

Sozialräumliche Aspekte im Vergaberegime sozialer Dienste

Nikolaus Dimmel

1. Sozialraumorientierung und Vergabewesen	2
1.1. Vergabe von Sozialdienstleistungen	3
1.2. Sozialraumorientierung als Interventionsform	4
2. Vergabesystem in der Sozialwirtschaft	5
2.1. Funktionslogik des Vergaberechts sozialer Dienste	6
2.2. Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Sozialdienstleistungen	10
2.3. Vergabe bei Leistungszukauf	11
2.4. Vergaberecht im Welfare-Mix	12
2.5. Vergabefremde (soziale) Kriterien	12
3. Sozialraumorientierung als vergabefremdes Kriterium	14
3.1. Sozialräumliche Aspekte	15
3.2. Sozialrechtlicher Rahmen	15
4. Herausforderungen und Hürden	19
4.1. Aufwand und Nutzen	19
4.2. Rechtliche Unterdeterminierung	20
5. Perspektiven sozialräumlicher Aspekte im Vergabewesen	20
Literatur	23

1. Sozialraumorientierung und Vergabewesen

Sozialraumorientierung und Vergabewesen verkörpern auf den ersten Blick zwei aus unterschiedlichen Welten (Sozialarbeit; öffentliches Wirtschaftsrecht) stammende Instrumentarien (Dimmel 2007b). Gleichwohl liegen ihre Schnittstellen einerseits in der Beauftragung sozialer Dienste durch die öffentliche Hand sowie andererseits in der Berücksichtigung von sog. „vergabefremden“ Kriterien, deren Ausgestaltung der vergebenden öffentlichen Hand als Legislative und Exekutive unterliegt (EC/GD 5 2010; EC Binnenmarkt 2013). So zeigten Eikel (2006) und Sandberg (2011) mehrere Ansatzpunkte für eine sozialökologisch verträgliche Beschaffung der öffentlichen Hand auf, welche Eignungs- und Zuschlagskriterien der Vergabe von Sozialdienstleistungen, aber auch der Qualität oder der Beschäftigungsbedingungen betreffen können. Erhöhte Flexibilität und erweiterte Möglichkeiten, soziale Aspekte bei öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen, zählen zu den Hauptzielen der Reform des EU-Vergabewesens 2014,¹ die indes von den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wurden (Frenz 2018; Kreuzer 2019). Dabei müssen die Mitgliedstaaten bei ihrer Gesetzgebung öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit geben, nicht nur die Gewährleistung von Qualität, Kontinuität und Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der gegenständlichen Dienste zu, sondern auch, die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Kategorien von Nutzern, einschließlich benachteiligter und gefährdeter Gruppen, die Einbeziehung und Befähigung der Nutzer und Innovation berücksichtigen (Glaser 2015). Im Rahmen des Diskriminierungsverbotes ist also eine sozialpolitische Instrumentalisierung des nationalen Vergaberechts zulässig (Behrens 2017, Rz 1781 zu § 46),² wobei sich diese besonderen Bedingungen auf die Ausführung des Auftrags beziehen müssen. Ohnehin verpflichtet die VergabeRL die Mitgliedstaaten, bei der Ausführung öffentlicher Aufträge geltende sozial- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen einzuhalten, die durch Unionsrecht, einzelstaatliche Vorschriften, Tarifverträge oder völkerrechtliche Übereinkommen festgelegt sind.³

Die Beauftragung sozialer Dienste mit der Erbringung sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen erfolgt auf Ebene der Bundesländer und Kommunen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der öffentlichen Hand. Vergaberecht ist im Rahmen der sog. „Objektförderung“, also dem unmittelbaren Sozialdienstleistungszukauf durch die öffentliche Hand anzuwenden. Auf den zweiten relevanten Typus der Sozialdienstleistungserbringung, nämlich die Subjektförderung, ist Vergaberecht nicht anzuwenden, da in diesem Falle die Leistung durch den/die KlientIn unmittelbar auf Grundlage einer Kostendeckungszusage des öffentlichen Wohlfahrtsträgers zugekauft wird. Im Rahmen der Objektförderung ist die Austauschbeziehung zwischen öffentlicher Hand und freien Trägern innerhalb des Wohlfahrtsdreiecks mehrschichtig: sie umfasst nämlich zivilrechtliche (Leistungsvertrag) und öffentlich-rechtliche (Realisierung gesetzlicher Aufträge, Vergabe, Fachaufsicht) Komponenten. So bedürfen etwa stationäre Einrichtungen, so sie von privaten Trägern betrieben werden, in welche die öffentliche Hand im Weiteren KlientInnen zuweist, einer bescheidförmigen Errichtungs- und Inbetriebnahmebewilligung, wobei gesetzliche bzw. in Verordnungen normierte Auflagen nachweislich zu erfüllen sind, müssen ein Vergabeverfahren durchlaufen, können nach allen-

¹ <https://www.easpd.eu/de/content/der-leitartikel-qualitaetskriterien-im-oeffentlichen-auftragswesen-klarstellungen-der>

² Art 67 Abs 2 KoordinierungsRL; Art 82 Abs 2 SektorenRL; Art 41 Abs 2 KonzessionsRL.

³ Insofern verstößt die in Österreich übliche Praxis einiger Bundesländer, im Rahmen von sog. „Tagsatzverhandlungen“ Tagsätze einseitig festzulegen, welche den geltenden SWÖ-Kollektivvertrag nicht zuzuhalten erlauben, offen gegen geltendes Gemeinschaftsrecht.

falls erfolgtem Zuschlag einen Leistungsvertrag abschließen, wobei hier eine Reihe verwaltungsin-
 terner Normen (Erlässe, Weisungen) den Handlungsspielraum der Administration beschränken,
 und treten erst dann in das laufende Geschäft einer Zuweisung von KlientInnen durch die öffentli-
 che Hand ein. Diese Zuweisung kann aufgrund von Leistungsbescheiden (etwa im Bereich der ge-
 schlossenen Sozialhilfe), sofern ein Rechtsanspruch auf die Leistung eingeräumt ist, oder in Form
 von Mitteilungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (etwa im Be-
 reich der Kinder- und Jugendhilfe) erfolgen.

Formal können sozialräumliche Aspekte also in Gesetzen, Verordnungen, Erlässen, Weisungen,
 Bescheiden, Leistungsverträgen, behördlichen Mitteilungen an/Vereinbarungen mit KlientInnen
 und Zuweisungsvereinbarungen verankert sein. Das Vergaberecht selbst ist sohin nur ein regulato-
 risches Segment und muss im Kontext mit anderen Instrumenten regulativer Wohlfahrtspolitik be-
 trachtet werden.

1.1. Vergabe von Sozialdienstleistungen

Es ist wenig erstaunlich, dass die kaum noch angestoßene Debatte über die Möglichkeit einer
 Übertragung von Prinzipien und Kriterien der Sozialraumorientierung in das öffentliche Beschaf-
 fungswesen des leistenden und gestaltenden Sozial- und Wohlfahrtsstaates umfänglich Neuland
 betritt. Denn das Vergabewesen passt im Grunde genommen überhaupt nicht auf die Logik des
 Wohlfahrtsstaates, geht es doch von standardisierbaren, von vorneherein beschreibbaren Produk-
 ten und Leistungen aus. Dies liegt quer zur immanenten Logik des Wohlfahrtsrechts, Sozialdienst-
 leistungen individualisiert, prozessorientiert und partizipativ auszugestalten, auch wenn die neoli-
 berale Rhetorik Sozialdienstleistungen inzwischen als „Produkte“ etikettiert.

Das Vergaberecht (öffentliches Beschaffungswesen) regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge durch
 öffentliche Auftraggeber an private Leistungserbringer. Zugekauft werden Sachmittel und Dienst-
 leistungen, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind. Sein Bestand umfasst Rechts-
 und Verfahrensregeln, nach denen vor allem übergangene und unterlegene Anbieter Rechtsschutz
 wegen der Verletzung der Verfahrensregeln beim vorgenannten Einkauf der Leistungen suchen
 können. Es ist nach wie vor funktional Teil des Haushaltsrechts, wobei die Grundsätze der Spar-
 samkeit, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gelten. Diese Grundsätze zwingen die öffentli-
 che Hand dazu, frei zwischen Billigst- und Bestbieterprinzip wählend das jeweils wirtschaftlichste,
 günstigste Angebot zu ermitteln. Hierzu wird etwa im Bereich der Sachmittel eine Lebenszyklus-
 rechnung und im Bereich der sozialen Dienste eine Outcome-Kalkulation unter Berücksichtigung
 positiver wie negativer Externalisierungen (Präventionsnutzen, Folgekostenorientierung) anzustel-
 len sein. Obwohl funktional Teil des Haushaltsrechts sowie der normativ eingehegten öffentlichen
 Aufgabenerfüllung zählt die Auftragsvergabe sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen systematisch
 zur privatrechtlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand. Denn die Beschaffung vollzieht sich grund-
 sätzlich in Formen des Privatrechts durch Abschluss zivilrechtlicher Verträge. Hierbei sind auch
 Regeln des Wettbewerbsrechts zu befolgen. Wettbewerbsverletzungen können dabei sowohl von
 Auftraggebern (Verletzung der Geheimhaltung) wie Auftragnehmern (Preisabsprachen) erfolgen.

Die Übertragung der Logik des Vergaberechts auf die Sozialwirtschaft zwingt die Sozialwirtschaft
 in Wettbewerbskonstellationen, trägt also zur Ökonomisierung, Rationalisierung und Finanzialisie-
 rung sozialer Dienste bei. Zugleich leistet die Logik des Vergaberechts einer Standardisierung von
 Leistungen Vorschub, auch wenn seitens der öffentlichen Wohlfahrtsverwaltung praktisch zwis-
 chen offenen (Dienstleistung konkretisiert; Einladung einer unbeschränkten Anzahl von einschlä-
 gig tätigen Bewerbern) und Verhandlungsverfahren (Dienstleistung noch nicht konkretisiert/spezifi-
 ziert) optiert werden kann. Überdies zieht die Verwettbewerblichung zugleich auch Wettbewerbs-

verzerrungen nach sich, da der mit einem Vergabeverfahren verbundene enorme Aufwand sowie die Eignungskriterien systematisch kleinere Dienstleistungserbringer benachteiligen.

Demgegenüber sind Sozialdienstleistungen co-produziert (Betreuungsvereinbarung), prozessorientiert (rollierende Hilfepläne), interdisziplinär (Fallkonferenzen), vertrauensbasiert, nicht-schlüssig (politische Preisfestsetzung) und meritorisch ausgestaltet (Sozialdienstleistungen sind auf kategoriale Weise nicht marktfähig, weil sie soziale Probleme jener Gruppen/Personen adressieren, die nicht in der Lage sind, Marktpreise zu entrichten), weshalb die öffentliche Hand ein übergeordnetes Interesse daran hat, dass derartige Leistungen in Anspruch genommen werden (Dimmel/Schmid 2013).

Im Ergebnis findet sich die öffentliche Hand in einem Spannungsverhältnis zwischen individualisierten Sozialdienstleistungskonzepten, Versorgungspflichten der sozialen Daseinsvorsorge, den allgemeinen Verwaltungsprinzipien der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit sowie dem Zwang zur Verwettbewerblichung im Falle der Objektförderung wieder. Dies gilt auch unter der Maßgabe, dass der Schwellenwert für soziale Dienstleistungen 750.000 € beträgt und darunter gelockerte Bedingungen gelten.

