



SERVICESTELLE ● ● ●
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

MATERIAL

KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT

FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Nr. 110

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

Telefon +49 228 20717-2670

info@service-eine-welt.de

www.service-eine-welt.de

Material – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Heft 110

Inhaltlich verantwortlich: SKEW, Dr. Stefan Wilhelmy

Projektleitung: Dr. Jeanette Schade

Texte: Tim Stoffel, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Titelillustration: istockphoto.com/VectorMine

Gestaltung: designlevel 2, www.designlevel2.de

Druck: Bonifatius GmbH

Bonn, Januar 2022

Diese Publikation entstand in enger Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und ist Teil des Projekts „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in globalen Wertschöpfungsketten (ISOPP)“. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers. Die Reihe „Material“ wird finanziell gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, sind in der vorliegenden Publikation die zur Gleichstellung der Geschlechter gebräuchlichen Schreibweisen nicht durchgängig verwendet worden. Sofern sich aus dem Kontext nicht explizit anderes ergibt, sind bei allen geschlechtsbezogenen Bezeichnungen selbstverständlich immer alle Geschlechter gleichermaßen angesprochen.

MATERIAL
KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT
FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG
Nr. 110

INHALT

Vorwort	5
Unser Kooperationspartner	6
1. Kommunikation als Motor nachhaltigen öffentlichen Einkaufs	7
2. Kommunikation mit dem Markt und nachhaltige öffentliche Beschaffung	10
2.1 Das Angebot-Nachfrage-Dilemma nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.	10
2.2 Instrumente zur Kommunikation mit dem Markt.	12
2.3 Funktionen von Kommunikation mit dem Markt.	14
3. Praxisbeispiele: Erfolgreiche Kommunikation mit dem Markt zu Nachhaltigkeitskriterien	17
3.1 Beschaffung von IT-Produkten durch die Region Stockholm.	17
3.2 Beschaffung von Sicherheitsschuhen und Spielzeug durch die Stadt Köln	19
3.3 Beschaffung von IT-Produkten durch die Dataport AöR.	21
3.4 Bremens Kommunikationskonzept	22
3.5 ChileCompra kommuniziert mit dem Markt	23
4. Kommunikation mit dem Markt systematisch in die öffentliche Beschaffung einbinden.	24
4.1 Kommunikation im Vorfeld der Vergabe	26
4.2 Kommunikation im Rahmen des Vergabeverfahrens	29
4.3 Kommunikation im Vertragsmanagement – Monitoring und Kontrolle.	30
4.4 Kommunikation im Nachgang von Vergaben	32
5. Erkenntnisse und Tipps aus der Praxis	36
Merksätze zur Kommunikation mit dem Markt über Nachhaltigkeit.	39
Anhang	
Angebote der SKEW für Kommunen.	40
Förderer und Kooperationspartner – die Beteiligungsstruktur der SKEW	41
Publikationen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt	42

VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

die öffentliche Hand ist in Deutschland ein wichtiger Wirtschaftsmotor. Laut einer OECD-Studie zur öffentlichen Vergabe in Deutschland aus dem Jahr 2019¹ vergibt sie 500 Milliarden Euro jährlich an öffentlichen Aufträgen. Vom Gesamtvolumen entfallen nach einer Schätzung des deutschen Städte- und Gemeindebundes in der Regel etwa 60 Prozent auf Kommunen. Diese Marktmacht von geschätzten 300 Milliarden Euro können Kommunen nutzen, um zu verbesserten Arbeitsbedingungen und mehr Umweltschutz entlang globaler Wertschöpfungsketten beizutragen.

Faire und nachhaltige Beschaffung ist somit ein wichtiger, ein wirkungsvoller Hebel, um die eigene Einkaufspraxis mit kommunalen entwicklungspolitischen Strategien zu verknüpfen. Viele Kommunen haben bereits entsprechend Veränderungsprozesse angestoßen, Pilotprojekte umgesetzt und das Thema vor Ort breit verankert. Dabei gilt es in der Praxis oft große Herausforderungen zu meistern. Denn nicht für alle Bedarfe der kommunalen Hand gibt es bereits einen entwickelten Markt, der die Nachfrage nach öko-fairen Produkten in zertifizierter Form zur Verfügung stellt. Dies erschwert die Formulierung von Nachhaltigkeitskriterien und die Bestimmung sinnvoller Nachweisformen. Auch die Sorge, ob der Bedarf vom Markt gedeckt werden kann, lässt viele Beschaffungsverantwortliche bei vielen Produktgruppen davor zurückschrecken, sozial verantwortliche Kriterien in der Vergabe zu berücksichtigen.

Das muss nicht sein! Vielmehr kann Beschaffung strategisch genutzt werden, um Märkte zu entwickeln, die der öffentlichen Nachfrage auch passende Angebote unterbreiten können. Die hier führenden Kommunen haben gezeigt: Einer der Knackpunkte für Erfolg ist hierfür die Kommunikation mit jenen, die sozial und ökologisch produzieren und liefern sollen – also mit Handels- und Markenunternehmen und gegebenenfalls auch



Dr. Stefan Wilhelmy
© Martin Magunia

deren Zulieferern. Für viele kommunale Beschafferinnen und Beschaffer ist dies ungewohntes Terrain, haben sie doch gelernt, im Sinne eines fairen Wettbewerbs und der Vermeidung überhöhter Preise möglichst wenig direkt mit potenziellen Anbietern zu kommunizieren.

Unsere Handreichung zur „Kommunikation mit dem Markt“ entstand in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik im Rahmen des Projektes „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in globalen Wertschöpfungsketten (ISOPP)“. Sie soll all jenen eine Hilfestellung bieten, die die öffentliche Beschaffung als Instrument zur ökologischen und sozialen Transformation der Märkte nutzen wollen. Anhand von Praxisbeispielen aus Deutschland, Schweden und Chile wird hier gezeigt, in welchen Phasen der Vergabe welche Instrumente wie genutzt werden können, um mit dem Markt in einen zielführenden Dialog zu treten, der beide Ziele – Bedarfsdeckung und Markttransformation – erfüllt. Bedienen Sie sich und greifen Sie das Passende für die eigene Kommune heraus!

Dr. Stefan Wilhelmy

Leiter Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)

UNSER KOOPERATIONSPARTNER

Diese Publikation entstand in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Das DIE mit Sitz in der UN-Stadt Bonn zählt weltweit zu den führenden Think Tanks und Forschungseinrichtungen zu Fragen globaler Entwicklung und internationaler Kooperation. Das interdisziplinär ausgerichtete Institut vereint Forschung, Beratung und Ausbildung. Es bildet eine Schnittstelle zwischen Theorie und Praxis.

In Zusammenarbeit mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global hat das DIE von 2017 bis 2021 zwei Projekte zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung durchgeführt. Das erste Projekt „Global Denken – Lokal Handeln. Studie zur Rolle von Kommunen als Treiber und Gestalter nachhaltiger Wertschöpfung“, auch bekannt als MUPASS, erkundete Wege zu erfolgreicher nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in Deutschland, Europa, Afrika und Lateinamerika, um Muster zu identifizieren und gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. Das zweite Projekt „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten“ setzt den Schwerpunkt

auf bestimmte Instrumente, die der öffentlichen Beschaffung zur Verfügung stehen, um Nachhaltigkeit zu stärken. Es untersucht insbesondere die Möglichkeiten strategisch eingesetzter Kommunikation mit dem Markt, von Einkaufsgemeinschaften und elektronischer Vergabe sowie von Nachweismöglichkeiten sozialer Kriterien in globalen Lieferketten und wie diese für eine nachhaltige kommunale Beschaffung nutzbar gemacht werden können. Im Zentrum stand und steht dabei die Aufbereitung von Forschungsergebnissen, insbesondere für die kommunale Praxis.

Der Autor dieser Publikation, Tim Stoffel, ist Politikwissenschaftler und war wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIE, wo er zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung forschte. Zuletzt leitete er dort das Projekt „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten“. Er berät weiterhin zu Themen rund um nachhaltige Beschaffung und arbeitet hauptberuflich als Geschäftsführer, u.a. für Finanzen und Vergabe, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Bundesstadt Bonn.

1. KOMMUNIKATION ALS MOTOR NACHHALTIGEN ÖFFENTLICHEN EINKAUFES

Die Handreichung zur Kommunikation mit dem Markt ist die erste, die im Rahmen des Projektes „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten“ mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik entstanden ist. Für sie wurden Beispiele gelungener Kommunikation mit dem Markt über Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung untersucht und Interviews mit Personen aus allen am Vergabeverfahren beteiligten Akteursgruppen geführt. Ihr Ziel ist es, die Erfahrungen und Erkenntnisse zu den Potenzialen, den Funktionen und möglichen Ansatzpunkten kommunikativer Prozesse im Vergabeprozess an Praktikerinnen und Praktiker sowie Entscheidungstragende in Politik und Verwaltung zu vermitteln, um sie für eine sozialverträgliche öffentliche Beschaffung nutzbar zu machen. Denn es gibt mindestens **sieben gute Gründe**, die Chance, mit Akteuren des Marktes über Vergabeziele und -verfahren in Austausch zu treten, nicht verstreichen zu lassen.

1. Öffentliche Einrichtungen unterschiedlichster Größe nutzen verstärkt die Möglichkeiten einer Kommunikation mit dem Markt, um eine nachhaltige, also ökologische und faire, öffentliche Beschaffung umzusetzen.



Der Austausch mit Unternehmen führt nicht nur zu einer effektiveren Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien in Vergaben, sondern hat auch weitere positive Effekte. Kommunikation in den verschiedenen Phasen des Vergabeprozesses führt zu Lerneffekten auf Seiten der ausschreibenden Stellen sowie auf Seiten der Unternehmen, die auf öffentliche Ausschreibungen bieten. Durch das Angleichen der oft unterschiedlichen Wissensstände erhalten Auftraggebende einen besseren Überblick über den Markt, was ihnen eine passgenaue Formulierung von Anforderungen und Kriterien ermöglicht. Auf der Angebotsseite erlangen Unternehmen ein besseres Verständnis davon, was öffentliche Auftraggeber erwarten. Daher wird Kommunikation mit dem Markt auch als wichtiger Bestandteil der Professionalisierung und der strategischen Rolle öffentlicher Beschaffung verstanden.²

2. Kommunikation mit dem Markt bedeutet, einen Austausch zwischen Unternehmen, die potenziell auf öffentliche Ausschreibungen bieten, und den öffentlichen Auftraggebern herzustellen. Dabei werden oft auch zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen, die Fachwissen zu den Nachhaltigkeitsaspekten in den jeweiligen Sektoren und Produktgruppen mitbringen.



Der Austausch zwischen öffentlichen und privaten Parteien dient dazu, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und Missverständnisse und damit auch das Scheitern von öffentlichen Vergaben mit sozialen oder ökologischen Krite-

rien zu vermeiden. Er kann auch der verbesserten Umsetzung sozialer Kriterien dienen und ist ein wichtiger Treiber für die weitere Entwicklung von Bieterunternehmen und ihren Zulieferern und damit des Markts im Hinblick auf die Bereitstellung nachhaltiger Angebote. Die Bedeutung von „market engagement“, also des Austauschs mit dem Markt, für die erfolgreiche Umsetzung sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung wird in den letzten Jahren verstärkt hervorgehoben.³ Erfolgreich bedeutet sowohl, dass die Vergabe einen realen Einfluss auf die sozialen und ökologischen Bedingungen hat, als auch, dass sie weiterhin attraktiv für den Markt ist und dass ausreichende Angebote abgegeben werden.



3. Insbesondere beim fairen Einkauf, der auf sozial verantwortliche Bedingungen entlang der gesamten Lieferkette eines Produktes oder bei Dienstleistungen abzielt, ist der gegenseitige Austausch hilfreich.

Sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung, insbesondere die Wahrung von Menschen- und Arbeitsrechten entlang globaler Lieferketten, kann von einem verstärkten Austausch mit Marktakteuren wie Handel, Herstellern und Nichtregierungs- oder Zertifizierungsorganisationen profitieren. Gerade bei sozialen Kriterien besteht oft ein größeres Informationsdefizit auf beiden Seiten, auch weil dieses strategische Ziel in der Vergangenheit weitaus weniger Beachtung als die Erfüllung ökologischer Kriterien erfahren hat.⁴ Hier gilt es also den Markt zum Teil überhaupt erst zu entwickeln, damit öffentliche Nachfrage auch auf ein entsprechendes Angebot zugreifen kann.

4. Eine faire oder auch sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung orientiert sich zumeist an den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO).



Die vier Grundprinzipien Vereinigungsfreiheit, die Beseitigung von Zwangsarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und das Verbot von Diskriminierung sind das Minimum an sozialen Kriterien in Bezug auf globale Lieferketten in der öffentlichen Beschaffung. Neben diesen Mindeststandards sollten auch weitere Vorgaben, wie die Zahlung gerechter Löhne und Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen, einbezogen werden. Darüber hinaus ist es gerade bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen sinnvoll, Kriterien des fairen Handels anzulegen. Darüber werden Bäuerinnen und Bauern Mindestpreise für ihre Produkte garantiert und Investitionen in soziale Infrastrukturen, wie Schulen, vor Ort ermöglicht.

5. Kommunikation mit dem Markt erfüllt verschiedene Funktionen, die zu der Gestaltung und Umsetzung von ökologischen und sozialen Kriterien in öffentlichen Vergaben beitragen können.



Wo Angebot und Nachfrage in der öffentlichen Beschaffung nicht unmittelbar zusammenpassen, braucht es den Austausch zwischen den potenziellen Auftragnehmern und den öffentlichen Auftraggebern, um durch ein besseres Verständnis auf beiden Seiten Kompromisse für aktuelle Ausschreibungen zu finden und den Markt für zukünftige Ausschreibungen zu entwickeln. Kommunikation kann für größere Transparenz im Handel und bei Herstellern sorgen, die Standards für nachhaltige Produkte steigern, den Wettbewerb um nachhaltigere Angebote ermöglichen, aktuell nicht zu erfüllende Kriterien aufzeigen und auf zukünftige Vergaben oder andere politische und privatwirtschaft-

3 ICLEI – Local Governments for Sustainability (2021). 15 Frequently Asked Questions on Socially Responsible Public Procurement. Luxemburg. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44504> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

4 Stoffel, T., Cravero, S., La Chimia, A. & Quinot, G. (2019). Multidimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP) – Exploring Concepts and Effects in Sub-Saharan Africa and Europe. *Sustainability*, 11(22), 6352. Verfügbar unter: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6352> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

5 Internationale Arbeitsorganisation (2021). ILO Kernarbeitsnormen. Verfügbar unter: <https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

liche Instrumente verweisen. Sie erhöht auch die Effektivität nachhaltiger Beschaffung, da Fehlschläge vermieden werden, und zeigt Handlungsbedarfe bei nachhaltiger Produktion auf.



6. Für eine erfolgreiche Kommunikation, die den Markt tatsächlich beeinflusst, sollte der Austausch über Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung über den gesamten Prozess der Vergabe aufrechterhalten werden und auch über einzelne Vergaben hinausreichen.

Kommunikation wird meist in der Phase vor der eigentlichen Vergabe verortet. Die für diese Handreichung untersuchten Praxisbeispiele, Interviews und Stakeholder-Gespräche zeigen jedoch, dass der Austausch mit dem Markt in allen Phasen der Vergabe eine Rolle bei der Einbringung und Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien spielen kann. Die Instrumente der Kommunikation reichen dabei von der Markterkundung über Bieterfragen und Monitoring bis hin zum Setzen von Anreizen für die Entwicklung der bietenden Unternehmen, um bei künftigen Ausschreibungen soziale Nachhaltigkeit berücksichtigen zu können.



7. Weltweit, aber auch in Deutschland, gibt es bereits erfolgreiche Beispiele von Kommunikation mit dem Markt für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung.

Öffentliche Auftraggeber in Deutschland können viel von den führenden Kommunen aus Europa und anderen Weltregionen lernen. In Ländern wie Schweden und den Niederlanden werden seit ein paar Jahren Pilotprojekte zu sozial verantwortlichem öffentlichem Einkauf durchgeführt, die fast immer eine Kommunikation mit dem Markt vorsehen. Aber auch deutsche Verwaltungen haben bereits Erfahrungen mit der Einbindung sozialer Kriterien in die öffentliche Beschaffung und mit der Nutzung kommunikativer Verfahren für die sozialverträgliche Beschaffung, zum Beispiel von IT-Hardware und Textilien, gemacht.

