

Müngersdorff, Maximilian; Stoffel, Tim

Research Report

Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen

Analysen und Stellungnahmen, No. 9/2020

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Müngersdorff, Maximilian; Stoffel, Tim (2020) : Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen, Analysen und Stellungnahmen, No. 9/2020, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as9.2020>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/242795>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Wege zur erfolgreichen Integration sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Kommunen

Zusammenfassung

Von den fast 500 Milliarden Euro, die in Deutschland jährlich für die öffentliche Beschaffung ausgegeben werden, entfallen mehr als 50 Prozent auf Kommunen. Neben dem Preis können bei der Auftragsvergabe auch soziale Kriterien zum Tragen kommen (*Socially Responsible Public Procurement, SRPP*). Somit birgt die öffentliche Beschaffung ein großes Potenzial, zu nachhaltigeren Konsum- und Produktionsmustern im Sinne von Ziel 12 der Agenda 2030 beizutragen. Bislang nutzen deutsche Kommunen diesen Hebel aber nur zurückhaltend. Was ist zu tun, um dies zu ändern?

Es gibt nicht den *einen* Goldstandard für die Umsetzung von SRPP in deutschen Kommunen. Abbildung 1 zeigt einen Baukasten unterschiedlicher Maßnahmen, die je nach kommunalem Kontext und differenziert nach Einführungs- und Konsolidierungsphase genutzt werden können und sich über drei Dimensionen erstrecken – eine regulatorische, eine institutionelle und eine individuelle. Obwohl lokale Maßnahmen somit unterschiedlich aussehen können, ergeben sich folgende allgemeine Empfehlungen für Politik und Praxis:

1. In Bezug auf die *regulatorische Dimension* sollten Gesetze und Vorschriften zu SRPP auf allen politischen Ebenen klar und ambitioniert gefasst sein und somit Orientierung für die praktische Umsetzung bieten. Dazu müssen Vorschriften – auch Ratsbeschlüsse – detailliert und klar für die Beschaffungspraxis „übersetzt“ werden (z.B. in Formblättern, Dienstweisungen oder elektronischen Einkaufskatalogen).

2. In Bezug auf die *institutionelle Dimension* können drei Maßnahmen dazu beitragen, kommunale Beschaffungsorganisation sozialverträglicher zu gestalten. Erstens müssen Entscheidungsträger*innen die Beschaffung als strategische Stellschraube anerkennen, mit deren Hilfe kommunale Interessen und Ziele verfolgt werden können. Zweitens sollten strategische Beschaffungsinstrumente intensiver genutzt werden (z.B. durch Bieterdialoge oder elektronische Einkaufskataloge). Drittens sollten Defizite in den Arbeits- und Kommunikationsstrukturen identifiziert und angegangen werden. Die meist dezentrale Beschaffung in deutschen Kommunen erschwert eine strategisch abgestimmte Beschaffungsplanung und -erfassung deutlich. Hilfreich ist daher die Einrichtung von Stellen, die speziell für SRPP bzw. nachhaltige Beschaffung zuständig sind.

3. In Bezug auf die *individuelle Dimension* ist persönliches Engagement aktuell der wichtigste Erfolgsfaktor für kommunale SRPP-Maßnahmen. Wichtigster Auslöser hierfür ist die persönliche Überzeugung engagierter Personen. Dieser Erfolgsfaktor ist somit von außen nur schwer zu beeinflussen. Der Fokus sollte daher auf den anderen Auslösern für persönliches Engagement liegen: Austausch, Information und Weiterbildung.

Damit sozialverantwortliche öffentliche Beschaffung mittelfristig der Standard wird, müssen insbesondere Maßnahmen in den regulatorischen und institutionellen Dimensionen ergriffen werden. Engagierte Personen sind wichtig, ihr Auftreten aber kaum steuerbar.

Ansatzpunkte für sozialverantwortlichen kommunalen Einkauf

In der Europäischen Union (EU) werden 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch öffentliche Beschaffung generiert. In vielen EU-Mitgliedsstaaten hat die subnationale Ebene den größten Anteil an dieser Summe (EC, 2019). In Deutschland sind Kommunen für über 50 Prozent der gesamten Beschaffungsausgaben von ca. 473 Milliarden Euro verantwortlich. Durch die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibungen verfügen Kommunen über einen enormen Hebel, Produktionsbedingungen und Produkteigenschaften im Sinne der Agenda 2030 nachhaltiger zu gestalten.

