

Eva Katharina Sarter

Die Vergabe öffentlicher Aufträge als Weg zur Förderung von Gleichstellung in Unternehmen

Einleitung

Erwerbstätigkeit kommt in heutigen Gesellschaften eine zentrale Bedeutung zu; insbesondere die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist stark angestiegen. Bei einer genaueren Betrachtung offenbaren sich bedeutende Unterschiede in der Erwerbssituation von Männern und Frauen. Vor dem Hintergrund einer vergeschlechtlichten Arbeitsteilung stehen Frauen in der Realität häufiger als Männer vor dem Problem, familiäre (Pflege-)Verpflichtungen und berufliches Engagement miteinander zu vereinbaren (u. a. Gornick/Meyers 2008; Guerrina 2002; Stratigaki 2004). Sie arbeiten im Durchschnitt weniger Stunden als Männer (Beckmann 2003: 9f.; Statistisches Bundesamt 2012: 30).

In Führungspositionen sind Frauen bis heute unterrepräsentiert (Statistisches Bundesamt 2012: 26). Auch in Vorstands- und Aufsichtsratspositionen sind Frauen nur unzureichend vertreten (Holst/Schimeta 2013). Nicht zuletzt existieren bis heute bedeutende Unterschiede in den Einkommen von Männern und Frauen; so betrug der unbereinigte Gender Pay Gap in Deutschland im Jahre 2014 22 Prozent (Statistisches Bundesamt 2015).

Während im öffentlichen Sektor eine Vielzahl von Bestimmungen existiert, die die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern sollen (u. a. Schiek et al. 2002), gerieten in den letzten Jahren die Geschlechterverhältnisse in der Privatwirtschaft in den Fokus staatlicher Gleichstellungspolitik. Dabei wurden verschie-

dene Bereiche aufgegriffen: Ausgehend von der Existenz eines Gender Pay Gaps wurde in den vergangenen Jahren beispielsweise die Einführung eines Entgeltgleichheitsgesetzes debattiert (Bundestag 2011). Um auf eine ausgewogenere Beteiligung von Männern und Frauen in Führungspositionen hinzuwirken, wurde 2015 nach langen und intensiven Debatten das *Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen* verabschiedet. Der vorliegende Beitrag widmet sich einem Ansatz, Gleichstellungsmaßnahmen in nicht-staatlichen Unternehmen¹ zu fördern, der bisher in der Literatur weitgehend unbeachtet geblieben ist (Sarter im Erscheinen): die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Basierend auf einer Analyse der rechtlichen Entwicklung in Deutschland seit den 1990er Jahren² zeigt er auf, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge zunehmend als Instrument zur Förderung gleichstellungspolitischer Maßnahmen in Unternehmen begriffen wird.

Ausgehend von einer Betrachtung staatlichen Einkaufs von Gütern und Dienstleistungen wird deutlich, dass eine strategisch ausgerichtete Vergabe öffentlicher Aufträge ein Instrument zur Förderung bestimmter gesellschaftspolitischer Zielsetzungen sein kann. In einem zweiten Schritt werden allgemeine vergaberechtliche Regulierungen skizziert. Daran anschließend beleuchtet der Artikel die Entwicklung gleichstellungspolitischer Vorgaben für die öffentliche Auftragsvergabe. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst.

¹ Der Begriff des Unternehmens bezieht sich im Folgenden auf Nonprofit-Organisationen wie auch For-Profit-Unternehmen.

² Teile des Artikels basieren auf einer Analyse der Entwicklung der Landesvergabegesetze, die im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts „Soziale Standards und öffentliche Vergabe – Regulation und Umsetzung im Europäischen Vergleich“ durchgeführt wurden.

1 Der Staat als Konsument

Der Staat ist zugleich ein bedeutender Konsument; 2013 entfielen in Deutschland etwa 33,8 Prozent aller Staatsausgaben auf den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen; damit stellten die öffentliche Beschaffung und die Vergabe öffentlicher Aufträge ungefähr 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (OECD 2015: 137).

