

Das kleine ABC der öko-sozialen Beschaffung



Aktionsplan

Ein Aktionsplan dient der Festlegung konkreter Maßnahmen nach einer Gesetzesreform. Viele europäische Länder haben Aktionspläne zur Umsetzung öko-sozialer Beschaffung publiziert. Die deutsche Regierung konnte sich nicht dazu durchringen. Um die öko-soziale Beschaffung voranzutreiben, publizierte das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung im Mai 2009 einen Vorschlag für einen „Aktionsplan für sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“. Darin fordert das Netzwerk

- die Schaffung einer Servicestelle für sozial-ökologische Beschaffung,
- die Entwicklung klarer Kriterien für Unternehmen und Produkte,
- die Umstellung der eigenen Beschaffung auf 100 Prozent sozial, fair und ökologisch.

Der Aktionsplan benennt konkrete Kriterien, die für eine sozial-ökologische Beschaffung notwendig sind und benennt exemplarisch Siegel und Zertifikate mit hohen Sozialstandards für bestimmte Produktgruppen. (erhältlich unter: www.ci-romero.de)

Auftragsgegenstand

Beim Auftragsgegenstand handelt es sich um die konkrete Liefer-, Dienst- oder Bauleistung, die mit einem öffentlichen Auftrag beschafft werden soll. Bei der öko-fairen Beschaffung ist es rechtlich notwendig, dass soziale und ökologische Anforderungen immer einen Bezug zum Auftragsgegenstand haben und nicht allgemeine Anforderungen an das Unternehmen stellen. Bei einer öffentlichen Beschaffung kann die Einhaltung der **› ILO-Normen** bei der Herstellung des konkreten Produktes gefordert werden. Als Nachweis dafür kann auch ein unternehmensbezogenes (nicht produktbezogenes) Zertifikat eingefordert werden.

Ausbeuterische Kinderarbeit

Unter ausbeuterischer Kinderarbeit versteht man nach der ILO-Norm 182:

- Sklaverei, Schuldknechtschaft und alle Formen der Zwangsarbeit,
- Arbeit von Kindern unter 12 Jahren,
- Kinderprostitution und -pornographie,
- den Einsatz von Kindern als Soldaten,
- illegale Tätigkeiten wie Drogenschmuggel,
- Arbeit, welche die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit gefährdet,

z.B. Tätigkeiten in Steinbrüchen, das Tragen schwerer Lasten oder sehr lange Arbeitszeiten und Nachtarbeit.

(Quelle: *terre des hommes*)

Ausschreibung, beschränkt

Eine beschränkte Ausschreibung ist eine Vergabeart, die nur in bestimmten Fällen genutzt werden darf. Sie richtet sich an eine begrenzte Zahl von Unternehmen, die vom Auftraggeber vorab ausgewählt wurden (§ 3 VOL, § 3 VOB). Häufig wird ein Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet. Eine beschränkte Ausschreibung ist in folgenden Fällen zulässig:

- Es wird eine Leistung eingekauft, die von ihrer Natur her nur von wenigen Unternehmen ausgeführt werden kann (z.B. PR-Beratung für eine bestimmte Branche).
- Die öffentliche Ausschreibung würde für AuftraggeberInnen oder BewerberInnen einen Aufwand verursachen, der im Missverhältnis zum Umfang der zu vergebenden Leistung steht (z.B. Konzept für ein Corporate Design).
- Eine bereits abgeschlossene öffentliche Ausschreibung hat kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt.
- Eine öffentliche Ausschreibung ist aus anderen Gründen nicht zweckmäßig (z.B. besondere Dringlichkeit, Geheimhaltung).

(Quelle: *Forum Vergabe*)

Ausschreibung, öffentlich

Eine öffentliche Ausschreibung ist die Vergabeart, die im Regelfall anzuwenden ist. Sie richtet sich an eine unbegrenzte Zahl von Unternehmen. Dementsprechend werden öffentliche Ausschreibungen in Medien bekannt gemacht.

Das Pendant zu diesem Verfahren auf EU-Ebene ist das offene Verfahren.

(Quelle: *Forum Vergabe*)

Bietererklärung

Die bei der öffentlichen Beschaffung derzeit am häufigsten genutzte Verfahrensweise zur Forderung der Einhaltung der **› ILO-Normen** bzw. des Verzichts auf **› ausbeuterische Kinderarbeit** bei der Produktion ist die sogenannte Bietererklärung. Hierbei müssen die sich um einen Auftrag bewerbenden Unternehmen (Bieter) mit Abgabe ihres Angebots erklären, dass sie die gestellten Anforderungen bei der Produktion einhalten. Die Bietererklärung fällt beim Ausschreibungsverfahren unter die **› zusätzlichen Auftragsausführungsbedingungen**. Diese sind nur dann für ein Unternehmen bindend, wenn es die Ausschreibung gewinnt. Außerdem erfordert

die Bietererklärung im Rahmen der Vertragsbedingungen nur die Einhaltung der ILO-Normen bzw. den Verzicht auf ausbeuterische Kinderarbeit für die Dauer und den Zweck der Ausübung des Auftrags.