1.2. Sozialraumorientierung als Interventionsform

Bekanntlich ist die Sozialraumorientierung als sozialarbeiterische Intervention zur Gestaltung von Lebenswelten bzw. sozialen Räumen ausgestaltet, was sich nicht nur in einer Veränderung der Methodologie sozialer Arbeit (Kessl/Reutlinger 2007; Hinte/Kreft 2008), sondern auch in Diskursen um die „soziale Stadt“, im Normalisierungspostulat der Behindertenhilfe (Konzentrationsmaxime gem. § 4 BBG), im Deinstitutionalisierungsprozess der extramuralen Psychiatrie oder im kindschaftsrechtlich verankerten Anhörungs- und (Mit)Entscheidungsrecht von Kindern- und Jugendlichen in Obsorge- und Pflegschaftskonflikten widerspiegelt. Dabei stehen allerdings finanzielle Erwägungen und weniger Reintegrations-, Inklusions- und Rehabilitationsziele im Vordergrund (Koch 2000), etwa wenn Hinte/Litges/Groppe (2003) daraus Ansätze für eine qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen erwarten. Höllmüller (2014) wiederum kommt zum Schluss, dass das Sozialraum-Modell⁴ eindeutig als Einsparungsmodell zu qualifizieren ist, wo durch eine Deckelung der Budgets, Änderungen der Entscheidungsstrukturen, Entscheidungsgrundlagen und Kooperation mit den hilfedurchführenden Unternehmen Einsparungen top-down durchgesetzt werden können. Auch Neumann (2006) kommt zum Befund, dass die Bildung von Sozialraumbudgets als Strategie der Ausgabenbegrenzung gelesen werden muss. Trefflich wendet Krölls (2002, 187) ein, dass die Verknüpfung der Sozialraumorientierung mit Imperativen wohlfahrtsstaatlicher Austerität auf die Paradoxie einer Qualitätsverbesserung durch Leistungsreduktion bzw. eine Quadratur des Kreises hinausläuft.

Sozialraumorientierte Intervention ist zugleich ein Organisations-, Finanzierungs- und Konzept sozialer Arbeit (Budde/Früchtel 2007), welches am Wissens-, Methoden-, Instrumentenbestand der Gemeinwesenarbeit anknüpft, dieses indes mit Ergebnissen der Empowerment-, Resilienz- und Handlungsforschung sozialer Bewegungen, sozialwirtschaftlichen Befunden und politikwissenschaftlichen NGO's-Forschung verbindet. Sie verankert ihr Handlungskonzept in der Lebensweltorientierung von Thiersch (2005), der Sozialkapital-Konzeption Bourdieu's sowie Konzeptionen des sozialen Raumes. Thiersch verknüpft dabei eine umfassende Präventionsorientierung mit Dezentralisierungs-Maximen, einer ganzheitlichen und situationsbezogenen Lebensweltorientierung,

⁴ Hier am Beispiel der Stadt Graz.

dem Integrations- und Normalisierungsprinzip sowie Partizipations- und Demokratisierungspostulaten.

Das Konzept der Sozialraumorientierung zielt darauf ab, formale Zuständigkeitsverteilungen, gesetzliche Aufgaben- und Kompetenzverteilungen, Paragraphen als Leistungsauslöser und Fälle als Steuerungsparameter durch Bedürfnis- und Bedarfsdeckungen in räumlichen Ordnungszusammenhängen abzulösen. Prinzipiell ist es, ansatzweise durchaus von einem neoliberalen Wohlfahrtsstaatsverständnis getragen, einem aktivierenden Zugang verpflichtet, der unterschiedliche Dienstleistungen vernetzt und koordiniert und vor allem private und sozial-nahräumliche Ressourcen mobilisiert. Hier setzt auch die Kritik an, dass auch ein sozialraumorientierter Ansatz strukturelle Diskrepanzen auf Märkten, rechtlich institutionalisierten sozialen Ausschluss oder aber die Konzentration sozialer Probleme in Brennpunkten nicht beseitigen bzw. überwinden kann. Gentrifizierungsprozesse etwa lassen sich durch sozialraumorientierte Interventionen ebenso wenig lösen wie die Beschäftigungschancen behinderter Personen auf prekär-flexibilisierten Arbeitsmärkten

In der Perspektive sozialräumlicher Intervention wird psychologisches und pädagogisches, rechtliches und programmbezogenes, soziologisches und ökonomisches Wissen verknüpft, wobei Voraussetzung der Sozialraumorientierung bei der Ausgestaltung und Beauftragung freier Wohlfahrts-träger mit sozialen Diensten zum einen die Raumeinteilung⁵, zum anderen die kameralistische Implementierung von Sozialraumbudgets ist. Beide Voraussetzungen sind indes (noch) nicht gegeben. Die Logik wohlfahrtsstaatlicher Hilfen folgt vielmehr nach wie vor gesetzlichen Zuständigkeits- und Kompetenzverteilungen ebenso wie Budgets nicht sozialräumlich sondern nach verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnungen, Funktionen, Rechtsansprüchen und privatwirtschaftlichem Leistungsermessens verteilt sind.

2. Vergabesystem in der Sozialwirtschaft

Die Vergabelogik ist nicht nur der sozialwirtschaftlichen Leistungserbringung, sondern auch dem Sozialrecht systemfremd, auch wenn die Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG sowie 2014/24 den Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum belassen, wie die Regeln des Vergaberechts auf die Sozialwirtschaft angewendet werden können. Indes ermöglichen die Richtlinien die Anwendung vergabefremder, sozialpolitisch-strategischer Aspekte (Beuttenmüller 2007). Ein erheblicher Teil der (wirtschaftsliberal orientierten) JuristInnen erkennt allerdings in der Anwendung vergabefremder Aspekte (Mindestlöhne, Frauenförderung) vordringlich systemische Probleme sowie Trigger einer Verteuerung der Dienstleistung (Frenz 2007, 106ff).

In Ö wie D gelten Sozialdienstleistungen nach ESSOS als vom Staat ohne Erwerbszweck zugekaufte „Sachleistungen“⁶, die von Marktproduzenten privaten Haushalten bereitgestellt werden.⁷ Beispiele für derlei „soziale Sachleistungen“ sind auf Ebene der Sozialversicherung etwa ärztliche Behandlungen, stationäre Versorgung sowie medizinische Hilfsmittel und Geräte, auf Ebene der bedarfsgeprüften Leistungen (Fürsorge, Versorgung) Dienstleistungen, welche jene sozialen Risiken abdecken, die nicht durch das System der sozialen Sicherung erfasst sind. Dazu gehören etwa die betreute Unterbringung in Unterkünften (Notschlafstellen, Frauenhäuser), die ambulante Betreuung (Kindertagesbetreuung), stationäre Unterbringungen (volle Erziehung in Kinder- und

⁵ In Ö und D meint dies je nach Terminologie eine Gliederung etwa in Quartiere, Stadtteile, Viertel, Bezirke, Sozialsprengel, Sozialhilfeverbände oder Regionen.

⁶ Code D.632 Social transfers in kind – purchased market production gemäß ESVG 2010.

⁷ https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/aktuelles/dokumente/Oeffentliche_Vergaben_in_Oesterreich.pdf

Jugendhilfe, stationäre Unterbringung von Pflegebedürftigen), mobile Dienste (Hauskrankenpflege, Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes, Familienhilfen), Sozialberatung (Sucht-, Rechts- und psychosoziale Beratung) oder auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Umschulung, Training).⁸ Der entsprechende Leistungszukauf samt ´Zubuchung` von KlientInnen steht im Spannungsfeld von Billigst- und Bestbieterprinzip (WIFO 2017). Zugleich gilt die Vergabe zunehmend als Instrument der Wahl einer gesteuerten Innovation im Sozialdienstleistungsbereich (Worldbank 2017; IÖB 2017). Die VergabeRL 2014 ermöglicht in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Berücksichtigung von Beschaffungsprinzipien wie jener der ökologischen Nachhaltigkeit oder sozialen Integration und Inklusion (IÖB 2012; KMU-Forschung 2018).

2.1. Funktionslogik des Vergaberechts sozialer Dienste

2.1.1. Begriff

Der Begriff „Vergaberecht“ meint die Gesamtheit der Regeln des öffentlichen Auftrags- und Beschaffungswesens, also die Gesamtheit der Regeln und Vorschriften, die ein öffentlicher Träger zu beachten hat. Jegliche Beschaffung vollzieht sich grundsätzlich in Formen des Privatrechts, also durch den Abschluss von zivilrechtlichen Verträgen, im Bereich der sozialen Dienste: „Leistungsverträgen“ (Dimmel 2007a). Dabei agiert die öffentliche Hand im Spannungsverhältnis zwischen Institutionengarantien, Vorsorgeverpflichtungen, individuellen Rechtsansprüchen, materiellrechtlichen Qualitätsvorgaben, Vermarktlichungsstrategien einer Durchkapitalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Dimmel 2017) sowie kameralistischen bzw. fiskalischen Konsolidierungs- und Austeritätsvorgaben (Dimmel 2012). Obwohl im Bereich der Sozialwirtschaft aufgrund der Monopson-Konstellation des Wohlfahrtsdreiecks weder mit Marktverzerrungen durch Preisabsprachen und Gebietskartelle noch mit korruptiven Praktiken aufgrund des Gemeinnützigkeitscharakters der weitaus überwiegenden Anzahl von Leistungserbringern zu rechnen ist, findet das Vergaberegime hier grundsätzlich Anwendung. Daneben gelten die Regeln der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit im Innenverhältnis der öffentlichen Verwaltung weiterhin.

2.1.2. Rechtsgrundlagen

Das europäische Vergaberecht⁹ zum Zukauf sozialer Dienste basiert seit 1996 auf Richtlinien (RL) zur Vereinheitlichung der Vergabeverfahren.¹⁰ Angepasste Schwellenwerte werden alle zwei Jahre von der EU veröffentlicht. CPV-Codes (Common Procurement Vocabulary) systematisieren die Dienstleistungen. 2006¹¹ und 2014¹² führten RL der EU zu einer Reorganisation der Vergabe sozialer Dienste. Die Regelungssystematik ist in Ö und D grundsätzlich unterschieden: während in Ö ein Vergabegesetz¹³ das Vergaberegime regelt findet sich dies im D im 4. Teil des Gesetzes gegen

⁸ Anhang 16 (Ö) BVergG; besondere Dienstleistungsaufträge gemäß den §§ 151 und 312 BVergG

⁹ Government Procurement Agreement (GPA) 1996 der WTO iVm Art 216 Abs 2 AEUV.

¹⁰ Überblick: <https://www.justiz.gv.at/home/home/verfassungsdienst/vergaberecht/vergaberecht-in-der-eu/richtlinien~2c94848a60c158380160e57f244326d5.de.html>

¹¹ 2004/17/EG, 2004/18/EG.

