

Kommunikation mit dem Markt für sozial-verantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung

Erkenntnisse aus drei Stakeholder-Gesprächen zu den Bereichen IT und Textilien



d.i.e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



COLLABORATING CENTRE ON SUSTAINABLE
CONSUMPTION AND PRODUCTION

Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung

Erkenntnisse aus drei Stakeholder-Gesprächen zu den Bereichen IT und Textilien
24. November 2020

Projektleitung

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Herausgeber

Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CSCP)

Autor*innen

Jana Brauer, Christopher Hoppe, Christian Malarciuc, Mike Tabel

Ansprechpartner*innen

Cristina Fedato (CSCP)

cristina.fedato@scp-centre.org

Tel.: +49 202 459 58 – 48

Tim Stoffel (DIE)

Tim.Stoffel@die-gdi.de

Tel.: +49 228 94927 – 183

Bild Titel, S. 3, S. 19 ©shutterstock / Rawpixel.com

Diese Publikation ist Teil des Projekts „Impulse sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten (ISOPP)“ in enger Kooperation mit Engagement Global und dessen Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), finanziert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in Auftrag gegeben vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) bei Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CSCP).

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

In Kooperation mit



mit ihrer



mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

1

Hintergrund 4

2

Zusammenfassung 5

3

Ergebnisse der Stakeholdergespräche 7

Hürden, Herausforderungen und Defizite der Kommunikation
über Nachhaltigkeit zwischen Markt und öffentlicher
Beschaffung 7

Erfolgsfaktoren für gelungene Kommunikation 11

Das Wirkungspotential von Kommunikation 16

Die Rolle der Akteure 20





Hintergrund

Spätestens seit der Novellierung der europäischen Vergaberichtlinie (2014/24/EU) und der deutschen Vergaberechtsreform in 2016 wurden sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungsprozess die Türen geöffnet.

Neben anderen Produkten wie öffentlichen Verkehrsmitteln, Gebäuden und Außerhaus-Verpflegung ist die öffentliche Kaufkraft bei Produkten der Informationstechnik sowie bei Textilien enorm, während gleichzeitig diese Produktparten große ökologische und soziale „Hotspots“ in ihren Lieferketten aufweisen. Die Nachfrage nach nachhaltigen Produkten in der öffentlichen Beschaffung stellt bekanntlich einen großen Hebel dar, um Verbesserungen der Produktionsbedingungen in den Lieferketten zu erzielen und faire Arbeits- und Lebensbedingungen zu fördern.

Im Grundsatz sind viele rechtliche Fragen zur Umsetzung sozialverantwortlicher nachhaltiger Beschaffung geklärt. Jedoch verbleiben Unsicherheiten in der Praxis. Der Erfolg einer nachhaltigen Beschaffung hängt nicht nur von dem Umsetzungswillen auf Seiten der Vergabestellen ab, sondern beispielsweise auch davon, ob die Ausschreibungskriterien die Produktion entsprechender Volumina erlauben, und ob die Anbieter solcher Produkte den Zugang zu entsprechenden Ausschreibungen finden und ihre Eignung nachweislich darlegen. Diesem Erfolg stehen häufig Defizite in der Kommunikation zwischen den beschaffenden Organisationen und dem Markt im Weg, die der folgende Ergebnisbericht dreier Stakeholdergespräche beleuchten soll.

Das Projekt ‚Impulse Sozialverantwortlicher Öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten‘ des Deutschen Institut für Entwicklungspolitik verfolgt das Ziel, Handlungswissen für sozialverantwortliche Beschaffung zu generieren.

Das Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production führte als Unterauftragnehmer im Rahmen des genannten Projektes zwischen September und Oktober 2020 drei webbasierte Stakeholdergespräche durch, um die Gründe der bestehenden Informationsdefizite ausfindig zu machen und Praxisbeispiele einer funktionierenden Kommunikation zwischen der öffentlichen Beschaffung und dem Markt zu sammeln. Auch wurde Augenmerk daraufgelegt, welche Unterstützung Vergabeverantwortliche sowie Bieterunternehmen benötigen, um den frühen Dialog zwischen ihnen zu fördern und effizient zu gestalten. Die Gesprächsrunden mit einer jeweiligen Dauer von zwei Stunden setzten sich neben Moderator*innen und Projektmitarbeiter*innen aus fünf bis elf Teilnehmenden aus Kommunalverwaltung, Bieterunternehmen und Zivilgesellschaft zusammen.

Alle Stakeholdergespräche bestätigten die Annahme, dass eine Einbindung der bietenden Unternehmen in Form eines Dialogs Informationsdefiziten entgegenwirken und Beschaffungsprozesse effizienter in Ablauf und Wirkung gestalten kann. Die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse der Gespräche dienen der wissenschaftlichen Verwendung im Projekt ‚Impulse Sozialverantwortlicher Öffentlicher Beschaffung von Kommunen in Globalen Wertschöpfungsketten‘ und können auch Beteiligten in der Beschaffung als Handreichung dienen, die einen Überblick über Handlungsoptionen für eine verbesserte Kommunikation darlegt. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Einteilung der Ergebnisse in die Produktgruppen IT und Textilien auf der separaten Befragung der unterschiedlichen Fokusgruppen basiert. Die Ergebnisse können jeweils für beide Produktgruppen relevant sein.

2

Zusammenfassung

In beiden Produktbereichen sind sich Beschaffer*innen einig: Eine ausreichende Ressourcenausstattung in den Behörden und ein verbesserter Wissenstransfer sind wichtige Voraussetzungen, um die Bedarfe einer jeweiligen Ausschreibung hinsichtlich ausgewählter Nachhaltigkeitskriterien zu formulieren, in der Vergabe detailliert festzuschreiben und anschließend erfolgreich zu überprüfen. Außerdem ist auch ungeachtet der Kommunikationsform ein langfristiger und zielorientierter Dialog nach der Vergabe des Auftrags wichtig.