Allerdings nutzen deutsche Kommunen diesen Hebel nur selten. Während Umweltkriterien zunehmend berücksichtigt werden, nimmt die Einbeziehung sozialer Kriterien nur langsam Fahrt auf. Sozialverantwortliche öffentliche Beschaffung zielt darauf ab, positive soziale Effekte in der Lieferkette von Gütern, Dienstleistungen und sonstigen Arbeiten zu generieren. Es geht um menschenwürdige Arbeitsbedingungen, beispielsweise indem Vereinigungsfreiheit garantiert oder Kinderarbeit ausgeschlossen wird.

Basierend auf der Theorie des Change-Managements (Grandia, 2015), schlagen wir ein Raster zur Kartierung erfolgreicher SRPP-Maßnahmen in deutschen Kommunen vor. Das Raster besteht aus drei inhaltlichen (regulatorische, institutionelle und individuelle) und zwei zeitlichen (Einführungs- und Konsolidierungsphase) Dimensionen. In den drei inhaltlichen Dimensionen identifizieren wir (a) Erfolgsfaktoren für SRPP und (b) deren Auslöser. Beide, Erfolgsfaktoren und Auslöser, unterscheiden sich nach dem Zeitpunkt ihres

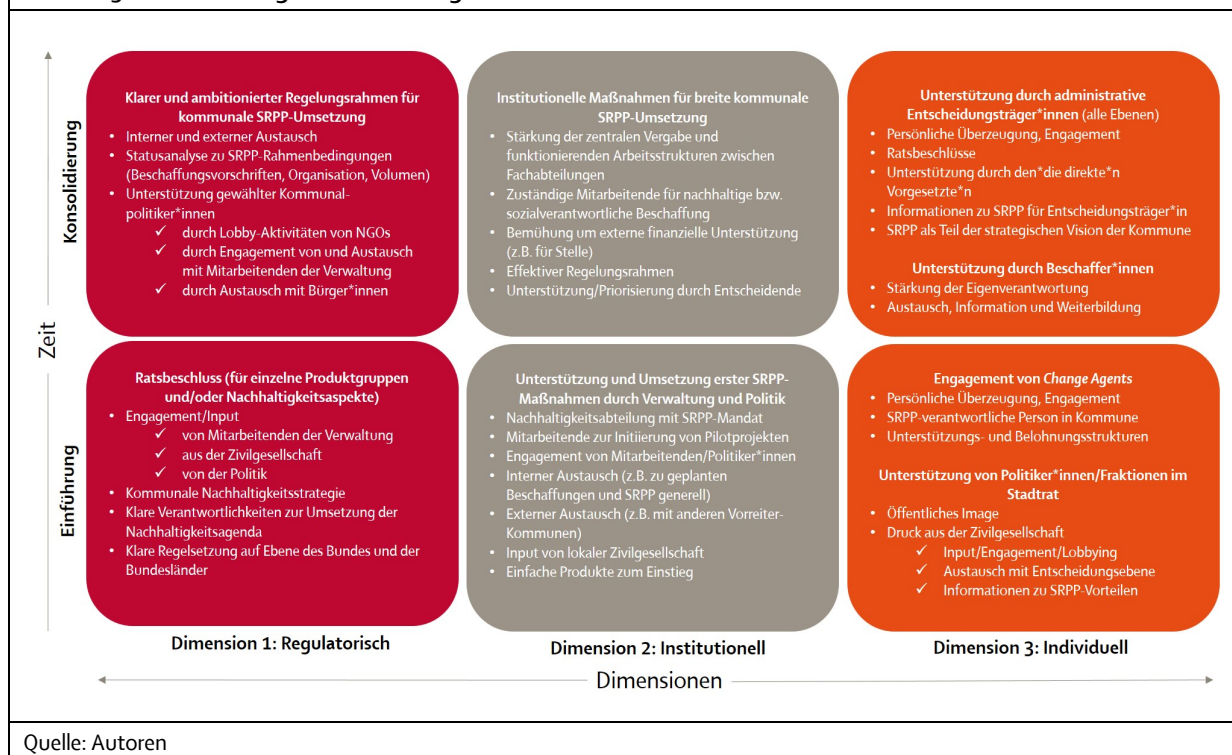
empirisch beobachteten oder theoretisch wünschenswerten Auftretens in eine Einführungs- und eine Konsolidierungsphase. In dieses Grundraster wurden Daten aus der Sekundärliteratur und aus Interviews mit deutschen SRPP-Vorreiter-Kommunen integriert. Abbildung 1 zeigt die sechs möglichen Kombinationen. Übergreifende Erfolgsfaktoren sind fett dargestellt, während Auslöser darunter gelistet sind.

