

Tagungsbericht

Digitaler Fachtag Nachhaltiger Vergabewettbewerb in der Sozialwirtschaft am 28.6.2023

Am 28.6.2023 fand der von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., dem Deutschen Sozialgerichtstag e.V. und dem Deutschen Verein für Öffentliche und Private Fürsorge e.V. ausgerichtete digitale Fachtag Nachhaltiger Vergabewettbewerb in der Sozialwirtschaft statt.

Begrüßung

In der Begrüßung hoben die Vertreter der drei Kooperationspartner hervor, wie sensibel der Bereich der Sozialwirtschaft für Ausschreibungen ist. **Dr. Friederike Mussnug**, Vorsitzende des Fachausschusses Vergaberecht der BAGFW, hob die Notwendigkeit hervor, dass gerade in Zeiten knapper Kassen eine Ausrichtung auf nachhaltige Beschaffung kein zusätzliches Problem, sondern Teil der Lösung ist; man könne es sich mithin gar nicht mehr leisten, bei der Ausschreibung von sozialen Dienstleistungen Nachhaltigkeit nicht zu beachten. **Dr. Miriam Meßling**, Richterin des Bundesverfassungsgerichts und Präsidentin des Deutschen Sozialgerichtstags, berichtete über ein – noch nicht abgesetztes – Urteil des Bundessozialgerichts vom 17. Mai 2023, das sich intensiv mit der Anwendung von Vergaberecht im Rahmen des Sozialrechts befasst. Unter Berücksichtigung der EU-Vergaberichtlinie setzt dieses der Auftragsvergabe im Rahmen des Sozialrechts klare Grenzen. Darüber hinaus wies sie auf das Spannungsfeld zwischen Sozialem, Generationengerechtigkeit, Ökologie und Ökonomie hin, das bei Ausschreibungen besonders deutlich hervortritt. **Michael Löher**, Vorstand des Deutschen Vereins, wies auf den Fachkräftemangel hin, der es vielen Beschaffungsstellen erschwere, bei den ohnedies komplizierten Verfahren die bestehenden Spielräume verhandlungssicher zu nutzen. Dennoch ermutigte er, diese Spielräume zu nutzen, und wies auf zwei wesentliche Erfolgsfaktoren hin: politischen Rückhalt für nachhaltige Vergabe und einen konstruktiven Dialog zwischen Leistungsträgern und Anbietern.

Grundsatzreferat „Nachhaltiger Wettbewerb – Perspektiven der Nachhaltigkeit“

In seinem Grundsatzreferat hob **Prof. Michael Eßig**, Universität der Bundeswehr, hervor, dass deutsche Auftraggeber bei der Ausrichtung der Beschaffung an einem differenzierten Wirtschaftlichkeitsbegriff zusammen mit Bulgarien das Schlusslicht der Entwicklung bilde und in 47 % aller erfassten Beschaffungen nach wie vor den billigsten Preis als Zuschlagskriterium zugrunde lege. Demgegenüber setze Frankreich gerade einmal bei 3 % aller Ausschreibungen auf den billigsten Preis als Zuschlagskriterium. Deutschland habe bei der Umsetzung nachhaltiger Vergabe insgesamt ein Implementierungsproblem. Während es bei der ökologisch nachhaltigen Beschaffung bereits eine hohe Regelungsdichte gebe und insoweit die Orientierung erleichtere, bedürfe es bei sozial nachhaltiger Beschaffung noch einer gezielteren Steuerung und Organisation der Beschaffung. Dafür wiederum brauche es geeignetes Personal,

das auch bei anspruchsvollen Gestaltungen noch Routine hätte. Er verwies auf das Berufsbild für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens, das die EU Kommission ausgearbeitet und vorgeschlagen hat ([ProcurCompEU](#)). Um qualifizierte Personen für diese anspruchsvolle Tätigkeit zu gewinnen, müsse diese dann auch angemessen vergütet werden.

Ohne entsprechende Veränderung werde sich der Trend verstärken, dass trotz des hohen Marktanteils öffentlicher Beschaffungen immer weniger Bieter an der Beteiligung an Vergaben interessiert sind. Das zwingt Auftraggeber zu einem grundlegenden Perspektivwechsel. Anstatt Beschaffungen einseitig zu steuern, müssten sie sich deutlich mehr an den Lieferanten ausrichten und ihre Nachfrage so gestalten, dass diese für Lieferanten attraktiv ist (Public Customer Attractiveness).