¹² 2014/24/EU

¹³ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010295>

Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹⁴, in einer Vergabeverordnung (VgV)¹⁵ sowie in einer Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen.¹⁶ Beide Lösungen basieren auf einem zweistufigen System (Oberschwellen-/Unterschwellenverfahren), rubrizierten Verfahrensarten, einer Matrix von Auswahl-¹⁷, Eignungs-¹⁸ und Zuschlagskriterien¹⁹ für sowie einem Rechtsschutzsystem²⁰ (zugunsten des übergangenen, unterlegenen Bieters). Auch die Ebene der Vergabe ist unterschiedlich gewichtet: in D findet die Vergabe von Sozialdienstleistungen aufgrund der Architektur des SGB vorwiegend auf kommunaler Ebene statt, während die Vergabe in Österreich aufgrund der Kompetenzverteilung gem. Art 12, 15 B-VG vorwiegend auf Ebene der Bundesländer stattfindet. Sachlich vereint der Begriff der „sozialen Dienstleistungen“ nach der VergabeRL 2014²¹ Leistungsarten wie Sozialbetreuung, Krankentransport, Arbeitsmarktdienstleistungen, Sozialrechtsberatung oder Bewährungshilfe.

2.1.3. Sonderschwellenwerte

In Ö wie auch in D unterliegt die Vergabe sozialer Dienstleistungen einem Sonderregime. Dieses ist durch einen Sonderschwellenwert und punktuelle Verfahrenserleichterungen gekennzeichnet.²² Dieses erleichtertes (vereinfachtes) Beschaffungsregime unterwirft soziale Dienstleistungen grundsätzlich sämtlichen Vorschriften des Vergaberechts²³ um dann lediglich punktuelle Ausnahmen vorzusehen. In Ö kann der öffentliche Träger im Unterschwellen-Bereich eigenständige Ver-

¹⁴ zur Systematik siehe: <http://www.buzer.de/gesetz/11928/l.htm>

¹⁵ <https://www.buzer.de/s1.htm?g=Vergabeverordnung&f=1>

¹⁶ http://www.bescha.bund.de/SharedDocs/Downloads/02_kdb_subsite/gesetze_beschluesse_etc/vol_A.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁷ Auswahlkriterien sind nicht-diskriminierende, unternehmerbezogene Kriterien, nach welchen die Qualität der Bewerber beurteilt wird. Sie kommen dann zum Tragen, wenn ein zweistufiges Verfahren zur Anwendung kommt. Das ist ein nicht offenes Verfahren und ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung, eine elektronische Auktion mit beschränkter Teilnehmeranzahl oder ein nicht offener Wettbewerb. Es handelt sich im Wesentlichen um Referenzen und die Qualifikation des Schlüsselpersonals.

¹⁸ Eignungskriterien sind jene Kriterien, welche die Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Unternehmers beschreiben. Sie sind im Gegensatz zu Auswahlkriterien k.o.-Kriterien, d.h. es handelt sich um Mindestanforderungen an den Bewerber oder Bieter, deren Nichterfüllung einen Ausschluss vom Wettbewerb bedeutet. Sie müssen streng unternehmensbezogen formuliert sein.

¹⁹ Zuschlagskriterien sind die vom Auftraggeber im Verhältnis oder ausnahmsweise in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegten, nicht diskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängenden Kriterien, nach welchen das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot (Bestbieterprinzip) ermittelt wird. Nur dann, wenn die Ausnahmeregelung für das Billigstbieterprinzip zur Anwendung kommt, ist als einziges Zuschlagskriterium der Preis zulässig. Anhand von Zuschlagskriterien ermittelt der Auftraggeber das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot. Sie sind die Grundlage für die Entscheidung des Auftraggebers und sind bereits in der Ausschreibung anzugeben. Dadurch kann sich der Bieter darauf einstellen, welche Besonderheiten seiner Leistung (Preis, Qualität, Folge- und Betriebskosten etc.) wie gewertet werden.

²⁰ Zur Systematik in Ö. siehe: https://www.bundesvergabegesetz.at/oesterreichisches_recht/#bundesvergabegesetz-2018

²¹ 2014/24/EU

²² § 130 (Dt) GWB, §§ 64-66 VgV

²³ Ö: BvergG; Dt: GWB und VgV

fahrensarchitekturen erfinden, ist zwar an allgemeine Grundsätze gebunden, also Transparenzgebot, Diskriminierungsverbot bzw. Gleichbehandlungsgrundsatz, kann indes über das offene, nicht-offene, Verhandlungsverfahren und wettbewerblichen Verfahren hinaus gestalterisch tätig werden.

Dieser Sonder-Schwellenwert für die Vergabe sozialer („besonderer“) Dienstleistungen liegt in Ö wie auch D bei 750.000 € netto. Dementsprechend unterfallen weniger Auftragsvergaben als bisher dem Kartell-Vergaberecht. Jene Aufträge aber, die diesen Schwellenwert erreichen oder übersteigen, müssen gemäß der Systematik europaweit ausgeschrieben werden. Dabei haben der österr. und dt. Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die Spielräume der Richtlinie 2014/24/EU nicht ausgeschöpft, die für soziale und andere besondere Dienstleistungen mangels grenzüberschreitender Dimension lediglich die Einhaltung der Grundprinzipien von Transparenz und Gleichbehandlung verlangt hatte. Besondere Dienstleistungsaufträge können im Wege einer Direktvergabe²⁴ bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100 000 € und im Wege einer Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung²⁵ bis zu einem geschätzten Auftragswert von 150 000 Euro vergeben werden.

2.1.4. Deutschland

Erst die Reform des Vergabesystems 2009 setzt die RL 2004 um und sah die Berücksichtigung „vergabefremder“, sozialer und ökologischer Aspekte bei der Auftragsvergabe vor. Neue Schwellenwerte für die freihändige Vergabe wurden eingeführt. 2016 wurden Änderungen der Vergabe-RL 2014 im Vergaberecht durch das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz sowie die Neufassung der VgV umgesetzt. Das GWB regelt ausschließlich Vergaben oberhalb der unionsrechtlichen Schwellenwerte; darunter gilt das allgemeine Haushaltsrecht. § 130 GWB enthält keine Legaldefinition „sozialer Dienstleistungen“. Er verweist stattdessen auf den Anhang XIV²⁶ der Vergabe-RL 2014. GWB²⁷ und VgV²⁸ räumen dem Auftraggeber ein Wahlrecht zwischen verschiedenen Verfahrensarten²⁹ ein. Bei Sozialdienstleistungen ist zudem eine Änderung des Vertrags (Auftrags) ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn der Wert der Änderung nicht mehr als 20% des ursprünglichen Auftragswertes übersteigt.³⁰ Der Auftraggeber darf bei Sozialdienstleistungen überdies bei Rahmenvereinbarungen eine erstreckte Laufzeit von 6 Jahren vereinbaren, was die Planungssicherheit sozialer Dienstleistungsträger entscheidend erhöht.³¹ Bei Sozialdienst-

²⁴ gemäß § 46 (Ö) BVergG

²⁵ gemäß § 47 (Ö) BVergG

²⁶ Unter Anhang XIV fallen Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialwesens und zugehörige Dienstleistungen – relevant hier etwa Dienstleistungen von / für Krankenhäuser und Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II, III und IX –, Dienstleistungen im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe – etwa Catering und Kantinenbetrieb –, Dienstleistung von Detekteien und Sicherheitsdiensten – etwa Wachdienste bei der Flüchtlingsbetreuung –, viele Dienstleistungen im juristischen Bereich sowie Postdienste.

²⁷ § 130 Abs. 1 GWB.

²⁸ § 65 Abs. 1 VgV.

²⁹ Neben der bereits allgemein nach neuem Vergaberecht bestehenden Wahlmöglichkeit zwischen offenem und nicht offenem Verfahren können auch das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, der wettbewerbliche Dialog und die Innovationspartnerschaft gewählt werden, ohne dass es dafür einer spezifischen Begründung bedarf.

³⁰ § 130 Abs. 2 GWB-.

³¹ §§ 21, 65 Abs. 2 VgV iVm§ 103 Abs. 5 GWB; dies ist zwei Jahre länger als die in § 21 Abs. 6 VgV geregelte allgemeine Laufzeit von vier Jahren.

leistungen oberhalb des Sonderschwellwerts (750.000 €) dürfen Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals gewertet werden.³² Eine prozentuale Beschränkung³³ dieser Gewichtung ist nicht vorgesehen. Eine Wertung von Erfolg und Qualität darf sich auf bereits erbrachte Leistungen beziehen.³⁴ Der Zielerreichungsgrad von Sozialdienstleistungen (Erfolgskriterium) ist frei bestimmbar sofern nicht gesetzlich verankert.³⁵

Die Vergabe von Sozialdienstleistungen unterhalb des Sonder-Schwellenwertes etabliert die UVgO³⁶ eine Privilegierung dieser Leistungen in der gleichen Systematik und mit inhaltlich parallelem Ergebnis wie GWB und VgV. Sozialdienstleistungen unterliegen grundsätzlich der UVgO, werden aber durch Sonderregelungen flexibilisiert.³⁷ Demnach steht öffentlichen Auftraggebern nicht nur die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, sondern auch die Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb zur Verfügung. Auch hier gelten erweiterte personen- und bieterbezogene Zuschlagskriterien.³⁸ Erleichterungen aus dem Oberschwellenbereich (zulässige Auftragsänderungen, erweiterte Laufzeit von Rahmenvereinbarungen, Suspension von zwingenden Mindestfristen) gelten im Unterschwellenbereich ohnehin für alle Leistungen. Es bedarf daher hier keiner Sonderregelungen für Sozialdienstleistungen.

2.1.5. Österreich

Die Vergabe sozialer Dienste ist im Bundesvergabegesetz 2018³⁹ geregelt, wobei Dienstleistungsaufträge im Zusammenhang mit Rettungsdiensten sowie dem Einsatz von Krankenwagen (mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung) ausgenommen sind;⁴⁰ „Dienstleistungsaufträge über nichtwirtschaftliche Dienstleistungen“ von allgemeinem Interesse wiederum sind vom Anwendungsbereich des BVergG ausgenommen.⁴¹

Sozialdienstleistungen sind als „besondere Dienstleistungen“ seit 2018 im Anhang XVI BVergG enthalten. Diese ersetzt(en) die im BVergG 2006 bestandene Unterscheidung zwischen prioritären und nicht prioritären Dienstleistungen. Grundsätzlich fallen Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialwesens darunter. Auf die Vergabe dieser besonderen Dienstleistungsaufträge sind nur die in § 151 Abs. 1 BVergG genannten Bestimmungen anwendbar, während alle anderen – nicht im Anhang XVI genannten – Dienstleistungen dem „Vollregime“ des BVergG unterliegen.

³² § 58 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VgV.

³³ Bis 2016: 25%.

³⁴ § 65 Abs. 5 VgV; dies im Unterschied zur allgemeinen Regelung gem. § 58 Abs. 2 Satz 2 VgV.

³⁵ § 65 Abs. 5 Satz 2 VgV benennt für Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II und III Eingliederungs- und Abbruchquoten, erreichte Bildungsabschlüsse und Beurteilungen früherer Vertragsausführungen.

³⁶ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/unterschwellenvergabeordnung-uvgo.html>

³⁷ § 49 Abs 1 UVgO verweist auf § 130 Abs. 1 GWB und damit letztlich auf Anhang XIV der Richtlinie 2014/24/EU.

³⁸ § 49 Abs. 2 UVgO wie § 65 Abs. 5 VgV.

