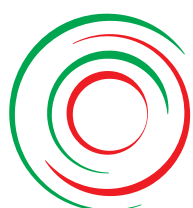




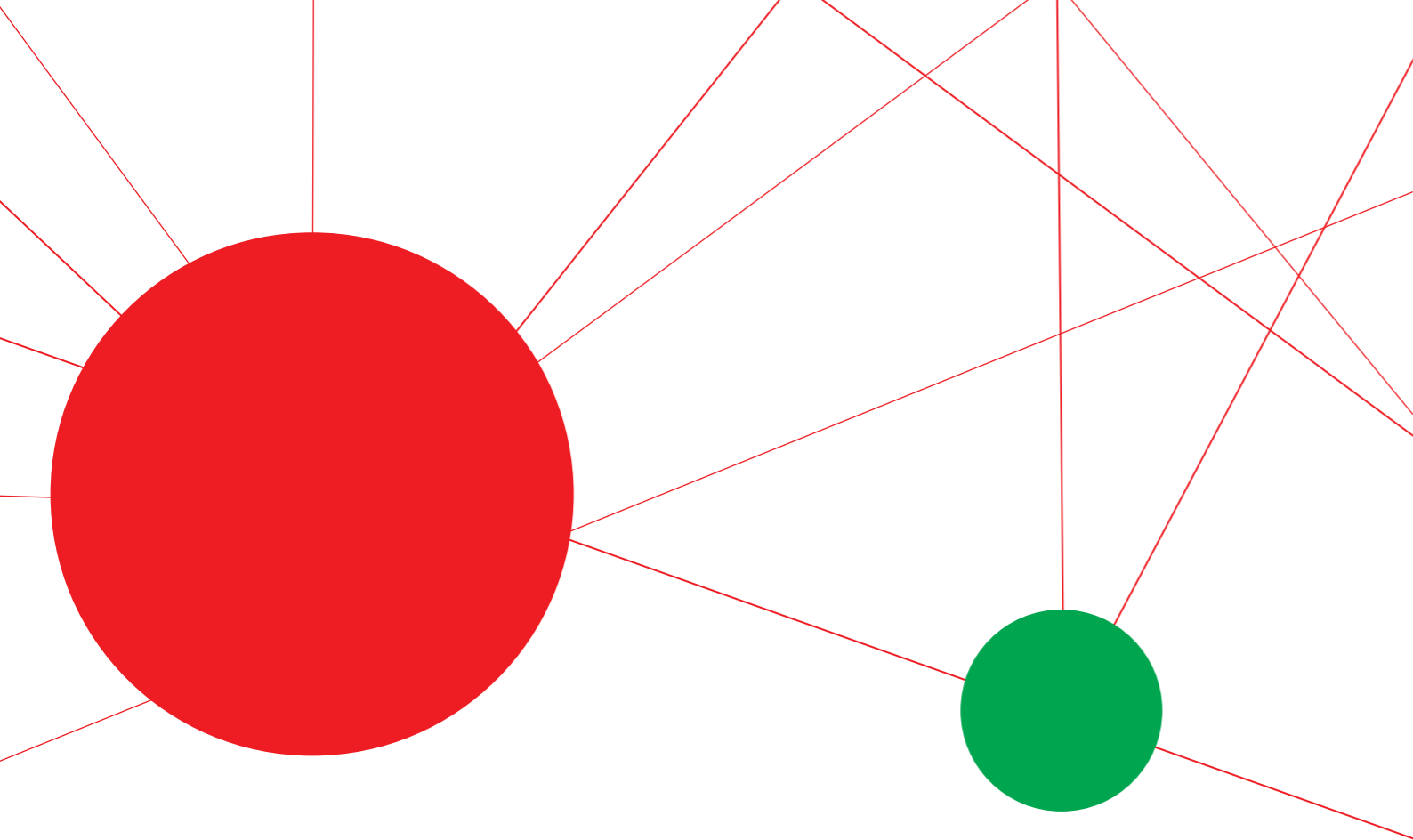
GOOD
PRACTICE
DORTMUND

VON DER OPTIMIERUNG KOMMUNALER
VERGABEPROZESSE ZU EINER
NACHHALTIGEN BESCHAFFUNG



newtrade
Neue Werte beschaffen.

ökonomisch.
ökologisch.
sozial.



INHALT

- 6 Einleitung
- 7 Einführung einer zentralen Vergabestruktur und eines strategischen Einkaufs
- 7 Ausgangslage
- 8 Ziele
- 9 Beginn der Umstrukturierung (2007)
- 11 Gründung des Vergabe- und Beschaffungszentrums (2008/2009)
- 13 Integration der Bauvergabe (2009)
- 13 Einführung des zentralen Einkaufskatalogs (2009)
- 16 Prozessweiterentwicklung (2011-2015)
- 17 Reorganisation des Vergabe- und Beschaffungszentrums (2012)
- 19 Erfolge und Herausforderungen
- 21 Integration sozialer Aspekte in die Vergabeprozesse
- 21 Faire Beschaffung
- 21 Nachhaltige Beschaffung in Dortmund und ihre Umsetzung
- 24 Pilotprojekt »Jede Kommune zählt«
- 25 Erfolge und Herausforderungen
- 27 Fazit
- 29 Lessons Learned
- 31 Was es außerdem noch braucht



GRUSSWORT

Die öffentliche Hand trägt bei der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards besondere Verantwortung. Fälle wie das Brand-Unglück in der Textilfabrik »Rana Plaza« 2013 in Bangladesh stehen für die dunkle Seite der globalen Lieferketten. Weltweit stirbt alle 15 Sekunden ein Mensch an den Folgen berufsbedingter Krankheiten oder Unfälle. Hier bietet Fairer Handel konkrete Ansätze, den negativen Folgen der globalisierten Wirtschaft aktiv entgegenzuwirken.

Kommunen besitzen aufgrund des Umfangs ihrer Einkäufe ein enormes wirtschaftliches Potenzial: sie verantworten etwa die Hälfte der 350 Milliarden Euro, die Bund, Länder und Kommunen deutschlandweit jährlich im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ausgeben.

Für die Stadt Dortmund haben nachhaltige und umweltbewusste Beschaffung, Arbeitnehmerrechte sowie die Einhaltung von Sozialstandards hohe Priorität. Seit 1996 wird kein Tropenholz mehr beschafft und seit 2007 müssen Bieter eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 gegen ausbeuterische Kinderarbeit unterzeichnen.

Sozial verantwortliche Beschaffung ist uns als Stadt Dortmund wichtig, denn als europäische Kommune wollen wir ein Zeichen setzen gegen die Missachtung von internationalem Recht, Arbeits- und Umweltschutzbestimmungen sowie die Gefährdung von Kindern aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus.

Im September 2015 hat der UN-Gipfel die »Agenda 2030« für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. 17 Entwicklungsziele verknüpfen das Prinzip der Nachhaltigkeit mit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung. Sie sollen den Frieden fördern und dazu beitragen, dass alle Menschen in Freiheit und in einer intakten Umwelt leben können.

Die Stadt Dortmund sieht im Fairen Handel genau den Startpunkt, der große Kreise zieht, je mehr Akteure mitwirken. Es freut mich deshalb, dass die nun vorliegende Broschüre die bisherige Entwicklung Dortmunds hin zu einer zukunftsweisenden Stadt in Sachen nachhaltiger Beschaffung evaluiert und Potenziale für weitere Schritte aufzeigt. Wir hoffen dabei, Vorbildfunktion für möglichst viele weitere Kommunen zu übernehmen, um gemeinsam den Fairen Handel zu stärken.

Ullrich Sierau
Oberbürgermeister der Stadt Dortmund

VORWORT

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz von 2012 der Verantwortung für die Auswirkungen des wirtschaftlichen Handelns von öffentlichen Einrichtungen angenommen. In der neuen Nachhaltigkeitsstrategie des Landes spiegelt sich deutlich die Forderung der Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs): »Public Procurement should be sustainable« (Ziel 12.7). Auch der Rat der Europäischen Union empfiehlt den Mitgliedsstaaten die Förderung eines »nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens«. In NRW wird für schätzungsweise 50 Mrd. Euro im Jahr eingekauft. Alleine 40–50% davon entfallen auf die 396 Kommunen im Land. Damit repräsentiert die öffentliche Hand auch eine enorme Marktmacht. Sie kann somit nicht nur Vorbild sein, sondern auch Einfluss auf die Angebotsseite ausüben und zu einem Wettbewerb um mehr Nachhaltigkeit anregen.

Nahhaltige Beschaffung ist Neuland. Eine der Vorreiterkommunen auf diesem Gebiet ist die Stadt Dortmund. Bereits seit einigen Jahren hat sie sich nicht nur einen Namen als Stadt der Nachhaltigkeit weit über die Grenzen von Nordrhein-Westfalen hinaus gemacht. Mit großem Engagement setzt sie seit Jahren wichtige Ziele bei diesem Thema um, nicht zuletzt bei der nachhaltigen Beschaffung, wie man der vorliegenden Studie entnehmen kann.

newtrade nrw unterstützt die nachhaltige Beschaffungspolitik von Landesbehörden, Kommunen, Hochschulen sowie von öffentlichen Einrichtungen und hat seit seiner Gründung 2012 die enorme Wichtigkeit von Good Practice Beispielen immer wieder herausgestellt.

Deswegen freuen wir uns als newtrade nrw ganz besonders über die zurückliegende Zusammenarbeit mit der Stadt Dortmund, aus der diese wichtige Studie hervorgegangen ist. Wir hoffen, dass sie vielen Kommunen als Ermutigung dienen kann, ihrerseits den Prozess der nachhaltigen Beschaffung aufzunehmen und konsequent zu verfolgen.

Wir wünschen der Stadt Dortmund weiterhin alles Gute und viel Erfolg auf ihrem Weg als nachhaltige Stadt und möchten uns ganz herzlich bei Herrn Oberbürgermeister Sierau für die Kooperation und Unterstützung des gemeinsamen Projektes bedanken. Großer Dank gilt auch Herrn Wichmann und Frau Fleischer vom Vergabe- und Beschaffungszentrum sowie Frau Jänsch und Herrn Struß vom Agenda-Büro der Stadt.