Die anschließende Diskussion bestätigte die Wahrnehmung geringer Anreize zur Wettbewerbsteilnahme. Gerade für tarifgebundene Anbieter in der Sozialwirtschaft sähen sich bei der Teilnahme an Ausschreibungen mit einem immensen Bürokratieaufwand konfrontiert, dem minimale Erfolgsaussicht gegenüberständen. Vor diesem Hintergrund lohne sich die Teilnahme an Ausschreibungen nicht.

Ebenfalls diskutierten die Teilnehmer:innen die Rolle der Rechnungshöfe bei Beschaffungen. Nach Erfahrung von Prof. Eßig lehnen diese nachhaltigen Beschaffungen keineswegs rundheraus ab. Sie verlangen aber sachliche Begründungen und Herleitungen für die in der Beschaffung vorgesehenen Nachhaltigkeitsaspekte. Hilfreich sei es in dieser Beziehung auch, wenn sich die Auftraggeber auf eine für sie verbindliche Nachhaltigkeitsstrategie berufen können.

Zur Vertiefung: [OECD-Studie „Öffentliche Vergabe in Deutschland - Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum“](#)

Erfahrungsaustausch „Nachhaltige Beschaffung für soziale Arbeit: was hilft und was hindert bei der nachhaltigen Beschaffung“

Im anschließenden Erfahrungsaustausch „Nachhaltige Beschaffung für soziale Arbeit: was hilft und was hindert bei der nachhaltigen Beschaffung“ berichteten **Juliane Kühnrich**, Projektleiterin in der Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin, **Dusan Minic**, Dezernent für Jugend und Soziales im Landratsamt Böblingen und **Christopher Bangert**, Leiter des Referats Sozialwirtschaft und Klimaneutralität beim Deutschen Caritasverband, von Erfahrungen, Erfolgsfaktoren und Hindernissen bei der nachhaltigen Ausschreibungen. Dann fassten sie ihre Beobachtungen in einer jeweiligen Abschluss-These zusammen.

Juliane Kühnrich erläuterte, welche Aspekte unter die „faire Beschaffung“ fallen und welche Überzeugungs-, Aufklärungs- und Vernetzungsarbeit bei allen beteiligten Akteuren notwendig ist, nachhaltige Vergabeverfahren zu ermöglichen. Sie stellte vor, mit welchen Serviceleistungen die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin hier ansetzt, und wie die Kompetenzstelle organisiert und finanziert ist. Da die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte noch immer freiwillig ist, nicht selten zu höheren Preisen im Einkauf führt und handhabbare und rechtssichere

Nachweisforderungen nicht immer bekannt sind, sei die größte von vielen Hürden bei der Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung – so Frau Kühnrich – „nicht mangelndes Wissen oder Wollen der Akteure, sondern das Festhalten an alten Ausschreibungsmustern.“ Rechtsanwält:innen, Kämmer:innen, Unternehmen: jeder Beteiligte sehe durch seine Brille (Rechtssicherheit, Preis, Aufwand) auf die Vergabeverfahren. So werde die Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien mehrheitlich noch immer als „Kür“ angesehen, anstatt als zwingende Notwendigkeit oder gar Selbstverständlichkeit.

Dusan Minic beleuchtete die nachhaltige Beschaffungsstrategie des Landkreises Böblingen seit 2017. Er stellte diese in Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene (z. B. Unterschwellenvergabeordnung und § 118 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), auf Landesebene (Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich) und auf Kreisebene (Richtlinie des Landratsamtes Böblingen Nachhaltige Beschaffung). Herr Minic hielt die Tatsache, dass es „eine nachhaltige Vergabe [...] kurzfristig nicht umsonst gibt“ für das größte Umsetzungshindernis. Auftraggeber müssten sich bewusst machen, dass sich nachhaltige Beschaffung langfristig lohnt.