In *keinem* der untersuchten Fälle waren alle aufgeführten Erfolgsfaktoren und/oder Auslöser vorhanden. Die Kartierung stellt somit eine Zusammenstellung verschiedener Zugänge für erfolgreiche SRPP-Implementierung dar.

Ratsbeschluss als regulatorische Basis sozialverantwortlicher Beschaffung

Wird SRPP neu in die Beschaffungspraxis einer Kommune eingeführt, dann ist ein Ratsbeschluss zentraler Erfolgsfaktor in der ersten Dimension, dem regulatorischen Rahmen. Der Beschluss kann sich zunächst auf nur eine oder bestimmte Produktgruppen beziehen oder nur ausgewählte Nachhaltigkeitsaspekte abdecken, z.B. die gezielte Vermeidung von Kinderarbeit. Sechs Auslöser können die Verabschiedung eines solchen Beschlusses veranlassen bzw. wahrscheinlicher machen. Erstens, Engagement von Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung, z.B. durch die selbstständige Einrichtung abteilungsübergreifender Arbeitsgruppen. Zweitens, Input und Engagement der Zivilgesellschaft gegenüber Kommunalpolitik und -verwaltung. Drittens, politischer Druck, der meistens von Personen in der Kommunalpolitik oder Ratsfraktionen ausgeht. Viertens kann SRPP in Umsetzungsprozesse kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien integriert werden, was eine spezifische Regelsetzung zu SRPP

Abbildung 1: Kartierung von SRPP-Erfolgsfaktoren und deren Auslösern in deutschen Kommunen



vorantreiben kann. Fünftens wirken sich klare Zuständigkeiten für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien positiv aus, z.B. in Form von Agenda 21-Büros. Der sechste Auslöser für kommunale Ratsbeschlüsse sind klare und ehrgeizige Regelungen zur nachhaltigen bzw. sozialverantwortlichen Beschaffung auf Ebene des Bundes und der Länder.

In der Konsolidierungsphase ist ein klarer und ambitionierter Regelungsrahmen zu entwickeln, der eine belastbare Basis für die institutionelle Umsetzung von SRPP-Maßnahmen bietet, beispielsweise durch die Festlegung eines Mindestanteils von Gütern mit SRPP-Kriterien in einer bestimmten Produktgruppe. Zentrale Erfolgsfaktoren sind die Unterstützung für eine solche Rahmensetzung durch Kommunalpolitiker*innen und die Durchführung einer Statusanalyse für SRPP. Die Unterstützung von Personen in der Kommunalpolitik kann durch drei Maßnahmen ausgelöst werden: Lobbying-Aktivitäten von NGOs, Engagement von Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung und Austausch zwischen diesen Gruppen und der Politik. Eine Statusanalyse besteht in der Erfassung kommunaler Beschaffungsvorschriften und organisatorischer Abläufe sowie des Portfolios und Volumens beschaffter Güter und Dienstleistungen. Der interne Austausch zwischen Fachabteilungen und zwischen Verwaltung und Politik sowie der externe Austausch mit NGOs und Beratungsunternehmen können helfen, Daten zu sammeln und Ansätze für einen Regelungsrahmen zu entwickeln.