³⁹ BVergG 2018; BGBl 100/2018 idF 91/2019.

⁴⁰ Gem. § 9 Abs 1 Ziff 17 BVergG.

⁴¹ Gem. § 9 Abs 1 Ziff 18 BVergG unterliegen derartige nicht- wirtschaftliche Dienstleistungen, etwa Dienstleistungen der Polizei, Justiz oder der gesetzlichen Sozialversicherung, weder spezifischen EU-Rechtsvorschriften noch den Binnenmarkt- oder Wettbewerbsvorschriften.

Grundsätzlich kann der öffentliche Auftraggeber damit das Verfahren zur Vergabe von besonderen Dienstleistungsaufträgen frei im Rahmen der Vollziehung des materiellen Sozialrechts gestalten. Dies bezieht sich auf die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Leistbarkeit und Verfügbarkeit der Dienstleistungen bzw. den Umfang des Leistungsangebotes bei der Vergabe innerhalb gesetzlicher Vorgaben. Der öffentliche Auftraggeber kann zugleich spezifische Bedürfnisse verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, Aspekte der Einbeziehung und Ermächtigung der NutzerInnen von Sozialdienstleistungen sowie dem Aspekt der (sozialen) Innovation Rechnung tragen (§ 151 Abs. 2 BVergG).

Besondere Dienstleistungsaufträge können bis zu einem Auftragswert von 100.000 € im Wege einer Direktvergabe und bis zu einem geschätzten Auftragswert von 150.000 € im Wege einer Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung vergeben werden. Dies erhöht die Reagibilität der öffentlichen Sozialverwaltung. Wenn keine der in § 37 Abs. 1 BVergG genannten Voraussetzungen vorliegt, sind im Oberschwellenbereich besondere Dienstleistungsaufträge in einem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung mit mehreren Unternehmen zu vergeben. Grundsätzlich gilt auch für den Unterschwellenbereich, dass besondere Dienstleistungsaufträge in einem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung mit mehreren Unternehmen zu vergeben sind. Von einer Bekanntmachung kann hier abgesehen werden, wenn kein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse gegeben ist.

In Ö. kann der öffentliche Auftraggeber bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen vorsehen, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten, integrative Betriebe oder sonstige Unternehmen teilnehmen dürfen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von sonstigen benachteiligten Personen ist⁴², oder dass die Erbringung von Aufträgen im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu erfolgen hat, wobei mindestens 30% der Arbeitnehmer des den Auftrag ausführenden Unternehmens Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer sein müssen.⁴³ Soziale Aspekte sind etwa bei Verkehrsdiensten im öffentlichen Straßenpersonenverkehr⁴⁴ zu berücksichtigen. Leistungsverträge zur Erbringung von Sozialdienstleistungen haben erforderlichenfalls eigene Bestimmungen über innovationsbezogene frauen-, behinderten-, sozial- und beschäftigungspolitische Belange zu beinhalten, die während der Erbringung von Leistungen zu erfüllen sind, sofern diese Bedingungen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und bereits in der Ausschreibung bekannt gemacht worden sind.⁴⁵

2.2. Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Sozialdienstleistungen

Sozialdienstleistungen fallen nur dann als besondere Dienstleistungen grundsätzlich unter das Vergaberegime, sofern ein Beschaffungsakt der öffentlichen Hand vorliegt. Dies ist allerdings nur dort der Fall, wo diese im allgemeinen Interesse liegen, gleichwohl sie noch immer als wirtschaftlich zu qualifizieren sind. Nicht-wirtschaftliche Sozialdienstleistungen unterliegen demgegenüber nicht dem Anwendungsbereich. Hierzu zählen nach geltendem Verständnis Dienstleistungen, die den Bedürfnissen der schwächsten Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen, die auf dem Grundsatz der Solidarität und des gleichberechtigten Zugangs beruhen. Beispiele hierfür sind die Systeme der sozialen Sicherheit (Sozialversicherung), der Arbeitsvermittlung (Bundesagentur für Arbeit; AMS) oder die kommunale Bereitstellung von Sozialwohnungen (Gemeindewohnungen).

⁴² Gem. § 23 BVergG 65/2018 idF 91/2019

⁴³ § 196 Abs 1 (Ö) BVergG.

⁴⁴ § 91 Abs 6 Ziff 2 iVm § 262 Abs 5 (Ö) BVergG.

⁴⁵ § 110 Abs Ziff 13 iVm § 262 Abs 8 (Ö) BVergG.

Zur näheren Auslegung des Begriffes der „nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ wird auf die einschlägigen Dokumente der Europäischen Kommission verwiesen. Hierzu gehören der Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse⁴⁶ sowie die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.⁴⁷

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sind solche, die von den Behörden der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft werden und daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegen.

In Anlehnung an die Judikatur des EuGH ist zu unterstreichen, dass die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von den rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat abhängt,⁴⁸ also kein generelles Regelungsverständnis unterlegt werden kann. Deswegen ist stets eine Einzelfallbetrachtung erforderlich.

Unter den Begriff der Nichtwirtschaftlichkeit fallen jedenfalls jene Bereiche, in denen der Staat als „öffentliche Hand“ oder Behörden in „ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt“ handeln, ferner der Bereich der „sozialen Sicherheit“ einschließlich der Wohlfahrt, die „Gesundheitsfürsorge“ und das öffentliche Bildungswesen. Bei Leistungen im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung (etwa bei Kur- und Rehabilitationsleistungen) oder bei Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Sozialhilfe und Behindertenhilfe ist im Einzelfall entlang der Inhalte sowie Beauftragungsformen zu prüfen, ob das Kriterium der Nichtwirtschaftlichkeit vorliegt. Eine generalisierte Regelung hinsichtlich des Sozialdienstleistungsbereich liegt nicht vor.

2.3. Vergabe bei Leistungszukauf

Vergaberecht ist bei der Erbringung sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen also nicht durchgängig anzuwenden. Vielmehr sind Leistungen nur im Kontext von Objektförderungen bzw. Leistungsverträgen auszuschreiben, wobei die öffentliche Hand diese Dienstleistung zukauf und KlientInnen im Weiteren ´zubucht`. Regelhaft handelt es sich dabei um Leistungen, auf welche kein Rechtsanspruch besteht. Hat jedoch ein/e Klient/in einen Rechtsanspruch auf eine Leistung, verknüpft mit einem Wahlrecht bzw. der Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Trägern zu wählen, so kommt es im Wohlfahrtsdreieck zwar zu einer Teilkostenübernahme durch die öffentliche Hand, nicht aber zu einem Beschaffungsvorgang.

Sohin findet das Vergaberecht keine Anwendung im Rahmen der Subjektförderung (abhängig von der Konstellation), bei Subventionen und Förderungen, wobei hier die Regeln des Beihilfenregimes anzuwenden sind, sowie bei Konzessionen. Liegt ein Rechtsanspruch vor, so hängt die Anwendbarkeit des Vergabesystems davon ab, ob die öffentliche Hand diese Anspruch selbst bedeckt/befriedigt und hierzu Leistungen von Dritten zukauf oder ob mittels Bescheid ein Geldleistungsan-

⁴⁶ SWD(2013) 53 final/2.

⁴⁷ 2012/C 8/02), ABl. Nr. C 8 vom 11.1.2012 S. 4.

⁴⁸ Auch aus diesem Grund hat es die Kommission abgelehnt, eine Liste jener Tätigkeiten zu erstellen, die grundsätzlich nichtwirtschaftlicher, bzw. nie wirtschaftlicher Natur sind. Sie hat in Anlehnung an die Judikatur des EuGH jedoch bestimmte Tätigkeitsfelder identifiziert, in denen derartige Dienstleistungen anzutreffen sind.

spruch zuerkannt wird, der im Weiteren vom Klienten nach autonomer Entscheidung/Verfügung als Dienstleistung bei einem freien Wohlfahrtsträger realisiert wird. Liegt ein derartiger Anspruch vor, ist die Inszenierung von Wettbewerb zwischen potentiellen Leistungsträgern beschränkt (Luthe 2001). Allenfalls kann die öffentliche Hand eine Gebietsbeschränkung⁴⁹ aus Gründen der flächendeckenden Vorhaltung und Versorgung mit sozialen Dienstleistungsangeboten vornehmen.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten frei sind, soziale Dienste materiellrechtlich auszugestalten.⁵⁰ Art 153 Abs 2 Abs 4 AEUV, besagt, dass die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, unberührt von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen bleibt. Die Anwendung Vergaberecht verbleibt damit eine von mehreren Gestaltungsoptionen. Dienstleistungen könnten etwa auch mittels Konzessionen vergeben bzw. beauftragt werden.

2.4. Vergaberecht im Welfare-Mix

Das Vergaberecht verkörpert eben keine generalisierbare und auch nicht probate Alternative zum bisherigen Welfare-Mix aus Subjektförderung, Objektförderung und Subvention (oder: Konzession). Die Mitgliedstaaten sind in keiner Weise dazu verpflichtet, die Erbringung von Dienstleistungen an Dritte oder nach außen zu vergeben, wenn sie diese Dienstleistungen selbst erbringen oder die Erbringung durch andere Mittel als öffentliche Aufträge im Sinne der RL 2014/24 organisieren möchten. Dies kann (etwa) durch die bloße Finanzierung solcher Dienstleistungen oder durch die Erteilung von Lizenzen (für alle geeigneten, festgelegte Bedingungen erfüllenden Wirtschaftsteilnehmer) erfolgen, so lange dies ausreichend bekanntmacht wurde und den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügt. Damit schränkt die RL 2014/24 das Recht der Mitgliedstaaten nicht ein, die Art und Weise, in welcher die Mitgliedstaaten ihre Systeme der sozialen Sicherheit gestalten (wollen), festzulegen. In der Conclusio ist es den Mitgliedstaaten also freigestellt, Sozialdienstleistungen auch in Form der Subjektförderung samt Leistungsdefinition und Marktzulassung sozialwirtschaftlicher Unternehmen (z.B. Heime) oder in Form der Subvention im Rahmen des Beihilfenregimes zu finanzieren

2.5. Vergabefremde (soziale) Kriterien

Öffentliche Auftraggeber haben auch bei der Beschaffung von Sozialdienstleistungen die Möglichkeit, mit der Auswahl bestimmter Zuschlagskriterien auch vergabefremde bzw. soziale Zwecke zu verfolgen (Hofmann 2019,293).⁵¹ Die Vergabe-RL 2014/24 fokussiert auf soziale und ökologische Kriterien mit dem Ziel der Sicherung der Beschäftigung, der Erreichung von Sozialstandards sowie der Nachhaltigkeit von Wachstumimpulsen. Als vergabefremdes Kriterium (d.h. Auftrags- oder Mindestbedingung) ist beispielsweise eine Maßnahme zur Förderung der Beschäftigung von Behinderten⁵², wiedereinsteigenden Frauen oder die regionale Wirtschaftsförderung anzusehen. Die Bevorzugung ortsansässiger Bieter stellt indes grundsätzlich einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung dar. Hinsichtlich der Auswahl der Leistungserbringer werden die Verfügbarkeit von Know How, der Nachweis formaler Qualifikationen des Perso-

⁴⁹ Wie dies etwa in Wien bei der Aufgabenerfüllung durch den Fonds Soziales Wien der Fall ist.

