

Faires Beschaffungswesen von Kommunen

Fachgespräch am 19. November 2002

Deutscher Städtetag, Köln

Dokumentation



SERVICESTELLE ●
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Kontakt:

Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit GmbH Jürgen Anton Budapester Str. 11 D-53111 Bonn Tel.: 0228/60461-13 anton@agenda-transfer.de	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt gGmbH Michael Marwede Tulpenfeld 6 D-53113 Bonn Tel.: 0228/2434-632 michael.marwede@inwent.org
---	---

Gliederung

Einstieg	3
Vortrag Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer	5
Vortrag Renate Hechenberger, München	18
Vortrag Gerd Deihle, Düsseldorf	21
Arbeitsgruppen & Diskussion.....	22
Fazit	25
Stimmung & Beurteilung	27
Programmablauf	29
TeilnehmerInnenliste	30
Material	31
1. Rechtsgutachten Stadt Düsseldorf	
2. Beispiel fairer Kaffee Stadt Friedrichshafen	
3. Änderung der Vergabep Praxis Stadt München	
Publikationen	32

(3. Auflage August 2003)

Einstieg

Die beiden Einrichtungen "Agenda-Transfer" und "Servicestelle Kommunen in der Einen Welt" haben zu einem gemeinsamen Fachgespräch eingeladen. Die Vorträge, Diskussion und Ergebnisse sind in hier dokumentiert.

Der Veranstaltung lag folgender Einladungstext zu Grunde:

Fachgespräch "Faires Beschaffungswesen von Kommunen"

19. November 2002, 11 – 15.30 Uhr, Köln

Agenda-Transfer in NRW und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt laden in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag und der Dt. Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas ein

Das Beschaffungswesen ist für Kommunen ein wichtiger Leistungsteil: Eine Vielzahl an Produkten, von der Kugelschreibermine bis zum Kaffee, beschaffen Verwaltungen zur Erledigung ihrer Aufgaben. In die Kriterien des Beschaffungswesens wurden in den letzten Jahren zunehmend Aspekte des Umweltschutzes aufgenommen: Ob bei umweltfreundlichen Reinigungsmitteln oder Recyclingpapier, die Erkenntnisse zum besseren Schutz der natürlichen Ressourcen und der Minderung schädlicher Umweltbelastungen fanden so Eingang in das kommunale Handeln.

Nachhaltiges Wirtschaften von Kommunen besteht jedoch aus weit mehr als dem Umweltschutz: Doch soziale und entwicklungspolitische Aspekte sind bisher wenig im Beschaffungswesen berücksichtigt. Aspekte, die jedoch Nachhaltigkeit mit bestimmen. Denn faire Handelsbeziehungen mit Ländern des Südens leisten beispielsweise durch garantierte Einnahmen einen Beitrag zur Existenz- und Ernährungssicherung und bekämpfen dadurch Fluchtursachen, was auch die deutschen Kommunen langfristig ent-

Wie wird der Ressourcenschutz fair?

Bis Juni 2002 haben 2.297 bundesdeutsche Kommunen einen politischen Beschluss gefasst, eine lokale Agenda 21 zu erarbeiten. In dem Themenfeld Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen, der Eine-Welt-Arbeit vor Ort, spielt der faire Handel eine zentrale Rolle.

In verschiedenen Bundesländern entwickelten sich daher in den letzten Jahren landesweite Fairhandelskampagnen. Ihr Ziel ist es, den fairen Handel auf Landesebene bekannter zu machen und den Absatz fair gehandelter Produkte zu erhöhen. Gleichzeitig wollen sie die Initiativen und Kommunen vor Ort bei ihren Projekten fördern und unterstützen.

In den Blickpunkt der Diskussion um den Fairen Handel rückt zunehmend die Frage, ob auch der kommunale Haushalt ökologisch und fair, sozial und wirtschaftlich verträglich ausgegeben wird. So hat sich die nordrhein-westfälische Fairhandelskampagne „Wir handeln fair. NRW“ das faire Beschaffungswesen von Kommunen als eines ihrer Schwer-

punktthemen gewählt, um herauszufinden: Wie können faire Kriterien beim Beschaffungswesen berücksichtigt werden? Denn ein enormes wirtschaftliches Potenzial ist betroffen: Innerhalb der Europäischen Union machen die öffentlichen Aufträge 14 Prozent des BIP aus!