Grundlage dieser Handreichung bilden Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitenden, Mitarbeitenden von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, die beide Seiten bei der nachhaltigen Beschaffung unterstützen. Darüber hinaus wurden gemeinsam mit dem Center for Sustainable Consumption and Production (CSCP) aus Wuppertal drei Stakeholder-Gespräche mit Personen aus diesen drei Gruppen geführt, in denen gemeinsam über die Kommunikation mit dem Markt im Rahmen sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung diskutiert wurde.⁶ Ergänzt werden die Erkenntnisse durch eine ausführliche Literaturrecherche, die sich insbesondere auf Berichte und Handreichungen zu konkreten nachhaltigen Ausschreibungen, in denen Kommunikation mit dem Markt einbezogen wurde, stützt. Aus der Analyse dieser Quellen wurden Praxisbeispiele, allgemeine Merksätze und Handlungsempfehlungen sowie konkrete Ansatzpunkte für eine effektive Kommunikation mit dem Markt in den verschiedenen Phasen der öffentlichen Beschaffung abgeleitet. Eine kurze Übersicht dieser Instrumente findet sich im folgenden Abschnitt. In Abschnitt 2 werden die Hintergründe, die Instrumente und die Funktionen von Kommunikation mit dem Markt für eine nachhaltige Beschaffung dargelegt. In Abschnitt 3 werden deutsche und internationale Praxisbeispiele für die Kommunikation mit dem Markt präsentiert. In Abschnitt 4 werden die verschiedenen Instrumente der Kommunikation erläutert und im abschließenden Abschnitt 5 gibt es eine Übersicht zu Handlungsempfehlungen für eine effektive Kommunikation mit dem Markt zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.

6 CSCP/DIE (2020). Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung: Erkenntnisse aus drei Stakeholder-Gesprächen zu den Bereichen IT und Textilien. Verfügbar unter: <https://www.scp-centre.org/publications/sustainable-public-procurement/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

2. KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT UND NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

10

Öffentliche Beschaffung ist stark reguliert und in der Praxis oft wenig auf intensiven Austausch mit dem Markt ausgelegt. Der Standard der letzten Jahrzehnte war eine möglichst preissensible und formalisierte öffentliche Auftragsvergabe, mit dem Ziel, sowohl kosteneffektiv als auch wettbewerbsfördernd zu sein. Die Berücksichtigung strategischer Ziele wie Nachhaltigkeit und Innovation wurde durch Reformen des Vergaberechts in der Europäischen Union (EU) 2004 und 2014 und deren Übertragung in deutsches Recht schrittweise rechtssicher gemacht.⁷ Mit den damit verbundenen Herausforderungen bei der Umsetzung erfahren auch weiche Aspekte wie Kommunikation seit einiger Zeit wachsende Aufmerksamkeit. Die Kapazitäten dazu werden vermehrt im Zuge der Weiterentwicklung der öffentlichen Auftragsvergabe geschaffen.

Erfahrungen aus der Vergabepaxis in Deutschland und weltweit zeigen, dass die Kommunikation mit dem Markt für die erfolgreiche Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen förderlich sein kann. In Fällen innovativer Beschaffung oder bei der Einforderung von Kriterien zur sozial verantwortlichen Herstellung von Produkten erscheint die Kommunikation mit dem Markt sogar unabdingbar, um einen gemeinsamen Wissensstand zwischen öffentlichen Auftraggebern und potenziellen Bietern zu erreichen. Damit kann sowohl die Umsetzung der Ansprüche an die Nachhaltigkeit in der Produktion als auch die Abgabe auskömmlicher Angebote erreicht werden und damit eine effektive nachhaltige Beschaffung gestützt werden. Kommunikation kann so zur Entwicklung des Marktes für nachhaltige Produkte beitragen.

2.1 DAS ANGEBOT-NACHFRAGE-DILEMMA NACHHALTIGER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG

Die nachhaltige öffentliche Beschaffung und insbesondere der Einkauf von Produkten oder Dienstleistungen unter Berücksichtigung von sozialer Verantwortung in der Produktion ist ein relativ neues Thema in der deutschen Verwaltungspraxis. Obwohl schon seit längerem ökologische Kriterien bei öffentlichen Ausschreibungen eingefordert werden und es bereits eine Reihe von Innovations- und Pilotprojekten zur Einbindung sozialer Kriterien gibt, befinden sich sowohl die

öffentlichen Akteure auf der Nachfrageseite als auch die Unternehmen auf der Angebotsseite in einem Findungsprozess. Dabei suchen die öffentlichen Auftraggeber nach Möglichkeiten, um strategische Ziele wie den sozial verantwortlichen Einkauf zu erreichen, ohne die anderen Ziele der öffentlichen Beschaffung zu vernachlässigen. Bestehende Bedarfe der öffentlichen Hand müssen gedeckt werden und dies auf eine Art und Weise, die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb

7 Stoffel, T. (2020). Socially responsible public procurement (SRPP) in multi-level regulatory frameworks: assessment report on policy space for SRPP regulation and implementation in Germany and Kenya. Discussion Paper 9/2020. Bonn. Verfügbar unter: <https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/socially-responsible-public-procurement-srpp-in-multi-level-regulatory-frameworks-assessment-report-on-policy-space-for-srpp-regulation-and-implementation-in-germany-and-kenya/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

garantiert. Bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien und deren Nachweismöglichkeiten in öffentlichen Ausschreibungen schwingt oft die Sorge mit, keine oder keine ausreichenden und eventuell zu teure Angebote zu erhalten.

Gleichzeitig kann es ohne nachhaltige Angebote auf Unternehmensseite keine nachhaltige öffentliche Beschaffung geben. Daraus ergibt sich ein Dilemma: Sind keine sozial verantwortlich hergestellten Produkte, die sich für öffentliche Ausschreibungen eignen (in Bezug auf Preis, Menge und Qualität), auf dem Markt, können sie von öffentlichen Auftraggebern auch nicht nachgefragt werden. Dadurch gibt es wiederum keine Nachfrage, die den Markt zur Bereitstellung dieser Angebote bewegt.

Daraus zu schließen, die nachhaltige öffentliche Beschaffung sei dem bestehenden Angebot ausgeliefert, ist aber falsch. Kommunikation mit Produktionsfirmen hilft in vielen Fällen dabei, den Markt in Richtung eines nachhaltigeren Angebots zu entwickeln. Nachhaltige öffentliche Beschaffung muss dafür mehr als ein Prozess und nicht als eine einmalige Kaufentscheidung gesehen werden. Es gibt viele Einzelfälle, in denen die

Nachfragemacht und Gestaltungswirkung der öffentlichen Hand sichtbar wird und es lässt sich in einigen Branchen und Produktgruppen bereits eine Trendwende erkennen. Unternehmen, die auf öffentliche Ausschreibungen bieten, versuchen, sich zunehmend über soziale oder ökologische Aspekte in der Produktion von konkurrierenden Unternehmen abzusetzen (wie in der IT-Industrie), und Unternehmen, die bisher nicht auf öffentliche Ausschreibungen geboten haben, beginnen sich für diese zu interessieren (zum Beispiel im Textilsektor). Diese Entwicklungen sind auch Ergebnisse von Kommunikation mit dem Markt durch öffentliche Auftraggeber. Durch den gegenseitigen Austausch wird ein besseres Verständnis von Nachhaltigkeit in Vergabe und Produktion auf beiden Seiten geschaffen, welches wiederum zu besseren Ausschreibungen und Angeboten führt (siehe Abbildung 1).

Kommunikation mit dem Markt kann dazu beitragen, das Dilemma von Angebot und Nachfrage der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu überwinden. Dazu stehen öffentlichen Auftraggebern eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, derer sie sich in den verschiedenen Phasen des Beschaffungsprozesses bedienen können.

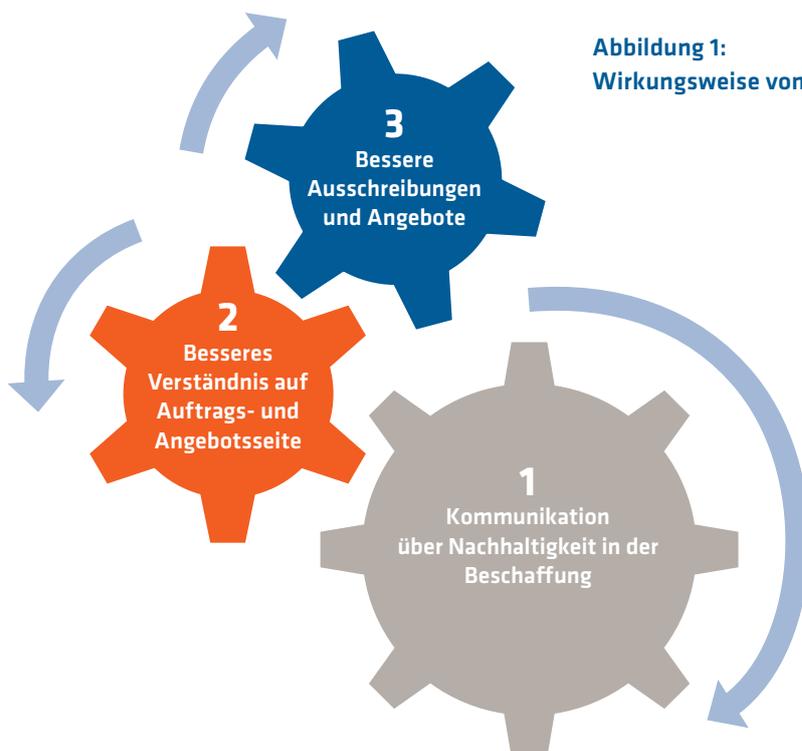


Abbildung 1:
Wirkungsweise von Kommunikation mit dem Markt

2.2 INSTRUMENTE ZUR KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT

In jeder Phase des Beschaffungsprozesses und der eigentlichen Vergabe gibt es Instrumente zum Austausch mit Marktakteuren, die einen Beitrag zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung leisten können. Der Beschaffungsprozess geht dabei über die Phasen des eigentlichen Vergabeverfahrens hinaus. Er beginnt bereits im Vorfeld der Vergabe und erstreckt sich über das Vergabeverfahren selbst, das Vertragsmanagement und den Zeitraum nach der Vergabe und sogar über das Ende der Leistungserbringung hinaus. Denn nach der Vergabe ist vor der Vergabe.

Im Vorfeld der Vergabe

Der Austausch zu den sozialen Kriterien öffentlicher Ausschreibungen im Vorfeld der Vergabe (ab S. 26) kann dazu beitragen, Unternehmen Nachhaltigkeitskriterien zu vermitteln, ihre Bedeutung im Vergabeprozess herauszustellen und Rückmeldungen des Marktes zu Umsetzbarkeit und Hindernissen zu bekommen.

Zu den Instrumenten im Vorfeld der Vergabe zählen vor allem ...

- eine interaktive Markterkundung und
- Bieterdialoge.

Beides geht über die Markterkundung als bloße Informationsgewinnung für die ausschreibende Stelle hinaus. Durch die Vermittlung von Informationen zu Nachhaltigkeitsbestrebungen und konkreten Anforderungen an eine nachhaltige Produktion an den Markt kann auch schon weit vor konkreten Vergaben auf potenzielle Bieter eingewirkt werden. Unternehmen haben so auch die Möglichkeit, sich früh an die neuen Anforderungen anzupassen. Gleichzeitig bekommt die öffentliche Hand frühzeitig einen Eindruck von dem, was der Markt bereits bieten kann. So können Bedarfsfeststellung und schließlich auch die Ausschreibungen entsprechend angepasst werden.

Im Vergabeverfahren

Im Vergabeverfahren selbst (ab S. 30) können ebenfalls soziale Kriterien erläutert und deren Bedeutung vermittelt werden. Gängige Instrumente sind:

- Antworten auf Fragen von Bietern
- Begründungen von Vergabeentscheidungen
- Verhandlungsvergaben.

Bei Fragen von Bietern und in der Verhandlungsvergabe kann während eines laufenden Vergabeverfahrens noch einmal auf die Nachhaltigkeitskriterien einer Ausschreibung hingewiesen werden und diesbezügliche Unklarheiten können adressiert werden. Bietende Unternehmen unterschätzen häufig die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien in öffentlichen Ausschreibungen oder übersehen entsprechende Kriterien sogar. Mit Abschluss des Vergabeverfahrens empfiehlt sich eine Begründung der Vergabeentscheidung, in der ebenfalls die Bedeutung von sozialen oder ökologischen Kriterien hervorgehoben werden kann. So können Signale in den Markt gegeben werden und Anreize für eine nachhaltigere Produktion gegeben werden.

Im Vertragsmanagement

Im Vertragsmanagement (ab S. 30) lassen sich durch Kommunikation mit liefernden Unternehmen neue Erkenntnisse zu Nachhaltigkeitskriterien für zukünftige Ausschreibungen gewinnen und die Umsetzung von sozial verantwortlicher und ökologischer Produktion verbessern. Zentrale Instrumente hier sind:

- Monitoring und
- Kontrolle.

Beim Monitoring und bei der Kontrolle der Vertragsbedingungen können neben Qualität und Lieferbedingungen auch die Umsetzung und Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien bei den Lieferunternehmen einbezogen werden. Dabei gibt es Anzeichen, dass auch hier kommunikative Verfahren für eine Umsetzung der geforderten Nachhaltigkeitskriterien, insbesondere bei sozialen Kriterien entlang globaler Lieferketten, effektiver sind als sich nur auf Kontrolle und gegebenenfalls die Verhängung von Sanktionen zu beschränken (siehe hierzu auch das Praxisbeispiel Dataport ab S. 21).

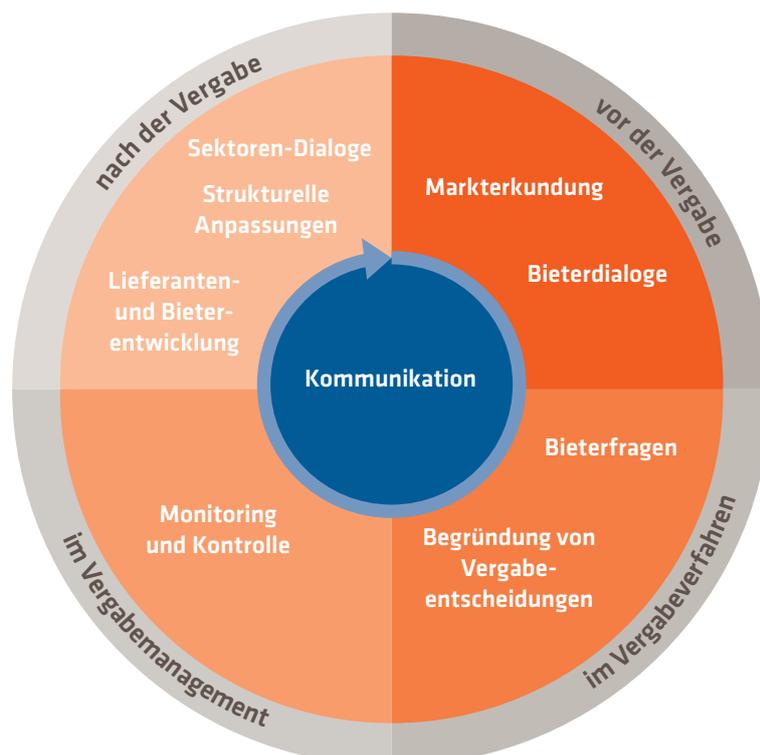
Nach der Vergabe

Nach der Vergabe (ab S. 32) gibt es die Möglichkeit, positive wie negative Erfahrungen mit sozialen und ökologischen Kriterien sowie mit der Kommunikation im Rahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung selbst nutzbar zu machen. Mögliche Instrumente sind hier:

- Entwicklung von Lieferunternehmen und Bieterunternehmen
- Strukturelle Anpassungen
- Sektorendialoge

Die Entwicklung von Lieferunternehmen und weiterer potenzieller, auf öffentliche Ausschreibungen bietender Unternehmen ist durchaus auch in der öffentlichen Beschaffung möglich. Hier geht es darum, mit den Unternehmen auch über die Vergabe hinaus im Austausch zu bleiben. Dazu können auch Sektorendialoge genutzt werden, bei denen unabhängig von konkreten Vergabeverfahren die Vorstellungen der öffentlichen Hand zu sozialen und ökologischen Kriterien mit den Entwicklungen auf dem Markt abgeglichen werden können. Durch strukturelle Anpassungen in der Verwaltung kann der Austausch mit dem Markt gestärkt werden.

Abbildung 2:
Instrumente der Kommunikation mit dem Markt in den verschiedenen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe



2.3 FUNKTIONEN VON KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT

14

Öffentliche Beschaffung ist, wie jeder Aushandlungsprozess, immer von einer unausgewogenen Verteilung von Informationen gekennzeichnet. Zum Teil ist dies sogar erwünscht. In klassischen Ausschreibungen sollen Unternehmen keine Informationen über das maximale Budget für eine Ausschreibung haben, da dies zu Verzerrungen bei der Preisbildung führen kann. Sogenannte Informationsasymmetrien können aber der Umsetzung strategischer Ziele durch die Vergabe im Weg stehen. Haben die ausschreibende Stelle und die interessierten Unternehmen keine ausreichenden Informationen darüber, welche Ansprüche mit bestimmten Nachhaltigkeitskriterien verknüpft sind und wie diese erfüllt werden können, kann dies dazu führen, dass keine Angebote für eine Ausschreibung abgegeben werden können oder eingereichte Angebote die geforderten Kriterien nicht erfüllen. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass die gewünschte soziale Nachhaltigkeit nicht erreicht wird oder die Ver-

gabe sogar in Gänze scheitert. Diese Befürchtungen lassen viele Vergabestellen vor der Einbeziehung insbesondere von sozialen Kriterien zurückschrecken, so dass keine oder unzureichende Forderungen an die Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte gestellt werden.