Institutionelles „Upgrade“ für strategische Beschaffung

Die zweite Dimension für die Verortung kommunaler Erfolgsfaktoren und Auslöser für SRPP stellt der institutionelle Rahmen dar. Während der Einführungsphase besteht das übergeordnete Ziel dieses Rahmens darin, die Unterstützung und Umsetzung erster SRPP-Maßnahmen sicherzustellen. Ein erster Erfolgsfaktor hierfür ist das Vorliegen eines oder mehrerer Ratsbeschlüsse. Wir konnten drei weitere Erfolgsfaktoren und deren Auslöser identifizieren. Ein erster Faktor sind vorhandene Strukturen zur Einführung und Kommunikation von SRPP, insbesondere in Gestalt von Arbeitseinheiten/Personen, die bereits für Nachhaltigkeitsthemen zuständig sind und zusätzlich ein Mandat zur Einführung von SRPP erhalten (z.B. die Betreuung erster Pilotbeschaffungen). Eine hohe Positionierung dieser Verwaltungseinheit/Person(en) in der Hierarchie der Stadtverwaltung ist vorteilhaft. Diese Arbeitseinheit/Person(en) sollte(n) eng mit den Beschaffenden in den Fachämtern und der zentralen Vergabestelle zusammenarbeiten. Kommunale Entscheidungsträger*innen sollten den hierzu notwendigen internen, auch abteilungsübergreifenden Austausch unterstützen. Der zweite Erfolgsfaktor besteht im Austausch mit der Zivilgesellschaft und anderen Kommunen, der beispielsweise von der lokalen Zivilgesellschaft eingefordert und/oder von Personen mit Entscheidungsbefugnis initiiert werden kann. Der letzte Erfolgsfaktor besteht in der Durchführung erster Pilotausschreibungen.

In der institutionellen Konsolidierungsphase besteht das übergeordnete Ziel in der Schaffung von Strukturen, die eine

langfristige und breite SRPP-Umsetzung ermöglichen. Drei Erfolgsfaktoren sind zentral: Erstens sollte Beschaffung als Instrument zur Erreichung strategischer Ziele definiert werden, wie die Verbesserung der Lebensbedingungen von Beschäftigten in globalen Wertschöpfungsketten. Eine Umsetzungsoption ist die Einsetzung strategischer Einkäufer*innen für bestimmte Produktgruppen mit SRPP-Mandat. Zweitens sollten kommunale Organisationsstrukturen der Beschaffung deren strategische Nutzung ermöglichen. Dies kann entweder durch eine starke Zentralisierung der Beschaffung oder durch funktionale Arbeitsstrukturen zwischen den beteiligten Abteilungen erreicht werden. Auch bei der zweiten Option stellt die Stärkung des zentralen Vergabeamts eine wichtige flankierende Maßnahme dar. Drittens sollte, durch die Erhöhung des Reifegrads (Beck & Schuster, 2013), die Beschaffung zu den strategischen Zielen der Kommune beitragen sowie die Nutzung von elektronischen Einkaufskatalogen, Rahmenverträgen oder die Durchführung von Bieterdialogen intensiviert werden. Die meisten Auslöser der Konsolidierungsphase decken sich mit denen der Einführungsphase. Folgende Auslöser sind neu oder gewinnen an Bedeutung: Mitarbeiter*innen zur Umsetzung von SRPP und zur internen Lobbyarbeit; verbindliche Zusammenarbeit mit dem zentralen Vergabeamt bereits bei einem niedrigeren Ausschreibungswert; politische Unterstützung und Priorisierung von SRPP; Information und Weiterbildung zu SRPP, insbesondere für alle beschaffenden Mitarbeiter*innen der Verwaltung.

Individuelles Engagement – das Rückgrat sozialverantwortlicher Beschaffung

Die individuelle Dimension stellt das dritte Feld dar, in dem wir Erfolgsfaktoren und Auslöser erfassen. Zwei Erfolgsfaktoren sind in der Einführungsphase entscheidend, erstens die Unterstützung durch Politiker*innen und/oder Fraktionen im Stadtrat, zweitens die Existenz und das Engagement von besonders engagierten Personen (sog. *Change Agents*). In der kommunalen Politik ist der Druck der Zivilgesellschaft ein wichtiger Auslöser, um Interesse zu wecken. *Change Agents* definieren wir als interne oder externe Personen, die über einen längeren Zeitraum Veränderungen innerhalb der Verwaltung fördern, die SRPP zugutekommen, z.B. durch Initiierung oder Leitung abteilungsübergreifender Arbeitsgruppen. Personen und/oder Gruppen aus drei Bereichen können als *Change Agents* für SRPP auftreten: Kommunale Mitarbeiter*innen auf Arbeitsebene, lokale Entscheidungsträger*innen oder Vertreter*innen der Zivilgesellschaft. Die wichtigste Voraussetzung für *Change Agents*, sich für SRPP einzusetzen, ist ihr Engagement für Nachhaltigkeit, hier beispielsweise bezogen auf faire Arbeitsbedingungen in Lieferketten. Dieser Erfolgsfaktor basiert somit auf grundlegenden Werten und Einstellungen, die von außen nur schwer beeinflusst werden können. In der Konsolidierungsphase kommunaler SRPP-Maßnahmen stellen zwei Erfolgsfaktoren der individuellen Dimension die Basis für die Umsetzung der Oberziele in den regulatorischen und der institutionellen Dimensionen dar: erstens die breite Un-