Im Bereich Textilien sind die Anfänge für einen nachhaltigen Einkauf bereits gemacht, indem immer häufiger auf Siegel als Kommunikation von Nachhaltigkeitsaspekten zurückgegriffen wird. Auch im Bereich IT werden Lieferketten hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit zunehmend stärker hinterfragt. In beiden Produktgruppen besteht jedoch ein großes Potential, Kommunikation über Nachhaltigkeitsaspekte zu verbessern – auch weil simple Formate wie Fragebögen im Vergabeprozess teils zu unklaren Informationslagen führen.

Für Unternehmen sind die Auftragsvolumina der öffentlichen Ausschreibungen zwar interessant, jedoch fehlt es teils an Wissen über Zugang zu

Informationen sowie an hinreichend Kommunikation seitens der Auftraggeber, was die Beteiligung an Ausschreibungen in manchen Fällen zu aufwendig erscheinen lässt.

Ob sich Aufwand lohnt, hängt sowohl für die Unternehmen als auch für die beschaffende Verwaltung von mehreren Faktoren ab. Von Unternehmensseite wird vorausgehende Kommunikation mit dem Auftragsgeber, die beispielsweise strukturierte Leitfragen und eine anschließende Risikoeinschätzung möglicher Lieferanten beinhaltet, als lohnend betrachtet, wenn:

- es sich um große Vertragsvolumina handelt.
- das Unternehmen aufgrund seiner Unternehmensphilosophie allein durch Wirtschaftlichkeit nicht punkten kann, und eine Auskunft über die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien bei gleichzeitiger hoher Gewichtung dieser (in Relation zu solchen der Wirtschaftlichkeit) seine Konkurrenzfähigkeit erhöht.
- der Anbieter Feedback zu seinem Angebot erhält und entsprechende Änderungen vornehmen kann.

„Wenn man an einer Ausschreibung teilnimmt, bei der Nachhaltigkeitskriterien abgefragt wurden und man den Auftrag nicht bekommt, dann bekommen wir [...] wenig Auskunft darüber, inwieweit diese Kriterien berücksichtigt wurden. Das würde uns natürlich interessieren, weil wir wissen, wirtschaftlich nicht der günstigste Anbieter zu sein.“

Vertreter Unternehmen (IT)

Für Unternehmen und kommunale Verwaltungen ist der Erkenntnisgewinn in Folge von offener und transparenter Kommunikation im Vorfeld einer Ausschreibung enorm und kann dazu führen, dass Fragen und Hürden frühzeitig aufgelöst und überwunden werden. Zwar gehen Kommunikationsveranstaltungen auch mit mehr Aufwand und Kosten einher, aber übersteigen gleichzeitig den Erkenntnisgewinn von einseitigen Formaten, wie Internetrecherchen, um ein Vielfaches.

Laut Zivilgesellschaft sind vorliegende Wissensdefizite so enorm, dass eine zu offene Kommunikation „wahrscheinlich noch gar nicht so möglich“ ist.

Viele Handlungsempfehlungen lassen sich gleichermaßen aus den Gesprächen mit beiden Branchen ziehen:

- eine proaktive Kommunikation wird sowohl von Seiten der Verwaltung als auch der Unternehmen als förderlich gesehen, um gemeinsam mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung zu realisieren.
- Der Aufbau von Wissen und Expertise lohnt sich, um konkrete Ergebnisse zu erzielen und überprüfbare Kriterien zu schaffen, und lang-

fristig nicht auf die Prozessbegleitung durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder externe Berater*innen angewiesen zu sein.

- Zur Bündelung von Wissen, aber auch für Ressourcen zur Durchführung erfolgreicher Kommunikationsformate, ist eine Zentralisierung der Beschaffung hilfreich.
- Erfolgreiche Kommunikationsformate binden alle Stakeholder ein, und dienen somit der Sensibilisierung aller betreffenden Personen für das Thema nachhaltige und sozialgerechte Beschaffung, von den Bieterunternehmen bis hin zu Bedarfsträger*innen und Einkäufer*innen.
- Auf Präsenzveranstaltungen lässt sich auf Augenhöhe über Nachhaltigkeitskriterien reden, und im lösungsorientierten Dialog können Bieter und Beschaffer gemeinsam Wege finden, die relevanten Nachhaltigkeitskriterien auch realistisch in den Anforderungen und Vertragsdetails festzuschreiben.
- Letztlich dient in beiden Branchen eine Vernetzung der Kommunen der Ressourceneinsparung und dem Gewinn von Wissen durch Erfahrungsaustausch.

„Viele Impulse für die verstärkte Integration von Nachhaltigkeitsaspekten sind unserer Erfahrung nach im Gespräch mit den betreffenden Unternehmen entstanden. Diesen Mehrwert möchten wir nicht mehr missen.“

Vertreter Verwaltung

3

Ergebnisse der Stakeholdergespräche

Hürden, Herausforderungen und Defizite der Kommunikation über Nachhaltigkeit zwischen Markt und öffentlicher Beschaffung

IT

Offene Kommunikation kann ein Risiko für Unternehmen bedeuten

Unternehmen sind in ihrer Kommunikation begrenzt, wenn es um sensible Informationen geht. Hierzu gehören sensible Wettbewerbsinformationen wie exklusive Lieferanten- oder Produktionsverträge, deren Offenheit sich negativ auf die eigene Positionierung im Wettbewerb auswirken würde. Hinsichtlich der Opportunitätskosten stellt ein zeitintensiver Abgleich von Kriterien für Unternehmen ein Investitionsrisiko dar, solange unklar bleibt, ob man die Vergabe auch gewinnt.