Bund

Der Bund regelt die Auftragsvergabe mit Gesetzen, z.B. mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB). Darüber hinaus tätig der Bund, wie Länder und Kommunen auch, selbst Einkäufe für die Ministerien. Für diese Vergaben gilt – unterhalb der **› Schwellenwerte** – die Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Bürgerantrag

Der Bürgerantrag, auch Einwohnerantrag genannt, ist ein Instrument demokratischer Teilhabe auf kommunaler Ebene. Damit können EinwohnerInnen den Rat ihrer Kommune verpflichten, sich mit einem Thema zu beschäftigen. Zu einer Entscheidung verpflichtet er den Rat jedoch nicht. Der Bürgerantrag hat sich als Instrument zur Erlangung eines Beschlusses zu öko-sozialer Beschaffung bewährt.

Definition des Auftragsgegenstandes

Am Anfang jeder Ausschreibung steht die Definition des Auftragsgegenstandes. Darin wird festgelegt, was genau eingekauft werden soll. Wenn bei der Definition des Auftragsgegenstandes öko-soziale Kriterien benannt werden, müssen diese immer im direkten Zusammenhang mit dem Produkt stehen. Bei der Nennung sozialer und ökologischer Kriterien in der Definition des Auftragsgegenstandes ist die Einhaltung für die BieterInnen zwingend. Dies setzt voraus, dass die geforderten Leistungen auch transparent und eindeutig überprüfbar sind. Diese notwendige Voraussetzung ist bei Arbeitsrechtsverletzungen in internationalen Zulieferketten oftmals nicht gegeben. Auch die Frage, was eigentlich den integralen Charakter eines Produkts ausmacht und ob Arbeitsrechtsverletzungen bei der Herstellung dazugehören, ist nicht geklärt.

Eignungskriterien

An zweiter Stelle der Ausschreibung steht die Eignungsprüfung: Der Auftraggeber darf den Zuschlag nur an geeignete Bewerber erteilen. Um seine Eignung zu beweisen, muss der Bieter Nachweise über seine Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit erbringen. Diese Nachweise dürfen nur insoweit gefordert werden, wie sie durch den Gegenstand des Auftrags gerechtfertigt sind. (Quelle: *Forum Vergabe*)

Ein Bieter kann von einem Verfahren ausgeschlossen werden, wenn er eine schwere Verfehlung begangen hat, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellt. Die Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien spielt bei der Eignungsprüfung bis jetzt nur eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme bildet das Thema **► Ausbeuterische Kinderarbeit** in Bayern. Dort wird über eine Eigenerklärung der Bieter die Zusicherung verlangt, dass weder Herstellung noch Bearbeitung des Produkts mit ausbeuterischer Kinderarbeit erfolgt sind. Damit wird die Zuverlässigkeit des Bieters überprüft. Bei einer Falschaussage oder einer unvollständigen Abgabe der Erklärung wird der Bieter vom Verfahren ausgeschlossen. Grundlage dieses Verfahrens ist die Annahme, dass ein Bieter durch den Einsatz von Kinderarbeit gegen das Gesetz verstößt und sich damit einen gesetzeswidrigen Wettbewerbsvorteil verschafft. In letzter Konsequenz verstößt der Bieter damit gegen Artikel 1 des Grundgesetzes und wird von der Wertung ausgeschlossen.

(Quelle: WEED)

EU-Richtlinie

Transparenz, Gleichbehandlung und Chancengleichheit sowie das beste Preis-Leistungs-Verhältnis sind die grundlegenden Prinzipien der EU-Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung, die für Behörden in allen Mitgliedstaaten verbindlich sind. Unter Berücksichtigung der Prinzipien des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit innerhalb des Binnenmarktes können sich Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten auf öffentliche Ausschreibungen bewerben. Ihre Angebote müssen in einem objektiven und transparenten Verfahren evaluiert werden. Die sozialen Kriterien müssen diesen Richtlinien Rechnung tragen. Die EU lässt die Forderung nach verbindlicher Einhaltung der **► ILO-Normen** eindeutig zu (Richtlinie 2004/18/EG und 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004).

Fair Wear Foundation

Die Fair Wear Foundation (FWF) wurde 1999 in den Niederlanden von drei Stakeholder-Gruppen gegründet: dem Verband des Einzelhandels und dem Verband der Bekleidungslieferanten, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, die mit gleicher Stimme im Vorstand sitzen. Ziel der FWF ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie der Produktionsländer. Mitgliedsunternehmen müssen den FWF-Verhaltenskodex akzeptieren und sich bei ihren Lieferanten für dessen Umsetzung einsetzen. Der Verhaltenskodex basiert auf den Arbeitsnormen der **► ILO** und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Außerdem arbeitet die FWF in den Produktions-

ländern mit lokalen Akteuren, baut in jedem Produktionsland ein Partnernetzwerk auf und führt ein Beschwerdesystem, um die Einhaltung des Kodex zu überwachen. Wichtig ist zudem, dass die FWF von den Unternehmen fordert, ihr gesamtes Management inklusive der Einkaufspraktiken fair zu gestalten.

