

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	5
Johanna Fincke	
<b>Schweigen im Beschaffungs-Wald</b> .....	6
Sarah Bormann und Veselina Vasileva	
<b>Sozial-ökologische Auftragsvergabe auf Landesebene</b> .....	10
Ulla Lötzer und Michael Popp	
<b>Landesvergabegesetze nach Rüffert – Eine Synopse</b> .....	19
Veselina Vasileva	
<b>Erfahrungen aus dem europäischen Ausland:</b>	
<b>Nachweise und Kontrolle bei sozial-ökologischer Beschaffung</b> .....	24
Sarah Bormann	
<b>Out of control? Bietererklärungen als Nachweis für die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards</b> .....	29
Christopher Duis	
<b>Die Rolle entwicklungspolitischer NROs für die Umsetzung einer FAIRgabe</b> .....	35
Tobias Pforte-von Randow	
<b>Getrennt oder gemeinsam?</b>	
<b>Ökologische und soziale Kriterien in der öffentlichen Beschaffung</b> .....	38
Anhang 1 – Musterbietererklärung am Beispiel PC .....	40
Anhang 2 – Musterbietererklärung am Beispiel Arbeitsbekleidung .....	41
Anhang 3 – Befragung von Kommunen zum Stand der Umsetzung der öffentlichen Beschaffung nach sozialen Kriterien 2010 .....	43
Anhang 4 – Fragenkatalog zur Kontrolle der Einhaltung sozialer Kriterien von SALAR .....	47
Weiterführende Literatur und Webseiten .....	48



# Vorwort

Die Bindung öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von bestimmten Mindeststandards ist international weit verbreitet und verfügt über eine lange Geschichte. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat beispielsweise bereits 1949 eine Konvention über die Einhaltung von Lohn- und Arbeitsstandards bei der öffentlichen Auftragsvergabe verabschiedet.<sup>1</sup>

Tariftreueregelungen gewannen seit Ende der 1990er Jahre in Deutschland an Bedeutung. Diese Entwicklung erhielt allerdings mit dem so genannten Ruffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2008 einen Dämpfer und auch die Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinien im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung im Jahr 2009 wirkte eher leidenschaftslos. Die Debatte um soziale und ökologische Mindeststandards hat aber trotz dieser Rückschläge an Dynamik gewonnen. Dies spiegelt sich in einer zunehmenden Anzahl von Veranstaltungen, Kampagnen und Publikationen zur Forderung einer sozial-ökologischen öffentlichen FAIRgabe wider. Zunehmend kooperieren unterschiedliche zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften, Umweltorganisationen und entwicklungspolitische Gruppen, anstatt getrennt voneinander Teilaspekten nachzugehen. Dies ist auch notwendig, schließlich hat die Debatte nicht nur an Dynamik gewonnen. Sie manifestiert sich in einer zunehmenden Anzahl kommunaler Beschlüsse zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie progressiver Landesgesetze.

Damit wird in der Auseinandersetzung um eine sozial-ökologische Beschaffung die nächste Runde eingeleitet, bei der es um die konkrete Umsetzung geht: Welche Strukturen sind notwendig? Welche Nachweise werden von Unternehmen verlangt? Wie wird die Einhaltung der Standards überprüft? Das Netzwerk für Unternehmensverantwortung CorA verfolgt als Ziel, dass die sozial-ökologische öffentliche Beschaffung nicht zu einem freiwilligen Instrument der Unternehmensverantwortung wird. Dazu bedarf es aber überprüfbarer Nachweise und staatlicher Kontrollinstanzen. Um diese durchzusetzen, muss in den nächsten Jahren weiter öffentlicher Druck erzeugt werden. Vor diesem Hintergrund fand auf Einladung von CorA, WEED und CIR im September 2010 die Konferenz „FAIRgabe auf Landesebene. Umsetzung und Kont-

rolle einer sozial-ökologischen FAIRgabe“ statt. Eines der Ziele war es, den Erfahrungsaustausch über den kommunalen Tellerrand hinaus zu stärken. An diesem Austausch nahmen Vertreter/innen von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Gewerkschaften und den entwicklungspolitischen Landesnetzwerken, die in der Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke (AGL) organisiert sind, teil. Diesen Austausch gilt es auszubauen und wir hoffen, mit der Konferenz zumindest einen Schritt in diese Richtungen gegangen zu sein. In dieser Publikation werden verschiedene Themen der Konferenz aufgegriffen. Der erste Teil befasst sich mit der Umsetzung einer sozial-ökologischen Beschaffung auf kommunaler und Landesebene sowie in den europäischen Nachbarländern: Der Artikel „Schweigen im Beschaffungs-Wald“ zeigt auf der Grundlage einer Befragung von Kommunen große Lücken bei der Implementierung von Ratsbeschlüssen auf. Im zweiten Text wird u.a. näher auf das Bremer Beispiel eingegangen. Das Bundesland ergreift umfassende Strukturen und Maßnahmen und es bleibt gespannt abzuwarten, wie diese mit Leben gefüllt werden und sich auf die konkrete Beschaffungspraxis auswirken. Im Anschluss daran stellt die Synopsis von Ulla Lötzer und Michael Popp eine umfassende Darstellung des Umsetzungsstandes sowie der Reichweite der einzelnen Gesetze und Gesetzesvorlagen auf Landesebene dar. Mit internationalem Fokus liefert der Beitrag „Erfahrungen aus dem europäischen Ausland: Nachweise und Kontrolle bei sozial-ökologischer Beschaffung“ weitere Anregungen, insbesondere zu den Anforderungen an die Erbringung von Nachweisen und die Kontrolle. Im zweiten Teil befasst sich der Text „Out of Control?“ mit juristischen Fragen rund um das Thema Bietererklärungen. In kritischer Auseinandersetzung mit dem Leitfaden des Deutschen Städtetags werden die Ergebnisse eines neuen Rechtsgutachtens zu Bietererklärungen zusammengefasst. Abschließend diskutieren zwei Beiträge strategische Fragen, die sich bei der Umsetzung sozial-ökologischer Standards stellen. Im ersten Text wird ein Blick auf die Zusammenarbeit von Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen geworfen. Der zweite Text setzt sich mit der Herausforderung, ökologische und soziale Forderungen gemeinsam zu formulieren, auseinander. Viel Spaß beim Lesen.

<sup>1</sup> Siehe ILO-Konvention Nr. 94, die von Deutschland nie ratifiziert wurde.



## Schweigen im Beschaffungs-Wald

**Der Wille ist vorhanden, aber bei der Umsetzung hapert es: Eine stichprobenartige Umfrage zur öko-fairen Beschaffung bei der größten Konsumentin im Land, der öffentlichen Hand, fördert ernüchternde Ergebnisse zutage: Sozial-ökologisch eingekauft wird dort bisher nicht, trotz anderslautender Beschlüsse der Kommunen. Handlungsmöglichkeiten, um die Einführung und Durchsetzung sozialer und ökologischer Kriterien bei der öffentlichen Vergabe voranzutreiben, gibt es aber trotzdem.**

**U**mdenken macht Schule: Bisher haben bereits 192 Kommunen<sup>2</sup> einen Beschluss zur Einhaltung der ILO-Konvention 182 gegen ausbeuterische Kinderarbeit und/oder zur Einhaltung aller ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Beschaffung von Produkten gefasst.<sup>3</sup> Mehr als die Hälfte dieser Kommunen liegen in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Rheinland-Pfalz, Schlusslichter sind Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. In vielen Stadträten liegen derzeit Anträge vor, um die Beachtung aller ILO-Kernarbeitsnormen in die öffentliche Vergabe aufzunehmen.

Mit der Reform des Vergaberechts auf Bundesebene war die Hoffnung verbunden, dass auch Ratsbeschlüsse zum verantwortlichen Einkauf auf kommunaler

Ebene zunehmen würden. Der erhoffte Schwung blieb bisher allerdings aus. Dafür konnten regionale Kampagnen, wie z.B. das „Netzwerk Faire Kulturhauptstadt Ruhr.2010“ auf Grundlage des geänderten Vergaberechts durch Kampagnen- und Netzwerkarbeit einiges erreichen: Allein in Nordrhein-Westfalen haben innerhalb von einem Jahr 44 Gemeinden die „Magna Charta Ruhr“ unterzeichnet.<sup>4</sup> Damit erhöht sich die Zahl der Gemeinden und Städte mit einem Beschluss zur sozialverantwortlichen Vergabe von 192 auf 226.<sup>5</sup> Der Erfolg, den die unterschiedlichen Kampagnen für eine soziale und ökologische öffentliche Beschaffung verzeichnen können, liegt in der politischen Signalwirkung, die von ihnen ausgeht. Die große Bedeutung und Reichweite wird klar, wenn man sich die Staatsaus-

<sup>2</sup> Siehe [www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de/deutschland/landkarte](http://www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de/deutschland/landkarte) (letzter Zugriff am 24. November 2010).

<sup>3</sup> Zwischen acht und zehn Prozent der Städte und Landkreise, die seit 2009 einen Beschluss gefasst haben, beachten über die ILO-Konvention 182 hinaus alle ILO-Kernarbeitsnormen bei ihrer öffentlichen Vergabe (siehe ebd.).

<sup>4</sup> Die „Magna Charta Ruhr“ ist eine Erklärung, in der sich die Städte, Gemeinden und Landkreise verpflichten ihre Vergabepaxis dahingehend zu ändern, dass keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit beschafft werden. Siehe: [www.eine-welt-netz-nrw.de/seiten/539](http://www.eine-welt-netz-nrw.de/seiten/539) (letzter Zugriff am 24. November 2010).

<sup>5</sup> Stand 18. November 2010.

gaben zur öffentlichen Beschaffung vor Augen führt: Mindestens 50 Prozent der insgesamt 360 Milliarden Euro, für die die Bundesrepublik jährlich einkauft, werden von den Kommunen ausgegeben. Deshalb ist es notwendig, Fragen der Implementierung und Durchsetzung sozialer und ökologischer Kriterien weiter in den Vordergrund zu rücken: Werden die Beschlüsse umgesetzt? Und wenn ja, mittels welcher Nachweise müssen die Bieter die Einhaltung der Arbeitsstandards belegen?

### Versuchte Befragung

Um einen Eindruck von der derzeitigen Vergabepaxis zu gewinnen, hat die Christliche Initiative Romero (CIR) im Frühjahr 2010 14 nordrhein-westfälische Kommunen befragt<sup>6</sup>, in denen bereits Beschlüsse für eine sozial verantwortliche öffentliche Vergabe vorliegen. Die Auswahl der Kommunen erfolgte nach drei Kriterien:

1. Die CIR verfügt in der Kommune über eine Lokalgruppe bzw. eine Ansprechperson außerhalb der Verwaltung, die zur Einschätzung und Kontrolle der Antworten aus den Verwaltungen befragt werden können.
2. Die Hälfte der Kommunen hat schon seit längerem (mindestens seit 2007) einen Beschluss, die anderen erst seit einem Jahr. Ziel war es zu überprüfen, ob der Faktor Zeit ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung der Beschlüsse ist.
3. Die Kommunen haben sowohl Beschlüsse zur Einhaltung aller ILO-Kernarbeitsnormen als auch nur zur ILO-Konvention 182.

### Ernüchternde Ergebnisse

Der Rücklauf der Umfrage ist leider ernüchternd: Nur sieben Kommunen haben geantwortet, davon sechs mit einem ausgefüllten Fragebogen.<sup>7</sup> Aus der Nichtbeantwortung des Fragebogens sollte allerdings nicht direkt darauf geschlossen werden, dass in den Verwaltungen keine Bereitschaft bzw. kein Interesse zur Umsetzung der eigenen Vergaberichtlinien bestünde. So können Überlastung, ein dezentral geregelter Einkauf oder die Sorge vor der Veröffentlichung von Verwaltungsinterna Gründe dafür sein, dass der Bogen nicht ausgefüllt wurde.

Durch den geringen Rücklauf kann im Folgenden keine repräsentative Aussage über das Einkaufsverhalten der Kommunen in NRW gemacht werden. Die vorliegenden Antworten bieten aber die Möglichkeit, einen Einblick in die Fragestellungen und Probleme zu bekommen, mit denen Kommunen konfrontiert sind, die einen Beschluss zur Einhaltung der ILO-Kernarbeits-

normen oder der ILO-Konvention 182 getroffen haben. In den sechs Kommunen, die den Fragebogen beantwortet haben, wurden die veränderten Vergaberichtlinien entweder durch eine Dienstanweisung oder eine dienstliche Mitteilung an die zuständigen Fachdienststellen verschickt. Zusätzliche Maßnahmen oder Hilfestellungen, um den Beschluss umzusetzen, wurden nicht ergriffen. Nur in einer Stadt wurde der Beschluss in die kommunalen Vergaberichtlinien integriert. Bemerkenswert und auffällig ist, dass diesbezüglich alle Kommunen mehr Unterstützung und ein klareres Bekenntnis vom Bund sowie dem Land Nordrhein-Westfalen gefordert haben. Bis auf eine Ausnahme stufen alle Befragten die Einhaltung der Kriterien als schwierig ein.<sup>8</sup> Kontrollen oder Monitorings, mit denen die Einhaltung der Beschlüsse bei jedem einzelnen Einkauf hätte überwacht werden können, blieben aus, selbst wenn die Produkte als gefährlich eingestuft sind.<sup>9</sup>

### Bietererklärungen als Alibi

Als Nachweis für die Einhaltung sozialer Kriterien verlangen die sechs befragten Kommunen die Vorlage eines Fair-Trade-Siegels oder einer Selbstverpflichtungserklärung.<sup>10</sup> Konkret angewandt wird das aber tatsächlich nur bei wenigen der als gefährlich eingestuft Produkte.

Zu Recht kritisiert Herbert Summa, Richter am Oberlandesgericht Koblenz, viele Selbstverpflichtungserklärungen als Alibimaßnahme: Wenn nur Eigenerklärungen gefordert werden, so der Jurist kürzlich im Behörden-Spiegel, habe „ja der die meisten Chancen, der am skrupellosesten lügt“.<sup>11</sup> Summa verweist damit auf fehlende und nicht durchführbare Kontrollen solch einer Selbstverpflichtungserklärung, die dem kommunalen Beschaffungsverantwortlichen vorgelegt wird.<sup>12</sup> Auch Nichtregierungsorganisationen (NROs) haben nur begrenzte Möglichkeiten, hierauf Einfluss zu nehmen. Zwar dürfen Kommunen und Städte aus rechtlichen Gründen im Vergabeverfahren keine Informationen über Bieter weiterleiten. Sehr wohl ist aber bekannt, wer den Zuschlag für eine Ausschreibung erhalten hat. Kommunen und Städte könnten hier auf

<sup>8</sup> Die einzige Kommune, die den Einkauf nach sozialen Kriterien nicht als schwer einstufte, hatte zum Zeitpunkt der Befragung den Ratsbeschluss in der Verwaltung noch nicht umgesetzt, geschweige denn diesbezüglich eine Dienstmittteilung verschickt.

<sup>9</sup> In den jeweiligen Ratsbeschlüssen in NRW findet man häufig eine Auflistung der als gefährdet eingestuften Produktgruppen, bei denen regelmäßige Arbeitsrechtsverletzungen im Herstellungsprozess bekannt sind. Dazu gehören u.a. Textilien, Bälle, Nahrungs- und Genussmittel. Die Annahmen über die „gefährdeten“ eingestuften Produkte fallen oft zu positiv aus. So fehlen beispielsweise Papier, Holz, oder Büromaterialien, bei deren Produktion ebenfalls Arbeitsrechtsverletzungen vorkommen.

<sup>10</sup> Dies bedeutet im konkreten Vorgehen, dass der Bieter über drei Möglichkeiten verfügt, um die Einhaltung der Kriterien zu bestätigen: Erstens kann er ein unabhängiges Zertifikat vorlegen. Zweitens kann er alternativ hierzu eine Eigenerklärung abgeben, mit der zugesichert wird, dass die Produkte unter Einhaltung der sozialen Kriterien produziert wurden. Drittens kann er unterzeichnen, dass er darauf hinwirkt, dass die Kriterien eingehalten werden. Eine Wertung der Erklärungen findet nicht statt.

<sup>11</sup> Herbert Summa (2010): „Keine Alibifunktion!“, in: Behörden-Spiegel, August 2010, S. 22.

<sup>12</sup> Summa unterschlägt in seiner drastischen Ausführung jedoch, dass auch das Verlangen einer unverbindlichen Erklärung schon eine Bewusstseinsbildung bei dem Unternehmer nach sich ziehen kann.

<sup>6</sup> Der vollständige Fragebogen ist im Anhang 3 zu finden.

<sup>7</sup> Eine Großstadt hat den Fragebogen nicht zurückgeschickt, aber immerhin schriftlich mitgeteilt, dass „die Stadtverwaltung Anfang 2009 ein Konzept zur Einführung einer ‚Fairen Vergabe‘, einschließlich der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, entwickelt“ hat. Bevor dieser Beschluss „umfassend eingeführt“ werden soll, hätte die Umsetzung des Konjunkturpakets II Vorrang. Ab Herbst 2010 will die Kommune dann Pilotprojekte starten, um den Beschluss umzusetzen (Schreiben vom 18. Mai 2010).



das Wissen von NROs zurückgreifen, tun dies in den allermeisten Fällen aber bislang nicht. Ein Grund dafür könnte sein, dass Informationen von NROs nur als Anhaltspunkte gewertet werden dürfen, die Beschaffungsverantwortlichen aber weitere Überprüfungen anstellen müssten. Zudem fürchten sie unter Umständen auch die Konsequenzen, wenn Falschangaben bei Selbstverpflichtungserklärungen aufgedeckt werden. Allerdings gilt hierbei zu berücksichtigen, dass bei vielen gegenwärtigen Selbstverpflichtungserklärungen, mit denen die Kommunen arbeiten, die Verankerung von Sanktionsmöglichkeiten ohnehin fehlen. Selbst wenn durch die Arbeit von NROs aufgedeckt würde, dass der Bieter in seiner Selbstverpflichtungserklärung Falschangaben getätigt hat, würden ihm nicht zwangsläufig monetären Konsequenzen drohen.

### Nachweispflicht und Kontrolle

Die CIR versucht mit der Kampagne „Jede Kommune zählt“ nicht nur die Bevölkerung in weiteren deutschen Kommunen für die Notwendigkeit einer öko-fairen Beschaffung vor Ort zu sensibilisieren, sondern sie erarbeitet darüber hinaus auch gemeinsam mit Jurist/innen und Expert/innen Möglichkeiten für eine effektivere Kontrolle und Nachweispflicht. Fragen hierbei sind u.a. inwiefern von Kommunen und Ländern ein Zertifikat mit hohen Standards als Nachweis dafür, dass die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten werden, verbindlich eingefordert werden kann. Eine weitere wichtige Frage ist darüber hinaus, ob – sofern der Bieter keinen unabhängigen Nachweis vorlegen kann – eindeutige und klare zielführende Maßnahmen als zweite Option einer Bietererklärung infrage kommen.<sup>13</sup>

Eindeutige, klar definierte und mit hohen Anforderungen ausgestattete Bieterklärungen hätten mehrere entscheidende Vorteile: Entgegen der Meinung vieler Kritiker/innen sind sie juristisch sicherer als unverbindliche Selbstverpflichtungserklärungen, weil eindeutiger. Darüber hinaus zwingt sie Unternehmen, die keinen unabhängigen Nachweis (wie die Vorlage eines Fair-Trade-Siegels oder die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative<sup>14</sup>) erbringen wollen oder können, zum Handeln. Darüber hinaus sind sie gezwungen sich überhaupt mal damit auseinanderzusetzen, wo und unter welchen Bedingungen sie ihre Produkte herstellen lassen. Wenn Unternehmen bemerken, dass es für sie einfacher ist, sich unabhängig zertifizieren zu

lassen oder einer Multi-Stakeholder-Initiative beizutreten, als das Risiko falscher Angaben einzugehen oder mühevoll zielführende Maßnahmen nachzuweisen, könnten sich für viele die Arbeitsbedingungen in den Ländern des Südens erheblich verbessern.

### Reformen auf dem Plan

Derzeit stehen in zahlreichen Bundesländern Reformen der Vergabegesetze an. Neue Gesetze in Berlin und Bremen zeigen, dass neben Tariftreue- und Mindestlohn-Regelungen auch ökologische Kriterien sowie die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO berücksichtigt werden können. Noch findet man solche Best-practice-Beispiele nur in den beiden Stadtstaaten, aber auch Reformvorhaben in Thüringen und Hessen könnten sich bald konkretisieren.

Landesvergabegesetze können verbindlich für Kommunen gelten (siehe den Beitrag von S. Bormann und V. Vasileva in diesem Reader). Die CIR-Umfrage bei den Kommunen zeigt aber auch: Selbst eindeutige Regeln und Vergabegesetze auf Landesebene allein werden folgende Probleme nicht lösen können:

- fehlende unabhängige und eindeutige Nachweise für „saubere“ Produkte auf dem Markt
- fehlende Kontrolle der Umsetzung fairer und ökologischer Vergabe
- fehlende Kompetenz bei den Beschaffungsverantwortlichen

Solange diese Probleme nicht systematisch angegangen werden, bleibt die öko-faire Beschaffung abhängig von NROs und lokalen Gruppen sowie engagiertem Personal in der Verwaltung, die die Aufgabe der Kontrolle und Umsetzung übernommen haben.

Um den in den Fragebögen eindeutig artikulierten Forderungen von Beschaffungsverantwortlichen und Agenda-Büros gerecht zu werden und ihnen die Arbeit zu erleichtern, müssen Aktionspläne auf Landesebene integraler Bestandteil der nun kommenden Reformen werden. Im Rahmen der Aktionspläne sollten die Länder:

- eine Strategie für ein verantwortliches Beschaffungswesen formulieren und permanent weiterentwickeln,
- relevante Akteure analysieren und Umsetzungshemmnisse in ihren Kommunen und bei den eigenen Landesbeschaffungsstellen identifizieren,
- überprüfbare Entwicklungsziele formulieren,
- zeitliche Vorgaben beachten.

Äußerst sinnvoll wäre außerdem die Einrichtung einer Servicestelle für sozial-ökologische Beschaffung. Aufgabe dieser Servicestelle sollte es u.a. sein, in ständiger Rückkopplung mit den zuständigen Ebenen in den Kommunen die schrittweise Implementierung der einzelnen Maßnahmen anzustoßen und zu begleiten.

Außerdem könnte eine solche Servicestelle:

- Produktgruppen identifizieren und eine progressiv-dynamische Kriterienliste erstellen,
- eine zentrale Datenbank über Unternehmen einrichten, die sozial-ökologische Kriterien einhalten und Nachweise festlegen,

<sup>13</sup> Diese Fragen sind Gegenstand des von der Christlichen Initiative Romero (CIR) und WEED in Auftrag gegebenen juristischen Gutachtens und darauf basierenden Musterbietererklärungen für Arbeitsbekleidung und Computer. Die Musterbietererklärungen befinden sich in Anhang 1 und 2, für eine Zusammenfassung des Gutachtens siehe den Beitrag von S. Bormann in diesem Reader.

<sup>14</sup> Eine Multi-Stakeholder-Initiative ist eine unabhängige Organisation, zu der alle relevanten Stakeholder eines Bereichs gehören und mit den Betroffenen vor Ort, in Form von Arbeiter/innen, Gewerkschaften und NROs, gemeinsam, institutionalisiert und gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt werden. Diese Stakeholder definieren gemeinsam die für den jeweiligen Produktbereich zutreffenden Standards und setzen diese konsequent um. Die Unternehmen lassen die Erfüllung dieser Standards unabhängig überwachen und verifizieren. Darüber hinaus sind sie zur umfassenden Transparenz und Berichterstattung verpflichtet und lassen ein Management System Audit vornehmen.



- die SPR- und Auditberichte überprüfen und Beschwerden bearbeiten sowie stichprobenartig Kontrollen durchführen,
- Arbeitshilfen erstellen und andere Unterstützungsangebote machen (Muster Ausschreibungen, Schulungen etc.).

### Pilotprojekte

Solange es keine Aktionspläne gibt, gilt es die Anstrengungen und den Willen vieler kommunaler Angestellter nicht ins Leere laufen zu lassen, sondern sie bei der Einführung einer FAIRgabe zu unterstützen. Statt Einschränkungen bei Kriterien oder bei Anforderungen an Nachweispflicht und Kontrolle vorzunehmen, sollte die Umstellung der Vergabeverfahren auf wenige Produkte fokussiert und diese in Produktgruppen eingeteilt werden. In Zusammenarbeit mit den in Deutschland aktiven Produktkampagnen könnten die kommunalen Beschaffungsverantwortlichen dann Pilotprojekte durchführen. Schritt für Schritt könnte so die FAIRgabe innerhalb der Verwaltung und den Unternehmen bekannter gemacht werden, ohne zu sie überfordern, aber auch ohne hinter die jetzigen Standards in der Herstellung von Gütern zurückzufallen.<sup>15</sup> So kann z.B. bei Steinen und Bekleidung bereits auf hohe Kriterien und Standards zurückgegriffen werden, die auch unab-

<sup>15</sup> Schon heute gibt es im Bereich der Arbeitsbekleidung Unternehmen, die Mitglied in einer unabhängigen Multi-Stakeholder-Initiative sind und die Einhaltung aller ILO-Kernarbeitsnormen und weiterer ILO-Konventionen zur Grundlage ihrer Geschäftspolitik gemacht haben. Zu dieser Entwicklung maßgeblich beigetragen hat die Kampagne für Saubere Kleidung (CCC). Die größte Kritik der CCC an den Unternehmen ist, dass sie ohne externe Kontrollen ihre eigenen Verhaltenskodizes nicht effektiv umsetzen können. Wenn die Kommunen nun ausschließlich Eigen-erklärungen darüber verlangen, dass grundlegende Arbeits- und Menschenrechte bei der Herstellung von Arbeitsbekleidung eingehalten werden und keine unabhängigen und nachprüfbar Nachweise vorgelegt werden müssen, wäre dies ein kontraproduktives Signal an den sich ohnehin nur schleppend verändernden Markt.

hängig kontrolliert werden. Demgegenüber stehen Produkte, wie z.B. Computer, bei denen es bis dato nur unzureichende Möglichkeiten gibt, die Einhaltung von Mindeststandards nachzuweisen, sehr wohl aber zielführende Maßnahmen gefordert werden können (siehe Musterbietererklärung Computer im Anhang des Readers).

