

Komplett überarbeitete  
Neuaufgabe

# Quo Vadis, Beschaffung?

Eine Bestandsaufnahme der sozial verantwortlichen  
öffentlichen Beschaffung: Reformen, Spielräume, Vorreiter



weed

**CcrA** Corporate  
Accountability  
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



CHRISTLICHE  
INITIATIVE  
ROMERO

# Impressum

## Herausgeber:

Christliche Initiative Romero e.V. (CIR)  
Breul 23  
48143 Münster  
[www.ci-romero.de](http://www.ci-romero.de)

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED e.V.  
Eldenaer Straße 60  
10247 Berlin  
[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

Netzwerk für Unternehmensverantwortung (CorA)  
Heike Drillisch - Koordinatorin -  
c/o Germanwatch  
Stresemannstr. 72  
10963 Berlin  
[www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

Redaktion: Johanna Fincke (CIR), Juliane Kühnrich (WEED)  
Lektorat: Annette Spitzmesser - Text. Ton. Konzeption.

Layout: WARENFORM – kommunizieren und gestalten  
Druck: Druckerei Kleyer, Münster

Schutzgebühr: 2 Euro  
Bildnachweis: Titelbild: Textilfabriken in Kambodscha - Bopha Poav  
Rechtevermerk: picture-alliance / dpa, Fotografin: Christiane Oelrich

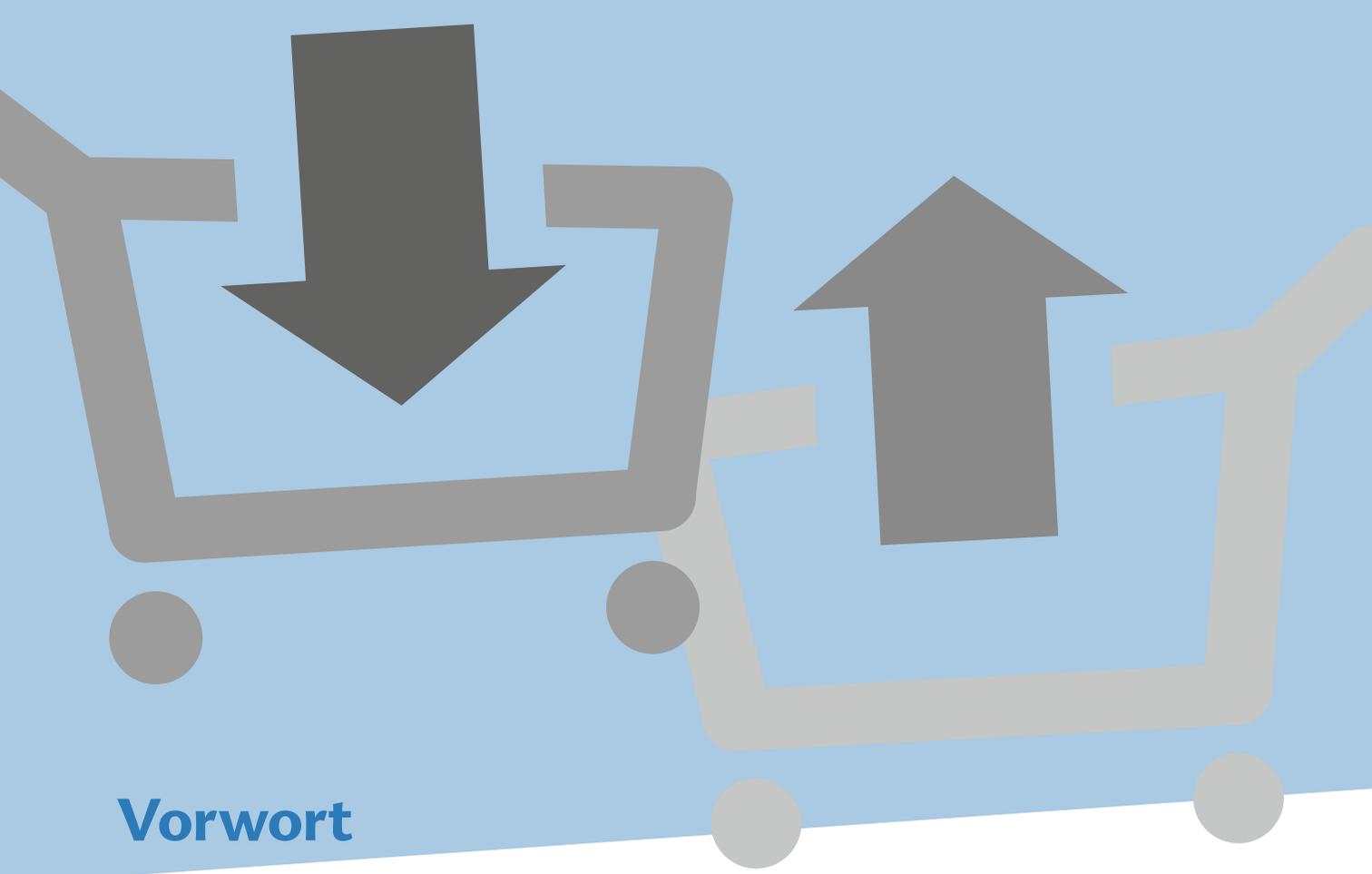
Berlin und Münster, Dezember 2014



Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) bei der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union hergestellt. Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung der Herausgeber und können unter keinen Umständen als Standpunkt der Geldgeber angesehen werden.

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	4
Juliane Kühnrich und Johanna Fincke <b>Spielräume nutzen!</b> <b>Die neue EU-Vergaberichtlinie schafft Anreize für eine faire Beschaffung</b> .....	6
Dr. Thorsten Schulten <b>Landesspezifische Mindestlohnvorgaben im Vergabegesetz</b> <b>Warum es trotz der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns Sinn macht, daran festzuhalten</b> .....	16
Johanna Fincke <b>FAIRgabe auf Landesebene:</b> <b>von der Ausnahme zum bundesweiten Trend und zurück</b> .....	18
Johanna Fincke, Angela Schmitz, Katharina Strauß <b>Erklären, Überprüfen, Verifizieren:</b> <b>Verankerung sozialer Kriterien in Vergabeverfahren in der Praxis</b> .....	26
Juliane Kühnrich und Johanna Fincke <b>Soziale Kriterien in der Kommunikation mit Unternehmen</b> .....	34
Annelie Evermann <b>Electronics Watch: Monitoring- und Reformprogramm für sozial verantwortliche IT-Beschaffung</b> .....	39
Juliane Kühnrich und Johanna Fincke <b>Vorreiter für nachhaltige Beschaffung – von mutigen und engagierten Kommunen</b> .....	42
<b>Literatur Quo Vadis?</b> .....	48
Anhang I – Synopse zum Stand der ILO-Kernarbeitsnormen in den Tariftreue- und Vergabegesetzen in den Bundesländern .....	50
Anhang II – Bewertung der Einhaltung von sozialen Kriterien .....	54



## Vorwort

Als im Jahr 2010 die erste Auflage von **Quo Vadis, Beschaffung?** erschien, herrschte bei den NGOs Aufbruchstimmung, denn hinsichtlich der sozial verantwortlichen Beschaffung bewegte sich zu dieser Zeit Einiges in Deutschland. Es wurden viele fortschrittliche Vergabegesetze verabschiedet. Außerdem bildeten sich FAIRgabe-Bündnisse auf Länderebene und Steuerungsgruppen auf kommunaler Ebene, in denen Politik und Zivilgesellschaft ihre Zusammenarbeit starteten.

Das Thema sozial verantwortliche Beschaffung war noch relativ neu. Inzwischen ist die Botschaft im Mainstream angekommen und die ILO-Kernarbeitsnormen gelten nicht länger als vergabefremde Kriterien. Bestätigt wird diese Tendenz durch die neue EU-Vergaberichtlinie, die arbeits-, umwelt- und menschenrechtliche Normen zu allgemeinen Vergaberechtsgrundsätzen aufwertet. Auch die kompromisslose Blockadehaltung, die der Bund bis 2010 zum Thema sozial verantwortliche Beschaffung einnahm, bröckelt endlich. So wurden verschiedene Initiativen gegründet, die die sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung unterstützen und begleiten sollen.

### Der Bund wird endlich aktiv

2010 wurde von der Bundesregierung das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit verabschiedet, das sich ausdrücklich für eine Stärkung der nachhaltigen

öffentlichen Beschaffung vor allem durch „anspruchsvolle Verfahren für einzelne Produktbereiche und ergänzende Maßnahmen“ einsetzt. Zwei Jahre später, im Jahr 2012, wurde die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) gegründet, die organisatorisch dem Bundesministerium des Innern (BMI) zugeordnet ist. Sie soll gezielt Bedarfsträger und Beschaffungsstellen bei Bund, Ländern und Kommunen informieren und beraten.

Auf Bundesebene hat sich zudem im Rahmen der beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) angesiedelten Allianz für nachhaltige Beschaffung eine Unterarbeitsgruppe Sozialstandards gegründet. Sie setzt sich für eine bessere Umsetzung der sozial verantwortlichen Beschaffung ein und wird vom Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) geleitet.

Inwieweit diese punktuellen Maßnahmen des Bundes dazu beitragen, die Umstellung auf eine ökologische und faire Beschaffung strukturell voranzutreiben, bleibt abzuwarten. In der täglichen Praxis scheint der Einfluss der Vergabegesetze auf Länderebene und das Engagement einzelner Best Practice Kommunen sehr viel wirkungsvoller. Spannend bleibt, ob der Bund im Rahmen der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien ins deutsche Recht endlich einen großen, systematischen Aktionsplan für sozial-ökologische Beschaffung entwirft.



Foto: Christliche Initiative Romero

## Theorie und Praxis

Je mehr ambitionierte Gesetze, Vorgaben und Initiativen geschaffen oder Versuche unternommen werden, die ILO-Kernarbeitsnormen und den Fairen Handel rechtssicher und sinnvoll in der öffentlichen Beschaffung zu verankern, umso deutlicher werden allerdings auch die Probleme bei der praktischen Anwendung. Hier steckt oft der Teufel im Detail und die praktischen Herausforderungen werden von den „ewig Gestrigen“ nicht selten politisch instrumentalisiert. Zwar stellen sie nicht die Kriterien an sich in Frage, aber doch die Verantwortung der öffentlichen Hand zur Einhaltung derselben.

Unwissen und/ oder Verunsicherung reichen zum Teil so weit, dass bei den neuen Vergabegesetzen auf Landesebene plötzlich von „Bürokratiemonstern“ die Rede ist. Oder es werden mögliche finanzielle Folgebela-stungen der Beschlüsse thematisiert, die bisher weder erhoben noch bestätigt wurden. Eben diesen Vorurteilen wollen wir mit der vorliegenden Neuauflage von **Quo Vadis, Beschaffung?** entgegenwirken.

## Quo Vadis beantwortet wichtige Fragen

Die erste Auflage von **Quo Vadis, Beschaffung?** ging Fragen zu notwendigen Strukturen für die Umsetzung einer sozial verantwortlichen Beschaffung, einer glaubwürdigen Nachweisführung sowie der Überprü-

fung von Standards nach. In der Neuauflage geht es darum, die Empfehlungen und Hinweise der ersten Ausgabe auf ihre konkreten, praktischen Auswirkungen hin zu untersuchen.

Welche Erfahrungen wurden mit Pilotprojekten mit anspruchsvoller Nachweisführung gemacht? Welche begleitenden Maßnahmen empfehlen sich zur erfolgreichen Umsetzung? Wie können Nachweisführung und die Einhaltung der ILO-Normen auch in den Zuschlagskriterien verankert werden? Welche Alternativen gibt es für Produktgruppen, für die es keine fairen Alternativen gibt? Wie effektiv sind die 14 neuen Vergabegesetze auf Länderebene hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Süden?

Außerdem wird die neue EU-Vergaberichtlinie, auf deren Grundlage nun auch die Beschaffungsregeln in Deutschland überarbeitet werden, im Hinblick auf die sozialen Kriterien analysiert. Und es werden Beispiele aus einigen Städten näher beleuchtet, die sich bewusst entschieden haben, eine sozial verantwortliche Beschaffung in der Praxis voranzutreiben. Dabei gehen wir vor allem der Frage nach, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um sozial verantwortliche Beschaffung nachhaltig in der Kommune zu verankern.

Wir wünschen eine spannende und informative Lektüre!

**Juliane Kühnrich und Johanna Fincke für WEED, CIR und CorA**

# Spielräume nutzen!

## Die neue EU-Vergaberichtlinie schafft Anreize für eine faire Beschaffung.

**Nach mehr als zwei Jahre während der Verhandlungen und Abstimmungen hat das Europäische Parlament Anfang 2014 die neue Richtlinie zur öffentlichen Beschaffung beschlossen. Welche Bedeutung hat das neue Richtlinien-Paket für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung? Gibt es Spielräume und wie können sie genutzt werden? Im Folgenden werden die Neuerungen der neuen EU-Richtlinie für klassische Auftragsvergabe 2014/24/EU, welche die Richtlinie 2004/18/EG ablöst, einer kritischen Überprüfung unterzogen.<sup>1</sup>**

**Juliane Kühnrich, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED e.V.  
Johanna Fincke, Christliche Initiative Romero (CIR)**

### Gliederung

1. Soziale und ökologische Kriterien als gleichwertige Grundsätze der Auftragsvergabe
2. Ausschlussgründe – zwingend oder nach Ermessen?
3. Eignungskriterien
4. Der Bezug zum Auftragsgegenstand – Anerkennung der „sozialen Herkunft“ eines Produktes
5. Technische Spezifikationen
6. Zuschlagskriterien
7. Auftragsausführungsbedingungen
8. Gütezeichen: Zeigt her eure Siegel!
9. Sozialstandards entlang der gesamten Lieferkette
10. Spielräume ausschöpfen! Die Rolle der Mitgliedsstaaten
11. Fazit

Im Januar 2014 hat das Europäische Parlament über die Modernisierung des Vergaberechts abgestimmt. Nach Annahme der Texte durch den Rat der Europäischen Union wurden die Richtlinien<sup>2</sup> als neues geltendes Vergaberecht im Amtsblatt der EU am 28.03.2014 veröffentlicht und traten am 17.4.2014 in Kraft. Den Mitgliedstaaten verbleiben nun zwei Jahre bis April 2016, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist entfalten die Richtlinien aufgrund ihrer hohen Regelungsdichte gegenüber öffentlichen Auftraggebern unmittelbare Wirkung. Zu den wichtigen Zielen der Vergaberechtsreform gehört die einfachere und rechtssichere Verankerung von sozial- und entwicklungspolitischen Aspekten sowie Aspekten des Umweltschutzes in der öffentlichen Auftragsvergabe. Zudem verfolgt die Europäische

Union das Ziel, Vergabeverfahren insgesamt einfacher und flexibler zu gestalten und kleineren und mittleren Unternehmen (KMUs) einen besseren Zugang zu den Vergabeverfahren zu ermöglichen.

Öffentliche Aufträge haben in der Europäischen Union ein jährliches Volumen von ungefähr 18 % des Bruttoinlandsproduktes.<sup>3</sup> Allein in Deutschland geben Bund, Länder und Kommunen pro Jahr schätzungsweise rund 260<sup>4</sup> bis 480<sup>5</sup> Mrd. Euro für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen aus. Damit ist das öffentliche Auftragswesen auch ein wichtiger Hebel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele, wie Umwelt- und Klimaschutz, aber auch sozialer Ziele wie die Förderung guter Arbeit.

Die Beschaffung durch die öffentliche Hand hat das Potenzial, zu verbesserten Arbeitsbedingungen durch ihre Einkaufspolitik beizutragen und Veränderungen zu bewirken. Leider wird dieses Potenzial noch viel zu wenig genutzt. Teilweise bestehen Vorurteile, dass eine sozial-verantwortliche und ökologische Beschaffung zu teuer oder zu kompliziert sei. Oder es fehlt schlichtweg an Kenntnissen über die Möglichkeiten und Potenziale einer veränderten Einkaufspraxis. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Ende 2013 veröffentlichten Studie des Institutes für den öffentlichen Sektor e.V. und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.<sup>6</sup> Die neue EU-Richtlinie 2014/24 will rechtliche Hürden auf dem Weg zu einer sozial- und ökologisch verantwortlichen Beschaffung abbauen und die Möglichkeiten für eine strategische Ausrichtung der Vergabe erhöhen.

<sup>1</sup> Wenn nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich in diesem Artikel die Zitate von Rechtstexten auf die neue klassische EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU.

<sup>2</sup> Insgesamt wurden drei Richtlinien verabschiedet: die klassische Vergaberichtlinie 2014/24/EU, die Konzessionsrichtlinie 2014/23/EU und die Sektorenrichtlinie 2014/25/EU.

<sup>3</sup> Pressemitteilung des Europäischen Parlaments, Öffentliche Auftragsvergabe: Bessere Qualität und mehr Leistung für den Preis vom 15.01.2014.

<sup>4</sup> [www.bmub.bund.de/P424/](http://www.bmub.bund.de/P424/), zuletzt besucht am 30.12.2014.

<sup>5</sup> Beck/Schuster, Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.), Studie: Kommunale Beschaffung im Umbruch, 2013, S.2.

<sup>6</sup> Beck/Schuster, Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.), Studie: Kommunale Beschaffung im Umbruch, 2013.

## 1. Soziale und ökologische Kriterien als gleichwertige Grundsätze der Auftragsvergabe

Eine wesentliche Veränderung gegenüber der alten Richtlinie stellt in der neuen EU-Vergaberichtlinie die Aufwertung sozialer Kriterien wie der ILO-Kernarbeitsnormen oder der Kriterien des Fairen Handels dar. Denn ökologische und soziale Kriterien werden in der neuen Richtlinie als gleichwertig betrachtet. Zudem enthält die neue EU-Vergaberichtlinie wesentliche Neuerungen in Bezug auf die Grundsätze der Auftragsvergabe. Im europäischen Primärrecht sind Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit als Vergabegrundsätze oberhalb der Schwellenwerte festgelegt. Diese allgemeinen Grundsätze finden sich bereits in der alten EU-Richtlinie von 2004 und nun auch wieder in der neuen Richtlinie in Artikel 18 Absatz 1. Darüber hinaus wird in Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie mit Blick auf die Vergabegrundsätze nun erstmals auch ein Bezug zu internationalen Sozial- und Umweltstandards hergestellt:

**„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X<sup>7</sup> aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“**

Die Einhaltung arbeits-, sozial- und umweltrechtlicher Verpflichtungen, zu denen auch die ILO-Kernarbeitsnormen im Sinne des Anhangs X der EU-Vergaberichtlinie gehören, wird damit künftig ebenso als vergaberechtlicher Grundsatz anerkannt wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit. Diese Gleichrangigkeit führt dazu, dass bei der Auslegung und Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie alle Verfahrensgrundsätze des Artikels 18 gleichermaßen zu berücksichtigen sind.

➔ **Soziale und ökologische Kriterien werden durch den Artikel 18 Absatz 2 in der neuen Richtlinie zu Vergabegrundsätzen erklärt und müssen bei der Auslegung der EU-Vergaberichtlinie und bei der Durchführung von öffentlichen Auftragsverfahren genauso beachtet werden wie Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit.**

<sup>7</sup> Anhang X enthält internationale Sozial- und Umweltstandards: ILO-Kernarbeitsnormen, Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, NEP/FAO-Übereinkommen vom 10. September 1998 über gefährliche Chemikalien.

Gefordert bleiben hier jedoch weiterhin die nationalen Gesetzgeber, bei der Umsetzung der Richtlinie entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass im öffentlichen Auftragswesen soziale und ökologische Kriterien umfassend berücksichtigt werden (Artikel 18 Absatz 2). Eine Möglichkeit ist die Festlegung zwingender Ausschlussgründe.

## 2. Ausschlussgründe im Rahmen der Eignung - zwingend oder nach Ermessen?

Ausschlussgründe spielen im Rahmen eines Vergabeverfahrens eine wichtige Rolle, da sie Anforderungen an Bieter stellen, die unternehmensbezogene Kriterien betreffen. Ausschlussgründe entscheiden darüber welche Bieter überhaupt zu einem Vergabeverfahren zugelassen werden und welche nicht.

Da Ausschlussgründe sich auf eine unternehmensbezogene Beurteilung des Bieters beziehen, also unabhängig vom spezifischen Auftrag betrachtet werden, dürfen sie laut Vergaberecht weder in den technischen Spezifikationen noch den Zuschlagskriterien noch den Auftragsausführungsbedingungen aufgenommen werden. Die Möglichkeit, einen Bieter vom Vergabeverfahren wegen des Verstoßes gegen international anerkannte oder einzelstaatliche Sozial- oder Umweltstandards im Sinne von Artikel 18 Absatz 2 auszuschließen, besteht im Rahmen von Artikel 57.

Zu den zwingenden Ausschlussgründen nach Artikel 57 Absatz 1 gehört unter anderem die Verurteilung eines Bieters wegen eines Verstoßes gegen das Verbot des Menschenhandels und der Kinderarbeit,<sup>8</sup> wobei die Verurteilung im Zusammenhang mit einer vorhergehenden Auftragsvergabe stehen muss.

Der Zusatz, dass ein Bieter wegen der Verletzung internationaler Sozial- und Umweltstandards rechtskräftig verurteilt worden sein muss, macht den Paragraphen praktisch schwierig bzw. bisher noch nicht anwendbar. Denn eine Problematik besteht darin, dass Menschenrechtsverletzungen wie z.B. ausbeuterische Kinderarbeit meistens nicht direkt bei den Unternehmen stattfinden, mit denen die öffentliche Hand einen Vertrag schließt, sondern bei deren Nachunternehmern und Lieferanten. Nach gegenwärtigem Recht haften jedoch die Unternehmen nicht für ihre Zulieferer.<sup>9</sup>

Wichtiger ist deswegen Artikel 57 Absatz 4 einzustufen. Dieser Artikel regelt Ausschlussgründe, die nach dem Ermessen der Vergabestelle angewendet werden

<sup>8</sup> Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe e).

<sup>9</sup> Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen finden häufig in internationalen Zulieferketten statt, in deren Rahmen zwar Produkte für ein z.B. deutsches Unternehmen hergestellt werden, die Unternehmen jedoch keinen rechtlichen Bezug zueinander haben. Bekleidung wird z.B. über Sub- und teilweise auch Sub-Subunternehmer bis hin zur Heimarbeit hergestellt. Gegenwärtig bietet das bestehende Recht keine Möglichkeiten, um Unternehmen für die Handlungen und Vergehen ihrer rechtlich eigenständigen Zulieferer zur Verantwortung zu ziehen. Es gibt jedoch zahlreiche Initiativen, die diese durch die Globalisierung entstandene Lücke schließen wollen, wie z.B. ECCJ auf europäischer Ebene oder das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung auf Bundesebene (vgl. [www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)).

dürfen. Im Rahmen von Artikel 57 Absatz 4 besteht die Möglichkeit, einen Bieter vom Vergabeverfahren wegen des Verstoßes gegen die ILO-Kernarbeitsnormen im Sinne von Artikel 18 Absatz 2 und Anhang X der EU-Vergaberichtlinie auszuschließen. Ganz konkret heißt das: Öffentliche Auftraggeber sind nicht dazu verpflichtet, die bereits in Anhang X gelisteten ILO-Kernarbeitsnormen in ihren Ausschreibungsunterlagen zu benennen. Bei einem Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen des Anhangs X können öffentliche Auftraggeber einen Bieter vom weiteren Verfahren ausschließen, wenn sie ihm nachweisen können, dass dieser die ILO-Kernarbeitsnormen im Zusammenhang mit einem vorherigen Vergabeverfahren verletzt hat. Der Beweis für diese Verstöße muss vom öffentlichen Auftraggeber erbracht werden. Dies kann z.B. über öffentliche Studien und Recherchen erfolgen. Momentan regelt Artikel 57 Absatz 4, dass diese Ausschlussgründe nach dem pflichtgemäßen Ermessen der Auftraggeber angewandt werden sollen. Die EU-Vergaberichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten gleichwohl den Spielraum, die Verletzung international und national anerkannter Sozial- und Umweltstandards als zwingenden Ausschlussgrund festzuschreiben.

### 3. Eignungskriterien

Eignungskriterien sind k.o.-Kriterien. Sie beschreiben die Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit eines bietenden Unternehmens. Kann ein Unternehmen die Eignungskriterien nicht erfüllen, bedeutet dies einen Ausschluss vom weiteren Vergabeverfahren. Eignungskriterien bieten die Chance, nur die Unternehmen in einem Vergabeverfahren berücksichtigen zu müssen, die nachweislich die vom Auftraggeber geforderten Sozial- und Umweltstandards einhalten. Jedoch sind Regelungen mit unmittelbarem Menschenrechts- oder Umweltbezug für die Eignungsprüfung differenziert zu betrachten.

Was Umweltschutzaspekte betrifft, so darf ein Auftraggeber auch zukünftig über die Eignungskriterien sicherstellen, dass ein Bieter, der den Zuschlag erhält, mit Blick auf Umweltschutzaspekte über die notwendigen Kapazitäten sowie die technischen und beruflichen Fähigkeiten zur Ausführung des Auftrags verfügt.<sup>10</sup> Auftraggeber können dazu wie bisher auch die Erfüllung von Normen für das Umweltmanagement<sup>11</sup> heranziehen. Eine Verbindung der Anforderungen mit dem Auftragsgegenstand muss dabei jedoch ebenso gegeben sein wie eine Einhaltung der übrigen europarechtlichen Vergabegrundsätze.

Anders als bislang ist die Möglichkeit, eine Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystem zu verlangen, nicht mehr auf die Ausschreibung von Bau- und Dienstleistungsaufträgen beschränkt. Auch Lie-

ferleistungen können nach der Systematik der neuen Richtlinie einbezogen werden.<sup>12</sup>

Für Aspekte, die z.B. die Einhaltung von Arbeitsrechten betreffen, wie die ILO-Kernarbeitsnormen, verhält es sich jedoch schwieriger. Bisher ist es öffentlichen Auftraggebern nicht möglich, als Nachweis für die berufliche und technische Leistungsfähigkeit eines Bieters eine Verpflichtungserklärung des Bieters zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu fordern. Nach dem Beschluss des OLG Düsseldorf vom 29. Januar 2014, Az. VII-Verg 28/13, wurde dieses Vorgehen eindeutig als vergaberechtswidrig erklärt. Die Verpflichtungserklärung des Bieters kann dagegen in vergaberechtlich zulässiger Weise als eine Bedingung an die Auftragsausführung in die Auftragsvergabe einbezogen werden.

Nach der neuen EU-Vergaberichtlinie ist es nun möglich, als Nachweis für die technische und berufliche Eignung eine Angabe des Bieters zu dem von ihm verwendeten Lieferkettenmanagementsystem<sup>13</sup> zu verlangen. Als zusätzlicher (freiwilliger) Nachweis könnte auch die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative, wie z. B. der FairWearFoundation (FWF), gefordert werden.

➔ **In den Eignungskriterien darf als Nachweis für die technische und berufliche Leistungsfähigkeit des Bieters eine Angabe zum Lieferkettenmanagementsystem eingefordert werden, jedoch nicht die Einhaltung der ILO-Normen in Zusammenhang mit einer Verpflichtungserklärung. Verpflichtungserklärungen gehören immer in die zusätzlichen Auftragsausführungsbedingungen, denn sie sind in die Zukunft gerichtet. Eignungsnachweise nehmen das bisherige Bieterverhalten in den Blick. Grundsätzlich ist jede Angabe zum Lieferkettenmanagement für den Nachweis der beruflichen und technischen Leistungsfähigkeit eines Bieters ausreichend. Die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative kann nur als zusätzlicher (freiwilliger) Nachweis neben der Angabe des Bieters zum Lieferkettenmanagementsystem verlangt werden.**

Wird der Auftragsgegenstand so definiert (BeschafferInnen haben das Leistungsbestimmungsrecht!), dass deutlich wird, dass vom Bieter die Einhaltung

<sup>10</sup> Artikel 58 Absatz 4.

<sup>11</sup> Artikel 62 Absatz 2.

<sup>12</sup> Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus: UBA-Rechtsgutachten „Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung“, Juli 2014, S.85.

<sup>13</sup> Anhang XII (Nachweise über Eignungskriterien) Teil II, Buchstabe d).



Foto: Christliche Initiative Romero

bestimmter sozialer Kriterien wie z.B. der ILO-Kernarbeitsnormen gefordert wird, dann können die einzuhaltenden Normen in den technischen Spezifikationen oder den Zuschlagskriterien verankert werden.

#### 4. Der Bezug zum Auftragsgegenstand – Anerkennung der „sozialen Herkunft“ eines Produktes

Das europäische Vergaberecht ermöglichte zwar schon bisher die Einforderung sozialer und ökologischer Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung, allerdings gab es viele Unklarheiten und Unsicherheiten bzgl. der konkreten Umsetzung. Bisher waren nur Kriterien, die sich auf das Produkt und nicht auf den Herstellungsprozess beziehen, vom europäischen Vergaberecht abgedeckt. Kriterien für die Faire Vergabe beziehen sich aber meistens auf den Produktionsprozess. Es ist weder messbar noch einer tragefertigen Uniform anzusehen, ob die Näherinnen einen Arbeitsvertrag ausgehändigt bekommen haben, sich gewerkschaftlich organisieren dürfen oder ob die Uniform durch den Einsatz von Kinder- oder Zwangsarbeit hergestellt wurde.

Darauf reagierte die Kommission und erweitert im neuen Vergaberecht die Anforderungen an den erforderlichen Bezug zum Auftragsgegenstand. Ein Bezug zum Auftragsgegenstand ist nach der neuen Richtlinie nun immer dann gegeben, wenn sich die Kriterien...

**„in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium [...auf die zu erbringende Leistung oder Lieferung] beziehen, einschließlich Faktoren, die**

**zusammenhängen mit a) dem spezifischen Prozess der Herstellung oder der Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder des Handels damit oder einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium, auch wenn derartige Faktoren sich nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken.“ (Artikel 67 (3))**

- Die neue Richtlinie erkennt an, dass auch im Endprodukt nicht sichtbare oder materiell nicht feststellbare Faktoren, wie Arbeitsbedingungen bei der Herstellung in der öffentlichen Beschaffung eine Rolle spielen dürfen.
- Soziale Standards wie die ILO-Kernarbeitsnormen dürfen nach der neuen EU-Richtlinie sowohl in den Auftragsausführungsbedingungen, den Zuschlagskriterien als auch in den technischen Spezifikationen verankert werden.