Fairtrade-Siegel

Fairtrade Labelling Organizations International (FLO e.V.), ein Dachverband von 19 Fairtrade-Siegel-Initiativen, setzt die Standards für die Nutzung des internationalen Fairtrade-Labels an HerstellerInnen und HändlerInnen, die fair gehandelte Produkte auf dem deutschen Markt anbieten. Diese Produkte müssen entsprechend den FLO-Richtlinien produziert und gehandelt werden. TeilnehmerInnen werden von der Zertifizierungsorganisation FLO-Cert kontrolliert.

Friedhofssatzung

Aufgrund der unwürdigen Bedingungen, unter denen Natursteine hergestellt werden, veranlassten Städte wie München, Andernach und Nürnberg eine Veränderung ihrer Friedhofssatzung, um Grabsteine aus Kinderhand auf den kommunalen Friedhöfen zu verbieten. Diese Regelung wurde inzwischen von Oberlandesgerichten für ungültig erklärt, da Kommunen für eine solche Regelung keine Kompetenz besäßen. Laut der entwicklungspolitischen NRO Earthlink (siehe Adressteil) gibt es inzwischen auf Landes- und Bundesebene Bemühungen, dies zu ändern. Kirchliche Friedhofssatzungen sind von diesen juristischen Auseinandersetzungen nicht betroffen.

Internationale Arbeitsorganisation (ILO)/ILO-Normen

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit 183 Mitgliedstaaten besteht seit 1919. Ziel ist die Schaffung einer Weltsozialarchitektur, in der würdige Arbeit und allgemeine Lebensbedingungen als zusammengehörig betrachtet werden. Insgesamt acht Konventionen über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind unverhandelbare Grundwerte der ILO. Diese Konventionen werden gemeinhin als Kernarbeitsnormen bezeichnet (Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie Nicht-Diskriminierung). Darüber hinaus gibt es weitere in Übereinkommen festgelegte ILO-Mindeststandards, z. B. den Schutz von ArbeitnehmervertreterInnen, Mindestlohn und Höchstarbeitszeit.

K

Kommunen

360 Milliarden Euro jährlich geben Bund, Länder und Kommunen für Beschaffungen aus, davon über 60 Prozent die Kommunen. Die lokalen Auftraggeber spielen damit eine wichtige Rolle für die weltweite Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten durch Unternehmen. Jede Stadt oder Gemeinde kann einen **► Ratsbeschluss** zur Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien bei der öffentlichen Vergabe fassen. Auch Kreise können dies über einen entsprechenden Kreistagsbeschluss leisten.

Kontrolle

Neben der Etablierung von Standards bzw. Kriterien für die öffentliche Beschaffung muss auch deren Einhaltung kontrolliert werden. Für diese Kontrolle seitens der Vergabestellen gibt es derzeit drei Möglichkeiten:

- ein Siegel bzw. Label, z.B. das Fairtrade-Siegel;
- eine Mitgliedschaft in einer **► Multi-Stakeholder-Initiative**, z.B. die Fair Wear Foundation, die das gesamte Unternehmen bewertet;
- ein Nachhaltigkeitsreport, in dem das Unternehmen in einem vorgegebenen Format nachweist, dass es die Standards einhält (nur dann empfehlenswert, wenn es in der entsprechenden Produktgruppe kein Siegel oder keine Multi-Stakeholder-Initiative gibt).

M

Multi-Stakeholder-Initiative (MSI)

Diese Initiativen zeichnen sich dadurch aus, dass sie alle relevanten Interessengruppen (Stakeholder) in ihrem Arbeitsbereich an Entscheidungen beteiligen. Wenn der Schwerpunkt der Initiative auf der Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards liegt, befinden sich RepräsentantInnen oder Organisationen der Unternehmen, der ArbeitnehmerInnen und der Zivilgesellschaft gleichberechtigt unter den maßgeblichen InteressenvertreterInnen. Die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative kann ein Nachweis dafür sein, dass ein Unternehmen sich bemüht, ein Produkt unter Einhaltung der **► ILO-Normen** und ökologischer Standards zu produzieren.

R

Rahmenvertrag

Der Rahmenvertrag ist eine Vereinbarung mit einer Laufzeit von maximal vier Jahren über die Lieferung von Materialien oder die Erbringung von Dienstleistungen zu festgelegten Konditionen. Je nachdem, ob der Rahmenvertrag mit einem oder mehreren Bietern abgeschlossen wird, gelten unterschiedliche Regelungen.
(Quelle: Forum Vergabe)

Ratsbeschluss

Der Stadt- oder Gemeinderat muss einen Beschluss treffen, bevor die Verwaltung ihre Vergaberichtlinien ändern kann. Einen Beschluss kann jedeR BürgerIn über einen Bürgerantrag erwirken. Auch eine Partei, die im Rat vertreten ist, kann einen solchen Antrag stellen.

