nach jedoch auch in der Verantwortung aller arbeitsmarktpolitisch relevanten AkteurInnen diesen Dialog einzufordern, um gegenseitige Schuldzuweisungen, die keinen Erfolg herbeiführen können, zu unterbinden. Auch Prochazkova et al. (2007:76) halten ein dialogisches Vergabeverfahren, das sozialpolitischen Zielsetzungen folgt, für sinnvoll und meinen, dass die Vorteile des Vergabewesens mit den Vorteilen der bisherigen sozialpolitischen Ausrichtung der Maßnahmendurchführenden verbunden werden könnten. Durch die vorherrschenden Rahmenbedingungen wird die Kommunikation innerhalb des sozialpolitischen Dreiecks allem Anschein nach erschwert, da gewisse hierarchische Strukturen, bedingt durch das Gerüst des sozialpolitischen Dreiecks, bestehen, die sich vorrangig in der finanziellen Abhängigkeit der MaßnahmendurchführerInnen äußern (vgl. IP4).

## **10. Effekte der Vergabepaxis**

Nachdem nun die Vergabepaxis beschrieben wurde, widmet sich folgender Abschnitt den Effekten, die sich aus dieser Ausschreibungspraxis ergeben haben.

### **10.1.1. Qualitätsbeurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen über ihre Durchsetzungsfähigkeit am Markt**

Qualifikation und Kompetenz professioneller MitarbeiterInnen werden im Rahmen der Qualitätsdiskussion, im Sinne der Bestimmung des Gütegrades sozialer Dienstleistungen, meist außer Acht gelassen (vgl. Bauer 2001:109). Nicht die Wirkungen, die während der Erbringung der Dienstleistung, also im Rahmen der Prozessqualität, erzielt werden, gelten als Bewertungsgrundlage, vielmehr orientiert sich die Beurteilung relativer Qualität an betriebswirtschaftlichen, ökonomisch-quantifizierenden Indikatoren (vgl. Bauer 2001:110). Der Konkurrenzdruck, im Sinne einer Bewährung im Wettbewerb mit anderen AnbieterInnen, gilt als ein Kriterium der Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Maßnahmen; von qualitätvollen sozialen oder arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen ist demnach auszugehen, wenn sich das Angebot auf dem Markt durchsetzt; d.h. je besser sich die Dienstleistung am Markt behauptet (bzw. verkauft), desto besser ist auch ihre Qualität; schlechtere Qualität ist, was sich schlechter verkauft (vgl. Bauer 2001:110). Daraus kann abgeleitet werden, dass die Kostenminimierung ein Kriterium der Ergebnisqualität für das AMS darstellt, was im Zuge der Interviewführung (vgl. IP1) bestätigt werden konnte. Neben den finanziellen Einsparungen, also der Effizienz, die sich aus der Ausschreibungspraxis des AMS ergibt, wurde im Interview auch auf das Ziel des AMS, hohe Vermittlungszahlen, also Effektivität, als ein zu erreichendes Ziel genannt (vgl. IP1). Sowohl Effizienz als auch Effektivität stellen somit für das AMS gleichwertige Kriterien auf der Ebene der Ergebnisqualität dar (vgl. IP1). IP3 nannte im Interview die gleichen Qualitätskriterien bezogen auf die Ergebnisebene (Effizienz der Maßnahmen und Vermittlung), wie IP1, ist mit diesen Qualitätskriterien zufrieden und sieht sie als erreicht an (vgl. IP3). Es kann also festgehalten werden, dass die relative Qualität sozialer und damit auch arbeitsmarktpolitischer

Dienstleistungen nicht anhand der professionellen Kompetenzen der MitarbeiterInnen ermittelt wird, sondern kostengünstige Aspekte und die wirtschaftliche Erbringung der Leistung als Bewertungsgrundlage herangezogen werden (vgl. Knappe/Burger 1994:o.S., zit. n.: Bauer 2001:110). Die InterviewpartnerInnen der praktischen Umsetzungsebene arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (IP2, IP4 und IP7) nennen zwar auch Effizienz und Effektivität als wichtige Bestandteile der Ergebnisqualität einer Maßnahme, jedoch sind sie der Meinung, dass durch die Ausschreibungspraxis des AMS die Effektivität der Maßnahmen zunehmend in den Hintergrund der effizienten Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dringt (vgl. IP2, IP4 und IP7). Bezüglich der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist das Verständnis von IP2, IP4, IP5 und IP7 umfassender als das von IP1 und IP3. IP2, IP4, IP5 und IP7 sehen eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme als effektiv an, wenn neben der Chance auf erhöhte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt auch die *side-effects* Qualitätskriterien darstellen. Unter *side-effects* ist jeglicher Kompetenzgewinn der TeilnehmerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu verstehen. Darunter fallen soziale Aspekte, qualifikatorische Aspekte, die Steigerung des Selbstwertes, korrekte Selbsteinschätzung, aber auch Schuldenregulierung, Stabilisierung, etc. Demzufolge kann abgeleitet werden, dass Unzufriedenheit bezogen auf die Strukturqualität, also die Rahmenbedingungen, die sich aus der Vergabepraxis des AMS ergeben, herrscht (vgl. IP2, IP4, IP5, IP7). IP6 nennt als einzige der InterviewpartnerInnen die Effizienz der Maßnahmen nicht als ein Ziel der Ergebnisqualität (vgl. IP6). Aus ihrer Perspektive stellt die Effektivität, mit Einbeziehung oben genannter *side-effects*, das entscheidende Kriterium zur Beurteilung des Maßnahmenergebnisses dar (vgl. IP6). Sie sieht die Strukturqualität, worunter die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit als Trainerin zu verstehen sind, als negativ an (vgl. IP6). Dabei hebt sie die sinkende Entlohnung bei TrainerInnen als negativ heraus (vgl. IP6). Des Weiteren ergeben sich nach Aussage der Interviewpartnerin (IP6) daraus auch negative Effekte auf Ebene der Prozessqualität (vgl. IP6). Sie begründet ihre Unzufriedenheit bezüglich der Prozessqualität damit, dass die effektive Zusammenarbeit zwischen ihr (Trainerin) und den MaßnahmenteilnehmerInnen

aufgrund der aus ihrer Sicht negativen Strukturqualität, nur bedingt umsetzbar ist (vgl. IP6). IP8 und IP9 bezogen in den Interviews keine Stellung.

Aufgrund eben beschriebener Aussagen kann zusammengefasst werden, dass die Beurteilungsgrundlage für die Qualität arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen nicht auf die Kompetenzen der MitarbeiterInnen zurückzuführen ist, sondern die Durchsetzungsfähigkeit des Angebots am Markt (im Sinne von „Verkaufbarkeit“) als Basis für eine Qualitätsbewertung herangezogen wird (vgl. Bauer 2001:109). Weiters kann daraus der Schluss abgeleitet werden, dass der Staat seine Verantwortung, die BürgerInnen adäquat mit sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen zu versorgen, zunehmend an die freie Marktwirtschaft abgibt und somit die Verantwortung über die Qualität dieser Maßnahmen dem Markt überlässt.

## **10.2. Abhängigkeitsverhältnisse im sozialpolitischen Dreieck**

Durch die eben beschriebene Dreieckskonstellation ergeben sich gewisse (finanzielle) Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den DienstleisterInnen, den LeistungsempfängerInnen und der vergebenden Stellen, die sich in der Praxis teilweise innovationshemmend auswirken (vgl. IP4). Dies ergibt sich, weil der arbeitsmarktpolitische Bedarf hauptsächlich vom AMS geäußert wird, was zur Folge hat, dass die Einbindung von Bildungsträgern (also MaßnahmendurchführerInnen) in den Gestaltungsprozess von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur bedingt stattfindet (vgl. IP4).

Es scheint an dieser Stelle etwas widersprüchlich, dass die umsetzenden AkteurInnen aktiver Arbeitsmarktpolitik (IP2, IP4, IP5, IP6, IP7, IP8), im Rahmen der Interviewführung, einerseits alle der Meinung sind, dass der Zusammenhalt unter den Bildungseinrichtungen essentiell ist (vgl. IP2, IP4, IP5, IP6, IP7, IP8), andererseits jedoch, aufgrund des bestehenden Binnenmarktgedankens (vgl. Grundner et al. 2007a:8), allem Anschein nach, die Unterordnung gegenüber der momentan vorherrschenden Strategien, seitens der Politik, doch im Vordergrund steht. Nun kann daraus eine, wie von IP4 beschriebene Abhängigkeit der Bildungsträger von AMS und dem für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Ministerium abgeleitet werden (vgl. IP4). Andererseits kann auch gemutmaßt werden, dass der Konkurrenzgedanke

unter den Trägern, bereits entsprechend in den Konzeptionen und Umsetzungen der AnbieterInnen verankert ist und somit das Solidaritätsgefühl, dominiert.

Durch die neue Form des Wettbewerbs, der sich durch die Einführung des Bundesvergabegesetzes 2002 etabliert hat (vgl. Eichmann et al. 2008:25), bedingt durch die enge Ausschreibungs- und Vergabepaxis, bei der die bestehenden Interpretationsspielräume in den Vergabeverfahren, die das Gesetz zulässt, nur bedingt genutzt werden (vgl. Eichmann et al. 2008:5), entwickelte sich ein zusehens marktwirtschaftliches und kapitalistisches Klima (vgl. IP7). Die Vergabepaxis macht Netzwerkbildungen nur bedingt möglich (vgl. IP4 und IP7) bzw. steht eine etwaige Vernetzung im Widerspruch zu dem geforderten Wettbewerb und der Öffnung des Marktes (vgl. Prochazkova et al. 2007:21). Durch gezielte politische Maßnahmen, im Kontext der Sonderstellung von sozialen bzw. arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen (zur Sonderstellung von sozialen Dienstleistungen vgl. auch Grundner et al. 2007a:9), könnte diesem Widerspruch möglicherweise Einhalt geboten werden. Jedoch scheint, nach den Erkenntnissen aus Literaturrecherche sowie den geführten Interviews, kein politisches Interesse dahingehend zu bestehen, vielmehr ist der finanzielle Vorteil vordergründig, wie auch Dimmel (2005:12) bestätigt. Das scheint ein Indiz dafür, dass der Staat nicht die bestmögliche Qualität anstrebt, sondern die Kostenminimierung maßgeblich zu sein scheint. Offen bleibt meiner Meinung nach dabei, ob die politische Strategie gesellschaftlich gewollt ist oder, ob die Politik hier die Bedürfnisse der Bevölkerung außer Acht lässt oder nur bedingt miteinbezieht.

IP4 kritisiert die generelle Abhängigkeit der Bildungsträger von AMS und BMWA und folglich auch von der EU, die er als unveränderbar ansieht, da sich alle Bildungsträger den politischen und legislativen Vorgaben unterzuordnen und anzupassen haben, wodurch die Handlungsspielräume eingeschränkt seien (vgl. IP4). Die von IP4 genannte Abhängigkeit äußert sich in der Tatsache, dass Qualitätsmerkmale durch die Politik bzw. durch die Gesetzgebung festgelegt werden und nicht durch die ausführenden Stellen (vgl. IP4, vgl. auch Dimmel 2005:12). Da das AMS die rechtlichen Spielräume nur bedingt nutzt, besteht kaum die Möglichkeit neue arbeitsmarktpolitische Leistungen zu schaffen (vgl.

IP2). Bezüglich der Zielformulierungen und Zielvorgaben sieht der Interviewpartner (IP4) die „rigiden Vorgaben“ sowie die jährliche Änderung der Ziele, die sich durch die jährlich ändernden arbeitsmarktpolitischen Richtlinien der EU ergeben, als problematisch und erschwerend für seine Arbeit an, was, so IP4 weiter, auf die Politik, die vorrangig an der Kostenminimierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen interessiert sei, zurückzuführen ist (vgl. IP4). Dimmel (2005:12) hält bezüglich der Kostenminimierung fest, dass die öffentliche Hand nicht an einem Qualitäts- oder Innovationswettbewerb interessiert ist, sondern vielmehr an der Regulierung der finanziellen Mittel für soziale Dienstleistungen (vgl. Dimmel 2005:12), was auf die Intention der Politik, die Kosten in diesem Bereich zu reduzieren, hindeutet. Daher steht Dimmel (2005:12) zufolge, der Kostenwettbewerb im Vordergrund.

### **10.3. Vernetzung und Solidarität unter den Maßnahmendurchführenden**

Wie bereits dargelegt, ergeben sich durch die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Rahmen des sozialpolitischen Dreiecks Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den DienstleisterInnen, den LeistungsempfängerInnen und der vergebenden Stellen (vgl. IP4). Der Abhängigkeit der LeistungserbringerInnen im sozialpolitischen Dreieck könnte man durch Vernetzung und Solidarität der ausführenden DienstleisterInnen entgegensteuern, was meiner Meinung nach zu mehr Autonomie für die arbeitsmarktpolitischen Träger führen könnte (vgl. IP7). Eine Möglichkeit, den Wirkungsgrad von ProduzentInnen (also z.B. Bildungsträger, soziale Einrichtungen) zu erhöhen, bietet der Zusammenschluss in Netzwerken, der die Solidarität unter den AkteurInnen voraussetzt (vgl. IP7).

