

**Faire Beschaffung in der Praxis:
Hintergrundpapier zur Berücksichtigung sozialer Standards im Beschaffungswesen**

Gemäß der Dienstanweisung Vergabe (2020) sollen bei der Beschaffung auch soziale Aspekte berücksichtigt werden. Das vorliegende Hintergrundpapier erläutert und konkretisiert die Vorgaben und zeigt Möglichkeiten zur Umsetzung auf.

I. Ausgangslage und Problematik

Viele Produkte, die von Kommunen beschafft werden, kommen aus Ländern, in denen faire (soziale) Arbeitsbedingungen keine Selbstverständlichkeit sind: die Dienstkleidung aus Bangladesch, der Kaffee aus Kenia, die Pflastersteine aus China. Beim Anbau bzw. bei der Produktion werden grundlegende Sozialstandards (ebenso wie Umweltstandards) häufig nicht eingehalten. Es kommt zu Verstößen gegen Menschenrechte, menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und ausbeuterischer Kinderarbeit. Als öffentliche Einkäufer mit bedeutender Marktmacht und Vorbildfunktion sind Kommunen dazu aufgefordert, Produkte zu beschaffen, die unter Einhaltung grundlegender Sozialstandards hergestellt wurden. Als Fairtrade-Stadt ist die Universitätsstadt Tübingen dem Thema in besonderem Maße verpflichtet.

II. Gemeinderatsbeschlüsse (2006 und 2011) und Dienstanweisung Vergabe (2020)

Gemeinderatsbeschlüsse (2006 und 2011)

Bereits 2006 hat der Gemeinderat beschlossen, dass die Universitätsstadt Tübingen künftig nur noch Produkte beschaffen soll, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden (510b/05). In 2011 wurden die sozialen Standards im Beschaffungswesen weiter ausgebaut (225/2011): nur Waren, die unter Beachtung der Grundprinzipien und Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, siehe Punkt III) hergestellt wurden, dürfen gekauft werden. Bei gefährdeten Produkten (z. B. Bälle, Textilien, Natur- und Pflastersteine, Agrarprodukte wie Kaffee und Kakao) muss ein Siegel oder Zertifikat zum Nachweis erbracht werden. Produkte aus Asien, Afrika und Lateinamerika sollen, soweit rechtlich möglich, als fair gehandelte Waren beschafft werden. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn keine Ausschreibung erforderlich ist.

Dienstanweisung Vergabe (2020)

Die Dienstanweisung knüpft an die Beschlüsse des Gemeinderats an und formuliert wie folgt: „Der Gemeinderat der Universitätsstadt Tübingen hat mehrere Beschlüsse gefasst, denen zufolge Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung zu berücksichtigen sind. Daher sind bei allen Beschaffungen, soweit beim jeweiligen Auftragsgegenstand anwendbar, auch soziale und umweltbezogene Aspekte einzubeziehen. Die Stabsstelle Umwelt- und Klimaschutz und der Fachbereich Kommunales stellen hierfür Arbeitshilfen zur Verfügung.“

Es dürfen grundsätzlich nur Waren beschafft werden, die unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden. Bei gefährdeten Produkten (laut Gemeinderatsbeschluss) ist ein Siegel oder Zertifikat zum Nachweis notwendig. Produkte aus Asien, Afrika oder Lateinamerika sollen aus dem fairem Handel beschafft werden.

III. Die Grundprinzipien und Kernarbeitsnormen der ILO und der faire Handel

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und setzt sich seit 1919 für die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern weltweit ein.

Vier Grundprinzipien liegen dem Handel der ILO zugrunde:

1. Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen,
2. Beseitigung der Zwangsarbeit,
3. Abschaffung der Kinderarbeit und
4. Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Konkret ausgestaltet werden die Grundprinzipien in den Kernarbeitsnormen: acht internationalen Übereinkommen zu grundlegenden Standards für menschenwürdige Arbeitsbedingungen.

Fairer Handel geht über diese sozialen Mindeststandards hinaus. Er garantiert den Produzenten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowohl faire Preise für ihre Produkte als auch langfristige Handelsbeziehungen und ermöglicht ihren Familien dadurch ein auskömmliches Leben und Planungssicherheit.

Die ILO-Kernarbeitsnormen beschreiben soziale Mindeststandards für menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Fairer Handel baut darauf auf und geht über die ILO-Standards hinaus.

IV. Der vergaberechtliche Rahmen - Hintergrund

Unabhängig vom Auftragswert und den zur Anwendung kommenden rechtlichen Regelwerken können soziale und ökologische Kriterien im Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Transparenz, des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs sind dabei zwingend einzuhalten.

Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden Qualität und Innovation sowie soziale und ökologische Gesichtspunkte als Grundsätze der Vergabe ausdrücklich genannt (§ 97 Abs. 3 GWB). Die Regelungen werden für den Oberschwellenbereich in der Vergabeverordnung (VgV), für den Unterschwellenbereich in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) konkretisiert. Im gesamten Vergabeverfahren können Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden: in der Leistungsbeschreibung, den Eignungskriterien, den Zuschlagskriterien sowie bei den Bedingungen zur Auftragsausführung. Die Nachweisführung durch Gütezeichen ist laut VgV und UVgO erlaubt.

Die konkrete Umsetzung wird Schritt für Schritt im nächsten Abschnitt erläutert.

Sowohl im Unterschwellenbereich (UVgO) als auch im Überschwellenbereich (VGV) können soziale Standards im Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Sie sind nicht „vergabefremd“.

V. Vorgehen bei der Beschaffung – Schritt für Schritt

1. Bedarfsermittlung: Notwendigkeit, Umfang, generelle Produkthanforderungen

Im ersten Schritt sind die Notwendigkeit und ggf. der Umfang der Beschaffung zu klären: Wird das Produkt tatsächlich benötigt und gibt es, falls ja, Alternativen zur Neubeschaffung (z. B. Reparatur eines vorhandenen Produkts, Tausch innerhalb der Stadtverwaltung)? Welcher Umfang ist notwendig? Darüber hinaus sind die generellen Produkthanforderungen (technischer/materieller Art) zu klären.

2. „Sozialcheck“: Sozialstandards, Siegel, Angebote auf dem Markt

Im zweiten Schritt ist zu prüfen, ob bei dem jeweiligen Produkt besonders auf soziale (und ökologische) Kriterien geachtet werden sollte und welche Angebote auf dem Markt verfügbar sind.

Folgender Ablauf wird empfohlen:

- I. Zählt das Produkt zu den „gefährdeten Produkten“ laut Gemeinderatsbeschluss, also den Produkten, bei denen auf Grund ihrer Herkunft die Gefahr besteht, dass soziale Mindeststandards verletzt wurden? Dies sind:
 - Bälle, Sportartikel, Sportbekleidung, Spielwaren
 - Teppiche, Wohn- und Kleidungstextilien
 - Natursteine, Pflastersteine (z.B. aus China)
 - Lederprodukte
 - Billigprodukte aus Holz
 - Agrarprodukte wie Kakao, Orangensaft oder Tomaten
- II. Gibt es für das gesuchte Produkt Siegel, die soziale (und ggf. ökologische) Standards bei der Herstellung nachweisen?
- III. Welche Produkte gibt es auf dem Markt, die entsprechend der sozialen Anforderungen hergestellt werden? Häufig reicht eine einfache Internetrecherche zur Markterkundung aus. Ggf. können weitere Maßnahmen durchgeführt werden (z. B. Messebesuche, Bieterdialoge). Bei der Markterkundung sind die allgemeinen vergaberechtlichen Regeln zu beachten. Insbesondere ist auf den rechtzeitigen Übergang in ein förmliches Vergabeverfahren zu achten. (Keine Festlegung auf einen bestimmten Lieferanten/Produkt in dieser Phase; Keine Zusagen an potentielle Anbieter).

3. Verfahrens-/ Vergabeart auswählen

Das zur Anwendung kommende Verfahren ist abhängig vom Auftragswert.

Folgende Wertgrenzen gelten aktuell für Liefer- und Dienstleistungen (ausgenommen freiberufliche Leistungen):

bis 1.000 Euro	Direktkauf (lt. UVgO)
bis 50.000 Euro	Verhandlungsvergabe mit/ohne Teilnahmewettbewerb (lt. UVgO)
bis 100.000 Euro	beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (lt. UVgO)
bis 214.000 Euro	öffentliche Ausschreibung oder beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (lt. UVgO)
über 214.000 Euro	europaweite Ausschreibung: offene /nicht-offene Verfahren mit Teilnahmewettbewerb (lt. VgV) Hinweis: Wenn innovative Lösungen gesucht werden, können Aufträge auch im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder im wettbewerblichen Dialog vergeben werden (lt. VgV).

4. Fair beschaffen, korrekt ausschreiben

Abhängig vom jeweiligen Verfahren unterscheiden sich die Möglichkeiten, fair zu beschaffen bzw. soziale Kriterien in Ausschreibungen zu berücksichtigen.

Beim Direktkauf:

In diesem Fall ist die Umsetzung einfach: Vorausgesetzt, dass fair gehandelte Produkte verfügbar sind, können diese beschafft werden (z. B. in Weltläden). Man orientiert sich beim Kauf an den Gütezeichen des fairen Handels.