⁵⁰ Art 153 Abs 1 lit j AEUV = Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; Art 153 Abs 2 AEUV - Open method of Coordination

⁵¹ <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/xaver/vergabeportal/start>.

⁵² Bereits der Vergabeleitfaden der Kommission (2010) sah behindertengerechte Arbeitsplätze sowie die Berücksichtigung sozialer Belange in Herstellungs- und Bearbeitungsverfahren als zulässiges Kriterium bei Festlegung des Dienstleistungsauftrags an.

nals, die Verfügbarkeit von Infrastruktur, Kapital, Gebäuden (Bieterausschluss wg Nichtzahlung von Sozialbeiträgen) als zulässige Kriterien genannt.

2.5.1. Bezug zum Auftragsgegenstand

Die Auftragsvergabe ist frei gestaltbar, so lange ein Bezug zum Vertragsgegenstand⁵³ gegeben ist, das Kriterium ausdrücklich bekanntgemacht wurde und nicht im Widerspruch zu Grundprinzipien (Transparenz; Gleichbehandlung) steht. Ein Bezug gilt als hergestellt, wenn das Kriterium durch die Art der Beschäftigung im Dienstleistungserbringer, durch die Art der Beschaffung oder durch den sozialökonomischen Outcome der Dienstleistung realisiert wird. Die Vertragserfüllung eines sozialen Dienstes kann also von der Beschäftigung von Lehrlingen, Langzeitarbeitslosen, Ausbildungsmaßnahmen, der ILO-Compliance, der Ergreifung antidiskriminatorischer Maßnahmen, der ethnischen Vielfalt im Unternehmen, dem gleichberechtigtem Zugang von Behinderten, der Compliance mit dem Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit sowie der Beachtung von ILO-Kernarbeitsnormen, aber auch vom Impact der Leistung auf regionalwirtschaftliche Kreisläufe, die Nachhaltigkeit des Materialkreislaufs („cradle to cradle“) oder die Erhöhung der Quote der Beschäftigung behinderter Personen abhängig gemacht werden.

Die Regelungskompetenz hierzu liegt allerdings in der Ingerenz der Mitgliedstaaten. So sahen in Österreich bereits § 21 Abs 1 bzw. § 189 Abs 1 BVergG 2006 vor, dass der Auftraggeber bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen ausbedingen konnte, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten oder integrative Betriebe teilnehmen können, in denen die Mehrheit der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderung sind, die auf Grund der Art oder der Schwere ihrer Behinderung keine Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen ausüben können.⁵⁴ Es handelt sich dabei also um Kriterien, die nicht der Ermittlung der Einzelwirtschaftlichkeit des jeweiligen Angebots dienen, sondern der Verfolgung politischer Ziele, wie etwa sozialen oder ökologischen Zwecken. Vergabefremde Kriterien sind beispielsweise die Heranziehung sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personals (Schwabe 2013), die Zahlung eines Mindest- oder Tariflohns⁵⁵, das Vorhandensein einer Frauenquote (Gurlit 2004) oder die Berücksichtigung bestimmter ökologischer Kriterien (Sacksofsky 2000), die Unterstützung von langzeitarbeitslosen Personen oder die Integration von ImmigrantInnen sein.⁵⁶

Eine Berücksichtigung derartiger Kriterien im Rahmen der Wertung kommt in der Regel nicht in Betracht, da sie keine graduelle Bewertung zulassen, sondern grundsätzlich als „erfüllt“ oder „nicht erfüllt“ einzustufen sind. Dagegen ist die Heranziehung vergabefremder Kriterien als Mindestkriterien, welche die Angebote erfüllen müssen bzw. die im Rahmen der Auftragserfüllung zu beachten sind, zulässig, wenn und so weit diese in einem Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und dem Auftraggeber keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen (Dreher 1999;

⁵³ <https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Oeffentliche-Auftragsvergabe-in-Oesterreich.pdf>

⁵⁴ Vgl. § 97 GWB.

⁵⁵ EuGH, Urt. v. 12.2.2015 – C-396/13 zufolge erhalten polnische Arbeitnehmer erhalten den für Finnland geltenden Mindestlohn entgegen dem nach polnischem Recht geschlossenen Arbeitsvertrag.

⁵⁶ In Deutschland nimmt eine Reihe von Vergabegesetzen der Bundesländer darauf Bezug.

Pitschas 1999). Zudem müssen sie ausdrücklich im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags genannt werden und dürfen nicht diskriminierend wirken.⁵⁷

Vergabefremde Kriterien können soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte beinhalten (Dimmel 2015). Auftraggeber können für die Auftragsausführung „besondere“ Anforderungen festlegen, die in sachlichem Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben müssen. Diese besonderen Anforderungen, etwa die Zahlung von Kollektivvertragslöhnen, bestehen neben den allgemeinen Eignungskriterien (Compliance des Unternehmens mit arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen) und Zuschlagskriterien. Sie werden im Kontext sozialwirtschaftlicher Dienstleistungserbringung regelhaft als Qualitätsmerkmale der Sozialdienstleistung verhandelt. Es handelt sich hierbei um Aspekte der Struktur-, Personal-, Prozess-, Beziehungs- und Ergebnisqualität.

Qualitätsbezogene Aspekte müssen bei der Vergabe personenbezogener besonderer Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialbereich oder bei Verkehrsdiensten im öffentlichen Straßenpersonenverkehr berücksichtigt werden (WK Tirol 2019, 18). Der Qualitätsbegriff schließt dabei auch den technischen Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Design, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften ein.⁵⁸

Qualitätskriterien können gesetzlich (materielles Recht, Vergaberecht) oder per Verordnung bereits vorgegeben sein, etwa was die Personalqualifikation in Normkostenkalkulationen anbelangt, können sich in Erlässen und generellen Weisungen finden, welche als interner administrativer Normenbestand das Verwaltungshandeln der Administration im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung mit indirekter Außenwirkung binden, können im Rahmen von Vergabeprozessen etwa als Eignungs- oder Zuschlagskriterien genannt sein. Entsprechende Kriterien können sich in der Leistungsbeschreibung als Anforderung (K.O.-Kriterium) an den Leistungsgegenstand niederschlagen oder zu bewertende Zuschlagskriterien wirken. Zum anderen können sie als zusätzliche Bedingungen für die Ausführung eines Dienstleistungsauftrages in die Vertragsbedingungen aufgenommen werden.

3. Sozialraumorientierung als vergabefremdes Kriterium

Die EU-Kommission hat bereits 2008 vorgeschlagen, in den Mitgliedstaaten einen Anteil von 50% am Beschaffungsvolumen auf eine Weise zu beschaffen, in der ausdrücklich auch soziale oder innovative Aspekte, so weit sie in sachlichem Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben, als vergabefremde Kriterien fungieren können. Nach Vergabe-RL 2014/24 sind soziale Belange (soziale Dimension; soziale Eingliederung) als „Sekundärzwecke“ (Frenz 2018,459) in der Auftragsvergabe den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit sowie des freien und lautereren Wettbewerbs nunmehr gleichgestellt. Vergabefremde Kriterien, seit der VergabeRL 2014 indes bedeutungsgleich „strategische Beschaffung“ genannt (Ziniel 2015) können nunmehr überdies auch unabhängig vom unmittelbaren Auftragsgegenstand (Dienstleistung) angewandt/eingesetzt werden: vergabefremde Kriterien können sich nun explizit auch auf die betrieblichen Umstände beziehen, unter denen Dienstleistungen erbracht werden (Fante 2004). Eine Grenze findet diese Regelung dort, wo das vergabefremde Kriterium „ausschließlich“ für Ziele außerhalb des Auftragsgegenstands appliziert wird (Gröning 2014).

⁵⁷ EuGH, 4.12.2003 – Rs. C-448/01, EVN und Wienstrom, Slg. 2003, I-14527; EuGH, 10.5.2012 – Rs. C-368/10, Kommission/Niederlande, VergabeR 2012, 569.

⁵⁸ 2015 verabschiedete die NÖ Landesregierung den „NÖ-Fahrplan Nachhaltige Beschaffung“ – Rahmenbedingungen für Beschaffungen des Landes NÖ., wonach bei Vergaben auf soziale, wirtschaftliche und ökologische Ausgewogenheit Bedacht zu nehmen ist.

3.1. Sozialräumliche Aspekte

Wenn es also zu einer Vergabe kommt, dann sind sozialräumliche Aspekte den vergabefremden Kriterien nicht fremd. Als vergabefremdes Kriterium (also als Auftrags- oder Mindestbedingung) kann etwa der regionale Wirtschaftsförderungseffekt oder der regionale Wirtschaftskreislauf genannt sein. Grundsätzlich stellt zwar die Bevorzugung ortsansässiger Bieter einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung dar⁵⁹; allerdings kann der Ortsansässigkeit gegebenenfalls aufgrund des Aspekts der Versorgungssicherheit entscheidende Bedeutung zukommen, etwa im Hinblick auf die schnelle Verfügbarkeit ergänzender Sozialdienstleistungen, welche durch die Nähe des Auftragnehmers zum Auftraggeber indiziert ist. Allerdings dürfen die Ortsansässigkeit bzw. eine bestimmte örtliche Nähe lediglich mit Bezug zum Auftrag gefordert werden. Eine Selektion regionaler Anbieter muss also durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt sein, etwa wenn der Anbieter mit regionalen oder lokalen Gegebenheiten, Milieus oder den Spezifika sozialer Probleme vertraut sein muss.

Aus dieser Erwägung resultiert, dass etwa Aspekte der Versorgung mit Infrastruktur, Räumen rekreativer Aktivität, niedrigschwelligen Tagesstrukturen (Jugendzentren, Seniorenstuben), der Zugang/die Erreichbarkeit zu Leistungen, oder aber auch Aspekte milieuspezifischer Adressierung von Dienstleistungsangeboten Gegenstand von Vergabeverfahren sein können. Öffentliche Auftraggeber können sohin sozialräumliche Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen stellen, wobei sämtliche Dimensionen der Qualität (Dimmel 2017) - also Struktur-, Prozess-, Personal-, Beziehungs- und Ergebnisqualität - entsprechend verstanden und als Kriterium formuliert werden können. Jeweilige Kriterien können sich ausdrücklich auch auf die Beschäftigungsbedingungen sozialer Dienste beziehen, etwa die Einhaltung von Kernarbeitsnormen, Arbeitszeiten, Family-Worklife-Balance, Aus-, Fort- und Weiterbildungsbedingungen, Entgeltgleichheit oder Gleichstellungsmerkmale, ferner auch auf die Ermöglichung zivilgesellschaftlicher, ehrenamtlicher Tätigkeiten, die Kombination von formellen und informellen Pflege- und Assistenz Tätigkeiten usf.

3.2. Sozialrechtlicher Rahmen

Die Berücksichtigung sozial-integrativer, sozial-inklusive und sozial-räumlicher Aspekte in der Wahrnehmung der Gewährleistungs- und Erbringungsverantwortung der öffentlichen Hand bei Aufrechterhaltung der sozialen Daseinsvorsorge ist weder kontingent noch inhaltlich unterbestimmt. Vielmehr lassen sich völkerrechtliche, gemeinschaftsrechtliche, verfassungsrechtliche sowie einfachgesetzlich sozialrechtliche Maßgaben identifizieren, welche das Agieren der Sozialverwaltung bei Vergabe und Leistungsvertragsabschluss determinieren. Aus diesen Maßgaben lassen sich auch Anhaltspunkte für die Berücksichtigung sozialräumlicher Aspekte festmachen.