Für Christopher Bangert ist das Einlösen von Nachhaltigkeit kein „nice to have“ mehr. Es trägt vielmehr wesentlich zur Zukunftsfähigkeit gemeinnütziger Sozialunternehmen und Verbände bei. Deshalb sei die Wohlfahrt hier schon länger unterwegs. Die Umstellung der eigenen Beschaffung auf Basis von sozial-ökologischen Kriterien, die Einführung von ökologischen Mobilitätskonzepten und die energetische Modernisierung von Sozialimmobilien sind Ansatzpunkte. Potenziale werden Schritt für Schritt im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten gehoben. Aber es sei ein sehr „zähes“ Geschäft, da der finanzielle Rahmen leider sehr eng ist. Nach Auffassung von Herrn Bangert setzt eine „deutliche Ausweitung nachhaltiger Beschaffung im Sozialbereich voraus, dass Nachhaltigkeit in Entgelten und Zuwendungen als integraler Bestandteil einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkannt wird.“

Das Publikum hatte am Ende des Erfahrungsaustauschs die Möglichkeit, sich in Kleingruppen und sodann im Plenum über die folgenden Thesen der Inputgeber:innen von Prof. Eßig auszutauschen und online darüber abzustimmen.

Podiumsdiskussion: Was brauchen wir, um in der Sozialwirtschaft die Wettbewerbsweichen in Richtung von Nachhaltigkeit zu setzen?

Die abschließende Podiumsdiskussion ging der Frage nach „Was brauchen wir, um in der Sozialwirtschaft die Wettbewerbsweichen in Richtung von Nachhaltigkeit zu setzen?“ Die Diskussionsrunde eröffneten vier Teilnehmer:innen die Diskussionsrunde mit ihren im Voraus eingereichten Statements „1.000 Zeichen für nachhaltige Vergabe“ zu deren Abgabe die Veranstalter eingeladen hatten. Die Statements vervollständigten den Satz „*Wenn schon Beschaffung von sozialen Dienstleistungen, dann nachhaltig. Dafür brauchen wir ...*“ wie folgt:

„... im Grunde die Abschaffung der Vergaben. Träger (gerade bei Arbeitsmarktdienstleistungen) kämpfen mit kurzen Ausschreibungsfristen, kurzen Laufzeiten, vielen Bürokatiehürden. Überregionale Träger drängen auf den Markt und die Qualität der sozialräumlichen Vernetzung und Konstanz, auch für die betroffenen Menschen mit Hilfesuchen, geht verloren.“

Katja Schwarz, Der Paritätische NRW

„... eine klare Definition des Begriffs "Nachhaltigkeit" und die Möglichkeit der Auswertung von nachhaltiger Beschaffung. Dazu den finanziellen Rahmen.“

Gabriele Heller, Einkaufsinitiative für die Sozialwirtschaft GmbH

„... die Qualität der sozialen Träger, nicht nur Kostenreduzierung. Um gute Kernpunkte in der Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu setzen, ist es dringend notwendig, dass die Qualität eines Anbieters, sowohl hinsichtlich tariflicher Rahmenbedingungen als auch erfahrener Fachkräfte, mehr Einfluss haben im Vergabeverfahren. "Billig will ich" ist kein Aspekt für die Vergabe sozialer Dienstleistungen.“

Frank Martin, Jugendamt Stadt Hückelhoven

„... Angebotsbewertungen, die über die Kriterien Angebotskonzeption und Preis hinausgehen - Sicherung und Förderung von lokalen und regionalen Netzwerken - Tarife/tarifliche Bindungen müssen anerkannt und berücksichtigt werden - Teilnehmer:innen sollten sich nicht den Angeboten/Maßnahmen anpassen, sondern die Maßnahmen sollten sich den Teilnehmer:innen anpassen - Bedarfe von TN in den Vordergrund stellen und weniger Förderkategorien oder Platzkontingente“

Lisa Steinberg, BAG EJSA

In der weiteren Diskussion berichtete **Shervin Ohnsorge**, Bundesministerium Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), über die in seinem Haus derzeit laufenden Prozesse für eine umfassende Vergabetransformation. Die Dokumentation der dazu durchgeführten öffentlichen Konsultation ist [hier](#) abrufbar; die BAGFW hat sich an diesem Prozess mit einer eigenen [Stellungnahme](#) beteiligt. Die Herausforderung für das Ministerium ist es nun, sehr unterschiedliche Ziele wie eine Vereinfachung der Verfahren und eine stärkere Verbindlichkeit für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit miteinander in Ausgleich zu bringen. Die aus der Konsultation hervorgehenden Gesetzesänderungen werden in einen Referentenentwurf einfließen, den das BMWK im 2. Halbjahr 2023 veröffentlichen wird. Im 1. Halbjahr 2024 soll dann der Regierungsentwurf das parlamentarische Verfahren durchlaufen.