Die Funktion und Wirkung von Vernetzung hat nach Anastasiadis et al. (2003:182) zum Ziel, durch Hilfe von Kontakten oder Erfahrungsaustausch eine wechselseitige Unterstützung der Mitglieder von Netzwerken herbeizuführen.

Es gibt bereits Netzwerke für soziale Unternehmen, die die Interessen der einzelnen Einrichtungen bundesweit vertreten. So etwa gibt es den Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (BDV), der die Interessen von Trägerorganisationen, die im arbeitsmarktpolitischen Bereich tätig sind,

bundesweit vertritt (vgl. IP7). Auf Länderebene, so IP7, vertritt der Dachverband für sozial-ökonomische Einrichtungen (DSE) Wien die Interessen seiner Mitgliederorganisationen auf verschiedenen Ebenen (vgl. IP7).

Die Berufsvereinigung der ArbeitgeberInnen privater Bildungseinrichtungen (BABE) ist die Interessenvertretung der ArbeitgeberInnen im Bereich der Erwachsenenbildung (vgl. IP4). Mitglieder sind sowohl gemeinnützige, als auch erwerbsorientierte Bildungseinrichtungen (vgl. IP4). Festzuhalten ist jedoch, dass nicht alle Bildungsträger Mitglieder der BABE sind, was die Durchsetzung der vermeintlich gemeinsamen Ziele erschwert bzw. unmöglich macht (vgl. IP4). Das Forcieren von Netzwerken gestaltet sich unter anderem auch deshalb schwierig, da seit Einführung der Ausschreibungsverfahren auch private AnbieterInnen in den arbeitsmarktpolitischen Markt eindringen (vgl. Schneider/Trukeschitz 2007:14-15). Anastasiadis et al. (2003:o.S., zit. n.: Prochazkova et al. 2007:75) etwa halten fest, dass durch die Gleichstellung von Organisationen der Sozialwirtschaft und marktwirtschaftlichen Organisationen, im Rahmen des Beschaffungsprozesses sozialer bzw. arbeitsmarktpolitischer Aufträge, die bis dahin bestehende Bevorzugung von gemeinnützigen Einrichtungen, verloren ging. Die Organisationen der Sozialwirtschaft erfüllen nämlich neben einem erwerbswirtschaftlichen Auftrag, auch einen sozialpolitischen, der durch die Vergabep Praxis zunehmend in den Hintergrund gedrängt wird (vgl. Anastasiadis et al. 2003:o.S., zit. n.: Prochazkova et al. 2007:75). Zudem ist auch ein verstärktes Konkurrenzdenken innerhalb der sozialen Einrichtungen (vgl. IP7) zu vermerken, was ein weiterer Grund für die sinkende Solidarität unter den Trägern sein könnte. Beschriebenes Konkurrenzdenken ist wahrscheinlich als Folge des von der EU geforderten offenen Marktes (offener Wettbewerb) zu sehen.

Trotz eben beschriebener Problematik der sinkenden Solidarität ist es aus Sicht des Geschäftsführers des bfi Wien (IP4) für Bildungsträger von Nutzen, in Netzwerken vertreten zu sein (vgl. IP4). Die Wichtigkeit der Mitgliedschaft in Netzwerken nennt auch IP7 und konkretisiert ihre Aussage dahingehend, dass eine gemeinsame Interessenvertretung bei der Argumentation ihrer Anliegen mehr Durchsetzungskraft mit sich bringt (vgl. IP7). Voraussetzung dafür wäre jedoch meiner Meinung nach die Herausarbeitung der gemeinsamen Interessen

und das Erreichen dieser Interessen in einem gemeinsamen Prozess anzustreben. Es ist fraglich, ob dies ein Wunschszenario ist, das, aufgrund der gestiegenen Konkurrenz unter den AnbieterInnen realistischerweise durchführbar ist.

#### **10.4. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Preiswettbewerb**

Dimmel (2005:19) sieht angesichts öffentlicher Budgetnöte und ideologischer Rechtfertigungszwänge den Preis einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme als Beurteilungsgrundlage für den Zuschlag einer Dienstleistung – das heißt die Entscheidung für die Beauftragung einer Maßnahme im Sozial- und Wohlfahrtsbereich wird über das Billigstbieterprinzip getroffen. Damit, so Schädler/Schwarte/Trube (2001: o.S., Vomberg 2002: o.S., zit. n.: Dimmel 2005:19) wird die Verankerung von Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen für freie Wohlfahrtsträger, bedingt durch eine repressive Politik sowie den Abbau sozialstaatlicher Politik, erschwert.

Den Ergebnissen der Interviews von Dawid/Irmer (2007:172) zufolge wurde von einigen InterviewpartnerInnen festgestellt, dass dem wirtschaftlich günstigsten Angebot bei der Vergabe eine derart große Rolle zugesprochen wird, dass die Realisierung hoher Qualität nur schwierig möglich ist. Anders sieht das die stellvertretende Geschäftsführerin des AMS Wien (IP1), die zwar das Sinken der Preise wahrnimmt, jedoch als positiv wertet (vgl. IP1). Dadurch könnten nämlich, bei gleichem finanziellen Aufwand mehr Arbeitssuchende an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, speziell an Maßnahmen der beruflichen Mobilität, teilnehmen (vgl. IP1). Jedoch kann die Interviewpartnerin (IP1) keine „Verschlechterung der Qualität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen feststellen“ (IP1). Den Zusammenhang zwischen Kostenreduktion und dem Anstieg an Leistungen, der sich durch die Umstellung von Förderung auf Vergabe im arbeitsmarktpolitischen Bereich ergab, erkennen auch Prochazkova et al. (2007:74), jedoch führe dies nach Prochazkova et al. (2007:74) zu deutlichen Qualitätseinbußen der Arbeit in den einzelnen Einrichtungen. IP6 sieht die Strategie des AMS darin, möglichst viele Menschen in Maßnahmen unterzubringen und dies zum niedrigsten Preis (vgl. IP6). Ein Vertreter des BMWA (IP3) stellt sogar eine Besserung der Qualität arbeitsmarktpolitischer

Maßnahmen (vgl. IP3) fest, allerdings kann er im Interview dafür keine konkreten Beispiele nennen. Daher kann auch keine Aussage bezüglich der Qualitätsebene getroffen werden. Der Vertreter der AK Wien (IP2) hingegen nimmt eine Verschlechterung der Prozessqualität bei „Massenmaßnahmen“ des AMS Wien, wie Jobcoachingkursen, oder im Bereich der Orientierung und Aktivierung wahr, die er auf die sinkenden pro Kopf Kosten bei diesen Maßnahmen, also die Strukturqualität (nach Angaben des Interviewpartners von 1.400€ vor Einführung der Vergabe 2002 auf 700€ nach der Einführung) zurückführt (vgl. IP2). Zwar bestand eine gewisse Rationalisierungsreserve bei den Trägern, jedoch zweifelt der Interviewpartner (IP2) an, ob sich diese auf 50% belaufen hat (vgl. IP2). Des Weiteren stellt sich die Frage, ob aufgrund dieser Tatsachen nach wie vor die Qualität der Maßnahmen gesichert werden kann (vgl. IP2).

### **10.5. Gestiegene Konkurrenz im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Die Qualitätsverschlechterungen im Sinne der Prozessqualität, werden, so IP2 vorrangig durch die schlechten Rahmenbedingungen (z.B.: fehlende Pausenräume, enge Schulungsräumlichkeiten etc.) transparent, nicht unbedingt am Inhalt der konkreten Maßnahmen (vgl. IP2). Bezüglich dieser Dimension von Qualität (Arbeitsplatzqualität) wurde von den befragten öffentlichen VertreterInnen (IP1 und IP3) nicht Stellung bezogen.

Durch die Durchführung der Vergabe über Wettbewerbe und wettbewerbsähnliche Verfahren im Rahmen des BVergG 2002 kam es zu einer Preissenkung für die angebotenen Leistungen, was durch 2/3 der im Rahmen einer Improve Studie befragten Institute, bestätigt wurde (vgl. Tauber 2006:84, zit. n.: Eichmann et al. 2008:25) und auch den Ergebnissen der Interviews (IP1 bis IP8) im Rahmen dieser Diplomarbeit entspricht. Dumpingangebote, die die Preise drücken, führen zu einem verstärkten Konkurrenzkampf (vgl. Eichmann et al. 2008:26). Dies bestätigt auch IP1, jedoch lässt dies keinen Rückschluss auf die Ergebnisqualität der Maßnahmen zu, die sich IP1 zufolge, wie bereits erwähnt, nicht negativ verändert hat (vgl. IP1)

Auffallend ist, dass die öffentlichen VertreterInnen (IP1 und IP3) zumindest keine Verschlechterung der Ergebnisqualität der Maßnahmen beobachten können (vgl. IP1 und IP3). Die anderen InterviewpartnerInnen (IP2, IP4, IP5, IP6, IP7, IP8) nehmen eine deutliche Verschlechterung der Prozessqualität wahr, die meiner Ansicht nach in direkten Zusammenhang mit der Ergebnisqualität der Dienstleistung zu setzen ist. Da, wie bereits dargelegt, der Maßnahmenpreis seit Einführung des BVergG 2002 gesunken ist und somit mehr Menschen bei gleichem finanziellem Aufwand mit Leistungen versorgt werden, ergibt sich die logische Schlussfolgerung, dass dieses Faktum Auswirkung auf die Ergebnisqualität für die TeilnehmerInnen mit sich bringen kann. Da es keine eindeutige und einheitliche Bewertungsgrundlage für die Dimension Qualität gibt, ist es zum großen Teil Auslegungssache und Interpretation, was als qualitativ voll bezeichnet werden kann. Dadurch lassen sich die divergierenden Sichtweisen der InterviewpartnerInnen erklären. Damit begründet sich meiner Ansicht nach die Notwendigkeit, gemeinsame Qualitätsstandards zu etablieren, um auf einer gemeinschaftlichen Grundlage und nach einem kollektiven Begriffsverständnis nachhaltig arbeiten zu können. Meiner Meinung nach könnten davon die beteiligten Interessensgruppen der Arbeitsmarktpolitik profitieren. Die TeilnehmerInnen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen würden von zielgruppenadäquaten Angeboten profitieren und ihre persönlichen Chancen am Arbeitsmarkt erhöhen. Die durchführenden Organisationen könnten neben erwerbswirtschaftlichen Zielen, auch verstärkt soziale Ziele verfolgen, die anhand von gemeinsam entwickelten Qualitätskriterien definiert wären und bereits in den Ausschreibungsunterlagen ihre Entsprechung fänden.

Eine Vernetzung, die der gegenseitigen Unterstützung der LeistungsproduzentInnen dienen sollte (vgl. Anastasiadis et al. 2003:182), scheint, unter Berücksichtigung des steigenden Konkurrenzkampfes (vgl. Eichmann et al. 2008:28) nur bedingt umsetzbar. Hinzu kommt die Tatsache, dass der arbeitsmarktpolitische Markt nicht ausschließlich von Organisationen der Sozialwirtschaft mit Leistungen versorgt wird, sondern, mit Einführung des Bundesvergabegesetzes 2002 eine Öffnung des Marktes für private AnbieterInnen stattgefunden hat (vgl. Grundner et al. 2007a:4, zur Öffnung des Marktes für private AnbieterInnen vgl. auch Schneider/Trukeschitz 2007:14-15).

Durch die Öffnung des Marktes sind Unternehmen der Sozialwirtschaft zunehmend mit starker Konkurrenz durch gewinnorientierte Unternehmen konfrontiert, stellen auch Grundner et al. (2007:4) fest. Dabei sei jedoch auch festgehalten, dass die Konkurrenzsituation meiner Auffassung nach umfassender zu sehen ist: so stehen auch die Unternehmen der Sozialwirtschaft in Konkurrenz zueinander, was auch hier eine Netzwerkbildung erheblich erschwert bzw. hemmt. Auch Eichmann et al. (2008:26) sehen einen Zusammenhang zwischen dem Konkurrenzkampf unter den Bildungsträgern und Dumpingangeboten, die die Preise drücken. Das Preisdumping hat negative Folgen auf die Qualität der angebotenen Maßnahmen, jedoch scheint diese Entwicklung dem politischen Interesse zu entsprechen, da bislang keine Änderung dieser Tendenzen auszumachen ist (vgl. IP7), wodurch sich einmal mehr die marktwirtschaftliche Ausrichtung des Staates ableiten lässt.

#### **10.5.1. Verstärkter Konzeptwettbewerb durch die Vergabepaxis**

IP2 stellt einen verstärkten Konzeptwettbewerb unter den Bildungsträgern fest, den er auf die Beauftragung nach vergaberechtlichen Regeln zurückführt (vgl. IP2). Der Konzeptwettbewerb bedingt die Hemmung neuer Ideen und Innovationen, da man als BieterIn bisher beauftragte Maßnahmen „kopiert“ (vgl. IP2), den Verdacht zulässt, dass lediglich versucht wird bisherige Konzepte billiger anzubieten.