Rechtssicherheit/Rechtsunsicherheit

In der öffentlichen Verwaltung ist die Sorge um eine Klage wegen wettbewerbswidriger Ausschreibung oft groß und die Anforderungen an eine juristisch abgesicherte Ausschreibung hoch. Der Leitfaden des Deutschen Städtetags zur Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht und die von CorA, WEED und der Christlichen Initiative Romero herausgegebene Stellungnahme dazu bieten hilfreiche Tipps. Wichtig ist außerdem der Austausch zwischen den Kommunen. Die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien, die auch die internationale Zulieferkette beinhalten, ist sowohl im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als auch in der EU-Richtlinie von 2004 ausdrücklich erlaubt.

S

Schwellenwerte

Der Schwellenwert beschreibt eine Geldsumme. Öffentliche Aufträge, deren Volumen diesen Grenzwert überschreiten, müssen EU-weit bekannt gemacht werden und die Auftragsvergabe hat nach EU-Richtlinien zu erfolgen. Für öffentliche Aufträge, deren Volumen unter diesem Wert liegt, genügt die Vergabe nach nationalen Vorschriften. Die Höhe des Schwellenwerts hängt von der Art des Auftrags, aber auch vom Typ des Auftraggebers ab. Die EU-Kommission hat mit Verordnung 1177/2009 vom 30.11.2009 neue Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Aufträge festgelegt.

Bauaufträge: **4,845 Mio. Euro**
Dienstleistungs- und Lieferaufträge: **193.000 Euro**
Dienstleistungs- und Lieferaufträge im Sektorenbereich: **387.000 Euro**
Für Liefer- und Dienstleistungen der Obersten oder Oberen Bundesbehörden sowie vergleichbarer Bundeseinrichtungen: **125.000 Euro**
(Quelle: Forum Vergabe)

Siegel

Ein Siegel finden KonsumentInnen im Unterschied zur **Verifizierung** üblicherweise am Produkt. Ein Siegel bestätigt, dass genau dieses Produkt fair oder ökologisch hergestellt wurde.

T

Tariflohn

Der Tariflohn ist Bestandteil eines Tarifvertrages, den eine Gewerkschaft mit einem Arbeitgeberverband aushandelt. Lohn- und Gehaltstarifverträge gelten in der Regel für ein bis zwei Jahre. Weil der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Kopplung öffentlicher Aufträge an örtliche Tariflohnzahlung mit dem sog. Ruffert-Urteil von April 2008 verboten hat (Begründung: die Einhaltung bestimmter Lohnuntergrenzen könne im Fall Niedersachsen laut EU-Entsenderichtlinie nur dann verlangt werden, wenn es einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag oder einen gesetzlichen Mindestlohn gebe), müssen nun viele Länder mit Tariftreueklauseln ihre Vergabegesetze reformieren. Die Einhaltung allgemeinverbindlicher Tariflöhne ist von diesem Urteil nicht betroffen. Darüber hinaus zeigen aktuelle Beispiele aus Bremen und Berlin, dass Mindestlöhne auch dann berücksichtigt werden können, wenn sie nicht allgemeinverbindlich sind.

V

Vergabe, freihändig

Die freihändige Vergabe ist eine Vergabeart, die nur in bestimmten Fällen genutzt werden darf. Dabei werden Aufträge ohne ein förmliches Verfahren vergeben (§ 3 VOL/A, § 3 VOB/A). Es kann ein Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet werden. Auch bei diesem Verfahren werden in der Regel Vergleichsangebote verschiedener Wettbewerber eingeholt.
(Quelle: Forum Vergabe)

Vergabegrundsätze

Vier Vergabegrundsätze müssen bei jedem öffentlichen Verfahren beachtet werden:

1. Der Wettbewerbsgrundsatz verlangt, dass in einem formalisierten und transparenten Verfahren möglichst vielen Bietern die Gelegenheit gegeben wird, ihre Leistungen anzubieten.
2. Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass alle Bieter gleich behandelt werden und verbietet, vergabefremde Kriterien anzuwenden. Der Auftragnehmer ist nach Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit auszuwählen.
3. Der Grundsatz der losweisen Vergabe ist aus mittelstands- und wettbewerbspolitischen Gründen vorgesehen. Hierdurch sollen auch kleine und mittelständische Unternehmen mit regionalem Bezug eine Chance haben, den Zuschlag zu erhalten.
4. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit besagt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot vergeben werden soll. Hierbei ist nicht der niedrigste Angebotspreis entscheidend.

(Quelle: Forum Vergabe)

Vergaberecht

Das Vergaberecht regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge. Bei diesen Ausschreibungen müssen folgende Rechtsvorschriften berücksichtigt werden:

- §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV),
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF),
- Abschnitt 2-4 der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A),
- Abschnitt 2-4 der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A).

Im Unterschwellenbereich regelt die Bundeshaushaltsordnung (BHO) die Vergabe der Beschaffungsstellen des Bundes, bei den Ländern leisten dies die Landeshaushaltsordnungen.

