



INFOBLATT
MÄRZ 2019

weed

Öffentliche IT-Beschaffung: Gütezeichen zu sozialen Kriterien

Seit der Vergaberechtsreform 2016 ist klargestellt, dass Gütezeichen zu sozialen Kriterien im Vergabeverfahren verwendet werden dürfen. Gütezeichen können ein hilfreiches Werkzeug für die Nachweisführung sein, aber auch für die Identifizierung relevanter Leistungsmerkmale. Im Folgenden stellen wir die Möglichkeiten vor und geben Tipps für die praktische Anwendung in IT-Ausschreibungen.

Einleitung

Wenn über IT-Beschaffung und soziale Kriterien diskutiert wird, hält sich hartnäckig das Vorurteil, dass es für die Einhaltung der sozialen Kriterien keine Nachweismöglichkeiten gäbe. Richtig ist zwar, dass es angesichts der Komplexität der Lieferkette (noch) keine 100 % „fairen“ IT-Produkte gibt und folglich auch keine Nachweise, die entlang der gesamten Lieferkette die Einhaltung sozialer Kriterien belegen. Sehr wohl ist dies jedoch schon jetzt für die erste Stufe der Lieferkette (Endfertigung /Assemblierung) möglich: Angetrieben durch öffentliche Aufmerksamkeit und auch durch die verstärkte Nachfrage der öffentlichen Hand haben viele IT-Hersteller Strukturen und Maßnahmen etabliert, um die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards jedenfalls bei ihren direkten Vertragspartnern bzw. in ihren Tochterunternehmen zu berücksichtigen. Auch am anderen Ende der Lieferkette, beim Bezug der Rohstoffe, trifft dies aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorgaben inzwischen zu.¹ Für Ausschreibungen bedeutet dies: Bei einer eindeutigen Formulierung des Leistungsgegenstandes ist auch eine Überprüfung möglich.

IT-Gütezeichen zu sozialen Kriterien

Die Gütezeichen für IT-Produkte, die sich nicht nur auf ökologische Kriterien beziehen, sondern auch soziale Aspekte integrieren, sind zum jetzigen Zeitpunkt TCO Certified sowie bei manchen Produktgruppen EU Ecolabel, Blauer Engel und EPEAT. Sie alle enthalten soziale Anforderungen für die Endfertigung (Assemblierung) der IT-Hardware und auch zu den „Konfliktrohstoffen“ Gold, Zinn, Tantal und Wolfram.

TCO Certified ist in Bezug auf soziale Kriterien der Vorreiter der IT-Gütezeichen und umfasst auch die

größte Bandbreite an „sozial“ zertifizierten Produktgruppen: Monitore, Notebooks, Tablet-Computer, Desktop-Computer, All-in-One-PCs, Smartphones, Projektoren und Headsets. Das Gütezeichen wird von TCO Development vergeben, einer Tochtergesellschaft des schwedischen Gewerkschaftsdachverbands „Tjänstemännens Centralorganisation“. Die Gütezeichen umfassen neben den sozialen Kriterien auch Umwelt- und Ergonomie-Kriterien. Die aktuelle Version der Anforderungen des Gütezeichens (Stand 2018)² geht im Bereich der Rohstoffe über die Anforderungen anderer Gütezeichen hinaus und fordert auch Maßnahmen in Bezug auf Kobalt. Kobalt ist ein Rohstoff, der u. a. für Kathoden von Lithium-Ionen-Akkus verwendet wird. Auf Kobalt wird wegen Berichten zu verbreiteter Kinderarbeit ein besonderes Augenmerk gelegt. Welche Produkte mit dem aktuellen Gütezeichen TCO Certified und mit Vorgängerversionen auf dem Markt sind, ist auf <https://tcocertified.com/product-finder> einsehbar.