Insbesondere in Hinblick auf Dienstleistungen, einem besonders bedeutenden Sektor weiblicher Erwerbstätigkeit, hat die Vergabe öffentlicher Aufträge in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen: Vor dem Hintergrund, dass finanzielle Ressourcen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene knapp sind, kam es auch zu einer zunehmenden Vermarktlichung von Dienstleistungen (u. a. Bell/Fageda 2007: 519; Bode 2009: 162ff.; Pollitt/Bouckaert 2011: 24f.; Heinrich/Lynn/Milward, 2009: i3ff.).

Dabei spielten insbesondere funktionale Privatisierungen eine bedeutende Rolle. In diesem Zusammenhang gesellte sich zu den traditionell über öffentliche Verträge erbrachten Dienstleistungen eine Reihe weiterer Dienstleistungen (Jasper/Recke 2010). Dies führte zu einer zunehmenden Bedeutung öffentlicher Aufträge: Der öffentliche Sektor ist in diesem Rahmen zwar Auftraggeber, durch die organisatorische und rechtliche Trennung von Auftraggeber und (nicht-öffentlichem) Dritten aber nicht selbst Erbringer der Dienstleistungen. Dienstleistungen werden so zunehmend zum Gegenstand öffentlicher Auftragsvergabe.

Aufgrund ihrer inhärenten Natur bietet die Nutzung öffentlicher Aufträge Ansatzpunkte, explizite Anreize für gleichstellungspolitische Bemühungen von Unternehmen zu setzen und so gleichstellungspolitische Maßnahmen in Unternehmen zu fördern. Durch einen strategischen Einkauf können öffentliche Auftraggeber Einfluss auf Produktions- und Arbeitsbedingungen nehmen. Das Ziel einer sozial verantwortlichen öffentlichen Auftragsvergabe ist dabei der gezielte Einkauf von Produkten und Dienstleistungen anhand bestimmter sozialer Kriterien. Hierdurch wird ein Markt geschaffen, auf dem – je nach Ausgestaltungen der individuellen Vergabepraktiken – Unternehmen, die bestimmte soziale Bedingungen erfüllen, entweder ausschließlich untereinander konkurrieren oder bessere Chancen auf den Zugang zu Aufträgen haben. Dies führt dazu, dass Unternehmen, die bestimmte Kriterien (u. a. gleichstellungspolitische Kriterien) erfüllen, bessere Chancen auf öffentliche Aufträge haben. Hierdurch wird ein ökonomischer Anreiz generiert, beispielsweise Gleichstellung im eigenen Unternehmen zu fördern.

In diesem Sinne wird und wurde die Vergabe öffentlicher Aufträge seit langem gezielt genutzt, um politische Zielsetzungen, wie Energieeffizienz, regionale Wirtschaftsförderung oder die Schaffung von Beschäftigungsoptionen für benachteiligte Gruppen zu fördern (u. a. McCrudden 2007).

In diesem Rahmen können die Kriterien für die Vergabe öffentlicher Aufträge gezielt darauf zielen, betriebliche Gleichstellungspolitiken in den bietenden Unternehmen zu forcieren, indem sie einen Vorteil im Wettbewerb um öffentliche Aufträge bieten.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen strategischer Auftragsvergabe

Die Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegt Regulierungen auf internationaler und europäischer sowie in Deutschland auf Bundes- und Landesebene. Auf internationaler Ebene legt das Government Procurement Agreement (GPA) für die unterzeichnenden Staaten die Prinzipien von Transparenz und Nichtdiskriminierung als Grundpfeiler öffentlicher Auftragsvergabe fest und die ILO Konvention 94 setzt Mindeststandards bezüglich Entlohnung und Arbeitsbedingungen in öffentlichen Aufträgen.³

Auch europäische primär- und sekundärrechtliche Regulierungen basieren auf den Prinzipien von Nichtdiskriminierung, Transparenz und Wettbewerb. Im Rahmen europäischer Rechtsetzung und Rechtsprechung ist es dabei rechtlich zulässig, soziale und insbesondere auch gleichstellungspolitische Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigen, solange diese die Anforderung von Nichtdiskriminierung und Transparenz erfüllen und im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen (Sarter im Erscheinen).