Mit so genannten Leuchtturm- oder Pilotprojekten kann das Engagement der Kommunen in die Öffentlichkeit getragen werden und Unternehmen können dazu gebracht werden, Schritte in Richtung fairer Herstellung einzuleiten. So

ist es nicht verwunderlich, dass nur ein halbes Jahr nach der Bekanntgabe des bremischen Landesvergabegesetzes das erste deutsche Arbeitsbekleidungsunternehmen den mutigen Schritt zu einer klaren, eindeutigen Zertifizierung gegangen ist: „Feel the difference“ („Fühle den Unterschied“) lautet der Werbespruch der Bierbaum-Proenen GmbH & Co. KG, eines in Köln ansässigen Traditionsunternehmens. Seit kurzem besteht die Hoffnung, dass auch die Näher/innen in Nordafrika und Asien in den Genuss der Einlösung des Webeslogans kommen: Seit Ende Juni 2010 ist Bierbaum-Proenen Mitglied in der Fair Wear Foundation. Die in den Niederlanden ansässige Multi-Stakeholder-Initiative wartet mit dem weitestreichenden Verhaltenskodex am Markt auf. Solche Entwicklungen spornen hoffentlich zum Nachahmen und zu größeren Anstrengungen an – bei Firmen, NRO-Mitarbeiter/innen und bei den Behörden.



Johanna Fincke, Christliche Initiative Romero (CIR)

# Sozial-ökologische Auftragsvergabe auf Landesebene

## Eine Analyse zur Reform der Landesvergabeengesetze mit Schwerpunkt auf der Umsetzung in Bremen

Obwohl das Ruffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofs 2008 fortschrittlichen Landesvergabeengesetzen einen Dämpfer verpasste, sind diese nun wieder auf dem Vormarsch. Neben Tariftreueregelungen gewinnen weitere Arbeits- und Sozialstandards sowie Umwelteigenschaften zunehmend an Bedeutung. Der Artikel liefert einen Überblick über die aktuelle Entwicklung auf Landesebene und zeigt am Bremer Beispiel die Voraussetzungen für eine Umsetzung der sozial-ökologischen Beschaffung auf.

**B**is 2009 war die Bundesebene für die Umstellung auf eine sozial-ökologische Beschaffung von hoher politischer Relevanz. Dies hat sich mit der Formulierung einer wagen Kann-Regelung im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) sowie der neuen schwarz-gelben Koalition geändert.<sup>16</sup> Zwar beweist sich in der Praxis die Notwendigkeit eines bundesweiten Aktionsplans<sup>17</sup> immer wieder von Neuen, die politische Mehrheit dafür scheint aber derzeit nicht vorhanden zu sein. Dagegen findet auf Landesebene aktuell eine Weichenstellung für eine sozial-ökologische Beschaffung statt, in deren Rahmen umfassende Forderungen verhandelt werden. Alle drei Stadtstaaten (Hamburg, Bremen, Berlin) sowie das Saarland haben bereits fortschrittliche Landesgesetze verabschiedet, weitere Reformprozesse sind in Gang. Gegenstand dieser Gesetze und Reformprozesse sind, neben der Berücksichtigung von Tariftreueregelungen, zum Teil auch Mindestlöhne, Umwelteigenschaften sowie weitere Sozial- und Arbeitsstandards, worunter auch die ILO-Kernarbeitsnormen fallen. Der Artikel gibt einen Überblick über die aktuelle Gesetzeslage sowie anstehende parlamentarische Reformprozesse. Dabei wird vor allem auf die überblickhafte Darstellung von Ulla Lötzer und Michael Popp Bezug genommen (siehe Synopse von Lötzer/Popp in diesem Reader).<sup>18</sup> Des Weiteren

wird auch die Frage der Umsetzung thematisiert. Während die Beispiele Berlin und Hamburg nur kurz angerissen werden, wird der Prozess in Bremen ausführlich dargestellt. Bremen ist bislang das einzige Bundesland, das die Umstellung der Beschaffungspraxis mit dem Aufbau entsprechender Strukturen und Maßnahmen begleitet.

Im folgenden Kapitel wird zunächst ein kurzer Rückblick auf die Geschichte der Verankerung von Arbeits- und Sozialstandards in Landesvergabeengesetzen geworfen. Schwerpunkt dieser Gesetze waren Regelungen zur Tariftreue.

### 1. Regelungen zur Tariftreue als Reaktion auf rückläufige Tarifbindung

Mit Regelungen zur Tariftreue in den Vergabegesetzen verpflichtet sich die öffentliche Hand, nur noch an solche Unternehmen Aufträge zu vergeben, die sich an bestehende Tarifverträge halten. Die Forderung nach solchen Regelungen ist eine Reaktion auf die rückläufige Tarifbindung seit Mitte der 1990er Jahre. Als erstes Bundesland verabschiedete im Jahr 1999 Berlin ein Vergabegesetz mit Tariftreueregelung, auch Tariftreuegesetz genannt. Es folgten weitere landesspezifische Gesetze und im Jahr 2002 legte die damals rot-grüne Regierung einen Entwurf für ein bundesweites Tariftreuegesetz vor. Dieses scheiterte allerdings an der Mehrheit der CDU-regierten Länder im Bundesrat.<sup>19</sup> Bis zum Frühjahr 2008 verfügte bereits die Hälfte der Bundesländer über Tariftreueregelungen in ihren Vergabegesetzen, in Rheinland-Pfalz lag bereits ein Gesetzentwurf

16 Im schwarz-gelben Koalitionsvertrag heißt es: „Die 2009 eingeführte Berücksichtigung vergabefremder Aspekte wird in ihren Wirkungen geprüft und gegebenenfalls korrigiert.“ Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass rückschrittliche Korrekturen vorgenommen werden, macht dieser Absatz deutlich, dass von dieser Regierung keine positiven Impulse zu erwarten sind. Siehe „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, S.17. Verfügbar unter: [www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf) (letzter Zugriff am 21. November 2010).

17 CorA (2009): Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag des CorA-Netzwerks für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland. Verfügbar unter: [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf) (letzter Zugriff am 25.11.2010).

18 Die Zusammenstellung von Ulla Lötzer und Michael Popp von DIE LINKE ist gerade mit Blick auf die ökologischen Kriterien und weitere soziale Kriterien wie die ILO-Kernarbeitsnormen die umfassendste Synopsis. Zudem wird sie ständig aktualisiert. Verfügbar unter: [www.ulla-loetzer.de/article/504.es\\_kommt\\_bewegung\\_in\\_die\\_sache.html](http://www.ulla-loetzer.de/article/504.es_kommt_bewegung_in_die_sache.html) (letzter Zugriff am 20.11.2010). Empfehlenswert ist zudem die umfassende Webseite der Hans-Böckler-Stiftung mit Schwerpunkt

auf Tariftreue- und Mindestlohnregelungen. Verfügbar unter: [www.boeckler.de/275\\_107824.html](http://www.boeckler.de/275_107824.html) (letzter Zugriff am 20.11.2010). Hier ist auch die folgende Zusammenfassung zu finden: Dirk Schlömer (Transnet): Vergleich der Landesgesetze zur Regelung von Tariftreuevorgaben in den Bundesländern, Stand 15. Juni 2010. Verfügbar ebd. (letzter Zugriff am 20.11.2010).

19 Schulten, Thorsten und Pawicki, Michael (2008): „Tariftreueregelungen in Deutschland – Ein aktueller Überblick“, in: WSI Mitteilungen H.4/2008, S. 184-190. Verfügbar unter: [www.boeckler.de/pdf/wsimit\\_2008\\_04\\_schulten.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2008_04_schulten.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010).



vor.<sup>20</sup> Der „Rüffert-Schock“<sup>21</sup> führte allerdings dazu, dass alle zehn Bundesländer ihre Regelungen bzw. Gesetzesinitiativen ausgesetzt haben. Mit dem so genannten Rüffert-Urteil entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) im April 2008 nach einer Klage gegen das niedersächsische Tariftreuegesetz, dass dieses nicht mit der europäischen Dienstleistungsfreiheit zu vereinbaren sei.<sup>22</sup>

## 2. Vom Rüffert-Schock zur FAIRgabe

Die Bundesländer erholten sich allerdings relativ schnell von diesem Dämpfer, mittlerweile werden europarechtskonforme Neuregelungen erarbeitet. Neue Vergabegesetze wurden bereits in Niedersachsen, Bremen, Berlin, Hamburg und dem Saarland verabschiedet. Gesetzesentwürfe liegen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen vor.<sup>23</sup> In Nordrhein-Westfalen ist die Neuregelung der Tariftreue Bestandteil des rot-grünen Koalitionsvertrags, im Rahmen dessen auch ökologische und soziale Aspekte berücksichtigt werden sollen.<sup>24</sup> Im November 2010 hat sich das „Bündnis zur öko-sozialen Beschaffung in NRW“ gegründet. Auch in Berlin wurde der Reformprozess von Beginn an kritisch durch das Berliner FAIRgabe-Bündnis, bestehend aus Gewerkschaften, developmentspolitischen Gruppen und Umweltschutzorganisationen, begleitet. Insgesamt ist es als äußerst positiv zu bewerten, dass im Rahmen zahlreicher Reformprozesse ökologische Kriterien sowie Sozial- und Arbeitsstandards für den nationalen wie internationalen Geltungsbereich bei der Auftragsvergabe gemeinsam diskutiert werden. Die politische Ausgangssituation begünstigt dies nicht immer, wie das Beispiel Hessen zeigt. Hier ist die Regelung zur Tariftreue aus dem Jahr 2007 nach wie vor ausgesetzt und eine Reform steht unter der schwarz-gelben Landesregierung bislang nicht an. Stattdessen wurde im Rahmen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie das Projekt „Hessen. Vorreiter für eine nachhaltige und faire Beschaffung“ gestartet, das sich bislang nicht mit Regelungen zur Tariftreue, sondern ausschließlich mit den weiteren Kriterien, wie Umwelteigenschaften, Fairem Handel und Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in globalen Lieferketten, befasst.<sup>25</sup> Dennoch ge-

20 Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein verfügten über Tariftreuegesetze, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt hatten diese wieder aufgehoben. Siehe Schulden und Pawicki 2008, a.a.O., S. 186f.

21 Siehe Böckler Impuls (2010): „Comeback der Tariftreue“, in: Böckler Impuls 12/2010, S. 3. Verfügbar unter: [www.boeckler.de/32014\\_108687.html](http://www.boeckler.de/32014_108687.html) (letzter Zugriff am 18.11.2010).

22 Schulden und Pawicki 2008, a.a.O., S. 185.

23 Die aktuellen Gesetzesentwürfe und einige Kommentare sind hier zu finden: [www.boeckler.de/275\\_107824.html](http://www.boeckler.de/275_107824.html) (letzter Zugriff am 24.11.2010), siehe ansonsten Lötzer/Popp im Anschluss an den Artikel.

24 Siehe „Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW“, Juli 2010, S. 25. Verfügbar unter: <http://www.nrwspd.de/redirect/1/402087/index.html> (letzter Zugriff am 20.11.2010).

25 Siehe hierzu: <http://www.hessen-nachhaltig.de/web/nachhaltige-beschaffung> (letzter Zugriff am 24.11.2010). Siehe auch Pressemitteilung des DGB Hessen-Thüringen (2010): Finanzminister Weimar soll Hausaufgaben im eigenen Land machen. Verfügbar unter: <http://hessen-thueringen.dgb.de/>

lang eine Zusammenarbeit zwischen dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), dem DGB Hessen-Thüringen und dem Entwicklungspolitischen Netzwerk Hessen (EPN).

## 3. Reichweite aktueller Gesetze und Gesetzesvorhaben

Da die unterschiedlichen Gesetze und Gesetzesvorhaben in ihrem Geltungsbereich weit auseinandergehen, soll im Folgenden ein zusammenfassender Überblick gegeben werden.

### 3.1 Tariftreue und Mindestlohnregelung

Gültige Tariftreue Regelungen existieren derzeit in Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Berlin und dem Saarland. Die schwächste Regelung hat die niedersächsische Landesregierung getroffen. Sie bezieht sich im Gegensatz zu Hamburg, Bremen, Berlin und dem Saarland ausschließlich auf die Bauindustrie. Branchenspezifische Mindestlöhne existieren aber darüber hinaus in zehn weiteren Wirtschaftszweigen, wie z.B. in der Gebäudereinigung und dem Pflegesektor. Rechtlich gibt es kein Hindernis diese, mit Verweis auf das Arbeitnehmerentendegesetz, in die Regelung zur Tariftreue aufzunehmen. So ist es positiv zu bewerten, dass im Fall der geplanten Gesetzesnovellen in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen alle Sektoren eingeschlossen sein sollen, wenn auch mit Einschränkungen (siehe Übersicht Lötzer/Popp in diesem Reader). In Mecklenburg-Vorpommern ist bislang ausschließlich für den Verkehrssektor eine Tariftreue Regelung in Planung, bei der das Arbeitnehmerentendegesetz aber nicht einbezogen wird.

Da der Verkehrssektor einer europarechtlichen Sonderregelung unterliegt, ist hier eine umfassende Tariftreue Regelung möglich. Im Gegensatz zu Bremen, Berlin und dem Saarland, die eine solche Regelung bereits vorgenommen haben und weiteren Bundesländern, die diese planen, fallen Niedersachsen und Hamburg hier zurück.

Ein weiterer zentraler Unterschied zwischen den Ländern liegt in der Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns. Hamburg, Niedersachsen, Thüringen und das Saarland machen von diesem Instrument keinen Gebrauch. Aus Arbeitnehmerperspektive ist die Berliner Variante die Weitreichendste. So verlangt das Land für alle Arbeitnehmer/innen inländischer wie ausländischer Unternehmen einen Mindestlohn von derzeit 7,50 Euro pro Stunde, der aber in Kürze auf 8,50 Euro angehoben werden soll.<sup>26</sup> Bremen will

[presse/++co++94e8cdf6-828c-11df-6571-00188b4dc422](http://www.boeckler.de/32014_108687.html) (letzter Zugriff am 20.11.2010).

26 Oeter argumentiert, dass auch die Berücksichtigung einer Mindestlohnbestimmung im landesrechtlichen Vergaberecht als eine gesetzliche Anordnung im Sinne des EuGH gelten könne. Es handle sich bei einer vergaberechtlichen Mindestlohnverpflichtung auch nicht um einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit. Siehe Oeter, Stefan (2009): „Kurzgutachten im Auftrag des Berliner Senators für Wirtschaft, Technologie und Frauen zur Vereinbarkeit der Mindestentlohnungsverpflichtung des § 1 Abs. 4 des Referentenentwurfes eines Berliner Vergabegesetzes mit den Vorgaben des Grundgesetzes (Gesetzgebungskompetenzen) und des Europarechts (Entsenderichtlinien und Dienstleistungsfreiheit)“. Verfügbar unter: [www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/auf-](http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/auf-)

dagegen den Mindestlohn nicht verlangen, wenn der Auftrag für Unternehmen aus anderen EU-Ländern von Bedeutung ist. In Rheinland-Pfalz einigte man sich bislang auf einen Mindestlohn von 8,50 Euro, jedoch hat die Tariftreuevereinbarung Vorrang. Folglich könnte z.B. Angestellten im Bewachungsgewerbe auch weiterhin ein Mindestlohn von nur 6,83 Euro gezahlt werden.<sup>27</sup> In Brandenburg soll zwar auch ein Mindestlohn eingeführt werden, allerdings mit Einschränkungen (siehe Übersicht Lötzer/Popp in diesem Reader).

### 3.2 ILO-Kernarbeitsnormen

Hamburg, Berlin, Bremen sowie das Saarland haben in ihren Vergabegesetzen die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen verankert. In Thüringen ist dies ebenfalls geplant. Dagegen beschränkt sich die rot-rote Landesregierung in Brandenburg auf die ILO-Kernarbeitsnormen zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit. Mit Ausnahme von Thüringen wählen alle die unbestimmte Formulierung, dass auf die Einhaltung „hinzuwirken“ sei. In Thüringen fällt dagegen die Formulierung stärker aus. So heißt es im vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung, dass „keine Waren Teil der Leistung sein“ sollten. Explizit verankern lediglich Berlin und Bremen weitere soziale Kriterien in ihren Vergabegesetzen, die sich auf Frauenförderung und Ausbildungsunternehmen beziehen.

### 3.3 Umwelteigenschaften

Klare Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Umweltregeln gibt es nur in Berlin und Bremen. Bremen fordert eine Umsetzung über die Berücksichtigung von Umweltzeichen und Berlin fordert eine Bevorzugung umweltfreundlicher Produkte sowie eine Berücksichtigung der Lebenszykluskosten. In Hamburg und dem Saarland ist die Formulierung ähnlich wie bei den ILO-Kernarbeitsnormen: es sei darauf „hinzuwirken“. Während eine solch abgeschwächte Formulierung bei den ILO-Kernarbeitsnormen in Anbetracht fehlender Produktalternativen noch legitim erscheinen mag, ist sie bei Umwelteigenschaften schlicht Ausdruck eines mangelnden politischen Willens. Noch schwächer sind die Formulierungen in Thüringen und Rheinland-Pfalz, die sich lediglich auf eine Kann-Regelung beziehen.

### 3.4 Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand

In Bremen und Berlin soll laut Gesetz eine Kontrollkommission bzw. eine Kontrollgruppe eingerichtet werden, während in Hamburg eine solche bereits existiert. Diese sollen auch Einblick in die entsprechenden Unterlagen erhalten. Positiv ist zudem hervorzuheben, dass in Bremen von dieser Kommission alle zwei Jahre ein öffentlicher Bericht zur Berücksichtigung von Arbeitsstandards in der Auftragsvergabe vorge-

legt werden soll. Damit wäre auch eine Kontrolle der Umsetzung durch die Herstellung von Öffentlichkeit gegeben. Allerdings sollen EU-weite Ausschreibungen, die in der Regel über hohe Beschaffungsvolumina verfügen, nicht Gegenstand dieses Berichts sein. Im Gegensatz zu Bremen fällt in Berlin auch die Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen in den Tätigkeitsbereich der Kommission.<sup>28</sup> Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern enthalten auch die anderen Vergabegesetze und Gesetzesentwürfe Angaben zur Kontrolle, wie z.B. die Durchführung von Stichproben. Zu befürchten ist allerdings, dass dieses Ziel aufgrund von fehlender Personalausstattung nicht eingehalten wird. Dies zumindest ergibt ein Vergleich zweier Evaluierungsberichte aus Nordrhein-Westfalen und Hamburg aus den Jahren 2005 und 2007 zur Umsetzung der Tariftreue. Während die Evaluation zu dem Schluss kam, dass ein Großteil der Vergabestellen in NRW aufgrund von Personalmangel keine Kontrollen durchführen würde, konnte in Hamburg eine relativ hohe Kontrolldichte nachgewiesen werden. Hintergrund war, dass in Hamburg eine auch als „Soko-Bau“ bekannte Kontrollstelle, die mit zehn Beschäftigten ausgestattet war, eingerichtet wurde.<sup>29</sup> Gesetzlich festgehalten sind auch die Sanktionsmöglichkeiten, die von Vertragsstrafen, über -ausschluss bis zur -kündigung reichen und die Möglichkeit für Schadensersatzforderungen bieten.

### 3.5 Reichweite im Flächenstaat: Mit oder ohne Kommunen

Das Saarland und Niedersachsen sind die ersten beiden Flächenstaaten, die nach dem Ruffert-Urteil neue Vergabegesetze verabschiedet haben. Die Vergabegesetze sind sowohl für die Landesverwaltung als auch für die Kreise und Kommunen bindend.<sup>30</sup> Dies ist von erheblicher Bedeutung, da nach Angaben des Statistischen Bundesamts im Durchschnitt zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben in den Ländern von Kommunen getätigt werden. In Brandenburg allerdings stößt die Gesetzesreform auf heftigen Widerstand des Städte- und Gemeindebunds, der die Kommunen vertritt. Dass eine solche Reaktion im Saarland ausblieb, liegt vermutlich vor allem am Fehlen einer vergabespezifischen Mindestlohnregelung. In Brandenburg hingegen kündigte der Deutsche Städte- und Gemeindebund bereits an, gegen das Gesetz zu

28 Vgl. Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz, § 5, S. 3. Verfügbar unter: [www.berlin.de/imperia/md/content/vergabeservice/vergabegesetz\\_bln.pdf?start&ts=1287564222&file=vergabegesetz\\_bln.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/vergabeservice/vergabegesetz_bln.pdf?start&ts=1287564222&file=vergabegesetz_bln.pdf) (letzter Zugriff am 26.11.2010). Vgl. Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz), § 16, S. 478. Verfügbar unter: <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Vergabegesetz%20Land%20Bremen.pdf> (letzter Zugriff am 26.11.2010).

29 Schulden und Pawicki 2008, a.a.O., S. 188f.

30 Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Sicherung von Sozialstandards und Tariftreue im Saarland (Saarländisches Vergabe- und Tariftreuegesetz), § 1, S. 1378. Verfügbar unter: [www.amtsblatt.saarland.de/jportal/docs/news\\_anlage/sl/pdf/VerkBl/ABl/ads\\_30\\_2010\\_teil\\_1\\_signed.pdf](http://www.amtsblatt.saarland.de/jportal/docs/news_anlage/sl/pdf/VerkBl/ABl/ads_30_2010_teil_1_signed.pdf) (letzter Zugriff am 24.11.2010). Siehe Niedersächsisches Landesvergabegesetz (LVergabG) vom 15. Dezember 2008, § 2. Verfügbar unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VergabG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true> (letzter Zugriff am 24.11.2010).

tragswesen/gutachten\_oeter.pdf?start&ts=1276078790&file=gutachten\_oeter.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010).

27 Siehe WSI-Tarifarchiv. Verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/tarifbereich\\_popup.html?tarifbereich=fachAll0032.xml](http://www.boeckler.de/tarifbereich_popup.html?tarifbereich=fachAll0032.xml) (letzter Zugriff am 23.11.2010).

klagen und fordert vom Land, mit Bezug auf das so genannte Konnexitätsprinzip, entsprechende Ausgleichszahlungen in Höhe der Mehrkosten, die durch die Mindestlohnregelung entstehen. Als Resultat legte die rot-rote Regierung im August 2010 einen Entwurf vor, in dem den Kommunen lediglich die Anwendung des Gesetzes empfohlen wird.<sup>31</sup> Allerdings hat die Regierung im November 2010 bekannt gegeben, nun auch die Kommunen auf das Gesetz verpflichten zu wollen. Dafür soll eine Ausgleichszahlung geleistet werden. Zu Recht wird allerdings darauf verwiesen, dass hierbei auch die Kostenersparnis eingerechnet werden müsse, die die Kommunen bei den Ausgaben für Hartz IV hätten. Denn wer einen Mindestlohn erhält, ist nicht gezwungen, sein Einkommen mit Hartz IV aufzustocken.<sup>32</sup>

#### 4. Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen

Hamburg hat als erstes Bundesland bereits im Jahr 2006 die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in seinem Vergabegesetz verankert.<sup>33</sup> Die Umsetzung scheint allerdings eher schleppend voranzugehen. Auffällig ist zunächst einmal das sehr niedrige Beschaffungsvolumen, für welches die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verlangt wird: Nach Schätzungen der Finanzbehörde betrug das Beschaffungsvolumen im Zeitraum von April 2009 bis März 2010 insgesamt rund 100 Millionen, aber nur für ein Volumen von rund 420.800 Euro wurde die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zum Vertragsgegenstand gemacht. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 0,5 Prozent.<sup>34</sup> Dabei beläuft sich das Beschaffungsvolumen kritischer Produktgruppen (s.u.) laut Finanzbehörde im Jahr 2007 auf ca. 1,9 Millionen Euro.<sup>35</sup> Wie ist der große Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu erklären? Erstens bewertet die Verwaltung nur eine eingeschränkte Anzahl von Produktgruppen als kritisch. Auf der Grundlage eines von der Senatskanzlei Hamburg beim Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut in Auftrag gegebenen Gutachtens<sup>36</sup> zählen hierzu Bekleidung, Stoffe und Textilwaren, Naturkautschuk-Produkte,

Lederwaren- und Gerbprodukte, Spielzeug und Sportartikel. Keine Erwähnung finden dagegen Produktgruppen wie zum Beispiel Mobiliar oder ITK-Geräte (Informations- und Kommunikationstechnologie), für welche die öffentliche Hand durchaus relevante Beträge ausgibt. Zweitens werden z.B. Produkte wie Spielzeug in der Regel in geringen Mengen eingekauft. Die ILO-Kernarbeitsnormen im Rahmen einer ergänzenden Vertragsbedingung werden aber erst ab einer Summe von über 10.000 Euro verlangt.<sup>37</sup> Drittens fehle es laut Finanzbehörde an finanziellen und personellen Ressourcen, weshalb die Verwaltung zurückhaltend bei der Umsetzung sei.<sup>38</sup> So werden derzeit in Hamburg keine unterstützenden Maßnahmen, wie z.B. Schulungen, durchgeführt und es findet auch keine institutionelle Verankerung statt. Im Gegensatz dazu wurde u.a. in Bremen ein Beirat gegründet, dem auch zivilgesellschaftliche Vertreter/innen angehören (s.u.). Aber auch in jenen Fällen, in denen eine ergänzende Vertragsbedingung verlangt wird, ist diese äußerst niedrigschwellig. So muss der Bieter mit Abgabe seines Angebots eine Erklärung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen abgeben, im Rahmen derer er sich entweder verpflichtet, dass die Waren unter Beachtung (alternativ unter bestmöglicher Beachtung) der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind. Für die erste Variante wird ein Nachweis, wie z.B. ein unabhängiges Zertifikat, und für die zweite Variante eine Selbstverpflichtung, ein Verhaltenskodex oder ein ähnliches Instrument verlangt.<sup>39</sup> Die Bieter gaben in dem obigen Zeitraum als Nachweis überwiegend Eigenerklärungen und nur in wenigen Fällen Zertifikate ab.<sup>40</sup> Stattdessen wäre ein produktspezifischer Ansatz notwendig und ein Nachweis, wie z.B. Xertifix oder die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative, müssten anders gewertet werden als ein Verhaltenskodex, über den fast jedes mittlere Unternehmen verfügt. Auch wäre die konkrete Formulierung zielführender Maßnahmen zwingend (siehe Beitrag von S. Bormann in diesem Reader). Inwiefern die Umsetzung in Bremen, Berlin und dem Saarland sich stärker am Ziel einer sozial-ökologischen Beschaffung ausrichtet, bleibt abzuwarten. In Berlin, wo die gesetzliche Mindestlohnregelung im Vergleich die Umfassendste ist, fehlen bislang in vielen Ausschreibungen Hinweise auf diese ebenso wie auf die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen. Bislang hat die Landesregierung noch nicht begonnen entsprechende Strukturen aufzubauen oder unterstützende Maßnahmen einzuleiten. Wann die angekündigte Kontrollkommission sich zusammensetzt

31 Siehe Gesetzentwurf „Brandenburgisches Gesetz über Mindestanforderungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, (Brandenburgisches Vergabegesetz – BbgVergG)“, Stand 24.08.2010, §1, Artikel 2, S. 1.

32 Nettelstroth, Ulrich und Sommer, Ute (2010): „Verband lässt am Vergabegesetz kein gutes Haar“, in: Märkische Allgemeine, 24.11.2010. Verfügbar unter: [www.maerkscheallgemeine.de/cms/beitrag/11946997/485072/Verband-laesst-am-Vergabegesetz-kein-gutes-Haar-Kritik.html](http://www.maerkscheallgemeine.de/cms/beitrag/11946997/485072/Verband-laesst-am-Vergabegesetz-kein-gutes-Haar-Kritik.html) (letzter Zugriff am 27.11.2010). Zum Konnexitätsprinzip siehe auch Wieland, Joachim (2007): Tariftreue und Konnexitätsprinzip. Kurzgutachten für den DGB Hessen-Thüringen, September 2007.