Wirtschaftlichkeit als Priorität

Bei den meisten Vergabeverfahren bekommt noch immer das wirtschaftlichste Angebot den Vorzug, während solche Kriterien, die Aufschluss über die Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte geben, oft nur als ergänzender Punkt für die Beschaffer von Relevanz sind. Die Entscheidung wird primär über die anfallenden Kosten getroffen, während die Nachhaltigkeits-

kriterien nur als Vertragsausführungskriterium fungieren, was eine Kommunikation darüber häufiger erscheinen lässt.

Kleine Auftragsvolumina rechtfertigen häufig nicht den Aufwand von Kommunikation

Kleinere Beschaffer sehen sich oft mit der Situation konfrontiert, für ihre Bedürfnisse keine passenden Anbieter zu finden, die bereit sind, ausführlich über Nachhaltigkeitskriterien in den Vertragsdetails zu kommunizieren, beziehungsweise entsprechende Produkte zu wirtschaftlichen Preisen zu liefern.

Große Volumina führen zu Anbieterkonzentration

Die Tendenz zu immer größeren Volumina erleichtert zwar die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Auftragsvergabe, aber führt auch zu einer Anbieterkonzentration. Die großen Anbieter können die Bedürfnisse der größeren Beschaffer am besten bedienen und besitzen Kapazitäten für entsprechendes Marketing und Kommunikation, was den Marktzugang zu nachhaltigerer Beschaffung für kleinere IT-Lieferanten erschwert.

„Als gGmbH würden wir uns wünschen, dass die Behörden Wissen haben von ihren Recht z. B. auf eine Ausschreibung zu verzichten. Es gibt z. B. den § 118 des Sozialgesetzbuchs, der besagt, wenn ein Unternehmen mehr als 30 % Menschen mit Behinderung beschäftigt, müssen Sie gar nicht ausschreiben.“

Vertreter Unternehmen

Wissenstransfer in den und innerhalb des öffentlichen Sektors ist unabdingbar

Der Wortlaut im Ausschreibungstext hat einen großen Einfluss darauf, welche Anbieter sich in den Vergabeprozess einbringen. Dahingehend fehlt es oft am Fachwissen in den Behörden, auch über einzelne Produktgruppen und mögliche Alternativen. Eine bedarfsgerechte Formulierung der Ausschreibung benötigt viele Ressourcen. Fest etablierte interne Strukturen der Behörden können hinderlich sein, auf eine nachhaltigere Beschaffung hinzuwirken. Auch eine mögliche Trennung der Verwertung und Entsorgung in der Ausschreibung ist ein Beispiel, in der die Kommunikation der Beschaffer eine erhebliche Vorselektion möglicher Anbieter zur Folge hat und die Einbindung kleinerer Anbieter ermöglichen würde. Zudem wissen Beschaffer*innen häufig nicht, dass unter bestimmten Umständen keine öffentliche Ausschreibung notwendig ist, sondern ein Unternehmen z.B. aufgrund seiner gemeinnützigen Ausrichtung direkt beauftragt werden kann.

Zeitdruck und vielfältige Anforderungen an die Beschaffer*innen bilden ein Spannungsfeld

Zeitdruck und die vielfältigen Anforderungen an ein Produkt verstärken die Tendenz auf Seiten der kommunalen Verwaltung, die Wirtschaftlichkeit als entscheidendes Kriterium zu nutzen und bestehende Anbieter auch für die nächste Ausschreibung zu kontaktieren, da ein Anbieterwechsel oft erhöhten Anpassungsbedarf in der Infrastruktur mit sich bringt und die Transaktionskosten im Falle einer unvoreingenommenen Neuausschreibung höher sind.

In der Privatwirtschaft sind die IT-Beschaffer*innen oft in der prekären Position, zum einen schnell die gewünschten Produkte einzukaufen und gleichzeitig eine reibungslose Umstellung garantieren zu müssen. Die Kommunikation zu Nachhaltigkeitskriterien ergänzen die ohnehin schon lange Liste der funktionellen und wirtschaftlichen Kriterien. Wertschätzung und Anerkennung für den Aufwand, den eine Kommunikation mit dem Markt für sozialverantwortliche nachhaltige öffentliche Beschaffung mit sich bringt, bleiben meist aus.

Textilien

Fragebögen und Nachhaltigkeitsberichte häufig mit geringer Aussagekraft

Eines der Hauptprobleme für die Informationsgewinnung zwischen Händlern und Herstellern sind Verständnisschwierigkeiten zwischen den Parteien. Erfahrungen zeigen, dass die Verwendung einfacher Kommunikationsmittel wie Fragebögen häufig nur zu unzureichenden Informationen führen. Abseits der Vorreiter im Bereich Nachhaltigkeit, die ausführlich Auskünfte geben, werden ökologische Aspekte bei den meisten Herstellern hauptsächlich über Nachhaltigkeitsberichte kommuniziert. Für soziale Fragen bleiben viele darüber hinaus häufig vage, so dass sich die Informationsgewinnung ohne die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen, schwierig gestaltet. Präsenzveranstaltungen erweisen sich hier als deutlich hilfreicher.

„Die konventionellen Akteure kommunizieren ökologische Aspekte über Nachhaltigkeitsberichte, soziale Hotspots jedoch meist nur über Floskeln und weniger Handfestes. Da war es schwierig für uns an die Informationen zu kommen, vor allem bei Umfragen.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

„Würde ich immer mit dem ganzen Thema, d.h. wie ich Wertschöpfungsketten gestalten könnte, kommunizieren, wäre das sehr offen, aber nicht hilfreich. Oft wird dann nämlich nicht strategisch genug kommuniziert.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

Kommunikation muss lösungsorientiert erfolgen

Fehlt es an Fokussierung, kann dies dazu führen, dass Kommunikation wenig strategisch und lösungsorientiert erfolgt. Dies ist vor allem für solche Produktgruppen des Textilsektors relevant, für die Nachhaltigkeitsaspekte derzeit noch ein Nischenthema sind (z.B. Arbeitsschuhe).