Der Bezug zum Auftragsgegenstand wird weiter gefasst, als dies bisher der Fall war. BeschafferInnen wird dadurch erleichtert, von ihrem Leistungsbestimmungsrecht – also der Definition des Auftragsgegenstandes – Gebrauch zu machen und Güter zu beschaffen, die bestimmte Sozial- und Umweltstandards erfüllen.

Die eindeutige Klarstellung in der Richtlinie, dass auch Dinge, die sich nicht auf die materielle Eigenschaft eines Produktes auswirken in Betracht gezogen werden können, lässt den logischen Schluss zu, dass nun in der neuen Richtlinie nicht-sichtbare Eigenschaften bzw. die „soziale Herkunft“ eines Produktes erstmals auch als technische Spezifikation anerkannt werden.

## 5. Technische Spezifikationen

Nach der bisher geltenden Rechtslage ging man davon aus, dass soziale Kriterien, die sich auf den Produktionsprozess beziehen, nur als Auftragsausführungsbedingungen für den Auftrag berücksichtigt werden können, nicht aber als Zuschlagskriterium oder als technische Spezifikation.<sup>14</sup>

Die neue EU-Richtlinie schafft nun insgesamt mehr Klarheit. In Artikel 43 heißt es, dass „umweltbezogene, soziale oder sonstige Merkmale [...] in den technischen Spezifikationen, den Zuschlagskriterien oder den Auftragsausführungsbestimmungen“ verlangt werden können. Mit der Anerkennung der Berücksichtigung der „sozialen Herkunft“ eines Produktes in den technischen Spezifikationen geht die neue EU-Richtlinie einen Schritt weiter als die bisherige Rechtsprechung durch den EuGH im Nord-Holland-Fall. Klar formuliert heißt es in der Richtlinie: Technische Spezifikationen können sich auf die „[...] Produktionsprozesse und -methoden in jeder Phase des Lebenszyklus‘ der Lieferung oder der Dienstleistung“<sup>15</sup> beziehen.

Zum Lebenszyklus eines Produktes gehören die Entwicklung, die Produktion, der Handel und die damit verbundenen Bedingungen [...].<sup>16</sup> Mit den weitgehenden Anforderungen an die Auftragsbezogenheit und der Möglichkeit, in den technischen Spezifikationen Anforderungen an den gesamten Lebenszyklus des Auftragsgegenstands zu stellen, dürfen mit der neuen EU-Richtlinie z.B. auch Merkmale des Fairen Handels<sup>17</sup> in den technischen Spezifikationen aufgenommen werden.

Zudem erlaubt die neue EU-Richtlinie technische Spezifikationen so zu formulieren, dass durch sie Nachhaltigkeitsziele erreicht werden können.<sup>18</sup> Wichtig bleiben

<sup>14</sup> Im Urteil des EuGH vom 10. Mai 2012, Rs. C-368/10 zum North-Holland-Case wurde zwar bereits 2012 erstmals zu Gunsten von Fairtrade-Kriterien entschieden, dass es zulässig sei, diese als Zuschlagskriterien zu werten, in der alten Richtlinie spiegelte sich dies jedoch noch nicht ausdrücklich wider. Die Zulässigkeit der Einbindung sozialer bzw. von Fairtrade-Kriterien in den technischen Spezifikationen hatte der EuGH in der Urteilsbegründung offen gelassen. Die neue EU-Vergaberichtlinie stellt nun jedoch klar, dass soziale Kriterien Eingang in technische Spezifikationen finden können.

<sup>15</sup> Anhang VII Ziffer 1a).

<sup>16</sup> Artikel 2 Absatz 1 Nummer 20.

<sup>17</sup> Fairer Handel ist bisher kein rechtlich geschützter Begriff. Im Jahr 2006 hat das Europäische Parlament eine Resolution (A6-0207/2006) verabschiedet, in der sie wichtige Merkmale des Fairen Handels benennt. Dies sind unter anderem: ein fairer Preis, der einen fairen Lohn garantiert, welcher die Kosten der nachhaltigen Erzeugung und die Lebenshaltungskosten deckt; langfristige, stabile Beziehungen zu den Erzeugern und Beteiligung der Erzeuger an der Festlegung der Fairtrade-Standards; Transparenz und Rückverfolgbarkeit während der gesamten Lieferkette; sowie Produktionsbedingungen, die den acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) entsprechen.

<sup>18</sup> Vgl. Erwägungsgrund 74.

bei einer Einbindung entsprechender Kriterien der Bezug zum Auftragsgegenstand sowie die Einhaltung der allgemeinen Vergabegrundsätze und die Überprüfbarkeit aller Vorgaben durch den Auftraggeber.

## 6. Zuschlagskriterien

### a) Das wirtschaftlichste Angebot berücksichtigt die Lebenszykluskosten

Die neue klassische Vergaberichtlinie enthält ebenso eine erhebliche Klarstellung wie Rechtssicherheit für die Vergabepaxis hinsichtlich der Einbeziehung sozialer und umweltfreundlicher Aspekte in die Zuschlagskriterien. Darüber hinaus wertet die Richtlinie die Zuschlagskriterien für eine sozial verantwortliche und umweltfreundliche Beschaffung stark auf. Damit können öffentliche Auftraggeber in Zukunft rechtssicher den Schwerpunkt auf mehr Sozialaspekte, Qualität und Umweltschutz sowie Innovation legen ohne den Preis und die Lebenszykluskosten damit zu vernachlässigen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es nicht erforderlich, dass ein Zuschlagskriterium auf eine echte innere Eigenschaft eines Erzeugnisses Bezug nehmen muss, d.h. es muss kein Element sein, welches materiell Bestandteil des Erzeugnisses ist. Es ist von daher zulässig, z.B. Produkte aus Fairem Handel oder Produkte, die unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bzw. unter Einhaltung weiterer ILO-Standards wie z.B. höhere Löhne und sichere Beschäftigungsverhältnisse hergestellt worden sind, über die Zuschlagskriterien zu bewerten. Ebenso ist es möglich, in den Zuschlagskriterien für das jeweilige Produkt eingeforderte, spezifische Nachweise oder auch Konzepte für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen zu bewerten.<sup>19</sup>

Für die Verankerung sozialer Kriterien in den Zuschlagskriterien haben öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit, Aspekte der Nachhaltigkeit zu gewichten. Hierbei sollten sie jedoch darauf achten, soziale und Umweltaspekte nicht zu gering zu bewerten. Denn werden diese Aspekte zu gering bewertet (mit 5 oder 10 %) besteht die Gefahr, dass ein Produkt, welches bei den anderen Bewertungspunkten (z.B. Preis) viel besser abschneidet, den Zuschlag erhält, obwohl es keinerlei Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. De facto gibt es jedoch keinen rechtlich festgelegten Mindestprozentsatz zur Einbeziehung des Preises oder sozialer Kriterien in einer Bewertungsmatrix. In einer Rechtsentscheidung des OLG Düsseldorf heißt es, dass es keine pauschale Ober- oder Untergrenze für das Preiskriterium gibt.<sup>20</sup> Nach Einschätzungen von Internetforen und Experten im Rahmen einer Diskussionsrunde auf der 16. Beschaf-

<sup>19</sup> Für die Einbindung und Bewertung von Konzepten zur Einbeziehung und Umsetzung von Sozialstandards in den Herstellungsprozessen bestimmter Produkte (siehe auch die Dataport-Ausschreibung aus Bremen in LANDMARK-Studie (2014): Vorreiter sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung).

<sup>20</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 29.12.2001, Az.: Verg 22 / 01.

fungskonferenz in Berlin 2014 sollte der Preis in der Regel mit mindestens 30 % bewertet werden.<sup>21</sup> Für Nachhaltigkeitsaspekte wären dann immer noch 70 % der Wertungspunkte möglich. Entscheidend ist aber die Entscheidung der AuftraggeberIn im Einzelfall.<sup>22</sup> Wichtig ist hierbei auch wieder, dass die allgemeinen Vergabegrundsätze eingehalten werden. Eine Bewertungsmatrix muss für Auftragnehmer und Auftraggeber klar, transparent, verständlich und nachvollziehbar sein. Eine Änderung oder Anpassung der Zuschlagskriterien nach ihrer Veröffentlichung in der Auftragsbekanntmachung ist nicht möglich.

### **b) Existenzsichernde Löhne und langfristige Handelsbeziehungen als Zuschlagskriterien**

Grundsätzlich ist die Einbeziehung über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehender Kriterien und Standards in den Zuschlagskriterien möglich. Wichtig dabei ist, dass die geforderten Kriterien nachprüfbar und eindeutig sind. D.h. werden existenzsichernde Löhne als Zuschlagskriterium benannt, muss die Höhe vom Auftraggeber klar definiert werden. Genauso verhält es sich mit dem Fairhandels-Kriterium „langfristige Handelsbeziehungen“.

## **7. Auftragsausführungsbedingungen**

Gegenwärtig werden soziale Kriterien auf Landesebene im Rahmen kommunaler sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung meistens in den Auftragsausführungsbedingungen verankert, vgl. § 97 Absatz 4 GWB. Dies ist mit der neuen EU-Vergaberichtlinie weiterhin vereinbar. Auch der Nachweis zur Einhaltung sozialer Kriterien, wie die ILO-Kernarbeitsnormen oder darüber hinaus, kann über die Verankerung in den Auftragsausführungsbedingungen weiterhin erfolgen. Die Nutzung der sogenannten abgestuften Bietererklärung mit zielführenden Maßnahmen ist dann möglich, wenn vor Auftragsvergabe noch keine oder nicht ausreichend unabhängige Nachweise existieren wie z.B. für IKT-Produkte<sup>23</sup> oder wenn ein Bieter nachweisen kann, dass es ihm nicht möglich ist, einen Nachweis vorzulegen.

Bei der Verankerung sozialer Kriterien in den Auftragsausführungsbedingungen kommt die Wirkung der Anforderungen bei der Ausführung des Vertrages zum Tragen. Hält der Auftragnehmer die geforderten Kriterien nicht ein, kann er zwar nicht mehr vom Verfahren ausgeschlossen werden, weil er den Zuschlag dann bereits erhalten hat. Um sicher zu stellen, dass die geforderten Kriterien dennoch eingehalten werden, ist es daher wichtig, Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung der Anforderungen festzulegen.

21 Z.B. <https://www.recht-freundlich.de/zuschlagskriterien-in-bewerbungsbedingungen>. Zuletzt besucht am 30.12.2014.

22 Vgl. Vergabeblog.de vom 19/08/2012, Nr. 13384. Zuletzt besucht am 30.12.2014.

23 IKT steht für Informations- und Kommunikationstechnologie. Darunter fallen Computer, Drucker und alle anderen Arten von elektronischen Geräten.

## **8. Gütezeichen: Zeigt her eure Siegel!**

In der neuen EU-Richtlinie werden nicht nur internationale Sozial- und Umweltstandards zu Vergabegrundsätzen aufgewertet, sondern es ist nun erstmals auch rechtssicher möglich, konkrete Siegel und Zertifikate als Nachweis für die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards zu verlangen.

Bisher mussten öffentliche AuftraggeberInnen generell die Kriterien eines bestimmten Nachweises auflisten, ohne ein spezielles Siegel verlangen zu dürfen.<sup>24</sup> Mit dieser Regelung setzt die EU-Richtlinie ganz klar auf Label und Zertifikate für die Nachweiserbringung zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards. Es ist daher wenig verwunderlich, dass die EU in ihrer Richtlinie nun auch Regelungen bezüglich der Anforderungen an die Label und Zertifikate, die die Einhaltung der Standards belegen sollen, trifft.

Die Bedingungen nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstaben a) bis e) für ein laut EU valides Label sind die folgenden:<sup>25</sup>

- 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 nachprüfbaren 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, 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.

Die elementarste aber aus unserer Sicht kritische Vorgabe ist dabei „der Bezug zum Auftragsgegenstand“ eines Labels (vgl. Buchstabe a).

Beispielsweise erfüllen das Fairtrade-Siegel oder der Blaue Engel diese Anforderungen. Beides sind Produktlabel und stellen damit einen konkreten Bezug zum

24 Vgl. auch EuGH-Urteil vom 10. Mai 2012, Rs. C-368/10 zu Nord-Holland.

25 Wie die Anforderungen von a)-e) konkret ausgelegt und in nationales Recht umgesetzt werden, ist noch unklar.

Auftragsgegenstand her. Diese Produktlabel werden durch die neue Richtlinie ausdrücklich gestärkt und dürfen nun auch als solche verlangt werden. Darüber hinaus wird die „Beweispflicht“ zum Beweis der Gleichwertigkeit eines Nachweises weg vom Auftraggeber hin zum Auftragnehmer verschoben. Auch eine etwaige Unzumutbarkeit oder Unverhältnismäßigkeit, ein Siegel zu verlangen, muss nun vom Bieter bewiesen werden.

Die direkte Einforderung eines solchen Labels von Seiten der öffentlichen Hand erleichtert die faire und umweltverträgliche Beschaffung.

➔ **Durch die Richtlinie wird der Faire Handel ausdrücklich gestärkt.<sup>26</sup> Das Fairtrade-Siegel darf als Nachweis vom Auftraggeber eingefordert werden. Der Bieter hat zwar weiterhin die Möglichkeit, auch einen anderen Nachweis als das vom Auftraggeber verlangte Fairtrade-Siegel vorzulegen, ob dieser andere Nachweis dem Fairtrade-Siegel jedoch gleichwertig ist, hat zunächst der Auftraggeber zu prüfen und bei Zweifeln muss dies der Bieter beweisen und nicht umgekehrt.**

Schwieriger wird es, wenn es um die Einforderung von unternehmensbezogenen Mitgliedschaften in Verifizierungsinitiativen und/ oder Zertifikaten geht, die nicht auf das Produkt sondern auf Unternehmenshandeln abzielen. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der Fokus auf das Unternehmenshandeln insbesondere bei Produkten mit komplexen Lieferketten der einzig glaubwürdige Ansatz. Artikel 43 Paragraph 2 der EU-Richtlinie verweist jedoch darauf, dass Label, die unternehmensbezogene Kriterien aufweisen, nicht eingefordert werden dürfen. Wollen BeschafferInnen dennoch ein Label als Nachweis, welches auch unternehmensbezogene Kriterien enthält, dürfen „die öffentlichen Auftraggeber nicht das Gütezeichen als solches [verlangen]“, sondern nur die entsprechenden Anforderungen des Labels, die die Bedingungen nach b) - e) erfüllen.<sup>27</sup> In so einem Fall müssen sich BeschafferInnen dann trotzdem wieder mit den konkreten Kriterien eines Gütezeichens beschäftigen, um zu unterscheiden, welches Produkt- und welches Unternehmensanforderungen sind.

„Verlangen die öffentlichen Auftraggeber nicht, dass die Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen alle Gütezeichen-Anforderungen erfüllen, so müssen sie angeben, welche Gütezeichen-Anforderungen gemeint sind.“<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Vgl. Erwägungsgrund 97.

<sup>27</sup> Artikel 43 Absatz 2.

<sup>28</sup> Artikel 43 Absatz 1 Unterabsatz 2.

Artikel 43 Absatz 1 Unterabsatz 2 sowie Absatz 4 der neuen EU-Vergaberichtlinie kann mit guten rechtlichen Argumenten dahingehend ausgelegt werden, dass technische Spezifikationen der ausgeschriebenen Leistung auch unter Verweis auf Spezifikationen eines Labels und/ oder Gütezeichens mit Unternehmensbezug verlangt werden können, solange die geforderten Spezifikationen einen ausreichenden Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand haben. Der Auftraggeber muss dann nicht alle Spezifikationen einzeln in der Leistungsbeschreibung aufzählen, sondern darf auf einzelne Spezifikationen des Gütezeichens verweisen.

Für die Bewertung der Gleichwertigkeit im Hinblick auf andere vorgelegte Nachweise dürfen die Spezifikationen des Gütezeichens mit Unternehmensbezug jedoch nicht herangezogen werden. Verlangt eine Vergabestelle z.B. als Nachweis die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative wie z. B. der Fair-WearFoundation (FWF), dürfen die unternehmensbezogenen Kriterien der Mitgliedschaft nicht für die Vergleichbarkeit von als gleichwertig vorgelegten Labels herangezogen werden, alle anderen – produktbezogenen Kriterien der FWF – aber schon.

➔ **Auch wenn die EU unternehmensbezogene Kriterien eines Labels/ Zertifikats explizit ausschließt, können Unternehmensmitgliedschaften in Multi-Stakeholder-Initiativen wie der FWF weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen als Nachweis akzeptiert werden – die (rein unternehmensbezogenen) Kriterien für eine Mitgliedschaft dürfen allerdings nicht zur Vergleichbarkeit mit anderen Labels oder Zertifikaten herangezogen werden.**

Fazit: Im besten Fall führt die neue Regelung bzgl. der Nachweiserbringung zu einer Vereinfachung und Aufwandsminderung, gerade auch für kleinere Vergabestellen. Doch obwohl die Richtlinie die „Beweispflicht“ zum Beweis der Gleichwertigkeit eines Nachweises weg vom Auftraggeber hin zum Auftragnehmer verschiebt, müssen sich Vergabestellen künftig wegen der zahlreichen Einschränkungen und Vorgaben, die die neue EU-Vergaberichtlinie im Zusammenhang mit Labels aufstellt, weiterhin mit den einzelnen Labels beschäftigen und auseinandersetzen.

➔ **Insgesamt wird die rechtssichere Einbeziehung von Labels und Zertifikaten zur Einhaltung von Arbeitsstandards in Lieferketten durch die neue Richtlinie gestärkt. Dabei stellt die EU Anforderungen an Prozesse,**



Foto: FIAN

**Inhalte und Ausgestaltung von Labeln und Zertifikaten, die erfüllt werden müssen. Der Nachweis, sprich das Label oder Zertifikat, darf entweder in den technischen Spezifikationen, den Zuschlagskriterien oder den Auftragsausführungsbedingungen verlangt werden.**

## 9. Sozialstandards entlang der gesamten Lieferkette

Die neue EU-Richtlinie erkennt an, dass für eine nachhaltige Beschaffung nicht nur ein Teil sondern die gesamte Lieferkette berücksichtigt werden sollte. Erwägungsgrund 97 der Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, dass sowohl in den Zuschlagskriterien als auch in den Bedingungen der Auftragsausführung Anforderungen an

soziale Produktionsbedingungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette „von der Gewinnung der Rohstoffe für die Ware bis zur Entsorgung der Ware“<sup>29</sup> gestellt werden dürfen, auch wenn diese nicht in der stofflichen Beschaffenheit eines Produktes erkennbar sind.

Hierbei stellt sich natürlich die Frage, ob die Einhaltung sozialer Standards z.B. für ein IKT-Produkt über die gesamte Liefer- bzw. Wertschöpfungskette verhältnismäßig ist und damit gefordert werden darf. Bei einem IKT-Produkt spielt die Beschaffung der Rohstoffe, die in einem elektronischen Gerät verbaut sind, eine Rolle, genauso wie die Arbeitsbedingungen bei der Zusammensetzung oder der Entsorgung der Geräte. Gerade für diese Produktgruppe mangelt es aber an glaubwürdigen Nachweisen – sowohl für einen Teil als auch für die gesamte Lieferkette.

<sup>29</sup> Erwägungsgrund 97.

Hier setzt das Vergaberecht gewisse Grenzen. Denn Angaben, die der öffentliche Auftraggeber nicht wirksam überprüfen kann (oder will), dürfen in Bezug auf die Wertschöpfungskette nicht von den Bietern verlangt werden. Bedenken könnten auch bezüglich der Verhältnismäßigkeit der geforderten Standards im Rahmen von Produkten mit sehr komplexen Lieferketten bestehen, wenn es z.B. dem Bieter gar nicht möglich ist, seine Lieferkette zu kennen.

Innovative Unternehmen, die daran arbeiten, mehr Transparenz in ihre Lieferkette zu bringen, können in diesem Punkt jedoch enorm wichtig werden. Denn sie zeigen was möglich ist. Die Erkenntnisse dieser Unternehmen könnten für andere Unternehmen – gerade auch im Rahmen der Bewerbung um öffentliche Aufträge – genutzt werden. Denn wenn ein IKT-Unternehmen seine Lieferkette kennt und transparent macht, kann dies auch für ein anderes Unternehmen möglich sein.

Häufig ist es nicht der erfolgreiche Bieter, der den Auftrag allein ausführt. Oft arbeiten Bieter mit Unterauftragnehmern zusammen und geben zumindest einen Teil des Auftrags an diese weiter. Hier schafft die EU-Richtlinie schärfere Regelungen für Unteraufträge. Auch Unterauftragnehmer, die sich nicht an die gleichen Regeln halten, wie sie von den Bietern verlangt werden – z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen – können vom Verfahren ausgeschlossen werden.<sup>30</sup> Die Regelung gilt aber nicht für Lieferanten (siehe auch Absatz zu Ausschlussgründen und Fußnote 7). Hier sind die Mitgliedstaaten der EU gefordert, diese Regelungen auf Lieferanten auszuweiten und in nationales Recht aufzunehmen.<sup>31</sup>

## 10. Spielräume ausschöpfen! Die Rolle der Mitgliedstaaten

Die neue EU-Richtlinie schafft mehr Klarheit und mehr Rechtssicherheit für eine sozial und ökologisch verantwortliche Vergabe als dies bisher gegeben war. Sie eröffnet viele Möglichkeiten für BeschafferInnen. Gleichzeitig eröffnet sie auch Spielräume für Mitgliedstaaten, Regelungen zu schaffen, die eine umfangreiche und konsequente Umstellung auf eine sozial und ökologisch gerechte Beschaffung ermöglichen. Diese Spielräume gilt es, mit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht auszuschöpfen.

### Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen als zwingenden Ausschlussgrund festlegen

Gerade von NGOs wird immer wieder gefordert, auch unternehmensbezogene Kriterien in die Auftragsvergabe mit einzubeziehen. Denn es stellt sich die Frage, ob es ausreicht, wenn soziale und ökologische Kriterien nur für ein bestimmtes Produkt verlangt werden, der Rest der im Unternehmen hergestellten Waren

aber nicht diesen Kriterien entspricht. Ist es noch nachhaltig, wenn für das T-Shirt, welches für einen öffentlichen Auftrag produziert wird, ein Mindestlohn gezahlt wird, für den Rest der Produktion die ArbeiterInnen aber nur einen geringeren Lohn erhalten, der nicht zum Leben reicht? Und ist es sozial verantwortlich, wenn für die Pflastersteine, die auf öffentlichen Plätzen verlegt werden, keine Kinder gearbeitet haben, die Pflastersteine, die aus dem gleichen Unternehmen kommen und auf einem privaten Gelände verlegt werden aber von Kindern gehauen und geformt wurden? Aus NGO-Sicht sind diese Fragen ganz klar mit nein zu beantworten.

Darüber hinaus zeigen unabhängige Studien klar und deutlich, dass insbesondere bei Produkten mit komplexen Lieferketten Arbeits- und Menschenrechte nur dann glaubwürdig eingehalten werden können, wenn die Unternehmen ihre CSR-Bemühungen und Maßnahmen auf den Einkauf ausweiten und ihr Managementsystem auf die Förderung von Arbeitsrechtsverletzungen hin untersuchen und verändern. Nach dem neuen EU-Recht muss aber auch bei der Nachweiserbringung konkret Bezug zum Auftragsgegenstand genommen werden. D.h. unternehmensbezogene Anforderungen dürfen nicht als Nachweis gestellt werden. Diese Einschränkung erschwert eine glaubwürdige Nachweispraxis, sie ignoriert valide Forschungsergebnisse und im globalen Süden weit verbreitete Erkenntnisse bezüglich CSR-Bemühungen und Umsetzungsanforderungen in Lieferketten. Aus den genannten Gründen sollten Verstöße gegen internationale und national geltende Sozial- und Umweltstandards in der Überarbeitung des Vergaberechts als zwingende Ausschlussgründe festgelegt werden.

### Geeignete Maßnahmen, um die Einhaltung von Sozialstandards sicherzustellen

Es obliegt den Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nach Artikel 18 Absatz 2 geeignete Maßnahmen zu treffen, damit öffentliche Auftragnehmer international anerkannte Sozial-, Umwelt- und Arbeitsrechtsstandards einhalten. Geeignete Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten z. B. in Bezug auf die Beauftragung von Unterauftragnehmern bei Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht treffen können, werden in Artikel 71 näher beschrieben. Als geeignete Maßnahmen werden in Artikel 71 Absatz 6 genannt: Haftungsregelungen auch für Unterauftragnehmer. Bei Verstößen gegen die ILO-Normen und weitere in Anhang X genannte Standards kann der Auftragnehmer dazu verpflichtet werden, den Unterauftragnehmer zu ersetzen.

Des Weiteren haben Mitgliedstaaten die Möglichkeit, diese Regelung auch auf Lieferanten auszuweiten. D.h. verstößt ein Lieferant bei der Ausführung eines Lieferauftrages gegen die in Artikel 18 Absatz 2 genannten

<sup>30</sup> Artikel 71 Absatz 1 und 6.  
<sup>31</sup> Artikel 71 Absatz 5 Satz 7.

Standards, kann das auch für diesen zum zwingenden Ausschlussgrund werden, vorausgesetzt der Bundesgesetzgeber nutzt diesen Spielraum der EU-Richtlinie und verankert eine entsprechende Regelung im nationalen Vergaberecht.

Eine geeignete Maßnahme wäre auch die Verpflichtung aller Vergabestellen zur generellen Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien (sozial, ökologisch, ökonomisch) in allen Vergabevorgängen sowie die Verankerung der in Anhang X genannten Sozial- und Umweltstandards als Vergabegrundsätze.

### **Preis nicht als alleiniges Kriterium für die Vergabe von Aufträgen**

Die EU-Richtlinie schafft die Voraussetzung, um auf der Basis arbeits- und menschenrechtlicher Mindestkriterien das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, in dem sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, das wirtschaftlich günstigste Angebot nicht allein auf Grundlage des Preises zu identifizieren.

Die EU-Richtlinie ermächtigt den deutschen Gesetzgeber, „die Anwendung des alleinigen Preis- oder Kostenkriteriums zur Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu untersagen oder einzuschränken“ (Erwägungsgrund 89 und Artikel 67 der EU-Vergaberichtlinie). Vor allem bei Produkten, die häufig unter Missachtung grundlegender Menschen- und Arbeitsrechte hergestellt werden, ist es von Bedeutung, dass nicht der Preis allein als einziges Zuschlagskriterium verwendet werden darf. Eine solche Regelung würde es öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, eine auf Nachhaltigkeitskriterien basierende Beschaffung rechtssicher anzuwenden.

Der deutsche Gesetzgeber hat zudem die Möglichkeit festzulegen, dass für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots<sup>32</sup> Kriterien wie die Berechnung von Lebenszykluskosten und soziale Nachhaltigkeitskriterien in die Bewertung von Angeboten grundsätzlich einbezogen werden dürfen. Ebenso wie die Einbeziehung der Lebenszykluskosten für externe Umweltkosten kann der deutsche Gesetzgeber gesetzlich festlegen, dass auch externe soziale Kosten mit in die Berechnung des wirtschaftlichsten Angebots einbezogen werden können (Erwägungsgrund 96 Absatz 4).

### **Schaffen präziser und überprüfbarer Kriterien**

Die Anforderungen an Label bzw. Gütezeichen, wie sie in der neuen Richtlinie genannt werden, sind teilweise lückenhaft. Beispielsweise fehlen als Anforderung an Label bzw. Gütezeichen regelmäßige Kontrollen und eine verlässliche Verifizierung der Kriterien, unter denen die Gütezeichen erteilt werden. Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, über die Vorgaben in Artikel 42,

<sup>32</sup> Das wirtschaftlich günstigste Angebot kann nach der neuen EU-Richtlinie auch mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis gleichgesetzt werden, vgl. Artikel 67 Absatz 2.

43 und 45 hinauszugehen und könnten z.B. den Punkt Kontrolle/ Verifizierung mit in die Labelanforderungen aufnehmen. Hinter den Vorgaben der Richtlinie zurückbleiben dürfen sie aber nicht.

Da Label in ihrem Umfang und ihrer Glaubwürdigkeit variieren und Audits oft zu kurz greifen und Missstände häufig nicht aufdecken, sollte als Nachweis für die Einhaltung der sozialen Mindestanforderungen zudem auf Best-Practices zurückgegriffen werden und diese konsequent von den Anbietern verlangt werden. Der deutsche Gesetzgeber ist hier gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die BeschafferInnen den Zugang zu Best-Practice Beispielen erleichtern und sie darin unterstützen, glaubwürdige Nachweise sicher zu erkennen.

### **11. Fazit**

Insgesamt ist die neue EU-Richtlinie zur klassischen Auftragsvergabe positiv zu sehen. Die Regelungen der neuen Richtlinie stellen in erster Linie eine Stärkung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe dar und nehmen Diskussionspunkte und Gerichtsentscheide für eine stärkere Einbeziehung strategischer Ziele in die öffentliche Auftragsvergabe der letzten Jahre auf. Die Spielräume, die sie schafft, gilt es auszuschöpfen und politisch ein klares Signal für eine verbindliche Umsetzung ökologischer und sozialer Aspekte zu setzen. Die EU bekennt sich mit dieser Richtlinie zu ihrer gesellschaftlichen Verantwortung und trägt der bedeutenden Rolle der Beschaffung durch die öffentliche Hand Rechnung, Umweltzerstörung und skandalöse Produktionsbedingungen nicht länger mit öffentlichen Geldern zu unterstützen, indem sie klar strategische Ziele der öffentlichen Auftragsvergabe benennt.

Herausforderung bleibt die Frage der Nachweisführung und Kontrolle bezüglich der Einhaltung der geforderten Kriterien. Hier ist der deutsche Gesetzgeber in der Pflicht, Strukturen zu schaffen, die eine hohe politische Anbindung haben und eine sozial, ökologisch verantwortliche Beschaffung auf allen Ebenen stärken. Dazu gehören auch die konsequente Anwendung der Kriterien im Unterschwellenbereich sowie die Schaffung flankierender Maßnahmen, wie z.B. Schulungen für BeschafferInnen, die Stärkung der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, die Unterstützung der Entwicklung glaubwürdiger Multi-Stakeholder-Initiativen zur Verifizierung der Einhaltung von sozialen Mindeststandards in den Lieferketten und die konsequente Überprüfung und Weiterentwicklung der sozial und ökologisch verantwortlichen öffentlichen Beschaffung. Auch die Eindämmung unglaubwürdiger und unternehmensbasierter Label und Zertifikate, welche öffentliche Auftraggeber wie auch PrivatkonsumentInnen in gleicher Weise täuschen, wäre eine wichtige, flankierende Maßnahme zur Verbesserung der Qualität von Siegeln und Standards.