33 Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) vom 13. Februar 2006. Verfügbar unter: [http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/documents/Gesetze/Hamburgisches\\_Vergabegesetz\\_vom\\_13.02.2006.pdf](http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/documents/Gesetze/Hamburgisches_Vergabegesetz_vom_13.02.2006.pdf) (letzter Zugriff am 26.11.2010).

34 Vortrag von Hans Randl, Leiter der Abteilung „Grundsatzangelegenheiten der Organisation“ der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg auf der Tagung „Stand und Perspektiven einer sozial verantwortlichen Beschaffung in Hamburg“ am 03.11.2010.

35 Angaben der Finanzbehörde von 2007 nach Starmanns, Mark (2010): „Faire und sozial gerechte Beschaffung“, in: Kopatz, Michael et al.: Zukunftsfähiges Hamburg. Zeit zum Handeln, München/Hamburg, S. 122.

36 Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (2007): Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg: Sozial verantwortliche Beschaffung der öffentlichen Hand.

37 Siehe hierzu das Schreiben der Finanzbehörde an alle Behörden und Dienststellen der Freien und Hansestadt Hamburg „Verpflichtung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen; neue Ergänzende Vertragsbedingungen“ vom 06.03.2009, S. 1.

38 Starmanns 2010, a.a.O., S. 122.

39 Siehe hierzu das Schreiben der Finanzbehörde an alle Behörden und Dienststellen der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, a.a.O., S. 4.

40 Randl 2010, a.a.O.



und wie sie ausgestattet sein wird, ist bislang nicht geklärt.<sup>41</sup> Auf dieser Ebene ist Bremen bereits einen großen Schritt voraus, weshalb im Folgenden näher auf die dortige Umsetzung eingegangen wird.

## 5. Bremen – Vorreiter für eine sozial-ökologische Beschaffung?<sup>42</sup>

Das folgende Kapitel befasst sich ausführlich mit dem Bremer Ansatz zur Berücksichtigung von Umwelteigenschaften und ILO-Kernarbeitsnormen. Vertreterinnen und Vertreter von NROs zitieren Bremen oftmals als Best Practice Beispiel sozial-ökologischer Beschaffung. In der Tat hat der Stadtstaat bereits eine relativ umfassende Struktur zur Unterstützung einer sozial-ökologischen Beschaffung aufgebaut und das obwohl das Bundesland sich aktuell in einer der schwierigsten Haushaltslagen bundesweit befindet. Da im Bremer Vergabegesetz die Regelung zur Tariftreue bereits 2002 verankert wurde<sup>43</sup>, stand bei

41 Siehe die Pressemitteilung des Berliner FAIRgabe-Bündnis (2010): „100 Tage neues Vergabegesetz, aber keine neue Vergabe“, 29.10.2010. Verfügbar unter: [http://ber-ev.de/download/BER/09-infopool/2010-10-29\\_pm\\_fairgabe.pdf](http://ber-ev.de/download/BER/09-infopool/2010-10-29_pm_fairgabe.pdf) (letzter Zugriff am 24.11.2010). Siehe auch Heiser, Sebastian (2010): „Mindestlohn bleibt im Dunkeln“, in: die tageszeitung, 03.08.2010. Verfügbar unter: <http://www.taz.de/1/berlin/artikel/1/mindestlohn-bleibt-im-dunkeln/> (letzter Zugriff am 24.11.2010).

42 Die folgende Ausführung basiert auf den Recherchen von Veselina Vasileva im Rahmen Ihrer Magisterarbeit „Ausbau öko-sozialer Beschaffungsstrategien von Kommunen. Eine explorative, qualitative Untersuchung des Status Quo des öko-sozialen kommunalen Beschaffungswesens mit Handlungsvorschlägen“. Die Recherchen wurden im Zeitraum von Dezember 2009 bis Juli 2010 durchgeführt und basieren auf qualitativen Experteninterviews mit elf Vertreter/innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in Bremen. Zu aktuellen Entwicklungen nach diesem Zeitraum wurde Kontakt mit einzelnen Ansprechpartner/innen aufgenommen.

43 Schulten und Pawicki 2008, a.a.O., S. 186.

der Reform des Gesetzes 2007 vor allem die Integration zusätzlicher Kriterien im Vordergrund. So ist auch Schwerpunkt dieses Kapitels die Einbeziehung von ökologischen Kriterien sowie globaler Arbeitsstandards.

### 5.1 Ausgangssituation

Die Anfangsschritte Bremens hin zu einer sozial-ökologischen Beschaffung wurden sehr stark durch die hauptsächlich dezentral organisierte und intransparente Beschaffungsstruktur geprägt. Noch immer wird von etwa 75 Prozent dezentraler und nur ca. 25 Prozent zentral gesteuerter Beschaffung ausgegangen, und das bei einem Gesamtvolumen von schätzungsweise 60 bis 80 Millionen Euro jährlich. Den entscheidenden Impuls für die Reorganisation der Beschaffungsstrukturen und -abläufe im Zeitraum zwischen 2005 und 2007 gab letztendlich die finanzielle Notlage. Ziel war und ist es bis heute, durch eine Zentralisierung der Beschaffung und die damit generierte Bündelung der Nachfrage auch günstigere Einkaufskonditionen zu erlangen.

2007 wurde dies im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen konkretisiert. Dabei war die Aufnahme des Passus zur sozial-ökologischen Beschaffung im Kapitel zur Verwaltungsmodernisierung des Koalitionsvertrages selbst für die lokalen umwelt- und entwicklungspolitischen Organisationen ein überraschendes Ergebnis der Verhandlungen. Darin heißt es:

„Für die Fremdvergabe von Aufträgen werden soziale Vergabestandards, im Bereich der Beschaffung



werden faire und ökologische Kriterien eingeführt sowie ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung (z.B. in der ressortübergreifenden „Beschaffungskonferenz“) entwickelt.“<sup>44</sup>

Aus Sicht der Koalitionspartner sollte die sozial-ökologische Beschaffung einer der zentralen Eckpunkte im Rahmen der Neuausrichtung der internen Dienstleistungen sein. Der ursprünglich ökonomisch motivierte Umstrukturierungsansatz wurde damit um ökologische und soziale Inhalte erweitert. Seitdem gehen die Bestrebungen zur Zentralisierung des öffentlichen Einkaufs in Bremen Hand in Hand mit dem Prozess der Integration dieser Kriterien in die Auftragsvergabe.

## 5.2 Vergabegesetz und Rechtsverordnung

Ende 2009 wurde mit der Verabschiedung des Bremer Vergabegesetzes dem Prozess die notwendige politische Legitimität verliehen. Bremen ist damit das zweite Bundesland, das neben einer Tariftreue- und Mindestlohnregelung auch Umwelteigenschaften und die ILO-Kernarbeitsnormen berücksichtigt.

Die Gesetzesdebatte wurde von den klassischen Gegenargumenten über die Kosten einer sozial-ökologischen Beschaffung, das haushaltsrechtliche Gebot zum sparsamen Umgang mit Steuergeldern sowie vergaberechtliche Unsicherheiten insbesondere bezüglich der Integration der ILO-Kernarbeitsnormen begleitet. Als Kompromiss für die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen einigten sich die Beteiligten auf eine weit gefasste, eher vage Formulierung im Gesetzestext und eine Konkretisierung durch eine Rechtsverordnung. Dies kann von Vorteil sein, da eine Rechtsverordnung im Gegensatz zu einem Gesetz schneller an neue Anforderungen angepasst werden kann. Im Falle eines Regierungswechsels könnte sich dies aber auch negativ auswirken. Zudem sind damit wesentliche Entscheidungen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden. Die Rechtsverordnung soll in Bremen u.a. die Bereiche ‚Zertifizierungen und Nachweispflicht‘ sowie ‚Kontrolle und Sanktionen‘ konkretisieren:

„Der Senat bestimmt durch Rechtsverordnung den Mindestinhalt der vertraglichen Regelungen nach Satz 1, insbesondere die Einbeziehung von Produktgruppen oder Herstellungsverfahren. Die Rechtsverordnung trifft Vorgaben zu Zertifizierungen und Nachweisen sowie zur Ausgestaltung von Kontrollen und von Sanktionen bei der Nichteinhaltung der vertraglichen Regelungen.“<sup>45</sup>

Bereits ein Jahr nach der Verabschiedung des Bremer Vergabegesetzes ist die Rechtsverordnung allerdings noch nicht fertig. Erwartet wird sie in der ersten Jahreshälfte 2011. Diese Verordnung wird wesentlich die Art und Weise der praktischen Implementierung

beeinflussen. Was allerdings bereits zum jetzigen Zeitpunkt positiv bewertet werden kann, ist dass zeitgleich mit dem Gesetzesprozess auch das umfassende Projekt „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial, wirtschaftlich“ zur Förderung einer sozial-ökologischen Beschaffung ins Leben gerufen wurde. Dieses soll im Folgenden näher vorgestellt werden.

## 5.3 Struktur des Projekts

Das Projekt „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial, wirtschaftlich“ ist im Referat „Verwaltungsmanagement, -modernisierung, -organisation“ der senatorischen Behörde für Finanzen angesiedelt und verfolgt sowohl ökonomische Ziele als auch die Berücksichtigung von Umwelteigenschaften und ILO-Kernarbeitsnormen.

In Bremen ist von einem umfassenden öffentlichen Einkaufsmanagement die Rede, im Rahmen dessen sowohl bestehende Einsparpotenziale, zum Beispiel durch die Bündelung von Einkaufsaktivitäten und die (Teil-)Zentralisierung von Beschaffungsstrukturen, ausgeschöpft, als auch eine Qualitätssteigerung der Beschaffungsdienstleistung erreicht werden sollen. Dabei wird davon ausgegangen, dass von der ökonomischen Zieldimension auch die sozial-ökologischen Kriterien profitieren. Denn für eine gezielte Steuerung der Integration dieser Kriterien ist eine (teil-)zentralisierte und transparente Struktur der Beschaffungsvorgänge nicht nur hilfreich, sondern auch erforderlich. Eine der zentralen Erkenntnisse der Beschaffungsexperten und der Zuständigen für die Umsetzung sozial-ökologischer Beschaffung in Bremen ist es, dass dieses Ziel im engen Zusammenhang mit den Strukturen und der Organisation der Beschaffung steht.

Aus diesem Grund hat man in Bremen frühzeitig angefangen, unterstützende Strukturen zur Implementierung der wirtschaftlichen und sozial-ökologischen Ziele aufzubauen. Das gesamte Projekt zeichnet sich durch eine strategisch angelegte und sehr umfassende Herangehensweise aus.

Auf allen relevanten Handlungsebenen sind unterstützende Strukturen für die Bearbeitung des Themas geschaffen worden. Auf politischer Ebene ist ein Lenkungsausschuss zum Projekt einberufen worden. Für die Planung, Koordination und Durchführung des Projektes ist auf Managementebene ein ressortübergreifendes Koordinationsteam zuständig. Im Rahmen der Umstrukturierung der Bremer Beschaffung wird außerdem „Immobilien Bremen“<sup>46</sup> als zentraler Beschaffungsdienstleister ausgebaut. Die Einkaufsabteilung bei „Immobilien Bremen“ übernimmt den zentralen Einkauf für die Bremer Kernverwaltung für die Produktgruppen Mobiliar, Büromaterial inkl. Papier, Multifunktionsgeräte, Reinigungsmittel, Streugut für Liegenschaften, Feuerlöscher, Heizöl, Strom und Gas. Die sozial-öko-

44 „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007 – 2011“ zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, S.120. Verfügbar unter: [http://www.bremen.de/fastmedia/36/Koalitionsvereinbarung\\_Endfassung.pdf](http://www.bremen.de/fastmedia/36/Koalitionsvereinbarung_Endfassung.pdf) (letzter Zugriff am 28.11.2010).  
45 Freie Hansestadt Bremen (2009): Gesetzesblatt Nr. 61, S. 480.

46 „Immobilien Bremen“ obliegt der Fachaufsicht der Senatorin für Finanzen und ist infolge der Anfang 2009 durchgeführten Zusammenlegung mehrerer städtischer Eigenbetriebe entstanden.

logische Beschaffung ist ein Arbeitsschwerpunkt von „Immobilien Bremen“ und bei der Umstellung auf eine sozial-ökologische Beschaffung wird zunächst auf die von ihr beschafften Produkte fokussiert.

Kennzeichnend für das Bremer Projekt ist seine partizipative und dialogorientierte Herangehensweise. So wird nicht nur Austausch und Zusammenarbeit unter den jeweiligen senatorischen Behörden gefördert, sondern mit der Einrichtung des Beirats für nachhaltiges Verwaltungshandeln, der bei der Senatorin für Finanzen angesiedelt ist, werden auch zivilgesellschaftliche Akteure von der Verwaltung aktiv eingebunden. Das Gremium tagt unregelmäßig und setzt sich aus Vertreter/innen der Verwaltung, lokalen entwicklungs- und umweltpolitischen Organisationen (BUND, BeN e.V., Nord-Süd-Forum), der Wirtschaft (Arbeitnehmerkammer), Wissenschaft (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften) sowie einem Sachverständigen aus der Freien Hansestadt Hamburg zusammen. Der Beirat besitzt keine Entscheidungsbefugnisse, sondern hat eine beratende Funktion. Dabei geht es nicht nur um den Themenschwerpunkt sozial-ökologische Beschaffung, sondern auch um übergreifende Fragen eines verantwortungsvollen und nachhaltigen Verwaltungshandelns.

#### 5.4 Maßnahmen des Projekts

Wie die Beschaffungsverantwortlichen in Bremen wiederholt angemerkt haben, ist die Gestaltung der sozial-ökologischen Beschaffung ein dynamischer Lernprozess, in dem flexibel auf Veränderungen reagiert werden muss. Dies trifft insbesondere auf die konkrete Umsetzungsebene zu, da momentan kaum auf praktische Erfahrungen und Expertise aus anderen Bundesländern zurückgegriffen werden kann. Vor diesem Hintergrund werden in Bremen verschiedene Instrumente und Maßnahmen ausprobiert, prozessbegleitend evaluiert und auf der Basis gewonnener Erfahrungen weiterentwickelt und angepasst. Ziel von Maßnahmen wie Beschaffungskonferenzen, Schulungsangeboten, Pilotprojekten und produktspezifischer Beschaffungsstrategien ist die Sensibilisierung der Verwaltungsangestellten sowie der Aufbau themenspezifischer Kenntnisse.

#### Produktspezifische Beschaffungsstrategie

Da bei der Beschaffung größtenteils produktspezifische Kenntnisse, zum Beispiel über Inhalte und Hintergründe entsprechender ökologischer und sozialer Siegel, erforderlich sind, wurde eine produktspezifische Vorgehensweise gewählt. So sollen auf bestimmte Produktgruppen zugeschnittene Herangehensweisen erarbeitet werden. Die Ergebnisse fließen in die produktspezifischen Einkaufsstrategien ein. Diese sollen Informationen über relevante Siegel und Zertifikate der jeweiligen Produktgruppe und den dazugehörigen Kriterien enthalten und als Arbeitsgrundlage und Orientierungshilfe für die beschaffenden Stellen dienen.

#### Beschaffungskonferenzen

Eine Besonderheit in Bremen ist die Institutionalisierung des Austausches zwischen der zentralen Beschaffungsstelle bei Immobilien Bremen und den Bedarfsstellen der senatorischen Behörden in der Form von Beschaffungskonferenzen. Sie dienen primär des Informationsaustausches und der Vernetzung unter den Dienststellen und haben keinen beschließenden Charakter. Bis dato haben Beschaffungskonferenzen zu den folgenden Produktgruppen, die von Immobilien Bremen beschafft werden, stattgefunden: Büromaterial, Mobiliar, Reinigungsmittel und Multifunktionsgeräte.

#### Schulungsangebote

Die Schulungsangebote richten sich an politische Entscheidungsträger und vor allem an die Beschaffungsverantwortlichen. Ihr Ziel ist die Sensibilisierung und der Aufbau von Kompetenzen. Durchgeführt wurden die Schulungen bislang von Local Governments for Sustainability (ICLEI) im Rahmen des Projektes „Kosten senken und die Umwelt schützen“<sup>47</sup> sowie in einer Kooperation der Bremer Verwaltung mit dem Bremer entwicklungspolitischen Landesnetz – BeN e.V. Die Schulungen für die beschaffenden Stellen dienen dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung zwischen den einzelnen Beschaffungsstellen, sind aber aufgrund der zeitlichen Begrenzung und der Komplexität der sozial-ökologischen Thematik allein nicht ausreichend, um die sehr unterschiedlichen, meist produktspezifischen Wissensbedarfe abzudecken. An dieser Stelle setzt im Rahmen des Projektes die produktspezifische Beschaffungsstrategie an.

#### Pilotprojekte

Um die noch bestehenden Erfahrungsdefizite bei der Einbeziehung von Umwelteigenschaften und ILO-Kernarbeitsnormen auszugleichen, sind in Bremen Pilotprojekte zu ausgewählten Produktgruppen angedacht. Ziel dieser Pilotprojekte ist das Generieren von Positivbeispielen. Sie sollen auf politischer Ebene idealerweise als Begründungsgrundlage für das weitere Vorgehen, auf der operativen Ebene als Motivationsschub und in der Öffentlichkeit zur allgemeinen Sensibilisierung und Legitimation dienen. Bei der Auswahl geeigneter Produkte stellten sich folglich zwei Fragen: Welche Produkte können relativ leicht nach sozial-ökologischen Kriterien beschafft werden? Welche Produkte sind besonders geeignet, um die angestrebte öffentliche Wirkung und Sensibilisierung zu erreichen? Diese Fragen sind zwar weiterhin auf der Tagesordnung, wurden jedoch vom aktuellen Beschaffungsbedarf in Bremen abgelöst. So haben die vor kurzem stattgefundenen Ausschreibungen zu Überwurfschürzen und Multifunktionsgeräten die Funktion der angedachten Pilotprojekte übernommen.

<sup>47</sup> Das Projekt ist mit Finanzmitteln des Umweltbundesamtes umgesetzt worden. Die Schulungen wurden gemeinsam von ICLEI und dem Ökoinstitut konzipiert und durchgeführt.



## 5.5 Umsetzung

Im Rahmen des Projektes „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial, wirtschaftlich“ wurde in Bremen ein gutes Fundament für die Implementierung sozial-ökologischer Beschaffung gelegt. Allerdings befindet sich das Land noch am Anfang, was die konkrete Umsetzung ökologischer und sozialer Kriterien in die öffentliche Auftragsvergabe angeht. In den kürzlich durchgeführten Ausschreibungen zu Überwurfschürzen und Multifunktionsgeräten konnten erste Erfahrungen mit der Einführung sozial-ökologischer Kriterien gesammelt werden.

### Überwurfschürzen für Reinigungskräfte

Bremens Reinigungskräfte tragen Arbeitskleidung (Überwurfschürzen), die nach ökologischen und sozialen Kriterien beschafft worden sind. Das ist das Ergebnis einer fast halbjährig vorbereiteten Ausschreibung. Dabei erwies es sich als nicht einfach, Unternehmen auf dem deutschen Markt zu identifizieren, welche die geforderten Ansprüche, insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen, erfüllten. Nach Aussagen des Teamleiters „Einkauf“ bei „Immobilien Bremen“ war für die Ermittlung von fünf Unternehmen die Unterstützung durch die Christliche Initiative Romero (CIR) und die Kampagne für Saubere Kleidung unerlässlich. Diese Unternehmen wurden im Rahmen einer freihändigen Vergabe<sup>48</sup> aufgefordert, Angebote abzugeben.

<sup>48</sup> Da es sich bei der Auftragsvergabe von Überwurfschürzen um ein geringes Auftragsvolumen handelt, wurde unter Inanspruchnahme der vergaberechtlichen Verfahrenserleichterungen des Bremischen Investitionserleichterungsgesetzes die freihändige Vergabe als Verfahren gewählt. Bei einer freihändigen Vergabe hat der Auftraggeber im Gegensatz zur öffentlichen Ausschreibung die Möglichkeit, selber Anbieter zu identifizieren und zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.

Als Nachweis ökologischer Kriterien galt laut Leistungsbeschreibung „das EU Umweltzeichen – die ‚EU-Blume‘ – sowie jedes andere von einem unabhängigen Dritten ausgestellte Zertifikat, sofern dadurch die Überprüfung der genannten Eigenschaften bescheinigt wird“. Außerdem mussten die Überwurfschürzen unter Einhaltung der Mindestarbeitsstandards, die sich aus den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ergeben, hergestellt worden sein. Die Bewerber mussten bereits mit der Angebotsabgabe eine Bescheinigung einreichen, mit der sie die Einhaltung der angeforderten Kriterien – ihre Mitgliedschaft in der Fair Wear Foundation – nachweisen konnten.

Der Lieferauftrag für die 1.000 Überwurfschürzen für die Bremer Reinigungskräfte ist an Krones Jobware aus Hamburg gegangen.<sup>49</sup>

Im Fall der Überwurfschürzen konnte außerdem die allgemein verbreitete Überzeugung, dass nach sozialen Standards hergestellte Produkte im Vergleich zu konventionellen Produkten teurer sind, nicht bestätigt werden.

### Rahmenvertrag für umweltfreundliche Bürogeräte

Anfang Oktober wurde die Ausschreibung des Rahmenvertrags über umweltfreundliche Multifunktionsgeräte im Amtsblatt der Europäischen Union bekanntgegeben. Bereits im Titel der Bekanntmachung zum Lieferauftrag war der Hinweis zu den ökologi-

<sup>49</sup> Bekleidungshersteller ist De Berkel aus den Niederlanden, ein Mitglied der Fair Wear Foundation. Stoffhersteller ist Klopman International. Zur Fair Wear Foundation siehe [www.fairwear.org](http://www.fairwear.org) (letzter Zugriff am 28.11.2010).

schen Aspekten enthalten.<sup>50</sup> Für die Auftragsvergabe kamen ausschließlich Unternehmen in Frage, die eine Bescheinigung über eine Zertifizierung für das Umweltmanagement (z.B. EMAS, ISO 14001 oder andere gleichwertige Bescheinigungen) und Zertifikate wie Energy Star oder Blauer Engel einreichten. Dagegen wurden soziale Kriterien nicht zur Teilnahmebedingung am Vergabeverfahren gemacht, sondern zum Gegenstand des Vertrages. So verkündet „Immobilien Bremen“ in den sonstigen besonderen Bedingungen an die Auftragsausführung: „Der Auftragnehmer hat Produkte zu liefern, bei deren Herstellung die Grundprinzipien und Kernarbeitsnormen der IAO beachtet werden.“<sup>51</sup>

Bekanntlich liegen bis dato keine unabhängigen Siegel und Zertifikate für elektronische Geräte vor und es existiert auch keine Multi-Stakeholder-Initiative. Bei der Umsetzung der Ausschreibung wurden Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften nicht miteinbezogen, stattdessen folgte man der Argumentation des Deutschen Städtetags und lehnte die Forderung nach zielführenden Maßnahmen ab. Eine solche Vorgehensweise ist als höchst problematisch zu bewerten und zwar sowohl aus politischer als auch aus juristischer Perspektive (siehe den Beitrag von S. Bormann in diesem Reader). Dies ist umso bedauerlicher, da es sich insgesamt um ca. 1.200 Multifunktionsgeräte handelt und nahezu alle Geräte der Bremer Verwaltung in den nächsten Jahren ausgetauscht werden sollen.

## 6. Schluss

Die Landesgesetze weichen in ihrer Qualität deutlich voneinander ab, wobei insbesondere die Stadtstaaten Bremen und Berlin positiv hervorzuheben sind. Negativ fallen dagegen die Beispiele Thüringen und Saarland auf, die unter Beteiligung der CDU ein Gesetz verabschiedet bzw. einen Gesetzentwurf vorgelegt haben, welche zwar die ILO-Kernarbeitsnormen berücksichtigen, aber über keine Mindestlohnregelung verfügen.

Ein Vergleich zwischen Berlin und Bremen zeigt, dass Berlin die umfassendere Mindestlohnregelung hat. Allerdings wurden bislang weder unterstützende Maßnahmen durchgeführt noch adäquate Strukturen aufgebaut. Die Notwendigkeit einer solch ambitionierten Strategie wie in Bremen wird deutlich, wenn man einen Blick auf die Implementierung des Gesetzes in Hamburg richtet. Während Hamburg mit der als „Soko-Bau“ bekannten Kontrollstelle im Bereich der Tariftreue selbst den Beweis liefert, dass Kontrolle notwendig ist, fehlt diese nahezu gänzlich, wenn es um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen geht.

<sup>50</sup> Die Bekanntmachung zum Lieferauftrag über Multifunktionsgeräte kann im Amtsblatt der Europäischen Union eingesehen werden. Verfügbar unter: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:300866-2010:TEXT:DE:HTML> (letzter Zugriff am 28.11.2010).

<sup>51</sup> Abschnitt III.1.4 der Bekanntmachung zum Lieferauftrag über Multifunktionsgeräte, Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. 2010/S197-300866 vom 09.10.2010.

Deren Kontrolle gehöre nicht zur Kernkompetenz von Beschaffungsverantwortlichen, so jüngst Hans Randl von der Hamburg Finanzbehörde.<sup>52</sup>

Ob Bremen tatsächlich ein Best-Practice-Beispiel für die Berücksichtigung von ILO-Kernarbeitsnormen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden. Dazu müssen die Strukturen noch weiter mit Leben gefüllt und konkrete Ausschreibungen nach dem Vorbild der Ausschreibung zu Überwurschürzen umgesetzt werden. Vor allem muss aber die weitere Rechtsverordnung zu den ILO-Kernarbeitsnormen veröffentlicht werden. Trotzdem kann Bremen eine gewisse Vorbildfunktion zugeschrieben werden. Durch die Schaffung zusätzlicher personeller Kapazitäten und finanzieller Ressourcen für die Bearbeitung des Themas wurde auf politischer Seite der Stellenwert sozial-ökologischer Beschaffung deutlich gemacht. Des Weiteren ist das ressortübergreifende Koordinationsteam des Projektes ein gutes Beispiel für eine gelungene Bündelung fachlicher Expertise und Zusammenarbeit in der Bremer Verwaltung. Nicht zuletzt ist die Zusammenarbeit von Verwaltung und Zivilgesellschaft positiv hervorzuheben. Die lokalen entwicklungs- und umweltpolitischen Organisationen werden als beratende und unterstützende Instanzen im Rahmen der strategischen Planung des Projektes eingebunden. Das Land hat vielversprechende Grundlagen für eine Umsetzung geschaffen. Allerdings bleibt vor allem die Beschaffung von Produkten, bei denen keine entsprechenden Kaufalternativen auf dem Markt sind, eine zentrale Herausforderung, die noch zu lösen ist.