3.2.1. Europäische Sozialcharta

So verpflichtet Art 14 Europäische Sozialcharta (ESC) II⁶⁰ die Vertragsparteien dazu, Rechte auf soziale Dienste zu verankern und die wirksame Ausübung des Rechts auf eine Inanspruchnahme sozialer Dienste zu gewährleisten. Die Wirksamkeit der Ausübung ist nicht nur durch die Möglichkeit der Thematisierung und Mobilisierung von Recht, sondern durch die zeitliche, sachliche, ökonomische und örtliche Dimension des Zugangs zum Recht beschrieben. Art 14 verpflichtet zugleich dazu, entsprechend geeignete Dienste zu schaffen und zu fördern. Art 15 ESC II etwa ver-

⁵⁹ EuGH, 27.10.2005 – Rs. C-234/03, Contse, Slg. 2005, I-9315; 3.6.1992, Rs. C-360/89, Kommission/Italien, Slg. 1992, I-3401; 20.3.1990 – Rs. C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, Slg. 1990, I-889.

⁶⁰ Europäische Sozialcharta II (1996).

bürgt das Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft. Art 17 ESC II verbürgt das Recht der Kinder auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz sowie die wirksame Ausübung dieses Rechts dadurch, dass für diesen Zweck angemessene, erreichbare, ausreichende und leistbare Einrichtungen und Dienste geschaffen werden.

3.2.2. Kinderrechtskonvention

Art 3 Kinderrechtskonvention (KRK)⁶¹ besagt, dass die für die Fürsorge und den Schutz des Kindes verantwortlichen Institutionen, sozialen Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Dienst- und Fachaufsicht zu entsprechen haben. Art 23 KRK hält die öffentliche Hand an, für behinderte Kinder zugängliche (v.a. auch: leistbare) soziale Dienste für die Erziehung, Ausbildung, Erhaltung der Gesundheit, Rehabilitation, Vorbereitung auf das Berufsleben sowie Erholung vorzuhalten. Art 19 KRK verankert das Recht des Kindes auf Schutz vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltausübung, Schadenszufügung oder Mißhandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs.

3.2.3. Behindertenrechtskonvention

Art 4 BRK⁶² hält die Signatarstaaten an, im Rahmen der Förderung und Finanzierung sozialer Dienste Fachkräfte einzustellen. Art 9 BRK sieht als Ziel der Behindertenhilfe eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen durch den Einsatz von Einrichtungen und (sozialen) Diensten vor. Dies ist von Signatarstaaten sicherzustellen (Institutionengarantie). Gem. Art 19 BRK ist Behinderten der Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause sowie in Einrichtungen einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft sind, zu gewährleisten. Art 26 BRK statuiert die Pflicht der Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, den Erwerb umfassender körperlicher, geistiger, sozialer und beruflicher Fähigkeiten sowie die volle Teilhabe an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens zu vermitteln. Art 27 BRK sieht die Erweiterung des Art 19 auf soziale Dienste der Sozial- und Berufsberatung, Berufsausbildung und Weiterbildung vor. Art 28 BRK sichert Menschen mit Behinderungen sozialen Schutz und Zugang zu Programmen der Armutsbekämpfung zu, insbesondere in Bezug auf eine ausreichende Schulung, Beratung, finanzielle Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung.

3.2.4 EU-Charta der Grundrechte

Art 24 der Charta der Grundrechte der EU zufolge, imputiert im Vertrag von Lissabon 2009, haben Kinder einen Rechtsanspruch auf jenen Schutz und Fürsorge, die zur Wahrung des Kindeswohls erforderlich sind. Art 26 der Charta räumt einen Anspruch (!) von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, sozialen/beruflichen Eingliederung und

⁶¹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, kurz: UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) 1989.

⁶² Behindertenrechtskonvention (BRK)

ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft ein. Art 34 beinhaltet die Anerkennung des Rechts (!) auf Zugang zu den sozialen Diensten nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten; ausdrücklich indes in Risikofällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes. Art 36 zufolge achtet die Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (darin: Sozialdienstleistungen), um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

3.2.5. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Art 14 AEUV hebt die Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die EU hervor und trägt den Unionsorganen sowie den Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse soziale Dienste aktiv zu fördern. Art 14 hat aber keine unmittelbare Wirkung und räumt BürgerInnen keine Individualrechte ein, die somit keinen Mindeststandard sozialer Dienste durchsetzen können. Sehr wohl aber verkörpert Art 14 eine Staatszielbestimmung.

3.2.6. Positionen der Europäischen Kommission

Darüber hinaus finden sich mehrere Anknüpfungspunkte, welche die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien in Vergabeverfahren sozialer Dienste stützen. Hierzu zählen die Mitteilung der Kommission in Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union⁶³, die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2007 zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union⁶⁴ oder die Mitteilung der Europäischen Kommission zu "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, einschließlich Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse"⁶⁵. Ferner sind das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu häufig gestellten Fragen zur Anwendung der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse⁶⁶, die operativen Schlussfolgerungen des Ausschusses für Sozialschutz - Anwendung der gemeinschaftlichen Vorschriften auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse aus 2014 sowie der freiwillige Europäische Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen des Sozialschutzausschusses aus 2010 von Bedeutung. Schließlich ist auch auf den „Biennial Report on social services of general interest“ der Europäischen Kommission aus 2008 zu verweisen. Relevant in diesem Zusammenhang ist auch der Leitfaden der Europäischen Kommission zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse inklusive Sozialdienstleistungen⁶⁷.

Der erwähnte „Biennial Report on Social Services of general Interest“ aus 2008 besagt, dass der „concrete access to social services strongly depends on the architecture of social provision: the applicable legal framework and the status of the rights to services, but also the resources alloca-

⁶³ SEK(2006) 516.

⁶⁴ 2006/2134(INI).

⁶⁵ KOM(2007) 725 endg.; SEK(2007) 1515; SEK(2007) 1516.

⁶⁶ SEK (2007) 1514.

⁶⁷ SEC(2010) 1545 endg. vom 7.12.2010.

ted, the process and procedures for realising rights (e.g. how the service is financed and delivered, enforcement mechanisms, etc.) and the ability of users to claim their rights.“ Dessen ungeachtet hält die Mitteilung „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment“ (2009) ergänzend zur Mitteilung über ´A single market for 21st century Europe“ (2007) fest dass „social services must be comprehensive and personalised, conceived and delivered in an integrated manner.“

Fasst man den Inhalt dieser Unterlagen im Hinblick auf Inhalt und Rahmenbedingen einer Berücksichtigung sozialräumlicher Aspekte in Vergabeverfahren zusammen, dann versteht die Europäische Kommission unter ´good governance` eine klare Definition der Rollen, Verantwortlichkeiten und Wechselbeziehungen zwischen den an der Planung, Entwicklung, Finanzierung, Erbringung, Unterstützung, Überwachung und Bewertung der Dienste beteiligten Akteure. Vergabeverfahren müssen regelmäßige Planungs- und Überprüfungsverfahren sowie die Einrichtung von Verfahren zur systematischen und kontinuierlichen Verbesserung ermöglichen. Erforderlich ist das regelmäßige Einholen von Feedback über die Effizienz und Effektivität der Dienste von Seiten der Nutzer, der Finanzierungsstellen und anderer beteiligter Akteure sowie potenzieller Nutzer, die unter Umständen von diesen Diensten ausgeschlossen sind. Der Kommission zufolge sollen regelmäßiger unabhängiger Prüfungen der Verfahren, Ergebnisse und der Zufriedenheit der Nutzer sowie Veröffentlichung der diesbezüglichen Ergebnisse durchgeführt werden. Transparente, zugängliche und benutzerfreundliche Verfahren sind für die Beratung der Nutzer und für Beschwerden der Nutzer vorzusehen. Zweckmäßig erscheint der Kommission die Organisation von partizipativen Foren, an denen die Nutzer der Dienste und ihre Netzwerke, Behörden, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft und andere Akteure teilnehmen, um die Leistung der Sozialdienstleister im vorgegebenen politischen Rahmen zu bewerten.

3.2.7. Ausschuss für Sozialschutz

Der freiwillige Europäische Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen des Ausschusses für Sozialschutz (2010)⁶⁸ listet in diesem Zusammenhang Gütekriterien sozialer Dienste wie folgt auf, die sich auch als Komponenten der Sozialraumorientierung lesen lassen:

- Verfügbarkeit: Die Nutzer sollten Zugang zu einem breiten Spektrum von Sozialdienstleistungen haben, damit ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entsprochen werden kann. Sie sollten zwischen verschiedenen Diensten wählen können.
- Zugänglichkeit: Sozialdienstleistungen müssen für alle, die sie benötigen könnten, leicht zugänglich sein. Alle Nutzer sollten Zugang zu Informationen und unparteiischer Beratung zu den verfügbaren Dienstleistungen und Dienstleistern haben.
- Erschwinglichkeit: Sozialdienstleistungen sollten allen Personen, die sie benötigen, entweder kostenlos oder zu Preisen, die für den Einzelnen erschwinglich sind, zur Verfügung gestellt werden (universeller Zugang).
- Personenbezogenheit: Sozialdienstleistungen sollten rechtzeitig und flexibel auf die sich wandelnden Bedürfnisse des Einzelnen eingehen, mit dem Ziel, die Lebensqualität zu verbessern und Chancengleichheit zu gewährleisten.

⁶⁸ Der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) ist ein beratendes Gremium für die im Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) zusammenkommenden Minister. Er wurde durch einen Beschluss des Rates gemäß Artikel 160 AEUV eingerichtet.

- **Umfassender Charakter:** Sozialdienstleistungen sollten im Rahmen eines integrierten Ansatzes konzipiert und erbracht werden, der den verschiedenen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Präferenzen der Nutzer Rechnung trägt.
- **Kontinuität:** Sozialdienstleistungen sollten derart organisiert werden, dass die Kontinuität der Dienstleistung für die Dauer des Bedarfs und, insbesondere bei Entwicklungs- und Langzeitbedarf, im Sinne eines auf dem Lebenszyklus basierenden Ansatzes gewährleistet ist, damit die Nutzer kontinuierlich und ununterbrochen eine Reihe von Diensten von frühzeitigen Interventionen über Unterstützungsleistungen bis hin zu Folgemaßnahmen in Anspruch nehmen können und die negativen Folgen einer Dienstunterbrechung vermieden werden.
- **Ergebnisorientierung:** Sozialdienstleistungen sollten in erster Linie auf die Vorteile für die Empfänger ausgerichtet sein. Zur Optimierung der Dienstleistung sollten periodische Bewertungen durchgeführt werden.