Es fehlt oft an Austausch zwischen Beschaffer*innen und Endnutzer*innen

Bedarfsträger*innen, die letztlich die Produkte nutzen, die von Beschaffer*innen eingekauft werden, werden häufig nicht in den Kommunikationsprozess mit einbezogen – dabei ist die Akzeptanz der Produkte ihrerseits maßgeblich. Somit gehen von den Beschaffer*innen geforderte Kriterien möglicherweise völlig an den Bedürfnissen der Bedarfsträger*innen vorbei. Andersherum setzen die Endnutzer*innen möglicherweise auf bestimmte Marken oder Materialien, ohne über alternative und nachhaltigere Möglichkeiten aufgeklärt zu werden, und für Umwelt- oder menschenrechtliche Auswirkungen sensibilisiert zu werden.

Auch zwischen Händlern und Herstellern bestehen Kommunikationsdefizite

Im Sektor Textil stehen bei der Kommunikation meist die Händler als Sprachrohr im Vordergrund. Auch bei ihnen liegt jedoch laut zivilgesellschaftlichen Organisationen oft ein großes Wissensdefizit vor, was von Seiten der Hersteller erfüllt wird und werden kann, welches in manchen Fällen zu Verunsicherungen seitens der öffentlichen Verwaltung führt. Verwaltungsvertreter*innen teilen diese Ansicht.

Anbieterunternehmen setzen lieber auf Faktoren wie Marke und Bekanntheit

Wird die Einhaltung sozialer Kriterien abgefragt, geben Unternehmen häufig die Rückmeldung, dass der Fokus nur begrenzt auf soziale Verantwortung ausgerichtet werden könne. Gerade marketingschwächere Anbieter laufen Gefahr, die Wichtigkeit sozialer oder ökologischer Faktoren zu unterschätzen und pflegen die Wahrnehmung, dass am Ende einer Ausschreibung hauptsächlich andere Faktoren wie Nutzbarkeit, aber eben auch Marke und Bekanntheit der Ausrüstung ausschlaggebend seien.

„Wir haben es schon mehrfach gehabt, dass Händler uns sagten, sie könnten nicht liefern, die Hersteller jedoch sagte, das ginge. Deshalb sind im Zuge dessen auch häufig Händler und Hersteller untereinander Profiteure von offener Kommunikation.“

Vertreter Verwaltung

„Gerade für kleine Kommunen sollte mitgedacht werden, wie in der Kommunikation im Hinblick auf z. B. kleinere Mengen jeweilige Hersteller erreichbar sind.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

Kleine Auftragsgrößen und Nischensegmente begrenzen die Handlungsfähigkeit

Auch im Bereich Textilien begrenzen Nischensegmente und kleinere Ausschreibungen die Handlungsfähigkeit. Die Investments durch kleinere Kommunen stehen immer in einem engen Verhältnis zum daraus resultierenden Gesamtnutzen.

Daher kann es vorkommen, dass in bestimmten Segmenten eine zu geringe Auftragsgröße das Finden eines passenden Bieters nahezu unmöglich macht, was durch Defizite in der Kommunikation nur verstärkt wird. Eine Ausrichtung auf Nachhaltigkeitsaspekte ist dann nur begrenzt möglich. Die Händler wiederum haben in weniger relevanten Produktsegmenten nur ein vermindertes Interesse daran, auf bewährte Herstellermarken zu verzichten.

Durch geringe Ressourcenausstattung und dezentrale Beschaffung werden Potentiale nicht genutzt

Die Verwaltungsseite betont, dass erfolgreichen Kommunikationsprozessen vor allem aufgrund mangelnder Ressourcen Grenzen gesetzt sind. Das gilt besonders für die systematische Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabestrukturen sowie die nachträgliche Veröffentlichung der Entscheidungsfindungsprozesse, für die nicht ausreichend Mittel bereitstehen. Auch die mangelhafte Vernetzung der Kommunen, nicht zuletzt aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland, ist eine Hürde. Durch sie könnten bei gleichbleibenden Ressourcen bereits erste Fortschritte gemacht werden.

Erfolgsfaktoren für gelungene Kommunikation

IT

Proaktive Kommunikation von beiden Seiten hilft in allen Phasen des Vergabeprozesses

In allen Phasen des Vergabeprozesses ist eine proaktive Kommunikation der jeweiligen Bedürfnisse auf Seiten der Anbieterunternehmen und der kommunalen Verwaltung förderlich, um gemeinsam mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung zu realisieren. Vor und in der Ausschreibungsphase liegt es bei den Beschaffer*innen, fundierte Angaben zu Nachhaltigkeitskriterien zu definieren und auch Feedback einzuholen, ob diese unter den aktuellen Marktbedingungen realisierbar sind. Die Offenheit in der Kommunikation seitens der Anbieter ist schon in den Verhandlungen wünschenswert, aber auch noch während der Vertragserfüllung wichtig. Seitens der Verwaltung zählt vor allem die Bereitschaft der Unternehmen zum kontinuierlichen Dialog, während den Unternehmen ein Entgegenkommen, sowie eine verhältnismäßige Flexibilität in der Vertragserfüllung wichtig sind.