Durch das Inkrafttreten des BVergG 2002 war es dem AMS nicht mehr möglich, auf bisherige für das AMS positive Arbeitsverhältnisse mit Bildungsträgern Rücksicht zu nehmen (vgl. Gast 2006:15), was zu einer maßgeblichen Änderung der bisherigen Beauftragung führte und eine Umstellung für das AMS implizierte, so IP1 (vgl. IP1). Unabhängig von sowohl positiven als auch negativen Erfahrungen sieht das Bundesvergabegesetz 2002 eine Gleichstellung aller BieterInnen bei einer neuen Ausschreibung vor (vgl. IP1). Dies hat insofern nachteilige Auswirkung für das AMS zur Folge, da bisherige Kooperationen nicht berücksichtigt werden können, wodurch die Kontinuität einer Maßnahme unter Umständen nur bedingt gegeben ist und somit Verbesserungen nur erschwert umsetzbar sind (vgl. IP1). Andererseits wird durch beschriebenes System einer etwaigen Stigmatisierung einzelner Träger vorgebeugt und gleichzeitig eine Bevorzugung einzelner AnbieterInnen

erschwert, was als positiv zu werten ist, im Sinne eines gleichberechtigten Wettbewerbs und somit Chancengleichheit unter den AnbieterInnen (vgl. IP1).

Eine Änderung des vorherrschenden Vergabeprozederes sei nicht absehbar (vgl. IP7), da das AMS sowie die Politikverantwortlichen den finanziellen Vorteil, der sich durch den Preiswettbewerb unter den Bildungsträgern ergeben hat, wahrgenommen hätten und somit der Anreiz, die Spielräume zu erweitern, schwindend gering sei (vgl. IP2, IP4, IP7). IP1 sieht keine Notwendigkeit einer Änderung der Vergabepaxis vorzunehmen und bestätigt somit indirekt die Vermutung von IP7 (vgl. IP1). Die anderen InterviewpartnerInnen (IP3, IP5, IP6, IP8) gaben diesbezüglich keine Stellungnahme ab.

### **10.6. Sinkende Innovation als eine Konsequenz der Vergabepaxis**

Als ein Effekt der Vergabepaxis wird die sinkende Innovation bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geäußert (vgl. IP2, IP4, IP6, IP7). Der Geschäftsführer des bfi Wien (IP4) etwa stellt, ähnlich wie IP7, einen Rückgang von Ideenreichtum und Innovation seit Einführung des BVergG 2002 fest und führt diese Entwicklung, wie IP7, auf die veränderten politischen Rahmenbedingungen, zurück (vgl. IP4, vgl. IP7). Die Interviewpartnerin (IP7) sieht keine Intentionen des Wohlfahrtsstaates, innovative und zukunftsorientierte Entwicklungen zu forcieren oder gegebenenfalls auch neue Ideen zu unterstützen (vgl. IP7). Vielmehr nimmt die Vorstandsvorsitzende des DSE und des BDV (IP7) eine Fokussierung der Politik in Richtung Bürokratisierung, im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wahr und sieht den Konzeptwettbewerb und den steigenden administrativen Aufwand als innovationshemmend an (vgl. IP7). Die Direktvergabe, die eine formfreie und unmittelbar von einem/einer ausgewählten befugten UnternehmerIn gegen Entgelt bezogene Leistung ist (vgl. Grundner et al. 2007b:10), würde Raum für die Umsetzung neuer Ideen bieten. Eine derartige Vergabeform ist nur möglich, wenn der geschätzte Wert des Auftrags ohne Umsatzsteuer 40.000 Euro nicht überschreitet (vgl. Grundner et al. 2007b:10). Aufgrund eben beschriebener Möglichkeit der Direktvergabe im Rahmen des BVergG 2006 wäre die Umsetzung von neuen Ideen und Konzepten möglich, jedoch wird dieser Spielraum vom AMS nicht oder nur selten genutzt (vgl. IP2).

Nach Dawid/Irmer (2007:176) ist das Qualitätskriterium „Konzept“ für das AMS als Auftraggeber in zweierlei Hinsicht schwer zu handhaben. Einerseits müssen bereits in der Ausschreibung bestimmte Qualitätskriterien festgesetzt werden, andererseits muss die Möglichkeit für Innovation und Expertise der Bildungseinrichtungen gewährleistet werden (vgl. Dawid/Irmer 2007:176). Nach Dawid/Irmer (2007:186) stellen Innovation und damit die Eröffnung neuer Perspektiven für TrainerInnen die wichtigsten Qualitätskriterien für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dar, jedoch ist durch die Quasi-Monopson-Stellung des AMS am arbeitsmarktpolitischen Markt langfristig mit Qualitäts- und Innovationseinbußen zu rechnen (vgl. Eichmann et al. 2008:19).

Die AMS Vorstandsrichtlinien regeln, dass die Vertragsdauer zu einem/einer BieterIn bzw. Träger mit maximal zwei Jahren befristet ist (Option auf Vertragsverlängerung auf drei Jahre in ausgewählten Fällen möglich) (vgl. Eichmann et al. 2008:28). Weiters hat das AMS das Recht, jährlich ohne Angabe von Gründen aus dem Vertrag auszusteigen (vgl. BM1 2007:6, zit. n.: Eichmann et al. 2008:28). Da bei allen Verfahren, ausgenommen dem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter, eine genaue Leistungsbeschreibung gefordert wird, ist die Möglichkeit, eigene Bildungskonzepte zu entwickeln eher gering (vgl. Eichmann et al. 2008:29). Die von Eichmann et al. (2008:29) befragten VertreterInnen von BildungsanbieterInnen meinen, „dass eine breitere Umsetzung neuer Konzepte nur nach öffentlicher Ausschreibung des AMS möglich werde.“ (Eichmann et al. 2008:29). Die Rolle der Bildungsträger ist eine ausführende – die Bildungsträger setzen fertig vorgegebene Konzepte, orientiert an den AMS Ausschreibungsunterlagen, um (vgl. Eichmann et al. 2008:29). Durch die Vertragsverlängerung werden die Konzepte nicht laufend evaluiert bzw. verbessert und eine Veränderung ist nur bedingt möglich (vgl. Eichmann et al. 2008:29), womit sich die steigende Innovationslosigkeit bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unter anderem begründen lässt. Da das AMS den Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen äußert und dahingehend Ausschreibungsunterlagen formuliert, orientieren sich die BieterInnen vorrangig an den Ausschreibungsunterlagen. Demzufolge ist es für Bildungsträger, im Sinne der Existenzsicherung, wichtiger an Ausschreibungen teilzunehmen und einen Zuschlag zur Maßnahmendurchführung zu erhalten,

als neue, eigene Konzepte zu erstellen. Da es keine Ausschreibungen des AMS für neue Ideen gibt, gibt es im Vergabeprozess keinen Rahmen für Experimente und Innovationen. Meiner Meinung nach besteht jedoch Bedarf an neuen Ideen, da der Arbeitsmarkt von kontinuierlichen Veränderungen geprägt ist und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen demnach an ebendiese Veränderungen angepasst werden sollten. In Anbetracht der sich ändernden Bedingungen des Arbeitsmarktes (Qualifizierungsschwerpunkte, lokale Nachfrage etc.) wären adäquate neue Konzepte, die sich an diesen Änderungen orientieren, wichtig. IP7 fordert daher, die Möglichkeit der Durchführung anderer Vergabeverfahren (zur so genannten Verfahrensfreiheit vgl. auch Eichmann et al. 2008:23), die mit einem geringeren administrativen Aufwand verbunden sind und auch inhaltlich größere Spielräume ermöglichen und somit innovationsfördernd wirken könnten (Ideenwettbewerb), zu nutzen (vgl. IP7). Grundner et al. (2007b:11) halten fest, dass für BieterInnen die Möglichkeit besteht, im Rahmen von Pilotprojekten, innovative Maßnahmen, die im Kontext der Direktvergabe beauftragt werden, durchzuführen.

### **10.7. Gestiegener Administrationsaufwand durch die Vergabepaxis**

Im Zuge des Ausschreibungsverfahrens sieht Dimmel (2005:18) den stetig steigenden Administrationsaufwand. Ein weiteres Indiz für eine zunehmende Bürokratisierung in diesem Bereich zeigt sich in der Komplexität der Rechtsgrundlage (vgl. Dimmel 2005:18). Dimmel (2005:18) stellt den steigenden Bedarf von Rechtsberatung, in- und außerhalb der vergebenden Verwaltung, im Bereich der Vergabe fest. Daraus kann meiner Ansicht nach eine Überforderung der arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen mit der komplexen Judikatur abgeleitet werden. Aufgrund der Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten fehlt nach Dimmel (2005:12) das Gleichgewicht zwischen Best- und Billigstbieter – der Kostenwettbewerb hat sich demzufolge durchgesetzt.

Durch das Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2002 im arbeitsmarktpolitischen Bereich kam es zu massiven administrativen Belastungen für das AMS, was zu Lasten der Beratungseinheiten der AMS Angestellten ging (vgl. Eichmann et al. 2008:3) und auch negative Auswirkungen für die TeilnehmerInnen bedingte, da es durch beschriebene

Situation schwieriger geworden ist, Potentiale der TeilnehmerInnen zu erkennen und passende Maßnahmen bereitzustellen (vgl. IP2). Aufgrund von Entscheidungen des Bundesvergabeamts betreffend durchgeführter Vergabeverfahren in der Vergangenheit schreibt das AMS Wien, im Sinne seiner Risikominimierung, nunmehr hauptsächlich in offenen Verfahren, auch Standardverfahren genannt, (vgl. Eichmann et al. 2008:24) aus. Diese sind jedoch, verglichen mit anderen Verfahrensarten, mit einem erhöhten administrativen Aufwand verbunden (vgl. IP2). Das Bundesvergabeamt ist die zentrale Kontrolleinrichtung, zu dessen Zuständigkeitsbereich im Speziellen die Vergabekontrolle aller in die Vollzugskompetenz des Bundes fallenden öffentlichen Auftragsvergaben zählen (vgl. Prochazkova et al. 2007:63). Um Anfechtungen zu vermeiden, werden die Spielräume, in Form von anderen Vergabeverfahren nicht oder nur selten genutzt (vgl. IP2). Die Konsequenzen einer aufgehobenen Ausschreibung sind dem Vertreter der AK Wien (IP2) zufolge mit einer dreimonatigen Verzögerung der Maßnahme verbunden, was negative Folgen für die LGS hat, da die Schulung nicht stattfinden kann, die Zielvorgaben nicht erreicht werden können und somit für das kommende Jahr mit budgetären Einbußen zu rechnen ist (vgl. IP2). Dies könnte ein Grund für die strikten Regeln des AMS bei der Vergabe sein, die zu dessen eigener Absicherung dienen sollen, um eben beschriebenes Szenario zu vermeiden. Es besteht Einigkeit zwischen den befragten InterviewpartnerInnen, dass seit der Einführung des Bundesvergabegesetzes 2002 der Administrationsaufwand gestiegen ist (vgl. IP1 bis IP8).

### **10.7.1. „Größere“ Träger im Vorteil gegenüber „kleinen“**

Durch die Novellierungen des Bundesvergabegesetzes wurde „die Übersichtlichkeit der Materie nicht gerade erhöht“ (Gast 2006:18). Dimmel (2005:18) konstatiert, es bestehe steigender Bedarf an Rechtsberatungen im Bereich der Vergabe, was ebenfalls auf die Unübersichtlichkeit und eine Überforderung in der Praxis hindeutet. In diesem Zusammenhang stellt sich meiner Meinung nach die Frage, ob kleinere AnbieterInnen demnach eventuell benachteiligt sind, da sie nicht über ausreichende juristische Ressourcen, im Vergleich zu größeren AnbieterInnen, verfügen.