Sarah Bormann, WEED  
Veselina Vasileva

<sup>52</sup> Vortrag von Hans Randl, Leiter der Abteilung „Grundsatzangelegenheiten der Organisation“ der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg auf der Tagung „Stand und Perspektiven einer sozial verantwortlichen Beschaffung in Hamburg“ am 03.11.2010.



# Landesvergabegesetze nach Rüffert – Eine Synopse

Stand: November 2010 | Aktuelle Version verfügbar unter: <http://www.ulla-loetzer.de/serveDocument.php?id=275&file=8/4/d05.pdf> | Für Rückfragen: [ulla.loetzer.ma02@bundestag.de](mailto:ulla.loetzer.ma02@bundestag.de)

		Gültige Vergabegesetze					Entwürfe bzw. im parlamentarischen Prozess					
	Bremen	Hamburg	Niedersachsen	Saarland	Berlin	Brandenburg	Rheinland-Pfalz	Meck-Pomm	Thüringen			
<b>Zeitplan</b>	Seit Dezember 2009 in Kraft	Seit April 2010 in Kraft	Seit Januar 2009 in Kraft	CDU+FDP-Grüne: Verabschiedet am 15.09.2010	Seit Juli 2010 in Kraft	SPD-Linke-Entwurf: Einbringung Ende 2010	SPD-Entwurf: Verabschiedung Oktober 2010 geplant	CDU/SPD-Entwurf: Einbringung im Herbst 2010	SPD-Entwurf am 21.9. vom Kabinett verabschiedet. Abschluss Ende 2010 geplant (große Konflikte in der Koalition!)			
<b>Schwellenwerte</b>			Baufträge ab 30.000 €	Ab 50.000 €	Keine	Ab 500 Euro Auftragswert	Ab 20.000 Euro Auftragswert		Bau: 50.000 € Liefer- und Dienstl.: 20.000 €			
<b>Geltung für Kommunen</b>	Entfällt (Stadtstaat)	Entfällt (Stadtstaat)	Ja	Nein ??? (bei finanziellen Auswirkungen werden die Kommunen genannt)	Entfällt (Stadtstaat)	Nur Empfehlung an Kommunen das Gesetz anzuwenden (in der politischen Debatte!)	Ja		Ja			
<b>Tariftreue nach Entsendegesetz (allgemeinverbindliche Mindestlöhne)</b>	Ja	Ja	Nur Bauindustrie	Ja, aber nur bezogen auf das Entgelt	Ja	Ja, bezogen auf Entgelt und Arbeitsbedingungen	Ja + Mindestarbeitsbedingungen gesetz	Nein	Ja, bezogen auf alle Arbeitsbedingungen.			
<b>umfassende Tariftreue im Verkehrssektor</b>	Ja, maßgeblicher oder repräsentativer Tarifvertrag	Nein	Nein	Ja, aber nur „eingeländisches im Saarland geltendes Tarifvertrag“ (nicht der repräsentative) → Gefahr des Unterlaufens!!	Ja, Land legt einschlägigen Tarifvertrag fest.	Ja	Ja, Land bestimmt repräsentativen Tarifvertrag. Gilt nicht für EU-ausländische Unternehmen!	Ja	Ja, geltender oder repräsentativer Tarifvertrag.			
<b>Mindestlohn /-entgelt</b>	7,50 €, aber nicht, wenn der Auftrag für Firmen aus anderen EU-Staaten von Bedeutung ist und nicht im ÖPNV.	Nein	Nein	Nein	Mindestens 7,50 €. Senat legt Höhe per Rechtsverordnung fest. Erhöhung auf 8,50 € noch für 2010 geplant	7,50 €; gilt aber nicht für Entsendeunternehmen aus dem EU-Ausland die Erstmontage und Einbauarbeiten mit entsandten Arbeitnehmern, die bis zu 8 Tagen in D arbeiten! Günstigkeitsklausel. Mindestlohnkommission (bzw. Ministerentscheid)	8,50 € (jährliche Überprüfung durch Kommission). Problem: Vorrang der Tarifverordnungen. Mindestlöhne nach AentG, die unter 8,50 liegen, würden dann gelten.		Nein			

		Gültige Vergabegesetze					Entwürfe bzw. im parlamentarischen Prozess				
	Bremen	Hamburg	Niedersachsen	Saarland	Berlin	Brandenburg	Rheinland-Pfalz	Meck-Pomm	Thüringen		
<b>Nachunternehmerklausel</b>	Ja. Nachunternehmer müssen angegeben werden / Überwachung der Pflichten durch Generalunternehmer.	Ja. Zustimmungspflicht des Auftraggebers.	Ja. Zustimmung des Auftraggebers.	Ja	Ja. Der den Auftrag weitergebende obliegt Nachweispflicht.	Ja + Verleihunternehmen, aber Auftragnehmer muss Nachunternehmer kontrollieren?	Ja		Nur bei Zustimmung des Auftraggebers. Abgabe einer Liste bei Gebot. Bevorzugung von KMUs		
<b>Nachweise</b>	Erklärung bei Angebotsabgabe zu den Punkten 4-7 und bei Bauleistungen noch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung, sonst Ausschluss.	Ja, in deutscher Übersetzung.	Erklärung über Entrichtung von Sozialbeiträgen (in deutscher Übersetzung).	Erklärung zu AentG und Tarifrufree im ÖPNV.	Erklärung bei Angebotsabgabe zu den Punkten 4-7.	Mindestlohn- und Tarifrufreeerklärung. Präqualifikation oder Eigenerklärung für Entscheideunternehmen.	Mindestlohnklärung / Tarifrufree Erklärung		Erklärungen zu - gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit - ILO-Normen - Tarifrufree (AentG und ÖPNV)		
<b>Fairer Handel</b>	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein		
<b>ILO-Normen</b>	Ja (29 / 87 / 98 / 100 / 105 / 111 / 138 / 182) „ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren...“ Näheres in einer Rechtsverordnung (nicht gefunden!)	Ja (29 / 87 / 98 / 100 / 105 / 111 / 138 / 182) „ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren...“ Näheres in einer Rechtsverordnung (nicht gefunden!)	Nein	Ja. (29 / 87 / 98 / 100 / 105 / 111 / 138 / 182) „darauf hinzuwirken, dass keine Waren...“	Ja (29 / 87 / 98 / 100 / 105 / 111 / 138 / 182) „darauf hinzuwirken, dass keine Waren...“ Bei entsprechenden Waren müssen jeweils die Nachweise erbracht werden.	Nur Kinderarbeit (182) und Zwangsarbeit (29). Zertifizierung über Rechtsverordnung.	Nur als Kann-Norm ohne Aufzählung		Ja, (29 / 87 / 98 / 100 / 105 / 111 / 138 / 182) starke Formulierung, sollen keine Waren Teil der Leistung sein, die unter Missachtung...		
<b>Umweltgemeinschaften</b>	Ja, als Muss-Regelung. Umsetzung über europäische Umweltzeichen.	Ja: „Auftraggeber haben darauf hinzuwirken, dass negative Umweltauswirkungen vermieden werden, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist.“	Nein	Ja, aber schwache Formulierung: „darauf hinzuwirken, dass negative Umweltauswirkungen gering gehalten werden.“	Ja, Auftraggeber wird verpflichtet, ökologische Anforderungen zu stellen. Umweltfreundliche Produkte erhalten in der Leistungsbeschreibung den Vorzug. Lebenszykluskosten werden berücksichtigt.	Nein	Nur als Kann-Norm ohne explizite Ausführungen.		Ja. Kann-Formulierung und Hinweis auf die Verwendung von Gütezeichen bei der technischen Spezifikation und Hinweis auf EMAS Management Schema.		

		Gültige Vergabegesetze					Entwürfe bzw. im parlamentarischen Prozess				
	Bremen	Hamburg	Niedersachsen	Saarland	Berlin	Brandenburg	Rheinland-Pfalz	Meck-Pomm	Thüringen		
<b>Weitere soziale Kriterien (Frauenförderung / Ausbildung etc.)</b>	Allg. soziale Aspekte im Zshg. mit Auftragsgegenstand als Kann-Regelung. Schwerbehinderte, Ausbildung, Frauenförderung als Zuschlagsregelung. „bei wirtschaftlichen gleichwertigen Angeboten, erhält derjenige den Zuschlag, der x oder x“ (nicht für ausländische Bieter)	Nein	Nein	Ja, aber nur als Pauschaler Verweis auf GWB § 97 Abs. 4	Ja, zusätzliche (ökol. und soziale) Kriterien im Zusammenhang mit Auftragsgegenstand. Verweis auf Gleichstellungsgesetz und Bieterklärung zur Frauenförderverordnung. Bevorzugte Vergabe an ausbildende Unternehmen.	Nein	Ja. Nur als Übernahme der Kann-Regelung aus dem GWB. Verweis auf Ausbildung / Langzeitarbeitlose / Entgeltgleichheit und ILO-Kernarbeitsnormen		Ja, als Kann-Formulierung. Frauenförderung und Erstausbildung kann beim Zuschlag bei gleichwertigen Angeboten bevorzugt berücksichtigt werden.		
<b>Präqualifizierung</b>	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein		Nein		
<b>Mittelstand</b>	Zerlegung in Lose. Vergaben an Generalunternehmer bedürfen der Begründung!	Bei beschränkten und freien Vergaben KMUs auffordern, Angebote abzugeben. Ermöglichen der Teilnahme an allen Ausschreibungen.	Nein	Nein	Fehlt	Nein	Nein		Bei beschränkten und freien Vergaben KMUs auffordern, Angebote abzugeben. Ermöglichen der Teilnahme an allen Ausschreibungen.		
<b>Ausschluss unangemessener Angebote</b>	Ausschluss bei Verweigerung der vertieften Prüfung oder bei nicht ausgeräumten Zweifeln		Ja	Ja, aber nur als Kann-Regelung.	Vorlage von Kalkulationsunterlagen. Wenn nicht Ausschluss vom Verfahren.	Ja	Nein		Ja, mit verpflichtender Überprüfung bei 10 % niedriger als nächst höheres Angebot.		
<b>Kontrollen</b>	Ja, über Sonderkommission (s.u.). Umfangreiche Einsichtsrechte in Unterlagen des Auftragnehmers.	Ja. Eigene Kommission: Einblick in Entgeltabrechnungen / Steuerbuchhaltung / Werkverträge	Ja	Ja. Stichproben. Recht auf Einsicht in Personal- und Gehaltsunterlagen	Stichprobenartige Kontrollen durch eine neue zentrale Kontrollgruppe. Recht zur Akteneinsicht.	Ja. Regelmäßige Prüfung von Rechnungen und Stichproben. Bei Nachunternehmern kontrolliert der Auftragnehmer!	Ja. Recht aus Einsicht in Personal- und Gehaltsunterlagen.		Ja. Auftragnehmer Kann-Regelung.		

		Gültige Vergabegesetze					Entwürfe bzw. im parlamentarischen Prozess		
	Bremen	Hamburg	Niedersachsen	Saarland	Berlin	Brandenburg	Rheinland-Pfalz	Meck-Pomm	Thüringen
<b>Sanktionen</b>	Wertungsausschluss bei fehlenden Nachweisen / Vertragsstrafen / Recht zur fristlosen Kündigung mit Schadensersatz / Ausschluss für bis zu 2 Jahre möglich / Unternehmensregister	Wertungsausschluss bei fehlenden Nachweisen / Vertragsstrafen	Vertragsstrafe bis zu 10 % des Auftragswertes, Kündigung nach 2-Wochen-Frist. Ausschluss von Bieterverfahren von bis zu 3 Jahren.	Ja. Vertragsstrafen und Ausschluss bis zu 3 Jahren.	Ausschluss vom Verfahren im Vorfeld / Vertragsstrafen bis zu höchstens 5 % der Auftragssumme / fristlose Kündigung / Ausschluss für bis zu 3 Jahre.	Vertragsstrafe bis zu 10 % des Auftragswertes, Kündigung nach 2-Wochen-Frist. Ausschluss von Bieterverfahren von bis zu 3 Jahren.	Ja. Vertragsstrafen und Ausschluss bis zu 3 Jahren.		Ja, Ausschluss möglich bei fehlenden Nachweisen. Vertragsstrafen. Ausschluss bis zu 3 Jahre.
<b>Berichtspflichten / Evaluation / Kommissionen</b>	Sonderkommission zu Arbeitsbedingungen. Alle 2 Jahre öffentlicher Bericht. Nicht bei EU-weiten Ausschreibungen!!	Nein	Nein	Nein	Nein	Mindestlohnkommission (kann auf Minister übertragen werden!)	Im Bereich des Schienen und Personennahverkehrs alle sechs Jahre zur Tariftreue.		Nein
<b>Besonderheiten</b>	Negativ: Nicht-Geltung für europaweite Ausschreibungen und EU-ausländische Unternehmen. Positiv: Sonderkommission Mindestlohn.		Befristung des Gesetzes bis 2013.	Keine Regelung für grenzüberschreitende Vergaben (v.a. im Bereich ÖPNV)! Befristung bis 2015 .		Errichtung eines Unternehmensregisters.			Erstes Vergabegesetz überhaupt in Thüringen. Sicherheitsleistungen bei Bauaufträgen. Rechtsschutz im Unterschwellenbereich.
<b>Quellen / Verordnungen / Vordrucke</b>	<a href="http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gclid=bremen109.c.4686.de">http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gclid=bremen109.c.4686.de</a>	<a href="http://www.hamburg.de/vergaberecht/">http://www.hamburg.de/vergaberecht/</a>	<a href="http://www.ofd.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=17575&amp;article_id=67846&amp;psmand=110">http://www.ofd.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=17575&amp;article_id=67846&amp;psmand=110</a>	<a href="http://www.landtag-saar.de/dms14/Gs14_0211.pdf">http://www.landtag-saar.de/dms14/Gs14_0211.pdf</a>	<a href="http://www.berlin.de/vergabesevice/allgemeine_infos/formulare.html">http://www.berlin.de/vergabesevice/allgemeine_infos/formulare.html</a>	Stand 24.08.2010 nach Pressekonferenz	<a href="http://www.spfraktion-rlp.de/fileadmin/user_upload/downloads/wirtschaft/2010_spd-aenderungsantrag_tariftreuegesetz_lesefassung.pdf">http://www.spfraktion-rlp.de/fileadmin/user_upload/downloads/wirtschaft/2010_spd-aenderungsantrag_tariftreuegesetz_lesefassung.pdf</a>	Nach Presseberichten	<a href="http://www.gfawwirthueringen.de/archiv/ausgabe-1-maerz-april-2010/artikel/wirtschaft/fairness-verantwortung-effizienz-das-thueringer-vergabegesetz/">http://www.gfawwirthueringen.de/archiv/ausgabe-1-maerz-april-2010/artikel/wirtschaft/fairness-verantwortung-effizienz-das-thueringer-vergabegesetz/</a>

Vgl. auch die Sammlung von Stellungnahmen, Mustergesetzen und mehr bei Thorsten Schulten unter [http://www.boeckler.de/275\\_107824.html#bersicht\\_ber\\_den\\_Stand\\_der\\_Tariftreuegesetz](http://www.boeckler.de/275_107824.html#bersicht_ber_den_Stand_der_Tariftreuegesetz).

Die **Eckpunkte des DGB für NRW** finden sich hier: <http://www.nrw.dgb.de/presse/pressemitteilungen/Tariftreuegesetz.pdf>. Sie sind mittlerweile von der Linken im Landtag als Antrag mit 10 € vergabespezifischem Mindestlohn eingebracht worden. Siehe <http://www.landtag.nrw.de/porta/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-656.pdf>





# Erfahrungen aus dem europäischen Ausland: Nachweise und Kontrolle bei sozial-ökologischer Beschaffung

**Wie wird in anderen europäischen Ländern mit der Nachweiserbringung und Kontrolle geforderter Arbeitsstandards bei der öffentlichen Beschaffung verfahren? Was kann hieraus für die Praxis in Deutschland gelernt werden? Ein Blick in die Nachbarstaaten lohnt sich. Der Artikel skizziert den Stand der Umsetzung sowie Verfahren zu Nachweisen und Kontrolle an Beispielen aus Österreich, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden.**

Mittlerweile hat ein Großteil der Mitgliedstaaten die Vergaberichtlinien der Europäischen Union von 2004 umgesetzt und auch die Schweiz hat ihr Vergabegesetz novelliert.<sup>53</sup> Die Umsetzung erfolgte allerdings unterschiedlich: Während im deutschen Vergabegesetz lediglich steht, dass sozial-ökologische Kriterien berücksichtigt werden können, heißt es beispielsweise im schwedischen Vergabegesetz, sozial-ökologische Kriterien „should be taken in all relevant procurements“.<sup>54</sup> Über die Novellierung der Vergabegesetze hinaus ist mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten der Aufforderung der EU-Kommission<sup>55</sup> nachgekommen und hat zur ökologischen Ausrichtung der Beschaffung auch einen nationalen Aktionsplan (NAP) mit konkreten Zielmarken und Maßnahmen verabschiedet. Manche Länder, wie z.B. Beispiel die Niederlande, behandeln im NAP nicht nur die ökologischen, sondern auch die sozialen Aspekte der Beschaffung. Dagegen liegt in Deutschland bisher kein nationaler Aktionsplan vor. Die Bundesrepublik zählt zwar bei der Berücksichtigung von ökologischen Kriterien zu den Vorreitern, den sogenannten „Green Seven“ in Europa<sup>56</sup>, bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien gehört Deutschland dagegen zu den Schlusslichtern. Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei entscheidende Fragen: Wie effizient ist die Einbeziehung sozialer Standards in der Vergabepaxis tatsächlich? Wie muss die soziale Beschaffung gestaltet sein, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen in den globalen Lieferketten zu fördern? Für diese zentralen Fragen gibt es europaweit bislang keine befriedigende Antwort. Einzelne Erfahrungen aus den europäischen Ländern können jedoch Auskunft darüber geben, welche Ansätze erfolgreich umgesetzt wurden. Effizienz und Wirkung sozialer Beschaffung hängen dabei nicht allein vom Umfang der definierten Kriterien und deren Verortung im Vergabeverfahren ab. Eine wichtige Rolle

spielt die Frage, welche Nachweise verlangt werden und wie ihre Einhaltung kontrolliert wird. Diesbezüglich sollen Erfahrungen und positive Beispiele aus dem europäischen Ausland vorgestellt werden. Es wurden drei EU-Mitgliedsstaaten – die Niederlande, Schweden, Österreich – sowie die Schweiz ausgewählt, da diese Länder beim Thema sozial-ökologische Beschaffung als proaktiv gelten. Der Artikel basiert auf der Auswertung von Dokumenten sowie Interviews mit Expert/innen, die hauptsächlich im September und Oktober 2010 mit Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie aus der Verwaltung geführt wurden.<sup>57</sup> Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen.

## 1. Stand der Umsetzung von ILO-Kernarbeitsnormen

Zwei der untersuchten Länder – die Niederlande und Schweden – fallen mit einer strukturierten Vorgehensweise bei der Umsetzung ihrer nationalen Beschaffungsstrategien besonders auf.<sup>58</sup> Die niederländische Regierung formulierte im Rahmen ihres Aktionsplans im Jahr 2007 eine klare Absichtserklärung: Bis zum Jahr 2010 sollte die Beschaffung der Ministerien und ihrer Behörden zu 100 Prozent und die der lokalen Beschaffungsstellen zu 75 Prozent nach sozial-ökologischen Kriterien ausgerichtet sein. Mit der Umsetzung wurde die staatliche Agentur SenterNovem beauftragt, die bislang hauptsächlich umfassende ökologische Kriterien für 45 verschiedene Produktgruppen definiert hat.<sup>59</sup> Die Ausarbeitung sozialer Kriterien befindet sich dagegen noch in den Anfängen. Von ihrem Ziel einer umfassenden nachhaltigen Beschaffungspraxis sind die Niederlande zurzeit noch weit entfernt. Ähnlich wie in den Niederlanden wurde auch in Schweden eine produktspezifische Vorgehensweise gewählt, wobei der Schwerpunkt auf den ökologischen Kriterien lag. Als Pendant zur niederländischen Agentur

53 Der aktuelle Entwurf ist zurzeit aufgrund von WTO-Verhandlungen geblockt. Aktuell gilt die an das neue Vergabegesetz angepasste Rechtsverordnung.

54 Siehe The Public Procurement Act (2007:1091), Chap. 1, §9a. Verfügbar unter: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.HTM> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

55 Mitteilung der Kommission vom 18.06.2003 an den Rat und das Europäische Parlament zur integrierten Produktpolitik, KOM(2003)302.

56 Siehe die Studie „Green Public Procurement“ die 2005 im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt wurde. Verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

57 Beteiligte NROs: SOMO (Niederlande), Südwind Agentur (Österreich), SwedWatch (Schweden), Fastenopfer (Schweiz). Beteiligte Verwaltungsinstitutionen: SEMCo aus Schweden und Vertreter des Umweltministeriums und des Beschaffungsservice Austria aus Österreich.

58 Für weitere Informationen zu Gesetzen und Strategien, sowie Umsetzung und Verfahren zu Nachweisen und Kontrolle der im Rahmen des Artikels untersuchten europäischen Länder, siehe die vergleichende Tabelle im Anhang dieses Artikels.

59 Siehe <http://www.senternovem.nl/sustainableprocurement/criteria/index.asp> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

SenterNovem übernahm diese Aufgaben in Schweden die SEMCo.<sup>60</sup> Obwohl im schwedischen Aktionsplan soziale Kriterien nicht behandelt werden, arbeitet die SEMCo auf Eigeninitiative aktuell Kriterien für acht Produktgruppen — Kaffee, Tee, Kakao, Benzin, Holzprodukte, Früchte, Textilien und Arzneimittel — aus.<sup>61</sup> Es ist nun nicht mehr von einer ökologischen und/oder sozialen Beschaffung die Rede, sondern beide Aspekte werden, wie in den Niederlanden, im Begriff der „nachhaltigen Beschaffung“ vereint.<sup>62</sup> Des Weiteren übernimmt die SEMCo, ähnlich wie SenterNovem, die Funktion eines Informationsdienstes („Help Desk“). Sie bietet beispielsweise Online-Trainings an<sup>63</sup> und entwickelt zurzeit in Kooperation mit Norwegen die webbasierte Informationsplattform „CSR Compass“.<sup>64</sup> Bei der Umsetzung sozial-ökologischer Beschaffung arbeitet die schwedische Verwaltung auch mit NROs zusammen. So führt momentan die Organisation SwedWatch eine Risikoanalyse der Wertschöpfungsketten einiger Produktgruppen durch und erstellt Handreichungen für die Verwaltung.<sup>65</sup>

## 2. Die Verortung sozialer Kriterien in den Vergabeverfahren

Welche Wirkung durch die Aufnahme der ILO-Kernarbeitsnormen in die öffentliche Beschaffung letztendlich erzielt werden kann hängt unter anderem davon ab, auf welcher Stufe diese im Vergabeverfahren verankert werden. Soziale Kriterien wirken sich nur dann auf die Auswahl der Unternehmen aus, wenn sie zur Teilnahmebedingung am Vergabeverfahren gemacht oder im Rahmen der Zuschlagskriterien eingeführt werden. In Deutschland wird über die Verortung der Kriterien seit Jahren eine rechtliche Kontroverse geführt. In der Vergabepaxis finden die ILO-Kernarbeitsnormen vor allem in den zusätzlichen Vertragsbedingungen Anwendung. Dies ist auch in den anderen europäischen Ländern, die im Fokus des Artikels stehen, der Fall. So wurde zum Beispiel in den Niederlanden in einem gemeinsamen Positionspapier der Umwelt-, Sozial- und Entwicklungsminister darauf verwiesen, dass soziale und ökologische Kriterien ausschließlich als zusätzliche Vertragsbedingungen aufzunehmen seien.<sup>66</sup> Ein Grund hierfür ist, dass die EU-Vergaberichtlinien explizit auf die Möglichkeit zur Aufnahme der sozialen Kriterien in die zusätzlichen Auftragsausführungsbestimmungen hinweisen.<sup>67</sup> Vermutlich ist auch deshalb die Schweiz

das einzige Land, das einen anderen Weg einschlägt. So lassen die Schweizer Vergabeverordnung und das novellierte Vergabegesetz die Anwendung sozial-ökologischer Kriterien als weiteres Zuschlagskriterium zu.<sup>68</sup> Ein Beispiel für die Umsetzung ist eine Ausschreibung von PAIR, der IT-Einkaufsgemeinschaft der französischsprachigen Kantone. PAIR gewichtet im Rahmen der Zuschlagskriterien die Erfüllung bestimmter ökologischer und sozialer Kriterien mit jeweils zehn Prozent.<sup>69</sup> Der Fragenkatalog, den PAIR zur Gewichtung der sozialen Kriterien ausgearbeitet hat, setzt sich aus Aspekten wie der Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative (MSI) oder der Existenz eines unternehmenseigenen Verhaltenskodex zusammen.<sup>70</sup> Diese beiden Kriterien werden dann auch am höchsten bewertet, was insofern problematisch ist, da es bislang keine MSI in der IT-Branche gibt und ein Verhaltenskodex allein fast nichts über das tatsächliche Unternehmensverhalten aussagt.

Einen anderen Weg empfiehlt die Beschaffungskommission des Bundes (BKB) allen Schweizer Bundesbeschaffungsstellen.<sup>71</sup> Sie sollen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als eine „zwingende“ Teilnahmebedingung am Vergabeverfahren verlangen. Dieses Vorgehen hat zwar die größte Wirkung, macht aber für Produkte aus Branchen, für die kein unabhängiger Nachweis vorliegt, kaum Sinn.

## 3. Nachweiserbringung

In den untersuchten Ländern unterscheiden sich die Instrumente zur Nachweiserbringung erheblich voneinander. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass einige der beschriebenen Instrumente sich derzeit noch in der Planungsphase befinden. Bevor hierauf im Detail eingegangen wird, muss Vorab auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen Produkten mit und Produkten ohne unabhängige Zertifizierung verwiesen werden. Im Folgenden soll vor allem der Frage nachgegangen werden, wie in den untersuchten europäischen Ländern bei Produkten ohne unabhängigen Nachweis verfahren wird.<sup>72</sup>

unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:de:PDF> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

68 Interview mit einer Vertreterin von Fastenopfer, Sept. 2010. Siehe außerdem die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand 01.08.2010), 172.056.11, Art. 27, S. 16. Verfügbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.056.11.de.pdf> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

69 Interview mit einer Vertreterin von Fastenopfer, Sept. 2010.

70 Der Fragenkatalog enthält insgesamt acht Fragen: Ob das Unternehmen einen Verhaltenskodex hat, Teil einer Multi-Stakeholder-Initiative ist und die soziale Verantwortung zum Ziel hat; ob das Unternehmen Personen benannt hat, die für Fragen der sozialen und ethischen Verantwortung zuständig sind; ob ein jährlicher Bericht zu der sozialverantwortlichen Politik herausgegeben wird und ob dieser über die Internetseite allgemein zugänglich ist; ob externe Kontrollen und Audits durchgeführt werden und ob diese in Zusammenarbeit mit NROs oder mit lokalen Gewerkschaften stattfinden; ob das Unternehmen Weiterbildung für die Arbeiter/innen in den Fabriken durchführt und ob diese in Zusammenarbeit mit NROs oder mit lokalen Gewerkschaften stattfinden. Die meisten Punkte werden für die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative und bei der Vorlage eines unternehmenseigenen Verhaltenskodex vergeben.