In Deutschland setzt das *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) transparente und nichtdiskriminierende Vergabeverfahren als Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe fest. 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“ (§ 97.4). Konkretisierungen im Bereich sozialer Kriterien in der Auftragsvergabe sind auf Länderebene festgelegt (Sack/Sarter 2015).

³ Da Deutschland das GPA, aber nicht die ILO Konvention 94 unterzeichnet hat, sind die Vorgaben des GPA, jedoch nicht der ILO Konvention 94 verbindlich.

3 Gleichstellung und öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland

Gleichstellungspolitische Erwägungen waren dabei unter den ersten sozialen Kriterien, deren Berücksichtigung in der Vergabe öffentlicher Aufträge in Deutschland rechtlich festgeschrieben wurde. In den 1990er Jahren wurden in Berlin (1990), Brandenburg (1994), dem Saarland (1996), Sachsen-Anhalt (1997) und Thüringen (1998) Landesgleichstellungsgesetze verabschiedet, die Bestimmungen zu Vergabe beinhalteten. Bereits 1994 wurde in Brandenburg die *Verordnung über die bevorzugte Berücksichtigung von Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Förderung von Frauen im Erwerbsleben* (FrauFöV) verabschiedet, die eine Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Maßnahmen sowie der Geschlechterverhältnisse in den Unternehmen als entscheidendes Kriterium bei gleichwertigen Angeboten festschrieb.

Auch das 1996 verabschiedete *Gesetz Nr. 1371 zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern des Saarlandes* enthält Bestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe. Es legt fest, dass „durch vertragliche Vereinbarung beziehungsweise Auflagen sichergestellt werden (soll), dass bei der Ausführung des Auftrages beziehungsweise der Verwendung der Mittel die Grundzüge dieses Gesetzes Beachtung finden“ (§ 27.1).

Seit 1999 ist die Vergabe öffentlicher Aufträge in Berlin an die Implementation gleichstellungspolitischer Maßnahmen geknüpft (Abgeordnetenhaus Berlin 2013: 28). So sieht das Landesgleichstellungsgesetz Berlin vor, dass Auftragnehmer bei öffentlichen Aufträgen oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes verpflichtet sind, gleichstellungspolitische Maßnahmen durchzuführen. Auch das *Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz* (BerAVG) sieht eine Verpflichtung zu Gleichstellungsmaßnahmen vor. Die Vorgaben des Landesgleichstellungsgesetzes und des Landesvergabegesetzes sind dabei in der *Verordnung über die Förderung von Frauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge* (FFV) konkretisiert.

Nachdem Brandenburg, das Saarland und Berlin in den 1990er Jahren Bestimmungen zu gleichstellungspolitischen Zielsetzungen im Rahmen gleichstellungspolitischer Regulierungen getroffen hatten, kam es seit 2008 zu einer zweiten Welle legislativer Änderungen, die Gleichstellung in der öffentlichen Auftragsvergabe aufgriffen. In diesem Rahmen fanden Frauenförderung und Gleichstellung zunehmend Eingang in Landesvergabegesetze.⁴

So wurden gleichstellungspolitische Aspekte 2009 im *Bremischen Gesetz zur Sicherung von*

Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (TtVG) verankert. 2011 fanden gleichstellungspolitische Aspekte Eingang in das *Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge* (ThürVgG-) und 2013 wurden sie in den Landesvergabegesetzen Niedersachsens (*Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, NTVergG) und Schleswig-Holsteins (*Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, TTG) aufgenommen (eine detaillierte Betrachtung der Landesvergabegesetze findet sich in Sarter/Sack/Fuchs 2014). Auch das am 01. März 2015 in Kraft getretene *Hessische Vergabe- und Tariftreugesetz* (HVTG) beinhaltet die Möglichkeit, „die Berücksichtigung der Chancengleichheit bei Aus- und Fortbildung sowie im beruflichen Aufstieg“, „die besondere Förderung von Frauen“ sowie „die besondere Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ zu fordern (§ 3.2).⁵

4 Fazit

In den letzten Jahren gab es erhebliche Debatten um die Frage, welchen Einfluss Politik auf die Unternehmen nehmen sollte, um die Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Während etwa die Einführung einer Frauenquote für Aufsichtsräte oder eines Entgeltgleichheitsgesetzes virulente Debatten auslösten, fanden gleichstellungspolitische Erwägungen in den vergangenen Dekaden fast unbemerkt Eingang in einen anderen Bereich staatlichen Handelns: den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass seit den 1990er Jahren die meisten Bundesländer rechtliche Möglichkeiten geschaffen haben, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gleichstellungspolitische Maßnahmen in Unternehmen zu fordern oder aber Unternehmen zu bevorzugen, die Maßnahmen zur Frauenförderung und Gleichstellung umsetzen. Beginnend in den 1990er Jahre legten Brandenburg, das Saarland und Berlin in ihren Landesgleichstellungsgesetzen und/oder in eigenen Verordnungen gleichstellungspolitische Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Seit den späten 2000er Jahren ist demgegenüber eine zunehmende Integration von gleichstellungspolitischen Aspekten in Landesvergabegesetze zu beobachten.

Ausgehend von einer Verankerung in gleichstellungspolitischen Regulierungen konnten gleichstellungspolitische Aspekte dabei zunehmend Eingang in allgemeine vergaberechtliche Regulierungen finden.

⁴ Diese Entwicklung war dabei Teil einer allgemeinen Hinwendung zur Integration sozialer Kriterien in Landesvergabegesetze (siehe hierzu Sack/Sarter 2015; Sarter/Sack/Fuchs 2014).

⁵ Neben diesen Bestimmungen existiert in Sachsen-Anhalt das (nicht näher definierte) Kriterium der ‚Familienfreundlichkeit‘. Das rheinland-pfälzische Landesgesetz zur Schaffung tariftreurechtlicher Regelungen benennt lediglich beispielhaft soziale Kriterien, sodass auch hier implizit ist, dass gleichstellungspolitische Kriterien Eingang finden können. Unter den beispielhaft genannten Kriterien befindet sich dabei auch Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen (§ 1) (Sarter/Sack/Fuchs 2014).