Expertise lohnt sich

Fachwissen zu Nachhaltigkeitsthemen ist ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Marktkommunikation. Wird es bei extensiveren

Kommunikationsformen, wie beispielsweise Bieterdialogen oder direkten Verhandlungen mit mehreren Runden eingebracht, fördert dies konkretere Ergebnisse und besser überprüfbare Kriterien für die spätere Vertragsdauer. Zu starre Leitfäden können das Potenzial von Marktdialogen allerdings auch begrenzen. Weil alle Beteiligten ständig mitlernen, ist eine ständige Evaluation und Anpassung der Marktdialoge wünschenswert. Voraussetzung ist, dass für die Formulierung einer Ausschreibung entsprechende Ressourcen in den Behörden zur Verfügung gestellt werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können Zugang zu relevantem Wissen bieten

Neben der zielorientierten Inklusion all derer, die von der Beschaffung von IT-Produkten direkt betroffen sind, wird noch zu wenig auf das Wissen der NGOs zugegriffen. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hilft Verwaltungen, Wissen über Umwelt- und menschenrechtliche Auswirkungen in der Lieferkette von Produkten im IT/Elektronikbereich zu generieren, und zu erkennen, worauf beim Kauf geachtet werden sollte. Im Sinne eines Wissenstransfers kann so wichtiges Fachwissen Eingang in die Beschaffungsabteilungen der öffentlichen Hand finden oder auch bei spezifischen Aus-

„Je konkreter auf eine Ausschreibung pointierte Fragen vorgelegt, umso bessere Learnings auf beiden Seiten.“

Vertreter Zivilgesellschaft

„Wir wussten schon was wir wollten und haben auch von Anfang an die Stakeholder, die die Produktnutzer sein sollten, mit reingeholt. Eben weil es nichts bringt, wenn der Einkauf zwischengeschaltet steht, aber am Ende nicht weiß, wozu eigentlich, was will ich eigentlich damit machen. Je nach Produkt und Geldsummen haben wir Lieferantentage organisiert, einzeln eingeladen und haben klar gemacht, nicht nur die Sales-Leute sehen zu wollen, sondern die letztendlichen Implementierenden vor Ort zu haben. Diejenigen, die das [die IT Infrastruktur] aufbauen sind relevant, und das war immer sehr erfolgreich, weil gegenseitiges Verständnis, Anforderungen und Wissen signalisiert wurde. Auf Augenhöhe konnten wir dann auch gut über Nachhaltigkeitskriterien reden.“

Vertreterin Verwaltung

schreibungen angefragt werden. Für Unternehmen kann die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft helfen, die eigene Lieferkette zu optimieren und an Nachhaltigkeitskriterien anzupassen.

Auf Augenhöhe lässt sich gut über Nachhaltigkeitskriterien reden

Lieferantentage, bei denen nicht nur die Marketingvertreter*innen, sondern die Mitarbeitenden eines Unternehmens / Systemhauses anwesend sind, die die IT-Infrastruktur implementieren, und auf die späteren Nutzer*innen der Infrastruktur von der öffentlichen Hand treffen, bieten zusätzliche Möglichkeiten zu Bieterdialogen. Da hierbei die relevanten Stakeholder der Organisationen der öffentlichen Hand anwesend sein müssen, sind solche Veranstaltungen ent-

sprechend aufwendiger, doch lohnend: Die Bieterseite muss sich hier von einer reinen „Sales first“-Perspektive lösen. Im lösungsorientierten Dialog können Bieter und Beschaffer gemeinsam Wege finden, die relevanten Nachhaltigkeitskriterien auch realistisch in den Anforderungen und Vertragsdetails festzuschreiben.

Eine Zentralisierung der Beschaffung kann mehrere Vorteile haben

Nicht nur hinsichtlich größerer Auftragsvolumina, sondern auch zur Bündelung von Expertise und Ressourcen für eine effektive Kommunikation mit dem Markt kann die Bildung von zentralen Beschaffungsstellen sinnvoll sein. Die Suche nach Bietern wird so erleichtert und der Beschaffungsprozess auch hinsichtlich der Kommunikation mit dem Markt effizienter.

„Wer zentrale Beschaffungsstellen bildet, der wird auch gehört. [...] Wir machen sehr gute Erfahrungen, man ist offen auf der Hersteller-/Systemhaus-Seite. [...] Bei den großen Häusern sprechen wir mit Experten auf diesem Gebiet und nicht mit Vertrieblern, die von Nachhaltigkeit keine Ahnung haben.“

Vertreter Verwaltung

Unverbindliche Kontaktaufnahme vor dem offiziellen Vergabeprozess

In der Praxis findet häufig eine unverbindliche Anfrage seitens der Beschaffer statt, noch bevor die Ausschreibung öffentlich gemacht wird. Dieser nicht-öffentliche Dialog erleichtert den Balanceakt zwischen der Positionierung im Wettbewerb und dem partnerschaftlichen Wissenstransfer. Für die Anbieter ist das Abwägen zwischen den Zielen zwar eine komplexe Entscheidungssituation, gestaltet sich aber der Erfahrung nach unkomplizierter als ein offener Bieterdialog.

Auch die Kommunikation nach außen zählt

Neben der Kommunikation mit dem Markt kann auch die öffentliche Kommunikation nach außen als wichtiger Hebel für eine nachhaltige und sozialverträgliche öffentliche Beschaffung betrachtet werden. Das gilt sowohl für Leuchtturmprojekte in der öffentlichen Beschaffung, als auch für Negativ-Kommunikation, die durch das Beleuchten negativer Folgen der Beschaffung von Produkten, die z.B. unter menschenunwürdigen Bedingungen produziert wurden, den Handlungsbedarf für eine Veränderung in der Beschaffung und der Bieterunternehmen aufzeigt.

Textilien

Die Zivilgesellschaft kann Impulse liefern, die von der Verwaltung multipliziert werden müssen

Im Bereich Textilien hat sich die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen bereits in einigen Fällen etabliert. Der nächste

Schritt ist nun, dass Verwaltungen in Prozessen nachhaltiger und sozialverantwortlicher Beschaffung souveräner werden und Wissen, das von zivilgesellschaftlichen Organisationen übermittelt wurde, innerhalb der Verwaltungen multipliziert wird. So können zivilgesellschaftliche Organisationen sich zurück in ihre eigentliche Rolle der Sensibilisierung in konkreten Fragestellungen begeben. Die beispielhafte Begleitung ganzer Beschaffungsprozesse kann wertvolle Impulse vermitteln, doch die Integration sozialverantwortlicher Fragestellungen kann nicht dauerhaft von der Zivilgesellschaft übernommen werden, sondern muss fester Bestandteil der Beschaffung werden.