Verhaltenskodex

Ein Verhaltenskodex ist eine schriftlich festgehaltene Firmenpolitik oder Formulierung von Prinzipien, die als Grundlage für eine Verpflichtung zu einem bestimmten Firmenverhalten dient. Der Kodex soll bewirken, dass soziale und ökologische Standards bei der Produktion von Gütern eingehalten werden. Diese freiwilligen Verhaltenskodizes unterscheiden sich voneinander

- nach Normen und Standards, die sie enthalten,
- nach Urheberschaft (Unternehmen, Unternehmensverbände, NROs, Gewerkschaften),
- nach Anwendungsbereich (Kodizes für unternehmenseigene Fabriken, Zulieferer oder Sublieferanten),
- nach Methoden ihrer Umsetzung und Überwachung.

Ein unternehmenseigener Verhaltenskodex ohne transparente Kontrolle ist kein ausreichender Nachweis für eine Produktion unter Einhaltung der **► ILO-Normen**.

Verifizierung

Um die Kontrolle von **► Verhaltenskodizes** effektiver und glaubwürdiger zu gestalten, sind verschiedene Initiativen entstanden, um eine institutionalisierte Zertifizierung aufzubauen. Gemeint ist die Gründung einer Organisation, die für beteiligte Unternehmen die Kontrolle eines gemeinsamen Verhaltenskodex übernimmt und das Unternehmen (öffentlich) zertifiziert oder im Rahmen einer Mitgliedschaft verifiziert. Eine Verifizierung ist nicht gleichbedeutend mit einem **► Siegel** und ist deswegen auch kein Nachweis, der direkt am Produkt zu finden ist. Seitens der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) werden folgende Anforderungen an eine unabhängige Verifizierung gestellt:

- Lokale Organisationen müssen die Überprüfungen durchführen oder zumindest beteiligt sein.
- Die Beschäftigten müssen Kenntnis von den Kodizes haben und Verstöße weitergeben können.
- Es darf keine direkte finanzielle Beziehung zwischen den Prüforganisationen und den multinationalen Unternehmen bestehen.

(Quelle: Quick Fix, Kampagne für Saubere Kleidung, CCC)

Zielführende Maßnahmen

Im Unterschied zu Bekleidung, Kaffee und Blumen gibt es für die überwiegende Mehrzahl der von der öffentlichen Hand beschafften Produkte keine Zertifizierungen, Siegel oder eine Mitgliedschaft in einer anerkannten **► Multi-Stakeholder-Initiative**, die z.B. die Einhaltung der **► ILO-Normen** bei der Herstellung nachweisen. Für diese Produkte gibt es nur eine Alternative: Die Bieter müssen nachweisen, zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der ArbeiterInnen durchzuführen.

Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Runderlass gegen **► ausbeuterische Kinderarbeit** vom Mai 2010 erklärt, dass Unternehmen, die keinen ausreichenden Nachweis zur Einhaltung von Sozialstandards er-

bringen, zielführende Maßnahmen gegen ausbeuterische Kinderarbeit einleiten müssen, die so konkret wie möglich in den **► zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen** benannt sein müssen.

Zusätzliche Auftragsausführungsbestimmungen

Zusätzliche Auftragsausführungsbestimmungen sind **► Vertragsbedingungen**. Hier können soziale Anforderungen an das Produkt gestellt werden. Da sie jedoch nur für BieterInnen gelten, die die Ausschreibung gewinnen, können sie weder herangezogen werden, um den BieterInnen den Vorzug zu geben, die bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien besonders gut abschneiden, noch, um BieterInnen von vornherein auszuschließen.

(Quelle: WEED)

Der Deutsche Städtetag hat in seinem Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht die Verankerung der Einhaltung der **► ILO-Normen** in den Auftragsausführungsbestimmungen empfohlen. Diese Maßnahme gilt derzeit als rechtssicher.

Zuschlagskriterien

Der Auftraggeber hat in der Vergabebekanntmachung anzugeben, nach welchen Kriterien er den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. In der Wahl der Zuschlagskriterien ist der Auftraggeber frei, jedoch darf er nur Kriterien verwenden, die sich auf den Auftragsgegenstand selbst beziehen, z.B. Qualität, Preis, technischer Wert, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst, Lieferungs- oder Ausführungsfrist. In der Vergabebekanntmachung oder den Verdingungsunterlagen hat der Auftraggeber die Gewichtung der einzelnen von ihm gewählten Zuschlagskriterien anzugeben.

(Quelle: Forum Vergabe)

Auch die Zuschlagskriterien stellen einen Anknüpfungspunkt dar, soziale und ökologische Kriterien zu fordern. Sie sind keine Ausschlusskriterien, wirken sich aber positiv auf die Auswahl aus und können einem Bieter den entscheidenden Vorteil verschaffen. Die Berücksichtigung der sozialen Kriterien bei den Zuschlagskriterien wäre politisch sinnvoll. Rechtlich gesehen gilt diese Maßnahme derzeit noch als unsicher.

Was Sie schon immer wissen wollten...

Wie kann ich in Zeiten massiver Sparmaßnahmen breite Akzeptanz für eine ökosoziale öffentliche Vergabe schaffen?