Das Gütezeichen EPEAT wird von der Non-Profit-Organisation Green Electronics Council mit Sitz in den USA vergeben. Die Produktgruppen Computer, Notebooks, Tablets und Monitore enthalten in der neuesten Version (2018) ebenfalls soziale Kriterien. EPEAT führt dabei drei verschiedene Stufen: Die Grundlage bildet EPEAT Bronze mit den Mindestkriterien, die jedes Produkt verbindlich einhalten muss. Für das EPEAT Silber- bzw. das EPEAT Gold-Siegel müssen zusätzlich 50 % bzw. 75 % von weiteren Kann-Kriterien erfüllt werden. Die Bundesbehörden in den USA sind bei ihrer Beschaffung der genannten IT-Produkte beispielsweise dazu verpflichtet, die verbindlichen EPEAT-Kriterien (Bronze) in den Ausführungsbedingungen aufzunehmen und die zusätzlichen in den Zuschlagskriterien zu werten.³ Die Standarddokumente von EPEAT mit deren Anforderungen sind leider nicht frei zugänglich, sondern kostenpflichtig.⁴ Welche Produkte mit welchem Standard zertifiziert sind, findet man auf der Website <https://epeat.sourcemap.com>.

Auch das EU Ecolabel und der Blaue Engel beginnen schrittweise, Sozialkriterien in die Kataloge

mancher ihrer IT-Umweltzeichen aufzunehmen. Ebenso wie bei EPEAT ist also zu beachten, dass nur einige Produktgruppen dieser Gütezeichen auch soziale Kriterien umfassen. Beim EU Ecolabel betrifft dies die aktuelle Version des Gütezeichens für Personal-, Notebook- und Tablet-Computer,⁵ beim Blauen Engel die aktuelle Version des Gütezeichens für Mobiltelefone.⁶ Bei beiden Gütezeichen wird die Überprüfung in Deutschland durch RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V. durchgeführt. Bei beiden gibt es (aktuell) noch keine Produkte, die mit der aktuellsten Version des Gütezeichens zertifiziert sind, was bei Mobiltelefonen u. a. an der Schnellebigkeit des Produktzyklus, beim EU Ecolabel an der Konkurrenz durch TCO Certified liegen mag. Dennoch ist eine Nennung dieser Gütezeichen in Ausschreibungen möglich, wenn sie nicht als einzige Nachweismöglichkeit genannt werden. Denn bei Nachweisen, die der Auftragnehmer erst im späteren Verlauf vorzulegen hat, wie beispielsweise bei Ausführungsbedingungen bei langfristigen Rahmenverträgen möglich, können sich die Auftragnehmer noch um eine solche Drittzertifizierung bemühen. Zudem waren öffentliche Ausschreibungen schon oft ein Anreiz für IT-Hersteller, sich jedenfalls für künftige Ausschreibungen zu „wappnen“, indem sie sich mit den sozialen Anforderungen auseinandersetzen und sich ggf. um eine Drittzertifizierung bemühen.

Es ist anzunehmen, dass die Zahl von IT-Gütezeichen zu sozialen Kriterien auch künftig weiter wachsen wird: Weitere Umweltgütezeichen für IT-Produkte, wie die in Deutschland weniger bekannten „Nordic Swan Ecolabel“ und „UL ECOLOGO Product Certification“, beginnen schrittweise, soziale Kriterien in den Blick zu nehmen. Zurzeit wird die Einhaltung der sozialen Kriterien bei diesen beiden (ebenso wie bei der aktuellen Version des Blauen Engel für PCs) nicht vom Zeichengeber überprüft oder soziale Kriterien sind nur als optionale Kriterien enthalten. Es ist aber davon auszugehen, dass auch diese Gütezeichen sich künftig an Gütezeichen wie TCO Certified orientieren werden und dann auch die sozialen Kriterien verbindlich überprüfen. Damit würde den Beschaffungsverantwortlichen eine noch größere Bandbreite an Nachweisen zur Verfügung stehen.