Zentralisierung spart Mittel

Um die Fokussierung auf Nachhaltigkeit innerhalb der Kommunen trotz defizitärer Ressourcen vorantreiben zu können, hilft natürlich auch beim Bereich Textilien eine Zentralisierung der Vergabestrukturen. Die baltischen und nordischen Länder liefern hierzu zahlreiche gute Beispiele. Dieser „Blick über den Tellerrand“ bei der Wahl der passenden Kommunikationsformate ist äußerst vielversprechend.

Die Einbeziehung der Bedarfsträger*innen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor

Für erfolgreiche Kommunikationsformate ist die Einbindung aller Stakeholder, von Einkäufer*innen bis Bedarfsträger*innen, aus verschiedenen Gründen wichtig. Markenfokussierung, finanzielle Aspekte und andere Hürden können erfahrungsgemäß häufig überwunden wurden, wenn den entscheidenden Bedürfnissen der betreffenden Akteure zunächst der nötige Raum gegeben wird. Eine Einbindung der Be-

„Die Zentralisierung der Vergabestrukturen hat sich als sehr erfolgreich gezeigt. Zwei bis drei große Einheiten in Bremen setzen sich mit der Beschaffung auseinander und steuern zentral. Dadurch entstehen die benötigten Ressourcen – das könnte sicherlich auch ein Weg für andere Städte sein.“

Vertreter Verwaltung

darfsträger*innen, die beispielsweise durch Tragetests Produkte ausprobieren können, kann helfen, die Markenfokussierung abzubauen. Die Sensibilisierung der Bedarfsträger*innen kann innerhalb der Bieterdialoge oder separat umgesetzt werden. Während der Workshops (z.B. Tragetests) können die Bedarfsträger*innen flexibel für Nachhaltigkeitsthemen sensibilisiert werden und gleichzeitig ihre drängendsten Bedürfnisse (z.B. Einlegesohlen für Sicherheitsschuhe) äußern, die besonders für die Einführung neuer Marken unbedingt gehört werden sollten.

Konferenzen fördern den individuellen Dialog über Wünsche und Möglichkeiten

Einkäufergespräche und Beschaffungskonferenzen sind potentiell wirksame Kommunikationsformate. Hier bietet sich die Chance, dass Unternehmen ihre Produkte vorstellen und alle Akteure für jeweilige Wünsche und Angebote sensibilisiert werden. Wurde der Fokus der Gespräche im Vorfeld auf das Thema Nachhaltigkeit gelegt, stellen sich die Einkäufer im Rahmen der Gespräche durchaus darauf ein und kommunizieren gezielt über nachhaltige Produkte. Beschaffungskonferenzen bieten auch die Möglichkeit, Bedarfsträger zu integrieren, die auf diese Weise im Prozess ‚mitgenommen‘ werden, was dem häufig fehlenden Austausch zwischen Beschaffer*innen und Bedarfsträger*innen entgegenwirkt. Ein solches institutionalisiertes Vorgehen ist auch auf informeller Ebene für kleine Kommunen möglich.

Wo Kapazitäten keine Bieterdialoge zulassen können individuelle, informelle Kommunikationsformate helfen

Gerade vor dem Hintergrund der Kapazitäten des Auftraggebers zeigen auch informelle, individuelle Kommunikationsformate Wirkung. Beispiel: Für die Koordinationsstelle Kommunale Entwicklungspolitik der Stadt Göttingen sind Bieterdialoge derzeit nicht realisierbar. Eine individuelle, wenig formalisierte Kommunikation kann hier bereits den Fokus auf Nachhaltigkeit schärfen, während gleichzeitig der Rückgriff auf Zertifikate und Labels kostengünstig für Klarheit bei den Bietern sorgen kann.

Vernetzung der Kommunen erscheint für Ressourcen- und Wissensgewinne unabdingbar

Für die Kommunen ist eine stärkere Vernetzung für eine erfolgreiche Kommunikation von entscheidender Bedeutung, auch um die eigenen Bedarfsträger*innen mehr für die Nachhaltigkeitsthematik sensibilisieren zu können. Durch den Austausch verschiedener Ressourcen, wie vor allem Wissen und Erfahrung, lassen sich diverse Kommunikationsformate überhaupt erst realisieren. Die Schaffung von Einkaufsgemeinschaften insbesondere für kleinere Kommunen und weniger gefragte Produktsegmente erleichtert die Beschaffung nachhaltiger und sozialverträglicher Produkte.

Offene Kommunikation muss nicht mit der Absage enden

Für Unternehmen, die im Vergabeprozess keinen Auftrag erhalten, bietet ein Feedback der Kommunen zum eingereichten Angebot die Möglichkeit, sich in den unzureichenden Aspekten zu verbessern, oder erfüllte Kriterien besser zu

„Das jeweilige Vorgehen, wann die Sensibilisierung der Beteiligten erfolgt, hängt u. a. von den Wünschen der Kommunen ab. Das „Gehört-Werden“ bleibt aber zentral.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

„Wir wollen einen norddeutschen Austausch unter den Kompetenzstellen etablieren. Davon erhoffen wir uns einen stärkeren Erfahrungsaustausch und haben immer mehr Ansprechpartner.“

Vertreter Verwaltung

kommunizieren. Eine erfolgsversprechende Möglichkeit für die transparente Kommunikation im Anschluss an die Vergabeverfahren sind beispielsweise öffentliche Publikationen über die jeweiligen Entscheidungen und deren Begründungen. Auf kommunaler Seite bestehen in diesem Bereich noch deutliche Defizite. Auch hier kann der Zusammenschluss mit anderen Kommunen Kapazitäten schaffen.