Durch den Informationsaustausch über die Instrumente der Kommunikation in der öffentlichen Beschaffung können diese Asymmetrien reduziert werden, also die verfügbaren Informationen über die Nachhaltigkeitsaspekte der Vergabe bei allen Beteiligten bekannter gemacht werden. Aus den in Abschnitt 3 zusammengetragenen Praxisbeispielen und den in Interviews und Stakeholder-Gesprächen zusammengetragenen Erfahrungen lassen sich vier Funktionen der Kommunikation mit dem Markt ableiten, die dazu beitragen, eine zunehmend nachhaltigere öffentliche Beschaffung zu verwirklichen (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3:

Funktionen der Kommunikation mit dem Markt zu Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung bei der Marktentwicklung

Transparenzfunktion

→ Transparenz der Ansprüche an und der Möglichkeiten zur Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien

Steigerungsfunktion

→ Steigende Ansprüche an Nachhaltigkeit je nach Marktlage

Verweisfunktion

→ an zukünftige Vergaben
→ an andere Instrumente abseits von Beschaffung

Transparenzfunktion

Durch Kommunikation über Nachhaltigkeit in der öffentlichen Vergabe können öffentliche Einrichtungen Transparenz über die Ansprüche an Nachhaltigkeitskriterien an Unternehmen vermitteln. Umgekehrt können Unternehmen Transparenz darüber herstellen, ob und wie sie diese Kriterien erfüllen können und welche Möglichkeiten es bereits gibt, Nachhaltigkeit in der Produktion zu berücksichtigen. Diese Transparenz erhöht das Wissen über soziale und ökologische Kriterien und sorgt für ein besseres Verständnis der Bedingungen auf der jeweils anderen Seite. Dadurch werden Vergaben ermöglicht, die ohne Austausch gescheitert wären.

Transparenz über Nachhaltigkeitskriterien und damit das Schaffen einer größeren Öffentlichkeit führt dazu, dass mehr Unternehmen erreicht werden können, die Produkte mit diesen Kriterien anbieten. Unternehmen, die besonders nachhaltig agieren, sich normalerweise aber nicht auf öffentliche Ausschreibungen bewerben, wie auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU), erfahren von den neuen Kriterien oder werden direkt von Vergabestellen zur Angebotsabgabe eingeladen. Bei der Ausschreibung von Bio-Obst und Bio-Gemüse durch die Stadt Kopenhagen waren die vielen Angebote von KMU zum einen auf die Aufteilung in einzelne Lose und zum anderen auf den kontinuierlichen Dialog zwischen den städtischen Vergabeverantwortlichen und eben diesen lokalen Unternehmen zurückzuführen. Händler haben so auch die Gelegenheit, ihr Sortiment anzupassen. Neben Bieterdialogen (S. 28) gibt es noch weitere Kommunikationsinstrumente, um Marktakteure zu mehr Nachhaltigkeit in ihren Angeboten zu bewegen: zum Beispiel Sektorendialoge (S. 34) im Vorfeld von Vergaben oder Lieferantendialoge (S. 33) im Nachgang.

Darüber hinaus können Missverständnisse in Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien vermieden werden. Diese führen gegebenenfalls dazu, dass Unternehmen keine Angebote abgeben, obwohl sie die Vorgaben erfüllen können oder Angebote abgeben, ohne auf die geforderten sozialen oder ökologischen Kriterien einzugehen.

Transparenz auf Unternehmensseite geht oft mit einer verbesserten Berichterstattung zu Nachhaltigkeitsaspekten einher. Durch die Kommunikation mit Lieferunternehmen und Bietern wurden

Nachhaltigkeitsberichte und der Informationsfluss über aktuelle Verstöße gegen Arbeitsschutz in globalen Lieferketten sowie deren Behebung im Laufe der Zeit umfangreicher und effektiver (siehe Praxisbeispiel Dataport ab S. 21). Dies erleichtert auch den Vergleich und die Kontrolle von sozialen und ökologischen Kriterien in der Produktion und erhöht so die Effektivität nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.

Steigerungsfunktion

Durch die in der Kommunikation mit dem Markt geschaffene Transparenz in Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien können öffentliche Auftraggeber den Markt für nachhaltige Produkte besser einschätzen. Es wird deutlich, welche Kriterien einzelne Anbieter bereits erfüllen und auf welche Art Nachweise dafür erbracht werden können. Auf dieser Grundlage können die Ansprüche an die Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte an die jeweilige Marktlage angepasst werden.

Auch wenn ein großer Teil der interessierten Unternehmen angibt, bestimmte Kriterien (noch) nicht erfüllen zu können, so zeigt sich bei der Kommunikation mit dem Markt oft, dass es bereits Unternehmen gibt, die bestimmte Nachhaltigkeitskriterien bei der Herstellung ihrer Produkte berücksichtigen (können). Ist anzunehmen, dass diese ausreichende und auskömmliche Angebote einreichen können, ist es möglich, die entsprechenden Kriterien in die Leistungsbeschreibungen oder die Ausführungsbestimmungen von Ausschreibungen zu übernehmen. Damit wird der Standard für den ganzen Markt angehoben und eine neue Benchmark geschaffen. Die Anforderungen werden so kontinuierlich gesteigert und es werden schrittweise neue Wettbewerbsbedingungen geschaffen, welche sich tendenziell an nachhaltigeren Unternehmen ausrichten. Im Praxisbeispiel der Region Stockholm (ab S. 17) war dies der Fall sowohl bei der Offenlegung der Lieferkette als auch bei Maßnahmen zur Verhinderung der Nutzung von Konfliktrohstoffen. Als Ergebnis der Kommunikation mit dem Markt konnte die Vergabestelle beurteilen, welche Kriterien und Nachweismöglichkeiten von ausreichend vielen Unternehmen bereits angeboten werden können. So konnte der Anspruch der Ausschreibung entsprechend erhöht werden. Langfristig können so sukzessive weitreichendere Nachhaltigkeitskriterien und Nachweise derselben in Ausschreibungen

berücksichtigt werden, ohne Gefahr zu laufen, keine Angebote zu bekommen. Dadurch wird auch ein Wettbewerb um nachhaltigere Produktionsbedingungen am Markt erzeugt (→ Wettbewerbsfunktion).

Kommunikation mit dem Markt führt auch immer wieder zu einer Steigerung der Ansprüche an die Nachhaltigkeit der Produkte, indem die öffentliche Hand neue Impulse für die Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien bekommt. Bieterdialoge im Rahmen der Make ICT Fair Kampagne haben zum Beispiel bei der Stadt Hagen dazu geführt, dass dort auch Aspekte von Kreislaufwirtschaft in die Ausschreibung aufgenommen werden, die ursprünglich nicht vorgesehen waren. Auch im Zuge von Monitoring nach oder Sektorendialogen vor den eigentlichen Vergabeverfahren können dialogische Verfahren neue Impulse zur Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien liefern.

Wettbewerbsfunktion

Eines der zentralen Ziele einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist es, Anreize für einen Wettbewerb um nachhaltigere Angebote zu schaffen. Durch die Einbindung von sozialen und ökologischen Kriterien in Ausschreibungen treten Unternehmen nicht mehr nur in einen Wettbewerb um das preisgünstigste und qualitativ beste Angebot, sondern auch um das nachhaltigste. Kommunikation mit Marktakteuren bildet oft die Grundlage für die erfolgreiche Veränderung des Wettbewerbs um öffentliche Ausschreibungen.

Kommunikation mit dem Markt führt idealerweise zu einer Anpassung der Nachhaltigkeitskriterien an den Markt. Dabei kann sie zu einer Verschärfung der Kriterien beitragen (→ Steigerungsfunktion), wenn bereits nachhaltigere Produkte angeboten werden können. Sollte der Austausch zeigen, dass für bestimmte Produkte nicht zu erwarten ist, auskömmliche Angebote zu erhalten, wenn Nachhaltigkeitskriterien direkt in die Leistungsbeschreibung oder die Angebotsausführungsbestimmungen integriert werden, kann durch ihre Integration in die Zuschlagskriterien dennoch ein Wettbewerb um nachhaltige Angebote erzeugt werden. Durch die Verlagerung der sozialen und ökologischen Kriterien in die Wertung können zwar auch nicht oder weniger nachhaltige Angebote den Zuschlag erhalten, so besteht aber auch nicht die Gefahr, kein Angebot zu erhalten. Den Unterneh-

men werden so Anreize für die Entwicklung nachhaltigerer Produkte oder für Anpassungen der Lieferketten beziehungsweise deren Kontrolle gesetzt. Dadurch können sie Punkte bei der Wertung erhalten, durch die sie sich von der Konkurrenz absetzen können. Auf diese Weise kann der Markt mittel- bis langfristig im Hinblick auf die Schaffung nachhaltigerer Angebote an die öffentliche Hand entwickelt werden.

Um zu entscheiden, wie hoch die Bewertung der Nachhaltigkeitskriterien sein soll und welche Kriterien sich für das jeweilige Produkt am besten als Zuschlagskriterium eignen, brauchen Vergabestellen einen guten Überblick über den Markt. Kommunikative Instrumente helfen bei der Entscheidung, ob Nachhaltigkeit am besten in den Zuschlagskriterien aufgehoben ist und wie sie dort erfolgreich eingebunden werden kann.

Verweisungsfunktion

Auch bei Vergaben, in denen eine Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien nicht aussichtsreich ist, da keine Angebote zu erwarten sind, erfüllt die Kommunikation mit dem Markt mittel- und langfristig eine wichtige Funktion. Die durch Kommunikationsinstrumente herausgearbeiteten Informationen zu einem fehlenden nachhaltigen Angebot oder zu strukturellen Problemen bei der Erfüllung von Ansprüchen an die Nachweisführung ermöglichen den Verweis dieser Kriterien auf zukünftige Vergaben oder auch auf andere politische Instrumente außerhalb der öffentlichen Beschaffung.

Durch Kommunikationsprozesse vor, in und nach der Vergabe können Kompromisse erreicht werden, die bei kontinuierlicher Fortsetzung der Bemühungen auf lange Sicht für eine Steigerung des Anspruchs in der Vergabe genutzt werden können (wie in den Praxisbeispielen zu Dataport ab S. 21 und Bremen ab S. 22). Es wird aber auch klar, was der Markt gerade nicht liefern kann. Dies wird durch die Kommunikation im Rahmen der öffentlichen Beschaffung in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und von politischen Entscheidungsträgern gebracht. Der Branche und der Öffentlichkeit wird signalisiert, dass es potenzielle soziale oder ökologische Hotspots in der Lieferkette gibt, die es zu adressieren gilt. Dies kann zum Beispiel durch Branchen-Initiativen oder auch durch gesetzliche Regelungen geschehen (wie im Praxisbeispiel der Region Stockholm, S. 17).

3. PRAXISBEISPIELE: ERFOLGREICHE KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT ZU NACHHALTIGKEITSKRITERIEN

Um zu verstehen, wie Kommunikation mit dem Markt funktioniert und welche Auswirkungen dieser Austausch haben kann, werden in diesem Abschnitt fünf Praxisbeispiele aus Schweden, Deutschland und Chile vorgestellt. In den Beispielen

finden sich jeweils Verweise zu den Funktionen von Kommunikation mit dem Markt (siehe Abschnitt 2.3 ab S. 14) und auch dazu, welche Instrumente der Kommunikation zum Einsatz kamen (siehe Abschnitt 4 ab S. 24).

3.1 BESCHAFFUNG VON IT-PRODUKTEN DURCH DIE REGION STOCKHOLM



Die Region Stockholm ist eine schwedische Bezirksregierung mit 23 Kommunen. Sie ist unter anderem verantwortlich für die Gesundheitsversorgung, den öffentlichen Nahverkehr, Kultur und Sport. Sie ist Teil eines Netzwerks schwedischer Regionen, die sich zusammengeschlossen haben, um eine nachhaltige und insbesondere sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung umzusetzen. In diesem Kontext hat die Verwaltung der Region Stockholm die Aufgabe übernommen, Kriterien für eine faire Beschaffung von IT-Hardware zu entwickeln.

Bereits 2011 führte die Region Stockholm eine Ausschreibung von Computern, Servern und Druckern unter Einbeziehung der ILO-Kernarbeitsnormen durch. Als Nachweisverfahren wurde damals ein Fragenkatalog zur Verlaufskontrolle in Zusammenarbeit mit WEED e.V. entwickelt, der durch ein Audit einer der Fabriken der Zulieferer ergänzt wurde. Daraus wurde ein online-basiertes Tool entwickelt, welches neben der Kontrolle auch die Funktion hat, Auftragnehmer darin zu unterstützen, die geforderten Nachhaltigkeitskriterien zu verstehen.⁸

Bieterdialog für neun IT-Ausschreibungen

Im Zuge von insgesamt neun Ausschreibungen in 2019 für diverse IT-Produkte ergänzte die Regionalverwaltung das Verfahren mit Bieterdialogen (siehe Bieterdialoge ab S. 28), Einzelgesprächen mit interessierten Unternehmen vor der Vergabe und einem Workshop nach der Vergabe (siehe Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen ab S. 32). Bewusst wurden dabei sowohl Markenunternehmen als auch Handelsunternehmen eingeladen. Während Vergabeverantwortliche wie auch Unternehmen in Deutschland oft Skepsis gegenüber Bieterdialogen bei der Ausschreibung von IT-Hardware äußern, da sie angeben, dass potenzielle Bieter nicht zu viele Informationen preisgeben wollen, begrüßten die interviewten Unternehmen im Falle der Bieterdialoge der Region Stockholm diese Dialogformate. Unter anderem sahen sie darin ein Instrument, um Nachhaltigkeitskriterien nachzubessern.

Unternehmen und Regionalverwaltung betonten, dass gerade auch in den individuellen Gesprächen viele der offenen Fragen, die während des Bieterdialogs aufgekommen waren, geklärt werden konnten. Die Region Stockholm bekam so einen Überblick darüber, welche Möglichkeiten die verschiedenen Hersteller zur Umsetzung von stärkeren

8 Evermann, A. (2016). Praxisbeispiele: Sozial verantwortliche IT-Beschaffung. Verfügbar unter: <https://www.weed-online.org/themen/beschaffung/8725660.html> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 21-26.

Mitarbeitende der Regionalverwaltung berichteten, dass die Mitarbeitenden der Unternehmen im Bieterdialog durchaus zurückhaltend mit detaillierten Informationen waren. Der Mix aus verschiedenen Kommunikationsformaten brachte jedoch den gewünschten Erfolg.

sozialen Kriterien entlang der Lieferkette haben, oder ob sie bereit sind, diese in Zukunft umzusetzen (→ Transparenzfunktion).

Kommunikationsprozesse ermöglichen den besseren Einsatz von Kriterien

So können im Austausch beispielsweise Kriterien identifiziert werden, die als Zuschlagskriterien keine konkrete Wirkung haben oder als Leistungskriterien eine erfolgreiche Ausschreibung verhindern. Im Bieterdialog der Region Stockholm zeigte sich, dass kein Markenunternehmen in der Lage war, komplett konfliktfreie Rohstoffe zu garantieren. Dieses Leistungskriterium wurde daher nicht in die Ausschreibung aufgenommen. Aspekte von fairen Arbeitsbedingungen und Konfliktfreiheit bei der Gewinnung von Rohstoffen für die IT-Produktion schienen also nicht alleine durch eine nachhaltige Vergabe umsetzbar zu sein. Dies bedeutet, dass Unternehmensinitiativen oder staatliche Regulierung erst Grundlagen auf der Angebotsseite schaffen müssen, auf die nachhaltige Vergabeverfahren auf der Nachfrageseite dann aufbauen können (→ Verweisfunktion).

Auch ein Zuschlagskriterium, welches zusätzliche Punkte bei der Wertung im Falle von unternehmenseigenen Audits von Minen gebracht hätte, wurde fallengelassen. Dafür wurden unternehmensinterne Maßnahmen zur bestmöglichen Eindämmung von Konfliktmineralien zu einem verpflichtenden Kriterium gemacht, da einige Unternehmen bereits Maßnahmen in Anlehnung an den Leitfaden der OECD zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln ergreifen.⁹ Ein Kriterium, welches einige, aber nicht alle, Unternehmen erfüllen können, wurde zum neuen Standard gemacht (→ Steigerungsfunktion).

Insgesamt wurden Unternehmen auf das Thema Konfliktmineralien aufmerksam gemacht und sie können dies als potenzielles zukünftiges Unterscheidungsmerkmal im Wettbewerb identifizieren (→ Wettbewerbsfunktion).

Die Region Stockholm setzte die Kommunikation auch nach der Auftragsvergabe fort

Die Verwaltung organisierte einen Workshop mit allen Bietern im Nachgang der Vergaben, indem Rückmeldungen zum gesamten Prozess eingeholt wurden. Im Zuge der Vertragskontrolle (siehe Kapitel 4.3, Monitoring) bemühte sich die Regionalverwaltung ebenfalls um ein kommunikatives Verfahren. So wurden die Händler zur Erfüllung der sozialen Kriterien interviewt und zusätzliche Informationen angefordert, die, wo nötig, auch an die Markenunternehmen weitergeleitet und dann von diesen beantwortet wurden. Es war auch ein Besuch von Zulieferern durch Electronics Watch gemeinsam mit dem Markenunternehmen geplant, welcher aufgrund der COVID-19 Pandemie verschoben werden musste. Gewinner wie Verlierer der Ausschreibung wurden so über den Vertragszuschlag hinaus eingebunden (siehe Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen ab S. 32) und die Bedeutung der Nachhaltigkeitskriterien für den Auftraggebenden unterstrichen.