# Landesspezifische Mindestlohnvorgaben im Vergabegesetz

## Warum es trotz der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns Sinn macht, daran festzuhalten.

**Dr. Thorsten Schulten**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Mitglied der Mindestentgeltkommissionen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz

Vorgaben zur Entlohnung von Beschäftigten, die öffentliche Aufträge durchführen, sind fast so alt wie das Vergaberecht selbst. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts gab es in Deutschland zahlreiche regionale und lokale Vergabeordnungen, die die Unternehmen zur Zahlung ortsüblicher (Mindest-)Löhne oder gar zur Einhaltung von Tarifverträgen verpflichteten. Die historische Forschung geht sogar soweit, den Vergabeordnungen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung eines modernen Tarifvertragswesens zuzusprechen. Die öffentliche Hand übernahm so eine soziale Vorreiterrolle und setzte bestimmte soziale Standards, die dann später auf die gesamte Wirtschaft übertragen wurden.

In jüngster Zeit scheint sich diese Vorreiterrolle auch beim Thema Mindestlohn wiederholt zu haben. Noch bevor der Bundestag im Juli 2014 die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns beschlossen hatte, verfügten bereits 11 von 16 Bundesländern im Rahmen ihrer Vergabegesetze über Mindestlohnvorgaben. In vier Bundesländern (Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) wurden darüber hinaus sogar eigene Landesmindestlohngesetze verabschiedet, in denen die Mindestlohnvorgaben über die öffentlichen Aufträge hinaus auch auf den gesamten Bereich der öffentlichen Zuwendungen ausgedehnt wurden.

Angesichts der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns mehren sich nun die Stimmen, die die Fortführung landesspezifischer Mindestlohnregelungen im Vergaberecht für überflüssig halten. Hinzu kommt eine durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes angestoßene juristische Debatte, in der über die Konformität von vergabespezifischen Mindestlöhnen mit dem Europarecht gestritten wird.

### Vergabespezifische Mindestlöhne und Europarecht

Die juristische Kritik vergabespezifischer Mindestlöhne verweist in der Regel auf das „Rüffert-Urteil“ des EuGH (C346/06) aus dem Jahr 2008, in dem umfassende Tariftreuevorgaben, die sich auf nicht allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge beziehen, als illegitime Einschränkung der europäischen Dienstleistungs-

freiheit gewertet wurden, da diese nicht durch die Europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) gedeckt seien.

Hinzu kommt das aktuelle „Bundesdruckerei-Urteil“ (C-549/13) zum Vergabegesetz von Nordrhein-Westfalen, in dem untersagt wird, die dortige Mindestlohnvorgabe auch auf Nachunternehmer zu erstrecken, die die Durchführung des öffentlichen Auftrages komplett im EU-Ausland mit ausländischen Beschäftigten verrichten. Konkret ging es in diesem Fall darum, dass sich die Bundesdruckerei bei einer Ausschreibung der Stadt Dortmund über die Digitalisierung von Akten weigerte, eine Erklärung zur Einhaltung des Vergabemindestlohns zu unterzeichnen, da der Auftrag von einem Tochterunternehmen in Polen durchgeführt werden sollte.

Darüber hinaus ist aktuell mit dem „RegioPost-Fall“ noch ein weiteres Verfahren (C-115/14) beim EuGH anhängig, in dem das OLG Koblenz grundsätzlich nach der Europarechtskonformität von vergabespezifischen Mindestlöhnen fragt. Dieses Verfahren geht auf eine Beschwerde des Ludwigshafener Postunternehmens RegioPost zurück, das bei öffentlichen Briefdienstleistungen nicht den vergabespezifischen Mindestlohn von Rheinland-Pfalz zahlen möchte.

Im Kern gründet sich die europarechtliche Kritik an den vergabespezifischen Mindestlöhnen auf die vom EuGH im Rüffert-Urteil geäußerten und im Bundesdruckerei-Urteil wiederholten Formulierung, wonach ein so genannter „partieller Arbeitnehmerschutz“, der nur bei öffentlichen, nicht jedoch bei privaten Aufträgen zum Tragen kommt, keine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigt. Dagegen steht die Position, dass legitime Einschränkungen der europäischen Dienstleistungsfreiheit durch die Europäische Entsenderichtlinie ermöglicht werden, die explizit gesetzliche Mindestlohnvorgaben erlaubt und hierbei nicht zwischen allgemeinen und vergabespezifischen Mindestlöhnen unterscheidet. Zu der Frage, ob vergabespezifische Mindestlöhne durch die Entsenderichtlinie gedeckt werden, hat sich der EuGH bislang noch nicht geäußert. Bis zur Urteilsverkündung im RegioPost-Fall, die im Laufe des Jahres 2015 erfolgen wird, muss die Frage der Europarechtskonformität von vergaberecht-

lichen Mindestlohnvorgaben deshalb als offen angesehen werden.

Selbst wenn der EuGH schließlich europarechtliche Bedenken anmeldet, muss dies jedoch keineswegs automatisch das Ende vergabespezifischer Mindestlöhne bedeuten. So bleibt den Bundesländern in diesem Fall nach wie vor die „Bremer Lösung“, der zufolge Mindestlohnvorgaben dann nicht gelten, „wenn der Auftrag für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten der EU von Bedeutung ist“ (Bremer Vergabe- und Tarifreugesetz, § 9, Abs. 2). Angesichts einer immer noch verschwindend geringen Anzahl von Vergabeverfahren mit ausländischer Beteiligung (zwischen 2 % und 3 %), wäre diese Form der „Inländerdiskriminierung“ durchaus legitimierbar.

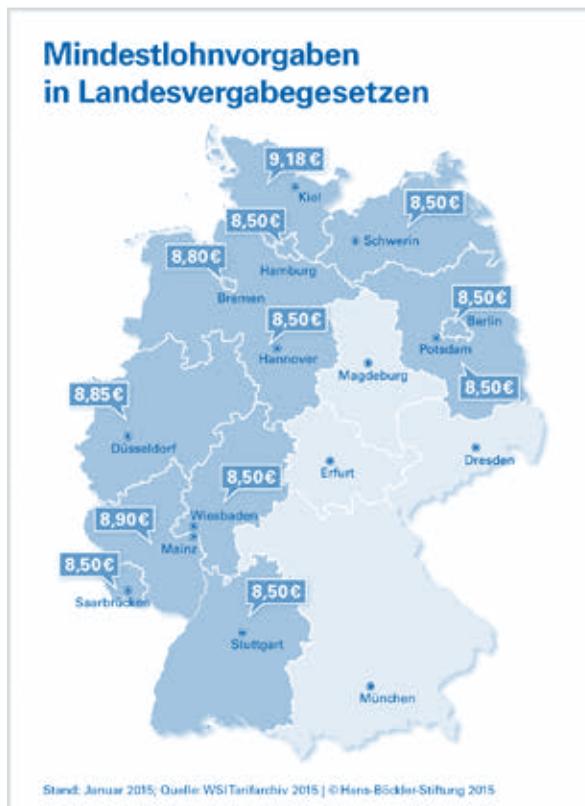
### Ziele landesspezifischer Mindestlohnvorgaben

Inhaltlich lässt sich die Fortführung landesspezifischer Mindestlohnregelungen damit begründen, dass ihre Ziele deutlich über die Zielsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns hinausgehen. Dies ergibt sich bereits aus ihrem historischen Entstehungskontext. So wurden vergabespezifische Mindestlöhne zu einem Zeitpunkt eingeführt, nachdem der EuGH mit dem Ruffert-Urteil die Möglichkeiten umfassender Tarifreuevorgaben stark eingeschränkt hatte. Ihr Ziel besteht demnach nicht allein in der Förderung existenzsichernder Löhne (wie beim allgemeinen Mindestlohn), sondern vor allem in der Herstellung einer fairen Wettbewerbsordnung, die die Lohnkostenkonkurrenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge begrenzt.

Die Vergabegesetze von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zielen des Weiteren darauf ab, nicht nur die Lohnkostenkonkurrenz zwischen potenziellen privaten Auftragnehmern, sondern auch zwischen privaten und öffentlichen Anbietern zu begrenzen. Der vergabespezifische Mindestlohn soll hier ausdrücklich dazu beitragen, **„dass sich die öffentliche Hand nicht durch Auslagerung von Aufgaben auf private Auftragnehmer ihrer Verantwortung für eine angemessene Vergütung der Beschäftigten entziehen kann, derer sie sich, wenn sie die beauftragte Leistung selbst erbringen würde, bedienen müsste“** (Landtag NRW, DS 15/2379, S. 44; wortgleich Landtag S-H, DS 18/187, S. 24). Vor diesem Hintergrund wurde in beiden Ländern die unterste Tarifgruppe des Tarifvertrages der Länder (TV-L) als Orientierungsgröße für die Höhe des vergabespezifischen Mindestlohns festgeschrieben. Dementsprechend liegt der Mindestlohn derzeit in NRW bei 8,85 Euro und in Schleswig-Holstein bei 9,18 Euro.

### Zukunft vergabespezifischer Mindestlöhne

Auch Bremen und Rheinland-Pfalz verfügen mit 8,80 Euro bzw. 8,90 Euro über einen vergabespezifischen Mindestlohn, der bereits heute oberhalb des zum 1. Januar 2015 geltenden allgemeinen Mindestlohns von



8,50 Euro liegt. Diese sind das Ergebnis eigener Anpassungsverfahren, die zudem von landesspezifischen Mindestlohnkommissionen unter Beteiligung von Arbeitgebern und Gewerkschaften unterstützt wurden. Bremen hat zudem seinen Mindestlohn zum 1. Oktober 2014 auf 8,80 Euro erhöht und damit als erstes Bundesland ein deutliches Signal für die Fortführung landesspezifischer Mindestlohnregelungen gesetzt. Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen, wo der vergabespezifische Mindestlohn zum 1. Januar 2015 von 8,62 auf 8,85 Euro erhöht wird.

Auch in anderen Bundesländern wird 2015 weiter über Anpassungen der Vergabemindestlöhne diskutiert werden. Hierbei gibt es jedoch auch Stimmen, die dafür plädieren, zukünftig im Vergaberecht lediglich den allgemeinen nationalen Mindestlohn anzuwenden. So hat z.B. das Land Hessen in seinem neuen Vergabegesetz eine Klausel aufgenommen, die explizit Bezug auf die nationale Mindestlohnregelung nimmt. Die Gewerkschaften haben sich dagegen für eine Fortführung der vergabespezifischen Mindestlöhne ausgesprochen und plädieren dafür, dass diese sich an den untersten Lohngruppen im öffentlichen Dienst orientieren. So hat z.B. der DGB in Hamburg gerade die Erhöhung des Hamburger Landesmindestlohns auf 9,28 Euro pro Stunde gefordert.

Insgesamt sollten sich auch die Landesregierungen überlegen, ob sie die bestehenden landesspezifischen Mindestlohnregelungen einfach auslaufen lassen, oder ob sie das Instrument auch in Zukunft nutzen, um faire Wettbewerbsbedingungen bei öffentlichen Aufträgen zu fördern.

# FAIRgabe auf Landesebene: von der Ausnahme zum bundesweiten Trend und zurück

Waren anfänglich noch die Stadtstaaten und kleinen Bundesländer die alleinigen Pioniere auf weiter Flur, gehört die gesetzlich verankerte sozial verantwortliche Vergabe seit 2012 in fast allen Bundesländern zum guten Ton. Doch wie sinnvoll und zielführend sind die Vorgaben und wie sehr unterscheiden sie sich von Land zu Land? Eine Bewertung und ein Vergleich der konkreten Ausführungsbestimmungen zur sozial verantwortlichen Beschaffung auf Landesebene.

**Johanna Fincke, CIR**

Vor fünf Jahren erklärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) das niedersächsische Tariftreuegesetz für europarechtswidrig, weil es – so der EuGH in seinen Ausführungen – gegen die europäische Entsende-richtlinie und Dienstleistungsfreiheit verstoße<sup>33</sup>. Dieses Urteil führte dazu, dass die bis zum Jahr 2008 mit Tariftreuregelungen versehenen Länder ihre Gesetze aussetzten.

## Urteil bringt Segen statt Fluch

Der „Rüffert-Schock“ hielt jedoch nicht lange an: Kurze Zeit später verabschiedeten die Stadtstaaten und das Saarland neue und umfangreichere Tariftreue- und Vergabegesetze, die das Rüffert-Urteil beachten. Inzwischen haben insgesamt 14 Bundesländer Tariftreue- und Vergabegesetze verabschiedet, in zwölf der Vergabegesetze wurde nun auch die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen aufgenommen<sup>34</sup>. Davon haben 10 Bundesländer die ILO-Normen verbindlich verankert und davon 4 Länder durch die Verabschiedung von Verordnungen konkrete Anforderungen an die Nachweisführung definiert (Niedersachsen<sup>35</sup>, NRW, Bremen und Schleswig Holstein). Ein tabellarischer Überblick über den Stand der FAIRgabe auf Länderebene findet sich im Anhang I.

Aus entwicklungspolitischer Sicht war das Urteil von 2008 also eher Segen als Fluch, auch wenn das paradox erscheint. Denn während sich die erste Generation der Vergabegesetze weitestgehend auf Regelungen zur Tariftreue beschränkte, wurden in der zweiten Generation – nach Rüffert – auch umfangreiche Regelungen zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), zu ökologischen Standards, Frauenförderung und Inklusion sowie teilweise auch Kann-Bestimmungen zum Fairen Handel aufgenommen.

Diese Ausweitung der Mindest- und Tariflohnregelungen auf weitere Kriterien, wie den Fairen Handel und der ILO-Normen sowie partiell auch der Frauenförderung gründete sich vor allem auf den seit 2008 veränderten politischen Rahmenbedingungen: NGOs verstärkten ihre Arbeit im Themenbereich öffentliche Beschaffung und lenkten das Augenmerk der Regierenden auf die Frage der Einhaltung internationaler Arbeitsnormen und weiterer Standards. Gewerkschaften und NGOs koordinierten ihre Lobbyarbeit in dem Bereich verstärkt miteinander und forderten die Einhaltung von ILO-Normen, Mindestlohn und Tariftreue in einem Atemzug. Nicht zuletzt sorgten die veränderten polit. Mehrheiten in den Landtagen für eine erhöhte Sensibilität: Vor allem die Grünen und die Linken mit ihren Reforminitiativen und Regierungsprogrammatik gaben der Integration des Fairen Handels und der ILO-Normen in die Vergabe einen zusätzlichen Schub.

## Erneuter Gegenwind vom EuGH gegen Mindestlohnregelungen

Bisher liegt dem EuGH noch kein Verfahren bzgl. der Regelung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen oder dem Fairen Handel in den Vergabegesetzen vor. Einzig das Oberlandesgericht Düsseldorf urteilte über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen laut §18 des Nordrhein-westfälischen Tariftreue- und Vergabegesetzes. In seinem Urteil über die Zulässigkeit einer Verpflichtungserklärung gemäß § 18 TVgG-NRW zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hat das OLG Düsseldorf die Verpflichtungserklärung gemäß § 18 TVgG-NRW zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen jedoch als grundsätzlich zulässig erklärt. Diese Erklärung darf jedoch nicht als ein Eignungsnachweis, sondern nur als ergänzende Bedingung an die Auftragsdurchführung verlangt werden. Dieses Urteil bestätigt die vorhandenen Regelungen in den Vergabegesetzen. Damit stehen die ILO-Normen derzeit zumindest juristisch nicht so sehr im Kreuzfeuer wie z.B. erneut die Regelungen zum vergabespezifischen Mindestlohn in den aktuellen Tariftreue- und Vergabegesetzen der zweiten Generation. Ob diese Regelungen dem strengen Blick des EuGH mit seinen neoliberalen

<sup>33</sup> Vgl. Artikel von Thorsten Schulten zum vergabespezifischen Mindestlohn in der vorliegenden Broschüre (S.16-17).

<sup>34</sup> Vgl. Synopse zum Stand der Tariftreue- und Vergabegesetze in den Ländern, Hrsg. CIR, agl, 2013.

<sup>35</sup> Verordnung ist noch im Entwurfsstadium, soll aber noch dieses Jahr verabschiedet werden.

Grundsätzen dieses Mal standhalten wird oder ob es zu einem „Rüffert 2.0“ kommt, kann bisher niemand vorhersehen. Das am 18.9.2014 vom EuGH gefällte Urteil zur Rechtssache der Stadt Dortmund erklärte lediglich den im nordrhein-westfälischen TVgG festgelegten Grundsatz zur Zahlung von Mindestlöhnen bei Auftragsausführung im EU-Ausland für rechtswidrig. Begründung: Diese Vorschrift hindere Dienstleister aus dem EU-Ausland mit einem niedrigeren Lohnniveau daran, am Binnenmarkt teilzunehmen. Darüber hinaus stelle die Mindestlohnvorgabe eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung dar, die gegen die Vorgaben des Primärrechts verstoße.

Der EuGH urteilte damit noch nicht über die generelle Zulässigkeit von vergabespezifischen Mindestlöhnen (vgl. Rechtsgutachten von Däubler für das WSI). Ein solches Urteil wird im Falle der Gerichtssache von Rheinland-Pfalz im Februar 2015 erwartet. Ausstehende oder gefällte EuGH Urteile zu den anderen Regelungen in den deutschen Vergabe- und Tariftreugesetzen auf Länderebene – wie die Einhaltung der ILO-Normen oder die ökologischen Kriterien – gibt es bisher nicht.

Doch unabhängig davon, wie der EuGH im Fall des Mindestlohnes in Rheinland-Pfalz entscheiden wird und unabhängig davon, dass die ILO-Normen bisher nicht rechtlich in Frage stellen, zeigt sich indes, dass die Frage nach dem Bestand der Vergabegesetze auf Länderebene nicht allein vor Gericht entschieden wird. Sie wird vor allem von den politischen Entscheidungsträgern auf Länderebene beantwortet und von unterschiedlichen Seiten lobbypolitisch beeinflusst.

### Länder unter Beschuss

Die Stadtstaaten und das kleine Saarland konnten ihre sozial verantwortlichen Vergabegesetze in den Jahren 2009 bis 2011 noch recht unbehelligt von Industrielobby, juristischen Kanzleien und kommunalen Interessenverbänden verabschieden. In NRW sieht die Situation gänzlich anders aus. Hier müssen das große Einkaufsvolumen der Niederlande und die damit verbundene Einkaufsmacht berücksichtigt werden – so auch bei der Verabschiedung des Tariftreue- und Vergabegesetzes 2012.

Allein in der zweiten Jahreshälfte 2014 befasste sich jede zweite Plenarsitzung im Landtag mit Anträgen aus den Reihen von CDU und FDP zur Abschaffung des Gesetzes. Aktuell liegen mehrere verfassungsrechtliche Beschwerden von Kommunen vor, die Ausgleichszahlungen fordern. Kommunale Spitzenverbände und Industrie wiederholen gebetsmühlenartig, wie bürokratielastig und teuer das Gesetz sei. Die politischen Entscheidungsträger – insbesondere der SPD, die auf Bundesebene nicht mehr Oppositions- sondern nun Regierungspartei ist – rudern zurück

und treffen erste Vorkehrungen, die verbindlichen Regelungen abzuschwächen.

Auch andere Flächenländer sind aktuell von diesem politischen und gesellschaftlichen Gegenwind betroffen. Ob der Trend zur FAIRgabe trotz gesetzlichem Mindestlohn und einem neuen Gesetz zur Beschaffung auf Bundesebene weitergeht, bleibt abzuwarten.

### EU-Richtlinie 2.0: Bund unter Zugzwang

Kurz nach dem „Rüffert-Schock“ 2008 novellierte der Bund 2009 das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das im 4. Teil auch die Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe in Deutschland regelt. Dort wurde in § 97 Abs. 4 die Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien in der Auftragsvergabe grundsätzlich erlaubt, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Näheres dazu sollten Bestimmungen auf Länder- und kommunaler Ebene regeln.

Mit dieser grundsätzlichen Erlaubnis war ein erster wichtiger Schritt getan, um auch die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards bei der Herstellung von Gütern für die öffentliche Hand einzufordern. Jedoch weigert sich der Bund bis heute, systematische Maßnahmen und Vorgaben zu entwickeln, die Kommunen und Länder bei der Verankerung sozialer Kriterien wie z.B. der ILO-Kernarbeitsnormen unterstützen.<sup>36</sup> Auch bei der nun anstehenden Umsetzung der neuen EU-Richtlinie ins deutsche Recht steht trotz der vielen Spielräume, die die Richtlinie bietet (vgl. „Die neue EU-Vergaberichtlinie – Anreize für eine faire Beschaffung“ in dieser Ausgabe), zu befürchten, dass der Bund weiterhin auf Freiwilligkeit und Unverbindlichkeit in Sachen Sozialstandards setzt – nach dem Motto „Geiz ist geil er Fairness“.

### Ansätze zur Umsetzung

Durch den Mangel an klaren Vorgaben von Seiten des Bundes variieren die gesetzlichen Bestimmungen in den einzelnen Ländern und vor allem die Vorgaben zur konkreten Umsetzung der neuen Vergabe- und Tariftreuegesetze (sog. Rechts- oder Durchführungsverordnungen wie RVO, DVO oder Erlasse) nun stark und haben teilweise gänzlich verschiedene Ansätze zur Regelung und Einhaltung internationaler Arbeits- und Sozialstandards in den Durchführungsverordnungen.<sup>37</sup>

Von Bedeutung sind derzeit vier verschiedene Systeme zur Sicherstellung der Einhaltung grundlegender

<sup>36</sup> Daran ändert auch die 2011 vom Bundesinnenministerium eingerichtete Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung nichts. Sie fällt bisher nur durch eine Informationsplattform und Seminare auf, die die unterschiedlichen Vorgaben und Gesetze abbilden, ansonsten aber wenig zur Systematisierung der Ansätze, Bündelung der unterschiedlichen Initiativen oder zur Verabschiedung konkreter Maßnahmen beitragen.

<sup>37</sup> Die niedersächsische „Verordnung über die Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ ist bisher noch im Entwurfsstadium [Stand 31.12.2014]. Es können sich daher in der endgültigen Beschlussfassung noch große Veränderungen ergeben.

Arbeitsstandards in der Produktion: NRW, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen. Diese werden im Folgenden vorgestellt und bewertet. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Vorgaben, die für eine effektive und entwicklungspolitisch sinnvolle Ausgestaltung der Vergabe als besonders wichtig erachtet werden.<sup>38</sup>

## Tariftreue- und Vergabegesetze sowie ihre Umsetzungsanforderungen im Vergleich

### I. GELTUNGSBEREICH

Die Vergabegesetze in Schleswig-Holstein, NRW, Niedersachsen und Bremen gelten uneingeschränkt für die Länder selbst, für Kreise und Gemeinden sowie für alle durch den § 98 des GWB definierten Einrichtungen mit öffentlicher Beteiligung und/ oder Finanzierung. Damit fallen auch kommunale Energieversorger und Unternehmen unter die Vorgaben der Landesgesetze, an denen die öffentliche Hand einen Großteil der Anteile hält.

Die Anwendungsbereiche der Vergabegesetze in NRW, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen sind damit sehr weitgehend geregelt. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist dies zu begrüßen. Immerhin kaufen Energieversorgungsunternehmen unter menschenunwürdigen Bedingungen produzierte Kohle aus Kolumbien, Abfallwirtschaftsunternehmen verwenden Arbeitsbekleidung „made in Bangladesch“ und Wohnungsbaunternehmen beziehen Holz aus zweifelhaften Gebieten und Wäldern.

Mit dem breiten Geltungsbereich stellen die vorgestellten Gesetze keine Ausnahme dar. Er findet sich in vielen anderen, neueren Vergabegesetzen wieder, z.B. in den Vergabe- und Tariftreuegesetzen in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Einzig Rheinland-Pfalz und Brandenburg sparen die Kommunen explizit aus und verpflichten nur ihre Landesstellen zur Einhaltung sozialer Standards zum Verzicht von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit. Die Einhaltung sämtlicher ILO-Normen ist auch für sie nicht verpflichtend.<sup>39</sup> Für sie gelten die Vorschriften zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards nur als Empfehlung.

### II. KRITERIEN

Die sozialen Kriterien, die einem Vergabegesetz zu Grunde gelegt werden, bestimmen am Ende das, was die Unternehmen in ihren Zulieferketten implementieren und nachweisen müssen. Elementare und allgemein gültige Kriterien können ausgehend von international anerkannten Institutionen und Abkommen entwickelt werden. Hierbei sind vor allem die allgemei-

<sup>38</sup> Die Punkte Transparenz und Evaluation werden aus Platzgründen ausgespart, obwohl Erfahrungen zeigen, dass sie eigentlich auch eine wichtige Rolle spielen, um die Wirkung eines Gesetzes sichtbar und überprüfbar zu machen.  
<sup>39</sup> Das brandenburgische Gesetz nimmt zudem eine Einschränkung bzgl. der Institutionen und Unternehmen vor, die nur teilweise von öffentlichen Geldern leben. Es müssen nur solche Unternehmen das Gesetz anwenden, deren Budget ausschließlich (und nicht zur Mehrheit) aus Mitteln der öffentlichen Hand stammt.

ne Erklärung der Menschenrechte und die von der ILO erarbeiteten Standards relevant.

Obwohl die Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) universelle Gültigkeit haben und daher auch zwingend sowohl für Unternehmen innerhalb ihres Handlungsbereiches als auch für Staaten gelten, beziehen sich die aktuellen Vergabegesetze weder auf die UN-Menschenrechtscharta noch auf die sog. WSK-Rechte<sup>40</sup>. Grundsätzlich haben sich nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene die Kernarbeitsnormen der ILO als (einzig) Referenzpunkt im Bereich Arbeits- und Sozialstandards in Lieferketten für die öffentliche Beschaffung herauskristallisiert.

Auch die hier besprochenen Vergabe- und Tariftreuegesetze führen die acht ILO-Kernarbeitsnormen als Kriterien auf, die bei der Herstellung von Gütern für die öffentliche Hand eingehalten werden müssen.<sup>41</sup> Natürlich ist die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ein erster wichtiger Schritt und es gibt bisher kein Landesvergabegesetz, das sich auf weitergehende, wichtige Kriterien der ILO oder der UN bezieht. Dennoch ist der Bezug auf die acht ILO-Kernarbeitsnormen aus entwicklungspolitischer Sicht zu wenig.

Neben dem Mangel an Arbeitsschutz und sicherer Beschäftigung werden vor allem zu niedrige Löhne als größte Herausforderung im Arbeitsalltag in den Exportindustrien der sog. Länder des Südens benannt.<sup>42</sup> Diese Probleme werden im Rahmen der acht ILO-Kernarbeitsnormen nicht gelöst. Im Grunde genommen regeln die Länder mit ihren Vorgaben nur, dass mit Einkäufen für die öffentliche Hand nicht gegen international gültiges Völkerrecht verstoßen wird. Eine faire Beschaffung ist dies noch nicht.

Positiv ist allerdings bei den beiden Gesetzen in Schleswig-Holstein und NRW zu erwähnen, dass die Beschaffung von Gütern aus dem Fairen Handel explizit erlaubt und im Gesetz als Kann-Bestimmung benannt wird. Unabhängig davon hätte hier anstelle einer Kann-Bestimmung jedoch eine verbindlichere Regelung getroffen werden können. Anstelle von „in geeigneten Fällen können fair gehandelte Waren beschafft werden“<sup>43</sup> müsste dort stehen „in geeigneten Fällen sollten fair gehandelte Waren beschafft werden“. Eine solche Vorgabe würde auch mit der neuen EU-Richtlinie konform gehen, die die faire Beschaffung explizit

<sup>40</sup> WSK-Rechte sind von der UNO veröffentlichte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

<sup>41</sup> Bei den ILO-Kernarbeitsnormen handelt es sich um vier Grundprinzipien, die in Form von acht Übereinkommen getroffen wurden: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

<sup>42</sup> Wie dramatisch die Folgen von mangelndem Arbeitsschutz und mangelnder Arbeitssicherheit sein können, zeigt auch der Fabrikesturz in Bangladesch.

<sup>43</sup> Vgl. Vergabe und Tariftreuegesetz NRW (TVgG-NRW) unter <https://www.vergabe.nrw.de/faq/tariftreue-und-vergabegesetz-nrw>. Zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

stärkt. Alternativ dazu könnten Länder auch Ziele oder Kennzahlen flankierend zu den Kann-Bestimmungen in den Gesetzen verabschieden, um Transparenz zu schaffen und Messbarkeit zu ermöglichen (z.B. im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategien der Länder).

Neben den ILO-Kernarbeitsnormen werden in den Vergabegesetzen, wie ihr Name jeweils anzeigt, vor allem Regelungen zu Tarif- und Mindestlohn festgelegt. Was den Umfang an Kriterien und die Verbindlichkeit betrifft, fällt das TVgG in NRW und das Vergabegesetz in Berlin besonders positiv auf. Beide fordern neben Mindestlohn und Tariftreue auch Frauenförderung und umweltfreundliche sowie energieeffiziente Beschaffung verbindlich ein. Mit diesen umfassenden Vorgaben sind sie im bundesweiten Vergleich beispiellos.

### III. NACHWEISE

Die meisten Vergabegesetze mit Regelungen zur Einhaltung der ILO-Normen fassen sich bei den Fragen der konkreten Ausgestaltung der Nachweisführung extrem kurz. Im schleswig-holsteinischen Vergabegesetz (TTG) wird z.B. in § 18 Abs. 1 zur Berücksichtigung sozialer Kriterien und Gleichstellung im Beruf nur auf die ILO-Normen Bezug genommen und darauf verwiesen, dass „näheres zum Mindestinhalt der vertraglichen Regelungen [...] sowie Vorgaben zu Zertifizierungsverfahren und Nachweisen, insbesondere zu Einbeziehung von Produktgruppen oder Herstellungsverfahren [...] die Landesregierung in einer Rechtsverordnung“ regelt.