Modernisierung des Vergaberechts

Durch die Vergaberechtsmodernisierung 2016 wurde die Rolle von Gütezeichen gestärkt. Erstmals ist nun ausdrücklich geregelt, dass auch soziale Gütezeichen verwendet werden dürfen, dass dies in fast allen Phasen des Vergabeverfahrens möglich ist und dass Auftraggeber bestimmte Gütezeichen als bevorzugten Nachweis einfordern dürfen und nur im Ausnahmefall andere Belege akzeptieren müssen. § 34 VgV⁷ regelt dies für Leistungsmerkmale, § 58 Abs. 4 VgV für Zuschlagskriterien und § 61 VgV für Ausführungsbedingungen. Neu ist auch, dass die öf-

fentlichen Auftraggeber statt einer Aufzählung aller geforderten Merkmale in der Leistungsbeschreibung nun pauschal auf ein Gütezeichen Bezug nehmen dürfen, wenn sie sich auf sämtliche Anforderungen des Gütezeichens beziehen (§ 34 Abs. 3 VgV) und das Gütezeichen alle Bedingungen gemäß § 34 Abs. 2 VgV erfüllt. Bei der pauschalen Bezugnahme auf ein Gütezeichen ist selbstverständlich nicht das Gütezeichen selbst das Leistungsmerkmal, sondern die pauschale Bezugnahme wird lediglich zur Beschreibung der entsprechenden Leistungsmerkmale verwendet.

Bedingungen an das Gütezeichen (Abs. 2)

Voraussetzung dafür, dass öffentliche Auftraggeber ein bestimmtes Gütezeichen als bevorzugten Nachweis nennen dürfen, ist eine bestimmte Qualität des gewählten Gütezeichens. Diese Bedingungen an das Gütezeichen sind in § 34 Abs. 2 VgV definiert und stellen einerseits inhaltliche Bedingungen an die Gütezeichen-Anforderungen (Nr. 1 und Nr. 2) und enthalten andererseits Vorgaben zur Entwicklung und zum Verfahren des Gütezeichens (Nr. 3 bis 5). Inhaltlich müssen die Gütezeichen-Anforderungen für die Bestimmung der Leistungsmerkmale geeignet sein und mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen (Nr. 1) und auf objektiv nachprüfbar und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen (Nr. 2). Für das Verfahren der Gütezeichen wird vorausgesetzt, dass diese im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens entwickelt wurden (Nr. 3), allen betroffenen Unternehmen der Zugang zum Gütezeichen möglich ist (Nr. 4) und dass die Anforderungen des Gütezeichens von einem unabhängigen Dritten festgelegt wurden (Nr. 5).

Die Prüfung, ob ein bestimmtes Gütezeichen alle Bedingungen nach Absatz 2 erfüllt, ist für Auftraggeber nicht immer ganz leicht. Hilfe bietet hier der Gütezeichenfinder des Online-Portals www.kompass-nachhaltigkeit.de: Bei Eingabe des entsprechenden Suchfilters („Vergabeverordnung des Bundes, VgV § 34, Abs. 2, Nr. 2-5“) gibt dieser gute Anhaltspunkte für eine solche Prüfung. Zu beachten ist allerdings, dass der zugrunde liegende Fragenkatalog der Website aktuell noch sehr strenge Maßstäbe an die Bedingungen aus § 34 Abs. 2 VgV anlegt, die über das hinausgehen, wie der Absatz üblicherweise ausgelegt wird.

Eine Überprüfung der Bedingungen von Nr. 1 entfällt auf der Website, da es sich hierbei immer um eine Einzelfallfrage in Abhängigkeit vom Auftragsgegenstand handelt. § 34 Abs. 2 Nr. 1 VgV setzt voraus, dass alle Anforderungen des Gütezeichens für die Bestimmung der Leistungsmerkmale geeignet sind und mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Entscheidend ist also, dass die Gütezeichen-Anforderungen sich konkret auf das Produkt beziehen und nicht auf die allgemeine Unternehmenspolitik des Herstellers. Mit der neuen Definition des

Auftragsbezugs ist dabei jedoch ein weiter Maßstab anzulegen: Die Merkmale des Auftragsgegenstandes können sich gemäß § 31 Abs. 3 VgV auch „auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstandes einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind.“ In der Begründung zu § 31 Abs. 3 VgV hat der Gesetzgeber festgehalten: „Damit sind Vorgaben zu bestimmten Umständen der Herstellung von Lieferleistungen – wie etwa die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen entlang der Produktionskette – bereits auf Ebene der Leistungsbeschreibung möglich.“ (BT-Drucks. 18/7318, S. 189)

Überschießende Anforderungen eines Gütezeichens (Abs. 3)

