2. Verortung im Kontext der öffentlichen Auftragsvergabe

In den letzten Jahrzehnten hat die Verbindung zwischen öffentlicher Beschaffung und Geschlechtergleichstellung international an Bedeutung gewonnen. In einigen Ländern zeigen politische Entscheidungsträger*innen ein wachsendes Interesse daran, Vergabeverfahren im öffentlichen Sektor als Mittel zur Erreichung sozialer Ziele zu nutzen (Wright et al. 2024). Es gibt jedoch noch begrenzte Studien zur praktischen Anwendung sozialer Überlegungen in der öffentlichen Auftragsvergabe und zur Eignung der Umsetzung von Gender-Mainstreaming-Strategien durch Beschaffungsprozesse. Auf internationaler Ebene legt das *Government Procurement Agreement* (GPA) (vgl. WTO) für die unterzeichnenden Staaten die Prinzipien von Transparenz und Nichtdiskriminierung als Grundpfeiler öffentlicher Auftragsvergabe fest und die ILO Konvention 94 (vgl. ILO) setzt Mindeststandards bezüglich Entlohnung und Arbeitsbedingungen in öffentlichen Aufträgen.

In Ostafrika beispielsweise, insbesondere in Kenia, Tansania sowie Uganda, wurden Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung von Frauen, Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen an öffentlichen Beschaffungsverträgen zu fördern (Williams et al. 2020). Die Umsetzung dieser Maßnahmen variiert jedoch je nach Land, wobei einige Herausforderungen wie eine unzureichende Anwendung der Quotenregelung und strukturelle Hindernisse für die Beteiligung von Frauen bestehen.

In den USA und der Dominikanischen Republik wurden erfolgreiche Programme eingeführt, um die Beteiligung von Frauen an öffentlichen Aufträgen zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit von sogenannten "Frauenunternehmen" in bestimmten Branchen zu fördern (Williams et al. 2020). Es ist jedoch wichtig, zu beachten, dass in den oben beschriebenen Ländern, während Maßnahmen zur Förderung von Frauen in Ausschreibungsverfahren ergriffen werden, diese hauptsächlich darauf abzielen, Frauenunternehmen zu unterstützen - das heißt Unternehmen, die von Frauen geleitet oder besessen werden. Es gibt jedoch keine spezifischen Richtlinien oder Maßnahmen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit bei Ausschreibungsverfahren über diese Förderung hinaus.

In der EU und ihren Mitgliedstaaten wurden ebenfalls Gleichstellungsbestimmungen eingeführt, aber die Umsetzung ist begrenzt. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist ein Grundpfeiler der öffentlichen Beschaffung in der EU seit dem Gründungsvertrag. Seit den 1970er Jahren wurden zusätzliche Richtlinien eingeführt, die einen umfassenderen Rahmen schufen. Die strategische Nutzung der öffentlichen Beschaffung zur Förderung sozialer Ziele wurde seit den 1980er Jahren diskutiert und 2004 in Form von europäischen Rechtsvorschriften anerkannt. Somit ist es im Rahmen europäischer Rechtsetzung und Rechtsprechung zulässig, sozialpolitische Ziele wie die Förderung der Geschlechtergleichstellung explizit in öffentliche Beschaffungsvorschriften einfließen zu lassen. Diese unterliegen jedoch bestimmten Beschränkungen. Gemäß europäischem Recht können soziale Aspekte in öffentlichen Beschaffungen berücksichtigt werden, solange sie den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung entsprechen und mit dem Vertragsgegenstand verbunden sind, einschließlich gleichheitsbezogener Überlegungen. Obwohl das europäische Recht den Spielraum und die Art und Weise einschränkt, wie Gleichheit berücksichtigt werden kann, hindert es Gleichstellungsregelungen nicht grundsätzlich. Solange soziale Kriterien diese Richtlinien einhalten, können EU-Mitgliedsstaaten Vorschriften zu sozialen Überlegungen festlegen (Sarter 2020).

Im Vergleich zu den zuvor beschriebenen Beispielen zur Einbeziehung von Gleichstellungsmaßnahmen in Vergabeverfahren verfolgt Schweden einen umfassenden Ansatz für geschlechtergerechte Beschaffung, der auf Geschlechtermainstreaming und die Integration von Geschlechteranforderungen in öffentlichen Beschaffungen abzielt. Die Schwedische Vereinigung der Kommunen und Regionen (SALAR) veröffentlichte 2018 einen Leitfaden zur geschlechtssensiblen Beschaffung mit Richtlinien zur Integration von Geschlechteranforderungen. Dieser zielt darauf ab, gleiche rechtliche Dienstleistungen unabhängig vom Geschlecht anzubieten und gleichzeitig Effizienz und Qualität zu steigern. Die nationale Beschaffungsstrategie betont die Geschlechtergleichstellung und fordert geschlechtsbezogene Statistiken sowie Beschäftigungsanforderungen, um einem geschlechtersegregierten Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Der Leitfaden legt den Schwerpunkt auf Beschaffungsplanung, Marktanalyse und fordert Regierungsbehörden auf, die Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter*innen für eine Analyse der Geschlechtergleichheit zu berücksichtigen. So konzentriert sich der schwedische Ansatz nicht nur auf die Vergabe von Aufträgen an Frauenunternehmen, sondern betrachtet Geschlechtergleichstellung in öffentlichen Beschaffungen als Ganzes (Williams et al. 2020).