Verglichen mit früheren Anbots- und Beauftragungsprozessen ist das vom AMS praktizierte Vergabeverfahren und die damit verbundenen formalen Vorgaben von ungleich höheren Administrationsaufwänden für die Bildungsträger gekennzeichnet, stellen auch Eichmann et al. (2008:26) fest. Dies hat zur Folge, dass die geforderten Ressourcenaufwände (Formalitäten in Anbotslegung, Dokumentation und Abrechnung) die Kapazitäten kleinerer AnbieterInnen übersteigen (vgl. Eichmann et al. 2008:26). Nach Eichmann et al. (2008:26) ist für größere Bildungsinstitute hingegen ein doppelter Wettbewerbsvorteil zu vermerken, da sie sich zum einen eigene Abteilungen zur Abwicklung der beschriebenen Ressourcenaufwände schaffen. Zum anderen ist das Mitbieten bei Ausschreibungen mit großen Teillosten einfacher, da sich durch eben beschriebenen Einsatz von eigens dafür angestelltem Personal der Administrationsaufwand leichter bewältigen lässt und sich damit der Kostenaufwand amortisiert (vgl. Eichmann et al. 2008:26). Diese Wettbewerbsvorteile könnten, so Eichmann et al. (2008:26) den Grund für die wahrgenommene Konzentration auf wenige, große AnbieterInnen, liefern. Anhand der Ergebnisse der Interviews von Eichmann et al. (2008:20) zeigt sich eine Tendenz zur Marktkonzentration, auf anzahlmäßig geringer werdende Bildungsinstitute, die jedoch gleichzeitig immer größer werden. Die Marktführung übernehmen hierbei das WIFI sowie das bfi, die gemeinsam zwei Drittel des Erwachsenenbildungsangebots abdecken, was einer Quasi-Monopolstellung gleichkommt (vgl. Adam/Pernicka 2006:o.S., zit. n.: Eichmann et al. 2008:20). Auch der Interviewpartner der AK Wien (IP2) nimmt eben beschriebene Wettbewerbsvorteile der großen Bildungsinstitute wahr und weist

auf die geschwächte Wettbewerbsposition der kleineren AnbieterInnen hin (vgl. IP2). Weiters sind höhere Infrastrukturinvestitionen zu tätigen, die zu Lasten der Personalbudgets gehen und außerdem von Kleinbetrieben schwieriger bewältigt werden können (vgl. Eichmann et al. 2008:26). Beschriebene Auswirkungen führen zu einem Sinken der Ausgaben für die eigentliche Maßnahmendurchführung, ebenso wie für die Bezahlung der TrainerInnen (vgl. Tauber 2006:76, zit. n.: Eichmann et al. 2008:26).

Des Weiteren begünstigt die Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienste das Selektieren schwieriger KlientInnen (*Creaming*), um den Soll – Vorgaben der öffentlichen Hand zu entsprechen (vgl. Dimmel 2005:12-13). Den Interviewergebnissen von Dawid/Irmer (2007:175) zufolge, wäre es wünschenswert, nur solche Arbeitssuchende einer Dienstleistung zuzuweisen, die aufgrund ihrer Interessen und Fähigkeiten sowie Aus- und Weiterbildungen und letztlich aufgrund ihres Alters und Gesundheitszustandes geeignet für die Maßnahme sind. In der Praxis käme es häufig zu Fehlzuweisungen, die in der begrenzten Beratungszeit der AMS-MitarbeiterInnen begründet sind (vgl. Dawid/Irmer 2007:175), da die administrative Abwicklung der Ausschreibungsunterlagen einen Großteil der zeitlichen Ressourcen in Anspruch nimmt. Weiters wird in diesem Zusammenhang von Dawid/Irmer (2007:175) die Vermutung geäußert, Statistikbereinigung durch Maßnahmenzuweisung zu erzielen. Allerdings greift dieses Argument meiner Meinung nach zu kurz, da die TeilnehmerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Statistik angeführt werden. Ich vermute daher, dass der Grund für Fehlzuweisungen eher darin liegt Schwarzarbeit präventiv vorzubeugen. Ein Anhaltspunkt für Fehlzuweisungen in der Praxis lässt sich aus folgender Aussage eines Vertreters des BMWA (IP3) erkennen: „Also ich sage, es ist für einen Arbeitslosen besser, er geht in einen schlechten Kurs, als er sitzt zu Hause.“ (IP3). Diese Aussage deutet darauf hin, dass in der Praxis keine Gleichberechtigung zwischen den AkteurInnen des sozialpolitischen Dreiecks herrscht, vielmehr scheint es so, dass TeilnehmerInnen häufig nicht in den Entscheidungsprozess miteinbezogen, sondern die Entscheidung über einen Kursbesuch der öffentlichen Hand obliegt. Weiters bleibt kritisch festzuhalten, dass der Interviewpartner (IP3) keine Intention einer

Verbesserung der betroffenen Kursmaßnahme äußert, sondern vermutet werden kann, es ginge darum, Schwarzarbeit vorzubeugen bzw. zu verhindern.

## **10.8. Effekte der Vergabepaxis auf TrainerInnen**

Nachdem die Ist-Situation im Bereich der österreichischen Arbeitsmarktpolitik umfassend beschrieben wurde, wird nun auf einzelne Effekte und Personengruppen im Rahmen des Bundesvergabegesetzes eingegangen. In diesem Kapitel werden die Effekte des Bundesvergabegesetzes auf TrainerInnen beschrieben, wobei einfürend die Branchenspezifika des TrainerInnenmarktes angeführt werden. Danach wird auf die Gehaltesentwicklung dieser Gruppe seit dem Bundesvergabegesetz 2002 eingegangen. Abschließend wird spezifisch die Situation der beim AMS angestellten TrainerInnen dargestellt.

### **10.8.1. Branchenspezifika am TrainerInnenmarkt**

Laut Erhebungen des Mikrozensus – Arbeitskräfteerhebung verfügt lediglich ein Drittel der TrainerInnen über einen Hochschulabschluss, 9% über einen hochschulverwandten Abschluss (vgl. Eichmann et al. 2008:17). Das in den Vorstandsrichtlinien des AMS festgesetzte Qualifikationsprofil der TrainerInnen ist nicht vorrangig von der Berufserfahrung abhängig (vgl. Eichmann et al. 2008:28). Vielmehr hängt die Bewertung eines/einer TrainerIn von formalen, akademischen Studienabschlüssen ab (vgl. Eichmann et al. 2008:28). Somit kann ein/e erfahrene/r, jedoch nicht akademische/r TrainerIn keine Höchstpunktezahl bei der Bewertung der TrainerInnenqualifikation seitens des AMS erreichen (vgl. Eichmann et al. 2008:28). Dadurch sind ihre/seine Marktchancen stark eingeschränkt (vgl. Eichmann et al. 2008:28). Weder in der Literatur noch im Rahmen der geführten Interviews konnten Ansätze für neue Bewertungssysteme gefunden werden, was sehr wünschenswert wäre, um die Erfahrungen von TrainerInnen in die Bewertung miteinzubeziehen.

### **10.8.2. Arbeitszeit der TrainerInnen**

Die Wochenarbeitszeit bei TrainerInnen sinkt, wie durch folgende Zahlen belegt: im Jahr 2004 lag sie bei 33,8 Wochenstunden, im Jahr 2006 sank die Arbeitszeit auf 27,3 Wochenstunden (vgl. Eichmann et al. 2008:17). Demzufolge ist ein Anstieg an Teilzeit-Arbeitverhältnissen zu vermerken (vgl. Eichmann et al. 2008:17). Bedingt durch den Preisdruck, mit dem anbietende Organisationen konfrontiert sind, sind diese zunehmend gezwungen, ihr Personal auf Basis von Werkverträgen zu beschäftigen (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Der Verlust eines Auftrags hat zur Konsequenz, dass sich Organisationen nicht mehr an qualifizierte MitarbeiterInnen binden können, da sich das Arbeitsverhältnis lediglich durch einen Werkvertrag regelt (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Die Zahl der TrainerInnen, die einer zweiten Beschäftigung nachgehen steigt, was die Zunahme der prekären Beschäftigungsverhältnisse impliziert, so Eichmann et al. (2008:18).

### **10.8.3. Honorar- und Gehaltsentwicklungen bei TrainerInnen**

Den Daten des GPA-Honorarbarometers zufolge besteht für AMS-TrainerInnen eine recht große Spannweite bei den Stundensätzen; die Stundensätze schwanken zwischen 10,50 Euro und zu 77,50 Euro (vgl. Eichmann et al. 2008:21). Der GPA-Honorarbarometer ist eine Online-Befragung seitens der Gewerkschaft für Privatangestellte (vgl. GPA-Honorarbarometer 2006:o.S.). Diese Befragung richtet sich an TrainerInnen in privaten Bildungseinrichtungen und soll als Grundlage für vertraglich gesicherte Mindesthonorare dienen (vgl. GPA-Honorarbarometer 2006:o.S.). Im Vergleich zu anderen Honorarsätzen im Erwachsenenbildungsbereich gelten die Honorare für AMS-TrainerInnen mit 15 Euro bis 25 Euro pro Stunde als die niedrigsten (vgl. Mosberger/Kreiml 2006:o.S., zit. n.: Eichmann et al. 2008:21). Seit Einführung des Bundesvergabegesetzes 2002 kam es, so auch IP2, zu einem enormen Honorarverfall bei den TrainerInnengehältern – vor Einführung des Bundesvergabegesetzes lag der Stundensatz nach Angaben des Interviewpartners bei 40 Euro, nach Inkrafttreten des Gesetzes sank dieser auf unter 17 Euro, außerdem sei auch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu vermerken (IP2). Nach Eichmann et al. (2008:21) kann

zusammenfassend festgehalten werden, dass die Wahrscheinlichkeit einer prekären Beschäftigungssituation bei selbständigen TrainerInnen höher ist, als bei Angestellten. Des Weiteren ist eine Prekarisierung bei AMS-TrainerInnen wahrscheinlicher als bei TrainerInnen, die in anderen Trainingskontexten arbeiten, so Eichmann et al. (2008:22). Bezogen auf den gesamten TrainerInnenbereich stehen rund 60% der in dieser Branche tätigen Personen in einem Angestelltenverhältnis, während im AMS Umfeld nur 20% angestellt sind (vgl. Eichmann et al. 2008:22).

Nachdem das AMS der größte Auftraggeber von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist (vgl. Schedlberger 2006:2), bleibt festzuhalten, dass die außerordentlich prekären Beschäftigungsverhältnisse bei AMS-TrainerInnen zum einen als Indiz für eine besonders effiziente Umsetzung des Wettbewerbs gesehen werden können, zum anderen die Vorbildfunktion, die das AMS als größter Auftraggeber hat, anscheinend nicht wahrgenommen wird. Ein Indiz für die Gültigkeit dieser Annahme ist den Erläuterungen von Prochazkova et al. (2007:75) zu entnehmen, die der Auffassung sind, das AMS habe durch den Umstieg von Förderverträgen auf die Vergabepaxis darauf verzichtet im Bereich der Qualität der Arbeit in der Sozialwirtschaft strukturwirkend und -bildend zu sein. Durch eine Beibehaltung der oben beschriebenen Situation ergeben sich langfristig nach Eichmann et al. (2008:19) keine positiven Entwicklungen bei den Gehältern von TrainerInnen, im Verhältnis zu einem funktionierenden Wettbewerb. Das unterstützt die Annahme der zunehmenden marktwirtschaftlichen Ausrichtung des Staates im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Interviewpartner der AK Wien (IP2) weist darauf hin, dass die ArbeitnehmerInnenvertretungen versucht haben, verpflichtende Standards, die bereits im Vorfeld einer Beauftragung von den Trägern zu erfüllen sind, durchzusetzen (vgl. IP2). So war eine Forderung, dass bereits zum Zeitpunkt der Anbotslegung die notwendige technische Infrastruktur sowie ein Mindestmaß an fest angestelltem TrainerInnenpersonal vorhanden sein muss, jedoch wurden diese Qualitätssicherungsmaßnahmen vom Bundesvergabeamt als wettbewerbsverzerrend eingestuft und daher abgelehnt (vgl. IP2).

#### **10.8.4. Gesunkene TrainerInnenentgelte als Konsequenz des Preiswettbewerbs**

Höpfl (2004:o.S., zit. n.: Eichmann et al. 2008:26-27) zufolge lässt sich der Preiswettbewerb unter den Bildungsträgern am deutlichsten über die TrainerInnenkosten erkennen, da die TrainerInnenkosten zwischen 70% und 80% der Gesamtkosten betragen und damit kürzungsanfälliger als andere Posten sind (zur Kürzung der Personalentgelte vgl. auch Prochazkova et al. 2007:75). Auch aus der Praxis wird der stetig steigende Preiswettbewerb wahrgenommen, der sich in einem Preisdumping äußert (vgl. IP7). Dadurch ist eine Bindung an fest angestelltes Personal nur mehr schwer möglich (vgl. IP7). Denn die Personalkosten stellen den höchsten finanziellen Posten dar, wie Eichmann et al. (2008:26-27) belegen. Außerdem sei die zeitlich beschränkte Beauftragung hinderlich für ein kontinuierliches Arbeiten, da wertvolles Wissen (von MitarbeiterInnen) für die Trägerorganisation verloren geht (vgl. IP7). Die Schwierigkeit einer dauerhaften Bindung an qualifiziertes Schlüsselpersonal bestätigen auch Prochazkova et al. (2007:75). Prochazkova et al. (2007:37) erachten die Vorbereitungsarbeiten als wesentlich für eine erfolgreiche Beschaffung sozialer Dienstleistungen. Die Wichtigkeit der Vor- und Nachbereitungsarbeit findet jedoch, bezogen auf die Entlohnung, nach Angaben der Interviewpartnerin (IP6), nur bedingt Entsprechung. Die Änderung der Rahmenbedingungen für TrainerInnen schlägt sich demnach im gesunkenen Preis der Maßnahme sowie in den fehlenden zeitlichen Ressourcen für das Erstellen von Lehrunterlagen bzw. Nachbereitungsarbeiten, nieder (vgl. IP6, vgl. auch Eichmann et al. 2008:27). Der Bundesgeschäftsführer Buchinger des AMS Österreich vertritt auf der AK-Tagung am 11.3.2009 die Ansicht, die TrainerInnen hätten die negativen Gehaltsentwicklungen mitzutragen, da sie bereit waren und sind unter den prekären Bedingungen zu arbeiten (vgl. AK-Tagung 2009:27).