Ferner binden auch einfache Gesetze (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Arbeitsmarktförderungsgesetz, Heimgesetz, Heimaufenthaltsgesetz etc.) die öffentliche Hand in der Art und Weise durchzuführender Vergabeverfahren sowie der darauf folgenden Beauftragung eines Dienstleistungserbringers mittels Leistungsvertrag. Auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ist die öffentliche Hand an einfache Gesetze, mitunter auch an das verfassungsrechtlich zulässige Sonderprivatrecht gebunden, welches zu Erfüllung kompetentiell übertragener Aufgaben unerlässlich ist. Schreiben also Materiegesetze in Referenz auf den Instrumentenkasten der Sozialraumorientierung bestimmte Vernetzungsleistungen sozialer Dienste, die flächendeckende Vorhaltung von Dienstleistungen in Räumen (etwa: Sozialsprengeln) oder prozedural die Einbindung von Stakeholdern in Entscheidungsprozesse, also Fallkonferenzen und Hilfepläne vor, so ist dies, sofern es zu einer Ausschreibung kommt, zum Gegenstand des Verfahrens bzw. der Eignungsvoraussetzungen oder Dienstleistungsbeschreibung zu machen.

4. Herausforderungen und Hürden

Die Berücksichtigung von sozialen Kriterien einschließlich der Sozialraumorientierung im Vergaberecht stößt auf grundsätzliche Kritik. Maßnahmen zur Realisierung sozial-integrativer oder sozial-inklusiver Zielsetzungen sind ebenso wie Aspekte der Nachhaltigkeits- und Innovationsförderung oder die Zuhaltung von Kernnormen des Arbeits- sowie Bestimmungen des Sozialrechts keine Aufgabe der öffentlichen Beschaffung. Vielmehr ist dies Ausdruck einer neoliberalen Agenda, wohlfahrtsstaatliche Aufgaben durch Instrumente der Vermarktlichung und Verwettbewerblichung zu erfüllen und damit einer kapitalistischen Landnahme der staatlichen Daseinsvorsorge Vorschub zu leisten.

4.1. Aufwand und Nutzen

Zudem ist mit der Umsetzung der Regelungen erheblicher administrativer Aufwand verbunden, der nicht nur den Wettbewerb zugunsten großer freier Wohlfahrtsträger verzerrt sondern auch und insbesondere konsentierten politischen Forderungen nach einem umfassenden Bürokratieabbau zuwiderläuft. In der Tat ist der Aufwand für die Durchführung von Vergabeverfahren im Rahmen eines kaum lesbaren, durch eine inkonsistente Judikatur komplizierten und im Europäischen Mehrebenensystem mehrstufigen regulatorischen Arrangements für mittlere und kleinere sozialwirtschaftliche Unternehmen kaum oder gar nicht zu bewältigen.

Überdies bestehen keinerlei Evaluationen der Wirkung von vergabefremden Kriterien in Vergabeverfahren sowie ihrer Imputation in den nachfolgenden Leistungsverträgen. Es ist also nicht nachzuweisen, ob der erzielte soziale Nutzen den Aufwand rechtfertigt. Letztlich werden die gesamtwirt-

schaftlichen Kosten der Vergabe verschleiert. Zugleich spielen Instrumente der Binnensteuerung der öffentlichen Sozialverwaltung wie outcome-orientierte Zielvereinbarungen, anreizbasierte Budgetierungsmechanismen, Experimentalbudgets im Rahmen von Normkosten-basierten Tagsätzen oder partizipative Budgetierungen im Rahmen der Sozialdienstleistungserbringung keine Rolle; weder in der öffentlichen Beschaffung noch in der Praxis der Leistungsverträge.

4.2. Rechtliche Unterdeterminierung

Grundsätzlich umfasst das Haushaltsrecht der öffentlichen Hand, und dies gilt weder für die Kameeralistik noch für die Doppik, Regelungen zu vergabefremden Kriterien. In der Tat finden sich entsprechende normative Vorgaben weithin nicht in jenen Gesetzen und Verordnungen, auf die in Leistungsverträgen Bezug genommen wird. De facto sieht das Ö. BVergG keinerlei Regelungen hierzu vor, während es soziale Dienste in unterkomplexer Weise in das Gesetz imputiert. Dies hat zur Folge, dass die jeweiligen Verwaltungskörper, welche das Gesetz anzuwenden haben, im Rahmen des materiellen Sozialrechts sowie des Wettbewerbsrechts frei sind in der Ausgestaltung entsprechender Kriterien. In diesem Spannungsverhältnis dominiert regelhaft das Billigstbieterprinzip. Nach wie vor wird nämlich bei der überwältigenden Mehrheit der Vergabeverfahren ungeachtet der vom Gesetzgeber vorgesehenen flexiblen Kombination von Elementen des Billigst- und Bestbieterprinzips eben nicht der günstigste (d.h.: „wirtschaftlichste“) Anbieter ausgewählt, dies unter Berücksichtigung von Aspekten des Outcome, der Umwegrentabilität sowie allfällig negativer, externalisierter Folgekosten, sondern der billigste. Dies erfolgt auf Grundlage einer Gewichtung von Qualitäts- und Kostenaspekten.

Augenfällig also reiben sich vergabefremde Erwägungen regelhaft an harten Marktbedingungen. Ein Beispiel für die Unvereinbarkeit des Wirtschaftlichkeitsprinzips mit vergabefremden Aspekten ist der Einkauf der öffentlichen Hand in geschützten Werkstätten bzw. integrativen Betrieben. Selbst wenn die Möglichkeit eröffnet ist, derartige Produktionsbetriebe bei der Auftragsvergabe besonders zu berücksichtigen ist dies praktisch irrelevant. Diese Werkstätten/Betriebe sind aufgrund ihres beschränkten Produktangebotes, mangelnder Lieferfähigkeit und hohen Preisen vielfach nicht konkurrenzfähig.

5. Perspektiven sozialräumlicher Aspekte im Vergabewesen

Sozialräumliche Aspekte lassen sich wie gezeigt in vergabefremden Kriterien eines sozialpolitisch strategisch ausgerichteten Vergabesystems implementieren. RL 2014/24/EU formuliert mehrere Kriterienbündel für die Vergabe, nämlich (1) offen formulierte Mindestanforderungen für anbietende Unternehmen⁶⁹, (2) Eignungskriterien⁷⁰ und Ausschlussgründe⁷¹ wie den Verstoß gegen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften, (3) Zuschlagskriterien⁷² sowie (4) Bedingungen der Durchführung von Aufträgen.⁷³ Die Implementation dieser Kriterien markiert indes ein schwieriges Terrain, weshalb die Debatte hartnäckig um organisatorische und finanzielle Aspekte kreist (Sämann 2014), die rechtlichen aber eher ausspart. Freilich stößt man hier auf durchaus komplexe Herausforderungen.

⁶⁹ Art 29 Abs 1,3; Art 45 Abs 2, Art 58 Abs 5 Vergabe-RL 2014.

⁷⁰ Art 58 Vergabe-RL 2014.

⁷¹ Art 57 Vergabe-RL 2014.

⁷² Art 67 Vergabe-RL 2014.

⁷³ Art 70 Vergabe-RL 2014.

Beispielhaft wurde 2010 das Grazer Stadtgebiet in vier "Sozialräume" eingeteilt, in denen die Stadt freie Wohlfahrtsträger als Schwerpunktträger, Kernteamträger, assoziierte Träger sowie Träger mit zentralem Leistungsangebot etablierte. In diesen Sozialräumen sollten BürgerInnen schnell und kompetent beraten, Hilfen und Sozialdienstleistungen des Jugendamtes regionalisiert, - also vor Ort in den Lebensräumen der Menschen - angeboten, wie z. B. Erziehungs- und Elternberatung, Lernbetreuung, Beratung zum Unterhaltsrecht usw. Die Auftragsvergabe (Zuschlagserteilung) im Modellprojekt "Sozialraumorientierung in der Stadt Graz im Bereich Jugendwohlfahrt" wurde indes vor dem UVS⁷⁴ erfolgreich angefochten, da die vergabefremden Qualitätskriterien im Rahmen der Beschaffung nicht-prioritärer Dienstleistungen weder vergabe- noch sozialrechtlich hinreichend rubriziert waren und daher, obwohl von JuristInnen der Stadt Graz und des Landes Steiermark als zulässig anwendbar, vom UVS als rechtswidrig erkannt wurden.

In Deutschland wiederum, wo die Sozialraumorientierung seit langer Zeit ein bedeutsamer Ansatz der sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe ist, liegen alleine aus dem Zeitraum 2004-2012 12 Verwaltungsgerichtsentscheidungen vor, in denen zu fünf unterschiedlichen „Sozialraumkonzepten“ bzw. sozialraumorientierten Kooperationsvereinbarungen festgestellt wurde, dass die Anwendung vergabefremder Kriterien bei als Konzession zu qualifizierenden Beauftragungen nicht nur das Grundrecht auf freie Berufsausübung gem. Art. 12 Abs. 1 GG sondern auch den freien Wettbewerb beeinträchtigt. Begründend wurde ausgeführt, dass Vergaberegeln⁷⁵ nur für Beschaffungsverträge bzw. Leistungsverträge gelten, bei denen den Leistungen der Bieter als Gegenleistung das Entgelt des öffentlichen Auftraggebers gegenüberstehe. Bei den zur Prüfung anstehenden Sozialraumkonzepten fehlte es an dem für Beschaffungsverträge erforderlichen synallagmatischen Verhältnis, da die sozialräumlich konzipierte Beauftragung freier Träger mit der Erbringung von Jugendhilfeleistungen im Dreiecksverhältnis kein Auftragsverhältnis zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem leistungserbringenden freien Träger beinhalte. Dieser werde in den vorliegenden Sozialraumkonzepten vielmehr erst aufgrund seiner Verpflichtung aus dem privatrechtlichen Schuldverhältnis mit dem Hilfeempfänger tätig. Bei den prüfungsgegenständlichen Sozialraumvereinbarungen handle es sich daher um eine Dienstleistungskonzession und nicht um einen öffentlichen Auftrag.⁷⁶ Zugleich wurde auch die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen mit einer Ausschließlichkeitszusage zu Gunsten einiger Anbieter als rechtswidrig qualifiziert (Nickel 2016). Schließlich wurde auch eine Vergabe von Aufträgen ohne Rücksichtnahme auf individuelle Hilfefälle selbst bei pflichtgemäßer Auswahl im Vergabeverfahren als rechtswidrig erachtet.

Sohin erweist sich ein Sozialraumkonzept nur dort als erfolgreich aufsetzbar, wo es entweder in 'compliance' mit den Vergaberegeln vergabefremder Kriterien, welche indes einer Rechtsgrundlage oder einem die Behörde bindenden Verwaltungsprogramm (Sozialraumkonzept) auf transparente Weise entnehmbar sein müssen, implementiert wird oder wo die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen den Marktzugang konkurrierender Anbieter sicherstellt. In Ö ist der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gem. Art 127 B-

⁷⁴ Unabhängiger Verwaltungssenat; Vorläufer der Landesverwaltungsgerichte seit 1.1.2014.

⁷⁵ Hier: §§ 97 ff. GWB .

⁷⁶ OVG Hamburg, Beschluss vom 10. November 2004, 4 Bs 388/04; OVG Münster, Beschluss vom 18. März 2005, 12 B 1931/04; OVG Berlin, Beschluss vom 4. April 2005, 6 S 415/04; OVG Lüneburg, Beschluss vom 13. März 2006; Beschluss vom 9. Juli 2010, 4 ME 306/09.