71 Beschaffungskommission des Bundes et al. (2010): Nachhaltige Beschaffung. Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes, S. 3 und 7. Verfügbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21211.pdf> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

72 Für Produkte ohne unabhängigen Nachweis, wie z.B. Computer, Elektronikwaren etc., liegt weder eine unabhängige Zertifizierung vor noch ist eine Multi-

60 Eine Besonderheit stellt die gemischte Organisationsform von SEMCo dar. An SEMCo sind neben der schwedischen Regierung auch Vertreter der Wirtschaft und des Städtetages beteiligt. Vertreter von Gewerkschaften und NROs werden allerdings nicht einbezogen.

61 Interview mit einer Vertreterin von SwedWatch, Okt. 2010.

62 Interview mit der zuständigen Vertreterin von SEMCo, Okt. 2010.

63 Siehe [http://www.msrf.se/en/green\\_procurement/Education](http://www.msrf.se/en/green_procurement/Education) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

64 Interview mit einer zuständigen Vertreterin von SEMCo, Okt. 2010.

65 Interview mit einer Vertreterin von SwedWatch, Okt. 2010.

66 Written statement by the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Minister of Social Affairs and Employment, and the Minister for Development Cooperation to the Speaker of the Lower House of Parliament, 16 October 2009, S. 2. Verfügbar unter: [www.senternovem.nl/mmfiles/Kamerbrief%20sociale%20criteria\\_tcm24-320492.pdf](http://www.senternovem.nl/mmfiles/Kamerbrief%20sociale%20criteria_tcm24-320492.pdf) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

67 Siehe Art. 26 der Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG. Verfügbar

## Deutschland: Abgestufte Bietererklärungen

Die abgestufte Bietererklärung ist zurzeit die in Deutschland am häufigsten genutzte Verfahrensweise. In einem dreistufigen Verfahren wird der Bieter entweder nach einem Zertifikat über die Einhaltung der geforderten sozialen Kriterien oder alternativ nach einer Eigenerklärung gefragt. Kann er nicht garantieren, dass die Kriterien tatsächlich eingehalten werden, verpflichtet er sich zur Durchführung so genannter zielführender Maßnahmen (siehe Beitrag von S. Bormann und Anhang 1 und 2).

## Schweden: Verwaltungseigener Verhaltenskodex

2007 riefen die drei größten Regionen in Schweden, deren Beschaffungsvolumen bei über 50 Prozent der gesamten öffentlichen Beschaffung des Landes liegt, ein Pilotprojekt zur Umsetzung sozial-ökologischer Kriterien ins Leben. Im Rahmen dieses Projekts wurde ein gemeinsamer Verhaltenskodex entwickelt<sup>73</sup>, den Unternehmen, die am Vergabeverfahren teilnehmen wollen, unterzeichnen müssen. Der Verhaltenskodex findet aktuell bei der Beschaffung von sieben Produktgruppen Anwendung, vorwiegend im Bereich der Krankenhausversorgung. Dazu gehören die Beschaffung von medizinischen Instrumenten, Einwegoperationmaterial, Handschuhen, Verbandmitteln, Textilien, Arzneimitteln und Elektronik.<sup>74</sup> Der Verhaltenskodex ist mit einer nicht abgestuften Bietererklärung vergleichbar, da die Unternehmen lediglich die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bestätigen sollen, aber keine zielführenden Maßnahmen gefordert werden.

## Schweiz: Unternehmensaudit im Auftrag der Verwaltung

Die Unterzeichnung einer Eigenerklärung durch die Bieter wird auch von der Beschaffungskommission des Schweizer Bundes (BKB) empfohlen. Darüber hinaus hat die BKB jüngst ein dreistufiges Verfahren zur Auswahl der Unternehmen entwickelt.<sup>75</sup> In einem ersten Schritt soll das bietende Unternehmen aufgefordert werden, ein Zertifikat als Nachweis für die Einhaltung der geforderten Kriterien einzureichen. Liegt ein solches Zertifikat nicht vor, soll überprüft werden, ob bei der Produktgruppe das Risiko von Verstößen gegen die ILO-Kernarbeitsnormen besteht. Wenn dies der Fall ist, soll im dritten Schritt von der Vergabestelle ein Audit in Auftrag gegeben werden. Abhängig vom Ergebnis des Audits soll der Bieter zum Vergabeverfahren zugelassen oder ausgeschlossen werden. Um die Handhabbarkeit solcher Audits für die Verwaltung zu überprüfen, wurde im Vorfeld ein Pilotprojekt bei Militärbekleidung durchgeführt. Demnach dau-

ert ein Audit ca. drei bis vier Wochen und kostet ca. 2.000 bis 3.000 Euro. Perspektivisch sollen die Audits überwiegend von Unternehmensberatungsfirmen in den Produktionsländern durchgeführt werden. Es ist nicht vorgesehen, Gewerkschaften und unabhängige Arbeitsrechtsorganisationen mit einzubeziehen. Das BKB empfiehlt, dass die Kosten für die Audits von den Beschaffungsstellen getragen werden, um mittelständische Unternehmen nicht von einer Teilnahme an der Ausschreibung abzuhalten.

Dieses Verfahren ist als ambitioniert zu bewerten. Allerdings stellt die Belastung der Verwaltung mit den zusätzlichen Kosten für die Audits ein finanzielles Problem dar, obwohl die Kosten noch als relativ gering zu bewerten sind. Es stellt sich die Frage, warum nicht die beteiligten Unternehmen die Kosten für die Audits tragen (z.B. aufgeteilt je nach Größe des Unternehmens), wenn diese die Audits auch für ihre eigenen Zwecke verwenden können. Des Weiteren ist im Rahmen des Verfahrens nicht vorgesehen, dass die Unternehmen ihre Herstellungspraktiken im Sinne zielführender Maßnahmen verbessern könnten. So bleibt die Frage ungeklärt, wie verfahren wird, wenn ein Unternehmen nach dem anderen ausgeschlossen werden muss. Bislang ist zudem unklar, ob und in welcher Form die Ergebnisse der Audits öffentlich gemacht werden. Sollten sie nicht veröffentlicht werden, würde eine Möglichkeit zur kritischen Kontrolle wegfallen.

## Österreich: Maßnahmenkatalog

Die österreichischen Beschaffungsstellen äußerten Bedenken dagegen, Selbstverpflichtungserklärungen der Bieter als Nachweis anzuerkennen, wenn kein unabhängiger Nachweis vorliegt. Sie argumentierten damit, dass sie selbst nicht in der Lage seien, diese zu überprüfen.<sup>76</sup> Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der SO:FAIR-Initiative<sup>77</sup> am Beispiel der Produktgruppen Arbeitskleidung und Computer ein Maßnahmenkatalog entwickelt. Der Maßnahmenkatalog listet verschiedene, auch zielführende, Maßnahmen auf und enthält jeweils eine Angabe zur Art des erforderlichen Nachweises.<sup>78</sup> Die Bieter wählen hieraus bei der Angebotsabgabe eine festgelegte Anzahl von Maßnahmen aus, die dann in den Vertrag übernommen werden. Praktische Erfahrungen mit dieser Verfahrensweise liegen allerdings bislang nicht vor.

## Niederlande: fehlende Verbindlichkeit

Im Nationalen Aktionsplan der Niederlande wird betont, dass die geforderten sozialen und ökologischen Kriterien verbindlich sein müssten.<sup>79</sup> Allerdings

Stakeholder-Initiative vorhanden.

73 Siehe die Informationsbroschüre zum Projekt. Verfügbar unter: [http://www.skane.se/upload/Webbplatser/MASkane/Dokument/Socialt\\_ansvar\\_Hallbar\\_upph\\_en.pdf](http://www.skane.se/upload/Webbplatser/MASkane/Dokument/Socialt_ansvar_Hallbar_upph_en.pdf) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

74 Vertreterin von SwedWatch, Nov. 2010.

75 Beschaffungskommission des Bundes (2010): Nachhaltige Beschaffung. Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes, S. 17. Verfügbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19849.pdf> (letzter Zugriff am 06.12.2010).

76 Interview mit einer Vertreterin von der Südwind Agentur in Österreich, Sept. 2010.

77 SO:FAIR ist ein Zusammenschluss von vorwiegend entwicklungspolitischen Organisationen. Daran beteiligt sind ebenfalls das Projekt „ÖkoKauf Wien“ und die Prove Unternehmensberatung GmbH. Das „Interuniversitäre Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur“ (IFZ) ist die führende Organisation der 2007 gestarteten Initiative. Mehr Informationen unter [www.sofair.at/sites/wer.html](http://www.sofair.at/sites/wer.html) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

78 Südwind (2010): Handbuch Sozial faire Beschaffung, S. 40. Verfügbar unter: [http://www.fairebeschaffung.at/media/common/uploads/download/handbuch/Handbuch\\_sozial\\_faire\\_Beschaffung\\_Suedwind\\_2010.pdf](http://www.fairebeschaffung.at/media/common/uploads/download/handbuch/Handbuch_sozial_faire_Beschaffung_Suedwind_2010.pdf) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

79 Siehe Dutch National Action Plan for Sustainable Public Procurement, Febr.



fehlt hierzu jede Konkretisierung. An keiner Stelle wird erwähnt, welche Nachweise zu erbringen sind, wenn kein unabhängiger Nachweis vorhanden ist. Bislang scheinen diese Produkte außen vor zu bleiben.

#### 4. Kontrollmechanismen

In den ausgewählten Ländern existieren unterschiedliche Mechanismen für die Kontrolle der verschiedenen Nachweise, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.

##### Deutschland: Bei der Kontrolle ganz hinten

In Deutschland wird momentan die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen kaum kontrolliert. Die beschaffenden Stellen begründen dies zuweilen mit fehlenden zeitlichen und personellen Kapazitäten der Beschaffungsverantwortlichen.<sup>80</sup>

##### Schweden: Fragenkatalog

In Schweden führten die ersten Erfahrungen mit dem oben dargestellten verwaltungseigenen Verhaltenskodex schnell zu der Erkenntnis, dass die Einhaltung der Kontrolle bedarf. Im Gegensatz zur Schweiz sind hierzu keine Audits in den Produktionsländern geplant, sondern eine ausführliche Befragung der Unternehmen, die den Auftrag ausführen. In dem hierfür entwickelten Fragenkatalog werden relativ viele Standardfragen gestellt, wie zum Beispiel nach der Art des Unternehmens und dem Herstellungsland sowie der Existenz eines Verhaltenskodex. Einige Fragen befassen sich auch mit Aspekten der Umsetzung.<sup>81</sup>

Die Ausarbeitung eines weitaus umfassenderen Fragenkatalogs, im Rahmen dessen auch umfangreichere Belege verlangt werden, gab die Repräsentanz der Regionen und Kommunen (SALAR) bei der Organisation SwedWatch in Auftrag. Die Fragen befassen sich stärker mit der Ebene der Umsetzung. Zum Beispiel wird gefragt, ob und auf welche Weise die Lieferanten über die Inhalte des Verhaltenskodex informiert worden sind und ob dieser Bestandteil der Verträge ist. Auf welche Art und Weise wird die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen vom Unternehmen sichergestellt und welche Maßnahmen wurden entwickelt, um möglichen Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken (Fragen 5-12)? Auch auf die gewerkschaftliche Organisation der Belegschaft wird explizit eingegangen (Fragen 13 und 14).<sup>82</sup>

Darüber hinaus enthält der Fragenkatalog von SwedWatch eine Bewertungshilfe für die Beschaffungsverantwortlichen zur Deutung der einzelnen Antworten. Da der Katalog erst Mitte 2010 fertig gestellt und an alle 290 Kommunen und Regionen, die Mitglied bei

SALAR sind, weitergegeben wurde, sind praktische Erfahrungen mit dem Instrument noch nicht bekannt. Die These von SwedWatch ist, dass oftmals wenige gezielte Fragen an den Auftragnehmer ausreichen, um seine Angaben zu überprüfen und um festzustellen, in welchem Umfang er tatsächlich die geforderten Kriterien bei der Auftragsausführung berücksichtigt.<sup>83</sup>

##### Niederlande: Kontrolle durch die Zivilgesellschaft

In den Niederlanden sind staatliche Kontrollen zurzeit nicht vorgesehen. Stattdessen wird auf Veröffentlichung als Kontrollinstrument gesetzt. Diese Vorgehensweise beruht auf der Annahme, dass grundsätzlich alle beschaffenen Produkte nach ökologischen und sozialen Standards produziert worden sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen können nach der Zuschlagserteilung und der Veröffentlichung der Namen von Auftragnehmern Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen öffentlich machen. Es liegt jedoch im Ermessen des Unternehmens, wie es auf solche „Warnsignale“ aus der Zivilgesellschaft reagiert. Die Beschaffungsstellen nehmen keine eigene Überprüfung vor, die unter Umständen zu Sanktionen führen könnten.<sup>84</sup>

##### Österreich: Arbeitsgruppe zu sozialen Standards

Österreich steht beim Nachweis und der Kontrolle sozialer Beschaffung erst am Anfang. Wie im Nationalen Aktionsplan vorgesehen, trifft sich Anfang Dezember 2010 zum ersten Mal eine Arbeitsgruppe zur sozialen Beschaffung, die den Auftrag hat, soziale Kriterien auszuarbeiten.<sup>85</sup> Abzuwarten bleibt, ob die Arbeitsgruppe auch über den Nachweis und die Kontrolle beraten wird.

#### 5. Ausblick

Die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zeigen, dass es bei der Umsetzung sozialer Aspekte in der Beschaffung enorme qualitative Unterschiede gibt. Diese reichen von der Stelle im Vergabeverfahren, an denen soziale Belange verankert werden, über die Art und Weise, wie Unternehmen einen Nachweis über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen erbringen müssen, bis zum Vorhandensein eines effektiven Mechanismus zur Kontrolle im Rahmen der Auftragsvergabe. Die Mehrheit der untersuchten Länder steht hier erst am Anfang. Dennoch können insbesondere die Durchführung von Audits, wie in der Schweiz, oder ein Fragenkatalog, wie in Schweden, Anregungen für Deutschland liefern.

##### Veselina Vasileva

2007, S. 2. Verfügbar unter: [http://www.ifz.tugraz.at/index\\_en.php/filemanager/download/1246/Aktionsplan%20der%20Niederlande.doc](http://www.ifz.tugraz.at/index_en.php/filemanager/download/1246/Aktionsplan%20der%20Niederlande.doc) (letzter Zugriff am 06.12.2010).

<sup>80</sup> Diese Aussagen beruhen auf Arbeitsgesprächen mit Verwaltungsvertretern im Oktober 2010.

<sup>81</sup> Der Fragenkatalog geht detailliert auf einige Aspekte der Umsetzung ein: Sind die Anforderungen des verwaltungseigenen Verhaltenskodex der drei Regionen auch in den Verträgen mit den Lieferanten enthalten? Kontrolliert das Unternehmen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch seine Lieferanten und mit welchen Maßnahmen erfolgt dies konkret? Werden vom Unternehmen Audits zu den im Verhaltenskodex enthaltenen Anforderungen durchgeführt und wenn ja, wie oft?

<sup>82</sup> Für mehr Information siehe den Fragenkatalog von SALAR im Anhang.

<sup>83</sup> Interview einer Vertreterin von SwedWatch, Okt. 2010. Sie war maßgeblich an der Entwicklung des Fragenkatalogs und der Handreichungen für Unternehmen und Beschaffungsverantwortliche sowie an der Auswertung des Fragenkatalogs beteiligt, den SwedWatch im Auftrag der Vertretung der schwedischen Regionen und Kommunen (SALAR) entwickelt hat.

<sup>84</sup> Interview mit einem Vertreter von SOMO aus den Niederlanden, Sept. 2010.

<sup>85</sup> Gespräche mit Vertretern des Beschaffungsservice Austria und dem Umweltministerium im November 2010.

**Tabelle: Sozial-ökologische Beschaffung in den EU-Ländern**

	Schweden	Niederlande	Österreich	Schweiz	Deutschland
<b>Vergaberecht</b>	Soll-Bestimmung (seit 2010)	Kann-Bestimmung	Kann-Bestimmung	Aktueller Entwurf (2010) bezieht auch Produkte ein, die im Ausland produziert werden, ist aber zurzeit aufgrund von WTO-Verhandlungen geblockt.	Kann-Bestimmung (2009)
<b>Nationaler Aktionsplan (NAP)</b>	seit 2007 - nur ökologische Kriterien	seit 2006 - ökologische und soziale Kriterien - Zielmarke: 100 Prozent nachhaltige Beschaffung auf nationaler Ebene bis 2010	seit Juli 2010 - nur ökologische Kriterien - 1 Teil- allgemein - 2 Teil - Konkrete Empfehlungen für die Umsetzung ökologischer Beschaffung	Strategie Nachhaltige Entwicklung (2008-2011)  Empfehlungen der Beschaffungskommission des Bundes (Juli 2010)	XXX
<b>Implementierende Organisation</b>	SEMCo	SenterNovem	Bundesbeschaffung (BBG)	unbekannt	XXX
<b>Definition der Kriterien</b>	- produktbezogen (NAP) - seit 2010 Erarbeitung von sozialen Kriterien für acht Produktgruppen (SEMCo)	- produktbezogen (NAP) - Fokus auf ökologische Kriterien (45 Produkte)	- produktbezogen - Fokus auf ökologische Kriterien (2 Teil, NAP) - AG zu sozialen Kriterien	- IT-Einkaufsgemeinschaft der französischsprachigen Kantone	- vereinzelte Kommunen und Länder
<b>Arbeitshilfen und Weiterbildung für Beschaffer</b>	- Online Kurse - produktbezogene Kriterienkataloge - Datenbank „CSR compass“ in Kooperation mit Norwegen (Anfang 2011)	- produktbezogene Kriterienkataloge	- produktbezogene Kriterienkataloge im zweiten Teil des NAP	unbekannt	- vereinzelte Kommunen und Länder
<b>Nationaler Help desk</b>	SEMCo	SenterNovem	Beschaffungsservice Austria (ifk)	unbekannt	XXX
<b>Verortung</b>	Auftragsausführungsbestimmungen	Auftragsausführungsbestimmungen	Auftragsausführungsbestimmungen	„zwingende“ Teilnahmebedingungen (BKB) Zuschlagskriterien 10 Prozent	Auftragsausführungsbestimmungen
<b>Nachweis und Kontrolle</b>	√ Verwaltungsinterner Verhaltenskatalog und Fragenkatalog der drei großen Regionen  → Fragenkatalog der Vertretung der Kommunen und Regionen (SALAR) mit Bewertungshilfen für die Beschaffungsstellen	√ Publizität, Warnsignale aus der Zivilgesellschaft	X Maßnahmenkatalog	√ Fragenkatalog zur Gewichtung des Angebotes (IT-Einkaufsgemeinschaft der französischsprachigen Kantone)  X Eigenerklärung  X Nationaler Audit	√ abgestufte Bietererklärung

**Legende:**

Anwendung:

√ aktuell angewendet

→ in Zukunft

X nicht angewendet



## Out of control? Bietererklärungen als Nachweis für die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards

**Welche Nachweise können gefordert werden und in welcher Form müssen diese überprüft werden? Mit der Implementierung einer sozial-ökologischen Beschaffung gewinnt diese Fragestellung zunehmend an Bedeutung.**

Die Forderung nach einer sozial-ökologischen Beschaffung von entwicklungspolitischen Organisationen, Umweltverbänden und Gewerkschaften richtete sich zunächst vor allem an den Gesetzesgeber. Nach der Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung und der Verankerung einer Kann-Regelung, fortschrittlicher Landesgesetze in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (siehe Beitrag von S. Bormann und V. Vasileva in diesem Reader) sowie einer zunehmenden Zahl kommunaler Beschlüsse (siehe Beitrag von J. Fincke in diesem Reader) rückt nun die Art und Weise der Implementierung in den Vordergrund. Neben Fragen nach einer adäquaten Infrastruktur in Form von Datenbanken, Servicestellen, Schulungsangeboten usw. geht es auch darum, welche Nachweise von den Bietern verlangt werden und wie diese überprüft werden. In der Regel wird in Deutschland bei Anforderungen an die Herstellung der Waren in globalen Zulieferketten mit Bietererklärungen gearbeitet, die im Rahmen der Auftragsausführungsbedingungen verlangt werden. Die Erfahrung zeigt, dass bislang dieses Instrument weder quantitativ noch qualitativ ausgeschöpft wird. Oftmals werden die Bieter geradezu eingeladen, lediglich zu unterzeichnen, dass bestimmte Arbeits- und Sozialstandards in der Herstellung eingehalten werden. Zwar geht auch von dieser Nachfragebekundung

eine Signalwirkung an die Bieter aus. Dennoch bleibt oftmals ungeklärt, ob der Bieter die im Einzelnen geforderten Kriterien auch tatsächlich umsetzt. Insbesondere bei wage formulierten Bietererklärungen stehen die Beschaffungsverantwortlichen vielerorts vor dem Problem, wie sie die Angebote überhaupt miteinander vergleichen sollen. Im Leitfaden des Deutschen Städtetags<sup>86</sup> (im Folgenden zitiert als LDS 2009) wird deshalb von einer abgestuften Bietererklärung nach Ziekow abgeraten (LDS 2009, S. 22). Dies ist sachlich höchst problematisch, da bei vielen Produkten keine Kaufalternativen vorhanden sind und hiermit das wirksame Instrument der „zielführenden Maßnahmen“ preisgegeben wird. Auf der Grundlage einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Leitfaden des Deutschen Städtetags und vor allem mit Bezug auf das Rechtsgutachten „Bietererklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung“ von Ass. jur. Rike Krämer und Prof. Markus Krajewski (im Folgenden zitiert als Krämer/ Krajewski 2009; siehe Kasten 2) soll im Folgenden zusammengefasst werden, welche Schwierigkeiten im

86 Deutscher Städtetag (Hg.) (2009): Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht. Hinweise für die kommunale Praxis. Verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2009/22.pdf> (letzter Zugriff am 22.11.2010).

Umgang mit Bietererklärungen bestehen, aber auch welche rechtlichen Möglichkeiten das Instrument bietet. Im Anhang 1 und 2 dieser Publikation finden sich zwei Musterbietererklärungen, die einen Kompromiss aus den unterschiedlichen politischen, juristischen und verwaltungstechnischen Anforderungen darstellen.

## 1. Die Auswahl der Kriterien: Was heißt sozial-ökologische Beschaffung?

Oftmals wird von einer sozial-ökologischen, sozialverantwortlichen oder auch nachhaltigen Beschaffung gesprochen ohne dass näher definiert wird, welche Kriterien dafür eingehalten werden müssen. Die Debatte über Arbeits- und Sozialstandards in globalen Lieferketten konzentrierte sich in ihren Anfängen auf die Forderung Produkte, die unter ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden, auszuschließen.<sup>87</sup>

Dies spiegelt sich bis heute insbesondere in den kommunalen Beschlüssen wider (siehe Beitrag von J. Fincke in diesem Reader). Aber auch bei der aktuellen Reform des brandenburgischen Landesvergabegesetzes will sich die rot-rote Koalition nur auf die ILO-Kernarbeitsnormen gegen ausbeuterische Kinderarbeit beschränken (siehe Beitrag von S. Bormann und V. Vasileva in diesem Reader). Dagegen beziehen sich die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg auf alle ILO-Kernarbeitsnormen und auch in anderen politischen Debatten gewinnt der Bezug auf alle ILO-Kernarbeitsnormen an Bedeutung. Forderungen, die über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehen, werden in diesen Debatten allerdings eher selten laut. Dabei verweisen das zivilgesellschaftliche Netzwerk CorA, die Kampagne für Saubere Kleidung sowie die Kampagne procureITfair seit langem darauf, dass auch weitere ILO-Normen, wie z.B. die Begrenzung der Arbeitszeit sowie existenzsichernde Löhne, notwendig sind.<sup>88</sup>

Dies scheint bislang jedoch nicht konsensfähig zu sein und zweifelsohne wäre die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen bei vielen Produkten ein erster wichtiger Erfolg. Bei einigen Produkten (z.B. Textilien) gehen allerdings schon jetzt Hersteller über diese Anforderungen hinaus. Die Forderungen der ILO-Kernarbeitsnormen sind deshalb als Mindeststandards nicht angemessen. Sie drohen sogar zu einer Unterminierung von Standards beizutragen, wenn diese Beschaffungspraxis als „sozial“ oder „fair“ deklariert wird. Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen besagt nicht mehr, als dass die öffentliche Hand mittels ihrer Einkaufspraxis keine Menschenrechtsverletzungen unterstützen darf.

Auch der Leitfaden des Deutschen Städtetags bezieht sich lediglich auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeits-

normen. Es wird jedoch noch einen Schritt zurückgegangen, denn selbst diese werden in Frage gestellt. So heißt es im Entwurf für eine Vertragsklausel im Rahmen der Auftragsausführungsbedingungen, dass einschränkend nicht die unmittelbare Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, sondern die nationale Umsetzung gefordert werden solle (LDS 2009, S. 20f). Wenn die Länder einzelne ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert haben, empfehlen die Autor/innen, sich auf vergleichbare Vorschriften zu beziehen (LDS 2009, S. 21). Damit wollen sie offensichtlich vermeiden, extraterritoriale Bedingungen für den Produktionsprozess festzulegen. Diese Vorgehensweise ist nicht praktikabel und es ist unklar, ob sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (siehe Krämer/Krajewski 2010, Kap. 4.1). In der Praxis würde dies nämlich bedeuten, dass Beschaffungsverantwortliche sich mit der nationalen Gesetzgebung der Produktionsländer auseinandersetzen und beurteilen müssten, ob diese als vergleichbar zu den hiesigen Vorschriften zu werten seien oder nicht. Das kann bereits daran scheitern, dass die Gesetzestexte des Produktionslandes nicht in deutscher Sprache zugänglich sind.

Aus diesem Grund sollten stattdessen die ILO-Kernarbeitsnormen, bzw. je nach Produkt oder Produktgruppe weitere ILO-Konventionen, als Vorgabe in den Vertrag zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber aufgenommen werden, und zwar nicht auf Grundlage des Völkerrechts, sondern auf der Grundlage des Vertragsrechts. Sachlich ist der Bezug auf die ILO-Normen auch deshalb wichtig, weil die Gefahr besteht, dass sonst nur die Einhaltung nationaler Gesetze abgefragt wird, auch wenn diese nicht die ILO-Kernarbeitsnormen widerspiegeln.