Politischer und gesellschaftlicher Rückenwind fördert ein wachsendes Selbstverständnis der Kommunen

Die Formulierung konkreter Forderungen und Bedarfe sowie Druck der Zivilgesellschaft spielen eine bedeutende Rolle, Strukturveränderungen

zu ermöglichen. Mit dem Rückenwind der Zivilgesellschaft lassen sich auch höhere Preise rechtfertigen. Entsprechende Förderbedingungen auf politischer Ebene können diesen Hebel verstärken. Insgesamt reicht es jedoch nicht, die Position der Auftraggeber durch gesellschaftlichen und politischen Rückenwind zu stärken. Es braucht darüber hinaus auch das Bewusstsein, dass man bereits jetzt auf Augenhöhe mit den Bietern agieren kann.

„400–450 Milliarden Euro stehen jährlich für die öffentliche Beschaffung zur Verfügung. Der Einfluss auf die Lieferketten ist daher durchaus beträchtlich. Das sollte den Auftraggebern bewusstwerden. Durch unsere Kommunikation sollen Beschaffer kritisch werden, im Wissen, dass sie auf Augenhöhe stehen.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

Das Wirkungspotential von Kommunikation

IT

Nachfrage schafft Angebot

Die steigende Zahl der Kommunen, die öffentlich Wert auf nachhaltige und sozialverträgliche Produkte legen und dies sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Ausschreibungen kommunizieren, bilden ein wichtiges Signal für anbietende Unternehmen und erzeugen mit ihren großen Auftragsvolumina somit langfristige Wirkung in den Wertschöpfungsketten.

Aufstrebende Startups mit nachhaltiger Ausrichtung können gemeinsam mit ihren Aufträgen wachsen

Bei kleinen Auftragsvolumen besteht einerseits die Strategie der Bündelung von Auftragsvolumina, um den kommunikativen Mehraufwand zu rechtfertigen, überprüfbare Nachhaltigkeitskriterien abzufragen. Für kleinere Unternehmen oder aufstrebende Start-Ups bieten kleinere Auftragsvolumen jedoch auch Chancen, Abnehmer zu finden. Mit der Perspektive auf ein kooperatives Wachstum und einer entsprechend ausführlicheren Marktsondierung ist ein passendes Markt-Matching möglich. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass sich in den kommenden Jahren auch Spill-Over Effekte von den

großen Häusern in das Marktsegment kleinerer Anbieter ergeben, wenn das Thema Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung weiter an Relevanz gewinnt.

Kommunikation nach dem Auftrag ist ein Kernstück nachhaltiger Beschaffung

Die Kommunikation nach dem Auftrag wird als Kernstück einer nachhaltigeren Beschaffung wahrgenommen. Ein ständig zu evaluierender Dialog über die gesamte Vertragslaufzeit bietet die Möglichkeit, immer wieder auf neue Entwicklungen und Erkenntnisse zu reagieren und besondere Auswirkungen von Produktion auf Umwelt und Menschenrechte zu thematisieren. Besonders die prozessorientierte Kommunikation nach der Vergabe ermöglicht es, die Beschaffung im öffentlichen Sektor nachhaltiger zu gestalten. Eine langfristige Partnerschaft und Orientierung an gegenseitigen Bedarfen während der Vertragslaufzeit ist weit wichtiger als eine ex-ante Abfrage von Kriterien. Analog zum langfristigen Lieferantenmanagement in der Privatwirtschaft könnten auch Akteure der öffentlichen Hand mit Lieferanten gemeinsame Ziele entwickeln. Dabei ist aber zu bedenken, dass auch in der Privatwirtschaft die Überprüfung vereinbarter Kriterien noch oft defizitär bleibt.

„Nachhaltige Beschaffung wird erstmal nicht weg gehen und immer mehr Beschaffungsabteilungen fragen nach, kommunizieren den Willen diesen Weg mit der Industrie zu gehen. Das hat Wirkung, eine einzelne Kommunikation hat vielleicht bei so großen Organisationen wie Dataport wirklich eine messbare Auswirkung.“

Vertreter Zivilgesellschaft

„[Die Kommunikation nach der Auftragserteilung] ist der zentrale Punkt um nachhaltige Beschaffung zum Leben zu bringen, man hat lange Laufzeiten von Verträgen, man kann sich wirklich mit den Lieferantinnen an den Tisch setzen und arbeiten anstatt einfach nur bestimmte Standards abzufragen und zu glauben, dann ist es auch so. Die dynamische Situation kann nicht punktuell abgebildet werden in einer Situation, wie es eine Abschreibung notwendig macht.“

Vertreter Zivilgesellschaft

Ein enger Dialog und eine proaktive Haltung der Anbieter bieten zwar viele Vorteile für eine erfolgreiche Vertragserfüllung, aber eine Kontrolle der Auftragsausführung bleibt unerlässlich. Kommunikation über die Probleme in der Lieferkette hat nur dann eine Wirkung, wenn sie ständig eingefordert wird und eine offene Fehlerkultur auf beiden Seiten besteht. Weil es gerade im IT-Bereich keine problemfreie Lieferkette gibt, bedeutet eine aufmerksame Kontrolle beidseitiges Lernen für Beschaffer und Lieferanten gleichermaßen. Präsenztermine vor Ort und Begehungen der Produktionsstätten sind hierzu empfehlenswert.

Bei der entsprechenden Wesentlichkeit des Auftrags ist eine klare Kommunikation des Anspruchs seitens der Beschaffer wichtig. Analog zur Privatwirtschaft steht die Reputation der Organisation auf dem Spiel, was eigentlich ein gleichwertiges Lieferantenmanagement notwendig macht. Wenn Probleme oder Skandale

in einer Produktparte auftreten, muss eine Selbstverständlichkeit in der offenen Kommunikation seitens der Lieferanten gegeben sein.