Neben oben beschriebenen Gehaltskürzungen weist IP6 im Interview auch auf die Zunahme von Krankenständen, der steigenden Fluktuation und Frustration unter dem Personal hin, wodurch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen immens eingeschränkt wird (vgl. IP6). Dies steht in direktem Zusammenhang mit der Ergebnisqualität der Maßnahmen, die unter beschriebenen schwierigen

Rahmenbedingungen negativ beeinflusst wird (vgl. IP6). Der Vertreter der AK Wien (IP2) ist der Meinung, dass der Arbeitsmarkt für ErwachsenenbildnerInnen immer schon von prekären Beschäftigungsverhältnissen geprägt war, was sich durch freie Dienstverträge und Werkverträge, äußert (vgl. IP2). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Eichmann et al. (2008:7) die prekäre Lage der TrainerInnen nicht direkt auf das Bundesvergabegesetz zurückführen, sondern den Grund für diese Situation in der Vergabepraxis des AMS sehen.

#### **10.8.5. TrainerInnensituation aus Sicht der InterviewpartnerInnen**

Im folgenden Abschnitt werden die Wahrnehmungen der InterviewpartnerInnen bezüglich der aktuellen TrainerInnensituation gesondert angeführt, da die Entwicklungen dieser Berufsgruppe ein Schwerpunktthema gegenständlicher Diplomarbeit darstellen. Die stellvertretende Geschäftsführerin des AMS Wien nimmt eine negative Entwicklung der TrainerInnengehälter wahr (vgl. IP1). So erkennt IP1 den gestiegenen Konkurrenzkampf unter den Bildungsträgern und die niedrigeren Preise, die sich vor allem in den gesunkenen Gehältern der AMS TrainerInnen niederschlagen (vgl. IP1). IP1 stuft diese Tendenzen als „enden wollend“ ein, da die Maßnahmenpreise bereits so niedrig sind, dass kaum noch Spielräume nach unten bestehen (vgl. IP1). Des Weiteren weist die Interviewpartnerin (IP1) auf die Stellung des AMS als Einkäufer am Markt hin und sieht die Interessen zwischen AMS und TrainerInnen als divergierend an (vgl. IP1). IP1 bis IP8 sehen das Hauptziel von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen darin, einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erzielen (vgl. IP1 bis IP8). Allerdings verfolgt IP1 eine andere Strategie zur Erreichung dieses Ziels, als IP2, IP4, IP6 und IP7. IP1 sieht den Wettbewerb als Chance zur Erreichung des oben genannten Ziels an, da dieser Wettbewerb dazu beiträgt, die besten Angebote zu eruieren und zu beauftragen (vgl. IP1). Des Weiteren ergibt sich durch den Wettbewerb die Möglichkeit für das AMS, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu finden (vgl. IP1). Dabei ergeben sich, nach IP1, trotz der gesunkenen Maßnahmenpreise, keine negativen Effekte für die TeilnehmerInnen (vgl. IP1). Konträr sehen das IP2, IP4, IP6 und IP7, die der Ansicht sind, die Strategie des AMS dient nicht dazu das beste Angebot zu ermitteln, sondern lediglich das billigste (vgl. IP2, IP4, IP6 und IP7). IP2, IP4, IP6 und IP7 sehen auch eine Kostenminimierung der Maßnahmen seit der

Einführung der Vergabepaxis (vgl. IP2, IP4, IP6 und IP7). IP7 stellt fest, dass sich genannte Preisreduktion im Speziellen nach Inkrafttreten des BVergG 2002 etablierte (vgl. IP7). Anders als IP1 nehmen IP2, IP4, IP6 und IP7 im Zusammenhang mit dem gesunkenen Maßnahmepreis eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen, also der Strukturqualität, für TrainerInnen wahr, was sich vorrangig in der Entlohnung der TrainerInnen niedergeschlagen hat (vgl. IP2, IP4, IP6 und IP7). Meiner Meinung nach kann die niedrige Entlohnung negative Auswirkungen auf das Ergebnis der konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben. Dahingehend meint IP6 im Interview: „Natürlich motiviert es keinen von uns, wenn das Gehalt sinkt und ich kann mir nicht vorstellen, dass das keine Auswirkungen auf die Qualität unserer Arbeit hat und auch die Maßnahme wird sicher nicht besser durch das alles. Außerdem sehe ich nicht ein, warum ich jetzt alles in meiner Freizeit vorbereiten kann und kaum Geld dafür sehe...“ (IP6). Von den anderen InterviewpartnerInnen (IP3, IP5, IP8 und IP9) wurde im Interview bezüglich dieses Themas keine Stellung bezogen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass sich die Rahmenbedingungen für die MitarbeiterInnen von arbeitsmarktpolitisch agierenden Einrichtungen verändert haben. Diese Veränderungen werden in den negativen Gehaltsentwicklungen sichtbar und wirken sich auf die Arbeitsmotivation der TrainerInnen aus, wie aus dem Interview mit einer Trainerin (IP6) ersichtlich wurde.

Im Rahmen der AK-Tagung vom 11.03.2009 fordert der Bundesgeschäftsführer des AMS Österreich, Dr. Herbert Buchinger, die Selbstorganisation der TrainerInnen und sieht den Zusammenschluss als einzige Lösung zum Entgegenwirken der prekären Beschäftigungsverhältnisse der ErwachsenenbildnerInnen an (vgl. AK-Tagung 2009:28). Er fordert, die „Interessen in die eigene Hand zu nehmen“, also, dass sich die TrainerInnen in Netzwerken zusammenschließen sollen, um so eine Änderung ihrer Problemsituation herzustellen (vgl. AK-Tagung 2009:28). Die aktuelle Situation am TrainerInnenmarkt sei nämlich, so Buchinger, nicht vom AMS, der Politik oder der EU lösbar (vgl. AK-Tagung 2009:28). Trotz der offensichtlich prekären Arbeitverhältnisse am TrainerInnenmarkt, sieht das AMS, aufgrund divergierender Interessen unter den arbeitsmarktpolitischen AkteurlInnen (vgl.

IP1) keinen Anlass, eine Änderung dieser Situation durch gezielte Maßnahmen herbeizuführen (vgl. IP1). Vielmehr vertritt das AMS die Ansicht, diese Entwicklungen seien „enden wollend“ (IP1), was gleichzusetzen ist mit einer vorausgesetzten Selbstregulierung des Marktes.

## 11. Exkurs Förderung und Vergabe

In den letzten Jahrzehnten, also vor der Umsetzung der Vergabepaxis, wurden arbeitsmarktpolitische Leistungen des AMS im Rahmen der Förderung finanziert (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Folgender Exkurs zur Förderung soll als Gegenüberstellung zur Vergabe verstanden werden. Dieses Kapitel soll aufzeigen, dass die Möglichkeit der Förderung nach wie vor besteht, wenngleich diese Form der Subvention nur innerhalb eines relativ komplizierten Konstrukts möglich ist (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Das System der Förderung wurde ab 2002 (BVerG 2002) von der Vergabepaxis abgelöst und kommt daher beim AMS kaum noch zur Anwendung (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Daher widmet sich folgender Exkurs einem kurzen Überblick des Förderprozederes, am Beispiel des Fonds Soziales Wien. Vor der Einführung der Vergabepaxis im Rahmen der öffentlichen Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen finanzierte die öffentliche Hand Leistungen der Sozialwirtschaft durch Förderungen (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Dabei beauftragte/beauftragt die öffentliche Hand einzelne Organisationen mittels eines Fördervertrags und tätigte/tätigt eine Kostenvorgabe, wodurch die geförderten Einrichtungen handlungsfähig wurden/werden (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Bis zum EU-Beitritt Österreichs wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mittels Subventionen, nach politischen Kalkülen, häufig in wettbewerbsverzerrender Weise Vorfeldorganisationen der beiden großen Parteien (SPÖ, ÖVP) gewährt (vgl. Dimmel 2005:17). Die geförderte Trägerorganisation stand (und steht) in einem Abhängigkeitsverhältnis zur fördernden Stelle (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Da die Fördersätze sehr unterschiedlich sind/waren, führt/e die Förderpolitik zu intransparenten Zuständen, wodurch es des Öfteren nicht nachvollziehbar war/ist, weshalb eine Organisation gefördert bzw. nicht gefördert wurde/wird (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Prochazkova et al. (2007:73) halten jedoch fest, dass die öffentliche Beschaffung durch Förderungen ein hohes Maß an Kontinuität zuließ/zulässt, da die Entscheidung über die Beauftragung einer Organisation der fördergebenden Stelle zuteil wurde/wird (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Weiters kann die beauftragende Stelle bewusst zwischen Organisationen der Sozialwirtschaft und marktorientierten Organisationen, die

in der Regel von Förderungen ausgeschlossen werden, unterscheiden (vgl. Prochazkova et al. 2007:73). Außerdem besteht die Möglichkeit Marktnachteile von Betrieben, die sich als Konsequenz der Verfolgung von sozialen Zielen ergeben, durch Förderungen gezielt auszugleichen (z.B. Sozialökonomische Betriebe) (vgl. Prochazkova et al. 2007:73-74).

Demnach entstand in den letzten Jahrzehnten, so Prochazkova et al. (2007:74), im Rahmen der „Förderwelt“ ein funktionierender Dialog zwischen EntscheidungsträgerInnen von beauftragenden Stellen, Organisationen der Sozialwirtschaft und der Sozialwissenschaft. Das AMS stellte 2002 von Förderung auf Vergabe um (vgl. Prochazkova et al. 2007:74). Andere öffentliche Stellen (z. B. Fonds Soziales Wien) haben sich dazu entschieden, weiterhin zu fördern (vgl. Prochazkova et al. 2007:74).

Generell ist, so Grundner et al. (2007a:12), die Abwicklung eines Vorhabens als öffentlicher Auftrag zwingend anhand einer Ausschreibung nach dem BVergG 2006 zu tätigen. Eine Förderung ist nur zulässig, sofern sie EU-beihilfenrechtlich einwandfrei ist (vgl. Grundner et al. 2007a:12).

### **Abb. 5: Förderung - Vergabe**



Quelle: Hörmann (2006:2)

Der Förderansatz der öffentlichen Hand geht davon aus, dass der/die FördergeberIn eine Leistung bzw. Aktivität eines/einer Förderwerbers/Förderwerberin als wichtig erachtet und daher im Hinblick auf einen gesamtgesellschaftlich wertvollen Beitrag zum Gemeinwohl die besagte Aktivität (mit)finanziert (vgl. Prochazkova et al. 2007:38). Sowohl der Impuls als

auch die Form der Realisierung obliegt dabei dem/der LeistungserbringerIn (vgl. Prochazkova et al. 2007:38).

Im Gegensatz dazu ist die öffentliche Hand im Rahmen der Vergabe dazu verpflichtet, bestimmte Leistungen bereitzustellen, kann oder will diese jedoch nicht selbst erbringen und beauftragt daher eine Einrichtung mit der Durchführung (vgl. Prochazkova et al. 2007:38). In diesem Kontext liegt die Hauptverantwortung bezüglich der Qualitätssicherung bzw. -definition bei der öffentlichen Hand (vgl. Prochazkova et al. 2007:38). Genauso wie im Rahmen der Vergabe gilt auch beim Förderansatz die Einhaltung des Gleichbehandlungsprinzips (vgl. Prochazkova et al. 2007:39).

Man unterscheidet zwischen folgenden Fördermöglichkeiten (vgl. Prochazkova et al. 2007:43):

- Individual- oder Subjektförderung: Staatliche Unterstützung einer Einzelperson
- Projektförderung: Staatliche Unterstützung einer Einrichtung zur Umsetzung einer Maßnahmen, deren Bedarf von Seiten des/der FörderwerberIn geäußert wurde
- Objektförderung: Staatliche Unterstützung einer Einrichtung als finanzielle Basis für den Betrieb (vgl. Prochazkova et al. 2007:43)

Grundner/Hörmann (2005:o.S, zit. n.: Prochazkova et al. 2007:44) zufolge ergeben sich folgende Vor- und Nachteile im Rahmen der Vergabe bzw. der Förderung.