## 2. Verortung von Arbeits- und Sozialstandards in der Ausschreibung

Derzeit ist es in Deutschland gängige Praxis, dass Arbeits- und Sozialstandards in globalen Lieferketten – wenn überhaupt – im Rahmen der Auftragsausführungsbedingungen berücksichtigt werden. Dies ist kaum verwunderlich, handelt es sich hierbei doch um die rechtlich sicherste Variante, da sowohl im europäischen wie auch im deutschen Recht bei sozialen Kriterien explizit die Auftragsausführungsbedingungen genannt werden (Krämer/Krajewski 2010, S. 8). Im Gegensatz zum Leitfaden des Deutschen Städtetags (LDS 2009, S. 19) verweisen Krämer und Krajewski darauf, dass dies im Umkehrschluss keineswegs als Beschränkung auf diese Ausführungsbedingungen zu interpretieren sei (Krämer/Krajewski 2010, S. 8). Jan Ziekow kommt, ebenso wie Christian Buchmüller und Jörn Schnutenhaus, zu dem Schluss, dass auch andere Stufen des Vergabeverfahrens eine Option darstellen können.<sup>89</sup> Vertreter und Vertreterinnen entwicklungs-

<sup>87</sup> Ein Beispiel hierfür ist Terre des Hommes. Die Kinderrechtsorganisation hat sich zunächst auf Kinderarbeit konzentriert, fordert nun aber die Berücksichtigung aller ILO-Kernarbeitsnormen beim öffentlichen Einkauf.

<sup>88</sup> Siehe hierzu CorA (2009): Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag des CorA-Netzwerks für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland. Verfügbar unter: [http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf) (letzter Zugriff am 22.11.2010); Christliche Initiative Romero (2010): Im Visier: Hungerlöhne. Warum weltweit Menschen von ihrer Arbeit nicht würdig leben können. Münster.

<sup>89</sup> Ziekow, Jan (2009): Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen – Rechtswissenschaftliches Gutachten. Verfügbar unter: <http://www.service-eine-welt.de/publikationen/publikationen-start.html> (letzter Zugriff am 16. November 2010); Schnutenhaus, Jörn und Buchmüller, Christian (2008):



politischer Organisationen gehen zwar Recht in der Annahme, dass zur Überzeugung eines Beschaffungsverantwortlichen ein rechtlich möglichst umfassend abgesicherter Weg aufgezeigt werden sollte, es wäre perspektivisch jedoch ein Fehler, sich auf diese Variante zu beschränken. So ermöglicht zum Beispiel bei Produkten, für die Kaufalternativen auf dem Markt sind, eine Verankerung der Arbeits- und Sozialstandards im Rahmen der Zuschlagskriterien eine viel differenziertere Bewertung und damit auch einen höheren Anreiz für Unternehmen, Arbeitsrechtsverletzungen zu vermeiden.

### 3. Zu Funktion und Verortung von Bietererklärungen

Krämer und Krajewski weisen darauf hin, dass Bietererklärungen bei öffentlichen Ausschreibungen kein neues Instrument sind. Neu ist allerdings, dass Bietererklärungen zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in globalen Lieferketten herangezogen werden (Krämer/Krajewski 2010, S. 10f).

Bietererklärungen können dabei grundsätzlich zwei Funktionen erfüllen: Erstens können sie dazu dienen, dass Arbeits- und Sozialstandards in Lieferketten zum Vertragsgegenstand werden und stellen damit eine ergänzende Vertragsbedingung dar, die der Auftragnehmer unterzeichnen muss. Sie können zweitens als Nachweis fungieren, mit dem der Auftragnehmer die Einhaltung dieser Standards belegt (Krämer/Krajewski 2010, S. 12f). Bietererklärungen fungieren also nicht nur als Nachweis, sondern dienen auch zur Einbeziehung der Standards. Diese Unterscheidung wird oft nicht ausreichend berücksichtigt.

Auch wenn die Anforderungen an den Bieter sich erst auf den Zeitpunkt der Ausführung des Auftrags beziehen, muss er von vornherein wissen, auf was er sich einlässt. Folglich müssen sich diese Anforderungen für den Oberschwellenbereich bereits aus der Leistungsbeschreibung und für den Unterschwellenbereich aus den Vergabeunterlagen ergeben.

Die weit verbreitete Annahme, Bietererklärungen würden sich nicht auf die Auswahl auswirken, ist falsch. Es hängt vielmehr davon ab, wie das Instrument angewendet wird. Letztendlich wird ein Bieter, der im Vergabeverfahren keine Bietererklärung abgibt, ausgeschlossen (Krämer/Krajewski 2010, S. 14f). Erste Erfahrungen mit dem Instrument zeigen jedoch, dass in der Regel alle Bieter diese Erklärungen unterzeichnen. In der Praxis ist es für die Bieter ein Leichtes, denn erstens sind viele Bietererklärungen so formuliert, dass sie nicht verhältnismäßig und damit rechtlich nicht verbindlich sind. Zweitens sind die Anforderungen oftmals so wage formuliert, dass ein Verstoß gar nicht nachgewiesen werden könnte. Drittens ist vermutlich auch den Bietern

wohl bekannt, dass die Beschaffungsstellen Bietererklärungen bislang kaum prüfen.

### 4. Rechtliche Anforderungen an Bietererklärungen

Zuweilen entsteht in der Debatte über öffentliche Beschaffung der Eindruck, dass juristische Argumente dort als Vorwand genutzt werden, wo es eigentlich am politischen Willen fehlt, oder aber die Anforderungen für die Verwaltung schlicht nicht handhabbar sind. Trotz dieser legitimen Skepsis ist es auch für Vertreter und Vertreterinnen von NROs notwendig zu wissen, wie die juristischen Rahmenbedingungen sind. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass Gutachten zu unterschiedlichen Auslegungen kommen und letztendlich erst ein richterliches Urteil abschließend klärt, was möglich ist und was nicht.<sup>90</sup> Das Wissen um die Rahmenbedingungen ist die Voraussetzung, um in der Kooperation mit Beschaffungsverantwortlichen Forderungen aufzustellen, die zwar möglichst weitreichende Arbeitsstandards und Maßnahmen umfassen, aber nicht das Instrument Bietererklärung ad absurdum führen, weil die Forderungen von den Bietern nicht erfüllt oder aber von den Beschaffungsverantwortlichen nicht überprüft werden können. Die folgenden, von Krämer und Krajewski im Gutachten angeführten, vier Grundsätze, die als Anforderungen an eine Bietererklärung zu stellen sind, sollten unbedingt berücksichtigt werden.

#### 4.1 Verhältnismäßigkeit

Bietererklärungen müssen – so Krämer und Krajewski – verhältnismäßig sein, weil in die Vertragsfreiheit des Bieters eingegriffen wird. Es müssen dabei nicht nur die Interessen des Bieters berücksichtigt werden, sondern es gilt, zwischen seinen Interessen und denen des Auftraggebers abzuwägen. Ob eine Anforderung verhältnismäßig ist, muss im Einzelfall geprüft werden – und zwar in Abhängigkeit von der Produktgruppe sowie der Ausschreibung. Eine zentrale Voraussetzung, um die Anforderung der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, ist zunächst, dass überhaupt Anhaltspunkte über die Verletzung der geforderten Arbeits- und Sozialstandards vorliegen. So wäre es unverhältnismäßig eine Bietererklärung zu fordern, ohne dass Anhaltspunkte für solche Verstöße vorliegen. Deshalb ist der richtige Weg – wie in Bremen oder Hamburg geschehen – zunächst kritische Produktgruppen zu definieren. Allerdings sollten entsprechend neu vorliegender Informationen die Produktgruppen auch erweitert werden.<sup>91</sup> Krämer und Krajewski nennen als Anhaltspunkte z.B. Presseberichte oder Untersuchungen wissenschaftlicher Institute

Rechtliches Gutachten zum Entwurf der Musterschreibung von Desktop-PCs einschließlich Servicevertrag. Verfügbar unter: [http://pcglobal.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31&Itemid=21](http://pcglobal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=21) (letzter Zugriff am 17.10.2010).

<sup>90</sup> Aufgrund der bisher verhaltenen Anwendung fehlen allerdings in vielen Bereichen noch Grundsatzurteile.

<sup>91</sup> In Hamburg wurde ein Gutachten zur Bewertung kritischer Produktgruppen in Auftrag geben, auf das sich der Senat dann ausschließlich und jahrelang bezogen hat, obwohl verschiedene Reports und Berichte über Arbeitsrechtsverletzungen bei anderen Produktgruppen vorlagen. Das Gutachten ist abrufbar unter: [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/2007-08-10\\_Gutachten.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/2007-08-10_Gutachten.pdf) (letzter Zugriff am 22.11.2010).



oder NROs (Krämer/Krajewski 2010, S. 18f). Wird ein Produkt als kritisch eingestuft, ist die Forderung einer Bietererklärung grundsätzlich verhältnismäßig. Entscheidend ist allerdings, dass nur Kriterien und Nachweise für Produkte gefordert werden können, die auch auf dem Markt erhältlich sind (Krämer/Krajewski 2010, S. 16). Beschafft eine Kommune z.B. eine bestimmte Arbeitsbekleidung, so ist die Forderung der Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative (MSI) als Nachweis nur dann verhältnismäßig, wenn es eine ausreichende Anzahl von Unternehmen gibt, die ebenfalls Mitglied einer MSI sind. Leider noch eindeutiger ist es bei der Beschaffung von Computern: Es existiert kein unabhängiger Nachweis, der Anstrengungen von Unternehmen belegt und die Umsetzung begleitet, fördert und auditiert. Deswegen wäre es nicht nur sachlich nicht sinnvoll, die Mitgliedschaft in einer MSI als Nachweis zu fordern, es wäre auch juristisch gesehen nicht verhältnismäßig und letztendlich damit ohne rechtliche Verbindlichkeit (Krämer/Krajewski 2010, S. 16).

#### 4.2 Bestimmtheit und Verständlichkeit

Die in einer Bietererklärung formulierten Anforderungen müssen bestimmt und verständlich sein, der Bieter muss genau wissen, welche Verpflichtungen er eingeht (Krämer/Krajewski 2010, S. 21ff). Es wäre zum Beispiel zu wagen, vom Bieter einen allgemeinen Social Procurement Report (Nachhaltigkeitsbericht) zu fordern, da genau definiert werden muss, welche Kriterien dieser Report zu erfüllen hat.<sup>92</sup>

#### 4.3 Vergleichbarkeit

Des Weiteren müssen auf der Grundlage der Bietererklärungen die Angebote vergleichbar sein. Dies hängt unmittelbar mit der Bestimmtheit der Kriterien zusammen, was am Beispiel eines Social Procurement Reports zugespitzt bedeuten könnte, dass ein Bieter einen zweiseitigen Bericht abgibt, der keine konkreten Informationen enthält, dagegen ein anderer Bieter einen ausführlichen, detaillierten Bericht vorlegt. Kosten und Aufwand wären so unterschiedlich, dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben wäre (Krämer/Krajewski 2010, S. 23).

#### 4.4 Auftragsbezug

Sowohl im Unter- wie auch im Oberschwellenbereich bedarf es eines Auftragsbezugs. Ähnlich wie bei der Anforderung nach Verhältnismäßigkeit stellt sich hier die Frage, wie der Auftragsbezug im Einzelfall zu bestimmen ist. Nach Ansicht von Krämer und Krajewski ist der Bezug zum Auftrag durch die Beschreibung des Auftrages selbst zu definieren. Damit unterscheiden sie sich klar von der Argumentation von Ziekow, der den Auftragsbezug von der tatsächlich auszuführenden Handlung eines Bieters abhängig macht.

<sup>92</sup> Es existieren bereits international anerkannte und einfach zugängliche Standards für Berichtswesen, z.B. von der Global Reporting Initiative ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)).

Diese Diskussion ist insofern wichtig, da in der Logik Ziekows die gestellten Anforderungen nur an Produkte gerichtet werden dürfen, die noch herzustellen sind. Dies ist in der Regel bei ITK-Geräten der Fall, andere Produkte können aber auch bereits vor dem Vergabeverfahren produziert sein. Dagegen können in der Logik von Krämer und Krajewski auch bei schon hergestellten Waren, je nach Beschreibung des Auftrags, Arbeits- und Sozialstandards gefordert werden (Krämer/Krajewski 2010, S. 23ff).

### 5. Die Forderung unterschiedlicher Nachweise im Rahmen der abgestuften Bietererklärung

Werden bei der öffentlichen Beschaffung die Arbeitsstandards in globalen Zulieferketten berücksichtigt, ist es gängig, dass der Auftraggeber eine abgestufte Bietererklärung unterzeichnet. Eine solche Bietererklärung ermöglicht dem Bieter, unterschiedliche Nachweise anzubringen (siehe Kasten 1). In der Regel wird ein dreistufiges Verfahren angewendet. Als erstes wird nach einem unabhängigen Nachweis gefragt. Dabei ist es von Bedeutung, dass in den Vertragsunterlagen und in der Bietererklärung darauf hingewiesen wird, was diesen ausmacht und welchen Kriterien er genügen muss. Hierunter fallen z.B. unabhängige Zertifikate oder die Mitgliedschaft in einer MSI.<sup>93</sup> Zweitens kann das Unternehmen in Form einer Selbstauskunft angeben, dass es die erforderlichen Arbeitsstandards einhält. Drittens kann es den Nachweis erbringen, dass zielführende Maßnahmen ausgeführt werden. Auf letzteres wird im folgenden Kapitel gesondert eingegangen. Einzelne Beschaffungsverantwortliche beklagen immer wieder, dass sie mit der Bewertung der zum Teil sehr unterschiedlichen Nachweise Schwierigkeiten haben. Die Autoren und Autorinnen des Leitfadens des Deutschen Städtetags greifen dieses Problem auf und konstatieren eine Ungleichbehandlung der Bieter im Falle einer abgestuften Erklärung. Dies sei der Fall, wenn ein Unternehmen, das tatsächlich Produkte unter Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit anbietet, genauso behandelt wird, wie ein Unternehmen, das sich lediglich darum bemüht (LDS 2009, S. 22). Des Weiteren suggerieren Erfahrungen, z.B. mit ITK-Ausschreibungen in Europa, dass die Bieter relativ bedenkenlos unterzeichnen, sie würden die ILO-Kernarbeitsnormen einhalten, obgleich entwicklungspolitische NROs und Gewerkschaften dies für kaum möglich halten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, unter welchen Umständen eine solche abgestufte Bietererklärung überhaupt Sinn macht oder ob sie, wie vom Deutschen Städtetag empfohlen, abgelehnt werden sollte?

Die abgestufte Bietererklärung ist dann ein wichtiges Instrument bei offenen Ausschreibungen<sup>94</sup>, wenn nur

<sup>93</sup> Zu Kriterien eines unabhängigen Nachweises siehe auch CorA 2009, a.a.O., sowie Thomas Krämer auf dem Fachgespräch „Nachweispflicht und Kontrolle bei der FAIRgabe“ am 18.11.2009, Protokoll S. 1-2. Verfügbar unter: [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/protokoll\\_fgnachweispflichtundkontrollebeiderfairgabe.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/protokoll_fgnachweispflichtundkontrollebeiderfairgabe.pdf) (letzter Zugriff am 21.11.2010).

<sup>94</sup> Im Gegensatz zu offenen Ausschreibungen ist diese Frage für begrenzte oder

## Beispiel einer abgestuften Bietererklärung

- Eine unabhängige Zertifizierung, die bestätigt dass das Produkt nicht mittels ausbeuterischer Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 hergestellt und/oder bearbeitet wurde, liegt bei (z.B. ein Fairer-Handel-Siegel oder ein Rugmark-Siegel).  
Liegt kein Nachweis vor, ist folgende Erklärung abzugeben:
- Ich/Wir versichern, dass das Produkt ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-

Konvention 182 hergestellt und/oder verarbeitet wurde.

Kann auch diese Erklärung nicht abgegeben werden, ist folgende Zusicherung notwendig:

- Ich/Wir erklären verbindlich, dass mein/unser Unternehmen meine/unsere Lieferanten und deren Subunternehmer aktive und zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben.

Quelle: Christiane Schnura (2010): „Zum Umgang mit Bietererklärungen“, Vortrag zum Fachgespräch „Nachweispflicht und Kontrolle bei der Fairgabe“ am 18. November 2009 in Berlin. Herunterzuladen unter: [http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/ppp\\_schnura\\_bietererklarungen.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/ppp_schnura_bietererklarungen.pdf) (letzter Zugriff am 27. November 2010).

ein oder sehr wenige Marktteilnehmer einen unabhängigen Nachweis unter den gegebenen Ausschreibungsbedingungen erbringen könnten. Die Anstrengungen, diesen Nachweis zu erlangen, wären dann nicht verhältnismäßig (Krämer/Krajewski 2010, S. 18).

### 6. Die Durchführung zielführender Maßnahmen als Nachweis

Wird davon ausgegangen, dass bei der Herstellung kritischer Produktgruppen die Verletzung von Arbeitsstandards die Regel ist und Kaufalternativen nicht existieren, können statt dessen zielführende Maßnahmen verlangt werden. Zielführende Maßnahmen, zuweilen auch wirksame Maßnahmen genannt, sind ein wichtiges Instrument, um eine Dynamik der Veränderung anzustoßen. In Anbetracht der Tatsache, dass bei relativ vielen Produkten, für die Verstöße vorliegen, keine Kaufalternativen auf dem Markt sind, sind sie auch sachlich notwendig.

Der Argumentation im Leitfaden des Deutschen Städtetags, dass zielführende Maßnahmen in die Zukunft gerichtet seien und sich daher nicht auf die konkrete Warenlieferung beziehen (LDS 2009, S. 22), muss keinesfalls gefolgt werden. Ein Auftragsbezug bestehe solange, wie dies eben nicht für die gesamte Produktion, sondern für ein konkret zu lieferndes Produkt gefordert wird (Krämer/Krajewski 2010, S. 25). Wichtig ist allerdings, dass die Formulierung der geforderten zielführenden Maßnahmen möglichst genau ist: „Die allgemeine Forderung, dass der Bieter wirksame Maßnahmen ergreifen soll, könnte daher nicht nur dem Bestimmtheitsgebot widersprechen, sondern auch dem Gleichbehandlungsgebot. Denn nicht alle Maßnahmen sind gleich wirksam und erfordern gleiche finanzielle Ressourcen.“ (Krämer/Krajewski 2010, S. 23) Folglich sollten diese Maßnahmen in den Bietererklärungen detailliert aufgenommen werden. Sie müssen für alle Bieter gleich sein. Im Anhang dieses Readers befinden sich Musterbietererklärungen

freihändige Ausschreibungen insofern nicht relevant, da ein spezifisches Produktsiegel oder die Mitgliedschaft in einer spezifischen Multi-Stakeholder-Initiative gefordert werden kann (Krämer/Krajewski 2010, S. 26f).

für Arbeitsbekleidung und PCs, die auf Grundlage der hier dargestellten Diskussion entwickelt wurden.

### 7. Möglichkeiten der Kontrolle

Mit der zunehmenden Bedeutung der Implementierung einer sozial-ökologischen Beschaffung gewinnt auch die Frage der Kontrolle, der von den Bietern vorgelegten Nachweise, an Bedeutung. Diese Thematik wird allerdings von entwicklungspolitischen Organisationen unterschiedlich bewertet. Während Vertreter und Vertreterinnen eines freiwilligen Ansatzes der Corporate Social Responsibility dies zuweilen gar nicht als Aufgabe der Verwaltung sehen, drängen Vertreter und Vertreterinnen einer Corporate Accountability Bewegung darauf, dass auch die Überprüfung der Nachweise Teil einer verbindlichen Umsetzung sein muss.

In der juristischen Debatte argumentiert Ziekow, dass es bei den Auftragsausführungsbedingungen im Vergleich zu den Zuschlagskriterien und der Eignungsprüfung eines nicht so hohen Nachweises bedarf (aus diesem Grund werden sie auch allgemein als rechtssicherer eingestuft). Ziekow begründet dies damit, dass sich die Auftragsausführungsbedingungen nicht direkt auf die Zuschlagserteilung auswirken (nach Krämer/Krajewski 2010, S. 8f). Dennoch kann auch hier auf Kontrolle nicht vollständig verzichtet werden. So argumentieren Krämer und Krajewski: „Im Vergabeverfahren ist der öffentliche Auftraggeber grundsätzlich verpflichtet, nur solche Kriterien aufzustellen, die er überprüfen kann und zu deren Überprüfung er auch gewillt ist.“ (2010, S. 28) Die Autoren unterscheiden hier zwischen Kontrollmöglichkeiten vor und nach der Zuschlagserteilung:

#### 7.1 Möglichkeiten der Kontrolle vor Zuschlagserteilung

Krämer und Krajewski weisen darauf hin, dass die Erfüllung der Auftragsausführungsbedingungen zwar der Zuschlagserteilung nachgelagert ist, nichtsdestotrotz aber über eine differenzierende Wirkung zwischen den Bietern verfügt.

Letztendlich können sich nämlich nur jene Bieter bewerben, die davon ausgehen, diese Bedingungen auch erfüllen zu können. Um das Risiko zu minimieren, dass der Auftraggeber erst nach der Zuschlagserteilung feststellt, dass der Bieter die Anforderungen nicht erfüllen kann, muss die Möglichkeit geschaffen werden, im Vorfeld die Eignung eines Bieters zu überprüfen. Eine dadurch verursachte Verzögerung ist dem Auftraggeber nicht zuzumuten (Krämer/Krajewski 2010, S. 28f). Folglich ist das Verlangen eines Plausibilitätsnachweises möglich. Als Beispiel für einen solchen Nachweis wird genannt, dass ein Hersteller von PCs über qualifizierte Fachkräfte für die Überprüfung von Arbeits- und Sozialstandards entlang der Lieferkette verfügt (Krämer/Krajewski 2010, S. 29). Des Weiteren führen Krämer und Krajewski aus, dass der Auftraggeber vor der Zuschlagserteilung nicht alle Bietererklärungen überprüfen muss. Er **muss** sie allerdings überprüfen, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die Erklärung Falschaussagen enthält. Ein Anhaltspunkt wäre zum Beispiel ein umfassender Bericht einer NRO. Dieser Bericht reicht allerdings nur für eine Überprüfung, keineswegs zum Ausschluss. Für die eigene Überprüfung sollten unter Umständen weitere Informationen eingeholt

werden. Dabei kann die Beschaffungsstelle Behörden aus der EU um Auskunft ersuchen, z.B. Informationen von anderen europäischen Vergabestellen beschaffen und auch Auskunftersuche an andere Staaten außerhalb der EU richten (Krämer/Krajewski 2010, S. 30f).

## 7.2 Kontrollmöglichkeiten nach der Zuschlagserteilung sowie Sanktionen

Auch hier gilt, dass es nicht ausreicht, ungeprüfte Berichte einfach zu übernehmen, sie können nur als Hinweis gewertet werden. Auch nach der Zuschlagserteilung sind internationale Auskunftersuche bei Staaten innerhalb wie außerhalb der EU möglich. Können Verstöße nachgewiesen werden, so sind grundsätzlich Vertragsstrafen sowie Rücktritts- und Schadenersatz möglich. Allerdings sollten diese bereits in der Bietererklärung vertraglich festgelegt sein. Dies ist allerdings nur möglich bei Bietererklärungen, die sich auf die Zukunft beziehen. Abgegebene Garantieverprechen, die sich auf die Vergangenheit (vor Auftragsvergabe) beziehen, sind generell unwirksam (Krämer/Krajewski 2010, S. 31f).

Sarah Bormann, WEED

Kasten 2

## Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

### Zusammenfassung der Ergebnisse des Rechtsgutachtens von Rike Krämer und Markus Krajewski: Bietererklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung

Das vollständige Gutachten ist hier herunterzuladen: <http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf>

1. Bietererklärungen sind ein im Vergaberecht bekanntes Instrument. Sie können zur Integration unterschiedlicher Anliegen des öffentlichen Auftraggebers dienen, so auch zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards.
2. Bietererklärungen verfügen über zwei Funktionen: Erstens die Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in das Vergabeverfahren und zweitens als Nachweis für deren Einhaltung.
3. Die Anforderungen in einer Bietererklärung müssen verhältnismäßig sein. Grundsätzlich ist nur verhältnismäßig, was der Bieter auch leisten kann. Bei der Bestimmung, was als verhältnismäßig gilt, sind sowohl die Interessen des Bieters als auch des öffentlichen Auftraggebers angemessen zu berücksichtigen. Dies muss für jedes Produkt und jeden Einzelfall überprüft werden.
4. Eine Bietererklärung muss bestimmt und verständlich sein, die Angebote müssen miteinander

vergleichbar sein und es muss ein klarer Auftragsbezug bestehen. Es ist zu empfehlen, diesen durch die Beschreibung des Auftrags selbst zu definieren. Dann können Arbeits- und Sozialstandards auch bei schon hergestellten Waren gefordert werden.

5. Die abgestufte Bietererklärung stellt keine Ungleichbehandlung dar und ist grundsätzlich ein verhältnismäßiges Mittel.
6. Bietererklärungen sollten nur für kritische Produktgruppen verlangt werden.
7. Es können teilweise vom Auftraggeber Plausibilitätsnachweise gefordert werden, mit denen der Bieter bereits bei der Angebotsabgabe belegt, dass er die in den Auftragsausführungsbedingungen geforderten Kriterien auch erfüllen kann. Es ist nämlich dem Auftraggeber nicht zuzumuten, damit bis nach der Zuschlagserteilung zu warten und gegebenenfalls erhebliche Verzögerungen in Kauf zu nehmen.
8. Wenn ein Verdacht besteht, dass Bietererklärungen nicht eingehalten werden, muss die Vergabestelle dies überprüfen. Sind dafür weitere Informationen anderer Behörden aus der EU oder aus Nicht-EU-Ländern notwendig, kann die Beschaffungsstelle diese um Auskunft ersuchen.
9. Vertragsstrafen können verlangt werden, wenn dies vertraglich festgehalten ist und die Bietererklärungen eine Zusage für die Zukunft enthält.

# Die Rolle entwicklungspolitischer NROs für die Umsetzung einer FAIRgabe

**Mit der Reform der Vergabegesetze sind Nichtregierungsorganisationen (NROs) zunehmend mit konkreten Fragen der Umsetzung betraut. Sie sollten dabei vor allem mit ihrem Fachwissen punkten und sich nicht in juristischen Fachdebatten aufreiben lassen.**

**E**in sozial und ökologisch nachhaltiger Einkauf beschäftigt neben Politik, Verwaltung und Wirtschaft auch entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen (NROs). Haben NROs sich am Anfang darauf beschränkt, politische Forderungen an den Gesetzgeber zu stellen, finden sie sich nun immer öfter in der Position von Ratgebern der öffentlichen Hand wieder. Doch was bedeutet das für NROs? Und wie können sie das Thema weiter bewegen?