Ziel des Erfahrungsaustausches

Trotz des Interesses etlicher Kommunen ihr Beschaffungswesen fair umzustellen, sind viele VerwaltungsmitarbeiterInnen verunsichert über die rechtlichen Möglichkeiten: Lassen die Vergabeordnungen den Kauf fair gehandelter Produkte überhaupt zu? Um Antworten auf diese Frage zu erarbeiten und das Thema stärker zu verankern, laden *Agenda-Transfer in NRW* und die *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* zu einem Fachgespräch ein. Zudem sollen Maßnahmen diskutiert werden, um weitere Kommunen und BeschafferInnen für das Thema zu gewinnen.

Zwei Fragestellungen stehen daher im Mittelpunkt des Fachgesprächs:

- Welche Zugänge gibt es, um fair gehandelte Produkte im kommunalen Beschaffungswesen zu berücksichtigen? Welchen rechtlichen Spielraum lassen die Vergabeverordnungen für die Beschaffung fair gehandelter Produkte zu?
- Was ist nötig und was brauchen Kommunen, um ihre Beschaffung auf fair gehandelte Produkte umzustellen? Welche, gegebenenfalls gemeinsamen, Schritte und Hilfestellungen für Kommunen sind nötig und können vereinbart werden?

Als gewünschtes Ergebnis strebt das Fachgespräch an, positive Handlungsanregungen für Kommunen zu identifizieren und nächste Schritte beziehungsweise Hilfestellungen für die TeilnehmerInnen zu verabreden.

Vortrag Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer

Wer zum Thema „Faires Beschaffungswesen“ Stellung nimmt, muss sich von vornherein darüber klar sein, dass er Erwartungen enttäuscht. „Fairer Handel“ ist ein entwicklungspolitisches Ziel, dessen Verfolgung mit den Instrumenten des Beschaffungswesens sicher nützlich ist, ohne dadurch von vornherein rechtlich sakrosankt zu sein. Der Wunsch die Nachfragemacht der öffentlichen Hand für dieses Ziel fruchtbar zu machen, muss mit der Enttäuschung rechnen, dieses nicht zu dürfen. Der Vergaberechter wiederum ist schnell geneigt, handels- und sozialpolitische Zielsetzungen aus dem öffentlichen Beschaffungswesen zu verbannen: Nicht nur im deutschen und europäischen, auch im internationalen Maßstab wird als Kernsatz hochgehalten: „politics to the politicians – procurement to the professionals“¹. Er wird einbeziehen müssen, dass sich dieser Grundsatz nicht pauschal durchhalten lassen. Generalisierende a limine-Lösungen verbieten sich schon deshalb, weil bei der Bewertung des Gedankens des „Fairen Beschaffungswesens“ ein Geflecht von völkerrechtlichen, gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen zu beachten ist.

I. Der Gedanke des Fairen Beschaffungswesens

Der Gedanke des Fairen Beschaffungswesens knüpft an die sog. „Fair-Trade“-Bewegung an. Hierunter ist das Bemühen zu verstehen, im Interesse vor allem von Kleinproduzenten in den Ländern des Südens gerechtere Welthandelsstrukturen zu etablieren. Mittel hierzu sind Direktvereinbarungen mit den Produzenten unter Ausschluss von Handelsorganisationen, die dadurch mögliche Vereinbarung „fairer Preise“ in Form der Erhöhung der Gewinnspanne der Produzenten sowie das Dringen auf die Beachtung von Arbeitsschutzstandards und die Verbesserung der Umweltschutzbezüge der Produktion. Fair-Trade-Produkte sind mit entsprechenden Gütezeichen in den meisten Industrieländern erhältlich.