Über das spezifische Dialog-Projekt der Region Stockholm hinaus berichten Mitarbeitende von IT-Markenunternehmen von einer gesteigerten Kommunikation bei Vergaben mit Bezug zu Nachhaltigkeitskriterien in Schweden. Dies wird begrüßt, da es in der Vergangenheit Unklarheiten gab und Ausschreibungskriterien so formuliert wurden, dass sie formal nicht erfüllt werden konnten, obwohl Unternehmen im Prinzip dazu in der Lage waren. Ferner wurde im Dialog deutlich,

⁹ OECD (2018). OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Verfügbar unter: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-leitfaden-fur-die-erfullung-der-sorgfaltspflicht-fur-verantwortungsvolles-unternehmerisches-handeln.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

„Es ist hilfreich, verschiedene Aussagen zu sammeln, um zu sehen, was möglich ist und wo der Markt steht. Wenn niemand ein Kriterium erfüllen kann, muss man es gegebenenfalls herausnehmen. Wenn aber die Hälfte der Anbieter ein Kriterium erfüllen kann, ist das ein guter Weg, um den Markt zu bewegen.“

Mitarbeiterin der Region Stockholm

dass die Zeitspannen, in denen Informationen über die Lieferkette und Sub-Lieferanten beigebracht werden mussten, für viele Unternehmen zu kurz waren. Durch die Verlängerung der Fristen um einige Wochen konnten Unternehmen bessere Informationen liefern (→ Transparenzfunktion).

3.2 BESCHAFFUNG VON SICHERHEITSSCHUHEN UND SPIELZEUG DURCH DIE STADT KÖLN



Bei Ausschreibungen unter Berücksichtigung von sozialen Kriterien wie den ILO-Kernarbeitsnormen hat die Stadt Köln in der Vergangenheit Bieterdialoge (siehe Bieterdialoge ab S. 28) als Instrument der Kommunikation eingesetzt. Zwei Bieterdialoge, einer zu Arbeits- und Sicherheitsschuhen in 2017¹⁰ und einer zu Spielzeug in 2018¹¹, waren jeweils mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt worden. Der erfolgreiche Bieterdialog im Rahmen eines Pilotprojektes zu Schuhen hat die Vergabeabteilung der Stadt dazu inspiriert, dieses Instrument auch bei der Vergabe von Spielzeug zu wählen. Die Stadt nutzt Kommunikation bei Beschaffungsverfahren nur, wenn der Aufwand gerechtfertigt ist und wenn beide Seiten davon profitieren. Das Vergabeamt wollte beispielsweise keinen Dialog zu fairen Fußballen machen, weil die Kriterien klar waren und es ein ausreichendes Angebot gab.

Bieterdialoge zur Markterkundung für Nachhaltigkeit

Die Stadt Köln organisierte die Bieterdialoge vor allem, um herauszufinden, inwieweit man Nachhaltigkeitskriterien für die verschiedenen Produkte in die Ausschreibung integrieren kann, und um die Sensibilität der Unternehmen für das Thema zu stärken. Dies lohnt sich vor allem dort, wo der Markt in Bezug auf Nachhaltigkeit noch nicht so weit entwickelt ist und wo es keine oder nur wenig Erfahrungen anderer Kommunen gibt. Dies gilt sowohl für Sicherheitsschuhe – auch Bremen sah die Notwendigkeit, einen Sektorendialog dazu durchzuführen, – als auch für sozial verantwortlich produziertes Spielzeug.

Während der Bieterdialog zu Sicherheitsschuhen als große Veranstaltung mit einer gemischten Gruppe aus Handelsunternehmen und Markenunternehmen geplant worden war, entschied man

10 Femnet e.V. (2017). Bieterdialog zur Ausschreibung für Arbeits- und Sicherheitsschuhe im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen der Stadt Köln: FEMNET - Frauen in der Bekleidungsindustrie. Verfügbar unter: <https://femnet.de/index.php/themen/faire-oeffentliche-beschaffung/aktuelle-berichte/792-16-05-2017-bieterdialog-zur-ausschreibung-fuer-arbeits-und-sicherheitsschuhe-im-amt-fuer-landschaftspflege-und-gruenflaechen-der-stadt-koeln> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

11 Laudwein, A., Lepke, C., Feldmann, M. & Wimberger, C. (2019). Spielzeug sozial verantwortlich beschaffen. Verfügbar unter: <https://www.ci-romero.de/produkt/brosch-spielzeug-beschaffen-stadt-koeln/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

„Es war uns wichtig, die Bieter zu sensibilisieren, auch wenn wir keine konkreten Erwartungen hatten, dass diese besonders nachhaltige Angebote abgeben.“

Mitarbeiterin der Stadt Köln zum Bieterdialog über Spielzeug

sich bei der Ausschreibung für Spielzeug für ein kleineres Dialogformat. Während der große Dialog viel Zeit für Informationsvermittlung bot, blieb beim kleineren Dialog mehr Zeit für konkrete Fragen von Bietern. Bei letzterem musste erst einmal ein gemeinsames Verständnis von Nachhaltigkeitskriterien erarbeitet und die Lieferkette erörtert werden, während es bei der Produktgruppe Schuhe bereits um die vielen verschiedenen Möglichkeiten für die Umsetzung und die Nachweise ging.

In beiden Ausschreibungen wurden Fragebögen erstellt, die als Teil der Zuschlagskriterien in die Beuschlagung der Vergabe eingingen. Die Fragebögen wurden auf Grundlage des Bieterdialogs jeweils angepasst, um den Möglichkeiten des Marktes gerecht zu werden und um Anreize für Unternehmen zu setzen, sich durch die besondere Beachtung und Kontrolle sozialer Nachhaltigkeitskriterien von den Mitbewerbern abzusetzen (→ Wettbewerbsfunktion).

In den Angeboten fehlte aber dann auch die Beantwortung von Fragebögen durch Unternehmen, die beim Bieterdialog den Eindruck erweckt hatten, dass sie alle Kriterien erfüllen können. Die Gründe hierfür können fehlende interne Kommunikation bei den Unternehmen sein, was von verschiedenen Befragten vermutet wird, oder aber ein fehlender Wille der Bieter, sich die Mühe zu machen, die Fragebögen auszufüllen, um zusätzliche Punkte bei der Wertung zu erhalten. Dieses Risiko war man bei der Ausschreibung von Spielzeug bewusst eingegangen. Das Hauptziel war es, mit potenziellen Anbietern aus dieser Produktgruppe überhaupt in Austausch zu diesem Thema zu treten.¹² Dass diese ersten Schritte nötig waren, zeigt sich auch daran, dass die Unternehmen häufig auf Datenschutz und Betriebsgeheimnisse verwiesen, wenn es um Transparenz in Bezug auf die Zulieferer ging. Dies war beim Dialog zu Schuhen kein Problem gewe-

sen, erinnert aber stark an die Herausforderungen im IT-Sektor. Bieter waren jedoch bereit, Angaben in den Angebotsunterlagen zu machen, wenn der Schutz der Informationen gewährt werden kann. In Zukunft wird es auf Grundlage dieses Austauschs eher möglich sein, bestimmte Informationen verpflichtend abzufragen und so den Anspruch an soziale Nachhaltigkeit und deren Nachweis bei Spielzeugeinkäufen der Stadt Köln sukzessive zu erhöhen (→ Steigerungsfunktion).

Es braucht Zeit und Personal für die Anwendung von Kommunikationsinstrumenten

Ohne die zusätzliche, über die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt aus BMZ-Mitteln finanzierte Stelle für die nachhaltige Beschaffung hätte die Vergabestelle in Köln laut eigenen Angaben auf Grund des zeitlichen und organisatorischen Aufwands allerdings keine Bieterdialoge durchführen können. In beiden Fällen wurde außerdem die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen in Anspruch genommen, sowohl bei der Organisation und Durchführung der Bieterdialoge als auch bei der Aufbereitung von Fragebögen und Leistungsbeschreibungen in Bezug auf soziale Kriterien. Diese haben auch nach der Vergabe den Dialog mit den potenziellen Bietern aufrechterhalten (siehe auch Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen ab S. 32). Im Nachgang der Vergabe von Spielzeug hat die Christliche Initiative Romero e.V. beispielsweise Kontakt mit den Bietern gehalten und einen Leitfaden veröffentlicht. Nach dem Dialog zu Schuhen hat Südwind e.V. die Firmen begleitet, um den Dialog aufrecht zu erhalten. Die Stadt wird in Zukunft weitere Produkte aus dem Gesamtbedarf identifizieren, für die konkrete Nachhaltigkeitskriterien eingefordert werden können.

12 Ebd., S. 19.

3.3 BESCHAFFUNG VON IT-PRODUKTEN DURCH DIE DATAPORT AÖR



Dataport ist eine Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) und zentrale Beschaffungsstelle für IT-Produkte unter anderem der Bundesländer Bremen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Darüber hinaus bedienen sich weitere öffentliche Auftraggeber an den von Dataport ausgeschriebenen Rahmenverträgen. Die Anstalt stattet über 100.000 Arbeitsplätze mit IT-Hardware aus. Seit 2004 integriert Dataport ökologische und soziale Kriterien in ihren Ausschreibungen. In einer Ausschreibung von 2012 wurde das erste Mal ein Konzept von den Bietern über die Einhaltung der sozialen Kriterien bei der Herstellung der zu beschaffenden IT verlangt. Dieses Verfahren wurde im Laufe der Zeit verfeinert und auch für die aktuell laufende Ausschreibung eines Rahmenvertrages, der 2022 bezuschlagt werden soll, angewandt.

In die aktuelle Ausschreibung wurden Kommunikationsinstrumente integriert

Zum einen wurde die Ausschreibung als Verhandlungsverfahren (siehe S. 29) organisiert und zum anderen wurde die Kommunikation nach der Vergabe (ab S. 32) in Form von Lieferantenworkshops fortgesetzt. Das Verhandlungsverfahren ermöglichte es, mit den Bieterunternehmen in einen Dialog über die sozialen Kriterien in Bezug auf ihre Lieferketten zu treten. Dabei kann erörtert und darüber verhandelt werden, welche Maßnahmen bei Zuschlagserteilung umgesetzt werden und welchen Aufwand die Unternehmen bereit sind, dafür zu investieren.¹³ WEED e.V. betont in der Dokumentation des Projekts zudem, dass die Kommunikation so auch auf die Unternehmen wirken konnte, die keinen Zuschlag erhielten. Auf Grundlage der gemachten Erfahrungen – Verhandlungen mit den bietenden Unternehmen im Vorfeld und Workshops mit dem bezuschlagten Lieferanten im Nachgang der Auftragsvergabe – wurden das Verfahren und die Nachhaltigkeitskriterien angepasst. Nachdem 2012 lediglich generische Nachhaltigkeitsberichte eingereicht worden waren, wurde 2014 eine Ausschreibung gemeinsam mit WEED e.V. durchgeführt. Es

wurden Leitfragen entwickelt, an denen sich das Konzept orientieren musste, die sich beispielsweise auf die Offenlegung der Lieferkette beziehen. Damit bezogen Dataport und WEED e.V. Erkenntnisse aus vergangenen Ausschreibungen und Markterkundungen ein, die zeigten, dass einige Anbieter bereits in der Lage waren, diese Anforderung zu erfüllen. Im Laufe der folgenden Ausschreibungen wurden die eingereichten Konzepte immer besser.

Der Dialog endet dabei nicht mit dem Zuschlag. Es gibt mindestens alle sechs Monate einen Workshop mit Lieferunternehmen und dessen Markenunternehmen über die Umsetzung der vereinbarten sozialen Kriterien mit Einsichtnahme in Audit-Reports. Die Informationen, die dort geteilt werden, unterliegen Geheimhaltungsvereinbarungen. In den Workshops werden die Forderungen und die Leitfragen besprochen und die Unternehmen regelmäßig befragt, wie sie auf die Einhaltung der ILO-Normen hinwirken, die im Leistungsverzeichnis gefordert werden. Liefernde Unternehmen nutzen die Gelegenheit auch, um über Nachhaltigkeitsaspekte zu berichten, die über die Vertragserfüllung hinausgehen, da auch sie sich mit dem Thema beschäftigen mussten und prüfen mussten, „was aktuell und künftig im eigenen Haus und bei ihren Lieferanten/Herstellern umsetzbar ist“¹⁴.

Nach der Auftragsvergabe wird die Transparenz größer als vor Zuschlagserteilung

Während interessierte Unternehmen im Verhandlungsverfahren oft keine verbindlichen Zusagen machen wollen, zeigen sie sich in den Workshops transparent und sogar proaktiv, wenn es um das Aufdecken und Ansprechen von sozialen und arbeitsrechtlichen Missständen in der Produktion geht. Die Fortführung des Austauschs stellt so einen Mehrwert für die soziale Nachhaltigkeit dar, verschafft der ausschreibenden Stelle Einblicke in die Umsetzung und signalisiert den Unternehmen, dass das Thema ernst genommen wird.

13 Evermann, A. (2016). Praxisbeispiele: Sozial verantwortliche IT-Beschaffung. Verfügbar unter:

<https://www.weed-online.org/themen/beschaffung/8725660.html%20S.%2021-26> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 12.

14 Ebd.

3.4 BREMENS KOMMUNIKATIONSKONZEPT

22



Die Freie Hansestadt Bremen hat einen großen Teil ihrer Beschaffung gebündelt. Immobilien Bremen AöR ist für den Zentraleinkauf zuständig und übernimmt die Durchführung von öffentlichen Vergabeverfahren. Dort wurde auch die Kompetenzstelle für sozialverantwortliche öffentliche Beschaffung eingerichtet (siehe auch strukturelle Anpassungen ab S. 35).

Durch schrittweisen Dialog zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Angefangen mit Pilotausschreibungen von Warnwesten schreibt Bremen eine Reihe von Produkten mittlerweile standardmäßig unter Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen und weiterer sozialer und ökologischer Vorgaben aus. Dabei folgt die Verwaltung einem dreistufigen Kommunikationskonzept zu Nachhaltigkeitskriterien. Eine Abfolge aus Bieterdialog, Nutzer- und Bieterworkshop wird bei jeder neu hinzukommenden Produktgruppe und jeder größeren Ausschreibung angewandt, um die Einführung und Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien zu gewährleisten. Zuletzt wurde es bei Vergaben von Spielwaren, Sportgeräten und Werbemitteln angewendet und soll auf weitere Produkte und Produktgruppen ausgeweitet werden. Zudem finden immer wieder Gespräche mit einzelnen interessierten Unternehmen in allen Produktgruppen statt, um zu sehen, wie nachhaltig diese sind.

Bieterdialoge und Workshops ermöglichen Verwaltung und Unternehmen gegenseitiges Lernen

Im Zentrum der Bemühungen steht die Sensibilisierung von Unternehmen zu sozialen Aspekten bei der Produktion der ausgeschriebenen Güter. Dazu werden oft auch Nichtregierungsorganisationen eingeladen, um Fachwissen zu Hotspots in globalen Lieferketten und zu bestehenden Standards und Nachweisverfahren zu vermitteln. Die Verwaltung erlangt weiteres Marktwissen durch die Teilnahme von Unternehmen und die Unternehmen sehen, wo andere potenzielle Bieter im Wettbewerb um Nachhaltigkeit stehen.

In Bieterworkshops werden Leistungsverzeichnis und Losaufteilung der konkreten Ausschreibung

mit den potenziellen Bietern besprochen. Einzelne Produkte, die es noch nicht mit den geforderten Nachhaltigkeitskriterien auf dem Markt gibt, werden in eigene Lose ausgelagert, so dass unterschiedliche Nachhaltigkeitskriterien oder unterschiedliche Nachweise für verschiedene Produkte eingefordert werden können. Bei diesen Losen werden Bieter dazu verpflichtet, vorgefertigte Fragebögen auszufüllen oder Konzepte zu erarbeiten, die dann bewertet werden. Produkte, bei denen es bereits ein nachhaltiges Angebot gibt, können in ihren Losen nach bereits vom Markt angebotenen Nachhaltigkeitskriterien ausgeschrieben werden. Die Aufteilung einer Ausschreibung in unterschiedliche Lose stärkt faire Produkte, wo es diese schon gibt, während bei den anderen Losen ein Anreiz gesetzt wird, sich von der Konkurrenz durch Nachhaltigkeitskriterien abzuheben (→ Wettbewerbsfunktion).