Damit übernimmt das TTG fast deckungsgleich den Text aus dem Bremer Tariftreue- und Vergabegesetz. Auch NRW fasst sich bei der Formulierung, wie die Unternehmen die Einhaltung der Arbeitsstandards nachweisen sollen, extrem kurz: „Aufträge über Lieferleistungen sollen nur an solche Auftragnehmer vergeben werden, die sich bei Angebotsabgabe schriftlich verpflichtet haben, den Auftrag gemäß den in der Leistungsbeschreibung bekannt gegebenen besonderen Auftragsausführungsbedingungen ausschließlich mit Waren auszuführen, die nachweislich oder gemäß einer entsprechenden Zusicherung unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen nach Absatz 1 gewonnen oder hergestellt worden sind. Hierzu sind von den Bietern entsprechende Nachweise oder Erklärungen zu verlangen“.

Der Gesetzgeber erspart sich mit seinen möglichst kurzen Ausführungen zur Konkretisierung des § 18 leidige Diskussionen im Parlament und verschiebt sie auf später bzw. verlagert sie in die Ministerien, die mit der Erarbeitung der im Gesetz benannten Rechtsverordnung oder Durchführungsverordnung betraut sind.

Ob eine solch knappe Formulierung zu den Nachweisen gut oder schlecht ist, kann man nicht eindeutig beantworten. Die Zweckmäßigkeit einer Konkretisierung hängt oft davon ab, welches Ministerium an der RVO

arbeitet und wie stark die unterschiedlichen Lobbygruppen von Wirtschaft und kommunalen Spitzenverbänden dort Gehör finden. Fakt ist, dass sich die PolitikerInnen durch den (ministeriellen) Prozess der RVO leichter aus ihrer Verantwortung ziehen können.

Erfahrungen aus Bremen zeigen, dass die Konkretisierung der Bestimmungen im Rahmen einer Rechtsverordnung durchaus Sinn haben kann. Bremen hat bisher im bundesweiten Vergleich mit Abstand die – aus entwicklungspolitischer Sicht – zielführendste Rechtsverordnung geschaffen. Im Falle von NRW dagegen zeigte sich, dass die Erarbeitung einer RVO außerhalb des parlamentarischen Gesetzesprozesses in der Hand eines Ministeriums auch negative Folgen haben kann und die RVO dann letztendlich hinter die Vorgaben des Gesetzes fällt.<sup>44</sup>

### IV. ANWENDUNGSBEREICH

Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei Belieferung der öffentlichen Hand ist in den Vergabegesetzen sehr unterschiedlich geregelt. Im TGG Schleswig-Holstein gelten diese Normen ab einem Auftragswert von 15.000 Euro. Damit fallen viele Produkte, die nachweislich häufig unter Missachtung grundlegender Arbeits- und Sozialstandards hergestellt werden, aus den Bestimmungen heraus, z.B. Nahrungs- und Genussmittel, Blumen, Textilien und Bekleidung. Diese Produkte werden in Kommunen, in denen die Beschaffung dezentral organisiert ist, häufig im Rahmen einer Summe beschafft, die weit unter dem Auftragswert von 15.000 Euro liegt.

Das TVgG in NRW regelt dies sehr viel sinnvoller. Dort gibt es je nach Kriterium (Frauenförderung, ILO, Tariflohnzahlungen) unterschiedliche Schwellenwerte, ab denen die Bestimmungen gelten. Die Bestimmungen im Bereich ILO gelten in NRW ab einem Auftragswert von 500 Euro. In Niedersachsen und Bremen liegt der Schwellenwert bei 10.000 Euro und ist damit ähnlich wie in Schleswig-Holstein deutlich zu hoch.

### V. KONTROLLE

Der größte Schwachpunkt fast aller Vergabegesetze mit verbindlicher Regelung zur Einhaltung der ILO-Normen im Land ist die mangelnde Kontrolle. In den meisten Gesetzen ist zwar die Einrichtung einer Prüfbehörde vorgesehen. Diese ist in der Praxis jedoch meistens unterbesetzt und nur für die Prüfung der Einhaltung von Tariftreue und Mindestlohn, nicht aber der ILO-Kernarbeitsnormen vorgesehen.

Die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen sehen im Gegensatz zu NRW, Bremen und Berlin in ihren Gesetzen keine Einrichtung einer Sonderkommission oder Prüfbehörde zur Kontrolle des Vergabegesetzes vor. Im Gesetz kündigt Schleswig-Holstein lediglich

<sup>44</sup> Vgl. Stellungnahme der Christlichen Initiative Romero zur RVO des TVgG NRW unter [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora).



Foto: cw-design / Quelle: PHOTOCASE

an, Kontrollen durchführen zu wollen (§ 11), es bleibt aber unklar, auf welche Weise. Niedersachsen regelt in seinem Gesetz noch weniger. Dort wird lediglich mitgeteilt, dass öffentliche Auftraggeber befugt sind, zu kontrollieren und eine einzurichtende Servicestelle Hinweise zu Kontrollen aufnimmt und sie an den zuständigen Auftraggeber weiterleitet.<sup>45</sup>

In Fragen der Kontrolle sticht bisher nur das Berliner Vergabegesetz positiv hervor – zumindest theoretisch. Es sieht sowohl die Einrichtung einer Stelle<sup>46</sup> und damit die Bereitstellung nötiger Ressourcen als auch die Kontrolle sämtlicher im Gesetz geforderten Bestimmungen (z.B. auch der ILO-Normen) vor. Die Praxis sieht allerdings nicht ganz so positiv und vorbildlich

<sup>45</sup> Die Servicestelle wurde bereits eingerichtet und ist erreichbar unter [http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=33978&article\\_id=120418&\\_psmand=18](http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=33978&article_id=120418&_psmand=18)

<sup>46</sup> Das FAIRgabe-Bündis Berlin kritisiert hierbei vor allem, dass die Stelle viel zu spät eingerichtet wurde und personell unterbesetzt ist.

aus wie das Gesetz. Die Kontrollgruppe wurde Anfang 2014 – drei Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes – mit drei Personen eingerichtet. Laut einem Rundschreiben der Senatsverwaltung liegt der Schwerpunkt der Kontrolle nicht auf der Überprüfung der Eigenerklärungen bezüglich der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, sondern auf „der Überprüfung der Zahlung des Mindeststundenentgelts und der Einhaltung der Zusagen über die Frauenförderung“. Zudem stellt die Kontrollgruppe keine Entlastung für die Vergabestellen dar, denn sie darf nur dann aktiv werden, wenn es inhaltliche Schwierigkeiten gibt. Keine Schwierigkeiten liegen laut Senatsverwaltung vor, wenn es keine personellen oder finanziellen Ressourcen für eine Überprüfung in den Vergabestellen gibt (Rundschreiben 1/2014 von 07.01.2014).

Nicht zuletzt die zahllosen Fallstudien über Arbeitsrechtsverletzungen in der Bekleidungsindustrie zeigen, dass die Durchsetzung grundlegender Arbeits- und So-

zialstandards auf der Grundlage von nicht unabhängig verifizierten Eigenerklärungen von Unternehmen nicht funktioniert. Deshalb ist eine stichprobenartige Kontrolle der Angaben der Unternehmen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für den Erfolg der Gesetze unerlässlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die sog. Eigenerklärungen als Nachweis zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zugelassen werden, wie es in NRW, Bremen, Niedersachsen oder in Berlin der Fall ist. In Sachen Kontrolle gibt es also in allen Bundesländern sowohl in den Gesetzen als auch in der konkreten Umsetzung starken Nachholbedarf.

## VI. VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN

In vielen Ländern werden die in den Gesetzen sehr vage gehaltenen Vorgaben zur Einhaltung der ILO-Normen entweder durch ein Rundschreiben (z.B. in Berlin, Hamburg und Thüringen) oder durch eine umfangreiche Vergabeverordnung (z.B. in Schleswig-Holstein, NRW, Bremen und Niedersachsen) konkretisiert. In den Verordnungen wird umfassend geregelt, wie der Nachweis zur Einhaltung der ILO-Normen konkret aussehen soll. Es werden Mustervordrucke erarbeitet und Anwendungsbereiche konkretisiert. Für Fragen zur Nachweis- und Kontrollpflicht der Angaben der Unternehmen, die in den Gesetzen häufig nur kurz und unzureichend behandelt wurden (vgl. Punkt 3), sind solche Rundschreiben und Vorschriften von großer Bedeutung. In vielen Ländern, in denen eine das Gesetz konkretisierende Verfahrensordnung nicht veröffentlicht wurde, bleibt eine tatsächliche Anwendung des Gesetzes de facto oft aus.

In den Rechtsverordnungen in NRW, Niedersachsen und Bremen wird genau dargestellt, wie und wann bei welchen Produktgruppen der Nachweis zur Einhaltung der ILO-Normen erbracht werden soll. Mustervordrucke regeln, welche Nachweise Unternehmen, die z.B. sensible Güter wie Textilien, Steine oder Computer liefern, vorzulegen haben, um die Einhaltung der Bestimmungen im Vergabegesetz zu belegen. Die Vordrucke erleichtern es den Beschaffungsstellen, die Gesetze rechtskonform anzuwenden. Sie signalisieren außerdem die Bedeutung der Gesetze und machen eine Kontrolle, ob die Vergabestellen das Gesetz einhalten, einfacher.

### 1. Definition gefährdeter Produktgruppen und Länder

Sämtliche Vergabeverordnungen und Rundschreiben in Deutschland beschränken die Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen in ihren Ausführungen auf spezielle sog. „sensible“ Waren. Es handelt sich dabei um Güter, die in Asien, Afrika und Lateinamerika hergestellt werden und bei deren Produktion bekanntermaßen häufig Arbeits- und Menschenrechte verletzt werden. Bekleidung, Holz, Spielzeug, Kautschuk und Blumen zählen u.a. zu den sensiblen Waren.

Anders als in Bremen legen die Vergabeverordnungen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und NRW darü-

ber hinaus fest, dass Unternehmen nur dann die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen belegen müssen, wenn sie ein gefährdetes Produkt (aus der gefährdeten Liste) aus einem gefährdeten Land liefern werden. Als gefährdete Länder gelten in NRW die Länder, die auf der DAC-Liste<sup>47</sup> stehen. Schleswig-Holstein macht es sich im Vergleich dazu fast schon gefährlich einfach: Hier werden einfach „alle Länder Asiens, Afrikas, Südamerikas und/ oder Lateinamerikas (sic!)“ als gefährdet benannt. Herstellungsort ist in NRW immer der nach Zollrecht festgelegte wesentliche „Be- und/ oder Verarbeitungsschritt“.<sup>48</sup> In Schleswig-Holstein wird dies nicht näher definiert.

Dass die Anwendung der Vorschrift zur Einhaltung der ILO-Normen auf bestimmte Produktgruppen und Herstellungsländer beschränkt ist, birgt einige Probleme. Zum Beispiel lassen sich Arbeitsrechtsverletzungen in Europa nicht umfassend feststellen. In der DAC-Liste, die in NRW gilt, tauchen sie nur teilweise auf und in Schleswig-Holstein werden sie überhaupt nicht berücksichtigt. Des Weiteren ist es im Zuge der Globalisierung möglich, Produktionsprozesse schnell auszulagern. Was gestern noch als unsensibles Produkt definiert wurde, kann also heute schon ein sensibles sein. Hinzu kommt, dass in Schleswig-Holstein, Bremen und Niedersachsen wichtige Produktgruppen nicht auf der Liste stehen. Die Liste aus NRW hingegen ist wesentlich umfangreicher und umfasst vor allem auch den großen und von Arbeitsrechtsverletzungen stark gebeutelten Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie.

### 2. Hauptleistungsgegenstand

Hauptkritikpunkt sowohl in Schleswig-Holstein als auch in NRW ist der in den Rechtsverordnungen eingeführte Sachverhalt des Hauptleistungsgegenstands. Mit diesem Passus in der Rechtsverordnung werden die Vorgaben des Gesetzes zum Anwendungsbereich de facto ausgehebelt.

Konkret bedeuten die Ausführungen zum Hauptleistungsgegenstand, dass die Anforderungen an die Einhaltung der ILO-Normen nur noch für die Beschaffungen gelten, in denen gefährdete Produkte den Hauptteil der konkreten Beschaffung oder des konkreten Auftrags ausmachen (> 20 % des Leistungsumfangs). Sowohl in NRW als auch in Schleswig-Holstein ist diese Formulierung in der RVO unklar und lässt

<sup>47</sup> Die DAC-Liste ist eine Liste der Länder, die vom Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgrund ihres Entwicklungsstands und ihrer Wirtschaftskraft als Entwicklungs- oder als Schwellenländer ausgewiesen werden. Die in der DAC-Liste aufgeführten Staaten fallen in den Förderrahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die DAC-Liste wird in einigen Bundesländern nun auch für die Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen im Rahmen der Vergabe als Referenzpunkt genommen. Die aktuelle DAC-Liste findet sich unter [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/hintergrund/dac\\_laenderliste/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/hintergrund/dac_laenderliste/index.html). Zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

<sup>48</sup> Zur Kritik am Zollrecht als Ursprungsdefinition vgl. Stellungnahme der Christlichen Initiative Romero gegenüber dem Landtag NRW vom 1.Mai 2012 unter [http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/wer\\_kauft\\_ein\\_laender/Stellungnahme\\_zur\\_RVO\\_Anhoerung\\_2013\\_end.pdf](http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/wer_kauft_ein_laender/Stellungnahme_zur_RVO_Anhoerung_2013_end.pdf). Zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

offen, ob es sich bei der Schwelle von 20 % um die Anschaffungen im Rahmen eines Auftrages handelt oder um den Gesamtauftrag. Dies ist ein gefährliches Schlupfloch, denn im letzteren Fall wäre nur noch ein winziger Teil der Beschaffungen von der Bestimmung zur Einhaltung der ILO-Normen betroffen.

In Niedersachsen und Bremen findet sich diese Einschränkung nicht wieder.

### 3. Nachweis und Kontrolle

Damit Arbeitsrechte in den Produktionsländern Asiens, Afrikas, Lateinamerikas und Osteuropas effektiv gestärkt werden, müssen Unternehmen glaubhaft nachweisen, dass sie durch Zertifizierungen und Mitgliedschaften in Multi-Stakeholder-Initiativen oder durch alternative Maßnahmen grundlegende Arbeits- und Sozialstandards in den Zulieferketten einhalten. Dieser Nachweis und die Kontrolle des Nachweises bleibt die größte Herausforderung in der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung.

Leider tragen die meisten Durchführungsverordnungen und Rundschreiben in ihrer vorliegenden Fassung nicht dazu bei, in diesem Punkt flächendeckend voranzukommen. Vielmehr wird in Deutschland auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene mit sog. Bietererklärungen gearbeitet, in denen die Unternehmen zusichern, dass sie:

- die Standards durch einen vorzeigbaren Nachweis einhalten, z.B. mit einem Zertifikat oder einer Mitgliedschaft in einer Verifizierungsinitiative.
- die Standards einhalten, ohne einen unabhängigen Nachweis vorlegen zu können.
- nicht zusichern können, dass sie die Standards einhalten, sich aber bemühen Schritte zu unternehmen, um sie perspektivisch einhalten zu können.

Da diese Erklärungsoptionen in NRW z.B. per Gesetz und in anderen Beschaffungsstellen aus Gewohnheit nur in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen verankert werden, die dem eigentlichen Vergabe- und Zuschlagsverfahren nachgelagert sind, dürfen die Angaben nicht gewertet werden. Damit werden Unternehmen, die Kosten und Anstrengungen eines aufwendigen Zertifizierungsverfahrens nicht scheuen und glaubwürdig sind, genauso behandelt, wie Unternehmen, die lediglich aussagen, dass sie die Kriterien einhalten oder sich bemühen.

Inzwischen regelt jedoch nicht mehr nur die Verordnung in Bremen dies anders und besser, sondern auch die sich noch im Entwurfsstadium befindende Verordnung aus Niedersachsen. In Bremen dürfen Unternehmen nicht bloß zusichern, dass sie sich bemühen, die Arbeitsrechte einzuhalten. Sie sind angehalten, entweder das verlangte Zertifikat oder alternative

Zertifikate mit dem gleichen Mindestinhalt vorzulegen. Ist ein Unternehmen dazu nicht in der Lage, muss es dies der Öffentlichen Hand erklären und belegen. Erst wenn das Unternehmen nachweist, dass es unverhältnismäßig oder unzumutbar ist, ein Zertifikat vorzulegen, darf es ankreuzen, dass es alternative Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der ILO-Normen angeht. Bremen behält sich dabei vor, diese Maßnahmen zu überprüfen.

Einerseits greift auch die Bremer Erklärung noch zu kurz, da keine Anforderungen an Validität, Kontrolle und Glaubwürdigkeit der Nachweise gestellt werden. Dennoch ist sie derzeit noch das beste Beispiel für Nachweis und Kontrolle im Rahmen eines Landesvergabegesetzes. Die jüngste Rechtsverordnung aus Niedersachsen orientiert sich glücklicherweise an diesem Bremer Weg und nicht an dem von NRW. Das ist sehr zu begrüßen.<sup>49</sup>

Einen gewissen Sonderweg in Sachen Nachweis und Kontrolle geht Schleswig-Holstein. Hier definiert die Verordnung Folgendes: Der Auftraggeber prüft, ob die zu beschaffende Leistung sensible Waren enthält und diese einen wesentlichen Leistungsbestandteil des Auftrags darstellen (Einführung eines Hauptleistungsgegenstands ähnlich wie in NRW). Wenn ja, ermittelt der Auftraggeber (vorzugsweise über Kompass Nachhaltigkeit), ob mindestens ein Zertifikat, Siegel oder eine sonstige Bescheinigung über die Einhaltung der ILO-Normen für die betreffende Ware existiert. Wenn nicht, ist nichts weiter zu veranlassen (!). Falls es Nachweise gibt, werden diese ermittelten Nachweise in das Formular für die Bieter eingetragen. Der Auftraggeber entscheidet, ob er von jedem Bieter oder nur von dem für den Zuschlag vorgesehenen Bieter verlangt, dieses Formblatt auszufüllen. Vor Zuschlagserteilung muss der Auftraggeber prüfen, ob die Angaben im Formblatt vollständig sind. Reicht der Bieter einen abweichenden Nachweis ein, hat der Auftraggeber diesen zu prüfen. Angebote ohne fristgerecht eingereichtes Formblatt und Nachweise, werden von der Wertung ausgeschlossen.

Schleswig-Holstein setzt also ausschließlich auf Label und Zertifikate. Dieses Verfahren macht die Kontrolle der Angaben der Unternehmen weniger bedeutsam, weil Eigenerklärungen nicht akzeptiert werden und honoriert die Anstrengungen der Unternehmen, sich glaubhaft zertifizieren zu lassen. Allerdings fehlt in der Verordnung aus Schleswig-Holstein die Definition dessen, was ein gutes und glaubwürdiges Zertifikat ausmacht. Gerade im Hinblick auf die steigende Zahl von unternehmensgesteuerten Pseudo-Nachweisen besteht hier Nachbesserungsbedarf. Problematisch ist auch, dass die Verordnung den gänzlichen Verzicht auf die

<sup>49</sup> In dem Artikel „Erklären, Überprüfen und Verifizieren“ auf S. S. 26-33 in der vorliegenden Broschüre findet sich ein Beispiel, wie die unverbindlichen Erklärungen verbessert werden können, ohne aus dem rechtlich eng gesetzten Rahmen zu fallen.

Einforderung der ILO-Normen vorsieht, sofern es keine marktgängigen Nachweise zur Einhaltung der ILO-Normen gibt. Das TGG bleibt damit ohne Marktwirkung in Produktgruppen, für die es bisher keine Nachweise gibt.

Grundsätzlich ist bemerkenswert, dass die VgVO in Schleswig-Holstein die Beweisspflicht umdreht. Im Gegensatz zu Bremen, wo der Auftragnehmer beweisen muss, dass es keine Zertifikate gibt, müssen in Schleswig-Holstein die BeschafferInnen vor Ort vor ihrer Ausschreibung recherchieren, ob es überhaupt Zertifikate und Nachweise für die jeweiligen Produkte gibt und wie diese einzuschätzen sind. Erst wenn der Auftraggeber zu dem Schluss kommt, dass es diese gibt, darf die Einhaltung der ILO-Normen über eben diese Nachweise eingefordert werden. Wenn es sie nicht gibt oder der Auftraggeber sie bei seiner Recherche nicht findet, ist nichts weiter zu veranlassen.

Mit dieser Regelung stellt Schleswig Holstein eine Abkehr von den bisher gängigen Modellen dar. Darin haben nämlich die Beschaffungsstellen keine Recherchepflicht, um vorab beurteilen zu können, ob das Unternehmen in der Lage ist einen Nachweis zu liefern, sondern die Unternehmen selbst, sprich die Bieter müssen recherchieren und nachweisen, ob es die von der öffentlichen Hand verlangten Zertifikate in ihrem Bereich gibt und können, sofern sie belegen können, dass es unverhältnismäßig ist, dies zu verlangen, die Eigenerklärung ankreuzen (wie in Bremen). In NRW wiederum haben die Beschaffungsstellen auch keine Recherchepflicht, weil es für den Zuschlag keine Bedeutung hat, ob ein Unternehmen ein unabhängiges Zertifikat oder nur eine Eigenerklärung vorlegen kann. Sofern der Bieter eine der Zusicherungen angekreuzt hat, muss er auch den Zuschlag erhalten können.

## Abschließende Bewertung

Im bundesweiten Vergleich sind die Gesetze in Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und NRW sinnvolle und progressive Gesetze, in denen die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechtsstandards zwingend vorgesehen ist. In ihren Anwendungsbereichen und Vorgaben zu Nachweisen und Kontrolle unterscheiden sie sich jedoch gewaltig. Während in NRW positiv hervorzuheben ist, dass die Produktgruppen sehr weit gefasst sind, die Schwellenwerte sehr niedrig liegen und NRW das einzige Land ist, das auch IT-Produkte in seine Liste der gefährdeten Produktgruppen mit aufgenommen hat, enttäuscht die Rechtsverordnung im Bereich Nachweise und Kontrolle mit der unverbindlichen Zusicherung in der Bietererklärung und einer Kontrollstelle, die nicht die Kontrolle der Einhaltung der ILO-Normen vorsieht.

In Niedersachsen und Bremen wiederum sind die Produktgruppen zwar eingeschränkt, aber man setzt stärker und – trotz Nachbesserungsbedarfes auch dort – sehr viel sinnvoller auf Nachweise. Unverbindliche Zusicherungen sind hier nicht bzw. nur in Ausnahmefällen zugelassen.

Schleswig-Holstein lässt überhaupt keine Zusicherung zu, schränkt damit aber den Produktbereich, auf den die ILO-Normen angewendet werden können, sehr stark ein, da nur dort die Einhaltung von ILO-Normen verlangt werden darf, wo es bereits jetzt Nachweise gibt, was in vielen Produkten nicht der Fall ist. Außerdem setzt das Konzept in Schleswig-Holstein voraus, dass die Vergabestellen umfassendes Wissen über marktgängige und glaubwürdige Zertifikate und Siegel besitzen. Eine solche Vorgabe ohne die Einrichtung einer Service- oder Kompetenzstelle im Gesetz vorzusehen, ist unverantwortlich.

Bewertung der Landesvergabegesetze und der Durchführungsverordnungen von Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen auf einen Blick:

	SH	NRW	NDS.	Bremen
Produktgruppen	-	++	-	-
Nachweise	+	-	++	++
Kontrolle	-	-	-	+
Gesetz	+	++	+	+
Schwellenwert	-	++	+	+

# Erklären, Überprüfen, Verifizieren: Verankerung sozialer Kriterien in Vergabeverfahren in der Praxis

Die zunehmende Anerkennung der ILO-Kernarbeitsnormen und des Fairen Handels in der öffentlichen Beschaffung führt dazu, dass unterschiedliche Ausschreibungsmodelle nun ganz praktisch erprobt werden können. Einzelne Kommunen entwickeln gemeinsam mit RechtsanwältInnen und NGOs Ausschreibungsverfahren, die das Ziel haben, sowohl wirkungsvoll im Hinblick auf die Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards in den Lieferketten als auch praktikabel für Auftragnehmer und Auftraggeber zu sein. Im Folgenden werden mögliche Konzepte und Ideen für die Implementierung von sozialen Kriterien in einem Vergabeverfahren im Detail vorgestellt. Sämtliche Autorinnen stehen Kommunen und NGOs für Nachfragen zur Verfügung und teilen gern ihre Erfahrungen.

## 1. Vorbemerkung

Seit der Vergaberechtsreform 2009 sieht § 97 Abs. 4 GWB vor, dass soziale und ökologische Kriterien im Rahmen der Auftragsausführungsbestimmungen in einem Vergabeverfahren verankert werden können. Das Max-Havelaar-Urteil des EuGH 2012 (C-360/10) stellt darüber hinaus fest, dass soziale Kriterien ebenfalls in die Wertung einbezogen werden dürfen. Nach der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf<sup>50</sup> sind die Bieterleistung und die technischen Spezifikationen nicht geeignet für die Implementierung sozialer Standards. Nun hat die EU in diesen Phasen des Auftragsverfahrens weitere Spielräume geschaffen, die derzeit jedoch noch nicht in nationales Recht umgesetzt oder durch die Rechtsprechung abgesichert sind. Die Tendenz aber ist klar: soziale Kriterien gewinnen in der öffentlichen Beschaffung an Bedeutung; rechtliche Spielräume zur Implementierung derselben werden immer größer.

Mit der bloßen Forderung nach Einhaltung sozialer Kriterien ist es aber nicht getan. Ein rechtlich abgesichertes und politisch sinnvolles Nachweisverfahren, das von BeschafferInnen auch einfach umgesetzt und kontrolliert werden kann, bleibt die größte Herausforderung im Rahmen der FAIRgabe.

### Umgang mit Nachweisen in der Praxis

Welche Nachweise können in welchen Phasen eines Vergabeverfahrens von Unternehmen gefordert werden? Wie können solche Kriterien bewertet und welches Gewicht darf ihnen in der Gesamtbewertung beigemessen werden? Dürfen soziale Kriterien

<sup>50</sup><http://www.vergabeblog.de/2014-03-16/erklarung-zu-ilo-kernarbeitsnormen-nach-tv-gg-nrw-kein-eignungsnachweis-olg-duesseldorf-beschluss-v-29-01-2014-vii-verg-2813/>. Zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

über die ILO-Kernarbeitsnormen hinaus verlangt werden und wenn ja, welche? Welche Rechtsfolge kann an einen mangelnden glaubwürdigen Nachweis geknüpft werden und welche zielführenden Maßnahmen sind verhältnismäßig?

In Zusammenarbeit mit RechtsanwältInnen, NGO-MitarbeiterInnen und engagierten Kommunen wurden in den letzten zwei Jahren diverse Verfahren in der Praxis getestet. Dabei waren die rechtlichen Herausforderungen oft leichter zu bewältigen als die praktischen, die sich im Alltagsgeschäft einer Kommune häufig ergeben.

## 2. Verankerung sozialer Kriterien im Rahmen der Auftragsausführung

Johanna Fincke, CIR

### 2.1 Rahmenbedingungen

Wenn mit einer Ausschreibung das Ziel verfolgt wird, es theoretisch sämtlichen Marktteilnehmern zu ermöglichen sich daran zu beteiligen – entweder um regelmäßige Lieferanten zu motivieren Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards zu ergreifen oder um den Bieterkreis nicht zu sehr einzuschränken – bietet sich die Verankerung der sozialen Kriterien in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen mittels einer Bietererklärung mit zielführenden Maßnahmen an. Sowohl die zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen als solche, als auch die Nachweiserbringung der Einhaltung, der in den zusätzlichen Auftragsausführungs-

bestimmungen geforderten Kriterien, mit einer Bietererklärung sind in der Vergabekultur in Deutschland lang bekannte und genutzte Instrumente.... Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Anforderungen an Gleichbehandlung, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit in der Phase der Auftragsausführungsbestimmungen nicht so hoch sind, wie in den vorgelagerten Phasen des Vergabeverfahrens.

In Kommunen, Ländern und Bund wurden neue, innovative oder rechtlich noch nicht abschließend geklärte Kriterien – wie die Einforderung von Sozialstandards entlang einer Lieferkette des Bieters – deshalb zunächst als Vertragsbedingungen formuliert. Daneben regeln sowohl das GWB als auch die Mehrheit der Landesvergabeetze die Verankerung von ILO-Normen in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen.

Mit der Verankerung von Kriterien – z.B. des Fairen Handels oder der Einhaltung der ILO-Normen – in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen mit Nachweis durch eine Bieterklärung gibt es in öffentlichen Verwaltungen weniger Berührungspunkte als in anderen Phasen. Denn diese Vertragsbedingungen geben den Bietern die Möglichkeit, erst im Laufe des Verfahrens und während der Vertragslaufzeit CSR-Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen in den Lieferketten anzugehen. Dadurch können sich auch solche Unternehmen bewerben, die es zwischen der Veröffentlichung der Ausschreibung und dem Abgabetermin für die Bieterunterlagen nicht schaffen, externe Verifizierungen beizubringen oder Maßnahmen nachzuweisen.

Die Verankerung sozialer Kriterien in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen über eine sog. Verpflichtungserklärung eignet sich besonders gut für Produktgruppen, bei denen glaubwürdige und durch Dritte verifizierte Nachweise bislang schwer zu bekommen sind. Das Verfahren empfiehlt sich außerdem, wenn aus Gründen der Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit alternative Nachweismöglichkeiten zugelassen werden müssen oder sollten, gleichzeitig aber ausgeschlossen werden soll, dass ein Unternehmen den Auftrag bekommt, das kein aktives Interesse an sozialen Verbesserungen zeigt.

- ➔ **Sozialstandards in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen zu verankern, ist gängige Praxis – u.a. auch durch Festlegung in den Landesvergabeetzen.**

- ➔ **Zusätzliche Auftragsausführungsbestimmungen geben Bietern die Möglichkeit, auch erst im Zuge der Vertragslaufzeit Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsrechte in den Lieferketten anzugehen.**
- ➔ **So wird kein Bieter vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Er muss sich lediglich vertraglich verpflichten, Maßnahmen im Zuge der Vertragslaufzeit anzugehen.**
- ➔ **Jedes Unternehmen muss sich verbindlich zur Durchführung von Maßnahmen verpflichten. Die Maßnahmen müssen dabei inhaltlich sinnvoll und nachprüfbar sein.**
- ➔ **Je nach Produkt und Branche sollten sich die geforderten Maßnahmen und die Tiefe der Lieferkette, für die die Maßnahmen gefordert werden, unterscheiden, um sinnvoll und verhältnismäßig zu sein.**
- ➔ **Zielführende Maßnahmen eignen sich insbesondere dann, wenn Rahmenverträge über mehrere Jahre geplant sind. Mit ihnen kann jede Kommune den (lokalen) Markt aktiv darin unterstützen, Schritt für Schritt mehr Verantwortung für die Zulieferkette zu übernehmen.**

Für die Verankerung der ILO-Normen in den zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen gibt es durch die in Folge der Vergabeetze von den Ländern verabschiedeten Durchführungsverordnungen und Erlasse viele Vorlagen und Vorgaben.