Verhandlungsvergabe/beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb:

Bei den Verfahrensarten ohne Teilnahmewettbewerb gibt es zwei Ansätze:

1. Unter der Voraussetzung, dass es für die jeweilige Produktgruppe ausreichend Firmen gibt, die ausschließlich faire Produkte anbieten, können diese gezielt zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Dadurch lässt sich der Bieterkreis in Richtung nachhaltiger und fairer Beschaffung steuern.
2. In den Ausschreibungsunterlagen werden soziale Nachhaltigkeitsaspekte aufgenommen. Details dazu finden sich im nächsten Abschnitt.

Öffentliche Ausschreibungen/offene Verfahren:

Soziale (und ökologische) Nachhaltigkeitskriterien können in der Leistungsbeschreibung (als Mindestkriterien), den Zuschlagskriterien, den Eignungskriterien und den Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden.

- I. Leistungsbeschreibung: In der Leistungsbeschreibung werden die Anforderungen beschrieben, die ein Produkt erfüllen muss (Mindestkriterien). Soziale (und ökologische) Kriterien, die sich auf jedes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen können (z. B. Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen entlang der Produktionskette), sind möglich. Als Beleg können Gütezeichen eingefordert werden (s. u.). Der Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung muss eingehalten werden, d. h. es darf kein spezifisches Produkt vorgegeben werden.

- II. Zuschlagskriterien: Anhand der Zuschlagskriterien werden die Angebote bewertet. Soziale (und ökologische) Kriterien sind zulässig. Die Zuschlagskriterien sind eine Möglichkeit, um Produkte, die über die Anforderungen der Leistungsbeschreibung hinausgehen, positiv zu bewerten. Zum Beispiel kann ein Produkt aus Fairem Handel im Rahmen der Bewertung mit einer höheren Punktzahl versehen werden. Als Nachweis dürfen Gütezeichen eingefordert werden.
- III. Eignungskriterien: Die Eignungskriterien beschreiben – unabhängig von den Zuschlagskriterien – grundsätzliche Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Bieter. Soziale (und ökologische) Kriterien können im Bereich der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Hier können z. B. Angaben zum Lieferketten- oder Umweltmanagementsystem eingefordert werden. Diese Anforderungen müssen einen Bezug zum Auftragsgegenstand haben.
- IV. Ausführungsbedingungen: Sie beschreiben Anforderungen bei der Ausführung des konkreten Vertrags und können sich auch auf soziale (oder ökologische) Themen beziehen. So kann etwa die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen oder im Cateringbereich die Anlieferung in Mehrwegbehältern gefordert werden. Generelle Anforderungen wie z. B. Engagement im CSR-Bereich (Corporate Social Responsibility) dürfen nicht gestellt werden. Der Verweis auf Gütezeichen ist möglich.

Thema: Gütezeichen

Es ist möglich, Gütezeichen auf zwei Wegen im Vergabeverfahren zu nutzen: Zum einen können Kriterien aus Gütezeichen herangezogen werden, um die technischen Anforderungen an ein Produkt zu konkretisieren (in der Leistungsbeschreibung, den Zuschlagskriterien oder den Ausführungsbedingungen). Zum anderen können sie zum Nachweis der technischen Spezifikationen, der Zuschlagskriterien und der Ausführungsbedingungen eingesetzt werden. Die gewählten Gütezeichen müssen folgende Bedingungen erfüllen (§ 34 Abs.2 VgV):

- Alle Anforderungen des Gütezeichens sind für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet und stehen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung.
- Die Anforderungen des Gütezeichens beruhen auf objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierenden Kriterien.
- Das Gütezeichen wurde im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens entwickelt, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können.
- Alle betroffenen Unternehmen haben Zugang zum Gütezeichen
- Die Anforderungen wurden von einem Dritten festgelegt, auf den das Unternehmen, das das Gütezeichen erwirbt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben konnte.

Eine Übersicht der Gütezeichen, die diese Anforderungen erfüllen, kann unter folgendem Link aufgerufen werden:

https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user_upload/Doks_fuer_Guetezeichen-Finder/Konformitaetspruefung_Guetezeichen_mit___34_Abs.2_VgV_.pdf

Andere Gütezeichen, die gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellen, müssen akzeptiert werden. Die Nachweispflicht der Gleichwertigkeit liegt beim Bieter.

Gütezeichen können zur Beschreibung der Anforderungen und zum Nachweis der Erfüllung von Anforderungen eingesetzt werden. Gleichwertige Gütezeichen müssen akzeptiert werden.

VI. Informationen und Unterstützungsangebote

Universitätsstadt Tübingen

Jannika Franke

Koordinatorin für kommunale Entwicklungspolitik

E-Mail: jannika.franke@tuebingen.de

Telefon: 07071 204-2474

Nachhaltige Beschaffung in Kommunen – Produktwegweiser Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden- Württemberg (LUBW)

<https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/nachhaltigkeit/publikationen>

Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB)

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

www.nachhaltige-beschaffung.info

Kompass Nachhaltigkeit – Öffentliche Beschaffung

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

GmbH und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de