Dr. Lale Akgün
Leiterin newtrade nrw

EINLEITUNG

Mit einer Einwohnerzahl von rund 600.000 Menschen ist Dortmund die siebtgrößte Stadt Deutschlands. Unverzichtbarer Baustein des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Gemeinwohls sind öffentliche Leistungen wie eine intakte Infrastruktur, Zugang zu Bildung, Kinderbetreuung, Wohn-, Kultur- oder Freizeitangebote, die den Alltag der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten, erleichtern und verschönern. Ihre Bereitstellung liegt im Verantwortungsbereich der Dortmunder Stadtverwaltung, die zur Aufrechterhaltung dieser öffentlichen Daseinsvorsorge Waren-, Bau- und Dienstleistungen einkaufen muss. Nur auf diese Weise lässt sich eine Grundversorgung öffentlicher Güter und Dienstleistungen aufrechterhalten. Im Jahr 2014 waren hierfür rund 2.000 Vergabeverfahren mit einem Gesamtvolumen von über 133 Mio. Euro notwendig.¹

Zugleich durchläuft Dortmund einen strukturellen Wandel: von einer ehemaligen Industrie- zu einer Technologiemetropole. Insbesondere die nachhaltige (Weiter-)Entwicklung der Stadt liegt den Verantwortlichen am Herzen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an zahlreichen Auszeichnungen. Unter anderem erhielt Dortmund 2014 als nachhaltigste Großstadt Deutschlands den Deutschen Nachhaltigkeitspreis und wurde zudem für ihre sozial nachhaltige Beschaffungspolitik ausgezeichnet. Die Preise sind das Resultat eines frühen politischen Bekenntnisses und Willens, die Stadt Dortmund zukunftsfähig zu gestalten. Dies beinhaltet auch die Berücksichtigung globaler Gerechtigkeitsaspekte in Vergabeprozessen und die schrittweise Umgestaltung der städtischen Vergabepaxis. Schon 2003 und 2005 bekam Dortmund die Auszeichnung »Hauptstadt des Fairen Handels« verliehen und ist seit 2009 als Fairtrade-Town zertifiziert. 2010 bekannte sich Dortmund gemeinsam mit weiteren 52 Städten und Gemeinden in der Magna Charta Ruhr dazu, keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu beschaffen und bekräftigte damit die eigene Rundverfügung gegen Produkte aus Kinderarbeit von 2007.² So führt auch die Vergabe- und Beschaffungsordnung der Stadtverwaltung Dortmund (VBO) aus dem Jahr 2011 konsequenterweise aus:

»Die Stadt Dortmund ist sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst und setzt sich im Rahmen der Lokalen Agenda 21 für eine nachhaltige Entwicklung ein.«

»Die Stadt Dortmund ist sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst und setzt sich im Rahmen der Lokalen Agenda 21 für eine nachhaltige Entwicklung ein. Dies setzt im Zusammenhang mit öffentlichen Beschaffungen voraus, dass nicht ausschließlich rein ökonomische Kriterien betrachtet, sondern auch die gesellschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden müssen. Die von der Stadt Dortmund verfolgte Zielsetzung liegt in einer ausgewogenen Berücksichtigung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und innovativen Aspekten innerhalb der Vergabeverfahren.«³

Damit bekannte sich Dortmund bereits vor Einführung des Tarifreue- und Vergabegesetz NRW im Jahr 2012 zur Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

¹ Antje Pütter, Gudrun Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, Michael Essig (Hg.), Exzellente öffentliche Beschaffung. Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden 2013, S. 159-171, S. 160

² RUHR.2010, MAGNA CHARTA RUHR.2010. Erklärung gegen ausbeuterische Kinderarbeit, Dortmund 2010

³ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, »Kommunale Beschaffung bei der Stadt Dortmund«, <http://www.service-eine-welt.de/foerderdatenbank/project-detail.html?project_id=789>, letzter Zugriff 25.07.2014

EINFÜHRUNG EINER ZENTRALEN VERGABESTRUKTUR UND EINES STRATEGISCHEN EINKAUFES

AUSGANGSLAGE

Wie auch in anderen öffentlichen Verwaltungen, kam es durch Modernisierungs- und Verwaltungsreformprozesse während der 1990er Jahren auch zur Dezentralisierung von Budget- und Ressourcenverantwortungen. Neben einem zentralen Einkauf innerhalb des Fachbereichs Städtische Immobilienwirtschaft, der für die allgemeinen Verwaltungsbedarfe zuständig war, lagen Beschaffungen in der Verantwortung der jeweiligen Fachbereiche. Dies galt ebenfalls für komplexe Beschaffungsvorgänge mit hohen Auftragsvolumina. Während einzelne Fachbereiche die dezentrale Organisationsform zum damaligen Zeitpunkt insgesamt als vorteilhaft bewerteten, weil sie aufgrund ihrer direkten Einflussnahme von einer schnelleren und flexibleren Beschaffung ausgingen, stieg gleichzeitig aufgrund einer zunehmend komplexen Beschaffungsstruktur der personelle und zeitliche Aufwand. In einigen Fällen zeigten sich die Nachteile einer dezentralen Beschaffung zu den zunehmenden unwirtschaftlichen, rechtsunsicheren sowie uneinheitlichen Prozessabläufen. Eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung befasste sich mit Beschaffungsaufgaben bzw. war in den Verfahren (ein) gebunden. Folglich verteilte sich das vergaberechtliche Know-how über die gesamte Stadtverwaltung. Somit konnte nur durch einen hohen Zeitaufwand die Rechtssicherheit von Verfahren gewährleistet werden. Die Bedarfsabstimmung zwischen einzelnen Fachbereichen fand zudem nur vereinzelt statt. Für gleiche Bedarfe existierten unterschiedliche Produktstandards, die separat ausgeschrieben und teilweise sogar unabhängig voneinander über die gleichen Lieferanten abgewickelt wurden. Bestehende Bündelungspotenziale blieben somit ungenutzt. Ferner verhinderten die dezentralen Prozesse ein gesamtstädtisches Einkaufscontrolling, während die Vielzahl an Ansprechpartnern mögliche Bieter und Lieferanten vor Probleme stellte.⁴

Um effizienter, wirtschaftlicher und rechtssicherer die städtischen Bedarfsmeldungen umsetzen zu können, musste folgerichtig die Vergabestruktur reformiert werden. Angesichts der dezentralen Organisationsstruktur wäre aber die Umsetzung eines strategischen Einkaufs- und Lieferantenmanagements nur mit hohem Aufwand möglich gewesen. Daher entschied sich die Stadt Dortmund zu einer umfassenden Umstrukturierung ihrer Beschaffungsprozesse. Heute sprechen die langfristigen Erfolge dieses Transformationsprozesses für sich.

AUSGANGSLAGE

- Dezentrale Beschaffungszuständigkeiten und viele Bedarfsstellen
- Unterschiedliche Beschaffungs- und Produktstandards
- Viele verschiedene Beschaffungsziele
- Viele individuelle Einzelanfertigungen und zahlreiche Einzelvergaben
- Dezentral verteiltes vergaberechtliches Fachwissen
- Keine gesamtstädtische Beschaffungsstrategie
- Kommunikation gesamtstädtischer Beschaffungsziele nahezu ausgeschlossen

› Folge: Hoher Zeit- und Personalaufwand für Vergaben bei relativ geringer Rechtssicherheit von Verfahren

› Lösung: Neustrukturierung und Bündelung

⁴ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 160f

ZIELE

Aufgrund dieser Nachteile entschied sich die Stadt Dortmund zur Gründung des Vergabe- und Beschaffungszentrums. Ziel war eine umfassende Optimierung von Vergabeprozessen. Die Reorganisation erfolgte haushaltsneutral mit dem Potenzial, durch eine Bündelung mittelfristige Effizienzgewinne und Synergien freisetzen zu können.

ZIELE DES REORGANISATIONS-PROZESSES:

- Optimierung von Produktpalette und -qualität
- Erhöhung von Wirtschaftlichkeit und Verfahrensqualität durch Know-how-Bündelung und effizientere Vergabeprozesse
- Stärkung von Rechtssicherheit und Korruptionsprävention
- Verbesserung von Bieter- und Mittelstandsfreundlichkeit durch einheitliche Standards
- Einführung einheitlicher und verbindlicher Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Verwaltung
- Transparenz durch Weiterentwicklung technischer Vergabeverfahren sowie Ausbau elektronischer Kontrollmechanismen
- Einführung eines Einkaufscontrollings
- Berücksichtigung nachhaltiger (ökologischer wie sozialer) Kriterien
- Einführung stadtweiter Standards für Produkte, Faire Beschaffung und Tariftreue⁵

»Um effizienter, wirtschaftlicher und rechtssicherer die städtischen Bedarfsmeldungen umsetzen zu können, musste die Vergabestruktur reformiert werden.«

⁵ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 162

BEGINN DER UMSTRUKTURIERUNG (2007)

Erste Schritte zur Optimierung ihrer Beschaffungslandschaft leitete die Stadt Dortmund im Bauleistungsbereich ein. Bereits 2005 kam es zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle im Tiefbauamt sowie einer zusätzlichen Submissionsstelle.

Im Jahr 2007 folgte der Beschluss des Verwaltungsvorstandes und des Rates eine Potenzialanalyse durchzuführen, in deren Rahmen die Volumina beschaffter Waren-, Bau- und Dienstleistungen aller Fachbereiche erhoben wurden. Zugleich ließen Verwaltungsvorstand und Rat das Organisationskonzept der Bauvergabe hinsichtlich der Möglichkeit einer zentralen Bauvergabestelle für das Tiefbauamt und die Städtische Immobilienwirtschaft überprüfen. Ziel war es, einheitliche Vorgaben für Bauvergaben zu erarbeiten, die unabhängig von der späteren Reorganisation (innerhalb einer zentralen Beschaffungsstelle oder einer dezentral in den Fachbereichen verorteten Vergabe) umsetzbar sind. Letzterer Prozess mündete in der Integration der Bauvergabestelle als eigene Abteilung in den Fachbereich 19 am 01.01.2009.

Ein Projektteam, bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Tiefbauamtes und der Städtischen Immobilienwirtschaft unter Federführung des zentralen Einkaufs, entwickelte ein entsprechendes Sollkonzept zur Reorganisation der beiden Fachbereiche und von Vergabeprozessen. Ein weiteres Anliegen der organisatorischen Umstrukturierung lag in der Stärkung einer transparenten Entscheidungsfindung und Korruptionsprävention, was im weiteren Verlauf zu einer Trennung von Verfahrensabläufen führte. In dieser Testphase verliefen alle Vergaben ohne Komplikationen und innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens, so dass im Jahr 2008 der Folgeprozess eingeleitet werden konnte.

BESCHAFFUNGSLANDSCHAFT DER STADT DORTMUND IM JAHR 2007



Bsp. Für Verwaltung, kein Anspruch auf Vollständigkeit.