Um dennoch eine Veränderung in der Unternehmenskultur zu erreichen, ist es unerlässlich, die Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der ILO-Normen, die z.B. in der RVO des TVgG NRW und auch in anderen Rechtsverordnungen oder Erlassen veröffentlicht wurden, zu verändern und zu konkretisieren. Da die Rechtsverordnungen häufig einen Mindestinhalt darstellen, über den im Rahmen des rechtlich möglichen hinausgegangen werden darf, ist dies nicht nur eine aus Nachhaltigkeitssicht sinnvolle, sondern auch eine rechtlich legitime Veränderung.

## 2.2 Die konkrete Ausgestaltung der Verpflichtungserklärungen am Beispiel NRW

### Standard-Mustererklärung NRW<sup>51</sup>

Für diesen Auftrag werden Produkte verwendet, die in einem Entwicklungsland oder -gebiet der DAC-Liste gewonnen oder hergestellt wurden und in eine oder mehrere Kategorien der Ziffer I.1 fallen.

1. Durch das Siegel, Zertifikat ..... oder den gleichwertigen Nachweis ..... kann ich/ können wir den Nachweis erbringen, dass die Produkte ohne Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt wurden.
2. Der Nachweis kann nicht durch ein Siegel, Zertifikat oder gleichwertigen Nachweis erbracht werden. Daher sichere/ n ich/ wir zu, dass ich mich/ wir uns vergewissert haben, dass die Produkte ohne Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt wurden.
3. Der Nachweis kann nicht durch ein Siegel, Zertifikat oder gleichwertigen Nachweis erbracht bzw. eine Zusicherung im v.g. Sinne kann nicht gegeben werden. Ich/ wir erkläre/ n, für mein/ unser Unternehmen unter Beachtung der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns entsprechend § 347 HGB wirksame Maßnahmen ergriffen zu haben, um die Verwendung von Produkten zu vermeiden, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt wurden.

### Die Konkretisierung der verschiedenen Ankreuzmöglichkeiten in der Verpflichtungserklärung könnte folgendermaßen aussehen:

1. Vorlage eines Siegels oder Zertifikats (Ankreuzmöglichkeit 1 der Verpflichtungserklärung NRW): Hier muss eine Konkretisierung dessen formuliert werden, was ein von der öffentlichen Hand anerkanntes Siegel oder Zertifikat ist und welche Ansprüche es zu erfüllen hat. NGOs empfehlen der öffentlichen Hand folgende Konkretisierung und Ergänzung für Punkt 1 z.B. durch eine Fußnote: Der Nachweis gilt dann als glaubwürdig und unabhängig, wenn das vorgelegte Siegel oder Zertifikat folgenden Kriterien entspricht:
  - a. Multi-Stakeholder-Steuerung: Relevante InteressenvertreterInnen, wie Gewerkschaften, ArbeitnehmerInnenorganisationen, NGOs und Unternehmen sind gleichberechtigt an der Initiative beteiligt.
  - b. Die grundlegenden Arbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation – ILO-Konventionen Nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182 – sind von der dem Zertifikat ausstellenden Institution als grundlegende Kriterien definiert worden und gelten für alle Unternehmen, die Lizenznehmer oder Mitglied in der das Zertifikat ausstellenden Institution sind.
  - c. Die Erfüllung der oben genannten Standards wird z.B. durch Audits oder Beschwerdesysteme unabhängig überwacht und verifiziert.
  - d. Die ausstellende Institution stellt mindestens einmal im Jahr einen öffentlichen Bericht auf der eigenen Webseite bereit, in der die Überprüfungen (vgl. 3)) und die Fortschritte in der Umsetzung der sozialen Kriterien bis hin zum Konfektionierungsprozess dargestellt werden.
2. Die Zusicherung der Einhaltung der ILO-Normen auch ohne ein Zertifikat oder Siegel (Erklärung 2. der Verpflichtungserklärung NRW) muss durch Begleitdokumente bewiesen werden. Begleitdokumente können sein: Audits oder – alternativ – Dokumente, die die Existenz einer unabhängigen Gewerkschaft oder eines Betriebsrates in der Fabrik belegen und ein Sozialbericht des Unternehmens. Die Offenlegung der Lieferkette bis hin zu der Stufe der Produktionsstufe für die die Einhaltung der ILO-Normen gefordert wird, ist dabei unumgänglich, damit die öffentliche Hand im Verdachtsfalle die theoretische Option hat, die Angaben des Auftragnehmers überprüfen zu können.
3. Wenn ein Bieter weder über ein Zertifikat noch mit der Vorlage anderer Dokumente belegen kann, dass die ILO-Normen eingehalten werden, darf es vom Wettbewerb nicht ausgeschlossen werden, sondern

<sup>51</sup>Vgl. <https://www.vergabe.nrw.de/faq/tarifreue-und-vergabegesetz-nrw>. Zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

kann angeben, dass es sich bemüht die ILO-kernarbeitsnormen einzuhalten (Ankreuzmöglichkeit 3. der Bietererklärung NRW). Wichtig ist es hier, die Zusicherung konkreter zu formulieren und konkrete Maßnahmen von dem Bieter zu verlangen, damit es auch nicht zu einer Ungleichbehandlung und Wettbewerbsverzerrung kommt, wenn ein Unternehmen, das ein glaubwürdiges Zertifikat vorlegen kann genauso behandelt wird, wie eines, das nichts vorweisen kann. Diese zielführenden Maßnahmen müssen dem Bieter von Anfang an bewusst sein und eindeutig formuliert werden. Hier ist es von Bedeutung, dass die Maßnahmen praktikabel, verhältnismäßig und vor allem auch sinnvoll sein sollten. Wie diese Maßnahmen aussehen, sollte sich auf die jeweiligen Probleme in den Zulieferketten des spezifischen Produktes beziehen. Im Bereich Bekleidung ist es sinnvoll, sich auf die z.B. im Aktionsplan für nachhaltige Textilien<sup>52</sup> ausgearbeiteten Maßnahmen zu beziehen. Damit hat man nicht nur sinnvolle Maßnahmen zur Einhaltung der ILO-Normen eingefordert sondern die Kommune trägt mit ihren Ausschreibungen aktiv dazu bei, dass Unternehmen perspektivisch doch dem Aktionsbündnis für Textilien<sup>53</sup> beitreten. Maßnahmen können eine oder mehrere der unten benannten sein – je nach Vertragsdauer und Produkt:

- a) Offenlegung der Lieferkette
- b) Verabschiedung eines Verhaltenskodexes für sich und seine Lieferanten
- c) Vorlage eines Audits
- d) Schulung für Lieferanten und ArbeiterInnen
- e) Ein Sozialbericht über die Maßnahmen

Diese zielführenden Maßnahmen müssen zeitlich definiert, im Verlauf der Vertragslaufzeit kontrolliert werden und am Ende abgeschlossen sein. Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung sind ebenso unerlässlich.

### 2.3 Schritt für Schritt

Entscheidet sich eine Kommune für die Verankerung der sozialen Kriterien in den Auftragsausführungsbestimmungen gemäß der o.g. Vorschläge und möchte die Bieter darüber hinaus motivieren, zielführende Maßnahmen zu ergreifen, ohne bestimmte Unternehmen auszuschließen, empfiehlt sich folgendes Vorgehen:

#### **Vor dem Einkauf:**

**Welche Produkte werden eingekauft/ kommen in Frage?**

**Welche Ausschreibung steht bald wieder an, ist planbar und hat keinen zeitlichen Druck?**

**Welche Ausschreibung ist durch ihr Volumen so attraktiv, dass sich Unternehmen auch dann bewerben, wenn sie mehr tun müssen als „business as usual“?**

#### **Kommunikation der neuen Standards**

**Bevor die Ausschreibung gemacht wird, sollten die Bieter und bestenfalls auch die Öffentlichkeit über**

<sup>52</sup> Der Aktionsplan und die Maßnahmen sind einzusehen unter: [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/Textilbündnis/Aktionsplan\\_Buendnis\\_fuer\\_nachhaltige\\_Textilien.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Textilbündnis/Aktionsplan_Buendnis_fuer_nachhaltige_Textilien.pdf) Informationen zum Textilbündnis unter: [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/oktober/141016\\_pm\\_102\\_Ein-Buendnis-der-Fairness-Start-des-Textilbuenndnisses-im-Bundesentwicklungsministerium/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/oktober/141016_pm_102_Ein-Buendnis-der-Fairness-Start-des-Textilbuenndnisses-im-Bundesentwicklungsministerium/index.html)

<sup>53</sup> Hintergrundinformationen zu dem Bündnis und den beigetretenen Unternehmen: <http://www.ci-romero.de/ccc/> zuletzt eingesehen am 30.12.2014.

**die (neuen) sozialen Anforderungen informiert werden.<sup>54</sup>**

#### **Ausgestaltung der Ausschreibung**

**Kritische Prüfung der Anforderungen an die Produkte:**

**Können Form, Farbe, Gewicht, Aussehen offener gestaltet werden? Kann es sein, dass die technischen Anforderungen so formuliert sind, dass nur wenige Bieter sie erfüllen können? Könnte es sich lohnen, mehrere kleine Lose zu bilden?**

#### **Marktrecherche:**

**Können ausreichend Unternehmen die Produkte mit den gewünschten Anforderungen liefern?**

#### **Ausgestaltung der Vertragsbedingungen:**

**Welche Arbeitsrechtsverletzungen sind besonders häufig? Welche Kriterien sollten daher verlangt werden? Welche Schritte empfehlen NGOs, die sich mit dem Produkt und internationalen Zulieferketten auskennen?**

Eine qualifizierte externe Unterstützung ist bei der Ausarbeitung der Vertragsbedingungen von unschätzbarem Wert. Es lohnt sich daher die Expertise von

<sup>54</sup> Vgl. hier auch den Text zu Bieterkommunikation in der Broschüre auf S. 34

NGOs in den jeweiligen Produktbereichen in die Überlegungen mit einzubeziehen oder Ausschreibungsunterlagen erfolgreich durchgeführter Ausschreibungen anderer Kommunen zu kopieren.<sup>55</sup>

### 3. Spielräume für soziale Kriterien im Vergabeverfahren in NRW: Die Verankerung sozialer Kriterien im Rahmen der Zuschlagskriterien

**Angela Schmitz**, Projektleiterin für sozial gerechte Beschaffung im Eine Welt Netz NRW e.V. und **Katharina Strauß**, Rechtsanwältin der Sozietät Cornelius, Bartenbach, Haesemann & Partner, Köln, im Bereich des Vergaberechts tätig

Die Landesregierung NRW ist 2012 einen wichtigen Schritt gegangen: Nach dem Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG-NRW) und der dazugehörigen Rechtsverordnung (RVO TVgG-NRW) sind die ILO-Kernarbeitsnormen (im Folgenden: soziale Kriterien) zu berücksichtigen. Die Praxis tut sich jedoch bislang schwer mit der Umsetzung. Der nachfolgende Beitrag zeigt aus entwicklungspolitischer wie juristischer Sicht praktikable und zielgerichtete Lösungswege auf.\*

Sowohl auf EU- und nationaler Ebene als auch in den Bundesländern wurden wichtige Grundlagen zur Umsetzung internationaler Arbeits- und Menschenrechte auch in der öffentlichen Beschaffung geschaffen. Nach den neuen EU-Vergaberichtlinien 2014 werden neben dem Preis ökologische und arbeitsrechtliche Kriterien gleichwertig berücksichtigt (vgl. Artikel „Spielräume nutzen! Die neue EU-Vergaberichtlinie schafft Anreize für eine faire Beschaffung“ in dieser Broschüre). Auch nach dem TVgG-NRW sind ILO-Kernarbeitsnormen im Vergabeverfahren verpflichtend zu berücksichtigen.

Die Anwendung der geschaffenen Regularien stößt in der Verwaltungspraxis jedoch auf erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Neben mangelnden Kapazitäten bei den Einkäufern und Vergabestellen kommt erschwerend hinzu, dass bislang wenig handhabbare Instrumente und Kontrollmechanismen für die Prüfung der Bieterunterlagen geschaffen wurden. Ebenso wenig existiert eine statistische Datenbasis über die bisherige Vergabep Praxis, weder auf Bundesebene noch in den Bundesländern, anhand derer Veränderungen in der Vergabep Praxis gemessen werden könnten. Vor diesem Hintergrund werden als Hilfestellung für die Verwal-

<sup>55</sup>Die im Text vorgenommene Änderung und Konkretisierung der Bietererklärung aus NRW ist nicht juristisch geprüft worden, sondern stellt lediglich eine Empfehlung aus NGO-Sicht dar. In Kürze wird unter [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora) eine juristisch begleitete Piltotausschreibung der Stadt Dortmund veröffentlicht, dort finden Sie geprüfte Ausschreibungsunterlagen mit Beispielen zum Kopieren.

\* Ausführlicher dazu: Schmitz, Angela, Strauß, Katharina: Spielräume für soziale Kriterien im Vergabeverfahren. Ratgeber für die Praxis. Hrsg. Eine Welt Netz NRW, 2014

tungspraxis im Folgenden rechtliche Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Einhaltung von Sozial- und Arbeitsstandards rechtssicher am Beispiel der Beschaffung von Berufsbekleidung in der relevanten Verfahrensphase der Wertung (sog. „4. Wertungsstufe“) eingebunden werden können.

#### Überblick über die Gesetzeslage und aktuelle Rechtsprechung

Die sozialen Kriterien haben schon länger eine Verankerung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>56</sup> und sind nicht mehr als „vergabefremde Kriterien“ anzusehen. Neben den unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen<sup>57</sup> ist die Einhaltung der Sozial- und Arbeitsstandards auch in die neuen EU-Richtlinien<sup>58</sup> aufgenommen worden, vgl. Artikel 18 Abs. 2 der Vergaberichtlinie 2014/24/EU.<sup>59</sup> Nach dem Wortlaut der Richtlinie können soziale Kriterien dabei auf allen Wertungsstufen einbezogen werden.<sup>60</sup> Aus entwicklungspolitischer Sicht ist dabei von Bedeutung, dass die ILO-Kernarbeitsnormen damit als Ausschlusskriterium gewertet werden dürfen. Darüber hinaus wird positiv gewertet, dass statt des billigsten Preises das wirtschaftlichste Angebot unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten gilt.<sup>61</sup>

Zwar haben die Mitgliedsstaaten nun Zeit, die Richtlinien bis spätestens zum 18.04.2016 in nationales Recht umzusetzen, diese entfalten jedoch bereits heute eine sog. Vorwirkung<sup>62</sup>, was den Gerichten vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Rahmen der Rechtsbildungskompetenz erlaubt, das nationale Recht entsprechend den Richtlinien auszulegen.<sup>63</sup>

#### Umsetzung als Zuschlagskriterien

Einen großen Zielerfüllungsgrad erreicht der öffentliche Auftraggeber, wenn er die sozialen Kriterien als Zuschlagskriterien ausgestaltet. Denn ein Bieter hat umso mehr ein Interesse an der Erfüllung des „sozialen Kriteriums“, wenn neben Qualität, dem Tragekomfort und dem Preis auch die Einhaltung sozialer Kriterien bei der Wertung der Angebote in der engeren Wahl berücksichtigt wird. Zwar kann der günstigste Bieter, der im sozialen Wertungskriterium keine Punkte sammelt, die Ausschreibung noch gewinnen. Dafür müsste er aber diese Schwäche mittels der anderen Kriterien ausgleichen, so dass er grundsätzlich bestrebt sein wird, auch das soziale Wertungskriterium bestmöglich zu erfüllen.<sup>64</sup>

<sup>56</sup>Vgl. § 97 Abs. 4 GWB.

<sup>57</sup>So z.B. § 18 TVgG-NRW oder § 18 TtVG-HB.

<sup>58</sup>Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergabe; Richtlinie 2014/25/EU im Sektorenbereich; Richtlinie 2014/23/EU für die Konzessionsvergabe.

<sup>59</sup>Dies regeln auch Artikel 36 der Sektorenrichtlinie und Artikel 30 der Konzessionsrichtlinie gleichermaßen.

<sup>60</sup>Erste Wertungsstufe in Artikel 56 Abs. 1, zweite Wertungsstufe in Artikel 57 Abs. 4, dritte Wertungsstufe in Artikel 69 Abs. 2, vierte Wertungsstufe in Artikel 67 Abs. 2 der Vergaberichtlinie.

<sup>61</sup>Vgl. Artikel „Spielräume nutzen! Die neue EU-Vergaberichtlinie schafft Anreize für eine faire Beschaffung“ in dieser Broschüre (S.6-15).

<sup>62</sup>EuGH, C-129/96, Slg. 1997, I-7411; BVerwGE 107, 1, 22.

<sup>63</sup>BGHZ 138, 55, 59.

<sup>64</sup>Ein detailliertes Beispiel für die Umsetzung der sozialen Kriterien als Bewertungskriterien findet sich in Anhang II.



Foto: picture alliance / Xu ruiping - Imaginechina

- **Zuschlagskriterien haben eine direkte Wettbewerbswirkung. Im Gegensatz zu Mindestanforderungen schränken sie den Bieterkreis jedoch nicht unnötig ein.**
- **Im Falle der Verankerung sozialer Kriterien als Zuschlagskriterium fließt dieses neben dem Preis und den anderen Kriterien in die Gesamtbewertung ein. Ein Produkt, welches unter Beachtung von hohen Sozialstandards hergestellt wurde, kann deshalb mögliche Schwächen in den anderen Zuschlagskriterien ausgleichen.**

Voraussetzung für die Ausgestaltung sozialer Kriterien als Zuschlagskriterium ist, dass diese im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen, in der Bekanntmachung des Auftrages und in den Vergabeunterlagen hinsichtlich des Umfangs der Vorgaben und der Gewichtung dokumentiert sind, dem Auftraggeber durch ihre Festlegung keine willkürliche Entscheidung möglich ist und die Grundsätze des Unionsrechts berücksichtigt werden.<sup>65</sup> Zudem darf nicht die Vorlage eines bestimmten Nachweises zur Punktevergabe führen, sondern nur die daran geknüpften Anforderungen.<sup>66</sup> Aus entwicklungspolitischer Sicht ist allerdings zu begrüßen, dass mit der neuen EU-Vergaberichtlinie die Möglichkeit gegeben wird, ein konkretes Siegel zu benennen.<sup>67</sup> Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH ist aber die Benennung eines bestimmten Nachweises bis zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nur beispielhaft möglich

<sup>65</sup>Vgl. § 3 Abs. 5 TVgG-NRW.

<sup>66</sup>EuGH, Urteil v. 10.05.2012 – C-360/10.

<sup>67</sup>Vgl. Artikel 43 der Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergabe.

und es sind gleichwertige Nachweise ebenfalls zuzulassen. Ferner trifft § 13 Abs. 2 RVO TVgG-NRW bisher noch weitere Restriktionen, so dürfen nur Aspekte des Gesundheitsschutzes der am Produktionsprozess beteiligten Mitarbeiter oder die Förderung sozialer Interpretation berücksichtigt werden, wenn sie eine unmittelbare Auswirkung auf die Beschäftigten in ihrer Arbeitsumgebung haben.

- **Wichtig ist eine eindeutige, transparente und klare Definition und Gewichtung der sozialen Kriterien als Zuschlagskriterien.**
- **Ein spezifisches Label selbst darf (bislang) weder verlangt noch bepunktet werden. Bewertet werden nur die Anforderungen an das Label. Vergleichbare Nachweise mit den gleichen Anforderungen müssen akzeptiert werden. Dies könnte sich durch die Umsetzung der neuen EU-Richtlinie ins deutsche Recht jedoch ändern.**

### 3.1 Einbindungsmöglichkeiten auf der 4. Wertungsstufe

Bei Verwendung einer abgestuften Verpflichtungserklärung – wie in Anlage 4 der RVO TVgG-NRW vorgesehen – könnte der Erklärungsinhalt bewertet werden. Je „schwächer“ die Erklärung bezogen auf den Zielerfüllungsgrad ist, desto geringer ist die zu erlangende Punktzahl. Dabei ist es nach der hier vertretenen Auffassung zulässig, bei den Anforderungen an einen Nachweis vom Mindestinhalt der Verpflichtungser-

klärung nach der RVO TVgG-NRW abzuweichen und z.B. für einen Nachweis, der zur maximalen Punktzahl führt, neben der Erfüllung der acht ILO-Kernarbeitsnormen weitere arbeitsrechtliche Standards (vgl. Kästen) zu verlangen. Zugleich muss aber die gesetzlich verankerte Möglichkeit offengelassen werden, bei denen der Bieter auch angeben kann, dass ihm ein Nachweis nicht möglich ist.

➔ **Höhere Anforderungen an die Einhaltung sozialer Kriterien können zusätzlich zum Mindestinhalt der Erklärung nach RVO TVgG-NRW verlangt werden.**

Weitere arbeitsrechtliche Standards, die über die in Anlage 4 RVO bestimmten Anforderungen hinausgehen sind:

- Übereinkommen 155: Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt (1981);
- Übereinkommen 131: Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer (1970);
- Übereinkommen 1: Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich (1919);
- Übereinkommen 30: Regelung der Arbeitszeit im Handel und in Büros (1930);
- Übereinkommen 158: Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber (1982);
- Übereinkommen 102: Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (1952);
- Übereinkommen 135: Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb (1971).

Zusätzlich könnten zielführende Maßnahmen vereinbart werden, so z.B. für die Plausibilitätsprüfung den Nachweis von schriftlicher Korrespondenz mit dem Produzenten bzw. Nachunternehmer betreffend Gegenmaßnahmen bei Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen. Auch ein Nachweis einer externen Zertifizierungsstelle bzw. Prüfstelle könnte verlangt werden. Die maximale Punktzahl wird dann für einen glaubwürdigen Nachweis über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen – und auch zusätzlicher arbeitsrechtlicher Standards wie z.B. existenzsichernde Löhne, z.B. in Form einer Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative (MSI) – vergeben.<sup>68</sup>

68 Als Definition hierfür eignet sich: Eine Multi-Stakeholder-Initiative ist eine Einrichtung mit mindestens zwei verschiedenen der folgenden Interessensgruppen: Unternehmen, Gewerkschaften, ArbeitnehmervertreterInnen, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), lokale Organisationen, die gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt werden. Sie definieren gemeinsam die Mindeststandards (ILO-Kernarbeitsnormen) sowie darüber hinausgehende arbeitsrechtliche Stan-

Bei Mitgliedschaften, die an das Unternehmen anknüpfen, muss jedoch der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf Rechnung getragen werden, wonach die Einhaltung sozialer Kriterien nicht als Eignungskriterien herangezogen werden dürfen.<sup>69</sup> Vorbehaltlich einer Änderung bei Umsetzung der neuen Vergaberichtlinien in nationales Recht – die die sozialen Kriterien auch als quantitative Eignungsanforderungen erfassen (Artikel 57 Abs. 4 der Vergaberichtlinie 2014/24/EU) – müssen die Anforderungen demnach an das Produkt selbst anknüpfen. Ist ein Unternehmen Mitglied in einer Multi-Stakeholder-Initiative oder einer gleichwertigen Organisation, so hat der Bieter nicht lediglich den Nachweis über die Mitgliedschaft, sondern auch darüber zu erbringen, dass die von ihm angebotenen Produkte – auf Grund des durchlaufenen Prozesses für das Erlangen der Mitgliedschaft – den seitens des Auftraggebers gestellten Anforderungen entsprechen. Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre es deshalb wünschenswert, wenn die Mitgliedschaft in einer MSI, wie sie hier definiert worden ist, bei der Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht als Nachweiserbringung zum Produktbezug anerkannt würde.

Denkbar wäre es zudem, die Qualität bzw. die Menge der erfüllten Anforderungen zu bewerten. Je mehr der gestellten Anforderungen an den Nachweis erfüllt werden, desto mehr Punkte erhält der Bieter in diesem Bewertungskriterium. Um der Gesetzgebung in Nordrhein-Westfalen Rechnung zu tragen, müsste aber ein Bieter, der lediglich die Mindeststandards – d. h. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für die definierte Lieferkette – erfüllt, dennoch berücksichtigt werden, auch wenn er in diesem Bewertungskriterium 0 Punkte erhält.

Ebenfalls von Bedeutung ist die Festlegung, wie Produkte eingeordnet werden, die nicht in einem DAC-Land hergestellt wurden. Sachgerecht wäre es, hier die mittlere Punktzahl automatisch an den Bieter zu vergeben, der die erste Ankreuzmöglichkeit wählt und nachweist, dass die Produkte unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden. Die maximale Punktzahl kann diesem Bieter jedoch auch nur dann gegeben werden, wenn er ebenfalls mit Angebotsabgabe nachweist, dass das angebotene Produkt eine Anforderung über die arbeitsrechtlichen Standards hinaus erfüllt.<sup>70</sup>

dards, überwachen und verifizieren die Erfüllung dieser Standards und legen diese in einem Verifizierungsbericht offen. Die MSI ist zur umfassenden Transparenz und Berichterstattung verpflichtet. Eine MSI ist z.B. die Fair-Wear-Foundation oder eine gleichwertige unabhängige Organisation.

69 OLG Düsseldorf, Beschluss v. 29.01.2014 - Verg 28/13; Beschluss v. 07.05.2014 - Verg 46/13.

70 Ein detailliertes Beispiel für die Umsetzung der sozialen Kriterien als Bewertungskriterien finden Sie in Anhang II.

Beispiele für die Einbindung als Zuschlagskriterium:

1. Die in der RVO TVgG-NRW festgeschriebene abgestufte Verpflichtungserklärung kann in die Angebotswertung eingebunden werden. Unternehmen, die einen unabhängigen Nachweis vorlegen können, bekommen mehr Punkte als solche, die lediglich zusichern, dass keine Arbeitsrechtsverletzungen stattgefunden haben. Unternehmen, die selbst dies nicht zusichern können, sich aber wie ein ordentlicher Kaufmann verhalten, werden nochmal geringer bepunktet.
2. Denkbar wäre es zudem, die Qualität bzw. die Menge der erfüllten Anforderungen zu bewerten. Je mehr der gestellten Anforderungen an den Nachweis erfüllt werden, desto mehr Punkte erhält der Bieter in diesem Bewertungskriterium. Entsprechend dem Gesetzgeberwillen in Nordrhein-Westfalen müsste aber ein Bieter, der lediglich die Mindeststandards – d. h. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für die definierte Lieferkette – erfüllt, dennoch in die engere Wahl einbezogen werden, auch wenn er in diesem Bewertungskriterium 0 Punkte erhält.

3. Beispiel einer Bewertungsmatrix:

Zuschlagskriterium	Unterkriterium	Max. Punktezahl	Gewichtung
1. Preis		<b>10 Punkte</b>	30 %
2. Qualität	Funktionalität, Wasser- & Winddichte, Atmungsaktivität	<b>10 Punkte</b> <b>4</b> <b>3</b> <b>3</b>	55 %
3. Soziale Kriterien	Umwelt- und energieeffiziente Beschaffung Soziale und ökologische Kriterien: Unabhängiger Nachweis Zusicherung Kein Nachweis und keine Zusicherung	<b>10 Punkte</b> <b>5</b> <b>5:</b> <b>5</b> <b>3</b> <b>0</b>	15 %

### 3.2 Anforderungen an die Gewichtung in der Gesamtbewertung

Eine konkrete Vorgabe, wie hoch die Gewichtung bei sozialen Kriterien ausfallen darf, gibt es nicht. Zu beachten ist aber, dass der Preis nicht nur eine untergeordnete Rolle spielen darf.<sup>71</sup> Der Auftraggeber entscheidet wie wichtig ihm die unterschiedlichen Kriterien wie Tragekomfort, ökologische Kriterien und Preis jeweils sind und nimmt danach eine prozentuale Bewertung der einzelnen Kriterien vor. Im vorliegenden Beispiel der Matrix wurden die sozialen Kriterien mit 15 % angesetzt, sie können aber auch höher sein.

➔ **Der Preis sollte mit nicht weniger als 30 % bewertet werden. Die restliche Gewichtung kann auf soziale und ökologische Kriterien sowie den Tragekomfort etc. verteilt werden.**

<sup>71</sup> Vgl. OLG Dresden, Beschluss v. 05.01.2001 - WVerG 11/00, VergabeR 2001, 41 (30 % als Mindestquote, aber vom Einzelfall abhängig).

### 3.3 Fazit

Die gesetzlichen Regelungen des TVgG-NRW stellen Mindeststandards auf, die der Vergabepaxis viele Handlungsspielräume offen lassen. Um dem Regelungsziel – Vermeidung von Verletzungen gegen internationale Abkommen und Konventionen – tatsächlich Rechnung zu tragen, sollten diese Handlungsspielräume in den einzelnen Verfahrensphasen genutzt werden. Einen hohen Zielerfüllungsgrad erreicht der öffentliche Auftraggeber, wenn er die sozialen Kriterien als Bewertungskriterien ausgestaltet. Die sorgfältige Anwendung erfordert indes ein intensives Umstellen sowohl hinsichtlich struktureller Prozesse in den Institutionen wie auch beim Produkteinkauf. Dabei bietet das Vergaberecht mit verbindlichen Regelungen für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen eine wichtige Grundlage. Zur einfacheren Handhabung des Gesetzes wären praktikable Instrumente für die Anwender, arbeitsfähige Kontrollstellen sowie eine vereinfachte und anwendungsfreundliche Regelung für die Auftragsvergabe erforderlich.

# Soziale Kriterien in der Kommunikation mit Unternehmen

Von einer sozial verantwortlichen Beschaffung profitieren im besten Fall alle Beteiligten. Wichtig ist dabei, dass alle eine Sprache sprechen, vor allem wenn es um Nachweise und Kontrollen geht. Ein Bericht über Instrumente der Nachweisführung, Bieterdialoge und Erfahrungen.

Juliane Kühnrich, WEED

## Den Dialog suchen und nutzen

Bieter haben in Ausschreibungen die Möglichkeit, Siegel und Zertifikate als belastbare Nachweise für die Einhaltung sozialer und/ oder ökologischer Kriterien einzufordern. Jedoch gibt es noch nicht für alle sensiblen Produkte, die von der öffentlichen Hand eingekauft werden, einen ausreichend großen Bietermarkt, der die geforderten Nachweise für die jeweiligen Produkte auch liefern kann. Aus diesem Grund müssen BeschafferInnen auch auf andere Möglichkeiten zurückgreifen, um die sozial verantwortliche Beschaffung voranzutreiben.