Bei der Umstellung auf öko-soziale öffentliche Vergabe können Kommunen, Länder und der Bund durchaus Einsparungen erzielen. In einer 2008 von McKinsey erstellten Studie wurde deutlich: Die Gesamtkosten umweltfreundlicher Alternativen sind nicht grundsätzlich höher als die konventioneller Waren und Dienstleistungen. Bei einer Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten ergeben sich sogar vielfach Chancen, deutlich Kosten einzusparen. Aber nicht nur bei ökologischen Kriterien, sondern auch bei der Berücksichtigung von Sozial- und Arbeitsstandards sollten auch immer die langfristigen öffentlichen Folgekosten mit einbezogen werden. Denn das unmittelbare Einsparpotenzial bei der öffentlichen Beschaffung kann durch Mehrkosten an anderer Stelle wieder zunichte gemacht werden. So haben z.B. öffentliche Einrichtungen mit einem Wechsel von der Deutschen Post zu billigeren Postfirmen versucht, Kosten zu sparen. Diese privaten Postfirmen zahlen allerdings sehr niedrige Löhne, die dann wieder durch zusätzliche Sozialleistungen des Staates aufgestockt werden müssen.

Stimmt es, dass der öffentliche Einkauf nach sozialen Kriterien rechtswidrig ist?

Mit der Veröffentlichung der EU-Richtlinien 2004 und der Reform des Vergaberechts in Deutschland im April 2009 ist die Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung ausdrücklich erlaubt. Allerdings gibt es juristisch noch offene Fragen zur Form der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien. Juristische Hinweise geben der Leitfaden des Deutschen Städtetags („Zur Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht“, siehe auch die Stellungnahme zum Leitfaden von WEED, Christlicher Initiative Romero und dem CorA-Netzwerk), der CorA-Aktionsplan für sozial-ökologische öffentliche Beschaffung sowie zahlreichen Leitfäden über einzelne Produkte.

Wie kann ich in Erfahrung bringen, welche Produkte sauber oder fair produziert sind?

Es sollte darauf geachtet werden, welche Produktgruppen nach sozialen und ökologischen Standards verifiziert oder gesiegelt

sind. Es sollte immer ein Siegel oder die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative mit hohen Standards und unabhängigen Kontrollen gefordert werden. Bei Steinen, Blumen, Bekleidung und Genuss-/Nahrungsmitteln gibt es viele solche Angebote. Damit öffentliche Einrichtungen sicher sein können, dass ein Produkt nachweislich unter Einhaltung sozialer Kriterien produziert wurde, ist die Verpflichtung zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, siehe ABC der Beschaffung) und eine unabhängige Kontrolle durch eine Multi-Stakeholder-Initiative, die auch Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NRO) gleichberechtigt an Entscheidungen beteiligt, unerlässlich.

Ist die Berücksichtigung der ILO-Normen bei der öffentlichen Beschaffung überhaupt möglich? Gibt es ausreichend viele Unternehmen, die solche Produkte anbieten?

Es ist richtig, dass sich bei bestimmten Produkten, wie Bekleidung oder Steinen, die Vielfalt der angebotenen Marken extrem einschränkt, wenn die Einhaltung der sozialen und ökologischen Kriterien in der gesamten Lieferkette gefordert wird. Dies darf aber kein Grund sein, Maßnahmen für eine Einhaltung sozialer Kriterien im Rahmen einer Ausschreibung nicht zu fordern. So können eindeutig formulierte zielführende Maßnahmen im Rahmen der zusätzlichen Auftragsausführungsbedingungen eingefordert werden, wenn das zu beschaffende Produkt noch nicht hergestellt wurde. Die Marktmacht der Öffentlichen Hand kann darüber hinaus massiven Zugzwang auf die Unternehmen ausüben. Von Seiten der niederländischen Regierung gibt es beispielweise weitreichende Initiativen zur Umsetzung einer sozial-ökologischen Beschaffung. Als eine Folge davon sind viele niederländischen Arbeitsbekleidungsunternehmen Mitglied in der Fair Wear Foundation (FWF) geworden – einer Multi-Stakeholder-Initiative mit weitreichenden Kriterien und Standards.

Bei welchen Produkten gibt es überhaupt Arbeitsrechtsverletzungen?

Arbeitsrechtsverletzungen kommen nicht nur in den fernen Ländern des Südens vor, sondern auch direkt vor der Haustür. Besonders prekär ist die Situation jedoch bei Produkten, die von vielen Sublieferanten und Zulieferbetrieben hergestellt werden und dabei um den Globus transportiert

wurden. Dies betrifft insbesondere arbeitsintensive Herstellungsprozesse, die sich gut auslagern lassen sowie Agrar- und Meeresprodukte, die nicht aus Europa stammen. Die öffentliche Hand kauft unter anderem folgende Produkte ein, die häufig unter unwürdigen Bedingungen produziert werden:

- Autos, Autozubehör,
- Blumen,
- Büromaterialien und Papier,
- Elektronische Bauteile oder Produkte, wie z. B. Computer,
- Feuerwerkskörper und Zündhölzer,
- Gold,
- Holzprodukte,
- Lederwaren,
- Nahrungsmittel, wie Kaffee, Tee, Orangensaft sowie Schokolade oder Wein,
- Natursteine,
- Spielwaren,
- Sportartikel,
- Textilien, wie z. B. Teppiche sowie Arbeits- und Dienstbekleidung

Musteranträge

Im Folgenden finden Sie Hilfestellungen für einen Antrag zur Einführung einer öko-sozialen Beschaffung an den Stadtrat in Ihrer Gemeinde.