Positive Erfahrungen trotz gemischter Reaktionen am Markt

Viele Markenunternehmen haben sich bisher nicht verstärkt um weitere Zertifizierungen der Nachhaltigkeitskriterien ihrer Produkte bemüht, sondern nutzen meist alternative Nachweismöglichkeiten wie Fragebögen. Gleichzeitig ließ sich beobachten, dass Handelsunternehmen vermehrt nachhaltige Produkte ins Sortiment nehmen, um bessere Chancen bei Ausschreibungen zu haben. In manchen Fällen liegen die Preisvorstellungen der öffentlichen Hand für bestimmte Produkte aber unter dem, was nach Angaben von Handelsunternehmen für Produkte mit sozialen Mindeststandards ausgegeben werden müsste. Die Kommunikation mit dem Markt ermöglicht realistische Einschätzungen und eine Rückkoppelung mit der Vergabestelle, um langfristig Lösungen zu finden. Die regelmäßig organisierten Bieterdialoge zu Ausschreibungen zu Textilien der Freien Hansestadt Bremen sind zwar jeweils konkreten Vergaben vorgelagert, gehören aber auch zur Entwicklung der Bieter (siehe Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen ab S. 32). Die Unternehmen schätzen die Möglichkeit, sich und die Veränderungen in ihren Sortimenten oder Produktionsweisen zu präsentieren und Bremen sendet durch die Kontinuität ein dauerhaftes Signal an den Markt.

„Wenn Unternehmen erfahren, dass andere schon weiter sind, was Nachhaltigkeitskriterien betrifft, dann denken sie, dass sie sich anpassen müssen, um mitzuhalten.“

Verwaltungsmitarbeiterin von Immobilien Bremen

Mit Kommunikationsinstrumenten neue Herausforderungen in der Beschaffung angehen

Ein Thema, mit dem sich Immobilien Bremen seit kurzem vermehrt beschäftigt, ist das zirkuläre Wirtschaften. Bei der Kommunikation mit dem Markt zu verschiedenen Produktgruppen wird das Thema immer wieder auf die Agenda gesetzt. Als bei einem Bieterdialog zu Handschuhen und Einmalhandschuhen im März 2020 klar wurde, dass

Hersteller dazu noch keine Erfahrungen haben, wurde kein solches Kriterium in die Ausschreibung integriert. Beim 2019 zusammen mit Südwind veranstalteten Branchen-Dialog, dem „Herstellerkongress Schuhe“¹⁵ zu Arbeits- und Sicherheitsschuhen zeigte sich, dass zumindest einige Hersteller bereits Konzepte zum zirkulären Wirtschaften vorweisen konnten. In zukünftigen Ausschreibungen soll daher ein Konzept erwünscht und gegebenenfalls in die Zuschlagskriterien aufgenommen werden.

23

3.5 CHILECOMPRA KOMMUNIZIERT MIT DEM MARKT



Öffentliche Konsultationen vor der Ausschreibung von Rahmenverträgen oder anderen relevanten Ausschreibungen sind in Chile seit Jahren Normalität. ChileCompra, die zentrale Beschaffungsstelle des Landes, nutzt diese Formate, um für die Ausschreibungen zu werben und so den Zugang zu und die Beteiligung an solchen Ausschreibungen von Unternehmen zu erhöhen. Auf diese Weise werden die bestehenden Konditionen der Bieter und ihre Einschätzungen auch zu den Nachhaltigkeitsaspekten der Vergabe abgefragt.

Öffentliche Konsultationen für mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung

In 2020 hat ChileCompra einen Konsultationsprozess initiiert, bei dem Akteurinnen und Akteure aus dem Markt um Vorschläge zur Entwicklung eines „Printing-as-a-Service“-Konzepts unter Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte gebeten wurden.¹⁶ Auf diese Weise können die Potenziale des Marktes in Bezug auf ökologi-

schere Druck-Dienstleistungen abgerufen werden und das Wissen der Vergabestelle zu diesem Thema ergänzt werden.

ChileCompra organisiert darüber hinaus auch eine jährliche Bietermesse¹⁷, um Unternehmen anzusprechen, die im Markt um öffentliche Ausschreibungen unterrepräsentiert sind, und um Rückmeldungen aus der Wirtschaft zum öffentlichen Ausschreibungswesen zu erhalten (siehe Sektorendialoge ab S. 32). Ziel dieser Kommunikationsprozesse ist es also nicht nur, einen Austausch über Kriterien und Prozesse öffentlicher Ausschreibungen zu führen, sondern auch, Unternehmen für die öffentliche Beschaffung zu gewinnen, die sonst eher außen vor bleiben. Dies kann sich sowohl auf kleinere oder von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen geführte Unternehmen beziehen als auch auf Unternehmen mit einer dezidiert nachhaltigen Ausrichtung (siehe Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen ab S. 32).

15 Südwind-Institut für Ökonomie und Ökumene (2019). Bericht zum Herstellerkongress Schuhe „So wird ein Schuh draus – Faire Schuhe für Kommunen“ am 19. Februar 2019 in Bremen. Verfügbar unter: <https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2019/Bericht%20Herstellerkongress%20Sicherheitsschuhe.pdf>, (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

16 ChileCompra (2020). Participa de la consulta pública para las Bases Tipo para el servicio de arriendo de impresoras. Verfügbar unter: <https://www.chilecompra.cl/2020/12/participa-de-la-consulta-publica-para-las-bases-tipo-para-el-servicio-de-arriendo-de-impresoras/>, (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

17 Siehe „Expo Mercado Público 2021“. Verfügbar unter: <http://www.expomercadopublico.cl/s/>, (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

4. KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT SYSTEMATISCH IN DIE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG EINBINDEN

24

Ein häufiges Beispiel für Kommunikation mit Marktakteuren sind Bieterdialoge. Im Vorfeld der Ausschreibung organisieren öffentliche Auftraggeber diese formellen Verfahren, um einen Austausch von Informationen zu ermöglichen. Darüber hinaus gibt es in den verschiedenen Phasen der Vergabe weitere Instrumente, durch die die Kommunikation mit den verschiedenen Stakeholdern der öffentlichen Beschaffung initiiert oder verstärkt werden kann. In vielen der angeführten Praxisbeispiele werden verschiedene Instrumente über mehrere Phasen des Vergabeprozesses hinweg kombiniert, um einen anhaltenden Austausch mit interessierten Unternehmen und Lieferunternehmen zu ermöglichen.

Vor der Vergabe

...kann ein Austausch im Rahmen der Markterkundung oder ein größerer Dialogprozess durch Bieterdialoge die Aufmerksamkeit von potenziellen Bietern auf die Nachhaltigkeitsziele der öffentlichen Beschaffung lenken und die Informationsasymmetrie sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Verwaltung reduzieren. Dadurch können Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibungen realistischer und effektiver gestaltet werden.

Im Vergabeverfahren

...sorgen die Beantwortung der Fragen von Bietern und die Begründung von Vergabeentscheidungen für Transparenz und eine gesteigerte Wahrnehmung in Bezug auf die Nachhaltigkeitsaspekte einer Ausschreibung. So kann Unternehmen dabei geholfen werden, die Anforderungen besser zu verstehen und die Bedeutung der (neuen) Kriterien für den Wettbewerb um öffentliche Ausschreibungen besser einzuschätzen. Bei der Verhandlungsvergabe können – gerade bei Produkten mit größeren Herausforderungen bezüglich der Umsetzung und des Nachweises von sozialen oder auch ökologischen Ansprüchen bei der Herstellung – die Möglichkeiten direkt mit den an der Ausschreibung interessierten Unternehmen erörtert werden.

Im Vertragsmanagement

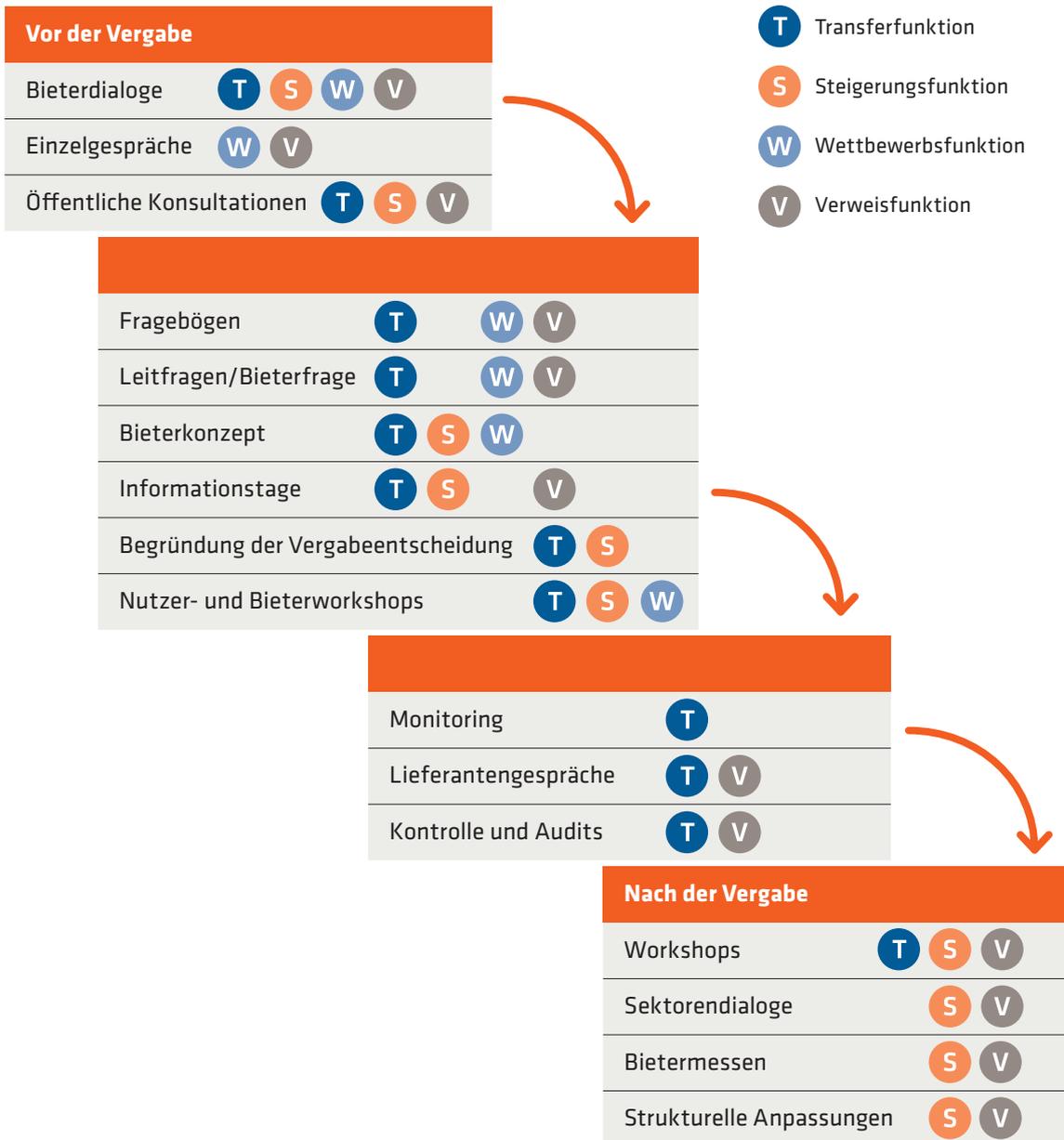
...kann Kommunikation ebenfalls zu einer besseren Umsetzung von Vorgaben in Bezug auf die Nachhaltigkeit bei der Produktion beitragen. Ein wirklicher Austausch beim Vertrags-Monitoring und der Kontrolle von sozialen und ökologischen Kriterien bei bestehenden Lieferunternehmen erhöht die Bedeutung, die diesen Kriterien von Seiten der Unternehmen beigemessen wird.

Im Nachgang der Vergabe

...können die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Austausch mit Bietern sowie Lieferunternehmen für Anpassungen in Bezug auf zukünftige Kommunikationsprozesse und nachhaltige Vergaben genutzt werden. Die Entwicklung von Unternehmen im Hinblick auf nachhaltigere Angebote ist ein kontinuierlicher Prozess. Ein wichtiger Bestandteil davon sind auch Sektoren- oder Branchen-Dialoge, in welchen Hindernisse und Entwicklungen bei der nachhaltigeren Produktion in verschiedenen Produktgruppen diskutiert werden und öffentliche Auftraggeber ihre Ansprüche vermitteln. Sowohl die Ausschreibung unter Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien als auch die Kommunikation mit dem Markt erfordern Veränderungen in der Vergabepaxis. Eine Zunahme transparenter Kommunikation trägt dazu bei, strategische Ziele wie eine nachhaltiger Beschaffung zu erreichen.

Die folgende Abbildung (Abb. 4) gibt einen Überblick zu den verschiedenen Kommunikationsinstrumenten in der jeweiligen Phase des Beschaffungsprozesses und zeigt an, welche der vier Funktionen der Kommunikation mit dem Markt sie hauptsächlich bedienen. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Instrumente vorgestellt.

Abbildung 4:
Formen der Kommunikation in der öffentlichen Vergabe und deren primäre Funktionen
(Transfer-, Steigerungs-, Wettbewerbs- und Verweisfunktion)



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1 KOMMUNIKATION IM VORFELD DER VERGABE

Markterkundung

Die Markterkundung dient der Sammlung von Informationen über den Angebotsmarkt und hilft gerade bei anspruchsvolleren Produkten und der Einbindung strategischer Ziele bei der Wahl der richtigen Kriterien. Die Einschätzung dessen, was Unternehmen in Bezug auf ökologische und soziale Kriterien bereits anbieten oder potenziell leisten können, ist Grundlage für die Entscheidung, welche Kriterien in der Ausschreibung einbezogen werden und wie diese nachzuweisen sind. Bei schwächer ausgebildeten nachhaltigen Angeboten am Markt müssen allgemeinere Kriterien und gegebenenfalls innovative Lösungen gefunden werden.

Der Austausch mit Unternehmen bereits im Vorfeld der Vergabe ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern, Aspekte zu besprechen, die Unternehmen nicht von sich aus beschreiben oder bewerben, und so Missverständnisse zu vermeiden. Dies trifft zum Beispiel gerade auf soziale Anforderungen an die Produktion von Gütern zu. Gleichzeitig wird so frühzeitig ein Signal an den Markt gegeben, dass Nachhaltigkeitsaspekte eine Rolle bei der Vergabe spielen werden. Unternehmen mit Nachhaltigkeitsfokus werden so auf die kommenden Ausschreibungen aufmerksam und bisherige Zulieferer können sich auf die neuen Voraussetzungen einstellen. Bieter haben oft Probleme, Informationen über die Lieferkette und

Nachweise zu Nachhaltigkeitskriterien in kurzer Zeit zu erheben, um sie ihren Angeboten beizulegen oder sie, zum Beispiel nach erfolgtem Zuschlag, an öffentliche Auftraggeber weiterzuleiten. Hier ist es zum einen hilfreich, bei der Gestaltung der Leistungsbeschreibung und im Vergabeprozess generell Unternehmen genug Zeit einzuräumen, um die gewünschten Informationen und Nachweise beizubringen, hierzu sollten durchaus einige Wochen auf die Frist zur Angebotseinreichung aufgeschlagen werden.

Während die Markterkundung im Sinne von § 28 VgV zumeist mit einer konkreten Ausschreibung verbunden ist, gibt es weitere Möglichkeiten eines frühzeitigen und dauerhaften Austauschs mit dem Markt. Dazu gehören der Besuch von Fachmessen, die Durchführung von Konsultationsprozessen (wie im Beispiel von ChileCompra, ab S. 23) oder auch die bewusste Umkehrung des Informationsflusses. Auftraggeber können über verschiedene Wege und Instrumente ihre zukünftigen Beschaffungsvorhaben und die damit verbundenen Anforderungen, wie soziale und ökologische Kriterien, aktiv an den Markt kommunizieren. Dazu stehen ihnen klassische Instrumente, wie Bekanntmachungen (zum Beispiel Prior Information Notice, PIN) und die Veröffentlichung von Beschaffungsplänen, zur Verfügung.¹⁹ In einigen Fällen wird dies auch durch (online) Veranstaltungen umgesetzt; in den Niederlanden oder Tsche-

Die Markterkundung durch öffentliche Auftraggeber wird oft als kommunikative Einbahnstraße verstanden. So werden in vielen Fällen lediglich passiv Informationen zu Anbietern und Produkten gesammelt. Die Regelung zu Markterkundung in § 28 der Vergabeverordnung (VgV) macht aber bereits deutlich, dass sie auch dazu dienen kann, Unternehmen über die „Auftragsvergabepläne und -anforderungen“ zu unterrichten.¹⁸

¹⁸ § 28 Vergabeverordnung (VgV), Artikel 1 V. v. 12.04.2016 BGBl. I S. 624; zuletzt geändert durch Artikel 4 G. v. 12.11.2020 BGBl. I S. 2392. Verfügbar unter: <https://dejure.org/gesetze/VgV/28.html> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

¹⁹ Watt, J. (2018). Market Engagement: Best Practice Report. Online unter: https://sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Market_Engagement_Best_Practice_Report.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 7.

chien werden diese regelmäßig durchgeführt. In Deutschland wird diese Praxis auf Bundes- und Länderebene häufig angewandt, kommunalen Verwaltungseinheiten fehlen dafür aber oft die Ressourcen. Für kleinere öffentliche Auftraggeber kann es sich daher lohnen, im Zuge gemeinsamer Vergaben oder auch nur durch eine gemeinsame Absichtserklärung in einen Austausch mit dem Markt zu Nachhaltigkeitskriterien zu treten.