Auch in anderen europäischen Ländern wurden rechtliche Rahmen geschaffen, um Gleichstellungspolitik in die öffentliche Auftragsvergabe zu integrieren, wobei öffentliche Auftraggeber*innen Einfluss auf Produktions- und Arbeitsbedingungen nehmen, um sozial verantwortliche Beschaffung zu fördern. In Deutschland, beispielsweise, gibt es auf nationaler und subnationaler Ebene Vorschriften zur öffentlichen Beschaffung. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt den Rahmen auf Bundesebene fest und erlaubt die Berücksichtigung von "sozialen Aspekten". In diesem Rahmen können *„zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist“* (GWB § 97 Abs. 4) (Becher 2017). Einige deutsche Bundesländer haben seit den 1990er Jahren Vorschriften zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in öffentlichen Beschaffungen eingeführt. In den späten 2000er Jahren gewann die Geschlechtergleichstellung erneut an Bedeutung. Verschiedene Bundesländer haben daraufhin Geschlechtergleichstellung als einen von mehreren sozialen Kriterien in ihre öffentlichen Beschaffungsgesetze aufgenommen, wobei sie auf Aspekte wie gleiche Bezahlung, Nichtdiskriminierung und Förderung von Chancengleichheit Bezug nehmen (Sarter 2020). Ein Beispiel hierfür ist das Vergabegesetz des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Dieses hat den Zweck, fairen Wettbewerb, um wirtschaftliche Angebote bei öffentlichen Aufträgen zu fördern, unter Berücksichtigung von Sozialverträglichkeit, Umweltschutz, Energieeffizienz, Qualität und Innovation. Die Rechtsverordnung konkretisiert besonders nachhaltigkeitsrelevante Aspekte wie Umweltschutz, Energieeffizienz und soziale Kriterien, einschließlich Maßnahmen zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Becher 2017).

Auch in Berlin ist seit 1999 die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Umsetzung von Maßnahmen zur Gleichstellung gebunden, wie im Landesgleichstellungsgesetz festgelegt ist. Auftragnehmer*innen müssen bei öffentlichen Aufträgen über einem bestimmten Schwellenwert gleichstellungspolitische Maßnahmen durchführen. Ähnliche Anforderungen wurden mittlerweile auch in den Landesgesetzen von Bremen, Thüringen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen eingeführt, was etwa der Hälfte der deutschen Bundesländer entspricht (Sarter 2015).

In Österreich ermöglicht das Bundesvergabegesetz, bei der Auftragsvergabe auf die Beschäftigung von Frauen zu achten. Die Stadt Wien beispielsweise hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Instrumente für die praktische Umsetzung dieser Möglichkeit entwickelt hat. Die rechtliche Grundlage dafür bilden § 20 Abs. 6 und § 193 Abs. 6 des Bundesvergabegesetzes 2018 (vgl. RIS). Im Rahmen des hier evaluierten Pilotprojektes "*Frauenförderung und Gender-Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*" wurden diese Instrumente und Richtlinien umgesetzt und ihre Praxistauglichkeit getestet. Es gab drei Instrumente für die Frauenförderung und Berücksichtigung von Gender-Aspekten: (1) Frauenförderung als soziale Ausführungsbedingung, (2) Berücksichtigung von Gender-Aspekten bei qualitativen Zuschlagskriterien und (3) gendersensible Bedarfserhebung, Beschaffungsplanung und Leistungsbeschreibung. Die teilnehmenden Unternehmen, die zur Vergabe öffentlicher Aufträge in Frage kamen, mussten aus einem Katalog von Maßnahmen der betrieblichen Frauenförderung eine gewisse Anzahl an Maßnahmen verschiedener Maßnahmengruppen auswählen. Diese Maßnahmen finden Sie unten detailliert beschrieben. Sie entsprechen dem europaweit zur Entstehungszeit gängigen „fortschrittlichen Standard“ derartiger Maßnahmen und beinhalten Maßnahmen zur Frauenförderung bei Einstellung und Aufstieg, zur Frauenförderung bei der Qualifizierung, zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Frauen und Männer sowie strukturelle Maßnahmen. Die Umsetzung der Maßnahmen muss nachgewiesen werden, andernfalls drohen Vertragsstrafen. Außerdem schult die Stadt Wien Mitarbeitende, um Gender-Aspekte in Vergabeverfahren zu berücksichtigen (vgl. Stadt Wien a).

Insgesamt zeigt sich, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge als Instrument zur Förderung von Gleichstellung und sozial verantwortlicher Beschaffung eine zunehmende Bedeutung gewinnt, wobei verschiedene Länder unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und Ansätze verfolgen. Die Stadt Wien kann als Vorreiterin im Bereich Geschlechtergleichstellung bei der öffentlichen Beschaffung betrachtet werden, da sie neben Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung auch konkrete Instrumente zur praktischen Umsetzung dieser geschaffen hat, diese - wie hier vorliegend - evaluiert und adaptieren möchte.