## Den Druck aufrecht erhalten

Festzuhalten bleibt, dass erst durch zivilgesellschaftlichen Druck das Thema auf die öffentliche Agenda kam. Mittlerweile gibt es in allen Stadtstaaten (Berlin Hamburg und Bremen) und im Saarland Vergabegesetze, welche sowohl die kompletten ILO-Kernarbeitsnormen berücksichtigen, als auch ökologische Aspekte sowie Regelungen zur Tariftreue beinhalten (siehe den Überblick von Lötzer/Popp in diesem Reader). Während NROs in den letzten Jahren vor allem den Gesetze-

sprozess begleiteten, stellt sich nun eine neue Herausforderung, nämlich die Implementierung der Gesetze. Bereits die langjährigen Erfahrungen mit Ratsbeschlüssen auf kommunaler Ebene zeigen deutlich auf, dass nach einer politischen Beschlussfassung die Arbeit keineswegs getan ist. Wenn nicht zivilgesellschaftliche Akteure weiter den öffentlichen Druck aufrecht erhalten, passierte meistens auch nicht viel (siehe auch den Beitrag von J. Fincke in diesem Reader).

Spätestens wenn es an die konkrete Umsetzung der Gesetze geht, merken die Vertreter und Vertreterinnen der NROs, dass das Themenfeld äußerst komplex ist. Aber auch für die Verwaltung ist ein sozial-ökologischer Einkauf meistens ein ganz neues Arbeitsfeld und es fehlt an fachlicher Kompetenz und an zusätzlichen Personalressourcen. Die bisherige Umsetzung in Berlin und Hamburg zeigen, dass oftmals die Unterstützung von Seiten der Politik fehlt. Einen sozial-ökologischen Einkauf kann die Verwaltung nicht mal eben „on-top“ umsetzen.





## Sprechen wir die gleiche Sprache?

Wenn sich Vertreterinnen und Vertreter von NROs eingehender mit Beschaffungsverantwortlichen unterhalten, merken sie, dass die öffentliche Beschaffung nicht nur ein Feld mit eigenen Regeln, sondern auch mit einer eigenen Sprache ist. Beschaffungsverantwortliche werfen mit Wörtern wie „GWB“, „VOL/A“, „öffentliche/beschränkte/freihändige Vergaben“ oder „Aufteilung in Losen“ um sich. Andererseits können Beschaffungsverantwortliche meistens sehr wenig mit ökologischen oder sozialen Kriterien anfangen. Es ist notwendig, voneinander zu lernen. Hinderlich können dabei allerdings stereotype Bilder auf beiden Seiten sein. Zugespitzt ausgedrückt: Für viele NROs sind Verwaltungen und ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen „von Natur aus“ Bremser, wenn es um die Etablierung von öko-sozialen Kriterien geht. Wohingegen Vertreter/innen von NROs im Umkehrschluss als weltfremde Weltverbesserer/innen abgetan werden. Es hat sich aber in der langjährigen Arbeit mit Beschaffungsverantwortlichen gezeigt, dass eine große Anzahl von ihnen nicht nur hinter einer Umstellung des Einkaufs nach sozialen und ökologischen Kriterien steht, sondern dies auch aktiv befördert. Allerdings haben sie eine ganz andere Perspektive als Vertreter/innen von NROs: Die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auch die eigenen Grenzen sind ihnen wohl bekannt. Vertreter und Vertreterinnen von NROs müssen letztendlich den Spagat vollziehen, sich auf die „kleinen Schritte“ einzulassen, die ihnen die Verwaltung anbietet und dennoch politisch weitergehende (Maximal-) Forderungen einzuklagen, damit klar ist, wohin die Reise gehen soll.

## Die Rolle von NROs

Sicherlich sollten Vertreter/innen von NROs sich ein gewisses Basiswissen aneignen, allerdings sollten sie auch nicht den Anspruch haben, alles Wissen zu müssen. Fakt ist, dass öko-soziale Kriterien beim Einkauf berücksichtigt werden können. Wie dies im Einzelfall konkret umzusetzen ist, darüber streiten sich selbst Expertinnen und Experten. Die konkrete Umsetzung bleibt die Aufgabe der Verwaltung. Die Aufgabe von NROs ist es dagegen, zu sensibilisieren, auf Probleme hinzuweisen und öffentlichen Druck aufzubauen. Sie sollten zum Beispiel darauf drängen, dass die gesamten ILO-Kernarbeitsnormen in Ausschreibungen mit aufgenommen werden und die bloße Einhaltung der ILO Konvention 182, dem Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit, nicht mehr ausreicht. Auch verfügen die NROs nicht immer über das spezielle Know-How für alle Produkte, die von der öffentlichen Hand nachgefragt werden. Sie können aber in der Regel auf eine entsprechende Organisation verweisen. Die unterschiedlichen Aufgaben von Verwaltung und NROs sollten nicht aus dem Blick geraten.

Vermeintliche juristische Probleme können nämlich wunderbar als „Nebelkerzen“ verwendet werden, um sich des Themas nicht annehmen zu müssen. NROs sollten sich deshalb auch erst gar nicht in die Rolle der juristischen Beratung drängen lassen. Dort ist ihr Wissen begrenzt und oftmals unterliegen sie in der Diskussion.

## Herausforderung: Bündnis-Arbeit

Sowohl Bremen als auch Berlin sind gute Beispiele für die positive Wirkung von Bündnissen. So waren es in Bremen entwicklungspolitische Organisationen, die gemeinsam mit Umweltverbänden und in Zusammenarbeit mit Parteivertreter/innen auf eine entsprechende Reform des Vergabegesetzes hingewirkt haben. In Berlin begleitete ein Bündnis aus entwicklungspolitischen Organisationen, Umweltverbänden, aber vor allem auch Gewerkschaften, die Reform des Gesetzes.

Trotz dieser Positivbeispiele zeigt die Praxis aber auch: Selbst wenn der Wille da ist, gehen vollmundige Bekundungen über Kooperation und Absprachen im Konkreten oft unter. NROs und Gewerkschaften tendieren in ihren spezifischen Arbeitsbereichen zu einem Tunnelblick. Was andere machen, wird oft nicht ausreichend registriert und die Vorteile einer Zusammenarbeit nicht richtig bedacht. Teilweise werden die verschiedenen Arbeitsschwerpunkte als konkurrierend eingeschätzt und gelebt und oftmals befürchten die Akteure, dass durch die Aufnahme weiterer Aspekte der eigene Arbeitsschwerpunkt an Gewicht verlieren könnte.

Dabei bringt eine Zusammenarbeit viele Vorteile mit sich. Durch eine Kooperation können Organisationen

- eine stärkere Lobby für die öko-soziale Beschaffung aufbauen,
- die knappen zeitlichen und personellen Kapazitäten effizienter einsetzen,
- bestehende Expertise und Kontakte bündeln, z.B. kann man von den etablierten Beziehungen zu politischen Vertreter/innen profitieren.

Es ist also lohnenswert, das Thema aufzugreifen.

Sollte es vor Ort gelingen, eine breite Bewegung auf die Beine zu stellen, ist schon viel gewonnen. Aktuell scheint die Zeit günstig für die Etablierung eines öko-sozialen Einkaufs, diese Dynamik sollte genutzt werden. Denn: Ein anderer öffentlicher Einkauf ist möglich und nötig!

[Christopher Duis, Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk e.V.](#)



# Getrennt oder gemeinsam?

## Ökologische und soziale Kriterien in der öffentlichen Beschaffung

**Die Berücksichtigung ökologischer Kriterien und insbesondere eine klimaverträglichen Beschaffung, ist im Vergleich zu sozialen Kriterien erheblich einfacher. In der Praxis sollten die Forderungen nach ökologischen und sozialen Kriterien aber Hand in Hand gehen. Die Erfahrung zeigt, dass davon beide Seiten profitieren können.**

Die Lenkungsmöglichkeiten der öffentlichen Beschaffung sind hinlänglich bekannt. Rund 360 Mrd. Euro investiert der Staat jährlich in Waren und Dienstleistungen, das sind rund 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Während viele Europäische Staaten den Forderungen der EU-Kommission gefolgt sind und ihre nationale Beschaffungspraxis unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit neu organisiert haben (siehe den Artikel von V. Vasileva in diesem Reader), wird in Deutschland noch vielerorts vor „vergabefremden Aspekten“ im Beschaffungswesen gewarnt. Diese Warnung kann man getrost als ideologisches Überbleibsel einer politischen Denkrichtung abtun, die den Staat nach privatwirtschaftlichem Muster umbauen wollte und so die Verantwortlichkeit und Vorbildrolle der öffentlichen Hand negierte. Nach dieser Logik sollten Bund, Länder und Kommunen bei der öffentlichen Auftragsvergabe grundsätzlich nach dem unmittelbaren Preis gehen, d.h. dem billigsten Angebot den Zuschlag geben. Welche Kosten sich nach der Vergabe mittel- und langfristig ergeben, wurde nicht gefragt und floss in keine Berechnung ein. Vor allem aber lähmt die Angst vor juristischen Konsequenzen eine Implementierung in Deutschland. Es fehlt an einer systematischen Herangehensweise, welche die Beschaffungsverantwortlichen unterstützt und der Angst vor juristischen Konsequenzen entgegen wirkt. Während in Ländern wie Schweden, den Niederlanden oder Österreich das Beschaffungswesen relativ ambitioniert umgebaut wurde, tut man sich in Deutschland schwer. Als einer der letzten EU-Mitgliedsstaaten hat Deutschland auf Drängen der Kommission im letzten Jahr eine Neufassung des §97 Abs. 4 im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) beschlossen. Damit gibt es nun auch in Deutschland Rechtssicherheit für die Aufnahme von sozialen und/oder ökologischen Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe. Auf Bundesebene lässt die konsequente Anwendung dieser Kriterien allerdings weiter auf sich warten. Während immer mehr Bundesländer, wie Bremen, Hessen oder Berlin, das Thema angegangen sind, verweigert sich der Bund einer übergeordneten Vorbildrolle.

### Konsensthema Nachhaltigkeit

In den öffentlichen Debatten zum Thema Nachhaltigkeit, die in den letzten Jahren geführt worden sind,

wurde auch das Beschaffungswesen thematisiert. Mit Ausnahme einiger Parteipolitiker/innen und Vertreter/innen von Industrieverbänden herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass durch nachhaltige Beschaffungspolitik CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich reduziert und unter Nachhaltigkeitskriterien innovative Produkte gefördert werden können. Durch die Berechnung von Lebenszykluskosten können außerdem in vielen Produktkategorien erhebliche Kosten eingespart werden, z.B. konnten die Niederlande durch die konsequente Umstellung des Beschaffungswesens die Gesamtausgaben reduzieren. Gerade diese wirtschaftliche Komponente macht die nachhaltige Beschaffung auch für Privatunternehmen interessant, da sie sowohl vom Imagegewinn als „grüner Vorreiter“ als auch von einer Kostenreduktion profitieren können. Auch immer mehr Kommunen und Bundesländer erkennen dieses Potential und richten ihr Vergaberecht durch Gesetze oder Richtlinien neu aus (siehe den Artikel von S. Bormann und V. Vasileva in diesem Reader). Die Einführung ökologisch-nachhaltiger Kriterien wird durch zwei weitere Aspekte begünstigt: Erstens erzeugt das zunehmende gesellschaftliche Problembewusstsein für die Gefahren des Klimawandels und die Zerstörung natürlicher Ressourcen einen erhöhten Handlungsdruck. Quer durch alle Parteien wird dem Thema zumindest theoretisch ein hoher Stellenwert zugeschrieben. Das ökologische Bewusstsein ist bei vielen auch durch die lange Tradition von Umweltsiegeln, wie dem Blauen Engel, geschärft, die bereits eine Vielzahl von Produkten nach ihren ökologischen Auswirkungen klassifizieren und ein hohes Ansehen genießen. Zweitens sind es in Deutschland vielfach die mittelständischen Unternehmen, die durch innovative, energiesparende Produkte auffallen wollen und von der Neufassung des GWB profitieren. So lässt sich die Beachtung klimarelevanter Faktoren in den Ausschreibungen politisch mit der Förderung des Mittelstandes verbinden.

### Ökologie als Türöffner für soziale Kriterien?

Ihre Entwicklung und zunehmende Bedeutung hat den Öko-Kriterien oft den Ruf eines „Türöffners“ beschert. Über das „Konsensthema“ Öko-Kriterien seien auch die politisch umstritteneren sozialen Kriterien leichter



in den Vergabegesetzen und insbesondere in den Vergabeverfahren unterzubringen. Soziale Kriterien in der Beschaffung stehen im Fokus der politischen Auseinandersetzung und spiegeln meist die konträren Positionen der Parteienlandschaft wieder und können von den oft ökonomischen Argumentationen für die grüne Beschaffung nicht oder nur selten direkt profitieren. Auch wenn in einigen Bundesländern und Kommunen Impulse für eine Reform der Vergabe über sozialpolitische Fragen, wie die Einhaltung von Tarifverträgen und der Einführung von Mindestlöhnen, zu verzeichnen sind, zeigt die bisherige Erfahrung, dass klimaverträgliche Kriterien politisch sehr viel konsensualer behandelt werden als das sozialpolitische Pendant.

Zudem konnte die öffentliche Hand bisher durch Dumpinglöhne von Dienstleistern und unhinterfragten Produktionsketten finanziell profitieren. Ohne Zweifel verteuern sich die Waren und Dienstleistungen bei konsequenter Beachtung der sozialen Mindeststandards. In einigen Kommunen wird deshalb ganz bewusst die Kostenersparnis der ökologischen Beschaffung für die Finanzierung der sozialpolitischen Kriterien eingesetzt.

Ein weiteres Problem der sozialen Kriterien sind die Möglichkeiten, ihre Einhaltung zu überwachen. Für die Vergabepaxis sind die produktbezogenen ökologischen Kriterien viel einfacher und handhabbarer in die Vergabeverfahren einzubeziehen als die prozessbezogenen sozialen Kriterien für den Produktionsprozess. Das hat einen einfachen Grund: Der Anteil von Quecksilber lässt sich im Labor nachweisen, das Lohnniveau bei der Herstellung nicht.

### Schritte zur Umsetzung

Auch wenn ökologische und soziale Kriterien sich in der Möglichkeit der politischen Durchsetzbarkeit unterscheiden, steht man bei der Umsetzung vor denselben Herausforderungen. So sinnvoll der politische Entschluss für eine Reform der Vergabe auch ist, umgesetzt werden muss er von den Beschaffungsstellen vor Ort. In Deutschland gibt es ca. 30.000 staatliche Beschaffungsstellen – von der Bundesbehörde bis zur Gemeindeverwaltung. Sie alle müssen sich in der hoch komplexen Materie neu orientieren und die politischen Beschlüsse auf ihr tagtägliches Handeln übertragen. Trotz vieler Hilfestellungen in Form von Leitfäden, Überblickswebsites und im Idealfall konkreter Verwaltungsvorschriften fehlt eine übergeordnete, aktuelle und umfassende Informationsplattform. Für eine einzelne Beschaffungsstelle – gleich ob

Kommune oder Bundesland – ist es kaum leistbar, verschiedene Produkt- und Dienstleistungsgruppen zu definieren, Kriterien bei der Vergabe zu formulieren und die Umsetzung gar noch zu kontrollieren. Der Austausch mit den Beschaffungsstellen und den mit der Umsetzung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Verwaltungen zeigt überdeutlich, dass es einer übergeordneten Infrastruktur bedarf, die einerseits den Beschaffungsstellen mit Rat und Tat zur Seite steht und gleichzeitig die Umsetzung des politischen Willens kontrolliert. Beispiele aus den Niederlanden und Österreich zeigen, dass eine solche Struktur nur mit ausreichender politischer Unterstützung durch einen Aktionsplan und einer klaren rechtlichen Bindung funktionieren kann. In Österreich konzentrierte man sich zunächst auf die Öko-Kriterien und stieß nach anfänglichen Diskussionen auf eine breite Zustimmung in Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Der nächste Schritt soll nun die Konkretisierung und Ausformulierung von sozialen Mindeststandards sein, die in der öffentlichen Beschaffung des Landes nicht unterschritten werden dürfen. Das Beispiel zeigt, wie eine konsequente Neudefinition des Beschaffungswesens aussehen kann und welche Hindernisse noch überwunden werden müssen, damit auch die öffentliche Hand in Deutschland ihrer Verantwortung gerecht werden kann.

### Soziale und ökologische Beschaffung gemeinsam durchsetzen

Viel zu lange konnte sich die öffentliche Hand ihrer Verantwortung entziehen und die Arbeitsbedingungen in Schwellen- und Entwicklungsländern und bei europäischen Dienstleistern ignorieren sowie die Folgen für Klima und Umwelt verdrängen. Die Initiativen von EU, einigen Bundesländern und Kommunen, aber auch von Gewerkschaften und NRO's haben dagegen die Lenkungsmöglichkeiten des Staates bei der öffentlichen Beschaffung aufgezeigt. Diese Lenkungsmöglichkeiten müssen nun auf allen Ebenen durchgesetzt werden. Die gemeinsame Forderung nach Implementierung sozialer und ökologischer Kriterien sollte in einen bundesweiten Aktionsplan überführt werden, der neben klaren Kriterien auch feste Zielvorgaben zur Erreichung von Zwischenschritten enthalten müsste. Solange der Bund seiner Verantwortung nicht gerecht wird, ist es Aufgabe der einzelnen Bundesländer, die Elemente einer bundesweiten Strategie auf Landesebene zu übertragen und gegebenenfalls anzupassen.

Tobias Pforte-von Randow, Germanwatch



# Anhang 1 – Musterbietererklärung am Beispiel PC

**Vorbemerkung:** Die Bietererklärung ist so aufgebaut, dass die Mustervorschläge eingerückt sind. Es handelt sich um einen Auszug aus: CorA, WEED, CIR (2010): Bieterklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung, verfügbar unter: [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf)

## Ankündigung der Anforderungen in der Ausschreibung

Im Ausschreibungstext ist in die Leistungsbeschreibung eine Vorbemerkung mit folgendem Inhalt aufzunehmen:

Dem Auftraggeber ist es wichtig, dass die zu liefernden PCs unter Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen, der ILO-Konventionen 131, 155 und 170 sowie der nationalen Arbeitsgesetze hergestellt wurden. Der Auftragnehmer hat daher Produkte zu liefern, bei deren Herstellung diese Arbeits- und Sozialstandards im Umfang der den Vergabe- und Vertragsunterlagen beigefügten Erklärung bestmöglich beachtet wurden. Die Erklärung ist Bestandteil des Angebots und wird bei Beauftragung Vertragsbestandteil. Da es dem Auftragnehmer derzeit nicht möglich ist einen Nachweis zu erbringen, dass bei der Herstellung des Produktes die geforderten Arbeits- und Sozialstandards eingehalten wurden, ist dem Angebot ein Nachweis in Form einer Bietererklärung mit zielführenden Maßnahmen beizufügen.

## Vertragsbedingungen: Bietererklärung inklusive zielführender Maßnahmen

In den vom Auftraggeber verwendeten Vertragsbedingungen könnte folgende Erklärung aufgenommen werden, die vom Bieter unterzeichnet werden muss. Bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte muss dies außerdem in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden.

### Artikel 1: Standards

Der Lieferant ist verpflichtet bei der Herstellung der zu liefernden Produkte:

- a) die ILO-Kernarbeitsnormen,
- b) die ILO-Konventionen 131 (existenzsichernde Mindestlöhne) sowie 155 und 170 (Arbeits- und Gesundheitsschutz) sowie
- c) nationale Arbeitsgesetze einzuhalten.

### Artikel 2: Zulieferung

Der Lieferant ist verpflichtet bei der Herstellung der zu liefernden Produkte:

- a) seine direkten Zulieferer vertraglich zur Umsetzung der in Artikel 1 dieser Geschäftsbedingungen angeführten Grundsätze und gegebenenfalls der unter Artikel 3 aufgelisteten zielführenden Maßnahmen zu verpflichten. Er legt fest, dass die Zulieferer sich wiederum ihrerseits verpflichten, diese Anforderungen als Bedingung an ihre eigenen Zulieferer weiterzugeben, bis hin zur Herstellung der einzelnen Komponenten.
- b) Auf Antrag hat der Bieter dem Käufer die Liste der eigenen Lieferanten mitzuteilen. Ist der Bieter ein Distributor hat er die direkten Lieferanten der Markenunternehmen zu nennen.

### Artikel 3: Ergreifen zielführender Maßnahmen

Wenn dem Lieferanten keine Belege vorliegen, dass die unter Artikel 1 angeführten Kriterien eingehalten werden und er auch nicht bereits im Rahmen einer Multi-Stakeholder-Initiative auf deren Einhaltung hinwirkt, verpflichtet er sich zur Durchführung zielführender Maßnahmen in der Zulieferkette.

Dazu zählen:

- a) Der Auftragnehmer veranlasst die Durchführung von Trainings des Managements, der Arbeiter/innen und der Arbeitnehmer/innenvertretungen zu Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Kollektivverhandlungen sowie Gesundheit- und Arbeitsschutz bei seinen direkten Zulieferern. Ist der Bieter ein Distributor verpflichtet er vertraglich das Markenunternehmen zur Durchführung der Trainings bei ihren direkten Zulieferern.
- b) Beim Abschluss neuer Arbeitsverträge werden jedem Arbeitnehmer und jeder Arbeitnehmerin der direkten Zulieferer mit ihrem Arbeitsvertrag auch die nationalen Arbeitsgesetze ausgehändigt. Ist der Bieter ein Distributor verpflichtet er hierzu vertraglich das Markenunternehmen.
- c) Der Bieter legt vertraglich fest, dass bei seinen direkten Zulieferern ein Beschwerdesystem eingeführt wird, falls keine gewerkschaftliche Interessenvertretung im Unternehmen existiert. Ist der Bieter ein Distributor so verpflichtet er hierzu das Markenunternehmen vertraglich. Bei der Entwicklung werden lokale Arbeitsrechtsorganisationen und Gewerkschafter/innen mit eingebunden, sofern vorhanden.
- d) Alle zwölf Monate – während Vertragslaufzeit – legt der Auftragnehmer einen Bericht zur nachhaltigen Beschaffung (Sustainable Procurement Report – SPR) vor, der den Standards der Global Reporting Initiative (GRI) entspricht. Der Bericht dokumentiert, ob das Unternehmen die unter Artikel 1 genannten Kriterien erfüllt bzw. welche Verstöße in der Lieferkette vorliegen. Er dokumentiert die Durchführung zielführender Maßnahmen. Bei Distributoren reicht auch ein entsprechender Bericht des Markenunternehmens aus. Bei einem Verstoß gegen die Erklärung oder einer wesentlichen Falschangabe kann der Auftraggeber eine Vertragsstrafe in Höhe von zehn Prozent des vertraglich vorgesehenen Entgelts (ohne Umsatzsteuer) verlangen. Darüber hinaus handelt es sich bei einem Verstoß um eine erhebliche Pflichtverletzung des Auftragnehmers, so dass der Auftraggeber vom Vertrag zurücktreten und Schadensersatz verlangen kann. Weitere gesetzliche Ansprüche bleiben unberührt.

# Anhang 2 – Musterbieterklärung am Beispiel Arbeitsbekleidung

**Vorbemerkung:** Die Bietererklärung ist so aufgebaut, dass die Mustervorschläge eingerückt sind. Es handelt sich um einen Auszug aus: CorA, WEED, CIR (2010): Bieterklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung, verfügbar unter: [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf)

## Bietererklärung für Arbeitsbekleidung ohne MSI-Verifizierung

### Ankündigung der Anforderungen in der Ausschreibung

Im Ausschreibungstext ist in die Leistungsbeschreibung eine Vorbemerkung mit folgendem Inhalt aufzunehmen:

Dem Auftraggeber ist es wichtig, dass die zu liefernde Arbeitsbekleidung unter Berücksichtigung der in Anhang 1 genannten Standards sowie der nationalen Arbeitsgesetze hergestellt wurde. Der Auftragnehmer hat daher Produkte zu liefern, bei deren Konfektionierung diese Arbeits- und Sozialstandards im Umfang der den Vergabe- und Vertragsunterlagen beigefügten Erklärung bestmöglich beachtet wurden. Die Erklärung ist Bestandteil des Angebots und wird bei Beauftragung Vertragsbestandteil. Da es dem Auftragnehmer derzeit nicht möglich ist, einen Nachweis zu erbringen, dass bei der Herstellung des Produktes die geforderten Arbeits- und Sozialstandards eingehalten wurden, ist dem Angebot ein Nachweis in Form einer Bietererklärung mit zielführenden Maßnahmen beizufügen.

### Vertragsbedingungen: Bietererklärung inklusive zielführender Maßnahmen

In die vom Auftraggeber verwendeten Vertragsbedingungen könnte folgende Erklärung aufgenommen werden, die vom Bieter unterzeichnet werden muss. Bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte muss dies außerdem in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden.

#### Artikel 1: Standards

Der Lieferant ist verpflichtet, bei der Herstellung des zu liefernden Produktes, die in Anhang 1 benannten ILO-Normen und nationale Arbeitsgesetze einzuhalten.

#### Artikel 2: Zulieferung

Der Lieferant ist verpflichtet, bei der Herstellung der zu liefernden Produkte

- a) seine Zulieferer bis zur Konfektionierung vertraglich zur Umsetzung der in Artikel 1 dieser Geschäftsbedingungen angeführten Grundsätze und gegebenenfalls der unter Artikel 3 aufgelisteten zielführenden Maßnahmen zu verpflichten. Er legt fest, dass die Zulieferer sich wiederum ihrerseits verpflichten, diese Anforderungen als Bedingung an ihre eigenen Zulieferer weiterzugeben, bis zur Konfektionierung.
- b) Auf Antrag hat der Bieter dem Käufer die Liste der Sublieferanten bis zur Konfektionierung mitzuteilen.

#### Artikel 3: Ergreifen zielführender Maßnahmen

Wenn dem Lieferanten keine Belege vorliegen, dass die in Anhang 1 angeführten Kriterien eingehalten werden und er auch nicht bereits im Rahmen einer anerkannten Multi-Stakeholder-Initiative auf deren Einhaltung hinwirkt, verpflichtet er sich zur Durchführung zielführender Maßnahmen in der Zulieferkette.

Dazu zählen:

- a) Der Auftragnehmer veranlasst die Durchführung von Trainings des Managements, der Arbeiter/innen und der Arbeitnehme/innenvertretungen zur Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Kollektivverhandlungen sowie zum Gesundheits- und Arbeitsschutz.
- b) Beim Abschluss neuer Arbeitsverträge werden jedem Arbeitnehmer und jeder Arbeitnehmerin der Zulieferer mit ihrem Arbeitsvertrag auch die nationalen Arbeitsgesetze ausgehändigt.
- c) Der Bieter legt vertraglich fest, dass bei seinen Zulieferern ein Beschwerdesystem eingeführt wird, falls keine gewerkschaftliche Interessenvertretung im Unternehmen existiert. Bei der Entwicklung werden lokale Arbeitsrechtsorganisationen und Gewerkschaften mit eingebunden, sofern vorhanden.
- d) Alle zwölf Monate – während Vertragslaufzeit – legt der Auftragnehmer einen Bericht zur nachhaltigen Beschaffung (Sustainable Procurement Report, SPR) vor, der den Standards der Global Reporting Initiative (GRI) entspricht. Der Bericht dokumentiert, ob das Unternehmen die unter Anhang 1 genannten Kriterien erfüllt bzw. welche Verstöße in der Lieferkette vorliegen und welche korrigierenden Maßnahmen eingeleitet wurden. Er dokumentiert die Durchführung zielführender Maßnahmen. Bei einem Verstoß gegen die Bietererklärung oder einer wissentlichen Falschangabe kann der Auftraggeber eine Vertragsstrafe in Höhe von 10 Prozent des vertraglich vorgesehenen Entgelts (ohne Umsatzsteuer) verlangen. Darüber hinaus handelt es sich bei einem Verstoß um eine erhebliche Pflichtverletzung des Auftragnehmers, so dass der Auftraggeber vom Vertrag zurücktreten und Schadensersatz verlangen kann. Weitere gesetzliche Ansprüche bleiben unberührt.