Die Vergabe öffentlicher Aufträge hat dabei als Instrument zur Förderung gleichstellungspolitischer Maßnahmen in Unternehmen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Zuge dieser Entwicklung war dabei zugleich zu beobachten, dass gleichstellungspolitische Bestimmungen von dezidiert gleichstellungsbezogenen Rechtssetzungen ausgehend zunehmend Eingang in allgemein-vergaberechtliche Regulierungen fanden.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2013). Elfter Bericht über die Umsetzung des Berliner Landesgleichstellungsgesetzes gemäß § 19 LGG. Drucksache 17/1307.
- Beckmann, P. (2003). Die Beschäftigungsquote – (k)ein guter Indikator für die Erwerbstätigkeit von Frauen? Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zugriff am 30. November 2015 unter http://doku.iab.de/grauepap/2003/kb1103_langfassung.pdf.
- Bell, G.; Fageda, X. (2007). Why do Local Governments Privatise Public Services? A Survey of Empirical Studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517–534.
- Bode, I. (2009). On the Road to Welfare Markets: Institutional, Organizational, and Cultural Dynamics of a New European Welfare State Settlement. In Powell, J. L., Hendricks, J. (Hrsg.), *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective*. Heidelberg: Springer Science and Business Media, (S. 161–177).
- Bundestag (2011). Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen gesetzlich durchsetzen. Drucksache 17/5038.
- Gesetz Nr. 1371 zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern vom 24. April 1996 (Amtsblatt des Saarlandes 1996, 623).
- Gornick, J. C.; Meyers, M. K. (2008). Creating Gender Egalitarian Societies: An Agenda for Reform. *Politics & Society*, 36(3), 313–349.
- Guerrina, R. (2002). Mothering in Europe. *Feminist Critique of European Policies on Motherhood and Employment*. *The European Journal of Women's Studies*, 9(1), 49–68.
- Heinrich, C. J.; Lynn, L. E.; Milward, H. B. (2009). A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(supl 1), i3–i19.
- Hessisches Vergabe- und Tarifreuegesetz (HVTG) v. 19.12.2014 (GVBl., S. 354).
- Holst, E.; Schimeta, J. (2013). Frauenanteil in Topgremien großer Unternehmen in Deutschland nimmt geringfügig zu: DAX-30-Unternehmen mit größerer Dynamik. *DIW-Wochenbericht*, 80: 3. Zugriff am 30. November 2015 unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.414310.de/13-3-1.pdf.
- Jasper, U.; Recke, B., Freifrau von der (2010). Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen – Kostendruck versus Qualität? *Kirche & Recht. Zeitschrift für die kirchliche und staatliche Praxis*, 1/2010, 105–112.
- McCrudden, C. (2007). *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement, & Legal Change*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2015): *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sack, D.; Sarter, E. K. (2015). Öffentliche Aufträge und sozialpolitische Ziele. *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung*, 64(3), 369–380.
- Sarter, E. K. (im Erscheinen). The Legal Framework of Contracting: Gender Equality, the Provision of Services, and European Public Procurement Law. *Wagadu. Transnational Journal of Gender and Women's Studies*.
- Sarter, E. K.; Sack, D.; Fuchs, S. (2014). Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. Bielefeld: Universität Bielefeld, Arbeitsgebiet Vergleichende Politikwissenschaft. Working Paper Comparative Governance, 1. Zugriff am 30. November 2015 unter www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf.
- Schiek, D.; Dieball, H.; Horstkötter, I.; Seidel, L.; Vieten, U.; Wankel, S. (2002). *Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder: Ein Kommentar für die Praxis*. Köln: Bund-Verlag.
- Statistisches Bundesamt (2015). Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland weiterhin bei 22 %. Pressemitteilung Nr. 099 vom 16.03.2015. Zugriff am 30. November 2015 unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15_099_621.html.
- Statistisches Bundesamt (2012). *Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt. Deutschland und Europa*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Zugriff am 30. November 2015 unter <https://www.destatis.de/DE/>

Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/
Erwerbstaetige/BroschuereFrauenMaenner
Arbeitsmarkt0010018129004.pdf?__blob=
publicationFile.

- Stratigaki, M. (2004). The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of „Reconciliation of Work and Family“. *Social Politics*, 11(1), 30–56.
- Verordnung über die bevorzugte Berücksichtigung von Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Förderung von Frauen im Erwerbsleben (Frauenförderverordnung – FrauFöV) vom 25. April 1996 (GVBl.II/96,

[Nr. 22], 354) geändert durch Verordnung vom 18. Februar 2002 (GVBl.II/02, [Nr. 05], 139).

- Verordnung über die Förderung von Frauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Frauenförderverordnung – FFV) vom 23. August 1999 (GVBl. 1999, 498), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.07.2011 (GVBl. 362, 467).

Kontakt und Information

Dr. E. K. Sarter
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld
eva_katharina.sarter@
uni-bielefeld.de

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/72436

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20200729-170808-4



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 Lizenz (CC BY 4.0) genutzt werden.