ZIELE DER GRÜNDUNG DES VERGABE- UND BESCHAFFUNGSZENTRUMS

- Schaffung einer Geschäftsprozessverantwortung für einheitliche und verbindliche Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Verwaltung
- Formulierung und Steuerung strategischer Beschaffungsziele

ERHOFFTE WIRKUNG

- Eine erhöhte Wirtschaftlichkeit und Verfahrensqualität durch Zentralisierung des stadtweiten »Know-hows« und Bündelung von Einkäufen
- Eine erhöhte Rechtssicherheit und Verbesserung der Korruptionsprävention
- Ein erhöhte Bieter- und Mittelstandsfreundlichkeit durch einheitliche Standards

GRÜNDUNG DES VERGABE- UND BESCHAFFUNGSZENTRUMS (2008/2009)

Nach erfolgreichem Abschluss der Potenzialanalyse entschied der Rat ein Vergabe- und Beschaffungszentrum (Fachbereich 19) zum 1. Januar 2008 einzurichten. Organisatorisch übernahm die Funktion im Wesentlichen der Zentraleinkauf des früheren Eigenbetriebs Städtische Immobilienwirtschaft. Als »Starterorganisation« wurde sie bereits im Vorfeld personell verstärkt und mit den erforderlichen Querschnittsfunktionen ausgestattet. Das Vergabe- und Beschaffungszentrum erhielt den Auftrag, alle förmlichen Vergabeverfahren (VOL/VOF) zentral zu übernehmen, eine Abteilung für Bauvergaben (Fachbereich 19/3) einzurichten, die sukzessive Zentralisierung von Vergaben nach VOB einzuleiten sowie verbindliche Geschäftsprozesse inkl. einer Vergabe- und Beschaffungsverordnung für die Stadtverwaltung zu entwickeln. Im Zuge der sukzessiven Umstellung übernahm das Vergabe- und Beschaffungszentrum zunächst die Durchführung von Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von über 10.000 Euro. Zu diesem Zeitpunkt bestanden allerdings noch Ausnahmeregelungen für einige Fachbereiche, beispielsweise Feuerwehr, Kultur, IT, aber auch für weitere Spezialbedarfe. Ergänzend führte die Stadt die fachbereichsübergreifende Verpflichtung ein, auf Rahmenverträge des Vergabe- und Beschaffungszentrums zurückzugreifen, sofern diese für Waren-, Bau- und Dienstleistungen existierten. Für die Ausschreibung von Rahmenverträgen sowie für die verbliebenen dezentralen Vergabeverfahren erfolgte zusätzlich die Anpassung der allgemeinverbindlichen Vergabe- und Beschaffungsordnung (VBO) (unter Berücksichtigung des zentralen Einkaufs),

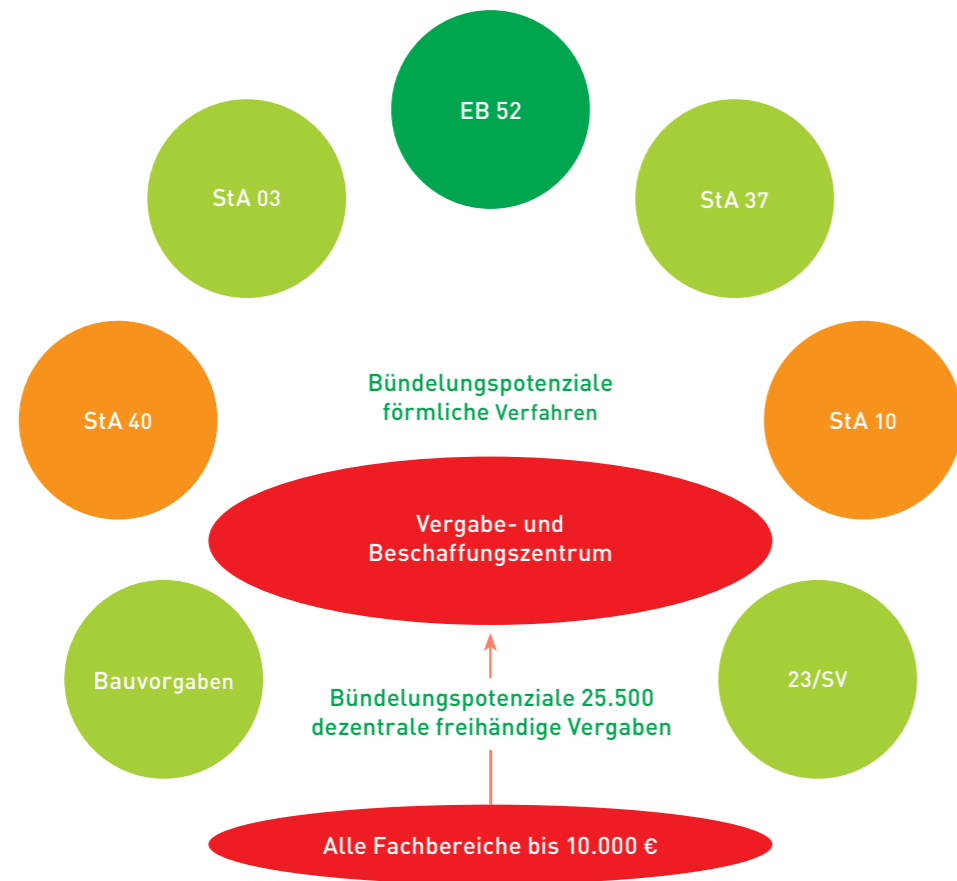
die einheitliche Vergabeunterlagen sowie Standards für alle Ausschreibungen formuliert. Dies erhöht die Bieter- und Mittelstandsfreundlichkeit des Vergabewesens und stärkt die Außenwahrnehmung als einheitlich auftretender öffentlicher Auftraggeber.⁶

Zur Bündelung des produktspezifischen Fachwissens in den jeweiligen Fachbereichen erfolgte die zusätzliche Einrichtung von Kompetenzstellen. Sie führen keine förmlichen Vergabeverfahren durch, sondern fungieren im Bedarfsfall als zentrale Ansprechpartner und Anlaufstelle für die Fachbereiche. Kurzum: Sie sind Bündelungsstellen für den jeweiligen spezialisierten Bedarf. Sie klären den Bedarf nach Art, Qualität, Menge und Lieferfristen und beraten die Kolleginnen und Kollegen in den Fachbereichen bei der Erstellung ihrer Leistungsbeschreibung.⁷ Die Fachbereiche bleiben somit für die Planungen zuständig, während das Vergabe- und Beschaffungszentrum als von den Fachbereichen unabhängige Organisationseinheit für Verfahren über dem internen Zuständigkeitsschwellenwert verantwortlich ist. Hierdurch wird eine angemessene Korruptionsprävention sichergestellt.

⁶ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 162

⁷ Derzeit gibt es zwei Kompetenzzentren: das Dortmunder Systemhaus für IT-Bedarfe und die Dortmund Agentur für Druckereileistungen. Zusätzlich existiert im Fachbereich 19 das Mobilitätszentrum, das für den Fuhrpark der Stadt verantwortlich ist.

BESCHAFFUNGSLANDSCHAFT DER STADT DORTMUND MIT AUSNAHMEN



AUFTRAG DES VERGABE- UND BESCHAFFUNGSZENTRUMS

Bündelung der stadtweiten Beschaffungsbedarfe sowie Reduktion der dezentralen Fallzahlen (Kleinstbeschaffungen)

Reduktion von Aufwendungen in vor- und nachgelagerten Prozessen durch:

- Standardisierung und Vereinheitlichung der Beschaffungsbedarfe
- kritische Reflektion von Standards (bedarfsorientiert)
- Bedarfsdeckung vornehmlich durch zentrale Rahmenverträge mit wirtschaftlichen Konditionen
- Berücksichtigung ökologischer, innovativer und sozialer Standards

Ergebnis:

- Prozessharmonisierung und flexibler Einsatz von Personal
- Einheitliche Vergabe- und Vertragsmuster
- Möglichkeit der Vergabe von Teilprozessen an externe Dienstleister bei Arbeitsspitzen
- Prozesskostenoptimierung

INTEGRATION DER BAUVERGABE (2009)

Nach Gründung des Vergabe- und Beschaffungszentrums als zentrale »Startorganisation« für Vergaben im Jahr 2008 übernahm es sukzessive die Verantwortung für Vergabe- und Beschaffungsprozesse nach VOL und VOF. Wie erwähnt, wurden ab dem 01. Januar 2009 auch Bauvergaben für Hoch- und Tiefbau in den Fachbereich 19 integriert.⁸ Weitere Änderungen der gesamtstädtischen Vergabe- und Beschaffungsordnung sollten im Jahr 2011 folgen (Siehe S.8). Zuvor wurde jedoch, ebenfalls im Jahr 2009, ein elektronisches Katalog- und Bestellsystem eingeführt, damit Einkaufsbedarfe noch effizienter gebündelt werden konnten.

EINFÜHRUNG DES ZENTRALEN EINKAUFSKATALOGS (2009)

Zunächst behielt die Verwaltung die dezentrale Organisation in den Fachbereichen für freihändige Vergaben nach VOL und Vergaben freiberuflicher Leistungen unterhalb der Schwellenwerte bei. Mit Einführung der Einkaufsstrategie »Online Shop StadtDo« startete 2009 jedoch die laufende Analyse und Bündelung von Ausschreibungsverfahren. In themenbezogenen Projektgruppen mit allen beteiligten Fachbereichen und unter Federführung des Vergabe- und Beschaffungszentrums erfolgte die Standardisierung und Gruppierung dezentraler Bedarfe in Rahmenverträgen, deren Ausschreibung im Verantwortungsbereich von Fachbereich 19 liegt. Die erfolgreiche Bündelung wird darüber hinaus über eine

Abnahmeverpflichtung der Fachbereiche unterstützt. Sie ist Voraussetzung, um die ausgeschriebenen Mengenansätze im Rahmenvertrag einhalten und günstige Einkaufskonditionen erzielen zu können. Der Abruf von Bedarfen über die Fachbereiche geschieht ausschließlich über ein elektronisches Katalog- und Bestellsystem, das seit März 2009 zur Verfügung steht.⁹ Mit Aufnahme eines Produktes in das Katalogsystem verfällt das Recht auf die eigenständige Durchführung einer freihändigen Vergabe durch den jeweiligen Fachbereich. Erfasst sind primär allgemeine dienstliche Bedarfe der Stadtverwaltung, u.a. Büromaterial, Sitzmöbel oder Reinigungsmittel. Das Katalogangebot wird kontinuierlich optimiert und erweitert, in Bezug auf Vielfalt, Umfang und Preis.¹⁰

Die Verlagerung von Zuständigkeiten zum Vergabe- und Beschaffungszentrum führte zu einer enormen Steigerung der Fallzahlen. Durch die Bündelungsprozesse und den Abschluss neuer Rahmenverträge ließen sich diese allerdings im weiteren Verlauf reduzieren und kompensieren. Als entscheidend für die erfolgreiche Bewältigung erwies sich vor allem die Einführung von Abnahmeverpflichtungen für die Fachbereiche im Kontext ausgeschriebener Rahmenverträge. Das Bestell- und Katalogsystem verkürzte die operativen Beschaffungsprozesse erheblich und trägt bis heute zur Kostensenkung bei. Zudem erhöht die Einführung eines elektronischen Genehmigungsworkflows die Transparenz und Korruptionsprävention.¹¹

ZENTRALE ASPEKTE DER EINKAUFSTRATEGIE »ONLINE SHOP StadtDo«?