Es sind Fälle denkbar, in denen öffentliche Auftraggeber nicht *alle* Anforderungen des Gütezeichens einfordern wollen, sondern nur ausgewählte. Zum Beispiel beinhaltet der Katalog der unten vorgestellten IT-Gütezeichen nicht nur ILO-Kernarbeitsnormen, sondern weitergehende soziale Arbeits- und Sozialstandards, Umweltvorgaben und teilweise Ergonomievorgaben. Wenn es öffentlichen Auftraggebern nur auf die ILO-Kernarbeitsnormen ankommt, können sie dennoch diese Gütezeichen verwenden. Sie müssen nur diejenigen Anforderungen explizit angeben, denen die ausgeschriebene Leistung entsprechen muss. Diesen Fall regelt § 34 Abs. 3 VgV: „Für den Fall, dass die Leistung nicht allen Anforderungen des Gütezeichens entsprechen muss, hat der öffentliche Auftraggeber die betreffenden Anforderungen anzugeben.“

Andere Belege (Abs. 4 und 5)

Doch was passiert, wenn Bieter andere Gütezeichen oder andere Belege vorlegen als die geforderten? Während früher galt, dass öffentliche Auftraggeber gleichrangig auch sonstige „geeignete Belege“ anerkennen mussten, einschließlich solcher, die keine unabhängige Überprüfung durch Dritte aufweisen, ist dies jetzt der Ausnahmefall. Gleichwertige Gütezeichen muss der öffentliche Auftraggeber zwar akzeptieren (§ 34 Abs. 4 VgV), hierbei muss der Bieter jedoch die Gleichwertigkeit beweisen, indem er dies in seinem Angebot plausibel und mit entsprechender Dokumentation darlegt. Andere Belege müssen Auftraggeber hingegen nur dann akzeptieren, wenn der Bieter ein Gütezeichen nachweislich und unverschuldet nicht vorlegen konnte und er außerdem nachweist, dass sein Beleg gleichwertig ist (§ 34 Abs. 5 VgV). In der Verordnungsbegründung ist klargestellt, dass eine einfache Eigenerklärung als ein solcher Beleg jedenfalls nicht ausreicht (BR-Drs. 87/16, S. 188).

Marktrecherche

Insgesamt liegt es natürlich im Ermessen der öffentlichen Auftraggeber, ob sie überhaupt Gütezeichen als Nachweis verlangen wollen, ob sie nur allgemein

auf Gütezeichen als bevorzugten Nachweis bestehen oder von den Bietern die Vorlage eines bestimmten Gütezeichens verlangen. Vor einer solchen Festlegung ist eine Marktrecherche sinnvoll, um zu klären, ob es verlässliche Gütezeichen für das gewünschte Produkt gibt, welche Anforderungen diese enthalten und ob sie auf dem Markt etabliert sind. Hierbei unterstützt u.a. das Online-Tool Kompass Nachhaltigkeit. Für die Einschätzung, wie gängig ein Gütezeichen ist und zu welchen anderen Formen der Nachweisführung potenzielle Bieter ggf. bereit sind, kann auch ein vorgeschalteter Marktdialog im Rahmen einer Markterkundung nach § 28 VgV hilfreich sein.

Kompass Nachhaltigkeit

Das Online-Tool „Kompass Nachhaltigkeit“ ermöglicht die produktspezifische Suche nach Gütezeichen und einen Vergleich der Kriterien. Zur Einführung in die Nutzung des Tools bieten die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global kostenfreie Webinare und PC-Schulungen für Beschaffungsstellen und interessierte Personen an. Ein weiteres kostenfreies Angebot der SKEW für Kommunen ist eine Rechtsberatung durch Fachjurist/innen zur Integration von Sozial- und Umweltkriterien in konkreten Ausschreibungen. www.kompass-nachhaltigkeit.de