Sieben Bausteine für Ihren Bürgerantrag oder Ratsantrag zur Einführung einer öko-sozialen Beschaffung

1. Kriterien für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen: Die ILO-Normen sollen im gesamten Herstellungsprozess berücksichtigt werden und – bei bestimmten Produkten – zusätzlich die Standards des Fairen Handels.
2. Anforderungen für die Nachweise: Es gibt zwei verschiedene Möglichkeiten, die strategisch abwägen müssen: Entweder Sie definieren die Standards der Nachweise direkt im Antrag oder fordern die Einsetzung eines Beirates für sozial-verantwortliche öffentliche Beschaffung, der gemeinsam mit der Verwaltung Nachweis- und Kontrollmöglichkeiten entwickeln soll – für den Beirat kann oft auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden. So gibt es in vielen Kommunen einen „Beirat für Entwicklungszusammenarbeit“ oder eine lokale Agenda-Gruppe, die diese Rolle übernehmen könnte.
3. Rechtsverordnung zu den sozialen Standards: Diese muss auf Grundlage des Ratsbeschlusses von der Verwaltung erarbeitet werden.
4. Evaluierung: Die Umsetzung des Beschlusses muss von der Verwaltung in einem bestimmten zeitlichen Abstand evaluiert und das Ergebnis dem Rat und der Öffentlichkeit präsentiert werden.
5. Einbindung lokaler Organisationen: Die Verwaltung wird angehalten, bei ihrer Umstellung auf die Expertise von lokalen Gruppen und Organisationen zurückzugreifen.
6. Weiterentwicklung: Die Vergaberichtlinien müssen im Sinne einer sozial-ökologischen und fairen Beschaffung regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden.
7. Begründung:
 - Verantwortung der Kommune für Arbeitsrechtsverletzungen und eine nachhaltige Globalisierung,
 - das neue Vergabegesetz erlaubt die Berücksichtigung sozialer Kriterien,
 - die Kommunen haben sich auf dem „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung“ selbst verpflichtet, verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele der Agenda 21 zu erreichen,
 - Notwendige Maßnahmen zur Erreichung der Millenniumsziele

Beispielhaft finden Sie hier den entsprechenden Antrag eines zivilgesellschaftlichen Bündnisses in Delmenhorst:

Ökologisch und sozial faire Beschaffungs- und Auftragsvergabe

Vorschlag an den Rat der Stadt Delmenhorst

Der Stadtrat möge beschließen:

Die Stadtverwaltung wird aufgefordert, den Katalog sozialer, ethischer, ökologischer und nachhaltiger Kriterien bei der öffentlichen Beschaffungs- und Auftragsvergabe von Produkten und Dienstleistungen für den städtischen Gebrauch weiterzuentwickeln. Davon sind v. a. folgende Produkte betroffen:

- Computer und IT-Geräte,
- Bekleidung und Textilien z. B. der Delmenhorster Feuerwehr und im Klinikum Delmenhorst GmbH,
- Andenken und Geschenke,
- in städtischen oder städtisch geförderten Einrichtungen verwendete Spiel- und Unterhaltungsgeräte,
- Natursteine, Grabsteine.

Dabei sollen gemäß der Anregungen des Vereins Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED), des Forderungskatalogs des GoodElectronics Netzwerks und der „Kampagne für Saubere Kleidung“ als Mindestanforderungen die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektiverhandlungen, Abschaffung der Zwangsarbeit, Verbot und die Abschaffung von ausbeuterischer Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) verlangt und weitere Zusatzanforderungen für menschenwürdige Arbeitsbedingungen gestellt werden (Recht auf existenzsichernde Löhne, Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, Einhaltung der maximalen Anzahl von Arbeitsstunden, Recht auf Arbeitsplatzsicherheit, Recht auf Aushändigung eines Arbeitsvertrags). Das GoodElectronics Netzwerk hat für den IT-Bereich darüber hinaus einen umfassenden Forderungskatalog aufgestellt, der für die Entwicklung sozialer Kriterien hilfreich ist.

Für den Bereich Ökologie sind entsprechende Kriterien zu Ressourceneffizienz und Umweltverträglichkeit in Anbau, Produktion, Nutzung und Verschrottung zu beachten, die z. T. gleichzeitig zu besseren Arbeitsbedingungen führen.

Darüber hinaus soll die Stadt die kommunalen Dienststellen zum Kauf fair oder regional produzierter Blumen verpflichten und darauf hinwirken; dass an den Kiosken des Delmenhorster Klinikums zertifizierte Fairtrade Blumen zum Kauf angeboten werden.