**Abb. 6: Pro und Contra Vergabe**

PRO	CONTRA
Erhöhte Transparenz in der Mittelvergabe	Wettbewerb findet nur über den Preis statt
Öffnung des Marktes für neue AnbieterInnen	(Schleichender) Qualitätsabbau
Längerfristige Aufträge	Reduktion der Beschäftigungsverhältnisse, stattdessen junge und billiger WerkvertragsnehmerInnen
Verringerter Planungsaufwand	Damit einhergehende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen
Klarere gegenseitige Rechte und Pflichten	Innovationsfeindlich
	Gefährdung der Kontinuität in der LeistungsempfängerInnen-Beziehung
	Aufwand zur Durchführung des Vergabeverfahrens auf beiden Seiten

Quelle: (Grundner/Hörmann 2005:o.S., zit. n.: Prochazkova et al. 2007:44)

**Abb. 7: Pro und Contra Förderung**

PRO	CONTRA
Direkter Kontakt zwischen den Beteiligten	Hoher Verwaltungsaufwand
Beziehung fußt auf Vertrauen	Mangelnde Möglichkeit von Rückstellungen
Flexiblerer Umgang in der Leistungserbringung	Mangelnde Planbarkeit
Innovationsfreundlicher	Mangelnde Zahlungsmoral auf Seiten der Fördergebenden
Kontinuität sichernd	Kurzfristige Förderverträge

Die Anstellung einer diversen (z.B. ältere ArbeitnehmerInnen, Personen mit Betreuungspflichten etc.) Belegschaft ist möglich	Nachträgliche Veränderung der Förderbedingungen
	Beihilfen- und vergaberechtliche Bedenken

Quelle: (Grundner/Hörmann 2005:o.S., zit. n.: Prochazkova et al. 2007:44

Nach näherer Auseinandersetzung mit eben angeführten Vor- und Nachteilen der Vergabe bzw. Förderung ergeben sich offensichtliche Widersprüchlichkeiten, die nach Prochazkova et al. (2007:45) aus den jeweils unterschiedlichen Standpunkten einzelner Interessensgruppen resultieren. Beispielsweise scheinen sich etwa die Argumente pro Förderung und contra Förderung in Punkto Kontinuität bzw. der Kurzfristigkeit der Förderverträge zu widersprechen. Prochazkova et al. (2007:45) führen dies auf die unterschiedliche Durchführung der Förder- bzw. Ausschreibungsverfahren zurück und vermuten, dass sich in der praktischen Abwicklung jeweilige Nachteile vermeiden lassen könnten. Aufgrund der Tatsache, dass, wie bereits erwähnt, die Grundsätze der Transparenz und Nicht-Diskriminierung eingehalten werden müssen, gestalten sich beide Verfahrensformen in ähnlichem Maß inhaltlich und formal aufwendig (vgl. Prochazkova et al. 2007:45).

### **11.1. Inhouse-Vergabe**

Einen wichtigen Ausnahmetatbestand vom BVergG 2006 stellt die so genannte Inhouse-Vergabe dar (vgl. Grundner et al. 2007a:14). Von Inhouse-Vergabe spricht man dann, wenn ein/e öffentliche/r AuftraggeberIn die Erbringung einer Leistung durch eine andere Gebietskörperschaft oder durch eine ausgelagerte Einrichtung ausführen lässt (vgl. Grundner et al. 2007a:14). Laut Definition des BVergG 2006 liegt eine Inhouse-Vergabe vor, wenn der/die öffentliche AuftraggeberIn eine „Aufsicht, wie über eine eigene Dienststelle“ (Grundner et al. 2007a:14) über die Einrichtung ausübt und ebendiese Einrichtung ihre Leistungen im Wesentlichen für die beauftragenden AuftraggeberInnen erbringt (vgl. Grundner et al. 2007a:14).

Nach §10 Z 7 des BVergG 2006 liegt eine Inhouse-Vergabe vor:

*„für Aufträge, die ein öffentlicher Auftraggeber durch eine Einrichtung erbringen lässt,*

*a) über die der öffentliche Auftraggeber eine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausübt, und*

*b) die ihre Leistungen im Wesentlichen für den oder die öffentlichen Auftraggeber erbringt, die ihre Anteile innehaben oder aus denen sie sich zusammensetzt,“*

Obwohl der Fonds Soziales Wien (FSW) eigene Rechtspersönlichkeit hat und nicht in den „normalen“ Verwaltungsapparat eingegliedert ist, ist er dennoch so „eng“ mit der Stadt Wien verbunden, dass es sich bei der Aufgabenerfüllung durch den FSW quasi um eine Eigenleistung der Stadt Wien handelt (vgl. IP9). Bezug nehmend auf die zwei Kriterien des §10 Z 7 BVergG 2006 ist bezüglich des ersten Kriteriums, so IP9, festzuhalten, dass gemäß § 8 Absatz 3 der FSW Satzung die Stadt Wien die Kontrolle über den FSW hat, wie über eine eigene Dienststelle. Und zwar deshalb, weil die Mitglieder des Kuratoriums des FSW vom Stadtsenat, auf Vorschlag des Bürgermeisters, bestellt werden.

*(3) „Der/Die Vorsitzende und seine/ihre Stellvertreter/innen, die selbst Mitglieder des Kuratoriums sind, werden vom Stadtsenat auf Vorschlag des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin bestellt. Ihre Funktionsperiode beträgt 3 Jahre. Eine Wiederbestellung ist möglich.“*

Nach § 11 Absatz 1 der FSW Satzung stellt das Kuratorium gleichzeitig das Präsidium dar. Das Präsidium kann dem/der GeschäftsführerIn in wichtigen Angelegenheiten Weisungen erteilen, was aus § 12 Z 13 der FSW Satzung folgt. Daraus resultiert, dass die Stadt Wien mittelbar Einfluss auf alle wichtigen Entscheidungen des FSW hat, wodurch die Zulässigkeit einer Inhouse-Vergabe anzunehmen ist.

Die Erfüllung des zweiten Kriteriums ist nach Angaben von IP9 gegeben, da der FSW (Auftragnehmer) Aufgaben für die Stadt Wien (Auftraggeber) verrichtet (vgl. IP9).

Eine Beteiligung eines privaten Unternehmens ist bei einer Inhouse-Vergabe unmöglich, auch wenn es sich nur um eine minderheitliche Beteiligung handelt (vgl. Hörmann 2006:16). Der/die AuftraggeberIn muss Einfluss auf strategische Ziele sowie Entscheidungen des täglichen Geschäftes ausüben können (vgl. Hörmann 2006:16). Ob die Leistungen im Wesentlichen für den/die AuftraggeberIn erbracht werden, muss im Einzelfall entschieden werden (vgl. Hörmann 2006:16).

## 12. Zusammenfassung

### Marktwirtschaftliche Orientierung der öffentlichen Hand

Es konnten keine Belege gefunden werden, die auf eine Verschlechterung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit Inkrafttreten des BVergG 2002 hindeuten. Lediglich das Sinken der Entlohnung der TrainerInnen konnte durch die Ergebnisse der Interviews bestätigt werden (vgl. IP1-IP8). Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweise der Befragten ergeben sich unterschiedliche Wahrnehmungen bezüglich der konkreten Maßnahme. IP1 sieht keine Verschlechterung, IP6 hingegen schon. Die anderen Interviewpartner (IP2, IP4, IP5, IP7, IP8) vermuten, dass, bedingt durch die negative Gehaltsentwicklung der TrainerInnen, langfristig negative Effekte auf die konkrete Maßnahme zu erwarten sind.

Aktuell ist die Qualitätssicherung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. dem AMS zuteil (vgl. Grundner et al.2007a:9). Diese sind neben der Vermittlung vordergründig an einer Kostenminimierung der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben interessiert (vgl. Dimmel 2005:12, vgl. auch IP1 und IP3). Daher gilt, nach Bauer (2001:110), die Verkaufbarkeit der angebotenen Leistungen, als Bewertungsgrundlage, was den Schluss zulässt, dass sich die Qualität einer Maßnahme vordergründig über ihre Verkaufbarkeit definiert (vgl. IP2, IP4, IP6, IP7). Knappe/Burger (1994:o.S., zit. n.: Bauer 2001:110) sehen, ähnlich wie Dimmel (2005:12), die Verkaufbarkeit bzw. die Wirtschaftlichkeit eines Angebots als qualitative Beurteilungsgrundlage. Demzufolge lässt sich die zunehmende Ausgliederung bzw. Abgabe sozialwirtschaftlicher Aufgabenbereiche seitens der öffentlichen Hand, an Organisationen der Sozial- bzw. Privatwirtschaft, ableiten. Zwar kann anhand der Literatur und der geführten Interviews eine Konzentration auf den Maßnahmenpreis bei der Maßnahmenbeauftragung seitens der öffentlichen Hand festgestellt werden (vgl. z.B. Dimmel 2005:12), jedoch lassen sich keine eindeutigen Beweise, die auf einen verschlechterten Zustand der konkreten Maßnahme als Konsequenz der Ausschreibungspraxis schließen lassen, finden. Daher kann kein direkter Zusammenhang zwischen Qualitätsverschlechterungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Einführung der Vergabepaxis hergestellt werden.

## **Regulierung statt Innovation im aktiven arbeitsmarktpolitischen Bereich**

Bezüglich der Innovation neuer Konzepte fanden Eichmann et al. (2008:29), aufgrund ihrer Interviews heraus, dass die Umsetzung neuer Ideen nur anhand der vom AMS formulierten Ausschreibungsunterlagen möglich ist. Das hat zur Folge, dass bereits beauftragte und umgesetzte Leistungen von den MitbieterInnen bei einer neuen Ausschreibung lediglich adaptiert werden (vgl. Eichmann et al. 2008:29). Einige InterviewpartnerInnen (IP2, IP6 und IP7) bestätigen eben beschriebene Erkenntnisse aus der Literatur. IP7 erweitert die Problematik der Innovationslosigkeit. Sie ist der Meinung, neue Konzepte wären seitens der öffentlichen Hand nicht erwünscht, weshalb bereits beauftragte Konzepte zunehmend „kopiert“ werden und Innovation nicht mehr stattfindet (vgl. IP7). Damit beschränkt sich die Rolle der Bildungsträger auf eine ausführende, orientiert an den vom AMS geäußerten Bedarfen (vgl. Eichmann et al. 2008:29). Im Rahmen des BVergG 2006 gibt es die Möglichkeit der Direktvergabe, einer formfreien und unmittelbar von einem/einer ausgewählten befugten UnternehmerIn gegen Entgelt bezogenen Leistung (vgl. Grundner et al. 2007b:10). Die Direktvergabe ist zwar nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 40.000 Euro ohne Umsatzsteuer zulässig, würde aber die Umsetzung neuer Ideen und Konzepte ermöglichen (vgl. Grundner et al. 2007b:10). Dem Gesetz zufolge bestehen also Spielräume, die es dem AMS ermöglichen würden, neue Innovationen zu unterstützen, jedoch werden diese nach Angaben von IP2 und IP7 seitens des AMS nicht oder nur selten genutzt (vgl. IP2, IP7).

## **TrainerInnen – eine problembehaftete Berufsgruppe**

Die relative Qualität arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen ermittelt sich nach Knappe/Burger (1994:o.S., zit. n.: Bauer 2001:110) nicht in erster Linie aus den Kompetenzen der TrainerInnen, sondern vorrangig durch die Wirtschaftlichkeit des Angebots. Das liegt im Interesse des AMS, da somit das Ziel des effizienten Wirtschaftens erreicht wird (vgl. IP1). Langfristige Qualitäts- und Innovationseinbußen ergeben sich nach Eichmann et al. (2008:18-19) aus der Quasi-Monopson-Stellung des AMS und haben weiters niedrige Entgelte für die ErwachsenenbildnerInnen zur Folge. Möglicherweise könnte die Einführung von Mindestlöhnen wohlfahrtssteigernde Wirkung auf den

Erwachsenenbildungsmarkt haben und somit einer Prekarisierung dieser Berufsgruppe vorbeugen. Einschränkend bleibt dabei jedoch festzuhalten, dass fraglich ist, inwieweit bei einer derartigen Maßnahme der von der EU geforderte Wettbewerb nach wie vor gegeben ist.

Die Tatsache der verschlechterten Arbeitsplatzqualität von TrainerInnen kommt am deutlichsten bei der Entlohnung zum Tragen, die beim angestellten Personal, nach Eichmann et al. (2008:27), weder erhöht, noch der Inflation angepasst wird/wurde. Eine Verschlechterung der Arbeitsplatzqualität, im Sinne der Entlohnung für die TrainerInnen, bestätigen alle InterviewpartnerInnen (vgl. IP1 – IP8). Daraus lässt sich die Gültigkeit der Vermutung der Verschlechterung der Arbeitsplatzqualität seit Einführung des BVergG 2002 ableiten. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass zwei der InterviewpartnerInnen (IP1 und IP3) diese Entwicklung nicht negativ werten, sondern der Meinung sind, dass diese Tendenzen als logische Konsequenz des Wettbewerbs zu werten sind, auf die kein Einfluss genommen werden kann, da der Markt selbstregulierende Funktion hat (vgl. IP1 und IP3). Diese Aussage belegt die Haupthypothese, dass sich der Staat zunehmend an marktwirtschaftlichen Parametern orientiert. In Anbetracht der Erbringung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im sozialpolitischen Dreieck, das laut Dimmel (2005:12) in einem politisch regulierten Markt stattfindet, ist die Argumentation der InterviewpartnerInnen IP1 und IP3 nur bedingt zulässig. Daher kann abgeleitet werden, dass das vorrangige Interesse der öffentlichen Hand bzw. des AMS darin liegt, die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu reduzieren und dabei die Verantwortung, nachhaltige Effekte durch die angebotenen Maßnahmen zu erzielen, in den Hintergrund rückt.