Die Wirkung interner Beschwerdemechanismen wird von Unternehmen als begrenzt eingeschätzt

Die Wirkung von internen Beschwerde-Mechanismen in den Produktionsstätten halten einige Unternehmen für begrenzt, da die Unternehmenskultur an den Produktionsstätten nicht offen für Beschwerden gegenüber Vorgesetzten ist. Ein durch externe Auditierung geprüfetes Managementsystem könne demzufolge mehr zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. Proaktive Anbieter kommunizieren ein solches Managementsystem durch ein entsprechendes Siegel als freiwilliges Instrument.

„Es ist eine Frage des Willens, nicht nur des Volumens, gerade die vielen Start-Ups da draußen haben momentan noch nicht das Volumen, aber können Anbieter finden die mit ihnen gemeinsam wachsen.“

Vertreter Zivilgesellschaft

„Für die Bedarfsträger war es einleuchtend, trotz einiger Kritik, im Gespräch mit NGO-Vertretern aufgeklärt zu werden.“

Vertreter Verwaltung

Textilien

Wissensaustausch schafft Sensibilisierung

Eine optimale Besetzung von Akteuren in Bieterdialogen setzt sich aus Bedarfsträger*innen, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, Händler*innen und Hersteller*innen zusammen, wengleich diese Besetzung den größten Aufwand bedeutet. Gerade durch das Hintergrundwissen und damit verbundene Aufklärungspotential der Zivilgesellschaft kann eine große Wirkung im Hinblick auf ein verschärftes Bewusstsein für bestimmte Nachhaltigkeitsaspekte erzielt werden.

Nachfrage nach Zertifikaten und Labels kann Veränderungen in der Wertschöpfungskette bewirken

Der Rückgriff auf Zertifikate und Labels als einfaches Mittel der Kommunikation kann kostengünstig für Klarheit bei den Bietern sorgen. Die

Nachfrage nach bestimmten Nachhaltigkeitslabels bewirkt, dass sich auch große Unternehmen nach entsprechenden Kriterien ausrichten und zertifizieren lassen. Gerade kleinere Unternehmen können jedoch nicht beliebig viele Zertifikate erwerben – somit empfiehlt sich auch hier eine Zentralisierung der Nachfrage, um den Fokus auf wenige, wirksame Zertifikate zu richten.

Ausschlusskriterien vermitteln eine klare Haltung Durch klare Ausschlusskriterien kann eine entsprechende Wirkung bei den Herstellern erzielt werden, die in der Folge spüren, dass das Thema Nachhaltigkeit an Wichtigkeit gewinnt. Praktikable und dennoch präzise Fragebögen dienen dazu, den jeweiligen Unternehmen gegenüber zu verdeutlichen, welche Anforderungen gestellt werden.

„Positiv ist, wenn wir Zertifikate empfehlen können, wo sich erfreulicherweise auch bereits große Firmen angeschlossen haben.“

Vertreter Verwaltung



„Allein die Feststellung, dass ich im Textilbereich mit Ausschlusskriterien arbeiten kann, sodass sich Unternehmen langsam darauf einstellen, ist ein Erfolg.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

Wirksame Vertragsstrafen für Nicht-Erfüllung von Kriterien führen zu verbindlichem Einhalten

Ein Nicht-Einhalten der im Vergabeprozess vereinbarten Kriterien muss nachverfolgt werden und wirksame Vertragsstrafen nach sich ziehen. Leider kommt es vor, dass Bieter nach dem Gewinn der Ausschreibung eher Vertragsstrafen für die Nicht-Erfüllung einiger Nachhaltigkeits-

zusagen in Kauf nehmen, als tatsächlich Verbesserungen vorzunehmen. Hier kommt eine wirksame Kommunikation an ihre Grenzen. Zwar können auch die Sanktionierungsmodalitäten deutlich kommuniziert werden. Sind diese jedoch wenig abschreckend, wird die erwünschte Wirkung verfehlt.

„Wir mussten in der Vergangenheit feststellen, dass Firmen im Falle zugesagter Verbesserungen im Laufe der Laufzeit teilweise lieber Vertragsstrafen in Kauf nehmen, als sich wirklich zu verbessern.“

Vertreterin Zivilgesellschaft

Die Rolle der Akteure

Wie können die verschiedenen Akteure zu einer verbesserten Kommunikation beitragen?

Kommunalverwaltung / Politik

- Aufbau von Know-how
- Mehr Bewusstsein bei Beschaffern/innen über den eigenen Einfluss auf Lieferketten (400–450 Milliarden Euro jährlich für Beschaffung)
- Griffigere und einheitlichere Anforderungen in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien
- Optimierung der eigenen Kommunikationsprozesse, um den Vergabeprozess zu beschleunigen und die Nachweisführung nach der Vergabe zu erleichtern
- Einforderung von Nachweisen bei den Unternehmen – sowohl vor als auch nach der Vergabe; genauere Prüfung der Arbeits- und Produktionsbedingungen der Unternehmen (z. B. durch Fabrikbesuche)
- Bewusstseinsbildung über Nachhaltigkeit bei den eigenen Bedarfsträgern
- Teilen von sowohl erfolgreichen als auch weniger erfolgreichen Beispielen
- Austauschmöglichkeiten im kleineren Kreis suchen
- Wertschätzung bestehender Bemühungen der Unternehmen hin zu mehr Nachhaltigkeit
- Strukturveränderungen auf Länder- und Bundesebene, insbesondere Bündelung der Kräfte einzelner Kommunen, um stärker nach außen treten zu können
- Ansprechpartner/innen bestimmen in Kommunen und Landkreisen

Unternehmen

- Proaktivere Kontaktaufnahme mit Verwaltungsstellen
- Offenheit und Transparenz gegenüber Beschaffer*innen
- Proaktive Auseinandersetzung mit der Thematik
- Wille zu Veränderung in Richtung nachhaltiger und fairer Lieferketten
- Transparenz und Ermöglichung von Einsicht in Verträge zwischen Unternehmen und deren Zulieferern
- Enge Zusammenarbeit mit NROs, um sich entsprechendes Wissen anzueignen