Die Stadtverwaltung wird verpflichtet,

- in regelmäßigen Abständen jährlich einen Bericht über den aktuellen Stand der nachhaltigen städtischen Beschaffungs- und Auftragsvergabe abzugeben und
- bei der Entwicklung zur Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien mit den ExpertInnen aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, z. B. Gewerkschaften, ...

Begründung

Die Stadt Delmenhorst hat ein starkes Gewicht bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Nach Schätzungen des deutschen Städte- und Gemeindebunds liegt das Marktvolumen aller öffentlichen Aufträge in Deutschland bei rund 360 Milliarden Euro. Kommunen sind mit ca. 60 Prozent aller Aufträge die größten öffentlichen AuftraggeberInnen. Eine konzertierte Nachfrage seitens lokaler Gebietskörperschaften nach innovativen Produkten und Dienstleistungen mit garantierten Standards bietet Firmen einen Anreiz, ihre Lieferwege zu überprüfen, in Innovationen zu investieren und ihre Beschäftigungspolitik zu überdenken. Delmenhorst tritt aber nicht nur selbst als Nachfragerin auf den Märkten auf, sondern ist in ihrem Kaufverhalten auch Vorbild. Die Stadt sollte ihre wichtige Marktstellung weiterhin dazu nutzen, eine Umorientierung von Konsummustern anzukurbeln. Eine verantwortungsbewusste Beschaffung berücksichtigt bei der Auftragsvergabe vor allem die gesamten Lebenszykluskosten, die Auswirkungen, die das Produkt auf die Umwelt hat und die Bedingungen, unter denen das Produkt oder die Dienstleistung hergestellt oder erbracht wird.

Gerade Computer, Textilien, Spielzeug und kleine Andenken wie Anstecker oder Kugelschreiber werden oftmals unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und mit erheblichen Umweltschäden produziert. Die Stadt Delmenhorst muss daher alle Möglichkeiten nutzen, vor allem beim Einkauf von IT-Geräten, Textilien, Spiel- und Unterhaltungsgeräten und Andenken auf soziale und ökologische Kriterien bzw. Standards zu bestehen.

Zertifizierte Blumen sollten unbedingt im Angebot der Kioske des Delmenhorster Klinikums aufgenommen werden, da die Stadt hier mit starker Außenwirkung auf fair produzierte Blumen aufmerksam machen kann.

Die Einbindung von sozialen und ökologischen Kriterien in die Ausschreibung und Vergabe war lange Zeit rechtlich umstritten. Mit der im April 2009 in Kraft getre-

ten Novellierung des deutschen Vergaberechts ist nun rechtlich abgesichert, dass der öffentliche Auftraggeber neben ökologischen auch soziale Beschaffungs- und Auftragskriterien berücksichtigen kann und darf. Nach wie vor gibt es kontroverse Interpretationen darüber, wie diese sozialen Kriterien ausgeschrieben bzw. garantiert werden können. Dennoch sind wir der Meinung, dass Delmenhorst hier eine Vorreiterrolle einnehmen sollte.

Delmenhorst steht es gut an, sich engagiert weiterzuentwickeln und durch das eigene Verwaltungshandeln die selbst gesteckten Ziele des Stadtrates zur Nachhaltigkeit in die Tat umzusetzen. So können auch die kommunalen Delmenhorster Einrichtungen die Bürger zu einem sozial und ökologisch fairen Handel bzw. einem zukunftsfähigen, nachhaltigen Lebensstil anregen und unterstützen.

Unterstützt wird die Stadt Delmenhorst durch den Deutschen Städtetag (Broschüre: Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht – Hinweise für die kommunale Praxis).

1. Kriterien

- 1.1 ILO (International Labour Organisation)
- 1.2 Fair Trade

2. Nachweis

- 2.1 FLP (Flower Label Programm), Fair Trade – Lebensmittel, Genussmittel
- 2.2 Fair Wear Foundation – Kleidung
- 2.3 Xertifix – Steine, FSC (Forest Stewardship Council) – Holz
- 2.4 GoodElectronics Netzwerk (Computer und IT-Geräte)

3. Organisationen, die produktspezifisch arbeiten und bei der Beschaffung von Produkten unter Einhaltung sozialer Kriterien unterstützen

- 3.1 WEED (World Economy, Ecology & Development) – Computer
- 3.2 CCC (Clean Clothes Campaign) – Kleidung
- 3.3 FIAN (Food First Informations- und Aktions-Netzwerk) – Blumen

Hilfestellungen

- CorA
- Kampagne Procura +
- Kommunen (u. a. München, Neuss [keine Ausbeutung], Düsseldorf [soziale Mindeststandards], Bremen [Strom])
- Bundesländer (u. a. Sachsen [keine Ausbeutung], Nordrhein-Westfalen [keine Ausbeutung], Bayern [Kinderarbeit])

Klaus Pohl, DGB-Arbeitskreis „Globalisierung, Lokale Auswirkungen und Gegenstrategien“ und weitere UnterzeichnerInnen