1. Analyse und Bündelung gesamtstädtischer Bedarfe
2. Zentrale Bereitstellung von Rahmenverträgen zur Deckung gebündelter dezentraler Bedarfe
3. Integration von Rahmenverträgen in das Bestell-/Katalogsystem
4. Abnahmeverpflichtung für alle Fachbereiche bei Produkten, die zentral bereitgestellt werden

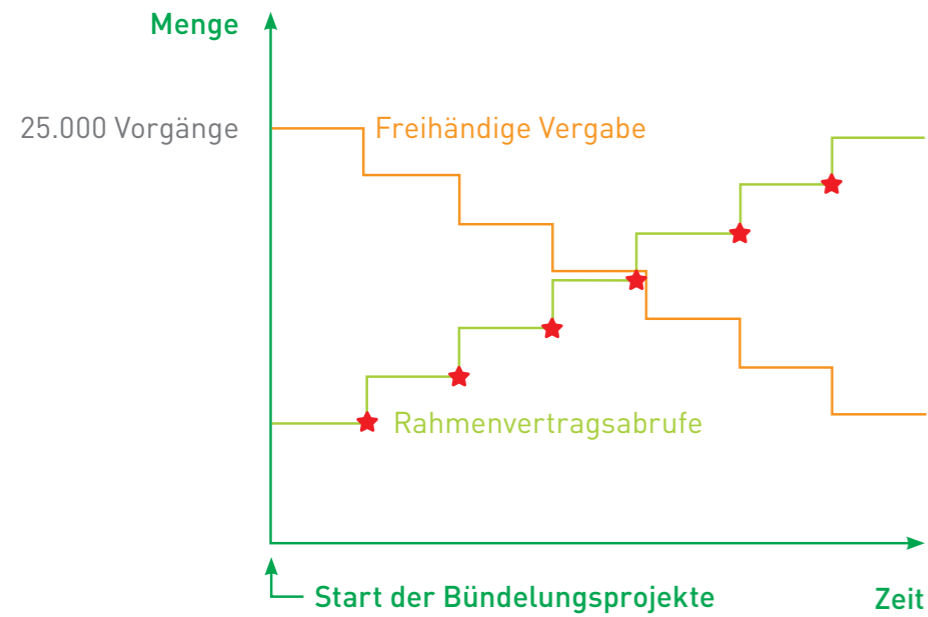
⁸ Organisatorisch gliederte sich der Fachbereich 19 zunächst in drei Unterabteilungen mit circa 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Abteilung Zentrale Dienste FB 19/1 umfasste ein Team zur Durchführung von Submissionen, so dass auch eine organisatorische Trennung von den Ausschreibungsverfahren gewährleistet war. Vergaben und Beschaffungen nach VOL/VOF lagen in der Abteilung 19/2, während die zentrale Bauvergabe für Vergaben nach VOB von der Abteilung 19/3 getragen wurde. Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 164

⁹ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 161-163

¹⁰ Vergabe- und Beschaffungszentrum, »Wir über uns - Vergabe- und Beschaffungszentrum - Stadtverwaltung«, <http://www.dortmund.de/de/rathaus_und_buergerservice/stadtverwaltung_zentrale_aufgaben/vergabe_und_beschaffungszentrum/wir_ueber_uns_vergabe/index.html>, letzter Zugriff 25.07.2014

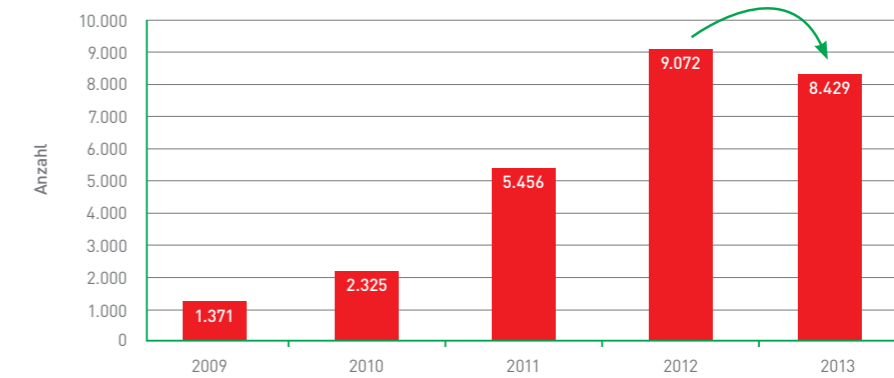
¹¹ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 161-163

2010 belief sich die Zahl gebündelter Vergaben (innerhalb des Beschaffungskataloges) auf 2.325 bei einem Einkaufsvolumen von rund 370.000 Euro. Bis 2012 vervierfachte sich die Anzahl von Vergabeverfahren sowie die Auftragssumme. Basierend auf der Potenzialanalyse aus dem Jahr 2008 und den laufenden Auswertungen des Einkaufscontrollings führt das Vergabe- und Beschaffungszentrum fortlaufend mit einzelnen Fachbereichen Bündelungsgespräche. Darüber hinaus werden bis heute über die gesamte Stadtverwaltung gestreute Spezialbedarfe wie beispielsweise Erste Hilfe-Produkte oder Getränkelieferungen für Veranstaltungen und Sitzungen erfasst. Ein besonderer Arbeitsschwerpunkt des Fachbereichs 19 liegt darin, Zusammenhänge zu identifizieren und zu systematisieren. Unterschiedliche Bedarfsbeschreibungen müssen hierbei standardisiert und in vergaberechtskonforme Leistungsbeschreibungen überführt werden, um sie letztendlich in Rahmenverträge sowie in das Bestell- und Katalogsystem zu überführen.¹²

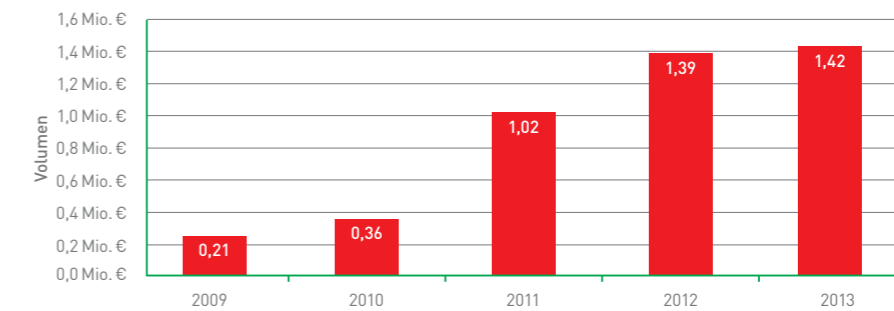


¹²Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 168f.

KATALOGBESTELLUNGEN



Fallzahlen können z.B. durch Mindestbestellwerte noch leicht reduziert werden.



Bündelung ist weitestgehend abgeschlossen.

»Wir schaffen mehr Aufträge mit gleichem Personal.«¹³

Nur durch die Reduzierung freihändiger Vergabeverfahren, die Integration von Bedarfen in Rahmenverträge sowie in das Bestell- und Katalogsystem gelang es, dass das Vergabe- und Beschaffungszentrum mehr Aufträge bei gleichbleibender Personaldecke erfolgreich bewältigen konnte. Denn die Zusammenfassung von Bedarfen setzt Kapazitäten frei, die sich für weitere Bündelungs- und Standardisierungsprozesse bzw. zur weiteren Optimierung der Produktpalette nutzen lassen.¹⁴

PROZESSWEITERENTWICKLUNG (2011-2015)

2011 übernahm das Vergabe- und Beschaffungszentrum, entsprechend einer neuerlichen Änderung der gesamtstädtischen Vergabe- und Beschaffungsordnung, die Zuständigkeit für Vergaben für alle Fachbereiche mit Ausnahme von Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Ergänzend kam es zur Halbierung der Wertgrenze für dezentrale Verfahren auf einen Wert von 5.000 Euro.¹⁵ Folglich obliegt Fachbereich 19, dem Vergabe- und Beschaffungszentrum, die Ausschreibung aller Waren und Dienstleistungen sowie Bauvergaben oberhalb dieser Wertgrenze. Überdies nutzen einzelne Fachbereiche die Möglichkeit einer Sondervereinbarung mit dem Vergabe- und Beschaffungszentrum und lassen alle Beschaffungen zentral abwickeln. Daher ist das Zentrum ebenfalls mit zahlreichen Vergaben unterhalb der Wertgrenze betraut.¹⁶

¹³ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 167

¹⁴ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 170

¹⁵ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 165

¹⁶ Vergabe- und Beschaffungszentrum, »Wir über uns - Vergabe- und Beschaffungszentrum - Stadtverwaltung«

REORGANISATION DES VERGABE- UND BESCHAFFUNGSZENTRUMS (2012)

Um die jährlich schwankenden Einkaufsspitzen sowie die Aufgabenerweiterung bei gleich bleibendem Personalbestand bewältigen zu können, kam es 2012 zur Einleitung eines Reorganisationsprozesses innerhalb des Vergabe- und Beschaffungszentrums.¹⁷ Dieser soll gewährleisten, dass weitere organisatorische Veränderungen mit den vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umgesetzt werden können.¹⁸ Mit Änderung der Vergabe- und Beschaffungsordnung und der daraus folgenden Erweiterung des Aufgabenfeldes von Fachbereich 19 traten allerdings Einschränkungen hinsichtlich der notwendigen Flexibilität der Unterabteilungen sowie Prozessorganisation zu Tage.¹⁹ Zwar bestehen die drei Unterabteilungen nach wie vor, sie wurden aber einer internen Umstrukturierung unterzogen. Diese zielte darauf ab, eine höhere Flexibilität der Ablauforganisation zu erreichen, um ein erhöhtes Auftragsvolumen bewältigen, neue Anforderungen erfüllen sowie auf gezielte Arbeitsspitzen im strategischen Einkauf reagieren zu können. Bei ansteigenden Arbeitsspitzen besteht jetzt die Möglichkeit einer wechselseitigen Unterstützung der Teams aus den Fachbereichen 19/2 und 19/3.²⁰