Die gemeinsame Bekanntmachung der Nachfrage von zirkulären und fairen Smartphones der Städte Malmö, Oslo, Helsinki und Kopenhagen ist ein aktuelles Beispiel für eine Bekanntmachung von zukünftigen Vergaben mit klarem Fokus auf soziale Produktionsbedingungen.²⁰ Hierbei signalisieren die Städte dem Markt, dass sie ab 2025 nur noch Smartphones beschaffen werden, die hohen menschen- und arbeitsrechtlichen Standards bei der Herstellung und der Rohstoffgewinnung entsprechen sowie Aspekte zirkulären Wirtschaftens berücksichtigen. Ziel ist es, durch die Einforderung gemeinsam entwickelter sozialer Kriterien für insgesamt über 25.000 Smartphones pro Jahr wirtschaftliche Angebote zu bekommen, auch wenn keine gemeinsame Vergabe vorgesehen ist.

Bieterdialoge

Bieterdialoge sind formale Treffen zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen in der öffentlichen Beschaffung im Vorfeld der Ausschreibung. Sie bieten die Möglichkeit, die Erwartungen der ausschreibenden Stelle an Preis, Qualität und Produkteigenschaften wie auch die Nachhaltigkeitsaspekte der Vergabe an den Markt zu vermitteln, Informationen über den Status Quo des Marktes für ein bestimmtes Produkt oder eine Produktgruppe zu erlangen und mögliche Hindernisse zu identifizieren. In einem solchen Austausch können gemeinsame Lösungen für die

Vorteile der Markterkundung



...für öffentliche Auftraggeber:

- Bedarfe und deren voraussichtliche ökologische und soziale Auswirkungen werden frühzeitig geplant.
- Die verschiedenen Anspruchsgruppen innerhalb der Verwaltung können sich dann austauschen.

...für interessierte Unternehmen:

- Einkauf oder Produktion können an den Nachhaltigkeitskriterien öffentlicher Ausschreibungen ausgerichtet werden.
- Es gibt ausreichend Zeit, um Informationen und Nachweise entlang globaler Lieferketten einzuholen.

27

Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien entwickelt werden, die die Erwartungen von Auftraggebern und die Möglichkeiten interessierter Unternehmen berücksichtigen. Bieterdialoge werden oft im Rahmen komplexer Ausschreibungen organisiert, wie bei der Vergabe von innovativen Lösungen oder bei Vergaben unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien. In deutschen Pilotausschreibungen zur sozial verantwortlichen Vergabe von Textilien und IT-Hardware sind in vielen Fällen Bieterdialoge veranstaltet worden. Neben den interessierten Unternehmen werden oft zivilgesellschaftliche oder Zertifizierungsorganisationen hinzugezogen, um über soziale und ökologische Hotspots in Lieferketten und Möglichkeiten, diese zu adressieren, aufzuklären. Zielsetzung ist zumeist, die Beteiligten für die Nachhaltigkeitsaspekte der Ausschreibung zu sensibilisieren. Als gesonderter Teil der Markterkundung ermöglichen Bieterdialoge ebenfalls den interessierten Unternehmen, sich frühzeitig auf die Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien vorzubereiten.²¹

20 Procura+ (2021). Joint Statements: Circular, fair smartphones - joint statement of demand. Verfügbar unter: <https://procuraplus.org/jointstatements/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

21 Holdik, M. (2018). Öffentliche Beschaffung von IT-Hardware in Baden-Württemberg: Stand und Potenziale für die Berücksichtigung sozialer Kriterien. Heidelberg. Online unter: <https://www.woek.de/publikationen/detail/studie-oeffentliche-beschaffung-von-it-hardware-in-baden-wuerttemberg/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 22.

Bieterdialoge wirken sich auf alle Funktionen der Kommunikation mit dem Markt aus

Durch die Diskussion über gewünschte und bereits umgesetzte soziale und ökologische Vorgaben entlang globaler Lieferketten können sich öffentliche Auftraggeber ein Bild des Status Quo machen und potenzielle Bieter ein besseres Verständnis von den Ansprüchen der ausschreibenden Stelle gewinnen (→ Transparenzfunktion). Die Übersetzung dieser Informationen in die Ausschreibung führt in vielen Fällen zu einer Anpassung der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien der Vergabe. So wird zum Beispiel deutlich, welche Kriterien bereits von ausreichend vielen potenziellen Bietern erfüllt werden können. Diese können als neuer Standard in die Leistungsbeschreibung integriert werden (→ Steigerungsfunktion). Es können durch die Aufnahme von noch nicht (ausreichend) angebotenen Kriterien und deren Nachweis Anreize für den Markt gesetzt werden, ohne das Risiko einzugehen, keine oder unzureichende Angebote zu erhalten. Wird im Austausch deutlich, dass der Markt bestimmte Kriterien noch nicht zufriedenstellend erfüllen kann, können durch die Aufnahme dieser Kriterien in das Wertungsschema Signale an den Markt gegeben werden, dass sich Bieter damit von Mitbewerbern absetzen können (→ Wettbewerbsfunktion). In Bieterdialogen werden aber auch die Grenzen des Marktes deutlich. Können bestimmte Ansprüche an Nachhaltigkeitskriterien nicht vom Markt erfüllt werden, trägt deren Streichung zu erfolgreicher Ausschreibungen bei. Die entsprechenden sozialen oder auch ökologischen Herausforderungen müssen in der Zukunft oder durch andere politische Instrumente, die über die Möglichkeiten der öffentlichen Beschaffung hinausgehen, angegangen werden (→ Verweisfunktion).

Da Bieterdialoge oft mit einem gewissen Aufwand für alle Beteiligten verbunden sind, lohnen sie sich eher bei größeren Ausschreibungen. Es kann auch hilfreich sein, Bieterdialoge um Einzelgespräche zu ergänzen, wie im Fall der Einzelaus-

schreibungen der Region Stockholm (siehe Praxisbeispiel Stockholm ab S. 17) oder gleich auf eine Verhandlungsvergabe zu setzen, wie im Praxisbeispiel zu Dataport (ab S. 21).

Ein offener Dialog über sensible Details der Lieferkette kann nicht in allen Branchen erwartet werden, wohl aber eine Verständigung darüber, was genau unter sozialen Kriterien verstanden wird, welche in Ausschreibungen einbezogen werden, und wie diese erfolgreich umgesetzt und nachgewiesen werden können. So können Lösungen gefunden werden, die für möglichst viele Bieterunternehmen umsetzbar sind und gleichzeitig den Ansprüchen und Möglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber genügen.

Das Zulassen von und gerade auch die Aufforderung zu Fragen der Bieter per Post, E-Mail, Online oder persönlich im Vorfeld der Vergabe – also nach Ankündigung der Vergabe, aber vor der Ausschreibung – können in bestimmten Fällen die etwas aufwändigeren Bieterdialoge ersetzen.

Schritt-für-Schritt-Hinweise zur Planung und Durchführung von Bieterdialogen können Sie auch dem englischsprachigen Leitfaden der Make-ICT-Fair Kampagne entnehmen.²²

Vorteile von Bieterdialogen



...für öffentliche Auftraggeber:

- Austausch zeigt auf, welche Ansprüche an Nachhaltigkeitskriterien tatsächlich vom Markt erfüllt werden können.

...für interessierte Unternehmen:

- Erlaubt es, sich frühzeitig auf die Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien vorzubereiten.
- Ermöglicht die Formulierung passgenauerer Angebote.

²² ICLEI (2021). How to engage the market – a step by step guide for dialogue events. Verfügbar unter: https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Interest_Group/Make-ICT-Fair-step-by-step-guide-events-PAGES.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

4.2 KOMMUNIKATION IM RAHMEN DES VERGABEVERFAHRENS

Bieterfragen

In laufenden Vergaben haben Bieterunternehmen die Möglichkeit, Fragen zu stellen. In den meisten Fällen müssen die Antworten auf diese Fragen öffentlich gemacht werden, damit alle Beteiligten über dieselben Informationen verfügen. Dies kann auch dazu genutzt werden, Nachhaltigkeitskriterien (noch einmal) an alle interessierten Unternehmen zu vermitteln. Dadurch wird zum einen deutlich, welchen Stellenwert soziale und ökologische Kriterien in der jeweiligen Vergabe haben, aber auch, welche Unklarheiten und Probleme bei potenziellen Bietern bestehen. Anders als bei Bieterdialogen kann die Ausschreibung daraufhin nicht mehr verändert werden. Bei diesem oft stark formalisierten Kommunikationsprozess kann bietenden Unternehmen aber durch entsprechende Antworten bei der Erstellung eines Angebots, welches die geforderten Nachhaltigkeitskriterien einbezieht, geholfen werden.

Öffentliche Auftraggeber müssen dabei nicht auf eingehende Fragen warten, sondern können auch proaktiv die Gelegenheit nutzen und besondere Aspekte der Ausschreibung erklären und hervorheben. Die Stadt Kopenhagen organisierte für ihre Ausschreibung von ökologischen Lebensmitteln zehn Tage nach Veröffentlichung der Ausschreibung einen Informationstag für die potenziellen liefernden Unternehmen. Ziel war es, die Ausschreibungskriterien zu veranschaulichen. Die Verantwortlichen gehen davon aus, dass dies viele kleinere Unternehmen zur Angebotsabgabe motiviert hat und insgesamt zu einer Steigerung der Zahl der Angebote beitrug.²³

Begründung der Vergabeentscheidung

Auch nach dem Ende des Vergabeverfahrens kann bei der Begründung der Vergabeentscheidung noch einmal die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien für die Auftragsvergabe hervorgehoben werden. Dadurch wird unterlegenen Bietern die Möglichkeit eröffnet, aus dem Verfahren zu lernen und die Bedeutung von Nachhaltigkeit in der Leistungsbeschreibung oder bei der Angebotsbewertung besser zu verstehen. Öffentliche Auftraggeber schrecken häufig vor Erläuterungen zur Vergabeentscheidung zurück aus Sorge, sich angreifbar zu machen. Die Unterstreichung der Bedeutung von sozialen und ökologischen Kriterien für ein erfolgreiches Angebot kann jedoch ein starkes Signal an den Markt sein.

Bietende Unternehmen bei den Vergaben des Praxisbeispiels der Region Stockholm waren dankbar für den Workshop im Anschluss der insgesamt neun IT-Vergaben in 2019, da sie die Gelegenheit hatten, Rückmeldungen zu geben und so die Kommunikation über das Vergabeverfahren hinaus fortsetzen konnten. Die Region Stockholm nutzte den Workshop, um noch einmal alle Beteiligten über die Bedeutung von Nachhaltigkeitsstandards für die Vergabeentscheidung zu informieren und Ideen für zukünftige Ausschreibungen zu sammeln.

Verhandlungsverfahren

Verhandlungsverfahren sind sowohl im Unterschwellenbereich als auch im Oberschwellenbereich möglich. Zu unterscheiden sind dabei Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb. In beiden Fällen ist die Möglichkeit der Kommunikation mit den potenziellen Bietern integraler Bestandteil des Vergabeverfahrens. Hierbei liegt der Fokus ganz auf der Kommunikation zwischen öffentlichen Auftraggebern und

23 Procura + (2017). Supplying seasonal and diverse organic fruit and vegetables: Procura+ award winning tender. Verfügbar unter: <https://sustainable-procurement.org/resource-centre/?c=search&uid=66acc0c4> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

dem jeweiligen Bieterunternehmen. Die Verhandlungen, oft vornehmlich zu technischen Spezifikationen und Preis, können dabei auf Nachhaltigkeitskriterien ausgeweitet werden. Auf diese Weise können auch maßgeschneiderte Lösungen erarbeitet werden, die sowohl dem Interesse der ausschreibenden Stelle als auch den Möglichkeiten der interessierten Unternehmen gerecht werden, wie im Fall von Dataport (siehe Praxisbeispiel Dataport ab S. 21).

Vorteile von Kommunikation im Rahmen des Vergabeverfahrens



...für öffentliche Auftraggeber:

- Proaktive Fragen der Bieter helfen, die Ausschreibungskriterien zu veranschaulichen, und erweitern potenziell den Kreis der Bieterunternehmen.
- Bieterfragen und die Begründung der Vergabeentscheidung senden ein starkes Signal an den Markt hinsichtlich der Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien.
- Ein Verhandlungsverfahren erlaubt intensiveren Austausch mit bietenden Unternehmen auch in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien.

...für interessierte Unternehmen:

- Fragen der Bieter können Unternehmen bei der Erstellung ihrer Angebote helfen, Nachhaltigkeitskriterien im Sinne der Ausschreibung zu integrieren.
- Eine Begründung der Vergabeentscheidung erlaubt es, aus dem Verfahren zu lernen und Nachhaltigkeitskriterien besser zu verstehen.

4.3 KOMMUNIKATION IM VERTRAGSMANAGEMENT – MONITORING UND KONTROLLE

Kommunikation kann auch zur Umsetzung und Überprüfung von Vergabekriterien während des Vertragsmanagements hilfreich oder sogar nötig sein und kann dabei zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten beitragen. Monitoring und Kontrolle der Auftragsausführung sollten fester Bestandteil öffentlicher Beschaffung sein. Kriterien, die sich jedoch nicht direkt in der Qualität des Produkts widerspiegeln, wie menschen- und arbeitsrechtliche Vorgaben bei der Produktion, erfordern gegebenenfalls einen Austausch zwischen Auftraggebern und Lieferunternehmen nach der Auftragserteilung. Selbst die einseitige Einforderung und Kontrolle von Zertifikaten oder

anderen Nachweisen zur Einhaltung vereinbarter Kriterien trägt dazu bei, Lieferunternehmen die Bedeutung dieser Kriterien zu vermitteln und diese letztendlich auch einzuhalten. Erfahrungen aus verschiedenen Ausschreibungen, bei denen besonderer Wert auf einen Austausch zwischen Auftragnehmenden und Auftraggebenden gelegt wurde, zeigen jedoch weitere Vorteile. Insbesondere bei der Einforderung von Nachweisen, die über bestehende Gütezeichen hinausgehen, sowie bei zielführenden Maßnahmen ist ein kommunikativer Prozess für das Monitoring der Umsetzung fast unabdingbar.

Beim öffentlichen Einkauf von IT-Hardware stoßen ausschreibende Stellen in Europa, aber auch in Deutschland, vereinzelt einen Austausch über Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen des Monitorings an. Dabei geht es vornehmlich um Arbeitsbedingungen entlang globaler Lieferketten. Dies ist eine neue Entwicklung in der öffentlichen Beschaffung und wird von Mitarbeitenden großer IT-Marken begrüßt. Die Erfahrungen im Praxisbeispiel von Dataport zeigt, dass die Kommunikation mit den beauftragten Handelsunternehmen und deren Lieferunternehmen das Verständnis und die Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien verbessert. Im Laufe des Austauschs, innerhalb der Vertragslaufzeit und über verschiedene Vergaben hinweg, konnten die Auftraggebenden beobachten, wie Nachhaltigkeitsberichte nachgebessert wurden und Lieferunternehmen über Probleme bei der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen in Produktionsstätten offen und proaktiv kommunizierten. Dazu vereinbarte Dataport regelmäßige Workshops zur Umsetzung von sozialen Kriterien und die Einsichtnahme in Auditreports, die dann mit den Auftragnehmenden besprochen werden.

Ähnlich funktioniert der Ansatz von Electronics Watch, eine unabhängige Monitoring-Organisation, die öffentliche Auftraggeber in Zusammenarbeit mit Herstellern bei der Kontrolle globaler Lieferketten unterstützt. Die auch in konventionellen Ausschreibungen stattfindenden Gespräche über technische Details der Umsetzung werden durch den Austausch über Nachhaltigkeit ergänzt. Dabei ermöglicht der direkte Dialog auch, die positiven Effekte der Einforderung von Nachhaltigkeitskriterien zu erleben. So erreichte Electronics Watch nach einem Austausch mit den Zulieferern, dass unrechtmäßig von den Arbeitnehmenden erhobene Einstellungsgebühren von Auftragnehmenden zurückgezahlt wurden.²⁴

Bei größeren Ausschreibungen über eine längere Vertragslaufzeit, zum Beispiel bei Rahmenverträgen, kann durch die Kommunikation von Erwartungen an Handels- und Markenunternehmen die Einkaufsmacht und die dauerhafte Vertragsbeziehung

der öffentlichen Hand auch im Sinne einer nachhaltigeren Produktion eingesetzt werden. Die besondere Beziehung zum Auftragnehmenden kann hier leichter als beim punktuellen Einkauf genutzt werden, um konkret über die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards zu sprechen.

An all diesen Beispielen zeigt sich auch noch einmal deutlich, dass der Hauptnutzen von Monitoring und Kontrollen nicht darin liegt, bietende Unternehmen bei Verstößen zur Rechenschaft zu ziehen und mit Vertragsstrafen oder sogar Sperren für weitere öffentliche Ausschreibungen zu belegen (was durchaus möglich wäre). Vielmehr steht die Kommunikation mit dem bietenden Unternehmen im Mittelpunkt. Das Monitoring durch Dataport oder Electronics Watch zielt darauf ab, Missstände aufzudecken und die Lieferunternehmen zur Behebung derselben zu bewegen. Des Weiteren bietet der gegenseitige Austausch im Vertragsmanagement die Möglichkeit, Erfahrungen darüber zu sammeln, was funktioniert und wo es Probleme bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsaspekte gibt. Dies kann wiederum zukünftigen Ausschreibungen und Vertragsverhältnissen dienen.