terstützung für SRPP durch administrative Entscheidungsträger*innen, zweitens die Unterstützung durch alle beschaffenden Personen. Für beide Gruppen ist wiederum die persönliche Überzeugung der zentrale Auslöser. Da dieser nur schwer zu beeinflussen ist, sollte der Fokus auf die zweite Auslöser-Gruppe gelegt werden, die aus Austausch, Information und Weiterbildung besteht. Gerade der Austausch mit bzw. die Bereitstellung passgenauer Informationen für Entscheidungsträger*innen wird oft vernachlässigt, obwohl ihre Unterstützung das Fundament für die breite Umsetzung von SRPP bildet. Weiterhin stellen Training und Weiterbildung für beschaffende Mitarbeiter*innen eine Voraussetzung für die umfassende Umsetzung von SRPP dar.

Die individuelle Dimension ist in den untersuchten Fällen für SRPP am wichtigsten, ihr zentraler Auslöser aber nur schwer zu beeinflussen. Dieser Befund stellt eine Herausforderung dar, da er die flächendeckende Verbreitung von SRPP erschwert. Maßnahmen in den regulatorischen und institutionellen Dimensionen sind nötig, um die starke Abhängigkeit ambitionierter SRPP-Maßnahmen von individuellem Engagement abzumildern.

Empfehlungen für Politik und Praxis

Hieraus resultieren neun Empfehlungen für Politik und Praxis, deren Umsetzung die öffentliche Beschaffung in Kommunen sozialverantwortlicher machen kann.

Politische Entscheidungsträger*innen sollten (1) klare und ambitionierte Gesetze und Vorschriften für sozialverantwortliche Beschaffung erlassen.

Kommunale Entscheidungsträger*innen sollten (2) durch eine klare Übersetzung von Gesetzen und Vorschriften zu sozialverantwortlicher Beschaffung für die Arbeitsebene deren Einhaltung sicherstellen; (3) das Interesse am Thema durch internen Austausch, Kooperation und Weiterbildung fördern; (4) die Kompetenz zentraler Vergabestellen stärken und funktionierende Kommunikations- und Arbeitsstrukturen zwischen beschaffenden Ämtern/Personen sicherstellen; (5) personelle Ressourcen für sozialverantwortliche Beschaffung zur Verfügung stellen und klare Zuständigkeiten festlegen und (6) Drittmittelangebote (z.B. der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt) zur Stärkung des Interesses nutzen.

Zuständige Personen für sozialverantwortliche Beschaffung in der Verwaltung und die Zivilgesellschaft sollten (7) der kommunalen Politik und Verwaltung präzise Informationen zur Bedeutung und Durchführung sozialverantwortlicher Beschaffung zur Verfügung stellen.

Zuständige Personen für sozialverantwortliche Beschaffung in der Verwaltung und Beschaffer*innen sollten (8) den Status der kommunalen Beschaffung analysieren und konkrete Ziele formulieren und (9) den Austausch mit externen Akteure aus der Zivilgesellschaft und Kommunen fördern.

Literatur

- Beck, S., & Schuster, F. (2013). *Kommunale Beschaffung im Umbruch: Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?* Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor. Abgerufen von https://publicgovernance.de/media/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf
- EC (European Commission). (2019). *Public Procurement Indicators 2017*. Abgerufen von <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- Grandia, J. (2015). *Implementing sustainable public procurement: An organisational change perspective (Doctoral dissertation)*. Rotterdam: Erasmus University.

Diese „Analyse und Stellungnahme“ stellt ein zusätzliches Ergebnis aus Daten dar, die im Zuge des Projekts „Municipalities Promoting and Shaping Sustainable Value Creation (MUPASS) – Public Procurement for Fair and Sustainable Production“ generiert wurden. Das MUPASS-Projekt fand 2018/2019 in enger Kooperation mit Engagement Global und dessen Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) statt und wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert.



Dr. Maximilian Müngersdorff
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Tim Stoffel
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as9.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.