Alternative Nachweisformen

Der Nachweis ist sowohl mit Gütezeichen als auch mit anderen Überprüfungsmechanismen möglich. An dieser Stelle wird schwerpunktmäßig die Nachweisführung mithilfe von Gütezeichen behandelt, da viele Beschaffungsverantwortliche dies als einfachste Option empfinden. Wichtig ist aber zu betonen, dass Gütezeichen auch bei sozialen Kriterien nicht die einzige Möglichkeit für effektive Nachweise darstellen. Alternative Nachweismethoden sollten in die Überlegung mit einbezogen werden, da dies in manchen Fällen den Kreis der möglichen Bieter nochmals erweitern kann. Alternative Überprüfungsverfahren, die von Vergabestellen auch schon angewendet werden, sind beispielsweise die Berichtslegung anhand von zielführenden Maßnahmen, Qualitätskonzepte anhand von Fragekatalogen, vorgeschaltete Bieterdialoge oder externe Audits. Für Beschaffungsverantwortliche ist insbesondere die Monitoring-Organisation Electronics Watch zu nennen, die beim Einfordern und Überprüfen sozialer Bedingungen unterstützt.⁸ Beispiele für konkrete IT-Ausschreibungen findet man im WEED-Praxisleitfaden⁹ und auf der Website www.pcglobal.org/it-beschaffung/praxisbeispiele.

Zum Weiterlesen: Evermann, in: Müller-Wrede, § 34 VgV/§ 24 UVgO; Evermann, in: Müller-Wrede, § 32 SektVO; Evermann, „Die Verwendung von Gütezeichen im Vergabeverfahren“, Vergabefokus 5/2018

Endnoten:

- 1 Vgl. WEED-Bericht „Am anderen Ende der Lieferkette“, www2.weed-online.org/uploads/weed_studie_rohstoffe_web.pdf
- 2 Vgl. im Einzelnen <https://tcocertified.com/criteria-overview>
- 3 Vgl. <https://enoughproject.org/blog/important-signal-companies-new-federal-procurement-requirements-companies-include-conflict-minerals-criteria>
- 4 Vgl. <https://blog.ansi.org/2018/04/ieee-standard-environment-computer-1680-2018/>. Nach der nächsten Aktualisierung des Gütezeichen-Finders im Kompass Nachhaltigkeit (zurzeit noch alter Stand von 2017) werden die Kriterien dort einsehbar sein: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/direkteinstieg/>
- 5 Vgl. Anforderungskatalog (Version 2016) unter https://www.eu-ecolabel.de/uploads/tx_ecolabelvergabe/Vergabe-grundlage_EU-2016-1371.pdf
- 6 Vgl. Informationen und Anforderungskatalog (Version 2017) unter <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/elektrogeraete/mobiltelefone-135>
- 7 § 34 VgV regelt die Verwendung von Gütezeichen für Liefer- und Dienstleistungen im Oberschwellenbereich; eine inhaltsgleiche Regelung enthält § 32 SektVO für Sektorenauftraggeber und im Wesentlichen gleiche Regelungen enthalten § 24 UVgO für den Unterschwellenbereich und § 7a EU Abs. 6 VOB/A für Bauleistungen im Oberschwellenbereich. Bei der Nennung von Paragraphen wird im Folgenden auf § 34 VgV Bezug genommen.
- 8 Vgl. www.electronicswatch.org/de
- 9 Evermann: Praxisbeispiele sozial verantwortliche IT-Beschaffung, 2. Auflage (2016): https://www2.weed-online.org/uploads/praxisleitfaden_it_beschaffung_2_auflage_web.pdf

Herausgeber: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED e.V., Eldenaer Straße 60, 10247 Berlin
www.weed-online.org
www.pcglobal.org

Dieses Infoblatt ist Teil des Projekts „Konfliktrohstoffe in IKT-Produkten“.

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit finanzieller Unterstützung des



Gefördert durch die Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung aus Erträgen der Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie



Mit freundlicher Unterstützung der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit des Landes Berlin



WEED e.V. erhält eine Strukturförderung durch

Gefördert durch:



mit Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes

und eine Basisförderung von



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Förderer wieder.

Zu den behandelten Fragen gibt es bisher noch wenig Rechtsprechung. Die Auslegung der Vorgaben für die Praxis ist daher noch nicht abschließend geklärt. Der Herausgeber übernimmt keine Haftung für die Verwendung der Informationen aus dieser Publikation.

Diese Publikation ist auf Recyclingpapier gedruckt, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Blauer Engel“.