Thomas Thieme, Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., Beauftragter für den Landkreis Oder-Spree und die Stadt Frankfurt (Oder), kritisierte, dass Leistungsträger oft aus Angst, „etwas falsch zu machen“, Vergaberecht inflationär anwenden und dann den Zuschlag stereotypisch nach dem Kriterium des billigsten Preises erteilen. Grund dafür dürfte sein, dass es den Leistungsträgern an Ressourcen und Wissen über die Möglichkeiten des Vergaberechtes fehlt.

Gerade vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels auch im Bereich der Verwaltung und besonders den Vergabestellen, hoben insbesondere **Prof. Dr. Michael Eßig** und **Ducan Mionic** die Bedeutung und mögliche entlastende Wirkung der Digitalisierung hervor. Wenn man den administrativen Teil des Vergabeverfahrens so weit als möglich und sinnvoll digitalisiert,

hat das vorhandene Personal mehr Zeit für die inhaltlichen Aspekte des Verfahrens (Markterkundung, Identifizierung von geeigneten und angemessenen Nachhaltigkeits-Anforderungen in der Leistungsbeschreibung, Nachhaltigkeitsaspekte in den Zuschlagskriterien und eine entsprechende Matrix).

Prof. Dr. Michael Eßig machte nochmals deutlich, dass Auftragsvergabe und Beschaffung weit mehr als ein einzelner Verwaltungsakt sind. Vielmehr muss man die Beschaffung als einen Gesamtprozess betrachten. Dies setzt in den einzelnen, auch kleinen, Kommunen ein grundlegendes Umdenken voraus. Es ist wichtig, diesen Paradigmenwechsel im Rahmen eines bewussten Changemanagements herbeizuführen. Dabei können die Kommunen durchaus unterschiedliche Lösungswege einschlagen (z.B. gemeinsame Beschaffung mehrerer Kommunen).

Dr. Friederike Mussnug erläuterte, dass die Auftragsvergabe nicht das einzige Mittel ist, mit dem Leistungsträger soziale Dienstleistungen bereitstellen können. Sie erinnerte insoweit an den vorausgegangenen Fachtag der drei Kooperationspartner [„Abgrenzung Sozialrecht und Vergaberecht - Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen“](#) im September 2019. Wenn es Leistungsträgern freisteht, wie sie Sozialleistungen sicherstellen und sie sich für diesen Weg der Auftragsvergabe entscheiden, darf dies kein Sparmodell sein. Angesichts der bestehenden Alternativen zur Vergabe überzeuge dann auch der Einwand nicht, dass differenzierte Beschaffungen für Auftraggeber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sind. Wenn schon, dann richtig und frei nach Immanuel Kant: „Habt Mut, Euch Eures Vergaberechts zu bedienen.“

Die Podiumsteilnehmer:innen waren sich darüber einig, dass es bei der Öffnung der Beschaffung für Nachhaltigkeitsgesichtspunkte um einen Paradigmenwechsel, der nur gelingt, wenn auch die Mitarbeitenden in den Vergabestellen diesen mitvollziehen. Es ist wichtig, von der bloßen möglichst rechtssicheren und fehlerfreien Umsetzung von Vorschriften zu einem Projektdenken zu gelangen. Beschaffungsvorgänge seien insofern ein Projekt, dessen Gelingen von allen Beteiligten abhängt. Dabei sei es hilfreich und erfolgsfördernd, schon bei der Vorbereitung des späteren Vergabeverfahrens die Expertise/ Erfahrung von Praxisvertreter:innen zu nutzen. Eine Markterkundung im Vorfeld der späteren Beschaffung sei deshalb geradezu geboten.

Zusammenfassung

Die Podiumsdiskussion und der Fachtag endeten mit einer kurzen Zusammenfassung durch **Monika Paulat**: Auftragsvergabe bleibt weiterhin Teil des sozialen Leistungsgeschehens. Ihre Abschaffung wäre politisch nicht durchsetzbar. Zielführender ist es, sich für die Durchsetzung nachhaltiger Beschaffungen auf allen Ebenen der Sozialverwaltung einzusetzen. Nachhaltige Beschaffung hat eine Zukunft, wenn die auf dem Fachtag erörterten Weichenstellungen jetzt erfolgen. Die Arbeit der Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin ist dafür ein gutes Vorbild.