»Um die jährlich schwankenden Einkaufsspitzen bei gleich bleibendem Personalbestand bewältigen zu können, kam es 2012 zur Einleitung eines Reorganisationsprozesses innerhalb des Vergabe- und Beschaffungszentrums.«

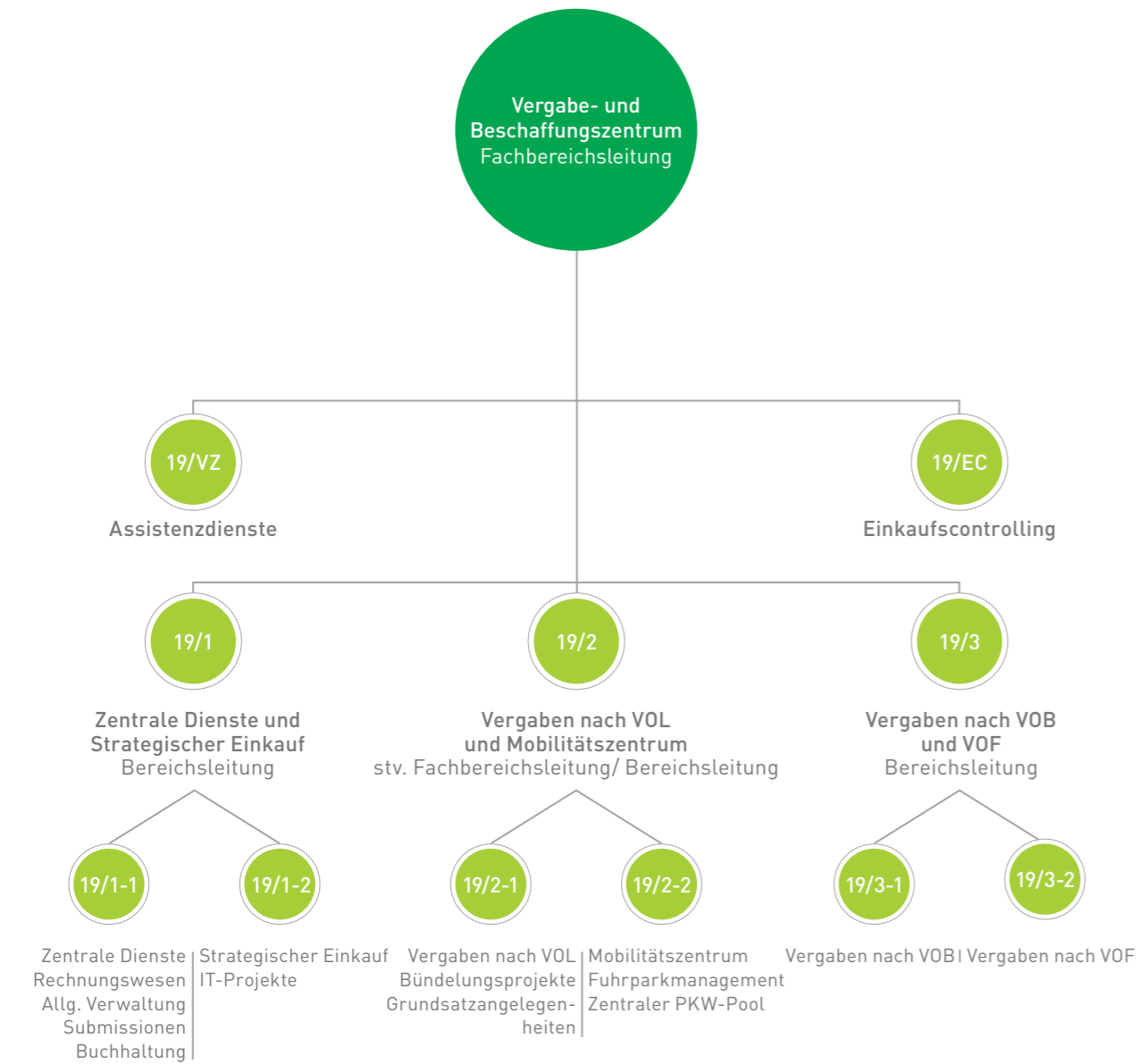
¹⁷ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 167

¹⁸ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 167

¹⁹ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 165

²⁰ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 167

SOLL-ORGANIGRAMM



ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

Durch die sukzessive Übernahme der gesamtstädtischen Beschaffungs- und Vergabeprozesse ist das Vergabe- und Beschaffungszentrum als zentraler Dienstleister etabliert. Er trägt Verantwortung für die Entwicklung von Standards und Dienstanweisungen, die die Fachbereiche bei eigenständigen Ausschreibungen anwenden. Ergebnis ist eine optimierte Steuerung und Vereinheitlichung von Vergabeprozessen.²¹ Durch die Zentralisierung und Konzentration des vergaberechtlichen Know-hows ließ sich außerdem die Rechtssicherheit von Verfahren maßgeblich erhöhen. Das gesammelte Wissen lässt sich im Vergleich zu einer dezentralen Lösung besser innerhalb des Teams abrufen, weitergeben und teilen, auch in Hinblick auf benötigtes Spezialwissen. Vergaberechtliches Know-how sowie das damit verbundene Wissensmanagement muss außerdem nicht länger von verschiedenen Personen in diversen Fachbereichen unabhängig voneinander erlernt bzw. gepflegt werden. Zentrale Strukturen erleichtern die Entwicklung und Umsetzung von Fortbildungskonzepten. Insgesamt eröffnet eine solche Reorganisation die Möglichkeit einer zentralen Steuerung strategischer Zielsetzungen in Bezug auf die Beschaffungspolitik sowie deren Diffusion innerhalb der Verwaltung. Ermöglicht wurde diesen Veränderungen nicht zuletzt durch den Schulterschluss zwischen Verwaltung, Rat und dem Büro des Oberbürgermeisters. Ohne eine gemeinsame Linie und den gemeinsamen Willen sind Veränderungen dieser Art nur erschwert durchzusetzen.

Die Einführung einheitlicher Produktstandards für die gesamtstädtische Verwaltung, elektronischer Bestellsysteme sowie eines Einkaufscontrollings beinhaltet auch erweiterte Auswertungsmöglichkeiten und eine Vereinfachung von Verfahren für die Fachbereiche, was wiederum zu einer Optimierung von Prozesskosten führt und Transparenz schafft.

Fanden 2007 noch über 25.000 dezentrale freihändige Vergaben in allen Fachbereichen statt, reduzierte sich ihre Anzahl bis 2011 auf circa 12.000 dezentrale freihändige Vergaben. Umgekehrt wurde das Vergabe- und Beschaffungszentrum durch die interne Reorga-

²¹ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 162

»Die Weiterentwicklung des Einkäuferprofils ist eine der Herausforderungen, die es in der Zukunft gilt für das Vergabe- und Beschaffungszentrum umzusetzen.«²⁴

nisation 2012 in die Lage versetzt, trotz Aufgabenausweitung die Bündelungsprozesse weiter voranzutreiben und mit dem vorhandenen Personal mehr Fälle zu bearbeiten. Im Zuge der Reorganisation zeigen sich erste Einsparungseffekte. Ab 2010 führte die Bündelung von Reinigungsdienstleistungen, die ursprünglich für jedes einzelne Gebäude ausgeschrieben wurden, zu nachweislichen Einsparungen in allen Stadtbezirken. Im Bereich der Schädlingsbekämpfung erzielte die Stadt mit ihrer Bündelung von mehr als 100 freihändigen Vergaben fast eine Halbierung der Auftragssumme.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die größtmöglichen Einsparpotenziale im Vergabeprozess vor allem in der Vorbereitungsphase (Bedarfsplanung, -analyse und -beschreibung) zu erzielen sind. Daher ist die Entwicklung von Strukturen und verbindlichen Prozessabläufen, die das Zusammenwirken von Bedarfsstelle (Fachbereiche) und Vergabe- und Beschaffungszentrum, insbesondere bei der Vergabeplanung und -vorbereitung betreffen, zentral. Erfolgsvoraussetzung ist die Herstellung eines gegenseitigen Verständnisses für die Rolle der Beteiligten im Gesamtprozess.²² Die Stadtverwaltung Dortmund war und ist gelegentlich immer noch selbst mit Vorbehalten ihrer Bedarfstellen konfrontiert, die insbesondere verlängerte Abläufe, vergaberechtliche Anforderungen an die Leistungsbeschreibung sowie eine zentrale Einflussnahme auf Art und Ausführung von Bedarfen fürchten. Daher besteht weiterhin das Ziel, im Dialog die fachlichen Ansprüche der Bedarfsträger mit den vergaberechtlichen Anforderungen und einkaufsspezifischen Fachkenntnissen in Einklang zu bringen.