Alle InterviewpartnerInnen (IP1 – IP8) bestätigten in den Interviews die Kostenreduktion des Maßnahmenpreises seit Einführung des Bundesvergabegesetzes 2002. IP2, IP4, IP5, IP6, IP7 und IP8 setzen den gesunkenen Maßnahmenpreis mit negativen Effekten auf die Maßnahmen in Verbindung, IP1 und IP3 hingegen nehmen diese Effekte nicht wahr. Diese widersprüchlichen Wahrnehmungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Interessen und Aufgabenbereichen der InterviewpartnerInnen, weshalb anhand

der Ergebnisse der Interviews kein Rückschluss auf die tatsächliche Qualitätsentwicklung der Leistungen gezogen werden kann.

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Qualitätsdiskurs im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik stattfindet, jedoch bislang kein Konsens über die konkrete Ausgestaltung der Qualitätssicherung besteht. Dies ergibt sich aus der Konsequenz dessen, dass den Ergebnissen der Interviews zufolge kein einheitliches Qualitätsverständnis besteht. Nur durch ein gemeinsames Qualitätsverständnis, in einem gemeinschaftlichen Dialog aller arbeitsmarktpolitisch relevanten Interessensgruppen (vgl. z.B. Prochazkova et al. 2007:76) erarbeitet, kann meiner Meinung nach, der weiteren Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse im Erwachsenenbildungsbereich Einhalt geboten werden.

### 13. Literatur

- Adam, Georg / Pernicka, Susanne (2006): Solo-Selbständige und kollektive Interessenvertretung am Beispiel der Erwachsenenbildung in Österreich, in: Magnin, Chantal (Hg.): Die Beschäftigung und ihr Preis. Konstanz. o.S.
- AK-Tagung (2009): Geht Wirtschaftlichkeit wirklich über alles? AK-Tagung vom 11.03.2009. Eigene Mitschrift
- AMS, Arbeitsmarktservice Österreich (2005): Vorstandsrichtlinie zur Förderung von Bildungsmaßnahmen. Übertragungsverfahren (FBM1). Wien
- Anastasiadis, Maria / Essl, Günter / Riesenfelder, Andreas / Schmid, Tom / Wetzel, Petra (2003): Der Dritte Sektor in Wien – Zukunftsmarkt der Beschäftigung?, in: EQUAL Entwicklungspartnerschaft Dritter Sektor Wien (Hg.). Wien
- Bauer, Rudolph (2001): Personenbezogene soziale Dienstleistungen. Begriff, Qualität und Zukunft, in: Westdeutscher Verlag GmbH (Hg.). 1. Auflage. Wiesbaden
- Biffi, Gudrun (1989): Arbeitsmarktpolitik in Österreich, in: Abele, Hannes / Nowotny, Ewald / Schleicher, Stefan / Winckler, Georg (Hg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. Wien. S. 333-346
- BM1 (2007): Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM1).
- BM2 (2007): Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM2).
- Buxbaum, Adolf / Ertl, Sonja / Pointecker, Marc (2008): Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich, in: Wallner, Josef (Hg.): Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich. Wien.
- Dawid, Evelyn / Irmer, Manon (2007): Qualität hat Vorrang! Aber welche?. Die Sichtweisen der TeilnehmerInnen, TrainerInnen, Bildungseinrichtungen und Auftraggeber arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen, in: Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (Hg.): Quasi-Märkte und Qualität. Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik. Baden-Baden. S.167-197

- Dimmel, Nikolaus (2005): Wie der Schwanz mit dem Hund wedelt. Zur Steuerbarkeit sozialer Dienstleistungen zwischen Ökonomie und sozialer Arbeit – ein Vorwort, in: LIT Verlag (Hg.): Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht - Leistungsverträge – Sozialplanung. Wien. S.11-16
- Dimmel, Nikolaus (2005): Zur Anwendung des Vergaberechts auf die Auftragserteilung und Vertragsgestaltung sozialer Dienste in Österreich, in: LIT Verlag (Hg.): Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht - Leistungsverträge – Sozialplanung. Wien. S.17-66
- Duden (1983): Wörterbuch und Leitfaden der Deutschen Rechtschreibung. Leipzig
- Edlinger, Astrid (2007): Die Vergabe sozialer Dienstleistungen, in: Equal EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.): sozialer Sektor im Wandel. Zur Qualitätsdebatte und Beauftragung von Sozialer Arbeit. St. Pölten. S. 69-82
- Eichmann, Hubert / Flecker, Jörg / Klambauer, Maria (2008): Öffentliche Auftragsvergabe und prekäre Beschäftigung. Branchenanalysen zu Erwachsenenbildung, Architektur, Reinigung, in: Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) (Hg.). Wien
- Europäisches Parlament (2007): Bericht über die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union (2006/2134 (INI)) vom 06.03.2007
- Evers, Adalbert (2005): Zum Verhältnis von Staat und Sozialwirtschaft im Bereich sozialer Dienstleistungen. Eine Auseinandersetzung mit den Konzepten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in: LIT Verlag (Hg.): Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht - Leistungsverträge – Sozialplanung. Wien. S.100-126
- Gast, Günther (2006): Das öffentliche Vergabewesen in Österreich. Praxishandbuch zur Auftragsvergabe nach dem neuen Bundesvergabegesetz 2006. Heidelberg

- GPA, Gewerkschaft der Privatangestellten (2006): Honorarbarometer. Die Ergebnisse. Daten und Fakten rund um TrainerInnen-Honorare, in: GPA (Hg.). Wien
- Grundner, Peter / Hörmann, Robert / Schönthal-Guttmann, Florian (2007a): Soziale Dienstleistungen im Wettbewerb. Grundfragen und Modelle zur Organisation und Finanzierung, in: prove Unternehmensberatung GmbH (Hg.): Soziale Dienstleistungen im Wettbewerb. Grundfragen und Modelle zur Organisation und Finanzierung. Wien
- Grundner, Peter / Hagedorn, Carola / Hörmann, Robert (2007b): Fit für den Wettbewerb. Leitfaden rund um das Thema öffentliche Ausschreibungen für die Sozialwirtschaft, in: prove Unternehmensberatung GmbH (Hg.). Wien
- Hahnl, Katharina / Hubmann, Paul / Kratschmer, Bernhard / Nemeč, Andreas / Sachs, Michael / Seiringer, Johannes / Szmolyan, Stefan (2008): Das neue Bundesvergaberecht. Leitfaden für Länder und Gemeinden, in: Österreichischer Gemeindebund (Hg.): Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden [RFG]. Wien
- Hefler, Günther / Markowitsch, Jörg (2006): Kein Markt, ein Markt, viele Märkte? – Zur Marktsituation und Professionalisierung der Weiterbildung in Österreich, in: Mosberger, Brigitte / Sturm, René (Hg.): Zwischen Lifelong Learning, Qualitätsdebatte und Werkvertrag. AMS report 53. Wien. S. 9-27
- Höpfel, Thomas (2004): Soziale Auftragsvergabe – Entscheidung zwischen Pflicht – und Kürprogramm im öffentlichen Bildungswesen? WISO (Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift), in: ISO (Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften) (Hg.). Linz
- Hörmann, Robert (2006): Leitfaden Förder- und Vergaberecht. kurz & bündig. „Muss ich ausschreiben? Darf ich fördern?“ Beihilfen- und Vergaberecht für Dienstleistungsaufträge, in: prove Unternehmensberatung GmbH (Hg.). Wien

- Irmer, Manon / Szlezak, Katharina (2006): Konzepte zur Erfassung der Beschäftigungs- und Dienstleistungsqualität im sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bereich, in: Institut für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien (Hg.). Wien
- Jandl, Tanja / Jellasitz, Robert / Nagl, Ingrid / Röhrich, Sigrid / Schweighofer, Johannes (2008): Dokumentation Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994 – 2008. Maßnahmen, Instrumente, Programme und Politiken. Reformschritte, Monitoring, Evaluierung, in: BMWA (Hg.). Wien.
- Jung, Reinhard / Trukeschitz, Birgit (2007): Qualität! Aber sicher? Qualitätssicherung im Bereich arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen – eine dienstleistungsökonomische Reflexion, in: Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (Hg.): Quasi – Märkte und Qualität. Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik. Baden-Baden. S. 199-229
- Knappe, Eckhard / Burger, Stephan (Hg.) (1994): Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten. Frankfurt am Main und New York
- Kohlhoff, Ludger (2002): Finanzierung sozialer Einrichtungen und Dienste, in: Schwarz, Gotthart (Hg.). Augsburg
- König, Wolfgang / Reichel-Holzer, Claudia (2007): Bundesvergabegesetz 2006, in: Linde Verlag Wien GmbH (Hg.). Wien
- Kropik, Andreas / Mille, Annemarie / Sachs, Michael (2007): Das Vergaberecht in Österreich. Kurzkommentar & Gesetzestext. Das Bundesvergabegesetz 2006 inkl. Novelle 2007, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hg.). 4. Auflage. Wien
- Lengauer, Sonja / Meusburger, Martina / Pantucek, Gertraud / Prochazkova, Lucie / Rogy, Andrea / Schmid, Tom / Veitschegger, Margareta (o.J.) (2007): Vergaberecht für soziale Dienstleistungen. Diskussionsgrundlage, in: EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.). St. Pölten
- Luhmann, Niklas (1993): Zeichen als Form, in: Baecker, Dirk (Hg.): Probleme der Form. Frankfurt am Main. S.45-69

- Luhmann, Niklas (2003): Frauen, Männer und George Spencer Brown, in: Pasero, Ursula / Weinbach, Christine (Hg.): Frauen, Männer, Gender Trouble. Frankfurt/Main. S. 15-62
- Lutz, Hedwig / Mahringer, Helmut / Pöschl, Andrea (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Wien
- Mayrhofer, Wolfgang / Scheuch, Fritz (2002): Zwischen Nützlichkeit und Gewinn. Nonprofitorganisationen aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Badelt, Christoph / (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Stuttgart. S. 81-97
- Meusburger, Martina / Pantucek, Gertraud (2007): Zur Qualitätsdiskussion in der Sozialarbeit, in: Equal EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.). St. Pölten
- Meyer, Anton / Mattmüller, Roland (1987): Qualität von Dienstleistungen – Entwurf eines praxisorientierten Qualitätsmodells, in: Marketing Zeitschrift für Forschung und Praxis, Heft 3. München. S. 187-195
- Mosberger, Brigitte / Kreiml, Thomas (2006): Hohe Qualität und geringe Honorare – Optimale und reale Rahmenbedingungen in der Arbeit von freiberuflichen TrainerInnen im arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbereich, in: Mosberger, Brigitte / Sturm, René (Hg.): Zwischen Lifelong Learning, Qualitätsdebatte und Werkvertrag. Beiträge der Fachtagung „Kompetenzen, Berufsfelder und Arbeitsbedingungen von TrainerInnen“, AMS report 53. Wien. S. 33-47
- Ortmann, Friedrich (1994): Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit. Lehrbuch zu Strukturen, bürokratischer Aufgabenbewältigung und sozialpädagogischem Handeln der Sozialverwaltung. Grundlagentexte soziale Berufe, in: Ortmann, Friedrich (Hg.). Weinheim und München
- Pantucek, Gertraud (2007): „Soziale Zahlen“: Wie (be)rechnet sich Sozialarbeit in einer zahlenbasierten Welt? Leistungskriterien und (Kenn)zahlenentwicklung in der Sozialarbeit, in: EQUAL EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.):

- Sozialer Sektor im Wandel. Zur Qualitätsdebatte und Beauftragung von Sozialer Arbeit. Linz. S. 185-200
- Prochazkova, Lucie / Bürg, Tanja / Lengauer, Sonja / Meusburger, Martina / Pantucek, Gertraud / Schmid, Tom / Veitschegger, Margaretha / Hörmann, Robert / Edlinger, Astrid (2007): Grundzüge des Vergabewesens, in: EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.): Leitfaden für qualitätsorientierte Beauftragung von sozialen Dienstleistungen. Qualitätshandbuch. St. Pölten.
- Schädler, Johannes / Schwarte, Norbert / Trube, Achim (2001): Der Stand der Kunst. Qualitätsmanagement Sozialer Dienste. Von grundsätzlichen Überlegungen zu praktischen Ansätzen eines fach- und adressatenorientierten Instrumentensets, in: Schädler, Johannes / Schwarte, Norbert / Trube, Achim (Hg.). Münster
- Schedlberger, Markus (2006): Beschaffung von Dienstleistungen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen, in: Institut für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien (Hg.): Beschaffung von Dienstleistungen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen. Wien
- Schedlberger, Markus / Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit / Irmer, Manon (2007): Deskriptive Ergebnisse der Organisationsstudie „Arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen in Österreich 2006“, in: Institut für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien (Hg.). Wien
- Schmid, Tom (1997a): Das neue Arbeitsmarktservice, in: Gewerkschaft der Privatangestellten (Hg.): Stillgelegt. Weichenstellung für den Arbeitsmarkt im Jahr 2000. Wien. S. 77-87
- Schmid, Tom (1997b): Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Gewerkschaft der Privatangestellten (Hg.): Stillgelegt. Weichenstellung für den Arbeitsmarkt im Jahr 2000. Wien. S. 143-159
- Schmid, Tom (2007): Qualität und ihre Bestimmbarkeit, in: EQUAL EntwicklungspartnerInnenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.): Sozialer Sektor im Wandel. Zur Qualitätsdebatte und Beauftragung von Sozialer Arbeit. Linz. S. 43-54

- Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (2007): Öffentliche Beschaffungspolitik im Bereich sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen, in: Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (Hg.): Quasi-Märkte und Qualität. Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik. Baden-Baden. S. 9-30
- Schweighofer, Johannes (1995): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975 bis 1995. Vom Austro-Keynesianismus zum „Sparpaket“, in: Steinbach, Günther (Hg.): Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun. Wien. S. 190-216
- Spencer-Brown, George (1997): Laws of Form. Gesetze der Form, in: Bohmeier Verlag (Hg). Lübeck
- Trukeschitz, Birgit (2006): Im Dienst sozialer Dienste – Ökonomische Analyse der Beschäftigung in sozialen Dienstleistungseinrichtungen des Nonprofit Sektors, in: Lang, Peter (Hg.): Forschungsergebnisse der Wirtschaftsuniversität Wien – Band 11. Frankfurt am Main
- Vomberg, Edeltraud (2002): Qualitätsmanagement als Zukunftsstrategie für die Soziale Arbeit, in: Vomberg, Edeltraud (Hg.). Mönchengladbach

### **Internetquellen**

- AMS, Arbeitsmarktservice Österreich (2009): Arbeitsmarktdatenbank des Arbeitsmarktservice Österreich, <http://www.weiterbildungsdatenbank.at>, im April 2009
- BMWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2008): Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice, [http://www.bmwa.gv.at/cms/site/attachments/2/6/9/CH0700/CMS1233587919750/zielvorgaben\\_fassung\\_0806.pdf](http://www.bmwa.gv.at/cms/site/attachments/2/6/9/CH0700/CMS1233587919750/zielvorgaben_fassung_0806.pdf), im März 2008
- Tauber, Magdalena (2006): Ergebnisse der Fragebogenerhebung: Auswirkungen des BVergG auf betroffene Organisationen und Wünsche Richtung BVergG von Seiten betroffener/nicht-betroffener Organisationen, <http://www.improve-info.at>, im Mai 2009

## 14. Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeiterkammer
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
BABE	Berufsvereinigung der ArbeitgeberInnen privater Bildungseinrichtungen
BDV	Bundesdachverband für soziale Unternehmen
bfi	Berufsförderungsinstitut
BGS	Bundesgeschäftsstelle
BM1/BM2	Vorstandsrichtlinien zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BVA	Bundesvergabeamt
BVergG	Bundesvergabegesetz
DSE	Dachverband für sozial-ökonomische Einrichtungen
EBS	europäische Beschäftigungsstrategie
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GPA	Gewerkschaft für Privatabgestellte
LGS	Landesgeschäftsstelle
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
RGS	Regionalgeschäftsstelle
WAFF	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
WIFI	Wirtschaftsförderungsinstitut
WK	Wirtschaftskammer

## 15. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen	S. 18
Abbildung 2	Ausgaben für Qualifizierung im Verhältnis zur Anzahl der TeilnehmerInnen	S. 33
Abbildung 3	Maßnahmenverteilung des AMS	S. 35
Abbildung 4	sozialpolitisches Dreieck	S. 41
Abbildung 5	Förderung – Vergabe	S. 70
Abbildung 6	Pro und Contra Vergabe	S. 72
Abbildung 7	Pro und Contra Förderung	S. 72
Abbildung 8	Organigramm AMS Wien	S. 90

## 16. Anhang

### 16.1. Struktur des AMS

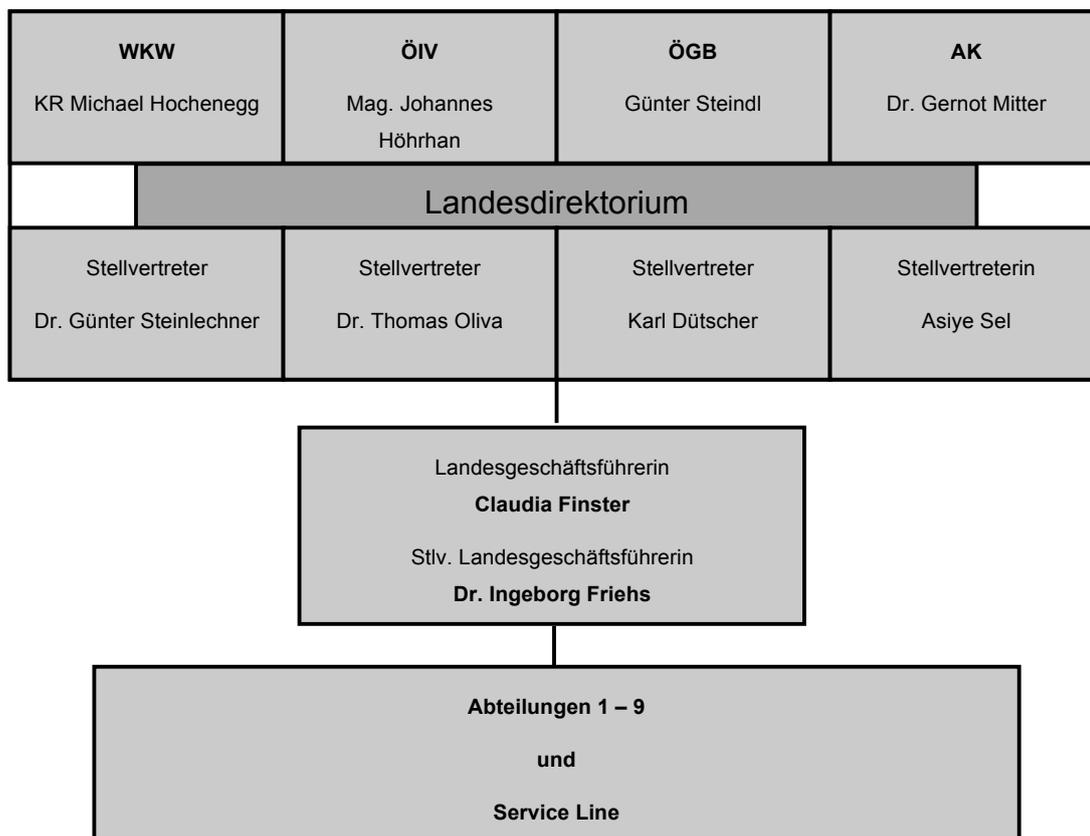
Das AMS hat Kompetenzen auf drei Ebenen, erstens obliegt ihm eine finanzierende Rolle, zweitens eine zuweisende und schließlich eine regulierende (vgl. Jung/Trukeschitz 2007:203). Daher schien es notwendig das AMS Wien im Folgenden näher zu beschreiben.

1994 fand, mit Inkrafttreten des Arbeitsmarktservice-Gesetzes (AMS-G), die bislang umfassendste Reform der österreichischen Arbeitsmarktpolitik statt (vgl. Schmid 1997a:77). Die bundesstaatliche „Arbeitsmarktverwaltung“ wurde umstrukturiert und ausgegliedert und durch das serviceorientierte, durch Sozialpartner mitverwaltete Arbeitsmarktservice (AMS), das als Dienstleistungseinrichtung zu verstehen ist, ersetzt (vgl. Schmid 1997a:77).

Das Arbeitsmarktservice ist dreistufig organisiert, unter der Überlegung, dass eine effektive Arbeitsmarktpolitik nur in Abstimmung mit DienstnehmerInnen, DienstgeberInnen und Regierung möglich ist (vgl. Schmid 1997a:80). Daher ist der Einfluss der Sozialpartner auf jeder Organisationsebene gleichberechtigt sowie gleich verantwortlich (vgl. Schmid 1997a:80). Die Bundeswirtschaftskammer und die Vereinigung Österreichischer Industrieller ist auf Seiten der DienstgeberInnenorganisationen für die Entsendung von VertreterInnen verantwortlich; auf ArbeitnehmerInnenseite ist die jeweilige Arbeiterkammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund mit dieser Aufgabe betraut (vgl. Schmid 1997a:80). Zusammenfassend kann nach Schmid (1997:82) festgehalten werden, dass arbeitsmarktpolitische Entscheidungen in den sozialpartnerschaftlich besetzten Gremien gefällt werden und, dass bei wesentlichen Entscheidungen Konsens zwischen allen drei Gruppen bestehen muss.

Durch Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und zum Familienlastenausgleichsfonds erfolgt die Finanzierung über das gebundene Budget „Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Schmid 1997a:82). Weiters wird für die Finanzierung ein Bundeszuschuss aus allgemeinen Steuermitteln herangezogen (vgl. Schmid 1997a:82).

**Abb. 8: Organigramm AMS Wien**



Quelle: eigene Darstellung (vgl. AMS Wien Geschäftsbericht 2007:64)

## 16.2. Beschreibung der InterviewpartnerInnen

- (IP1) Dr. Ingeborg Friehs – seit Installation des AMS (1994) stellvertretende Geschäftsführerin des Arbeitsmarktservice (AMS) Wien, seit 20 Jahren im arbeitsmarktpolitischen Bereich tätig. Gespräch geführt am 04.03.2008, in der Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien, in 1030 Wien. Gespräch freigegeben am 12.03.2008
- (IP2) Dr. Gernot Mitter – seit 1986 im arbeitsmarktpolitischen Bereich tätig, seit 2001 Mitarbeiter der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der Arbeiterkammer (AK) Wien; Mitglied des Landesdirektoriums des Arbeitsmarktservice Wien. Gespräch geführt am 13.03.2008, in der Arbeiterkammer Wien, in 1040 Wien. Gespräch freigegeben am 19.03.2008

- (IP3) Dr. Christian Operschall – seit 1992 im öffentlichen Dienst tätig; seit 2000 Bereichsleiter der Sektion II „Arbeitsmarkt“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). Gespräch geführt am 14.03.2008, im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, in 1010 Wien. Gespräch freigegeben am 19.03.2008
- (IP4) Dr. Herwig Stage – von 1986 bis 1990 stellvertretender Geschäftsführer des bfi Wien; seit 1990 Geschäftsführer des Berufsförderungsinstitutes (bfi) Wien. Gespräch geführt am 06.03.2008, im Berufsförderungsinstitut Wien, in 1030 Wien. Gespräch freigegeben am 10.03.2008
- (IP5) DSA Andreas Thienel – seit 1984 Mitarbeiter der Caritas der Erzdiözese Wien; nach der Leitung der Beratungsstelle der Sozialberatung Wien seit 1994 Leiter des Bereichs Sozialökonomische Projekte der Caritas Wien. Gespräch geführt am 26.03.2008, im Carla Mittersteig, in 1050 Wien. Gespräch freigegeben am 11.04.2008
- (IP6) DSA Eva Laun – Outplacerein im Sozialökonomischen Betrieb fix und fertig in Wien; seit 1990 als Karriere-Coach, Trainerin und Ausbildungsleiterin tätig. Gespräch geführt am 07.03.2008, im SÖB fix und fertig, in 1120 Wien. Gespräch freigegeben am 10.03.2008
- (IP7) Mag.<sup>a</sup> Manuela Vollmann – seit 1992 Geschäftsführerin des abz austria; seit 1999 Vorstandsvorsitzende im Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (BDV); seit 2001 stellvertretende Vorstandsvorsitzende im Wiener Dachverband für Sozial-ökonomische Einrichtungen (DSE). Gespräch geführt am 11.03.2008, im abz austria in 1080 Wien. Gespräch freigegeben am 02.04.2008
- (IP8) Es wurde ein Mitarbeiter des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) interviewt, der anonym bleiben möchte und daher nicht namentlich erwähnt wird. Gespräch geführt am 04.03.2008. Gespräch freigegeben am 04.04.2008 (in anonymisierter Version)
- (IP9) DSA Christian Neumayer – Stellvertretender Geschäftsführer des Fonds Soziales Wien (FSW). Gespräch geführt am 17.03.2008, in der Zentrale des Fonds Soziales Wien, in 1030 Wien. Gespräch freigegeben am 31.03.2008



## **Eidesstattliche Erklärung**

Ich, Sylvia Laszlo, geboren am 05.08.1982 in Wien, erkläre,

- dass ich diese Diplomarbeit selbstständig verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfen bedient habe,
- dass ich meine Diplomarbeit bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe,

St. Pölten, am 14.09.2009

Unterschrift