Eine Möglichkeit, um mit dem Markt unabhängig von einer konkreten Auftragsvergabe ins Gespräch zu kommen, besteht darin, mit potenziellen Bietern in den Dialog zu treten. Solche Bieterdialoge oder Unternehmensgespräche schaffen Raum für den informellen Austausch mit Bietern über soziale Anforderungen an ein Produkt, über die Einhaltung sozialer Aspekte sowie über das soziale Engagement des Unternehmens. Bieterdialoge dienen nicht zuletzt auch der Marktsondierung. Denn im Gespräch können BeschafferInnen herausfinden, welche innovativen, ökologischen und sozialen Produktalternativen bereits auf dem Markt sind und inwieweit diese Kriterien in Ausschreibungen eingefordert werden können.

Der Kommunikation mit Unternehmen und potenziellen Bietern kommt in der sozial verantwortlichen Beschaffung ein besonderer Stellenwert zu. Denn noch ist das Angebot an nachweislich sozial verantwortlich produzierter Ware begrenzt und es stehen weit verzweigte, nicht immer durchschaubare Lieferketten hinter den zu beschaffenden Waren. Für das Führen von Bieterdialogen hat Bremen 2012 im Rahmen des Landmark-Projektes einen Gesprächsleitfaden entwickelt, der den Beschaffungsstellen helfen soll, von potenziellen Bietern relevante Informationen zum sozialen Engagement des Unternehmens zu erhalten. Der Gesprächsleitfaden besteht aus einer Vielzahl von möglichen Fragen und hilft dabei, den Dialog mit den Unternehmen zu strukturieren sowie sachgerechte Fragen zu Produktionsprozessen zu entwickeln.<sup>72</sup>

Viele BeschafferInnen haben Berührungspunkte bei Bieterdialogen. Sobald man bei Schulungen Unterneh-

mensgespräche bzw. Bieterdialoge vorschlägt, schrecken viele Beschaffungsverantwortliche zurück und erklären, dass dies rechtlich nicht möglich sei. Solange sich eine Vergabestelle aber in keinem konkreten Vergabeverfahren befindet und die zukünftigen Ausschreibungsbedingungen nicht auf die individuellen Voraussetzungen eines Unternehmens zuschneidet, gibt es keinen Grund, ein Gespräch mit Unternehmen zu sozialen Kriterien aus rechtlichen Gründen abzulehnen.

Möglichkeiten, um mit Bietern in einen Dialog zu treten, ergeben sich neben informell geführten Bieterdialogen auch im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb oder im Rahmen von wettbewerblichen Dialogen bezüglich einer konkret anstehenden Ausschreibung bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte. Für die Durchführung von Verhandlungsverfahren oder den wettbewerblichen Dialog gibt es vergaberechtliche Regeln, da sie Teil des Vergabeverfahrens und formelle Vergaberechtsinstrumente sind. Unterhalb der EU-Schwellenwerte bestehen durch beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb oder die freihändige Vergabe ähnliche Möglichkeiten wie bei der Durchführung eines wettbewerblichen Dialogs oder Verhandlungsverfahrens.

## Anwendungsbereiche

Wenn es um schwierige und komplexe Produktgruppen wie z.B. IT-Produkte geht oder auch bei großen Ausschreibungen für Dienstleistungsauftrags (inkl. Ausstattung, Reparatur und Reinigung), ist der wettbewerbliche Dialog oder ein Verhandlungsverfahren möglich. In beiden Fällen handelt es sich um vergaberechtliche Verfahren, die im Rahmen von konkreten Ausschreibungen Anwendung finden. Sie wurden eingeführt, um die Prozesse für komplexe Aufträge flexibler zu gestalten und unterstützen die BeschafferInnen dabei, bestmöglich mit dem Markt vertraut zu werden, um dann eine sinnvolle Einkaufsentscheidung zu treffen.

„Verhandlungsverfahren sind Verfahren, bei denen sich der Auftraggeber mit oder ohne vorherige öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen zu verhandeln.“ (§ 101 Abs. 5 GWB). „Ein wettbewerblicher Dialog ist ein Verfahren

<sup>72</sup> [http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK\\_Gespr%C3%A4chsleitfaden\\_IL0\\_Kernarbeitsnormen\\_Bremen.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK_Gespr%C3%A4chsleitfaden_IL0_Kernarbeitsnormen_Bremen.pdf)

zur Vergabe besonders komplexer Aufträge“ (§ 101 Abs. 4 GWB) und wird angewandt, wenn es dem Auftraggeber nicht möglich ist eine objektive Beschreibung des Auftragsgegenstandes zu erstellen.

➔ **In der Regel kommen Verfahren mit Verhandlungsbestandteil bei Ausschreibungen ins Spiel, wenn der Markt unüberschaubar ist und sehr spezielle Anforderungen an ein Produkt gestellt werden.**

Als Verfahrensart rechtlich zulässig ist der wettbewerbliche Dialog bereits seit 2004. Nicht zuletzt wegen der zuvor genannten Gründe hat er aber bisher wenig Beachtung gefunden. Viele Bedenken bestehen aus Unsicherheit über die Anwendbarkeit, denn bereits vor Einreichung von Angeboten findet ein enger Kontakt zwischen dem Auftraggeber und den potenziellen Auftragnehmern statt. Mehr Klarheit schafft die neue EU-Vergaberichtlinie, denn sie stellt den Anwendungsbereich des wettbewerblichen Dialogs und des Verhandlungsverfahrens auf eine Ebene.<sup>73</sup>

### Verfahrensablauf

Bei Verhandlungsverfahren tritt der Auftraggeber mit potenziellen Bietern in Dialog und spricht mit ihnen so lange über den Inhalt des Auftrags, bis sich alle darauf geeinigt haben, wie die Leistung konkret beschaffen sein soll und zu welchen Bedingungen der Auftragnehmer diese liefern kann – insbesondere auch zu welchem Preis. Der Dialog kann in verschiedenen Phasen stattfinden, an deren Ende jeweils bestimmte bietende Unternehmen ausscheiden. Vor Ausscheiden haben nach jeder Verhandlungsrunde alle bietenden Unternehmen die Möglichkeit, modifizierte Angebote einzureichen. Nach Beendigung aller Verhandlungsrunden wird schließlich mit der BieterIn, die den Zuschlag erhalten hat, ein Vertrag über den Auftragsgegenstand aufgesetzt.

Das Verhandlungsverfahren gibt den Unternehmen Gelegenheit, eigene Lösungsvorschläge und Ideen einzubringen und diese (im Fall der Auftragserteilung) selbst zu realisieren. Bezogen auf soziale Kriterien wäre es wünschenswert, wenn zukünftig Ausschreibungen so gestaltet werden, dass Unternehmen, die den Zuschlag für den Auftrag erhalten, Vorschläge einbringen müssten, wie sie z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen in ihren Zulieferfirmen sicherstellen wollen.

### Dataport-Ausschreibung 2013: ein Paradebeispiel

Ein gutes Beispiel für ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist die Dataport-Ausschreibung

für IT-Hardware<sup>74</sup> im Jahr 2013. Dataport AöR ist der Informations- und Kommunikations-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung für Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen-Anhalt sowie für die Steuerverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. In dieser Eigenschaft schrieb Dataport 2013 einen Rahmenvertrag für 4 Jahre über rund 60.000 PCs sowie rund 12.500 Notebooks aus. In dieser Ausschreibung wurden von Bietern Konzepte eingefordert, in denen Bieter für die Produktgruppe IT-Hardware beschreiben, wie sie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und weiterer Normen, die darüber hinaus gehen, am besten gewährleisten und überprüfen können.<sup>75</sup>

Wie wurden Verhandlungen über die Einhaltung sozialer Kriterien gezielt in die Dataport-Ausschreibung eingebracht? In der Präambel der Ausschreibung heißt es dazu: „Dem Auftraggeber ist es wichtig, dass die zu liefernden Waren unter Berücksichtigung der Arbeits- und Sozialstandards, die sich aus den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nr. 1, 30, 87, 98, 29, 102, 105, 100, 111, 115, 131, 135, 138, 155, 158, 169, 170, 182 ergeben, hergestellt werden.“

In den Ausschreibungsunterlagen wurden die Bieter aufgefordert, ein Konzept vorzulegen, das erklärt, wie die Einhaltung von grundlegenden Arbeits- und Sozialstandards in der IT-Hardware-Produktion sichergestellt wird: „In dem Konzept muss der Bieter darstellen, wie er veranlassen wird, dass die Einhaltung der Arbeits- und Sozialstandards, die sich aus den oben genannten ILO-Übereinkommen ergeben, bei der Herstellung der zu liefernden Waren sowie bei der Gewinnung der für ihre Herstellung notwendigen Rohstoffe bestmöglich beachtet und überwacht werden wird.“

Anforderungen von Dataport waren dabei die Transparenz der Lieferkette, das aktive Informieren über die Arbeitsbedingungen sowie die Angabe zielführender Maßnahmen wie z.B. die Aushändigung eines Arbeitsvertrags und der ILO-Übereinkommen (in der Sprache des Produktionslandes sowie in Englisch), die Schulung des Managements oder die Einrichtung eines Beschwerdesystems für ArbeiterInnen. Die Bieterkonzepte wurden im Rahmen des Verhandlungsverfahrens diskutiert und aufgrund ihrer Plausibilität in den Zuschlagskriterien bewertet.

### Soziale Beschaffung – ein Gewinn für alle

Die Verankerung der ILO-Normen im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb kann übrigens nicht nur über die Zuschlagskriterien, sondern auch über die Auftragsausführungsbestimmungen erfolgen. Dafür wird in den Vergabeunterlagen das Ziel vermerkt, die besonderen Ausführungsbedingungen

<sup>74</sup> Zu den Ergebnissen des Verfahrens siehe LANDMARK-Studie (2014): Vorreiter sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung, S. 8 - 13.

<sup>75</sup> Vgl. LANDMARK-Studie (2014): Vorreiter sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung, S. 10.

<sup>73</sup> Vgl. Vergabeblog.de vom 04/09/2014, Nr. 19863.



Foto: sto.E/Quelle: PHOTOCASE

hinsichtlich der Einhaltung der ILO-Arbeitsnormen vertraglich festzuschreiben. Das Verhandlungsverfahren kann dafür genutzt werden, festzulegen, wie die Nachweisführung über die Einhaltung dieser Regelungen erfolgt, z.B. über eine Zertifizierung, eine verbindliche Eigenerklärung oder auf andere Weise.

Die Einhaltung sozialer Kriterien bei Verhandlungsverfahren einzubringen, hat den Vorteil, dass sich dabei die bestmögliche Einflussnahme auf die sozialen Produktionsbedingungen herausarbeiten lässt. Bieter erhalten die Gelegenheit, ihre Meinung über bestehende Möglichkeiten zu äußern und selbst geeignete Schritte vorzuschlagen, die zu gehen sie bereit sind. Auftraggeber können den Dialog nutzen, um Fragen zu stellen und die Konzepte zu diskutieren.

Selbstverständlich setzt die Aufnahme sozialer Kriterien sowohl in Verhandlungsverfahren als auch in anderen Ausschreibungen ein gewisses Fachwissen über sozial verantwortliche Produktion bei den Verhandlungsführern voraus. Denn ohne dieses Fachwissen ist es schwierig, soziale Kriterien für die konkrete Ausschreibung festzulegen und angebotene Konzepte von Bietern zu bewerten.

## Bieterdialoge bei der Berliner Feuerwehr: positive Reaktionen

2014 startete die Berliner Feuerwehr, bezogen auf die Beschaffung von Schutz- und Dienstkleidung, eine telefonische Befragung ihrer Bieter, die bereits bei Vergabeverfahren der letzten zwei Jahre einen Zuschlag erhalten hatten. Bei der Befragung sollten Reaktionen potenzieller Bieter zu einer stärkeren Einforderung von Nachweisen über die Einhaltung sozialer Kriterien wie der ILO-Kernarbeitsnormen eruiert werden. Gleichzeitig wollte man sich einen Überblick über bereits vorhandene Zertifikate verschaffen.

Anlass für die Befragung war die Initiative der Zentralen Vergabestelle der Feuerwehr, in künftigen Vergabeverfahren eine erweiterte Bietererklärung, welche an die in Bremen verwendete abgestufte Bietererklärung angelehnt ist, anzuwenden.<sup>76</sup> Ziel der neuen Erklärung ist die stärkere nachweisliche Einbeziehung sozialer Kriterien in Vergabeverfahren und damit die Umsetzung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes, das die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verlangt.

Die telefonische Umfrage erfolgte unabhängig von einer konkret anstehenden bzw. laufenden Ausschreibung. Die Umfrage kam u.a. zu dem Ergebnis, dass einige Unternehmen bereits Zertifikate führen. Die meisten Partner, die eine Zertifizierung nachweisen konnten,

<sup>76</sup> Die abgestufte Bietererklärung von Bremen beinhaltet die Anforderung, ein Zertifikat vorzulegen, wenn es ein marktgängiges Siegel/ Zertifikat gibt, einen vergleichbaren Nachweis vorzulegen oder zielführenden Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Produktionsstätten zuzustimmen.

sind nach dem OEKO-Tex Standard 100 zertifiziert. Es handelt sich dabei um eine relativ schwache Öko-Norm, die lediglich das Endprodukt auf bestimmte Grenzwerte an Schadstoffen untersucht.

Ein Unternehmen bestätigte die Zertifizierung nach SA 8000. Einige Unternehmen gaben die Zertifizierung nach Qualitätsmanagementnormen ISO 9000 oder 9001 an. Dies lässt jedoch keinerlei Rückschlüsse auf die Herstellungsbedingungen in den Produktionsländern zu. Interessant war die Reaktion der meisten Unternehmen, dass sie sich auf Nachweise hinsichtlich sozialer Normen einrichten würden, sobald diese gefordert würden. Einige Unternehmen erbaten sich aber auch Zeit und reagierten mit einem „aber bitte nicht sofort“.

Insgesamt zeigt die Umfrage, dass Unternehmen, die die öffentliche Hand beliefern, durchaus gewillt sind, soziale Kriterien zu unterstützen und einer Zertifizierung zuzustimmen. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Unternehmen oft erst dann aktiv werden, wenn es von ihnen gefordert wird. Das belegt auch eine Ausschreibung, bei der eine erweiterte Bietererklärung mit vier Ankreuzmöglichkeiten vorgelegt wurde. Es handelte sich um die abgestufte Bietererklärung von Bremen plus Erklärung der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft. Alle an der Ausschreibung teilnehmenden Unternehmen kreuzten in der erweiterten Bietererklärung die Variante 4 der Senatsverwaltung für Wirtschaft an: es sei ihnen nicht möglich, einen Nachweis vorzulegen, „dass die Ware nicht unter Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt“ wurde.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass hier die Politik gefordert ist. Neben der gesetzlichen Grundlage sind ausreichende Unterstützungsangebote für Beschaffungsstellen zu etablieren, damit diese rechtssicher die nachweisliche Einhaltung sozialer Kriterien in Ausschreibungen verankern und vorantreiben können. Klare politische Signale durch die Einrichtung von Kompetenzstellen oder einer personellen Aufstockung von Vergabestellen, die sich für die Umsetzung einer sozial verantwortlichen Beschaffung einsetzen, wären wünschenswert und ein Schritt in die richtige Richtung.

## Bieterdialoge der Stadt Dortmund

Johanna Fincke, CIR

Die Stadt Dortmund machte bei ihren Ausschreibungen, in denen Arbeitsbekleidung aus sozial verantwortlicher Produktion verlangt wurde, die Erfahrung, dass der Nachfrage der Kommune nach fair produzierter Bekleidung ein eher dürftiges oder zum Teil gar kein Angebot gegenüber stand.

Um Nachfrage und Angebot zusammenzubringen und die Anforderungen der Stadt Dortmund an die Wirt-

schaft zu kommunizieren, haben das Agenda Büro der Stadt Dortmund und die Christliche Initiative Romero im Rahmen des gemeinsamen EU-Projekts „Jede Kommune zählt“ ein Businessmatching im städtischen Rathaus organisiert, zu dem Bekleidungsunternehmen, Verbände, NGOs, die Staatskanzlei NRW und Juristen eingeladen wurden. Bei dieser Veranstaltung wurden die Rahmenbedingungen des Tarifreue- und Vergabegesetzes NRW, die zusätzlichen Kriterien der Stadt Dortmund sowie die Positionen der Bekleidungsunternehmen und die der NGOs ausgetauscht.

Ähnlich wie in Berlin verweigerten sich auch hier die Unternehmen nicht grundsätzlich, den zusätzlichen Anforderungen gerecht zu werden. Sie verwiesen aber darauf, dass man sich einigen Herausforderungen stellen müsse, um eine Harmonisierung von Nachfrage und Angebot zu erreichen. Dazu zählten insbesondere die folgenden Punkte:

- Überarbeitung der textiltechnischen Anforderungen, die teilweise überholt sind und nicht mehr den Standards entsprechen.
- Aufteilung der Arbeitsbekleidung auf sinnvolle Lose, so dass Unternehmen ein Los auch komplett beliefern können und nicht nur Teile davon. Sehr spezielle Schutz- oder Arbeitsbekleidung sollte getrennt von normaler Arbeitsbekleidung in Lose aufgeteilt werden.
- Identifikation von Standardprodukten, sprich ein und dieselbe textiltechnische Anforderung an das T-Shirt für das Ordnungsamt, den Zoo, den Forst, das Gartenbauamt. Dies kann die Kosten massiv senken, da die Bestellmenge für ein und dasselbe T-Shirt steigt.
- Klar kommunizierte Ziele von Seiten der Politik, wie z.B. das Ziel, dass zwar heute noch Eigenerklärungen, aber in 5 Jahren nur noch unabhängige Nachweise erlaubt werden. Dadurch kann man sich auf die veränderten Anforderungen langfristig einstellen, nötige interne Prozesse in die Wege leiten und gleichzeitig sicher sein, dass sich die Maßnahmen in fünf Jahren auszahlen werden.

**Kommunen, die hohe Sozialstandards an die Ausschreibung ihrer Arbeitsbekleidung knüpfen wollen, sollten unbedingt:**

- ➔ **die Angaben der Bedarfsträger an Form, Farbe, stoffliche Beschaffenheit und Applikationen der auszuschreibenden Bekleidung kritisch auf ihre Marktgängigkeit hin prüfen und nicht automatisch in die Ausschreibung aufnehmen.**

- ➔ **im Rahmen einer unverbindlichen Marktsondierung im Internet die klassische Angebotspalette von Arbeitsbekleidungsfirmen prüfen und auf dieser Grundlage für Unternehmen sinnvoll zu liefernde Lose erstellen.**
- ➔ **überholte Vorstellungen der Bedarfsträger korrigieren: Eine Wetterschutzhose aus 100 % Baumwolle mit über 300 mg Gewicht wird in Zeiten hochtechnischer Textilien nicht mehr standardmäßig hergestellt.**
- ➔ **ein Kommunikationskonzept für die Bedarfsträger entwickeln, das den Widerstand gegenüber neuen Lieferanten mit anderen Produkten bricht und die Sorgen vor schlechter Bekleidung nimmt.**

In der Dortmunder Debatte wurde außerdem deutlich, dass viele Unternehmen nicht mit den konkreten Verfahrensvorgaben vertraut sind, an die die Kommunen aber gebunden sind. So ist vielen z.B. nicht klar, dass in den Vergabeunterlagen nicht „herumgemalt“ werden darf, dass Positionen der einzelnen Lose nicht gestrichen werden dürfen und auch andere Veränderungen der Unterlagen direkt zu einem Ausschluss des Bieters führen.

Die Kommunen sind ihrerseits verpflichtet, den standardisierten Vorgaben Folge zu leisten und dadurch gezwungen, jedes Angebot, das verändert wurde, abzulehnen — egal wie gut es im Kern sein mag.

Außerdem war vielen Arbeitsbekleidungsunternehmen nicht klar, dass sie mit den städtischen Angestellten sehr wohl sprechen können: Bieterfragen vor Ablauf der Angebotsfrist sind erlaubt. Wichtig ist nur, sie zu stellen, bevor die Unternehmen das Angebot abgeben.

Konsultationsprozesse im Bereich von Lieferleistungen werden von Kommunen bisher gar nicht oder sehr selten durchgeführt. Es ist aber durchaus möglich und empfehlenswert, dass eine Stadt mit wichtigen Branchen wie z.B. Vertretern der Arbeitsbekleidungsindustrie regelmäßige Konsultationsrunden ein- und durchführt — insbesondere dann, wenn die Kommune eine Erhöhung der sozialen oder ökologischen Standards plant.

Um der Sorge vor einem Korruptionsvorwurf entgegen zu wirken, kann die Stadt auf Verbände zurückgreifen und sie zum Konsultationsprozess einladen. Im Rahmen dieser Prozesse können sich Auftragnehmer und Auftraggeber gemeinsam über Anforderungen und Herausforderungen austauschen und dabei insbesondere den lokal ansässigen Markt einbeziehen.

# Electronics Watch: Monitoring- und Reformprogramm für sozial verantwortliche IT-Beschaffung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für IT-Produkte sind besonders hoch. Doch bisher fruchten existierende Ansätze im Kampf gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen in dieser Branche nicht. Es fehlt an wirksamen Kontrollinstrumenten. Electronics Watch – Organisation für faire Arbeitsbedingungen in der globalen Computerproduktion will dies ändern und gemeinsam mit BeschafferInnen die Arbeitsbedingungen verbessern.

**Annelie Evermann**, Referentin Wirtschaft und Menschenrechte, WEED

„Das Taubheitsgefühl begann an den Fingerspitzen und Zehen und dehnte sich langsam aus, bis zu den Schultern und Hüften. Es war, als ob meine Beine nicht auf mein Gehirn reagieren würden.“ Der 21-jährige Xiao Wang war einer der ArbeiterInnen in einer IT-Fabrik in Shenzen (China), die bei ihrer Arbeit an Ersatzbildschirmen für iPhones mit n-Hexan vergiftet wurden.<sup>77</sup>

Unzureichende Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen sind nur eines der zahlreichen Probleme in der Fertigung von IT-Produkten. Die IT-Markenunternehmen haben die Fertigung größtenteils in Niedriglohnländer ausgelagert. Die Probleme variieren dort zwar je nach Standort; weltweit verbreitet sind jedoch die hohe Jobunsicherheit, niedrige Löhne, exzessive Arbeitszeiten und unbezahlte Überstunden sowie ein höchst gewerkschaftsfeindliches Verhalten vieler Unternehmen.

Ob Computer, Notebooks, Server, Drucker, Speichermedien, Bildschirme oder auch Smartphones und Tablets – öffentliche Behörden wie Kommunen, Universitäten und Krankenhäuser sind Großabnehmer von Elektronikzeugnissen. So betrogen die Ausgaben der öffentlichen Hand in Deutschland im Jahr 2013 rund 20 Milliarden, mit steigender Tendenz.<sup>78</sup> In ganz Europa lagen die Gesamtausgaben laut der letzten Erhebung (2007) bei rund 94 Milliarden Euro.<sup>79</sup> Gemeinsam haben öffentliche Vergabestellen daher

<sup>77</sup> Das Beispiel stammt aus dem aktuellen WEED-Bericht „Zeit für einen Wandel - IKT-Arbeitsbedingungen in Asien und die Rolle der öffentlichen Beschaffung“ über den Einsatz von Chemikalien und die Verhinderung von Gewerkschaftsbildungen in der IKT-Industrie in Südkorea und China, siehe [http://www2.weed-online.org/uploads/weed\\_wandel2014.pdf](http://www2.weed-online.org/uploads/weed_wandel2014.pdf)

<sup>78</sup> Pressemitteilungen des Branchenverbands Bitkom (2013): [http://www.bitkom.org/de/themen/37244\\_77023.aspx](http://www.bitkom.org/de/themen/37244_77023.aspx) und [http://www.bitkom.org/de/themen/37244\\_78084.aspx](http://www.bitkom.org/de/themen/37244_78084.aspx). Zuletzt gesichtet am 30.12.2014.

<sup>79</sup> Aktuellste verfügbare Zahlen: Europäische Union (2012): Guidelines for Public Procurement of ICT Goods and Services (Leitlinien für die öffentliche Beschaffung von IKT-Produkten und -Dienstleistungen), Anmerkung auf S. 4, <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d4-impact-assessment-prep.pdf>. Zuletzt gesichtet am 30.12.2014.



eine enorme Kaufkraft und können damit einen beachtlichen Einfluss darauf nehmen, dass im IT-Sektor strukturelle Verbesserungen erreicht werden.

Doch die bislang existierenden Ansätze im Kampf gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen in dieser Branche sind offensichtlich nicht erfolgreich. Denn die Unternehmen selbst kommen ihrer Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte bislang nicht nach. Ihre Verhaltenskodizes stehen entweder nur auf dem Papier oder werden nur bei dem ersten Glied in der Lieferkette auch überprüft. Auch sonstige soziale Audits versagen in puncto Transparenz und Wirksamkeit. Bislang gibt es noch kein umfassendes, glaubwürdiges und unabhängiges Prüfsystem für den IT-Sektor, das ArbeiterInnen und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen miteinbezieht. Öffentliche BeschafferInnen, die bereit sind, soziale Kriterien in ihre Ausschreibungen zu implementieren, verfügen damit über kein wirksames Kontrollinstrument.

Aus diesem Grund haben Entwicklungspolitik- und Arbeitsrechtsorganisationen aus Europa und aus den produzierenden Ländern eine neue Organisation gegründet, durch die die Arbeitsbedingungen in der IT-Produktion überprüft und schrittweise reformiert werden soll: **Electronics Watch**. Die drei zentralen

Merkmale, mit denen Electronics Watch sich von Auditfirmen und Siegeln wie TCO abhebt, sind die enge Einbindung der Arbeitsrechtsorganisationen und Gewerkschaften vor Ort, absolute Unabhängigkeit von den zu überprüfenden Unternehmen sowie ein nachhaltiger Reformansatz.

### **Einbindung vor Ort: Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren der Zivilgesellschaft**

Die MitarbeiterInnen von Electronics Watch in den Produktionsländern arbeiten eng mit lokalen Arbeitsrechtsorganisationen und anderen InteressensvertreterInnen der Zivilgesellschaft wie etwa Universitäten, WissenschaftlerInnen, Gemeindezentren etc. zusammen. Sie beobachten die lokalen Medien und Social Media-Kanäle aufmerksam, um Informationen zu sammeln und Anzeichen für eventuelle Probleme im lokalen IT-Sektor sowie wirtschaftliche und politische Entwicklungen, die für die Stellung der ArbeiterInnen in diesem Sektor relevant sind, frühzeitig zu erkennen. Lokale Gruppen wie z. B. Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften werden als Informationsquelle und zur Analyse der Situation herangezogen. Sie unterstützen Electronics Watch bei Recherchen, der Untersuchung von Fabriken und der Entwicklung und Umsetzung von Verbesserungsplänen auf Betriebsebene: dazu gehören etwa das Angebot von Schulungen, die Einrichtung und der Betrieb von Hotlines und anderer Formen von Beschwerdeverfahren sowie die Ermöglichung von demokratischen betrieblichen Wahlen und von Kollektivvertragsverhandlungen. Electronics Watch wird das Rad nicht neu erfinden, sondern bestehende Analysen, Methoden und Unterlagen nutzen, die von lokalen Arbeitsrechtsorganisationen und anderen Stakeholdern der Zivilgesellschaft entwickelt wurden.

### **Unabhängigkeit**

Auditfirmen, die durch die zu überprüfenden Unternehmen selbst beauftragt werden, können bisherigen Erfahrungen zufolge nicht völlig unabhängig agieren. Denn wenn sie nicht die gewünschten positiven Ergebnisse liefern, laufen sie Gefahr, beim nächsten Mal nicht wieder beauftragt zu werden. Die finanzielle Unabhängigkeit von IT-Unternehmen und der IT-Branche ist daher ein grundlegendes Prinzip von Electronics Watch. Stattdessen zahlen teilnehmende Vergabestellen eine Gebühr an Electronics Watch, die am geschätzten jährlichen Auftragsvolumen orientiert ist. Die Unabhängigkeit des Monitorings und der Bewertung speist sich weiterhin aus den tiefgreifenden Kenntnissen der lokalen Organisationen und deren Kontakten zu den ArbeiterInnen selbst.

### **Nachhaltiger Reformansatz**

Das Electronics Watch-Modell unterscheidet sich vom traditionellen Sozialauditing auch insofern, als es nicht auf oberflächliche, punktuelle Prüfungen

ausgelegt ist. Wenn Arbeitsrechtsverletzungen aufgedeckt werden, fordert Electronics Watch zusammen mit den Auftraggebern korrektive Maßnahmen ein und begleitet die Umsetzung. Auf Grundlage der Ergebnisse von Erstuntersuchungen sollen maßgeschneiderte Verbesserungsprogramme für die festgestellten Probleme entwickelt werden. Diese Verbesserungspläne können je nach Bedürfnissen und Möglichkeiten am betreffenden Standort diverse Elemente umfassen: Schulungen für die ArbeiterInnen und für das Management, das Einleiten eines Dialogs zwischen ArbeiterInnen und Management oder die Vorbereitung und Erleichterung von Kollektivvertragsverhandlungen können ebenso dazu gehören wie die Entwicklung und Umsetzung von Richtlinien für betriebliche Gesundheit und Sicherheit, die Gründung von Gesundheitsausschüssen und die Einführung von Beschwerdemechanismen.

### **Geschäftsstelle und Steuerungsmodell**

Electronics Watch wird 2015 mit der aktiven Arbeit beginnen. Die Geschäftsstelle von Electronics Watch ist in Amsterdam angesiedelt und hat mit Björn Skorpen Claeson schon den ersten festen Mitarbeiter. Neben den MitarbeiterInnen in der Zentrale, die die Monitoring- und Reformprogramme koordinieren, werden in einer Reihe von Produktionsländern MitarbeiterInnen vor Ort beschäftigt sein.

Die Steuerungsebene von Electronics Watch ist von der Vielfalt der beteiligten Akteure geprägt: Alle Entscheidungsebenen setzen sich aus drei Stakeholdergruppen zusammen: 1) öffentliche Beschaffungsverantwortliche; 2) ExpertInnen aus Wissenschaft, NGOs, Verbänden und Gewerkschaften; 3) Arbeitsrechtsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen aus den Produktionsländern.