Zentrale Herausforderung bleibt die Strukturierung des Vergabe- und Beschaffungszentrums sowie der Kompetenzstellen, so dass das einkaufsspezifische Fachwissen auf die diversen Bedarfe und Warengruppen der Verwaltung in geeigneter Weise weiter abgestimmt werden kann. Zudem führt die Einführung eines strategischen Zentraleinkaufs zu erhöhten Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Vergabe- und Beschaffungszentrum. Ihr einkaufsspezifisches Fachwissen über Beschaffungsmärkte und produktspezifische (Trend-)Entwicklungen sowie ihre Beratungskompetenzen müssen kontinuierlich geschult werden, um wechselnden Anforderungen der Bedarfsstellen sowie Neuerungen im Vergaberecht gerecht zu werden.²³

²² Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 170

²³ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 171

²⁴ Pütter/Soldan, »Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse in der Stadtverwaltung Dortmund«, S. 171

INTEGRATION SOZIALER ASPEKTE IN DIE VERGABEPROZESSE

FAIRE BESCHAFFUNG

Es gehört zum Selbstverständnis der Stadt Dortmund, einen Beitrag zu mehr globaler Gerechtigkeit zu leisten. Deswegen hat sie sich früh dazu bekannt, beim Einkauf von Waren-, Bau- und Dienstleistungen auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte im Produktionsprozess zu achten. In diesem Zusammenhang beschloss die Stadt 2007 keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit mehr zu beziehen. Dieses erste Engagement konzentrierte sie zunächst auf den Bezug von Waren des Fairen Handels (Fair Trade). 2003 und 2005 erhielt die Stadt für ihr Engagement die Auszeichnung »Hauptstadt des Fairen Handels«; seit dem 15. September 2009 gehört Dortmund zum Kreis zertifizierter Fairtrade-Towns. Eine breite bürgerliche und politische Akzeptanz für diese Zielsetzung bildete die Grundlage für das Erreichen dieser wichtigen ersten Meilensteine. Bei Sitzungen und Veranstaltungen wird demgemäß Tee und Kaffee aus Fairem Handel ausgetrennt und bei repräsentativen Anlässen werden fair zertifizierte Blumenpräsente geliefert. Darüber hinaus schrieb die Stadt erstmals 2009 im Rahmen einer Pilotvergabe Berufsbekleidung für das städtische Betriebsrestaurant nach fairen Kriterien aus. Hiervon ausgehend schuf Dortmund 2010 mit ihrer Magna Charta gegen ausbeuterische Kinderarbeit einen Bezugsrahmen für regionales Engagement, dem sich inzwischen 53 kreisfreie Städte angeschlossen haben. Auf die Magna Charta folgte schließlich der Zusammenschluss zur »Fairen Metropole Ruhr« mit dem Ziel, weitere Städte und Kreise der Region für eine Teilnahme an der Kampagne Fairtrade-Towns zu motivieren.²⁵

NACHHALTIGE BESCHAFFUNG IN DORTMUND UND IHRE UMSETZUNG

Über die Förderung des Fairen Handels hinaus, verfolgt die Stadt das Ziel, öffentliche Beschaffungen nicht allein nach ökonomischen Gesichtspunkten zu tätigen, sondern auch gesellschaftliche Auswirkungen in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Ganz im Sinne der Lokalen Agenda 21 setzt sich Dortmund umfassend für eine nachhaltige Entwicklung ein, die ausgehend von der internationalen Nachhaltigkeits- und Entwicklungsdebatte eine nachhaltige öffentliche Beschaffung mit einschließt. Entsprechend formuliert die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Vergabe- und Beschaffungsordnung der Stadtverwaltung eine »ausgewogenen Berücksichtigung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und innovativen Aspekten innerhalb der Vergabeverfahren. Diese Aspekte können z.B. bei der Definition des Leistungsgegenstands, bei der Ausgestaltung des Vertragswerks (zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags) oder bei der Festlegung der Zuschlagskriterien in das Verfahren einfließen. Das Vergabe- und Beschaffungszentrum berät die Fachbereiche gern, wie die genannten Aspekte unter Einhaltung des Vergaberechts in die Ausschreibung integriert werden können.«²⁶

²⁵ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, »Kommunale Beschaffung bei der Stadt Dortmund«

²⁶ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, »Kommunale Beschaffung bei der Stadt Dortmund«

Somit verpflichtete sich die Stadt Dortmund schon vor Einführung des nordrhein-westfälischen Tariftreue- und Vergabegesetzes im Jahr 2012 zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Zusätzlich gestützt auf das Landesvergabegesetz, fordert das Vergabe- und Beschaffungszentrum nun bei jeder Vergabe eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Im Vorbereitungsprozess von Ausschreibungen ist ebenfalls eine Überprüfung integriert, ob weitergehende Anforderungen wie beispielsweise Siegel gestellt werden können. Sofern Sicherheit besteht, dass nachhaltige Produktangebote existieren, stellt dies das Vergabe- und Beschaffungszentrum nicht allein auf die Eigenerklärungen ab, sondern verlangt einen Nachweis bspw. in Form eines Siegels oder vereinbart zielführende Maßnahmen wie die Offenlegung von Lieferketten und Verhaltenskodizes mit Subunternehmen. Selbiges gilt für Ausschreibung von Rahmenverträgen; auch hier achten die Kolleginnen und Kollegen des Vergabe- und Beschaffungszentrums auf die Berücksichtigung und Einhaltung ökologischer sowie sozialer Aspekte in der Ausschreibung.

Zwar liegt die Formulierung einer Leistungsbeschreibung und damit die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Verantwortung der jeweiligen Fachbereiche, in der Praxis unterstützt das Vergabe- und Beschaffungszentrum aber diese aktiv bei der Aufnahme von Nachhaltigkeitsaspekten in die Ausschreibungsunterlagen. Derzeit existiert kein formalisiertes Verfahren für eine nachhaltige Beschaffung in der Stadt Dortmund. Vielmehr findet eine ständige Weiterentwicklung statt, in deren Rahmen die aktuellen Erfahrungen beobachtet, abgeschlossene Verfahren ausgewertet und Lernerfahrungen abgeleitet und zur weiteren Verbesserung genutzt werden. Das Vergabe- und Beschaffungszentrum steht hierbei in engem Kontakt mit den Bedarfsstellen, die bei der Begutachtung von Produktmustern und damit bei der Sicherstellung von Produktqualität und -zufriedenheit einbezogen sind.

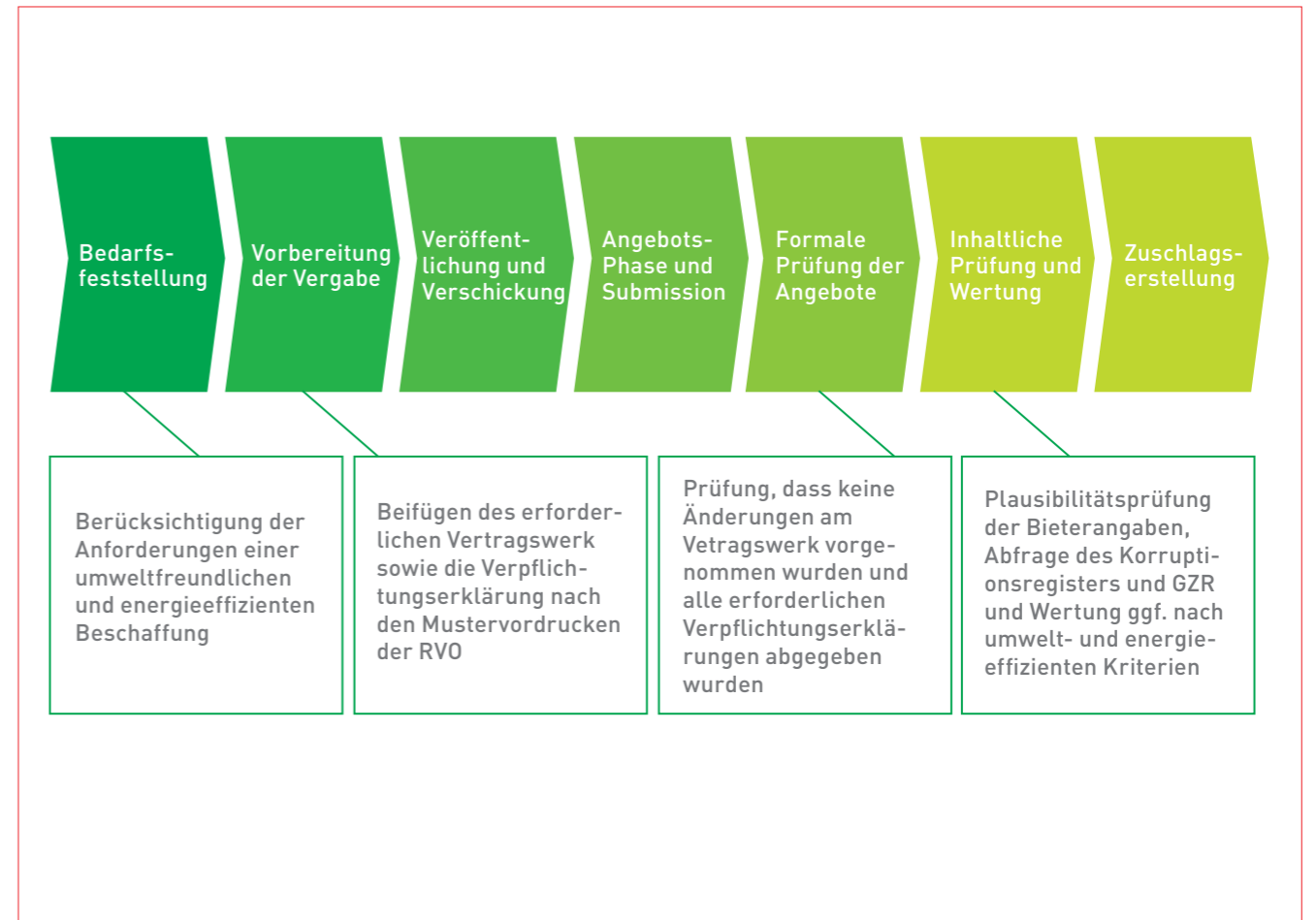
ERHOFFTES ERGEBNIS

Nachhaltige öffentliche Beschaffung bedeutet Fairer Wettbewerb um das wirtschaftlichste Angebot bei gleichzeitiger Berücksichtigung von:

- Sozialverträglichkeit
- Umweltschutz und Energieeffizienz
- qualitativ und innovativ hochwertige Angebote
- Frauenförderung
- Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen entlang globaler Wertschöpfungs-/Lieferketten

Was beinhalten nachhaltige Einkaufsstrategien?

- Harmonisierung und Reflexion von Produktstandards
- Günstigere Konditionen durch die Bündelung von Bedarfen
- Weitere Verbesserungen durch moderate Senkung bzw. bedarfsgerechte Anpassung von Standards
- Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien



»Wir sind begeistert, dass eine öffentliche Ausschreibung eine so nachhaltige Ausrichtung hat. Hoffentlich macht das Schule.«

Zitat eines Bieters

PILOTPROJEKT »JEDE KOMMUNE ZÄHLT«

Weil derzeit in einigen Produktbereichen noch zu wenige nachhaltige Angebote existieren, konzentriert sich die Stadt erst einmal auf weitere Pilotvergaben. Im Mai 2013 startete das EU-geförderte Pilotprojekt »Jede Kommune zählt«, in dessen Rahmen die Städte Wels (Österreich), Třebíč (Tschechien) und Dortmund in Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen Christliche Initiative Romero e.V. (CIR), Südwind Agentur und NaZemi gemeinsam ihre nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsbestrebungen vorantreiben. Die beteiligten Kommunen führen beispielhafte Ausschreibungsverfahren durch und entwickeln bei dieser Gelegenheit auf andere Kommunen übertragbare Instrumente, Strukturen und Maßnahmen, die die Umstellung auf einen nachhaltigen Einkauf erleichtern sollen. Mit dem Projekt wollen die Beteiligten einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern durch die Einhaltung von Sozialstandards und Förderung gerechter Handelsbeziehungen leisten. Dies setzt voraus, dass Einkäufer bzw. Verwaltungsangestellte sowie Bürgerinnen und Bürger in Europa ein größeres Verständnis für globale Zusammenhänge entwickeln und über ihr Einkaufsverhalten mehr Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung übernehmen.