Vorteile von Monitoring und Kontrolle



...für öffentliche Auftraggeber:

- Kommunikation mit den Lieferunternehmen verbessert das Verständnis und die Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien.
- Gegenseitiger Austausch im Vertragsmanagement zeigt auf, was funktioniert und wo es Probleme bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsaspekte gibt.

...für interessierte Unternehmen:

- Verbessert die Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien, was wiederum Vorteile für zukünftige öffentliche Ausschreibungen mit sozialen oder ökologischen Vorgaben bietet.

24 Electronics Watch (2020). Cal-Comp: A Lesson in the Importance of Worker-Driven Monitoring to End Forced Labour in Global Supply Chains. Verfügbar unter: https://electronicswatch.org/de/monitoring-berichte_2542963 (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

4.4 KOMMUNIKATION IM NACHGANG VON VERGABEN

Entwicklung von liefernden und bietenden Unternehmen

Die Entwicklung von auf öffentliche Ausschreibungen bietenden Unternehmen bedeutet, nach einem Vergabeverfahren die gewonnenen Erkenntnisse zu nutzen, um interessierte Unternehmen für eine erfolgreiche Teilnahme an zukünftigen Ausschreibungen zu befähigen. In der öffentlichen Beschaffung bleibt für die Entwicklung von Unternehmen oft keine Zeit. Zudem scheuen viele Auftraggebenden das Thema, da sie befürchten, es könnte die Neutralität bei zukünftigen Ausschreibungen untergraben. Solange allen interessierten Unternehmen die gleichen Chancen gegeben werden und die gleichen Informationen zugänglich sind, ist diese anerkannte Praxis aber auch im öffentlichen Sektor möglich. Die in dieser Handreichung geschilderten Erfahrungen und Gespräche mit Unternehmen legen nahe, dass bestehende Lieferunternehmen und interessierte Unternehmen Unterstützung und Austausch brauchen und begrüßen, um die Anforderungen von Vergabestellen an soziale und ökologische Nachhaltigkeit in ihren Lieferketten zu erfüllen.

Die im Praxisbeispiel erwähnten Workshops der Region Stockholm (ab S. 17) sind auch ein Beispiel für die Entwicklung bietender Unternehmen. Die Stadt Kopenhagen hat in ihren fortlaufenden Ausschreibungen von ökologischen Lebensmitteln ebenfalls einen großen Wert auf die Kommunikation der Ausschreibung und der Kriterien an möglichst breite und auch neue Unternehmensgruppen gelegt, wie kleinere Produzenten ökologischer Lebensmittel aus dem Kopenhagener Umland.²⁵

Durch die kontinuierliche Bereitstellung von Informationen zu alten und geplanten Vergabeverfahren können auch kleinere Kommunen die Bereitschaft und die Befähigung von Unternehmen erhöhen, sich auf öffentliche Ausschreibungen mit anspruchsvollen sozialen und ökologischen Kriterien zu bewerben. Die gezielte Ansprache kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) aus der eigenen Region, die bisher nicht explizit auf eine nachhaltige Produktion setzen oder sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, verbindet dabei die Strategie der nachhaltigen Beschaffung mit der Förderung von KMU und der Beteiligung lokaler Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen.

Sektorendialoge

Anders als Bieterdialoge beziehen sich Sektorendialoge, oft auch Branchendialoge genannt, nicht auf konkrete Vergabeverfahren, sondern bieten die Möglichkeit für den bedarfsunabhängigen Austausch zwischen den Akteursgruppen der öffentlichen Beschaffung zu bestimmten Produkten oder ganzen Produktgruppen. Der Bedarf dafür ergibt sich oft aus Erfahrungen mit Ausschreibungen, bei denen Nachhaltigkeitskriterien nicht zur Zufriedenheit der Auftraggebenden bedient werden konnten, wie im Falle des Sektorendialogs zu Arbeitsschuhen der Freien Hansestadt Bremen (siehe Praxisbeispiel Bremen ab S. 22). Berlin organisierte einen Branchendialog zu sozial verantwortlich hergestellten Fußbällen.²⁶ In solchen Dialogformaten kann der Stellenwert von Nachhaltigkeit bei öffentlichen Auftraggebern an den Markt vermittelt werden, aktuelle Entwicklungen bei und Möglichkeiten von Handels- und Markenunternehmen können wiederum in die Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien in

25 Procura + (2017). Supplying seasonal and diverse organic fruit and vegetables: Procura+ award winning tender. Verfügbar unter: <https://sustainable-procurement.org/resource-centre/?c=search&uid=66acc0c4> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

26 Jansen, H. (2018). Protokoll „Bieterdialog zur sozial-verantwortlichen Beschaffung von Fußbällen“ am 18.09.2018 im Rathaus Neukölln. Verfügbar unter: <https://sporthandeltfair.com/wp-content/uploads/2020/04/sozial-verantwortliche-beschaffung-fussbaelle.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

zukünftige Vergaben einfließen. Auch von Mitarbeitenden größerer Marken-Hersteller von IT-Hardware wurden solche Formate gelobt, da sie die Möglichkeit bieten, sich gegenseitig über das, was gewünscht wird und was machbar ist, sowie neue Entwicklungen zu informieren.

Ähnlich wie Bieterdialoge werden solche Veranstaltungen oft als halb- oder ganztägige Treffen von Vergabestellen organisiert. In Deutschland gibt es aber auch eine Reihe von Sektorendialogen, die von Nichtregierungsorganisationen ausgerichtet werden, wie die „Fachkonferenz sozial verantwortliche IT-Beschaffung“ des Bündnisses Eine Welt Schleswig-Holstein. Messen können ebenfalls unter diese Kategorie fallen. In Chile werden solche Messen sogar von staatlicher Hand organisiert (siehe Praxisbeispiel Chile ab S. 23).

Mitarbeitende öffentlicher Verwaltungen betonen, dass Branchendialoge auch der Kommunikation zwischen öffentlichen Auftraggebern dienen. Erfolgreiche Beispiele nachhaltiger Ausschreibungen werden vermittelt und diskutiert. So profitieren ausschreibende Stellen, die sich mit dem Markt noch nicht gut auskennen, von den Erfahrungen und Kommunikationsprozessen anderer Einrichtungen.

Online-Tools für die Kommunikation mit dem Markt

Mit der Erweiterung der technischen Möglichkeit und der zunehmenden Akzeptanz von digitalen Veranstaltungsformaten und Kommunikationsmöglichkeiten lassen sich auch Instrumente, die bisher vor allem auf physischen Treffen basierten, abwandeln. Durch die Nutzung von Videokonferenzen und weiteren spezialisierten Online-Tools, wie sie zum Teil auch in elektronischen Vergabesystemen integriert sind, lässt sich der Austausch zwischen Auftraggebenden, Auftragnehmenden und weiteren Akteuren oft leichter verwirklichen als durch persönliche Treffen. Markterkundung, ganze Bieterdialoge, Bieterfragen, Begründungen von Vergabeentscheidungen, Monitoring und Entwicklung von Bieterunternehmen lassen sich online organisieren und ermöglichen Transparenz ohne zusätzlichen Berichts- oder Veröffentlichungsaufwand.

So bieten zum Beispiel Online-Verfahren zur Sammlung von Hinweisen und Nachfragen von Unternehmen oder digitale Bieterdialoge vor der Erstellung des Leistungsverzeichnisses eine Möglichkeit zum rein digitalen Austausch. Andererseits lässt sich nach Ansicht vieler Verwaltungs- und Unternehmensmitarbeitenden bei Präsenzveranstaltungen leichter auf Augenhöhe über Nachhaltigkeitskriterien reden und Vertrauen aufbauen. Durch wiederholte digitale Austauschformate lassen sich aber Vorteile von Präsenzveranstaltungen – wie Kommunikation auf Augenhöhe und gegenseitiger Vertrauensaufbau – ausgleichen; ganz auf Präsenzveranstaltungen zu verzichten, ist aber eher geeignet für Produktgruppen, in denen viele Fragen beider Seiten zu Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibung und Produktion bereits geklärt sind und die Beteiligten erste Erfahrungen miteinander gesammelt haben.

Strukturelle Anpassungen

Kommunikative Prozesse sind zeit- und ressourcenintensiv. Beschaffungsprozesse durch Kommunikation mit dem Markt zu stärken bedeutet oft, die dafür nötigen Ressourcen und Prozesse innerhalb von öffentlichen Verwaltungen erst zu schaffen. In den Stakeholder-Gesprächen für diese Handreichung wurden eine geringe Ressourcenausstattung und dezentrale Strukturen als Hindernisse für eine erfolgreiche Kommunikation benannt.²⁷

Führende Kommunen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, wie Stockholm, Malmö oder die Freie Hansestadt Bremen, haben in der Vergangenheit Stellen für die Umsetzung einer sozialverträglichen öffentlichen Beschaffung eingerichtet. Ein wichtiger Teil ihrer Aufgabe ist die Kommunikation mit dem Markt, mit dem Ziel der erfolgreichen Durchführung anspruchsvoller Vergaben und der Weiterentwicklung der darin enthaltenen sozialen Kriterien. Die Region Stockholm und andere öffentliche Auftraggeber in Schweden haben sich in den letzten Jahren das Ziel gesetzt, soziale Kriterien in globalen Lieferketten zu stärken; dafür haben sie den Austausch mit potenziellen Bietern intensiviert. Die im Praxisbeispiel (ab S. 17) beschriebenen Ausschreibungen von IT-Hardware sind auch Ergebnis von strukturellen Anpassungen. Im Verbund schwedischer Regionen wurden einzelne Mitglieder ausgewählt, bestimmte Aspekte einer nachhaltigeren Beschaffung zu übernehmen. Die Region Stockholm, die an einer sozialverträglichen IT-Beschaffung arbeitet, hat die dafür nötigen Ressourcen in Zeit und Mitteln in Pilotprojekte wie die beschriebenen neun Ausschreibungen in 2019 investiert. Voraussetzung

für das mehrstufige Verfahren in Bremen (Praxisbeispiel ab S. 22) sind die eingerichteten Stellen zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung sowie eine längere Vorlaufzeit zur Ausschreibung von circa eineinhalb Jahren.

Die Bemühungen um eine Professionalisierung der Vergabe sowie die Entwicklung vom Einkauf hin zur strategischen Vergabe ist ein wichtiger Baustein für eine nachhaltigere öffentliche Beschaffung.²⁹ Öffentliche Beschaffung nicht mehr nur als Einkaufsmanagement zu verstehen bedeutet, zu erkennen, dass diese zur Erreichung strategischer Ziele beitragen kann, dass es dafür auch eine entsprechende Ausstattung braucht und dass Mitarbeitende über ein entsprechendes Fachwissen und Training verfügen müssen. Zwar ist eine Professionalisierung der Vergabe ohne die Einbeziehung von sozialen und ökologischen Kriterien denkbar, umgekehrt aber erleichtert und ermöglicht sie in vielen Fällen erst deren Umsetzung.

Neben Personal und finanzieller Ausstattung von Vergabestellen gibt es weitere Möglichkeiten einer strukturellen Anpassung der öffentlichen Beschaffung zur Umsetzung von nachhaltiger Beschaffung und einer Kommunikation mit dem Markt:

■ Eine veränderte Planung von Vergabeprozessen.

Frühzeitige Planung und Ankündigung ermöglicht öffentlichen Auftraggebern umfassende Markterkundung (siehe S. 26) und Unternehmen die Vorbereitung auf nachhaltige Vergaben.

„Der Aufbau von Wissen und Expertise lohnt sich, um konkrete Ergebnisse zu erzielen und überprüfbare Kriterien zu schaffen und langfristig nicht auf die Prozessbegleitung durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder externe Beraterinnen und Berater angewiesen zu sein.“²⁸

27 Brauer et. al. (2020). Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CCSC) (Hrsg.). Verfügbar unter: https://www.scp-centre.org/wp-content/uploads/2021/03/Sustainable_Public_Procurement-2.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 8.

28 Ebd. S.5.

29 Beck, S., & Schuster, F. (2013). Kommunale Beschaffung im Umbruch: Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf? Verfügbar unter: https://publicgovernance.de/media/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

■ Die Verbesserung interner Kommunikation.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass trotz erfolgreichem Austausch vor und während des Vergabeverfahrens Ausschreibungen wie Angebote die besprochenen Nachhaltigkeitskriterien nicht ausreichend berücksichtigen. Dies liegt auch nach Aussage von Teilnehmenden an den Stakeholder-Gesprächen zum Teil an unzureichender interner Kommunikation innerhalb von Verwaltungen und Bieterunternehmen.³⁰

■ Die Einrichtung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung innerhalb der Verwaltung,

die Bedarfstragende und Vergabestellen zusammenbringt und so überhaupt erst eine zielführende Kommunikation mit dem Markt ermöglicht.

■ Die Harmonisierung von Nachhaltigkeitskriterien verschiedener öffentlicher Vergabestellen.

Kommunikation zwischen verschiedenen öffentlichen Auftraggebern, auch über Landesgrenzen hinweg hilft nicht nur den Verwaltungen, von den Erfahrungen anderer zu lernen, sondern auch den Unternehmen. Ähnliche Vorgaben in verschiedenen Ausschreibungen erleichtern gerade in Märkten mit wenigen großen Herstellern die Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien. Der Bedarf an Kommunikationsprozessen kann so insgesamt sogar reduziert werden. Ein spannendes aktuelles Beispiel ist die gemeinsame Bedarfsankündigung für sozialverträglich hergestellte Smartphones nordischer Kommunen im Rahmen der Make ICT Fair-Kampagne.³¹

Vorteile struktureller Anpassungen für mehr Kommunikation



...für öffentliche Auftraggeber:

- Die Bieterentwicklung basiert auf den gewonnenen Erkenntnissen in der Beschaffung bestimmter Produkte, um potenzielle Bieter für eine erfolgreiche Teilnahme an zukünftigen Ausschreibungen zu befähigen.
- Der bedarfsunabhängige Austausch zwischen den Akteursgruppen im Rahmen von Sektordialogen erleichtert die Kommunikation und hilft, den Markt besser in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien einzuschätzen, und vermittelt deren Stellenwert für öffentliche Auftraggeber.

...für interessierte Unternehmen:

- Eine kontinuierliche Bereitstellung von Informationen zu alten und geplanten Vergabeverfahren erleichtert es lokalen Unternehmen und KMU, sich auf öffentliche Ausschreibungen mit anspruchsvollen sozialen und ökologischen Kriterien zu bewerben.
- Aktuelle Entwicklungen bei und Möglichkeiten von Handels- und Markenunternehmen können in die Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien in zukünftige Vergaben einfließen.

30 Brauer et. al. (2020). Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung. DIE/CSCP (Hrsg.). Verfügbar unter: https://www.scp-centre.org/wp-content/uploads/2021/03/Sustainable_Public_Procurement-2.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 8.

31 Procura+ (2021). Joint Statements: Circular, fair smartphones - joint statement of demand. Verfügbar unter: <https://procuraplus.org/jointstatements/>. (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

5. ERKENNTNISSE UND TIPPS AUS DER PRAXIS

36

Was durch Kommunikation mit dem Markt erreicht werden kann:

- **Es wird möglich, eine gemeinsame Sprache zu finden.**
 - In vielen Fällen steht einer erfolgreichen Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien, die Unternehmen vom Prinzip her erfüllen können, in der öffentlichen Beschaffung nur ein Verständigungsproblem im Weg.
- **Es werden Möglichkeiten der Anpassung oder auch Nachbesserung von Nachhaltigkeitskriterien geschaffen.**
 - Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Nachhaltigkeitskriterien aus der Leistungsbeschreibung in die Zuschlagskriterien verschoben werden oder wenn alternative Nachweismöglichkeiten gemeinsam mit dem Markt erarbeitet werden.
- **Durch Diskussion, Ankündigung und Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien werden klare Signale über den aktuellen oder zukünftigen Stellenwert von sozialen oder ökologischen Kriterien an den Markt gesendet.**
 - Dies kann unter anderem durch Sektordialoge erreicht werden.
 - Auch Bieterdialoge haben eine Signalwirkung und gegebenenfalls Vorbildfunktion über konkrete Ausschreibungen hinaus.
- **Kommunikation kann zu einer Annäherung an Nachhaltigkeitskriterien beitragen.**
 - Widerstand vonseiten der Unternehmen oder die tatsächliche Unerreichbarkeit von absolut und oft abstrakt formulierten sozialen oder ökologischen Kriterien lassen einen nachhaltigen öffentlichen Einkauf oft unmöglich erscheinen. Durch Kommunikationsprozesse vor, in und nach der Vergabe können Kompromisse erreicht werden, die bei kontinuierlicher Fortsetzung der Bemühungen auf lange Sicht für eine Steigerung des Anspruchs genutzt werden können. Dies spiegelt sich in fast allen Praxisbeispielen wider.
 - Bei aller Anpassung durch Kommunikation – am Ende bestimmen die öffentlichen Auftraggeber, welche Kriterien gefordert werden und wie diese nachgewiesen und überprüft werden. Wenn aber beide Seiten ehrlich miteinander kommunizieren, kann der Prozess vereinfacht werden, so dass erfolgreiche Ausschreibungen durchgeführt werden können. Damit wird der Markt schrittweise dahingehend beeinflusst, höhere Standards zu bedienen und diese konsequenter umzusetzen.