Bei kleinvolumigen Aufträgen könnte folgende Adaption des Artikels 3 verhältnismäßig sein:

#### Artikel 3: Ergreifen zielführender Maßnahmen

Wenn dem Lieferanten keine Belege vorliegen, dass die unter Anhang 1 angeführten Kriterien eingehalten werden und er auch nicht bereits im Rahmen einer anerkannten Multi-Stakeholder-Initiative auf deren Einhaltung hinwirkt, verpflichtet er sich zur Durchführung zielführen-

der Maßnahmen in der Zulieferkette. Dazu zählen:

- a) Der Auftragnehmer informiert sich bei Abschluss des Vertrages über den Stand der Umsetzung der sozialen Kriterien in der Lieferkette bis zur Konfektionierung.
- b) Wenn der Auftragnehmer die Schlussfolgerung zieht, dass soziale Kriterien in der Produktkette verletzt werden, wird er Schritte unternehmen, die Situation zu verbessern und korrigierende Aktivitäten durchführen.
- c) Bei Abschluss des Vertrages legt der Auftragnehmer einen Bericht zur nachhaltigen Beschaffung (Sustainable Procurement Report, SPR) vor, der den Standards der Global Reporting Initiative (GRI) entspricht. Der Bericht dokumentiert, ob das Unternehmen die unter Artikel 1 genannten Kriterien erfüllt bzw. welche Verstöße in der Lieferkette vorliegen und welche korrigierenden Maßnahmen eingeleitet wurden.

## Bietererklärung für Arbeitsbekleidung mit MSI-Mitgliedschaft

### Ankündigung der Anforderungen in der Ausschreibung

Im Ausschreibungstext ist in die Leistungsbeschreibung eine Vorbemerkung mit folgendem Inhalt aufzunehmen:

Dem Auftraggeber ist es wichtig, dass die zu liefernden Produkte unter Berücksichtigung der in Anhang 1 genannten Arbeits- und Sozialstandards hergestellt wurden. Der Auftragnehmer hat daher Produkte zu liefern, bei deren Konfektionierung diese Arbeits- und Sozialstandards im Umfang der den Vergabe- und Vertragsunterlagen beigefügten Erklärung beachtet werden. Die Erklärung ist Bestandteil des Angebots und wird bei Beauftragung Vertragsbestandteil.

Dem Angebot ist ein unabhängiger Nachweis in Form einer Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative beizufügen. Der Nachweis kann auch durch die Vorlage anderer vergleichbarer Siegel oder Zertifikate erbracht werden, die die Einhaltung der in Anhang 1 genannten Arbeits- und Sozialstandards im Produktionsprozess im Rahmen der Anforderungen der beigefügten Erklärung belegen. Dieser Nachweis erfüllt folgende Kriterien:

- Alle relevanten Stakeholder des Bereichs werden institutionalisiert und gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt.
- Die für den jeweiligen Produktbereich zutreffenden Standards sind gemeinsam definiert und werden konsequent umgesetzt.
- Die Erfüllung dieser Standards wird unabhängig überwacht und verifiziert. Es wird außerdem zur umfassenden Transparenz und Berichterstattung verpflichtet.

Die tatsächliche Einhaltung ist durch die Vorlage geeigneter Nachweise im Rahmen der Auftragsausführung nachzuweisen. Die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative, z.B. der Fair Wear Foundation, kann ein Nachweis in diesem Sinne sein.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Die Klausel verlangt vom öffentlichen Auftraggeber Kenntnis, dass es auf dem Markt unabhängige Nachweise für die zu beschaffenden Produkte gibt. Gibt es auf dem Markt keine solchen Produkte, so ist die Klausel für die Bieter unzumutbar.

## Vertragsbedingungen

In den vom Auftraggeber verwendeten Vertragsbedingungen oder bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte kann außerdem in die Leistungsbeschreibung folgende Klausel aufgenommen werden:

Ich verpflichte mich/wir verpflichten uns, den Auftrag ausschließlich mit Waren auszuführen, die bei der Konfektionierung nachweislich unter Beachtung der in Anhang 1 genannten Arbeits- und Sozialstandards hergestellt worden sind.

Dieser Erklärung ist der Nachweis über eine Mitgliedschaft in einer unabhängigen Organisation oder einem Zertifikat beigefügt, welche die in der Leistungsbeschreibung geforderten Kriterien erfüllt.

Bei einem Verstoß gegen die Erklärung oder einer wesentlichen Falschangabe, kann der Auftraggeber eine Vertragsstrafe in Höhe von zehn Prozent des vertraglich vorgesehenen Entgelts (ohne Umsatzsteuer) verlangen. Darüber hinaus handelt es sich bei einem Verstoß um eine erhebliche Pflichtverletzung des Auftragnehmers, so dass der Auftraggeber vom Vertrag zurücktreten und Schadensersatz verlangen kann. Weitere gesetzliche Ansprüche bleiben unberührt.

# Anhang 3 – Befragung von Kommunen zum Stand der Umsetzung der öffentlichen Beschaffung nach sozialen Kriterien 2010

Kontaktdetails	
1.1 Kommune:	
1.2 Bundesland:	
1.3 Kontaktperson (Name, Funktion):	
1.4 E-Mail der Kontaktperson:	
Allgemeine Fragen zur Kommune	
2.1 Wie viele EinwohnerInnen hat Ihre Kommune?	_____ EinwohnerInnen
2.2 Ist Ihre Kommune aktuell von der Haushaltssicherung betroffen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
2.3 Wie ist die Vergabe in Ihrer Kommune organisiert?	<input type="checkbox"/> Die Vergabe ist zentral organisiert <input type="checkbox"/> Die Vergabe ist dezentral organisiert <input type="checkbox"/> dezentral mit zentralen Elemente <input type="checkbox"/> andere Form: _____
2.4 Wie hoch ist das jährliche Beschaffungsvolumen in Ihrer Stadt?	_____ Euro <input type="checkbox"/> nicht bekannt
2.5 Welches Produkt stellt die höchste Summe der beschafften Güter?	_____ <input type="checkbox"/> nicht bekannt
Beschluss zu sozialen Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe	
3.1 Gibt es in Ihrer Kommune einen Ratsbeschluss zur Anwendung sozialer Kriterien bei der Beschaffung?	<input type="checkbox"/> Ja, seit _____ <input type="checkbox"/> Nein
3.2 Was für ein Beschluss wurde gefasst? (Beschluss bitte beilegen)	<input type="checkbox"/> Beschluss gegen Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit (ILO 182) <input type="checkbox"/> Beschluss zur Einhaltung der ILO-Normen Nr. 29, 105, 87, 98, 100, 111, 138, 182 bei der Beschaffung von Produkten <input type="checkbox"/> ein anderer Beschluss, nämlich _____ <input type="checkbox"/> kein Beschluss, aber die Kommune hat sich anderweitig gegen die Beschaffung von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit geäußert, nämlich _____
3.3 Wer hat den Antrag für den Beschluss gestellt?	<input type="checkbox"/> Zivilgesellschaft in Form eines Bürgerantrags <input type="checkbox"/> Partei im Rat, nämlich _____ <input type="checkbox"/> anderes Verfahren, nämlich _____
3.4 Wie wurde mit dem Beschluss/der Verlautbarung verfahren?	<input type="checkbox"/> Der Beschluss wurde in die kommunalen Vergaberichtlinien integriert (bitte beilegen). <input type="checkbox"/> Eine Dienstanweisung ist an alle BeschafferInnen ergangen. (bitte beilegen). <input type="checkbox"/> Nichtregierungsorganisationen, die zum Thema arbeiten, wurden um Rat gebeten. <input type="checkbox"/> Nach dem Beschluss wurden keine weiteren Aktivitäten verfolgt. <input type="checkbox"/> Andere Aktivitäten und zwar _____
Kontrolle, Monitoring und Transparenz des Beschlusses	
4.1 Wie wird die Einhaltung des Beschlusses verwaltungsintern überprüft und kontrolliert?	<input type="checkbox"/> durch das Rechnungsprüfungsamt <input type="checkbox"/> durch ein zentrale Stelle in der Vergabe, nämlich: _____  <input type="checkbox"/> durch andere Aktivitäten, nämlich _____ <input type="checkbox"/> keine Kontrolle



4.2 Gab es eine Überprüfung/ein internes Monitoring zur Umsetzung des Beschlusses nach einem gewissen Zeitraum dem Rat/ der Bürgerschaft gegenüber?	<input type="checkbox"/> Ja, nach _____ Jahren <input type="checkbox"/> Nein
4.3 Wenn es eine Überprüfung gab, wie hat sie stattgefunden?	<input type="checkbox"/> Die Verwaltung musste dem Rat gegenüber Rechenschaft ablegen. <input type="checkbox"/> Bericht wurde vom Parlament, einer Partei gefordert <input type="checkbox"/> Der Rat hat die Verwaltung schon im Beschluss darum gebeten, regelmäßig über den Erfolg der Maßnahmen zu berichten. <input type="checkbox"/> Die Verwaltung steht in engem Austausch mit entwicklungspolitischen Organisationen/der Zivilgesellschaft. <input type="checkbox"/> Der Beschluss wurde durch andere Aktivitäten überprüft, nämlich _____
4.4 Haben Sie den Beschluss an die HändlerInnen/Hersteller und Dienstleister kommuniziert? Und wenn ja, wie?	<input type="checkbox"/> Ja, und zwar indem _____ <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Sonstiges
4.5 Wie wurde der Beschluss an die städtischen Angestellten kommuniziert?	<input type="checkbox"/> Der Beschluss wurde im stadtinternen Newsletter kommuniziert. <input type="checkbox"/> Weiterbildungsmaßnahmen für die Verwaltungsangestellten organisiert. <input type="checkbox"/> Nach dem Beschluss wurden keine expliziten Kommunikationsmaßnahmen ergriffen. <input type="checkbox"/> Andere Aktivitäten und zwar _____
4.6 Wie haben die Verwaltungsangestellten tendenziell auf den Beschluss reagiert?	<input type="checkbox"/> offen <input type="checkbox"/> zurückhaltend <input type="checkbox"/> ablehnend Warum? _____
<b>Kontrolle und Anwendung der sozialen Kriterien bei der kommunalen Beschaffung</b>	
5.1 Für welche Produkte gilt der Beschluss/ die Verlautbarung gegen ausbeuterische Kinderarbeit bzw. zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen?	<input type="checkbox"/> Sportartikel <input type="checkbox"/> Teppiche, Textilien, Lederwaren <input type="checkbox"/> Natursteine <input type="checkbox"/> Holzprodukte <input type="checkbox"/> Blumen <input type="checkbox"/> Baumwoll-Produkte <input type="checkbox"/> Agrarprodukte (über Kaffee, Tee und Kakao hinaus) <input type="checkbox"/> Agrarprodukte (Kaffee, Tee und Kakao) <input type="checkbox"/> Fischereiprodukte <input type="checkbox"/> Feuerwerkskörper und Zündhölzer <input type="checkbox"/> Elektronische Bauteile oder Produkte <input type="checkbox"/> Gold <input type="checkbox"/> Arbeits- und Dienstbekleidung <input type="checkbox"/> Für weitere Produkte, nämlich: _____
5.2 Bei welchen Produkten werden die sozialen Kriterien tatsächlich angewendet?	<input type="checkbox"/> Sportartikel <input type="checkbox"/> Teppiche, Textilien, Lederwaren <input type="checkbox"/> Natursteine <input type="checkbox"/> Holzprodukte <input type="checkbox"/> Blumen <input type="checkbox"/> Baumwoll-Produkte <input type="checkbox"/> Agrarprodukte (über Kaffee, Tee und Kakao hinaus) <input type="checkbox"/> Agrarprodukte (Kaffee, Tee und Kakao) <input type="checkbox"/> Fischereiprodukte <input type="checkbox"/> Feuerwerkskörper und Zündhölzer <input type="checkbox"/> Elektronische Bauteile oder Produkte <input type="checkbox"/> Gold <input type="checkbox"/> Arbeits- und Dienstbekleidung <input type="checkbox"/> Für weitere Produkte, nämlich: _____

<p>5.2 Überprüfen Sie, ob Ihre Auftragnehmer die Beschlüsse gegen ausbeuterischer Kinderarbeit, bzw. zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, einhalten? Wenn ja, wie?</p> <p><b>(Mehrfachnennung möglich)</b></p>	<input type="checkbox"/> Nachweis durch ein Label/Siegel, z.B. Fair Trade <input type="checkbox"/> Mitgliedschaft in Multi-Stakeholder-Initiative (MSI), wie z.B. FWF <input type="checkbox"/> FLA <input type="checkbox"/> ETI <input type="checkbox"/> WRC <input type="checkbox"/> Nachweis über Mitgliedschaft in Monitoring-Organisation, z.B. BSCI <input type="checkbox"/> Eine Selbstverpflichtungserklärung a) <input type="checkbox"/> mit zielführenden Maßnahmen b) <input type="checkbox"/> ohne zielführende Maßnahmen <input type="checkbox"/> Vorlage eines Unternehmensberichtes <input type="checkbox"/> Vorlage eines Verhaltenskodizes <input type="checkbox"/> mündliche Zusage <input type="checkbox"/> Bisher wird nichts gefordert, weil _____
<p>5.3 Gibt es von Seiten der Unternehmen ausreichend eindeutige und kontrollierbare Nachweise, wie die Produkte in sozialer Hinsicht hergestellt sind?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
<p>5.4 Gibt es genug Angebote, die – nach den im Beschluss gefassten sozialen Kriterien – angeboten werden?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein, weil _____
<p>5.5 Wie implementieren Sie die Anforderungen in die Ausschreibung?</p>	<input type="checkbox"/> über die erweiterte Leistungsbeschreibung <input type="checkbox"/> in den zusätzlichen Vertragskriterien <input type="checkbox"/> anders, nämlich durch _____
<p>5.6 Wie haben die HerstellerInnen, HändlerInnen, DienstleisterInnen und LieferantInnen tendenziell auf den Beschluss reagiert?</p>	<input type="checkbox"/> offen <input type="checkbox"/> zurückhaltend <input type="checkbox"/> ablehnend
<p>5.7 Wie viel Prozent Ihrer Beschaffung werden nach Maßgaben des Beschlusses gegen ausbeuterische Kinderarbeit bzw. zur Einhaltung der ILO-Normen getätigt?</p>	<input type="checkbox"/> unter 1% <input type="checkbox"/> 1 bis 20 % <input type="checkbox"/> 20 bis 50 % <input type="checkbox"/> Über 50 % <input type="checkbox"/> nicht bekannt

**Probleme und Stellungnahmen zu sozialen Kriterien bei der Beschaffung**

<p>7.1 Wo liegen die Probleme bei der Umsetzung von Beschlüssen zur Anwendung sozialer Kriterien bei der kommunalen Beschaffung (1 = stark – 6 = schwach)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Strukturell</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Fachlich</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Personenbezogene Vorbehalte</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Mangel an Angeboten</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Rechtliche Unsicherheit</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Mangelnde Gelder</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Sonstiges _____</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>		1	2	3	4	5	6	Strukturell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fachlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Personenbezogene Vorbehalte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mangel an Angeboten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Rechtliche Unsicherheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mangelnde Gelder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sonstiges _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6																																																			
Strukturell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Fachlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Personenbezogene Vorbehalte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Mangel an Angeboten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Rechtliche Unsicherheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Mangelnde Gelder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
Sonstiges _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																			
<p>7.2 Wie schätzen Sie generell die Umsetzung der Beschlüsse zur Einhaltung sozialer Kriterien derzeit ein?</p>	<input type="checkbox"/> sehr leicht umzusetzen <input type="checkbox"/> leicht umzusetzen <input type="checkbox"/> schwierig umzusetzen <input type="checkbox"/> unmöglich umzusetzen																																																								
<p>7.3 Wünschen Sie sich allgemein eine stärkere proaktive Haltung hinsichtlich sozialer Kriterien in der Beschaffung? Wenn ja, wer sollte diese Rolle einnehmen? <b>(Mehrfachnennung möglich)</b></p>	<input type="checkbox"/> Ja, nämlich <input type="checkbox"/> Unternehmen <input type="checkbox"/> Bürgerschaft/Zivilgesellschaft <input type="checkbox"/> Bund <input type="checkbox"/> Länder <input type="checkbox"/> Kommunen <input type="checkbox"/> andere, nämlich _____ <input type="checkbox"/> Nein																																																								

<p>7.4 Im April 2009 hat der Bund mit der Reform des Vergaberechts erlaubt, dass soziale und ökologische Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe implementiert werden können. Hat dies Auswirkungen auf die Beschaffung in Ihrer Kommune?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja  <input type="checkbox"/> Nein</p> <p>Ihr Kommentar zum Gesetz § 97 (4) GWB:</p> <p>_____</p>
<p>7.5 Ist die Öffentliche Hand der richtige Ort, um soziale Kriterien bei der Herstellung von Produkten einzufordern?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja  <input type="checkbox"/> Nein</p>
<p><b>Kommentare</b></p>	
<p>Bitte notieren Sie hier Kommentare und Ergänzungen zu den Fragen  Ihr Kommentar:</p>	
<p>Nummer der Frage</p>	<p>Ihr Kommentar</p>

**Christliche Initiative Romero**  
Frauenstr. 3-7  
48143 Münster

# Anhang 4 – Fragenkatalog zur Kontrolle der Einhaltung sozialer Kriterien von SALAR<sup>96</sup>

Questions about the companies work with social responsibility	Yes	No	Do not know	Space for your own description / details
1. What category does your company fall under? Producer/Manufacturer, trademark/brand owner, wholesaler/reseller				
2. Does your company have a manager that is responsible for the ethical and social requirements being reviewed? If yes, write the name, title and contact				
3. Does your company know where the products in the contract are being produced? If yes, describe the supply chain and state the names of the country and town of the manufacturing/production.				
4. Has your company assessed where the risks in the supplier chain may occur, so you will be able to fully meet the customer's ethical requirements? If yes, describe it (Please, attach documentation - Note this is optional)				
5. Does your company demand social/ethical requirements from your supplier's production? (for example codes of conduct) If yes, attach documentation				
6. Do these demands include references to ILO's eight Main Conventions, art 32 in the UN Convention on the Rights of the Child, the production country's work and labour laws and the national regulations regarding minimum wage?				
7. Has your company informed suppliers about the abovementioned requirements? If yes, how? (Please attach documentation that confirms this. Note, it is optional)				
8. Are the social/ethical requirements part of your contract with the suppliers?				
9. Does your company have a routine judgement for both existing and new suppliers with consideration to your social/ethical requirements in this contract? If yes, describe it				
10. Do you inspect your suppliers concerning social requirements? If yes, what percentages of all the suppliers that according to the contract are engaged in delivery, and when did your company do the review? Please attach documentation (e.g. inspection records from social audit)				
11. Does your company implement other actions with the suppliers to facilitate them to fulfil the social/ethical requirements? If yes, describe it (Please attach documentation that confirms this. Note, it is optional)				
12. Are there any goals and schedule to overcome potential problems that have occurred? If yes, describe it.				
13. Are there union organisations represented in the factories, that produce the products you deliver according to the contract?  If yes, what percentage of all the suppliers that according to the contract are engaged in the delivery.				
14. Does your company work to prevent union discrimination in the supplier's chain? If yes, describe the method (please, attach documentation that confirms this. Note, it is optional)				
15. Has your company adapted your activities so the suppliers are able to fulfil the social/ethical requirements? If yes, how? (please, attach documentation that confirms this. Note, it is optional)				
16. Other comments				

<sup>96</sup> Das Papier ist nur auf Schwedisch verfügbar, die Übersetzung erfolgte durch WEED. Siehe unter: [http://brs.sk.l.se/skibibl/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl\\_cirk.htm&search1\\_cnr=09%3A86&op1=&stype=&db=CIRK&from=1&toc\\_length=20&currdoc=1](http://brs.sk.l.se/skibibl/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl_cirk.htm&search1_cnr=09%3A86&op1=&stype=&db=CIRK&from=1&toc_length=20&currdoc=1) (letzter Zugriff am 06.12.2010).



# Weiterführende Literatur und Webseiten

## 1. Literatur zu sozial-ökologischer Beschaffung allgemein

Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke in Deutschland e.V., Eine Welt Netzwerk Bayern e.V.: **Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung. Grundlagen – Erfahrungen – Materialien**, 2009

Druckversion für 7 € (incl. Versand) zu bestellen unter: [info@eineweltnetzwerkbayern.de](mailto:info@eineweltnetzwerkbayern.de)

Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk e.V. (BeN): **Projekt-Dokumentation „Es geht auch anders – Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung im Land Bremen“**, 2010

Online verfügbar unter:

<http://www.ben-bremen.de/projekteschwerpunkte/oeffentliche-beschaffung/105-es-geht-auch-anders-die-projekt-dokumentation.html>

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung: **Vorschlag für einen Aktionsplan „Keine Ausbeutung mit Steuergeldern – soziale und ökologische Beschaffung jetzt!“**, 2009

Online verfügbar unter:

[www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf)

Christliche Initiative Romero, CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Kampagne für Saubere Kleidung: **Aktionszeitung und Aktionspostkarten „Jede Kommune zählt“**, 2010

Online verfügbar unter:

[www.cora-netz.de/wp-content/uploads/azbeschaffung.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/azbeschaffung.pdf) (Zeitung)

[www.cora-netz.de/wp-content/uploads/postkartebeschaffung\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/postkartebeschaffung_web.pdf) (Postkarten)

FIAN, Christliche Initiative Romero, Vamos e.V. u.a.: **Öko-soziale Beschaffung jetzt! Ein Leitfaden für lokale Initiativen**, 2010

Online verfügbar unter:

[www.cora-netz.de/wp-content/uploads/nro\\_leitfaden\\_www.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/nro_leitfaden_www.pdf)

procureITfair: **Best practices in sustainable public procurement of IT hardware in Europe. Report of the Procure IT Fair European Roundtable Meeting**, 2010

Online verfügbar unter:

[www.pcglobal.org/files/Best\\_practices\\_Report.pdf](http://www.pcglobal.org/files/Best_practices_Report.pdf)

WEED: **Wege aus der Dumpingfalle – Der Preiskampf auf dem Computermarkt und die Potenziale des sozial-ökologischen öffentlichen Einkaufs**, 2008

Online verfügbar unter:

[www.weed-online.org/themen/wk/1339139.html](http://www.weed-online.org/themen/wk/1339139.html)

## 2. Rechtsgutachten und Leitfäden

Deutscher Städtetag: **Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht – Hinweise für die kommunale Praxis**, 2009

Online verfügbar unter: [www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2009/22.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2009/22.pdf)

Eurocities und ICLEI – Local Governments for Sustainability: **RESPIRO-Leitfaden zur sozial-verantwortlichen Beschaffung von Textilien und Bekleidung**, 2007

Online verfügbar unter:

[www.respiro-project.eu/fileadmin/template/projects/respiro/files/RESPIRO\\_Guides/RESPIRO\\_Textiles\\_final\\_www\\_de.pdf](http://www.respiro-project.eu/fileadmin/template/projects/respiro/files/RESPIRO_Guides/RESPIRO_Textiles_final_www_de.pdf)

Eurocities und ICLEI – Local Governments for Sustainability: **RESPIRO-Leitfaden für sozial verantwortliche Beschaffung im Baugewerbe**, 2007

Online verfügbar unter:

[www.respiro-project.eu/fileadmin/template/projects/respiro/files/RESPIRO\\_Guides/RESPIRO\\_Constr\\_final\\_www\\_de.pdf](http://www.respiro-project.eu/fileadmin/template/projects/respiro/files/RESPIRO_Guides/RESPIRO_Constr_final_www_de.pdf)

ICLEI-Leitfaden Buy Fair: **Ein Leitfaden für die öffentliche Beschaffung von Produkten aus Fairem Handel**, 2006

Online verfügbar unter:

<http://buyfair.org/index.php?id=4502>

InWEnt gGmbH – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) Prof. Dr. Jan Ziekow: **Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten**, 2009

Online verfügbar unter:

[http://www.service-eine-welt.de/images/text\\_material-1621.img](http://www.service-eine-welt.de/images/text_material-1621.img)

CorA, WEED, CIR: **Bietererklärungen als Instrument zur Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung**. Gutachten von Prof. Dr. Markus Krajewski und Rike Krämer sowie Musterbietererklärungen von Sarah Bormann und Johanna Fincke, 2010

Online verfügbar unter:

[www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/gutachten-webversion.pdf)

WEED: **Buy IT fair – Leitfaden zur Beschaffung von Computern nach sozialen und ökologischen Kriterien**, 2009

Online verfügbar unter:

[http://pcglobal.org/files/leitfaden\\_090324\\_klein.pdf](http://pcglobal.org/files/leitfaden_090324_klein.pdf)

C. Bruchmüller und J. Schnutenhaus (im Auftrag von WEED): **Rechtliches Gutachten zum Entwurf der Musterausschreibung von Desktop-PCs, einschließlich Servicevertrag, unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien**, 2008

Online verfügbar unter:

[http://www.pcglobal.org/files/Schnutenhaus\\_Gutachten.pdf](http://www.pcglobal.org/files/Schnutenhaus_Gutachten.pdf)

## 3. Webseiten und Internetplattformen:

[www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de](http://www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de)

[www.berlin-brandenburg.dgb.de/article/article-view/7215/1/349](http://www.berlin-brandenburg.dgb.de/article/article-view/7215/1/349)

[www.boeckler.de/275\\_107824.html](http://www.boeckler.de/275_107824.html)

[www.ci-romero.de/cora](http://www.ci-romero.de/cora)

[www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

[www.iclei.org](http://www.iclei.org)

[www.kompass-nachhaltigkeit.de](http://www.kompass-nachhaltigkeit.de)

[www.mindestlohn.de/themennavigation/?t=Vergabegesetz](http://www.mindestlohn.de/themennavigation/?t=Vergabegesetz)

[www.pcglobal.org](http://www.pcglobal.org)

[www.procuraplus.org](http://www.procuraplus.org)

[www.procureitfair.org](http://www.procureitfair.org)

[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

[www.ulla-loetzer.de/article/504.es\\_kommt\\_bewegung\\_in\\_die\\_sache.html](http://www.ulla-loetzer.de/article/504.es_kommt_bewegung_in_die_sache.html)

[www.weed-online.de](http://www.weed-online.de)