Am Anfang erfolgte eine Überprüfung der in der nordrhein-westfälischen Rechtsverordnung benannten elf sensiblen Produktgruppen. Insbesondere bei der Dienst- und Schutzbekleidung sowie im Bereich IT identifizierte die von der Stadt Dortmund durchgeführte Einkaufsanalyse stetigen Bedarf mit hohen Auftragsvolumen. Bei diesen Produktgruppen fand eine detaillierte Recherche zu möglichen Siegeln und Standards statt. Da jedoch im IT-Sektor von erheblichen Verstößen gegen arbeitsrechtliche Mindeststandards auszugehen ist und sich Verbesserungsprozesse noch etablieren müssen, konzentrierte sich Dortmund

– abgesehen von einigen kleineren Modellversuchen bei IT-Produkten – zunächst auf den Bekleidungsbereich und entwickelte eine Musterausschreibung sowie einen Mustervertragstext. Der hier gesetzte Standard kann bei Folgeausschreibungen herangezogen werden. Zudem erhofft sich die Stadt aufgrund der relativ großen Volumina eine Verbesserung der Angebotssituation am Markt anstoßen zu können. Entsprechend führte Dortmund mehrere Pilotausschreibungen zu sozial verantwortlich hergestellten Dienst- und Schutzbekleidungen als freihändige Vergaben durch. Auf Basis der gesammelten Erfahrungen entwickelte ein im Rahmen der wissenschaftlichen Projektbegleitung beauftragter Gutachter die Mustervertragstexte samt juristischer und sachlicher Ausarbeitung. Vorgesehen war ebenfalls eine praxisnahe und rechtssichere Erstellung von Mindestkriterien zur Einhaltung von Sozialstandards für drei ausgewählte Produktgruppen, die die Anforderungen an eine sozialverantwortliche Herstellung und die Nachweisführung definiert. Die Ergebnisse sind als Leitfaden inkl. Musterausschreibung im Jahr 2016 veröffentlicht worden.²⁷ Eingebettet sind die Pilotausschreibungen in begleitende Multiplikatorenmaßnahmen der am Projekt beteiligten Nichtregierungsorganisationen. Hierzu gehören Runde Tische mit Wirtschaftsvertretern oder öffentlichkeitswirksame Informationskampagnen.

Langfristig will die Stadt Dortmund für weitere Warengruppen nachhaltige Standards mit geeigneten Ausschreibungskriterien ausarbeiten und anwenden.

²⁷ Sozialgerechter Einkauf - Jetzt! Die Berücksichtigung von ILO-Kernarbeitsnormen und Kriterien des Fairen Handels beim Einkauf von Dienst- und Schutzkleidung, Dortmund 2016

ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

Der Stadt Dortmund ist es gelungen, in zahlreichen Pilotvergaben Nachhaltigkeitsaspekte zu integrieren. Insgesamt zeigt sich, dass die Beachtung von Umweltaspekten unkomplizierter vollzogen und Einsparungen über den Produktlebenszyklus erzielt werden können. Die Kosteneffekte sozial nachhaltiger Produkte lassen sich allerdings nur schwer beurteilen, denn sie sind nicht mit konventioneller Ware vergleichbar. Vielmehr handelt es sich um qualitativ hochwertigere Waren. So zeigen sich die Fachbereiche bzgl. der hohen Qualität überrascht, da sie im Vergleich zu konventioneller Ware ihren Anforderungen in stärkerem Maße gerecht werden.

Neben diesen ersten spürbaren Erfolgen, zeigt sich weiterhin ein großer Sensibilisierungsbedarf auf Seiten der Fachbereiche. Es mangelt nach wie vor an Wissen, warum nachhaltig beschafft werden soll, welche Kriterien verlangt werden können und welche nachhaltigen Produkte auf dem Markt existieren. Die Vielzahl an vorhandenen Siegeln und Zertifikaten erschwert Kommunen die Entscheidung hinsichtlich glaubwürdiger Nachweise. Ferner existieren bislang keine Vorgaben darüber, welche Standards und Kriterien heranzuziehen sind, um beispielsweise Fairen Handel nachzuweisen.

Die steigende Nachfrage seitens der öffentlichen Hand sowie das ergänzende Engagement von Nichtregierungsorganisationen führen aber bereits jetzt zu einem leichten Angebotsanstieg. Allerdings steht die Stadt Dortmund immer noch am Anfang, was unter anderem an der mangelnden Verfügbarkeit nachhaltiger Produkte liegt. In vielen Marktsegmenten fehlen einfach nachhaltige Angebote.

»Fairness ist eine Produkteigenschaft und ein Qualitätsmerkmal.«

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Produkten ist darüber hinaus für den Beschaffer nicht immer ohne weiteres möglich. Siegel können in diesem Fall helfen und sind inzwischen auch im Vergabeverfahren anwendbar. Nach der neuen EU-Richtlinie dürfen öffentliche Auftraggeber bei ihren Beschaffungen ein bestimmtes Gütezeichen als Nachweis für die Leistungserbringung mit sozialen Merkmalen verlangen²⁸, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind:²⁹

- a) die Gütezeichen-Anforderungen betreffen lediglich Kriterien, die mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und für die Bestimmung der Merkmale der Bauarbeiten, Lieferungen oder Dienstleistungen geeignet sind, die der Auftragsgegenstand sind;
- b) die Gütezeichen-Anforderungen basieren auf objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierenden Kriterien;
- c) die Gütezeichen werden im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens eingeführt, an dem alle relevanten interessierten Kreise – wie z. B. staatliche Stellen, Verbraucher, Sozialpartner, Hersteller, Händler und Nichtregierungsorganisationen – teilnehmen können;
- d) die Gütezeichen sind für alle Betroffenen zugänglich;
- e) die Anforderungen an die Gütezeichen werden von einem Dritten festgelegt, auf den der Wirtschaftsteilnehmer, der das Gütezeichen beantragt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben kann.

Ob ein Gütezeichen diese Kriterien erfüllt, kann ein öffentlicher Auftraggeber derzeit selbst kaum überprüfen. So ist es insbesondere schwierig – selbst mit fachlicher Beratung von NGO's – nach dem bisherigen Stand zu erkennen, ob ein Gütezeichen tatsächlich hinreichend auftragsbezogen ist und für alle Marktteilnehmer gleichermaßen zugänglich ist.

Die Pilotausschreibungen gingen darüber hinaus mit folgenden Problemstellungen einher: Vielfach fehlte es an Angeboten, die den gewünschten Nachhaltigkeitskriterien entsprachen. Darüber hinaus führten Anbieter oftmals nicht alle ausgeschriebenen Artikel im Sortiment, was häufig Ausschreibungsaufhebungen zur Folge hatte. Zurückzuführen war dies auf eine unzureichende Marktentwicklung hinsichtlich nachhaltigerer Produktalternativen. Unternehmen mit fairem Sortiment agieren außerdem branchentypisch und beteiligen sich nicht an Online-Vergabepattformen. Öffentliche Beschaffung wird meist nicht als lukrativer Absatzmarkt für nachhaltige Produkte wahrgenommen. In der Folge erreichen Bekanntmachungen nicht die gewünschten Bietergruppen oder sie reagieren nicht auf Einladungen zur Angebotsabgabe.

Daher bleibt es notwendig im Vorfeld einer Ausschreibung zu ermitteln, welche Produkte nach sozial nachhaltigen Kriterien beschafft werden können, um sie anschließend in einem Fachlos zusammenzufassen. Hierzu braucht es Fachwissen in Bezug auf nachhaltige Produkte, die den vorgegebenen Kriterien entsprechen und gleichzeitig auch zu beziehen sind. Denn wenn für ein einzelnes Produkt aus dem Fachlos kein sozial nachhaltiges Angebot existiert, kann das gesamte Fachlos nicht vergeben werden. Durch die Zusammenstellung von Fachlosen konnte Dortmund aber bei zahlreichen Vergaben Nachhaltigkeitsaspekte erfolgreich integrieren.

Somit ist entscheidend, Produktschwerpunkte mit Veränderungspotenzial bei der Einführung nachhaltiger Beschaffungsprozesse zu setzen. Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit, sich bei ausgewählten Produktgruppen an bereits vorhandenen Marktangeboten, etablierten Standards sowie Siegeln zu orientieren.

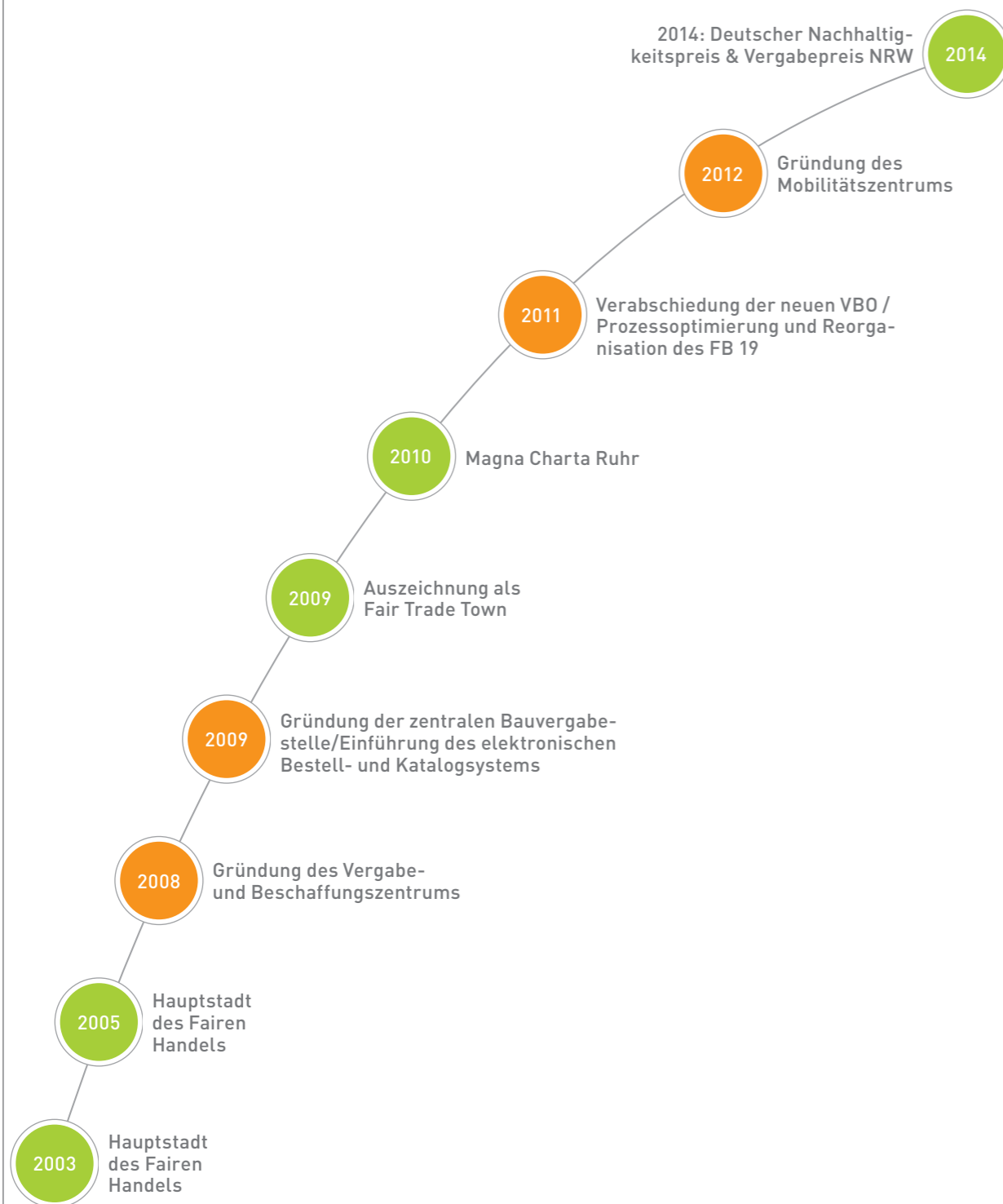
²⁸Vgl. Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe

²⁹Vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. a) bis e) der RL 2014/24/EU

FAZIT

Ausgangspunkt in Dortmund war eine dezentrale Beschaffungsstruktur, die sich angesichts einer angespannten Haushaltslage und enger Personaldecke als nicht mehr zeitgemäß herausstellte. Neben dem Ziel einer erhöhten Verfahrenseffizienz, Produktqualität und Rechtssicherheit nutzte die Stadt Dortmund die Reorganisation ihrer Vergabelandschaft auch dazu, im Sinne der Lokalen Agenda 21 mehr Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung zu übernehmen. 2007 führte sie in der öffentlichen Beschaffung erste Schritte ein, wobei zunächst ergebnisoffen geprüft wurde, welche Optimierungspotenziale die Beschaffung insgesamt aufweist und wie sich einheitliche Vergabeverfahren einführen lassen. Mit der Gründung des Vergabe- und Beschaffungszentrums (Fachbereich 19) leitete Dortmund mit Erfolg eine schrittweise Zentralisierung ihrer Vergabeprozesse ein und setzte sich das Ziel einer Bündelung und Optimierung von Vergabeprozessen. In enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den einzelnen Fachbereichen übernimmt der Fachbereich 19 heute alle Vergaben über 5.000 Euro. Hierbei zeigte sich im Verlauf, dass es möglich ist, mit konstanter Personaldecke mehr Vergabeverfahren abzuwickeln. Entscheidend bei der Reorganisation war und ist die laufende Prozessbeobachtung samt den organisatorischen Anpassungen, um den veränderten Bedarfen gerecht zu werden. Gleichzeitig gelang die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabeprozesse. Zwar kann noch nicht gänzlich von einer systematischen Berücksichtigung gesprochen werden, aber mit ihren umfangreichen Pilotmaßnahmen hat die Dortmunder Verwaltung die notwendigen Voraussetzungen geschaffen und gleichzeitig bewiesen, dass über das TVgG-NRW hinausgehende Anforderungen umsetzbar sind. Diese Erfolge und die gewonnenen Erfahrungen sollen kontinuierlich ausgebaut werden und machen Dortmund zu einer zukunftsweisenden Stadt nachhaltiger Entwicklung.

MEILENSTEINE DER STADT DORTMUND BEI DER UMGESTALTUNG IHRER BESCHAFFUNGSPRAXIS



LESSONS LEARNED

Grundlegende Erfolgsvoraussetzung für die Einführung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist der konstruktive Wille zur Zusammenarbeit bei allen beteiligten Partnern, sei es Rat, Oberbürgermeister oder Verwaltungsvorstand. In Dortmund basiert der Umsetzungsprozess auf drei Säulen: (1) Prozessoptimierung, (2) Entwicklung nachhaltiger Einkaufsstrategien, was auch die Einigung auf Standards, die Bündelung von Vergaben und damit die Kostenreduktion beinhaltet, und (3) Belebung des Wettbewerbs und der Bieterfreundlichkeit.

Im Bereich der Prozessoptimierung zeigt sich, dass die Angleichung der Vergabeprozesse und einheitlicher Arbeitsweisen zwei wesentliche Ergebnisse mit sich bringen:

- einen flexibleren Einsatz des Personals im Sinne eines organisierten »Überlaufs« bei Arbeitsspitzen;
- und die Entstehung von Reserven, die gezielt im Bereich der Vorbereitung von Vergaben eingesetzt werden können (strategischer Einkauf).

Die im Rahmen der Prozessoptimierung erfolgten Bündelungsprojekte ermöglichen nicht nur Kosteneinsparungen und wirtschaftliche Rahmenvertragskonditionen, sondern auch eine gezielte Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien (gesamstädtische Standards) und deren Kommunikation innerhalb der Verwaltung. Mit dem zentralen Einkauf gelang es, strategische Zielsetzungen der Politik und des Verwaltungsvorstandes mit Bezug zum Einkauf (z.B. einheitliche Produktstandards, Einkaufsprojekte zur Haushaltskonsolidierung, soziale, innovative und ökologische Kriterien) zentral zu steuern und zu begleiten sowie in die Verwaltung zu kommunizieren. Hierdurch wurden in der Gesamtheit die Voraussetzung zur Einführung und Umsetzung nachhaltiger Einkaufsstrategien geschaffen. Bei der Prozessoptimierung zeigt sich, dass die Vorbereitungsphase bei Vergaben entscheidend ist, um Einsparpotenziale zu identifizieren und nutzen zu können. Hierzu müssen die Bedarfs- und Beschaffungsstellen eng zusammenarbeiten. Eine klare Rollenklärung sowie eine enge Kommunikation erleichtern die Prozesse deutlich.

Bei der Entwicklung nachhaltiger Einkaufsstrategien ist ein umfangreiches Fachwissen über Produkte, Standards, Siegel und Zertifikate notwendig. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen verfügen über solches Wissen. Entscheidend sind zudem Marktkenntnisse, denn nur bei einem ausreichenden Marktangebot können nachhaltige Produkte erfolgreich bezogen werden. Daher ist die vorbereitende Ausschreibungsphase für den Erfolg entscheidend. Derzeit bleiben Markterkundungen und der Zuschnitt in Fachlosen unerlässlich, weil die Angebotspalette in vielen Bereichen noch nicht ausreicht, um erfolgreich nachhaltige Waren-, Bau- und Dienstleistungen einzukaufen. Marktrecherchen stellen eine notwendige Voraussetzung zur Zusammenstellung geeigneter Fachlose dar. Wegen dieser Voraussetzungen hat sich die Stadt Dortmund entschlossen, zunächst mit ausgewählten Produktgruppen zu beginnen, bei denen bereits anerkannte Nachweise und ein ausreichendes Marktangebot existieren. Die Einführung sollte schrittweise erfolgen und von allen Beteiligten laufend analysiert und angepasst werden. Doch auch bei diesen Voraussetzungen kann es passieren, dass nur wenige Unternehmen ein Angebot abgeben, weil die öffentliche Hand bislang nur unzureichend als Abnehmer nachhaltiger Produkte wahrgenommen wird.

Deswegen bilden Wettbewerbsförderung und Bieterfreundlichkeit die dritte Säule des Fundamentes einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Dortmund. Neben der Vereinheitlichung der städtischen Vergabe- und Vertragsmuster umfasst dies die Nutzung von Vergaberechtsforen über die IHK sowie Handwerkskammern, einen positiven Umgang mit Bieterfragen und Rügen sowie die Optimierung der Bieterwahl über eine Bieterdatenbank (Bieterkennzahlen). Im Ergebnis führten diese Maßnahmen zum Rückgang formaler Ausschlüsse und zu einem Anstieg qualitativ verbesserter Angebote bei gleichzeitig weniger Aufhebungen und damit zu mehr Wettbewerb.



WAS ES AUSSERDEM NOCH BRAUCHT:

Eine generelle Erleichterung würde die Entwicklung eines Kriterienkataloges durch die nordrhein-westfälische Landesregierung mit sich bringen, der produktspezifische Produkthanforderungen bei kommunalen Standardbedarfen wie etwa Papier formuliert sowie im Bereich von Standards und Siegeln die kontinuierliche Entwicklung von Neuerungen skizziert.

Siegel und Gütezeichen, die auf europäischer Ebene bewertet und katalogisiert wurden, könnten die Einordnung für die öffentlichen Auftraggeber erheblich erleichtern:

- Im Bereich der »Einhaltung von Arbeitsrechtsnormen« z. B. wäre hierfür erforderlich, dass jeweils für die sensiblen Produktgruppen transparente, allen zugänglichen Gütezeichen aufgelistet werden.
- Daneben wäre es wichtig, dass bei diesen Gütezeichen erkennbar ist, welche Produktionsschritte aus der »Lieferkette« damit abgedeckt werden.
- Zu beachten ist zudem, dass nach Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU Sätze 3 und 4 auch gleichwertige Nachweise akzeptiert werden müssen, wenn diese die vom Auftraggeber gestellten Anforderungen erfüllen. Dies zum einen für den Fall, dass das geforderte Gütezeichen seitens eines Bieters – ohne eigenes Verschulden – nicht vorgelegt werden kann oder ein Bieter ein solches Gütezeichen nicht fristgerecht erlangen kann; dann soll auch ein gleichwertiger Nachweis akzeptiert werden. Hieraus folgt somit, dass die Gütezeichen auch die an sie gestellten Anforderungen ausweisen müssen, damit ein öffentlicher Auftraggeber gleichwertige Gütezeichen mit den jeweils vorgelegten vergleichen kann.



newtrade nrw
Büro für Nachhaltige Beschaffung

Vertreten durch
Dr. Lale Akgün

Design
ssp formfaktor GmbH
(www.ssp-formfaktor.de)

Eine Initiative von

Staatskanzlei
des Landes Nordrhein-Westfalen