Was bei Kommunikation mit dem Markt zu beachten ist:

■ Kommunikation steht nicht für sich allein – sie muss mit anderen Maßnahmen kombiniert werden.

- Erkenntnisse aus dem Austausch müssen sich auch in öffentlichen Ausschreibungen niederschlagen. So müssen umsetzbare Nachhaltigkeitskriterien auch wirklich gefordert werden und sich signifikant in der Wertung niederschlagen, um Engagierte zu belohnen und so den Markt tatsächlich zu bewegen.

■ Austausch mit dem Markt muss nicht von jeder Vergabestelle einzeln organisiert und umgesetzt werden.

- Die Region Stockholm teilt sich mit anderen Regionen die Aufgaben, bestimmte Themen in der nachhaltigen Beschaffung voranzubringen (siehe Praxisbeispiel Stockholm ab S. 17).
- Es kann sogar vorteilhaft sein, Kriterien und Nachweisverfahren oder auch ganze Vergabeverfahren von anderen Vergabestellen zu übernehmen. Zum einen spart dies Zeit und Aufwand. Zum anderen ist es für Unternehmen oft eine Herausforderung, wenn für das gleiche Produkt unterschiedliche (Nachhaltigkeits-) Anforderungen in unterschiedlichen Ausschreibungen und Vergabemärkten gelten. So bemängelten Vertreterinnen und Vertreter von IT-Marken, dass soziale Anforderungen von verschiedenen öffentlichen Auftraggebern, wie der Stadt London, der Region Katalonien oder der Region Stockholm, in unterschiedlicher Weise definiert und eingefordert werden.

■ Für eine erfolgreiche nachhaltige öffentliche Beschaffung und Kommunikation mit dem Markt müssen auch die entsprechenden Strukturen geschaffen werden.

- Eine Optimierung und Digitalisierung der eigenen Kommunikationsprozesse im Rahmen von Vergaben kann den Vergabeprozess beschleunigen und die Nachweisführung nach der Vergabe erleichtern und kommt so auch einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zugute.

- Viele Vorbilder einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung haben interne Kapazitäten geschaffen, um den besonderen Anforderungen nachhaltiger Beschaffung und der Kommunikation mit dem Markt zu begegnen.
- Externe Unterstützung durch staatliche Beratungsstellen und Nichtregierungsorganisationen war für viele öffentliche Auftraggeber, die sich aufwendigerer Kommunikationsinstrumente, wie Bieter- und Sektorendialoge bedient haben, unerlässlich. Sie stellen auch Informationen und Weiterbildungen zu Prozessen und Kriterien für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung bereit. In Deutschland können öffentliche Auftraggeber kostenneutral über staatlich finanzierte Projekte mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten. Eine der Anlaufstellen dafür ist Engagement Global mit ihrer Servicestelle Kommune in der Einen Welt. Diese unterstützen die Verwaltungen bei der Ausarbeitung von Kriterien sowie der Kommunikation mit dem Markt zur nachhaltigen Beschaffung.

■ Kommunikation endet idealerweise nicht nach der Auftragsvergabe.

- Für Unternehmen ist es hilfreich, zu erfahren, was mit ihren Kommentaren und Eingaben passiert. Transparenz und eine Fortführung des Dialogs über punktuelle Ereignisse wie Bieterdialoge hinaus lässt es für Mitarbeitende von Unternehmen lohnender erscheinen, sich an solchen Formaten zu beteiligen.

■ Kommunikation sollte ein kontinuierlicher Prozess sein.

- Erfolgreiche Kommunikation mit dem Markt, die zu langfristigen Veränderungen beiträgt, sollte über punktuellen Austausch hinausgehen. Bieterdialoge sind oft die erste Schnittstelle. Wichtiger noch als solche oft einmaligen Prozesse ist die andauernde Bereitschaft, über den gesamten Verlauf des Vergabeprozesses und auch zwischen einzelnen Vergaben mit den Marktakteuren in Austausch zu stehen.

■ Kommunikation braucht Zeit.

- Sowohl die Entwicklung als auch die Erfüllung von sozialen Kriterien in öffentlichen Vergaben sowie die nötige oder hilfreiche zusätzliche Kommunikation dazu brauchen mehr Zeit. Dies sollte bei der Planung und Umsetzung von Auftraggebenden und Auftragnehmenden gleichermaßen berücksichtigt werden (siehe Markterkundung ab S. 26).

■ Kommunikation zu Nachhaltigkeitskriterien betrifft alle Beteiligten.

- Der Austausch sollte über Vergabestellen und Verkaufsmitarbeitende hinausgehen. Bedarfstragende in der Verwaltung und Lieferkettenverantwortliche in Unternehmen sollten in den Austausch einbezogen werden. Bietende Unternehmen sollten sich dafür von einer „reinen ‚Sales first‘-Perspektive lösen“³².
- Bedarfstragende und Mitarbeitende können durch Sensibilisierung zu Nachhaltigkeitskriterien eingebunden werden und so den nachhaltigen Einkauf und die nachhaltige Produktion stärken.

■ Elektronische Vergabesysteme können ebenfalls einen Beitrag zur Kommunikation mit dem Markt liefern und diese teilweise vereinfachen.

- Etablierte Systeme aus Ländern, die bereits seit längerem flächendeckend E-Vergabe praktizieren (wie beispielsweise in Lateinamerika), beinhalten oft Kommunikationskanäle wie standardisierte Formulare zur Informationsabfrage bei Unternehmen oder auch weiterreichende Beteiligungstools für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus können Open-Data-Ansätze bei der elektronischen Vergabe die Transparenz und die Effektivität von öffentlicher Beschaffung erhöhen, gegebenenfalls auch in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte.

■ Einkaufsgemeinschaften und gemeinsame Ausschreibungen erhöhen auch die Effektivität von Kommunikation mit dem Markt.

- Da bei gemeinsamen Ausschreibungen oft ein großes Auftragsvolumen generiert wird und wenige große anstelle vieler kleiner Kommunikationsprozesse durchgeführt werden können, haben diese ein großes Potenzial zur Stärkung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung; beispielsweise durch die Harmonisierung von Nachhaltigkeitskriterien. Dies ist auch ohne gemeinsamen Einkauf möglich, wie die gemeinsame Vergabeankündigung nordischer Städte für sozialverträglich produzierte Smartphones im Rahmen der Make ICT Fair Kampagne³³ zeigt.
- Auch die Vernetzung von Kommunen kann zu Ressourceneinsparungen und dem Informationsgewinn durch Erfahrungsaustausch führen.³⁴

32 Brauer et. al. (2020). Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung. DIE/CSCP (Hrsg.). Verfügbar unter: https://www.scp-centre.org/wp-content/uploads/2021/03/Sustainable_Public_Procurement-2.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 10.

33 Procura +. (2021). Joint Statements: Circular, fair smartphones - joint statement of demand. Verfügbar unter: <https://procuraplus.org/jointstatements/> (zuletzt abgerufen am 22.10.2021).

34 Brauer et. al. (2020). Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung. DIE/CSCP (Hrsg.). Verfügbar unter: https://www.scp-centre.org/wp-content/uploads/2021/03/Sustainable_Public_Procurement-2.pdf (zuletzt abgerufen am 22.10.2021), S. 5.

MERKSÄTZE ZUR KOMMUNIKATION MIT DEM MARKT ÜBER NACHHALTIGKEIT

I. Kommunikation mit dem Markt kann zur Entwicklung des Marktes beitragen.

Kommunikation in der öffentlichen Beschaffung kann eine Rolle bei der Verschiebung des Marktes in Richtung einer nachhaltigeren Produktionsweise spielen. Sie kann für größere Transparenz bei Handels- und Produktionsunternehmen sorgen und öffentlichen Auftraggebern helfen zu entscheiden, welche sozialen und ökologischen Kriterien sie als neuen Standard einfordern können und welche sie als neue Anreize im Wettbewerb um mehr Nachhaltigkeit setzen müssten. Der gegenseitige Austausch mit Marktakteuren erhöht die Effektivität nachhaltiger Beschaffung, vermeidet Fehlschläge und zeigt Handlungsbedarfe bei nachhaltiger Produktion auf.

II. Kommunikation mit dem Markt kann über eine Vielzahl an Instrumenten erfolgen und erfüllt verschiedene Funktionen.

Der Austausch zwischen öffentlichen Auftraggebern und potenziellen Bietern sorgt für mehr Transparenz sowohl bei den geforderten Kriterien als auch bei den Angeboten des Marktes. So können neue Anforderungen an Nachhaltigkeit von Produkten und Dienstleistungen am Markt etabliert und der Wettbewerb um nachhaltigere Produktionsbedingungen gestärkt werden. Dabei wird klar, welche sozialen oder ökologischen Aspekte in zukünftigen Vergaben oder durch andere politische oder privatwirtschaftliche Instrumente angegangen werden müssen.

III. Kommunikation mit dem Markt muss sich sowohl für öffentliche Auftraggeber als auch für Unternehmen lohnen.

Komplexe Instrumente zur Kommunikation von Nachhaltigkeitsaspekten in öffentlichen Ausschreibungen, wie Bieterdialoge, lohnen sich eher für größere Ausschreibungen und können besser von großen Verwaltungen gestemmt werden. Der kommunikative Aufwand muss sich auch für die

beteiligten Unternehmen lohnen. Es gilt, den Markt richtig einzuschätzen, um die passenden Instrumente zur Kommunikation auszuwählen.

IV. Kommunikation mit dem Markt ist eng verknüpft mit dem Produkt beziehungsweise der Produktgruppe.

Umso weniger etabliert die Beachtung und der Nachweis sozialer Kriterien bei bestimmten Produkten ist, desto hilfreicher ist ein Austausch zwischen Auftragnehmern und Auftraggebern über diese. Darüber hinaus erfordern verschiedene Märkte unterschiedliche Formen von Kommunikation. Kleine und lokale Unternehmen profitieren von vielen kleineren Kommunikationsprozessen, bei einer begrenzten Anzahl großer Unternehmen ist eine intensivere Kommunikation vonseiten einiger größerer Auftraggeber der bessere Weg.

V. Erfahrungen und Erkenntnisse können auch von anderen übernommen werden.

Obwohl die Kommunikation mit dem Markt in den meisten Fällen eine große Bereicherung für öffentliche Auftraggeber darstellt, müssen nicht alle Erfahrungen selbst gemacht werden. Erfahrungen von Sektoren- und Bieterdialogen anderer können genutzt werden, um die Kriterien und Verfahren eigener Vergaben anzupassen. Es lohnt sich, wenn größere öffentliche Einrichtungen Branchen- oder Bieterdialoge organisieren, von deren Ergebnissen auch kleinere profitieren können.

VI. Auch die interne Kommunikation in der Verwaltung und in den Bieterunternehmen spielt eine Rolle.

Trotz des erfolgreichen Austauschs werden die besprochenen Nachhaltigkeitskriterien bei Ausschreibung und Angeboten oft nicht ausreichend berücksichtigt. Dies liegt zum Teil an unzureichender interner Kommunikation innerhalb von Verwaltungen und Bieterunternehmen.

ANHANG

ANGEBOTE DER SKEW FÜR KOMMUNEN

40

Wettbewerb Hauptstadt des Fairen Handels

Auszeichnung von Städten, Gemeinden und Landkreisen für ihr lokales Engagement im Fairen Handel und der fairen öffentlichen Beschaffung mit einem Preisgeld von insgesamt 250.000 Euro.

→ <https://skew.engagement-global.de/wettbewerb-hauptstadt-des-fairen-handels.html>

Netzwerk Faire Beschaffung

Bundesweites Netzwerk bestehend aus kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie kommunalen Unternehmen mit dem Ziel des Wissenstransfers, des Erfahrungsaustauschs und der kollegialen Beratung.

→ <https://skew.engagement-global.de/netzwerk-faire-beschaffung.html>

Kompass Nachhaltigkeit

Webplattform mit zahlreichen Hilfestellungen und Praxisbeispielen zur fairen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

→ <https://skew.engagement-global.de/kompass-nachhaltigkeit.html>

Schulungen und Rechtsberatung zu Fairer Beschaffung

Prüfung von Vergabeunterlagen auf die rechtskonforme Einbindung nachhaltiger und sozialer Vergabekriterien sowie Schulungs- und Vortragsangebote.

→ <https://skew.engagement-global.de/rechtsberatung-bei-vergaben.html>

Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin

Unterstützung für das Land Berlin und die Berliner Bezirke bei der Umsetzung eines sozial verantwortlichen öffentlichen Einkaufs.

→ <https://skew.engagement-global.de/kompetenzstelle-faire-beschaffung-berlin.html>

Bei Fragen zu unseren Angeboten senden Sie uns gerne eine Mail an: → fair.skew@engagement-global.de

FÖRDERER UND KOOPERATIONSPARTNER – DIE BETEILIGUNGSSTRUKTUR DER SKEW

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global gGmbH wird finanziell gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Durch unsere Gremien Programmbeirat und Programmkommission beteiligen wir unsere Förderer und Kooperationspartner an der Fortentwicklung unserer Angebote.

Einzelne Projekte werden zudem beispielsweise durch das Auswärtige Amt und das Land Berlin gefördert oder in Kooperation mit Partnern wie der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und dem Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) durchgeführt.

Programmbeirat



Programmkommission



PUBLIKATIONEN DER SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

42

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt stellt alle ihre Publikationen und Informationsmaterialien zum kostenfreien Bestellen (sofern noch nicht vergriffen) oder als Download auf ihrer Homepage bereit:

→ <https://skew.engagement-global.de/publikationen.html>

„Dialog Global“-Schriftenreihe

- Nr. 63: Gutachten zu Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene 2020 – Stand und Potenziale der Zusammenarbeit von migrantischen Akteurinnen und Akteuren und Kommunen. Bonn, November 2021
- Nr. 62: Grenzenlos nachhaltig – Kommunale Umsetzung der Agenda 2030 in der Bodenseeregion. Bonn, Oktober 2021
- Nr. 61: Klimapartnerschaften – Dokumentation der sechsten Projektphase. Bonn, Februar 2021
- Nr. 60: Ökosoziale Beschaffung – Gemeinsam auf kommunaler Ebene vorangehen. Eine Einführung mit Tipps für Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Bonn, Januar 2021
- Nr. 59: ASA-Kommunal, Dokumentation der Jahrgänge 1 bis 7 (2013 bis 2019). Bonn, Dezember 2020
- Nr. 58: Hauptstadt des Fairen Handels 2019. Bonn, September 2020
- Nr. 57: Finanzielle Unterstützung für kommunale Partnerschaften – Über die Schulter geschaut: Aus den Erfahrungen anderer lernen. Bonn, September 2020
- Nr. 56: Einbindung sozialer Kriterien nach der Vergaberechtsreform im Unterschwellenbereich. Bonn, März 2020
- Nr. 55: Gute Beispiele „Migration und Entwicklung“. Bonn, Februar 2020
- Nr. 54: Kommune bewegt Welt 2018 - Der Preis für herausragende kommunale Beispiele zu Migration und Entwicklung. Bonn, Mai 2019
- Nr. 53: Kommunale Klimapartnerschaften. Dokumentation der fünften Projektphase. Bonn, April 2019
- Nr. 52: Rechtliche Aspekte des entwicklungspolitischen Engagements kommunaler Unternehmen. Bonn, März 2019

„Material“-Schriftenreihe:

- Nr. 109: Gesamtdokumentation – Global Nachhaltige Kommune Schleswig-Holstein, Bonn, April 2021
- Nr. 108: 5. Baruther Schlossgespräche für eine Nachhaltige Entwicklung in Brandenburg, 16. September 2020 in Baruth/Mark. Bonn, Januar 2021
- Nr. 107: Vierte Konferenz „Kommunale Partnerschaften mit Afrika“, 9. bis 11. September 2019 in Hannover. Bonn, März 2020
- Nr. 105: Internationaler Auftaktworkshop der siebten Phase im Projekt „Kommunale Klimapartnerschaften“, 14. bis 16. Mai 2019 in Münster. Bonn, Dezember 2019
- Nr. 104: Internationaler Auftaktworkshop der sechsten Phase im Projekt „Kommunale Klimapartnerschaften“, 9. bis 11. Oktober 2017 in Bremen. Bonn, August 2019
- Nr. 103: Dritte deutsch-ukrainische kommunale Partnerschaftskonferenz, 10. bis 11. Oktober 2018 in Freiburg im Breisgau. Bonn, Juli 2019

Sonstige Publikationen:

- Unsere Angebote. Bonn 2020
- Über uns. Kurzprofil der Servicestelle. Bonn 2018
- Kommunale Entwicklungspolitik öffnet Türen. Gute Beispiele aus engagierten Kommunen. Bonn, Mai 2019
- Starke kommunale Partner. Wie Städte, Gemeinden und Landkreise sich für globale Nachhaltigkeit engagieren. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 7-2019 von welt-sichten)

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen „Eine-Welt-Nachrichten“ der Servicestelle. Bestellformular auf unserer Homepage unter

→ www.service-eine-welt.de

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen

Friedrich-Ebert-Allee 40 • 53113 Bonn
Postfach 12 05 25 • 53047 Bonn
Telefon +49 228 20 717-0

info@engagement-global.de
www.engagement-global.de

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

In Kooperation mit

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