Im informellen Expertengremium (Informal Advisory Group) arbeiten schon jetzt viele Akteure mit, um das Modell von Electronics Watch gemeinsam zu entwickeln. Bis Ende 2015 wird das informelle Expertengremium über die Besetzung des formellen Expertengremiums (Formal Advisory Board) entscheiden, das die Organisation forthin beraten wird. Der Aufsichtsrat (Board of Trustees), der u. a. für die Personalrekrutierung verantwortlich ist, wurde Ende 2014 besetzt und besteht ebenfalls aus VertreterInnen der drei oben genannten Gruppen.

### **Praktische Schritte zur Teilnahme an Electronics Watch**

Electronics Watch ist kein Zertifikat oder Siegel, sondern bietet die konkrete Überprüfung der Lieferketten von IT-Produkten der teilnehmenden Vergabestellen. Electronics Watch wird öffentliche Einrichtungen und Institutionen mit aktuellen Informationen über ihre Lieferanten versorgen, die Arbeitsbedingungen vor



Foto: picture alliance/ANN/China Daily

Ort überprüfen und Verfahren bereitstellen, um auf die Verletzung von Menschen- oder Arbeitsrechten zu reagieren.

Als Grundlage hierfür hat Electronics Watch einen Verhaltenskodex entwickelt und Vertragsklauseln formuliert, die die teilnehmenden Vergabestellen in ihre Verträge mit dem erfolgreichen Bieter aufnehmen können. So werden verbindliche Standards geschaffen, die die Grundlage für das Monitoringprogramm von Electronics Watch in den Produktionsstätten bilden. Diese sollten auf jeden Fall in den Auftragsausführungsbedingungen mit dem erfolgreichen Bieter aufgenommen werden. Die von Electronics Watch erarbeiteten Vertragsklauseln enthalten zum einen

Vorgaben an den erfolgreichen Bieter zur Offenlegung der produktspezifischen Fertigungsstätten, zum anderen die Zustimmung zur Überprüfung durch Electronics Watch. Beides ist erforderlich, um eine unabhängige Überprüfung der Arbeitsbedingungen vor Ort zu ermöglichen.

Interessierte Vergabestellen können sich auf der Website [www.electronicswatch.org/de](http://www.electronicswatch.org/de) weiter informieren und über das Kontaktformular weitere Informationen erhalten und individuellen Gesprächsbedarf anmelden. Je mehr Vergabestellen dem Monitoring- und Reformprogramm von Electronics Watch beitreten, desto breiter und nachhaltiger wird die Wirkung für die ArbeiterInnen vor Ort sein.

# Vorreiter für nachhaltige Beschaffung – von mutigen und engagierten Kommunen

Über die Hälfte des gesamten Beschaffungsvolumens von ca. 400 Milliarden Euro werden von den Kommunen ausgegeben. Grund genug, die Beschaffungspraxis an der Basis nachhaltig zu gestalten. Im Folgenden werden die Städte München, Mainz und Dortmund näher beleuchtet. Welche spezifischen Voraussetzungen in diesen Städten führen dazu, dass die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung erfolgreicher implementiert wird als in anderen? Was kann man von ihnen lernen und welche Gemeinsamkeiten lassen sich erkennen?

## Die Kommune München: Vorreiterin für nachhaltige Beschaffung

Juliane Kühnrich, WEED

**München gilt als eine der Vorreiter-Kommunen in der sozial verantwortlichen Beschaffung. Was wird hier besser gemacht als anderswo? Welche Schritte haben im Einzelnen dazu beigetragen, die sozial verantwortliche Beschaffung in der Stadt voranzutreiben und umzusetzen? Protokoll einer bemerkenswerten Entwicklung.**

München liegt in einem der beiden Bundesländer, die bisher noch kein landesspezifisches Vergabegesetz auf den Weg gebracht haben, das die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte in öffentlichen Ausschreibungen regelt. Trotzdem gilt die Stadt als Vorreiter für soziale Beschaffung. Denn München hat Wege gesucht, um Anforderungen an Sozialkriterien vergaberechtlich sicher zu gestalten. Mehr noch: München hat mit seiner Beschaffungspraxis wesentlich dazu beigetragen, rechtliche Grundlagen für eine ökologisch und sozial nachhaltige Beschaffung weiterzuentwickeln. Bereits 2002 fasste der Münchner Stadtrat den Beschluss, keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit einzukaufen (Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation IAO). Diesem Vorbild sind mehr als 200 Städte und Gemeinden mit ähnlichen Beschlüssen gefolgt. 2011 beschloss der Münchner Stadtrat, die nachhaltige und faire Beschaffung weiterzuentwickeln.

Begonnen hat München mit dem Einfordern von Eigenklärungen. Diese konnten aber weder von den Vergabestellen nachgeprüft werden noch halfen sie zuverlässig und in zufriedenstellendem Maße dabei, das Ziel sozial verantwortlicher Beschaffung zu erreichen. Deshalb wurden im Beschluss einzelne Produkte bestimmt, für die ab sofort die auf dem Markt verfügbaren Siegel eingefordert werden sollten. Seither werden daher bei einigen Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet werden, glaubwür-

dige und anerkannte Gütesiegel mit sozialen Standards wie Fairtrade, Xertifix oder WIN=WIN verlangt. In einer ersten Phase führte München diese Vorgehensweise für die Beschaffung von Natursteinen und genähten Sportbällen ein. In Zukunft soll diese Praxis auf Textilien und Büromaterialien ausgeweitet werden. Momentan gilt noch nicht umfassend die Anforderung der Berücksichtigung aller acht ILO-Kernarbeitsnormen. Bei Natursteinen beispielsweise verlangt das Baureferat in Ausschreibungen als Kriterium für die sozial verantwortliche Beschaffung vorerst nur die Norm „keine ausbeuterische Kinderarbeit“. Perspektivisch sollen jedoch alle acht ILO-Kernarbeitsnormen verpflichtend in Beschaffungsvorgänge mit kritischen Warengruppen integriert werden.

## Sinnvolle Beschlüsse und eine hohe politische Anbindung

2003 trat der Grundsatzbeschluss des Stadtrates München in Kraft, keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit im öffentlichen Auftragswesen zu beschaffen. 2010 fasste der Stadtrat den Beschluss, alle ILO-Kernarbeitsnormen in das bestehende Beschaffungssystem zu integrieren.<sup>80</sup> Durch die hohe politische Anbindung des Themas „nachhaltige Beschaffung“ im Büro des 3. Bürgermeisters erhielt es besondere Priorität und eine wichtige politische Durchschlagskraft.

Das Büro des 3. Bürgermeisters arbeitet eng mit der Fachstelle Eine Welt im Referat für Gesundheit und Umwelt zusammen. Die Fachstelle Eine Welt hat die Aufgabe, die städtischen Referate in Fragen zur Anerkennung und Vergleichbarkeit von Zertifikaten zu beraten. Zudem erarbeitet die Fachstelle gemeinsam mit dem Büro des 3. Bürgermeisters Lösungswege für die Fortschreibung und Umsetzung der Stadtratsbeschlüsse zur nachhaltigen und fairen Beschaffung. In dem Beschluss von 2011 zur Weiterentwicklung der Beschaffungsstrategie der Stadt München wird diese Zusammenarbeit als sehr fruchtbar bezeichnet. Seit den Neuwahlen 2014 ist die stadtweite Steuerung des Themas „nachhaltige Beschaffung“ beim Direktori-

<sup>80</sup> Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V06533 Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 07.12.2011 S.3.

um – der Verwaltungseinheit des Oberbürgermeisters – angesiedelt. Welche Veränderungen sich daraus für die nachhaltige öffentliche Beschaffung in München ergeben, ist noch nicht zu erkennen.

### **Enge Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft**

Die Münchner Strategie verfolgt einen Ansatz, bei dem Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft koordiniert und eng zusammenarbeiten. Je nach Produkt und Vorhaben entsteht auch ein Austausch mit anderen KooperationspartnerInnen wie Kirchen, Gewerkschaften, der freien Wirtschaft, Schulen und weiteren Bildungsträgern. Die drei eingangs genannten Akteure waren themenspezifisch auch in dem 2009 gegründeten Arbeitskreis „Weiteres Vorgehen in der fairen Beschaffung“ vertreten, der vom Büro des 3. Bürgermeisters geleitet wurde.

Die Zivilgesellschaft wird in München durch die Organisation und Durchführung von Fachveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit zu sozial verantwortlicher Beschaffung eingebunden. Zudem wurde mit Beschluss im Stadtrat vom 14.12.2011 die Fachstelle Eine Welt u.a. beauftragt, durch Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und in Kooperation mit der Zivilgesellschaft den Fairen Handel in der Stadtgesellschaft und die sozial verantwortliche Beschaffung in der Stadtverwaltung zu fördern. Dahinter steht die Überzeugung, dass sowohl Lieferanten als auch die Verwaltung erst mitgenommen werden können, wenn auch dort das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer sozial verantwortlichen Beschaffung vorhanden ist. Neben der engen Zusammenarbeit mit lokalen NGOs wie z.B. mit dem Nord-Süd-Forum München e.V., die vor Ort Öffentlichkeitsarbeit leisten, hat sich die Zusammenarbeit mit bundesweit tätigen NGOs als zielführend erwiesen.

Die auf bestimmte Themenbereiche bzw. Produkte spezialisierten NGOs steuern ihre Erfahrungen in der Beratung von Kommunen bei. In dem Erfahrungsaustausch spielen nicht nur der Wissenstransfer zu bestimmten Produkten und das Wissen um Siegel und Zertifikate eine Rolle, sondern auch die Weitergabe von Ausschreibungstexten, mit denen andere Kommunen – in diesem Fall München – arbeiten können. Der Vorteil in der Beratung durch NGOs liegt u.a. darin, dass sie durch die intensive Beschäftigung mit einem Thema den Blick auf den gesamten Prozess mitbringen. Außerdem geben Sie Informationen aus anderen Ländern weiter und können über aktuelle Entwicklungen berichten.

### **Kontinuität, Transparenz und Mut in der Entwicklung sozial verantwortlicher Beschaffung**

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung in der Stadt München ist die kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Thema selbst, den (rechtlichen) Möglichkeiten und das Nachhalten von Beschlüssen. So wird nach Auftrag des Stadtrats

nach zwei Jahren überprüft, ob Beschlüsse umgesetzt wurden und wie die sozial verantwortliche Beschaffung weiterentwickelt werden kann. Dazu wurde der Münchner Arbeitskreis „weiteres Vorgehen in der fairen Beschaffung“ eingerichtet, der zuvor bereits erwähnt wurde. Auch der Fachstelle Eine Welt kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie als Anlaufstelle für Fragen aus der Verwaltung zu sozial verantwortlicher Vergabe beraten kann.

München hat nicht nur Strukturen in der Verwaltung für die Umsetzung einer sozial verantwortlichen Beschaffung etabliert, sondern auch den Mut bewiesen, juristisches Neuland zu betreten. Dies tat München 2002 mit dem Beschluss, „keine ausbeuterische Kinderarbeit“ als soziales Kriterium in der Vergabe zu verankern und 2007 als München sich dafür einsetzte die Friedhofsatzungen dahingehend zu verändern, keine Grabsteine aus ausbeuterischer Kinderarbeit mehr zuzulassen.

### **Verankerung in der Vergabepaxis: glaubwürdige Nachweise als Pflicht**

Da Bietererklärungen nur schwer auf ihre Richtigkeit überprüft werden können, beschloss München 2011, beim Einkauf von bestimmten Produkten Gütezeichen von den Bietern einzufordern, die konkrete und produktspezifische Kriterien definieren und garantieren. Bei Produkten, für die es bisher keine glaubwürdigen Nachweise gibt, sollen weiterhin die von Bietern vorgelegten Eigenerklärungen akzeptiert werden. Seit 2006 hatte München nur bei Blumen aus Asien, Afrika und Lateinamerika Gütezeichen verlangt. 2011 beschloss München, dieses Verfahren auch bei Natursteinen und Sportbällen anzuwenden und es später auf weitere Produkte auszuweiten. Man einigte sich z.B. mit dem Baureferat darauf, nur noch Natursteine zu bestellen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt werden.

Da es bisher nicht möglich war, soziale Kriterien rechtssicher in technischen Spezifikationen oder in Eignungskriterien zu verankern,<sup>81</sup> hat München in die Leistungsbeschreibung eine Auftragserteilungsklausel aufgenommen. Damit verpflichtet sich der Bieter bereits bei Angebotsabgabe, eine unabhängige und geeignete Prüfstelle zu benennen und vor Ausführung dem Auftraggeber ein produktbezogenes Zertifikat dieser Prüfstelle vorzulegen. Als Referenz für Natursteine benennt München anerkannte glaubwürdige Siegel wie WIN=WIN, Xertifix oder gleichwertige Nachweise. Wer bei Angebotsabgabe keine geeignete Prüfstelle benennen kann, wird vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen. Zudem wird bei Nichteinhaltung des Vertrags eine Vertragsstrafe vereinbart. Für dieses Engagement wurde München mit einem Sonderpreis beim Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels 2013“ ausgezeichnet.

<sup>81</sup>Die neue EU-Richtlinie schafft hier mehr Spielräume.



Foto: picture-alliance/ZB

FAZIT: München ist bei dem Versuch, die Beschaffungspraxis umzustellen, Schritt für Schritt vorgegangen. Durch eine hohe politische Priorisierung der öffentlich nachhaltigen Beschaffung, die bis zu den Kommunalwahlen 2014 strukturelle Verankerung derselben im Büro des 3. Bürgermeisters sowie die Einrichtung der Fachstelle Eine Welt im Referat für Gesundheit und Umwelt hat die sozial verantwortliche Beschaffung enorme Aufwertung erfahren. Zudem wurde in München durch die kontinuierliche Überprüfung der Praxis und durch den Mut, eine Vorreiterrolle einzunehmen, die Umsetzung der sozial verantwortlichen Beschaffung stetig vorangetrieben und weiterentwickelt.

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hat außerdem eine breite Anbindung des Themas sowie hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit bewirkt. Entscheidend war auch der Austausch mit anderen Kommunen, in denen bereits konkrete Erfahrungen in der Umsetzung gesammelt werden konnten. Erfahrungen aus Bremen und Zürich sind in die Beschaffungspraxis der Stadt München eingeflossen.

Die Erfahrung Münchens hat gezeigt, dass es notwendig ist, Fachstellen in die Auseinandersetzung mit nachhaltiger Beschaffung einzubeziehen, gezielte Angebote für die entsprechenden Stellen bereitzuhalten und sie produktspezifisch zu beraten. Bei dem Versuch, sozial verantwortliche Beschaffung voranzutreiben, hat München gleichwohl feststellen müssen, dass der Markt teilweise noch nicht bereit ist, jene Angebote zu unterbreiten, die in einer ökologisch/ sozial verantwortlichen Beschaffung gefragt sind. Kommunen, die diese Kriterien in ihre Ausschreibungen integrieren, nehmen immer noch eine Vorreiterrolle ein. Jedoch kann, wenn viele Vergabestellen diese Bedingungen stellen, der Markt schneller vorbereitet und verändert werden.

An den Aktivitäten der Stadt München wird insgesamt deutlich, dass politische Beschlüsse allein noch keine sozial verantwortliche Beschaffung nach sich ziehen. Erst die kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Thema, die Schaffung von Strukturen, bzw. die strukturelle Verankerung des Themas, das Nachhalten von Beschlüssen und das Suchen von Wegen, wie diese gut umzusetzen sind, schaffen eine Verankerung verantwortlicher Beschaffung und deren Umsetzung in der Praxis.

## Nachhaltige Beschaffung in Mainz

Juliane Kühnrich, WEED

**Mainz ist vor allem auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung Vorreiter. Die Einrichtung eines elektronischen Einkaufskatalogs durch engagierte Verwaltungsangestellte bringt die Stadt im Bereich der sozial verantwortlichen Beschaffung weiter und brachte ihr 2013 die Auszeichnung zur „Fairtrade-Town“ ein.**

Mainz hat bereits im Jahr 2002 begonnen, sich mit dem Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung auseinanderzusetzen. So wurde 2002 im Mainzer Stadtrat der Beschluss gefasst, keine Produkte mehr aus ausbeuterischer Kinderarbeit einzukaufen. Darauf folgten weitere Beschlüsse in den Jahren 2005<sup>82</sup>, 2007<sup>83</sup> und 2010<sup>84</sup>, um der Einführung einer nachhaltigen Beschaffung mehr Gewicht zu verleihen und sie weiter voranzubringen. Die politischen Vorgaben in den Beschlüssen wurden durch Rundschreiben zu ökologischen und sozialen Anforderungen für die Verwaltung konkretisiert.

### Strukturelle Verankerung der nachhaltigen Beschaffung

Beratungsangebote für BeschafferInnen zu sozial und ökologisch verantwortlicher Beschaffung werden über das Umweltamt und die Koordinationsstelle für die Lokale AGENDA 21 bereitgestellt. Strukturell wurde dazu eine stadtinterne Arbeitsgruppe der Verwaltung einberufen, um die langfristige Bearbeitung des Themas sicherzustellen. In der Arbeitsgruppe ist auch die Koordinatorin der LA 21 vertreten, die für Fragen zu sozialen Kriterien zuständig ist. Die Arbeitsgruppe trifft sich ungefähr vier Mal im Jahr, vor allem wenn es konkrete Anlässe bezüglich einer sozial-ökologischen Vergabe gibt. In Abhängigkeit von den jeweiligen Ausschreibungen wird so die nachhaltige Beschaffung in Mainz schrittweise weiterentwickelt.

Mainz ist vor allem in der Umsetzung der umweltfreundlichen Beschaffung stark und hat auf diesem Gebiet viel erreicht. Beispielsweise wurde zur Senkung des Energieverbrauchs ein Beleuchtungskonzept entwickelt und die Straßenbeleuchtung auf die Nutzung von LED-Straßenlampen umgestellt. Zudem hat Mainz die Erfahrung gemacht, dass durch einen schonenden Um-

gang mit Ressourcen und Energie auch nennenswerte finanzielle Einsparungen erzielt werden können.

Im Bereich der sozial verantwortlichen Beschaffung ist Mainz vor allem in Zusammenhang mit dem Titel „Fairtrade-Stadt“ aktiv. So wird z.B. bei Veranstaltungen im Rathaus Fair gehandelter Kaffee angeboten und vom Grünamt Blumenschmuck aus fairem Handel beschafft. (Mit Wegfall des FLP-Siegels wird dies allerdings schwieriger werden.) Ein besonders innovatives Element der verantwortlichen Beschaffung in Mainz ist der elektronische Einkaufskatalog, der gezielt Produkte des Mainzer Weltladens aufgenommen hat und so das Angebot für eine verantwortliche Beschaffung steuert.

### Das Angebot durch einen zentralen Einkaufskatalog steuern

Trotz einer dezentralen Beschaffungsstruktur hat es die Stadt Mainz geschafft, nachhaltige Beschaffung für die Beschaffungsstellen durch kleine strukturelle Verbesserungen zu erleichtern. Konkret handelt es sich um die Einrichtung einer stadtinternen Arbeitsgruppe zu sozial- und umweltgerechter Beschaffung und die Einführung eines zentralen Einkaufskatalogs.

Ursprünglich sollte der Katalog einer wirtschaftlicheren Beschaffung dienen. Es sollten Daten über den Ver- und Gebrauch von Produkten in der Verwaltung gesammelt werden, auch um die Frage des tatsächlichen Gesamtbedarfs in der Verwaltung zu klären. Daneben bot der Katalogeinkauf die Möglichkeit, Produktgruppen zu bündeln und einheitliche Preise zu erzielen, um insgesamt günstiger einzukaufen. Da über den Katalog alle Standardprodukte für die Verwaltung bezogen werden, erhält die Stadt hier ein exaktes Bild über die von der gesamten Verwaltung verbrauchten Produkte. Von der anfänglich reinen Wirtschaftlichkeitsüberlegung hat sich der Katalog zu einem Einkaufsinstrument entwickelt, das gezielt sozial hergestellte und umweltfreundliche Produkte einbindet. Seit über 10 Jahren arbeitet die Mainzer Verwaltung mit der elektronischen Vergabe.

Im Mai 2013 erhielt die Stadt Mainz die Auszeichnung zur FairtradeTown. Bei der Auszeichnung spielte auch der elektronische Einkaufskatalog der Stadt eine Rolle. Denn der zentrale Katalogeinkauf eignet sich nicht nur, um Standardprodukte (Ver- und Gebrauchsartikel) anzubieten, sondern bietet die Möglichkeit, Standards festzulegen. Die dezentral verantwortlichen EinkäuferInnen in den Ämtern und Betrieben können über den Katalog sehen, ob es sich bei den gesuchten Artikeln um faire Produkte handelt. Außerdem kann mit dem Katalog eine Vorauswahl getroffen werden. Im zentralen Einkaufskatalog der Stadt Mainz werden beispielsweise Fairtrade-Produkte des städtischen Weltladens gelistet. So wird eine Vorauswahl an Produkten zugunsten sozial verantwortlich hergestellter Waren getroffen.

82 Einsatz von Fairtrade-Produkten in den Verwaltungen und stadtnahen Gesellschaften.

83 Millenniumerklärung: „Einkauf soll sozial gerecht, ökologisch vertretbar sein und fair gehandelte Produkte berücksichtigen.“ <http://www.mainz.de/C1256D6E-003D3E93/files/MillenniumErklaerungStadtMainz.pdf/FILE/MillenniumErklaerungStadtMainz.pdf>: Stärkung der umweltfreundlichen Beschaffung durch eine Allgemeine Dienst- und Geschäftsweisung (AGA)

84 „Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung und Vergabe“. Ökologische und soziale Kriterien sollen noch mehr Berücksichtigung bei Beschaffungsvorgängen finden. Erarbeitung und Anwendung eines Kriterienkatalogs, Einbezug von Lebenszykluskostenrechnungen. [https://bi.mainz.de/si0046.php?\\_\\_cjahr=2010&\\_\\_cmonat=9&\\_\\_canz=1&\\_\\_cselect=278528](https://bi.mainz.de/si0046.php?__cjahr=2010&__cmonat=9&__canz=1&__cselect=278528): Punkt 60. Zuletzt gesichtet am 09.12.2014.



Ein ungewolltes (weil unfaires) Produkt kann im Katalog ganz einfach gegen ein Produkt aus Fairem Handel ausgetauscht werden. Dann ist nur das vorgegebene Produkt erhältlich. Mit der bewussten Entscheidung der Stadt, bestimmte Produkte im zentralen Einkaufskatalog zu listen, kann Mainz gezielt nachhaltig hergestellte Produkte fördern.

Ein weiterer Vorteil des elektronischen Einkaufskatalogs liegt in der besseren Erfassung von Beschaffungsvorgängen und damit der Schaffung von mehr Transparenz. Weil an den elektronischen Einkauf in Mainz die gesamte Verwaltung und auch einige Beteiligungsgesellschaften angeschlossen sind, konnten zudem enorme Kosteneinsparungen erzielt werden (36 %). Mit dem gebündelten Einkauf sind sowohl die Einkaufspreise als auch die mit Bestellungen verbundenen Prozesskosten gesunken.<sup>85</sup>

Die Anwendung des Katalogs durch die Verwaltung ist kein Selbstläufer. Hier bedurfte und bedarf es Schulungen, nicht nur für den generellen Umgang mit der e-Vergabe, sondern auch bezüglich Fragen zu Zertifizierungen, sozialen und ökologischen Kriterien. Nicht zuletzt ist auch einiges an Überzeugungsarbeit notwendig.

Interessant ist, dass die Entwicklung des Katalogs durch eine Verwaltungsinitiative entstand, und zwar aufgrund des aktiven Interesses einiger Einzelpersonen. Mit der Zeit gelang es, den Katalog zu einem Instrument der sozial-ökologischen Beschaffung weiterzuentwickeln. Und durch die Verleihung des Titels Fairtrade-Town wird das Anliegen einer sozial verantwortlichen Beschaffung immer mehr auch in die Politik getragen.

<sup>85</sup> Interview mit Herrn Faßnacht in der September-Ausgabe von Kommune 21 vom 30.08.2012.

## Stadt Dortmund: Gute strukturelle Voraussetzungen für die faire Beschaffung

Johanna Fincke, CIR

Die amtierende Preisträgerin als Deutschlands nachhaltigste Großstadt 2014 kommt aus dem Ruhrgebiet und hat bemerkenswerte Schritte auch im Bereich sozial-ökologische Beschaffung vorgenommen. Die Stadt Dortmund macht vor, dass sozial verantwortliche Beschaffung nichts ist, was sich nur reiche Städte leisten können. Gebraucht werden nicht viel Geld, sondern vor allem gute Konzepte, gute Leute und ein langer Atem.

Mit der am 20.09.2007 verabschiedeten Rundverfügung für alle Fachbereiche der Dortmunder Stadtverwaltung, vollzog die Stadt bereits vor der Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und damit vor der „offiziellen Erlaubnis“ die ILO-Normen in die öffentliche Beschaffung einzubeziehen den Schritt, dass bei städtischen Einkäufen von den Bietern eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 (Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) einzufordern ist. Mit der Unterschrift unter der Magna Charta Ruhr im Jahr 2009 wurde dieser Beschluss noch einmal bestätigt.<sup>86</sup>

Darüber hinaus beschafft die Stadt seit mehreren Jahren faire Fußballer für die Fußballstadtmeisterschaften, die vom Agenda-Büro zur Verfügung gestellt werden. Mit der Bewertung zur Fairtrade Town verpflichtete sich die Stadt zudem, Fairtradeprodukte im Rathaus und dem Betriebsrestaurant anzubieten.

2009 startete die Stadt ein Modellprojekt zu fairer Berufsbekleidung für die Angestellten des Betriebsrestaurants und stattete sie mit FWF-zertifizierter Kleidung von Hess Natur aus. Die Stadt Dortmund war damit eine der ersten Städte, die ihre Aktivitäten im Hinblick auf die „Fairhandels-Klassiker“ Kaffee, Schokolade und Tee ausweiteten auch auf andere nachhaltig produzierte Produkte. Unter diese Produkte fallen auch Blumen. Bei der Bereitstellung und Zustellung von Blumenpräsenten bei Ehrungen von Jubilaren durch die Stadt Dortmund (z.B.: Altersjubilare, Ehejubilare, repräsentative Anlässe) sind von den Bietern neben der fachlichen Eignung eine Reihe von Nachweisen zu erbringen.

Seit 2013 koordiniert die Stadt Dortmund darüber hinaus ein internationales EU-Projekt zum nachhaltigen öffentlichen Einkauf, in dessen Rahmen die sozial

<sup>86</sup> Für das Europäische Kulturhauptstadtjahr 2010 wollte sich das Ruhrgebiet als Modellregion für Europa präsentieren. Dies nahm ein Netzwerk aus Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Anlass von allen Ruhrstädten eine Magna Charta gegen ausbeuterische Kinderarbeit unterzeichnen zu lassen. Mit der Unterschrift unter die MAGNA CHARTA RUHR.2010 haben sich am 10. Juni 2010 alle 54 beteiligten Kommunen und 4 Landkreise der Kulturhauptstadt verpflichtet, auf Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit in ihrer Beschaffung zukünftig zu verzichten.

verantwortliche Beschaffung strukturell verankert und konkret anhand unterschiedlicher Produkte in Zusammenarbeit mit NGOs konkret ausprobiert wird. Die zentralen Faktoren für das Engagement in der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung der Stadt sind zum einen personeller und zum anderen struktureller Art.

### **Schlüsselfaktor Mensch**

Auffällig in der Stadt ist, dass vom Agenda-Büro bis zur Amtsleitung und zu dem Mitarbeiter des zentralen Vergabe- und Beschaffungszentrums sich für den Fairen Handel engagierte Personen bewegen, die das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als alternativlos ansehen und kommunales Handeln als einen wichtigen Bestandteil dieses Konzepts einstufen. Der öffentliche Einkauf wird von ihnen als Hebel für nachhaltige Entwicklung als ausreichend relevant angesehen. Mit einem Oberbürgermeister, der sich seit vielen Jahren für den Fairen Handel engagiert, haben die MitarbeiterInnen zudem die nötige Rückendeckung von ganz oben, wenn es um die Erprobung neuer Wege geht.

### **Schlüsselfaktor Struktur**

Die Stadt Dortmund verfügt seit 2008 über ein Vergabe- und Beschaffungszentrum, in dem alle Einkäufe der Stadt getätigt werden. Ursprünglich verfolgte die Gründung des Vergabe- und Beschaffungszentrums nicht primär den Aspekt der sozial verantwortlichen Beschaffung, sondern vielmehr den Ansatz wichtige Synergien und Optimierungen in den Beschaffungsprozessen zu erwirken. Darüber hinaus standen wirtschaftliche Erwägungen, Standardverbesserungen und auch die Korruptionsprävention im Vordergrund. Die einfachere Verankerung von nachhaltigen Beschaffungsprozessen ist dabei ein sinnvoller Nebeneffekt. Strukturell besitzt Dortmund mit dem jungen zentralen Vergabe- und Beschaffungszentrum eine hervorragende Struktur, um FAIRgabe systematisch zu verankern. Der Einkauf von Leistungen und Gütern für die verschiedenen Ämter der Stadt wird von dort aus zentral getätigt, womit ein größeres Einkaufsvolumen erreicht wird und die Steuerung dessen, was an Kriterien, Standards und Anforderungen verankert wird, einfacher zu vollziehen und zu kontrollieren ist. Neue Ideen und Innovationen werden im Vergabe- und Beschaffungszentrum gefördert und Einkäufe zusammengeführt. Ein höheres Einkaufsvolumen bietet Unternehmen einen größeren Anreiz zu bieten und dafür auch Kriterien und Anforderungen in Kauf zu nehmen, die evtl. mehr Arbeit machen oder Kosten verursachen. Darüber hinaus müssen nicht viele einzelne EinkäuferInnen sensibilisiert und geschult werden, weil Standardisierungen möglich sind. Durch die Einrichtung verschiedener amtsübergreifender Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen wie z.B. zu sozial verantwortlicher Beschaffung, ermög-

licht es, Prozesse zielführend zu gestalten, weil die jeweiligen Themen-Experten in die sie betreffenden Aspekte einbezogen werden.