VG bis hin zur Erlassung von Sonderprivatrecht weit gespannt⁷⁷ und nur durch die Fiskalgeltung von Grundrechten sowie das Vergaberecht als Hybrid aus Markt- und Verfahrensordnung begrenzt.⁷⁸ Für D kommt Neumann (2006) zum Schluss, dass Verträge nur so lange für zu erbringende, budgetierte Leistungen ausgeschrieben und nach Vergaberecht vergeben werden können, wenn und so weit diese Leistungserbringungsverträge tatsächlich öffentlich-rechtliche Verträge darstellen. Handelt es sich dabei aber um Dienstleistungskonzessionen, also um nicht-entgeltliche Aufträge zwischen öffentlichen und privaten Trägern, so ist eine Vergabe auf der Grundlage von Haushalts- und Vergaberecht unzulässig und somit ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit konkurrierender Anbieter.

Insofern erweist sich die materielle Rechtsgrundlage als entscheidend. In Österreich existiert weder ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe noch besteht eine Institutionengarantie zugunsten bestimmter Leistungen noch sind Qualitätsmerkmale oder Qualitätsziele einfachgesetzlich determiniert. In Deutschland wird die Verdrängung der rechtsansprüchlich bewehrten Einzelfallhilfe durch eine Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers für ein „verpflichtendes infrastrukturelles Angebot“, also die Ersetzung eines subjektiven, von den Leistungsberechtigten einklagbaren Rechtsanspruches durch eine objektive Rechtsverpflichtung des öffentlichen Trägers, etwa von Münder (2011) für rechtswidrig gehalten. Mit der Vorgabe eines „Rangverhältnisses“ zwischen Einzelfall- und sozialraumbezogener Hilfe (Wiesner 2011, 461) wurde diese Problematik ansatzweise entschärft, nicht aber so abgebildet, dass sozialräumliche Hilfen eine adäquate, soziale Probleme nachhaltig lösende Intervention darstellen müssen (Seithe 2010, 129ff).

Bei Vergabe sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen ist es dem Materiengesetzgeber überlassen, Methoden und Instrumente sozialräumlicher Intervention durch soziale Hilfen zu erlassen kann und dies auch als vergabefremde Kriterien formal zu etablieren. Es ist an sozialpolitischen Akteuren, der Sozialwirtschaft, den Professionisten (der sozialen Arbeit), Betroffenenverbänden sowie den NGO's, gegenüber den Materiengesetzgebern entsprechende vergabefremde Kriterien zu reklamieren. Zugleich aber ist festzuhalten, dass die ideologische Fixation auf das Vergaberecht als einem neoliberal affizierten Instrument des „contracting out“ sowie einer (Teil)Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge kritisch zu hinterfragen ist. Neben Strategien einer Umstellung auf eine Subjektförderungsmodell sowie der Wiederverstaatlichung der sozialen Daseinsvorsorge müssen auch sachlich angemessene Beauftragungslösungen jenseits des Vergabesystems, etwa im Bereich von Konzessionen und Förderungssystemen, in Betracht gezogen werden. Es bleibt ausdrücklich festzuhalten, dass die Vergabe eben nur ein Modell neben Konzession, Subvention und Subjektförderung darstellt, wobei das Denken in Sozialräumen in jedem dieser Modelle je unterschiedliche juristische Herausforderungen bereithält.

⁷⁷ Öffentliche Auftraggeber werden bei der Beschaffung von Leistungen nicht hoheitlich tätig. Sie beschaffen Leistungen grundsätzlich mittels Abschluss von Verträgen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge zählt somit zur Privatwirtschaftsverwaltung. (OGH 6.11.1986, 7 Ob 682/86). Dem öffentlichen Auftraggeber werden durch das Vergaberecht Regeln vorgegeben, auf deren Beachtung die Bieter vertrauen dürfen und welche die Bieter vor einer unlauteren Vorgangsweise bei der Vergabe schützen sollen. (OGH 24.10.2000, 4 Ob 232/00x). Im Bereich der Sozialwirtschaft verhält es sich faktisch umgekehrt: hier wird das Vergaberecht im Monopson genutzt, um den Leistungserbringern Regeln aufzuerlegen.

⁷⁸ <https://dr-schoepf.at/vergaberecht-der-staat-als-auftraggeber/>

Literatur

- Behrens, P. (2017): Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht, München.
- Beuttenmüller, I. (2007): Vergabefremde Kriterien im öffentlichen Auftragswesen, Baden-Baden.
- Budde, W. / F. Früchtel (2007): Der Sozialraumansatz als Organisationskonzept; in: U. Hellwig / J. Hoppe / J. Termath (Hg): Sozialraumorientierung – ein ganzheitlicher Ansatz, Berlin, S. 71 ff.
- Dimmel, N. (2007a): Vertragsrechtliche Rahmenbedingungen der Sozialwirtschaft; in: N. Dimmel (Hrsg): Das Recht der Sozialwirtschaft, Wien 2007, S. 101 ff.
- Dimmel, N. (2007b): Soziale Dienste und Europäische Integration. Ein Verhältnis voller verhängnisvoller Widersprüche; in: A. Wagner / V. Wedl (Hg): Bilanz und Perspektiven zum europäischen Recht, Wien 2007, S. 443 ff.
- Dimmel, N. (2012): Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck; in: WISO Nr 1/2012, S. 27 ff.
- Dimmel, N. (2015): Vergabefremde Kriterien. Qualität in Sozialdienstleistungen & praxisorientierte Standards vergabefremder Kriterien. Projektendbericht, Wien.
- Dimmel, N. (2017): Der gute Wohlfahrtsstaat, Linz.
- Dimmel, N. / T. Schmid (2013): Soziale Dienste, Innsbruck.
- Dreher, M. (1999): Politische Vorgaben bei der Vergabe öffentlicher Aufträge aus rechtswissenschaftlicher Sicht; in: ZVgR, S. 289 ff.
- EC GD V (2010): Sozialorientierte Beschaffung. Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen, Brüssel.
- EC GD Binnenmarkt (2013): Wirkung und Wirksamkeit des EU-Rechts für das öffentliche Auftragswesen, Brüssel.
- Eickel, A. (2006): Die zulässige Implementierung „vergabefremder“ Kriterien im europäischen Vergaberecht, Hamburg.
- Fante, J. (2004): Die Instrumentalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens zur Durchsetzung politischer Ziele: Erscheinungsformen und rechtliche Schranken im europäischen und deutschen Recht, Aachen.
- Frenz, W. (2007): Handbuch Europarecht, Berlin.
- Frenz, W. (2018): Vergaberecht EU und national, Berlin.
- Fruhmann, A. (2018): Das Bundesvergabegesetz 2018; URL: https://www.wko.at/site/Vergabe-N-Michael-Fruhmann_Das-Vergaberechtsreformgesetz_2018.pdf
- Glaser, A. (2015): Zwingende soziale Mindeststandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge: Pflichten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinie, Baden-Baden.
- Gröning, J. (2014): Die neue Richtlinie der Auftragsvergabe; in: Vergaberecht, S. 339 ff.
- Gurlit, E. (2004): Vergabe öffentlicher Aufträge als Instrument der Frauenförderung; in: M. Koreuber / U. Mager (Hg): Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Baden-Baden, S. 153 ff.
- Hinte, W. / D. Kreft (2008): Sozialraumorientierung; in: D. Kreft / I. Mielenz (Hg): Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik⁶, Weinheim, S. 879 ff.
- Hinte, W. / G. Litges / J. Groppe (2003): Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen, Berlin.
- Höllmüller, H. (2014): Organisationstheoretische und entscheidungstheoretische Aspekte einer top-down Reform des Jugendamtes Graz; in: Soziales Kapital, Nr. 11; URL: <https://soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/322/564>

- Hofmann, C. (2019): Jenseits von Gleichheit. Gleichheitsorientierte Maßnahmen im internationalen, europäischen und nationalen Recht, Tübingen.
- Holoubek, M. / D. Damjanovic / K. Holzinger (2007): Die Vergabe öffentlicher Aufträge als sozialpolitisches Instrument; in: U. Schneider / B. Trukeschitz (Hg): Quasi-Märkte und Qualität, Baden-Baden, S. 33 ff.
- IÖB (2012): Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, Wien; URL: https://www.ioeb.at/fileadmin/ioeb/Dokumente/IOEB_allgemein/IOEB_-_1_-_IOEB-Leitkonzept.pdf
- IÖB (2017): Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung, Wien.
- Kessl, F. / C. Reutlinger (2007): Sozialraum, Wiesbaden.
- KMU-Forschung (2018): Evaluierung der Umsetzung des Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich, Wien.
- Koch, J. (2000): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion, Frankfurt.
- Kreuzer, S. (2019): Die Vergaberechtsreform 2016 durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU, Baden-Baden.
- Krölls, A. (2002): Die Sozialraumbudgetierung aus jugendpolitischer und jugendhilferechtlicher Sicht; in: R. Merten (Hrsg): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim, S. 183 ff.
- Latzel, C. (2014): Soziale Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Richtlinie 2014/24/EU, in: NZBau 2014, S. 673 ff.
- Luthe, E. (2001): Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe; URL: www.irs-bs.de/pdf/lu_sozialraum.pdf.
- Münder, J. (2011): Bessere Kinder- und Jugendhilfe ist preiswerter – oder: Abbau von Leistungen und Rechten; in: Neue Praxis, Nr. 5, S. 456 ff.
- Nickel, D. (2016): Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe; URL: <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/vam/2016/dokumentationen/f-2255-16/rechtsprechungsauswertungsozialraumbis2013.pdf>
- Pitschas, R. (1999): Die Vereinbarkeit vergabefremder Zwecke mit dem deutschen und europäischen Vergaberecht; in: ZVgR, S. 144 ff.
- Sacksofsky, U. (2000): Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts; in: NJW, S. 2619 ff.
- Sämann, J. (2014): Zur Debatte um die Infragestellung des Rechtsanspruches auf Hilfe zur Erziehung im Rahmen sozialraumorientierter Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe; in: sozialraum Nr. 1; URL: <https://www.sozialraum.de/zur-debatte-um-die-infragestellung-des-rechtsanspruches-auf-hilfe-zur-erziehung.php>
- Sandberg, B. (2011): Vergabefremde Ziele in der öffentlichen Beschaffung; in: Verwaltung und Management, Nr. 2, S. 59 ff.
- Schwabe, C. (2013): Forderung nach sozialversicherungspflichtigem Personal in Vergabeverfahren? ; in: NZBau, S. 753 ff.
- Seithe, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit, Wiesbaden.
- Thiersch, H. (2005): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel⁶, Weinheim.
- Wiesner, R. (2011): Zurück in den Fürsorgestaat?; in: Neue Praxis, Nr. 5, S. 461 ff.
- WIFO (2017): Das öffentliche Beschaffungswesen im Spannungsfeld zwischen Billigst- und Bestbieterprinzip, Studie des WIFO, Wien.
- WK Tirol (2019): Handbuch zur Regionalvergabe mit Praxisbeispielen, Innsbruck.

Worldbank (2017): Benchmarking Public Procurement 2017. Assessing public procurement regulatory systems in 180 economies, Washington.

Ziniel, T. (2015): Berücksichtigung „strategischer Beschaffungsziele“ im Vergaberecht Soziales, Ökologisches und Innovatives; in: WISO, Nr. 4, S. 68 ff.