### **Politische Flankierung**

Durch das langjährige Engagement von zivilgesellschaftlichen, lokal eng angebundenen Gruppen in der Stadt und vielen Auszeichnungen von der Hauptstadt des Fairen Handels bis hin zum Nachhaltigkeitspreis ist der Faire Handel und die nachhaltige Entwicklung auch in der Ratspolitik stark verankert. Zum einen ist das Engagement der Verwaltung im Bereich nachhaltige Beschaffung über diverse politische Beschlüsse abgedeckt und zum anderen gibt es regelmäßige Berichte der Verwaltung gegenüber dem Rat wie z.B. seit 2001 den jährlichen „Zwischenbericht zur Lokalen Agenda 21“ und Informationsvorlagen zum Beispiel zum Gewinn des Titels Hauptstadt des Fairen Handels im Jahr 2003. Der Oberbürgermeister hat schon zu seiner Zeit als Dezernent das Thema der Nachhaltigen Entwicklung unterstützt und gefördert. Hierzu gehörten immer auch Fragestellungen wie Klima, Umwelt und Städtebau aber auch Fairer Handel / Eine Welt.

### **Keine Angst vor NGOs**

Neben innerstädtischen Arbeitsgruppen scheut sich die Verwaltung der Stadt nicht davor, eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen für die jeweiligen Prozesse wichtige Stakeholdern zusammenzuarbeiten und ihren Rat und ihre Expertise aber auch ihre Befürchtungen und Anregungen in Betracht zu ziehen. Mit diesem Ansatz können Probleme oftmals schon von Vorneherein ausgeräumt und neue Wege beschritten werden. Diese große Offenheit und das entgegengebrachte Vertrauen zwischen NGOs und Kommune sind in anderen Kommunen selten anzutreffen.

### **Fazit:**

Engagierte Personen, eine enge Zusammenarbeit der Stadt mit der Zivilgesellschaft, das Vertrauen, das entwicklungspolitischen Experten von Seiten der Verwaltung entgegen gebracht wird und der gewisse Mut zum rechtlichen und politischen Risiko, wenn es um die richtige Sache geht, den auch München auszeichnet, sind Schlüsselfaktoren, die die Städte zu Vorreitern machen. Eine zentralisierte Beschaffungsstruktur erleichtert die systematische Anwendung der sozial verantwortlichen Beschaffung.

# Literatur Quo Vadis?

**Bericht zur Weiterentwicklung der nachhaltigen und fairen Beschaffung der Landeshauptstadt München: Verankerung von sozialen und ökologischen Kriterien.** Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V06533 Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 07.12.2011.

**Bericht zur Weiterentwicklung der sozialverantwortlichen Beschaffung der Landeshauptstadt München und zur Förderung des Fairen Handels in München Vorschlag für das weitere Vorgehen.** Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 13194. Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.12.2013.

**Bremischer Senat: Bremische Verordnung über die Berücksichtigung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der öffentlichen Auftragsvergabe – Bremische Kernarbeitsnormenverordnung – BremKernV, 17.Mai 2011.** Verfügbar unter: <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesetzblatt%20der%20FHB%20Seite%20375-2011.pdf>

**Bündnis für nachhaltige Textilien: Aktionsplan des Bündnisses für nachhaltige Textilien,** vom 16.10.2014. Verfügbar unter: <http://www.bmz.de/de/service/suche/index.php?query=aktionsplan+b%C3%BCndnis+f%C3%BCr&suchesubmit=&language=de#searchResultsExist>

**CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung; terre des hommes Deutschland e.V. (Hrsg.): Verantwortung einfordern! Die Rolle von Politik und öffentlicher Hand für mehr Unternehmensverantwortung.** Dokumentation einer Fachtagung vom 20. September 2012. Berlin, Dezember 2012.

**Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB), forum für internationale entwicklung + planung (finep), Werkstatt Ökonomie (Hrsg.): Wenn nicht jetzt, wann dann? Verantwortliche Beschaffung in Baden-Württemberg, 2012.** online verfügbar unter: [http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/woek\\_etal\\_2012\\_wenn\\_nicht\\_jetzt\\_wann\\_dann.pdf](http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/woek_etal_2012_wenn_nicht_jetzt_wann_dann.pdf)

**Das LANDMARK-Konsortium: VORREITER SOZIAL VERANTWORTLICHER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG. Wie mit öffentlichen Mitteln Arbeitsbedingungen in der globalen Zulieferkette verbessert werden können,** 2014.

**Das LANDMARK-Konsortium: ÜBERPRÜFUNG SOZIALER VERANTWORTUNG ENTLANG DER ZULIEFERKETTE. Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer,** 2012.

Online verfügbar unter:

[http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK\\_Projekt\\_rechtlicher\\_Praxis-Leitfaden\\_SRP\\_2012.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK_Projekt_rechtlicher_Praxis-Leitfaden_SRP_2012.pdf)

**FAIRgabe-Bündnis Berlin: 100 Tage neues Vergabegesetz, aber keine neue Vergabe,** vom 29.10.2010. Verfügbar unter: [http://ber-ev.de/download/BER/09-info-pool/2010-10-29\\_pm\\_fairgabe.pdf](http://ber-ev.de/download/BER/09-info-pool/2010-10-29_pm_fairgabe.pdf)

**Fandrey, Dr. Alexander: Erklärung zu ILO-Kernarbeitsnormen nach TVgG-NRW kein Eignungsnachweis (OLG Düsseldorf, Beschluss v. 29.01.2014 – VII-Verg 28/13).** Verfügbar unter: [vergabeblog.de](http://vergabeblog.de) vom 16/03/2014, Nr. 18569.

**Institut für den öffentlichen Sektor / KMPG: Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?,** 2013.

**Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Tarifreue und Vergabegesetz Schleswig Holstein,** 13. Juni 2013. Verfügbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Service/TarifreueVergaberecht/Tarifreue\\_Vergabegesetz\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Service/TarifreueVergaberecht/Tarifreue_Vergabegesetz_blob=publicationFile.pdf)

**Land Brandenburg: Vergabehandbuch des Landes Brandenburg für die Vergabe von Leistungen - ausgenommen Bauleistungen vom September 2009.** Verfügbar unter: [http://vergabe.brandenburg.de/media/fast/4055/Vergabehandbuch-VOL2009\\_1.pdf](http://vergabe.brandenburg.de/media/fast/4055/Vergabehandbuch-VOL2009_1.pdf)

**Landtag Bremen: Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tarifreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tarifreue- und Vergabegesetz),** 1. September 2009. Verfügbar unter: <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesetzblatt%20der%20FHB%20Seite%20476-2009.pdf>

**Land Niedersachsen: Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tarifreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (NTVergG),** 31.10.2013. Verfügbar unter: [http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=33978&article\\_id=120418&psmand=18](http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=33978&article_id=120418&psmand=18)

**Land Niedersachsen: Entwurf einer Niedersächsischen Verordnung über die Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsische Kernarbeitsnormenverordnung – NKernVO)** vom 13. Oktober 2014. In Kürze verfügbar unter: [http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=33978&article\\_id=120418&psmand=18](http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=33978&article_id=120418&psmand=18)

**Pensel, Thomas: Nachhaltige Beschaffung und Vergabe bei der Stadt Mainz** aus: Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (Hrsg.): Klimaschutz & Beschaffung: Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, 2014, S.28 - 37.

**Schmitz, Angela, Strauß, Katharina: Spielräume für soziale Kriterien im Vergabeverfahren.** Ratgeber für die Praxis. Hrsg. Eine Welt Netz NRW, 2014

**Service- und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) (Hrsg.): Klimaschutz & Beschaffung: Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung,** 2014. [http://kommunen.klimaschutz.de/fileadmin/difu\\_upload/pdf/Publikationen\\_eigene/Themenheft\\_Beschaffung\\_barrierefrei.pdf](http://kommunen.klimaschutz.de/fileadmin/difu_upload/pdf/Publikationen_eigene/Themenheft_Beschaffung_barrierefrei.pdf)

Schmitz, Angela und Fincke, Johanna: **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion FDP Gesetzentwurf zur Aufhebung des Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen**, 2014. Verfügbar unter: [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora)

Fincke, Johanna und Schmitz, Angela: **Stellungnahme zur Anhörung über die Verordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Durchführung des Gesetzes über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge**, 2013. Verfügbar unter: [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora)

Dr. Wiese, Kirsten: Leiterin des Landmark-Projektes und Mitarbeiterin bei der Senatorin für Finanzen: **Gesprächsleitfaden für Unternehmensgespräche über die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation entlang der Zulieferkette**. Bremen, Dezember 2012.

Wirtschaftsministerium NRW: **Verordnung zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen (Verordnung**

**Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – RVO TVgG - NRW)**, vom 08. April 2013.

Wirtschaftsministerium NRW: **Hintergründe zum EuGH-Urteil**, vom Oktober 2014. Verfügbar unter: [http://www.mweimh.nrw.de/wirtschaft/\\_pdf\\_container/Hintergru\\_nde\\_zum\\_EuGH-Urteil.pdf](http://www.mweimh.nrw.de/wirtschaft/_pdf_container/Hintergru_nde_zum_EuGH-Urteil.pdf)

Wirtschaftsministerium Schleswig Holstein: **Landesverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung – SHVgVO)**, 13.11. 2013. Verfügbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Service/TariftreueVergaberecht/sh\\_vergabeverordnung\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Service/TariftreueVergaberecht/sh_vergabeverordnung_blob=publicationFile.pdf)

## Hintergrundstudien

Beck, Stefan: **Sozial verantwortliche Beschaffung von Informationstechnik. Socially Responsible Public Procurement of Information Technology**. International Center for Development and Decent Work (ICDD) Working Papers, Paper No. 6, January 2013.

Christliche Initiative Romero (CIR), Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke (agl): **Synopse zum Stand der Tariftreue- und Vergabegesetze in den Bundesländern**. Mai 2013. Verfügbar unter: [http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/ethischer\\_konsum/Landesvergabegesetze/Synopse\\_Landesvergabegesetze.pdf](http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/ethischer_konsum/Landesvergabegesetze/Synopse_Landesvergabegesetze.pdf)

Christliche Initiative Romero (CIR): **Süd-Stimmen – Einkauf der Öffentlichen Hand und Arbeitsrechtsverletzungen im globalen Süden am Beispiel Honduras**, Mai 2012.

Christliche Initiative Romero (CIR): **Firmenprofile 2013/2014 – Wie verantwortlich sind die Berufsbe-**

**kleidungsunternehmen?** online verfügbar unter: [http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein\\_materialien/Unternehmensprofile\\_2013\\_2014\\_end.pdf](http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein_materialien/Unternehmensprofile_2013_2014_end.pdf)

Clean Clothes Campaign, Ostwind-Institut u.a.: **Im Stich gelassen: Die Armutslöhne der ArbeiterInnen in Kleiderfabriken in Osteuropa und der Türkei**. 2014. online verfügbar unter: <http://www.ostwind-institut.de/recherchen/CCC-GE-Report-GER-DEF-LR-spreads.pdf>

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung (CorA): **Positionspapier des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie („klassische Richtlinie“) in deutsches Recht**. 21.November 2014. Verfügbar unter: [www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB) / Werkstatt Ökonomie (Hg.): **Nachhaltige IT-Beschaffung: für Umweltschutz & Menschenrechte!** Dezember 2013.

Erklärung von Bern (EvB), Clean Clothes Campaign, Ostwind-Institut (Hrsg.): **Made in Europe „Schweizer, österreichische und deutsche Berufsbekleidungsfirmen profitieren von Armut und Angst unter mazedonischen Arbeiterinnen“**, Forschungsbericht Juni 2012.

Sachsen kauft fair: **Von Sachsen bis Bremen. Sozial verantwortlicher öffentlicher Einkauf von Polizeiformen über zentrale Beschaffungsstellen**, 2014. <http://www.sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2014/07/Uniformenbeschaffung-Zentralstellen.pdf>

WEED: **Zeit für einen Wandel. IKT-Arbeitsbedingungen in Asien und die Rolle der öffentlichen Beschaffung**. 2014. Online verfügbar unter: [http://www2.weed-online.org/uploads/weed\\_wandel2014.pdf](http://www2.weed-online.org/uploads/weed_wandel2014.pdf)

## Rechtsgutachten:

Ziekow, Jan: **Faires Beschaffungswesen in Kommunen und Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten**. Hg. von GIZ GmbH – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Redaktion: Michael Marwede. Revidierte Neuauflage, Bonn, August 2013 (Material – Schriftenreihe der Servicestelle; Nr. 24), 2013.

Christliche Initiative Romero (CIR), WEED e.V., CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung: **Bietererklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in die öffentliche Beschaffung**. Oktober 2010. Verfügbar unter: [http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein\\_materialien/Bieterklaerung.pdf](http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein_materialien/Bieterklaerung.pdf)

## Anhang I

# Synopse zum Stand der ILO-Kernarbeitsnormen in den Tariftreue- und Vergabegesetze in den Bundesländern

Tabellarische Übersicht

Bundesland	Vergabegesetz	Tariftreue	Mindestlohn	Ökol. Kriterien	ILO-Normen	
Baden-Württemberg	ja, seit 10.4.2013	ja	8,50 Euro	nein	nein	
Bayern	nein	–	–	–	–	
Berlin	ja, seit 08.07.2010	ja	8,50 Euro	Ja, ab 10.000 Euro	Ja („darauf hinzuwirken“), ab 10.000 Euro	
Brandenburg	ja, seit 1.1.2012	ja	8,50 Euro	keine	keine	
Bremen	ja, seit 1.12.2009	ja	7,50 Euro	ja	Ja („darauf hinzuwirken“)	
Hamburg	ja, seit 13.2.2006	ja	8,50 Euro	Kann-Regelung	Ja („darauf hinzuwirken“), ab 10.000 Euro	
Hessen	Ja, am 18.12.14 verabschiedet	ja	Bezug auf staatlichen Mindestlohn	Kann-Regelung	Kann-Regelung zum Fairen Handel, keine explizite Nennung von ILO	

	<b>Anmerkungen</b>	<b>Weiterführende Anordnungen mit ILO-Relevanz</b>	<b>Kontrolle + Nachweis</b>
	Kein neues Gesetz mit ILO geplant, aber Integration der ILO Normen in die Beschaffungsanordnung vorgesehen (BAO). BAO ist nicht verbindlich für Kommunen, könnte aber verbindlich werden für Landes-einrichtungen	Beschaffungsanordnung für Landesstellen geplant, inkl. Vorlagen.	LUBW plant im Rahmen der Anordnung Vorlage zu Nachweisen und Kontrolle. Laut LUBW keine bloße Eigenerklärung geplant, sondern bessere Nachweisführung, noch nicht klar wie sie konkret aussehen soll.
	In Bayern gibt es kein Vergabegesetz – diesbezügliche Änderungen sind nicht geplant. Es gibt (jedoch) eine offizielle „Bekanntmachung“ im Kontext ILO 182	–	–
	Im Juni 2012 Anhebung des Schwellenwertes für Öko-und Sozialstandards von 500 Euro auf 10.000 Euro	Rundschreiben des Senats und Vorlage einer Erklärung zur Einhaltung der ILO-Normen. Noch keine Verwaltungsvorschrift für soziale Kriterien (für ökologische Kriterien seit 1.1.2013), es soll alle zwei Jahre ein Vergabebericht erscheinen.	Nachweis der ILO-Kernarbeitsnormen über unabhängiges Zertifikat oder Eigenerklärung. Stichprobenartige Kontrolle durch Kontrollstelle und Auftraggeber explizit vorgesehen.
	ILO-Übereinkommen 182 für die Landesvergabestellen durch VOL verpflichtend	Weiterführende Anordnung durch die VOL des Landes. Mustervorlage in VOL erhalten	Vorlage einer Eigenerklärung ausreichend
	IT fehlt als sensible Warengruppe	Bremische Kernarbeitsnormenverordnung regelt die Einhaltung der ILO-Normen als Muss-Verordnung und enthält auch Vorlagen für die Erklärung.	Vorlage einer Eigenerklärung nur in Ausnahmefällen erlaubt. Bieter muss darlegen warum er keinen Nachweis vorlegen kann und geeignete Maßnahmen treffen (die jedoch nicht näher spezifiziert und nicht durch Kontrollstelle kontrolliert werden).
	IT + Agrarprodukte fehlen als sensible Warengruppe	Rundschreiben zur Verpflichtung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, inkl. Vorlagen zu den Ergänzenden Vertragsbedingungen	Nachweis (z.B., über unabhängige Zertifizierungen) oder Eigenerklärung (Beleg z.B. Selbstverpflichtung, Verhaltenskodex und ähnliche Instrumente)
	Neues Gesetz tritt am 01.03.2015 in Kraft	Keine weiteren Anordnungen zu ILO geplant	–

Bundesland	Vergabegesetz	Tariftreue	Mindestlohn	Ökol. Kriterien	ILO-Normen	
Mecklenburg-Vorpommern	ja, seit 7.7.2011	ja	8,50 Euro	Kann-Regelung	Ja („darauf hinzuwirken“)	
Niedersachsen	Ja, seit 31.10.13	ja	8,50 Euro	Ja, ab 10.000 Euro	Ja („darauf hinzuwirken“), ab 10.000 Euro	
Nordrhein-Westfalen	ja, seit 10.1.2012	ja	8,62 Euro	ja	ja („muss“), ab 500 Euro	
Rheinland-Pfalz	ja, seit 1.12.2010	ja	8,50 Euro	Kann-Regelung	Kann-Regelung	
Saarland	ja, 21.3.13	ja	neu: 8,50 Euro	ja	ja („darauf hinzuwirken“)	
Sachsen	ja, seit 31.1.2013	nein	nein	nein	nein	
Sachsen-Anhalt	ja, seit 1.1.2013	ja	(Tariftreue)	Kann-Regelung	ja („sollen“), ab 25.000 Euro (VOL), 50.000 Euro (VOB)	
Schleswig-Holstein	ja, seit 1.8.2013	ja	9,18 Euro	Ja, ab 15.000 Euro Auftragswert	Ja („darauf hinzuwirken“), ab 15.000 Euro Auftragswert	
Thüringen	ja, seit 18.4.2011	nein	Ja	Nein	Kann-Regelung	

	Anmerkungen	Weiterführende Anordnungen mit ILO-Relevanz	Kontrolle + Nachweis
	—	Keine weiterführenden Anordnungen	Kontrollen hinsichtlich der Tariftreue bzw. des Mindestlohns sind durchzuführen, jedoch nicht spezifiziert, für ILO keine Kontrollen vorgesehen
	—	Niedersächsische Verordnung über die Einhaltung der ILO-Normen in der Entwurfsfassung vorliegend. Bisher keine Formularvorlagen zu den ILO-Normen im Entwurf vorgesehen.	Vorlage einer Eigenerklärung nur in Ausnahmefällen erlaubt. Bieter muss darlegen warum er keinen Nachweis vorlegen kann und geeignete Maßnahmen treffen (die jedoch nicht näher spezifiziert und nicht durch eine Kontrollstelle kontrolliert werden.)
	Inkl. ITK als Produktgruppe, Fairer Handel als Kann-Bestimmung	Rechtsverordnung regelt konkrete Ausgestaltung des Gesetzes, inkl. Vordrucke zur Einhaltung der ILO-Normen	Vorlage eines Zertifikats oder Eigenerklärung, keine zielführenden Maßnahmen, keine Kontrollen v. ILO durch Kontrollstelle vorgesehen.
	Es existiert eine Verwaltungsvorschrift in der steht, dass ILO Normen wenn möglich beachtet werden sollen. Verpflichtend für das Land ist ILO 182, für Kommunen nur empfohlen.	Verwaltungsvorschrift für ILO 182	Für 182 gibt es auch eine dreistufige Erklärung, die nicht weiter kontrolliert wird.
	Keine weiteren Bestimmungen. Laut Webseite werden „Erklärungsmuster derzeit überarbeitet“	—	—
	—	—	—
	—	Bisher keine VO. Laut Gesetztext: „Nachweise oder Erklärungen“ sind zu fordern.	—
Eigenerklärungen sind nicht zulässig. Gibt es keine Siegel/Nachweise (es wird auf den Kompass Nachhaltigkeit verwiesen), werden keine weiteren Nachweise oder Erklärungen von den Bietern gefordert. Siegel/Nachweise sind von den Vergabestellen herauszusuchen und in Formblatt einzutragen. Werden nicht-eingetragene, andere Nachweise vorgelegt, sind diese von der Vergabestelle zu prüfen. Das Formblatt muss vom Bieter vor Zuschlagserteilung ausgefüllt eingereicht werden, Nicht-Einreichung führt ggf. zum Ausschluss vom Verfahren			
	Überarbeitung ab 2016, lt. Koalitionsvertrag, geplant.	Nachweis über unabhängiges Zertifikat oder Eigenerklärung	—

Diese Tabelle wurde mit Unterstützung der „arbeitsgemeinschaft der eine-welt-landesnetzwerke in deutschland“ (agl) erstellt. Die komplett aktualisierte agl/CIR- Synopse zu den Landesvergabegesetzen erscheint im Februar 2015 unter [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora).

# Bewertung der Einhaltung von sozialen Kriterien (Schmitz/ Strauß, Fachartikel 3. Spielräume für soziale Kriterien im Vergabeverfahren in NRW)

Die Bewertung der sozialen Kriterien erfolgt anhand der Verpflichtungserklärung entsprechend der Anlage 4 der Rechtsverordnung (RVO TVgG-NRW) und geht nach dem folgenden Bewertungsschema in die Gesamtwertung ein. Die Einhaltung der sozialen Kriterien bezieht sich auf die Lieferkette vom fertigen Endprodukt bis einschließlich zu der Stufe der Konfektionierung (im Folgenden „hergestellt“).

- (1) 3. Ankreuzmöglichkeit nach Ziffer II.1 des Formblattes zur Verpflichtungserklärung (kein Nachweis & keine Zusicherung):  
Kann ein Bieter einen Nachweis bzw. eine Zusicherung nicht abgeben, dass die für den Auftrag verwendeten Produkte ohne Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind, erhält er 0 Punkte.
- (2) 2. Ankreuzmöglichkeit nach Ziffer II.1 des Formblattes zur Verpflichtungserklärung (kein Nachweis, aber Zusicherung mit Bestätigung):  
Kann der Bieter einen Nachweis nicht erbringen, dass die für den Auftrag angebotenen und verwendeten Produkte ohne Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards hergestellt worden sind, sichert er jedoch zu, sich insoweit vergewissert zu haben, erhält er 2 Punkte, wenn er mit Angebotsabgabe dies wie folgt darlegt:  
Der Bieter hat seine schriftliche (Fax, Mail, Post) Anfrage an den Produzenten bzw. Nachunternehmer sowie dessen schriftliche (Fax, Mail, Post) Bestätigung vorzulegen, aus der sich ergibt, dass die für den Auftrag angebotenen Produkte ohne Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind.
- (3) 1. Ankreuzmöglichkeit nach Ziffer II.1 des Formblattes zur Verpflichtungserklärung (Nachweis Einhaltung ILO-Kernarbeitsnormen):  
Sofern der Bieter ein Siegel, Zertifikat oder einen gleichwertigen Nachweis erbringt, dass die für den Auftrag angebotenen und verwendeten Produkte ohne Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards hergestellt worden sind (1. Ankreuzmöglichkeit), erhält er 5 Punkte, wenn dieser Nachweis von einer externen Zertifizierungsorganisation bzw. Prüfstelle ausgestellt wurde.
- (4) Ebenfalls 1. Ankreuzmöglichkeit nach Ziffer II.1 des Formblattes zur Verpflichtungserklärung (Nachweis oder Mitgliedschaft einer Multistakeholder Initiative):  
Sofern der Bieter die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie mindestens einen von darüber hinausgehenden arbeitsrechtlichen Standards mit einem Siegel, Zertifikat oder einem gleichwertigen Nachweis einer Multistakeholder Initiative für die angebotenen Produkte nachweist oder belegt, dass der Produzent bzw. Nachunternehmer der angebotenen Produkte Mitglied einer Multi-Stakeholder-Initiative ist, erhält er 10 Punkte.
- (5) Herstellung in einem Nicht-DAC-Land nach Ziffer I.2, 1. Alt. i.V.m. II.2 des Formblattes zur Verpflichtungserklärung:  
Sofern der Bieter ein Produkt anbietet, das in der Lieferkette vom fertigen Endprodukt bis einschließlich der Stufe der Konfektionierung nicht in einem Land der DAC-Liste erfolgt ist, erhält er
  - **5 Punkte**, wenn er mit Angebotsabgabe nachweist, dass das angebotene Produkt zumindest betreffend die Lieferkette vom fertigen Endprodukt bis einschließlich zu der Stufe der Konfektionierung in einem Land erfolgt ist, das nicht auf der DAC-Liste steht.
  - **10 Punkte**, wenn er mit Angebotsabgabe nachweist, dass das angebotene Produkt zumindest betreffend die Lieferkette vom fertigen Endprodukt bis einschließlich zu der Stufe der Konfektionierung in einem Land erfolgt ist, das nicht auf der DAC-Liste steht, und zudem einen Nachweis wie unter (4) erbringt.

Die Bewertung der sozialen Kriterien wird zunächst herangezogen, um zusammen mit dem Preis eine Vorausscheidung hinsichtlich des Kriteriums „Tragekomfort“ zu treffen (vgl. Ziffer 3).

Nach Abschluss der Testphase für die Bestimmung des Tragekomforts werden die erreichten Punkte addiert, mit 0,15 multipliziert (Gewichtung 15%) und gehen in die Gesamtbewertung ein.

1 Sofern der Bieter unterschiedliche Erklärungen für Los 1 und Los 2 abgeben möchte, hat er diese Verpflichtungserklärung zu vervielfältigen und entsprechend zu kennzeichnen (Los 1/ Los2) und dann beide einzureichen. Sofern der Bieter für beide Lose ein Angebot abgibt, diese Verpflichtungserklärung jedoch nur einmal abgibt, geht die Auftraggeberin davon aus, dass diese Verpflichtungserklärung sowohl für Los 1 als auch für Los 2 gilt.

2 Eine Zertifizierungsorganisation bzw. Prüfstelle gilt als extern, wenn sie als „Dritte“ von dem zu prüfenden Unternehmen unabhängig ist (d.h. keinerlei gesellschaftsrechtliche Verknüpfungen aufweist) und regelmäßig (d. h. mindestens 1x in drei Kalenderjahren) die Einhaltung der gesetzten Standards einer MSI in diesem Unternehmen überprüft.

3 Dazu zählen die in Anlage 4 unter Ziffer 12 aufgeführten ILO-Übereinkommen, s. auch: <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/arbeitsnormen/index.htm>.

4 Vgl. [www.label-online.de/](http://www.label-online.de/) der Verbraucherinitiative oder [www.ci-romero.de/gruenemode-siegel/](http://www.ci-romero.de/gruenemode-siegel/).

5 Eine Multistakeholder-Initiative (MSI) ist eine Einrichtung mit mindestens zwei verschiedenen der folgenden Interessensgruppen: Unternehmen, Gewerkschaften, ArbeitnehmervertreterInnen, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), lokale Organisationen, die gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt werden. Sie definieren gemeinsam die Mindeststandards (ILO-Kernarbeitsnormen) sowie darüber hinausgehende arbeitsrechtliche Standards (vgl. Anlage 4, Ziffer 12), überwachen und verifizieren die Erfüllung dieser Standards und legen diese in einem Verifizierungsbericht offen. Die MSI ist zur umfassenden Transparenz und Berichterstattung verpflichtet. Eine MSI ist z. B. die Fair-Wear-Foundation oder eine gleichwertige unabhängige Organisation.

6 DAC (Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), englisch: Development Assistance Committee. Die Liste legt fest, welche Länder zu Entwicklungsländern bzw. -regionen gezählt werden.

## Electronics Watch



Organisation für faire Arbeitsbedingungen  
in der globalen Computerproduktion

Electronics Watch ist eine unabhängige Organisation zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen in der globalen Elektronikindustrie. Sie wendet sich an Beschaffungsverantwortliche, die beim öffentlichen Einkauf von IT-Produkten die Einhaltung international geltender Arbeitsrechte einfordern wollen. Electronics Watch bietet die Überprüfung der Arbeitsbedingungen vor Ort und strukturierte Verfahren, um auf Probleme zu reagieren und nachhaltige Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen.

Das können Sie tun:

Treten Sie bei! Als Beschaffungsverantwortliche/r können Sie sich Electronics Watch anschließen und direkt aktiv werden.

Bringen Sie Ihr Wissen ein! Beteiligen Sie sich in unserem Expertengremium.

Werden Sie aktiv für Menschenrechte im IT-Sektor. Sprechen Sie Ihre Universität, Ihre Kommune oder Ihr Bundesland an. Beteiligen Sie sich an unserer Online-Petition.

Informieren Sie sich! Bestellen Sie den kostenlosen Electronics Watch Newsletter auf unserer Website oder sprechen Sie uns an.

Weitere Informationen unter: [www.electronicswatch.org/de](http://www.electronicswatch.org/de)

## Nach dem Kaffee fängt die Arbeit erst an!



Die Kampagne „Wie fair kauft meine Stadt?“ bietet lokal aktiven Gruppen und Einzelpersonen viel Futter, um die faire Beschaffung in ihrer Stadt voranzutreiben!

Der Blick hinter die Kulissen des öffentlichen Einkaufs zeigt: Quer durchs Land, ob arm ob reich, ob groß oder klein, ob Nord oder Süd gibt es für die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung in Kommunen noch viel Luft nach oben. Das ist schade, denn das große Einkaufsvolumen der Städte wirkt direkt positiv auf das Verhalten der lokalen Wirtschaft. Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen im Süden können so eingedämmt werden.

Um den Einkauf umzustellen fehlt es aber häufig gar nicht am Willen, sondern eher am Wissen und an dem Druck von Seiten der Zivil-

gesellschaft: Mit den Infos und Materialien der „Wie fair kauft meine Stadt“-Kampagne können Sie als Fair Trade Town-Steuerungsgruppe, Jugendverein, Weltladen oder auch als Einzelperson ihre Stadtverwaltung auf Spielräume aufmerksam machen und ihrer Kommune auf die Sprünge helfen!

Weitere Informationen zur „Wie fair kauft meine Stadt“-Kampagne finden Sie unter: [www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora)

### Folgende Kampagnenmaterialien können Sie ab März 2015 bei der CIR bestellen:

- Ein FAIRnessCheck für Ihre Kommune und eine Aktionszeitung mit Infos zum Thema kompakt auf 4 Seiten.
- Ein Leitfaden für lokal aktive Gruppen und Einzelpersonen zur sozial verantwortlichen Beschaffung mit Infos zu verschiedenen Produktgruppen und Anregungen für Aktionen.