Die 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro beschlossene Agenda 21 will als Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert dazu beitragen, durch eine nachhaltige Entwicklung die Lebensgrundlagen und Entwicklungschancen für jetzige und künftige Generationen zu sichern bzw. wiederherzustellen. Ökologisches Gleichgewicht, ökonomische Sicherheit und soziale Gerechtigkeit sollen in dauerhaft tragfähige Entwicklungsprozesse integriert sowie auf lange Sicht und weltweit stabilisiert werden. Eine der wesentlichen Maximen dabei ist, „global zu denken“ und „lokal zu handeln“. Hierfür wird die Verantwortung der lokalen Handlungsträger eingefordert, im Rahmen lokaler Agenden 21 kommunenspezifische Leitbilder und Nachhaltigkeitsprinzipien zu entwickeln. Die auf dem Johannesburg-Gipfel im August/September 2002 verabschiedete Erklärung hat dies nochmals bekräftigt und die Verbesserung der Lebensumstände der ärmeren Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern unter den Bedingungen eines globalisierten Handels angemahnt.

¹ Westring, PPLR 3 (1994), 142 (145).

Unter Berufung auf das in der Agenda 21 verankerte Nachhaltigkeitsprinzip auch auf lokaler Ebene sind nicht wenige Kommunen dazu übergegangen, ökologische, soziale und „faire“ Kriterien im Beschaffungswesen zu verankern, um es als ein Instrument kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements aufzubauen:² So bezieht die Stadt Bamberg Blumen wenn möglich aus der Region, ansonsten aus fairer Produktion, worüber die Lieferanten von Blumenpräsenten vorab informiert wurden.³ Friedrichshafen bezieht trotz höheren Preises einen fair gehandelten Kaffee.⁴ Beide Aktionen sind jeweils von entsprechenden Marketingstrategien flankiert, damit die Kommunen als Multiplikatoren wirken. Die Düsseldorfer Feuerwehr fordert bei der Ausschreibung der Beschaffung von Dienstkleidung die Firmen auf, ihren Angeboten eine schriftliche Stellungnahme zu den Produktionsbedingungen beizufügen. Bei qualitativ und preislich gleichem Angebot erhält der Bieter den Zuschlag, der deutlich machen kann, dass er und seine Zulieferer die sozialen Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) achten.⁵ Der Münchener Stadtrat hat im Juli 2002 beschlossen, ab dem 18.4.2003 (dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der IAO-Konvention 182 in Deutschland) Aufträge zur Beschaffung bestimmter Produkte⁶ wie folgt auszuschreiben:

„Berücksichtigung finden nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Hersteller oder Verkäufer aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben. Bei Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet worden sind, ist dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation oder eine entsprechende Selbstverpflichtung nachzuweisen.“

II. Faires Beschaffungswesen im Kontext des Vergaberechts

Der dem entwicklungs- und sozialpolitischen Gerechtigkeitsgedanken verpflichtete Ansatz des „Fairen Beschaffungswesens“ ändert nichts daran, dass es sich um Beschaffungen handelt, die die Regelungen des Vergaberechts zu beachten haben. Vergaberechtlich handelt es sich zunächst um nichts anderes als um das intensiv diskutierte Problem der Verfolgung externer politischer Ziele mit Mitteln des Beschaffungswesens. Bei diesen vergabeexternen Zielen geht es nicht – jedenfalls nicht primär – darum, das Einkaufsverhalten der öffentlichen Hand an dem Ziel der möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu orientieren, sondern um die Verfolgung anderer Ziele. Unterhalb der Ebene welthandelspolitischer Zielsetzungen zu nennende Beispiele sind etwa die Förderung von Betrieben, die Langzeitarbeitslose beschäftigen, Lehrlinge ausbilden, Frauenförderpläne umsetzen oder Tariflöhne zahlen, der Ausschluss von Betrieben, die zu missliebigen Weltanschauungsgemeinschaften in Beziehung stehen, oder die Belohnung umweltfreundlicher Betriebs- und Produktionsorganisation sowie die Förderung mittelständischer Unternehmen und regionalansässiger Betriebe.

² Vgl. Agenda-Transfer, Faires Beschaffungswesen von Kommunen, 2002, S. 2.

³ Agenda-Transfer (Anm. 2) S. 3.

⁴ Agenda-Transfer (Anm. 2) S. 5.

⁵ Agenda-Transfer (Anm. 2) S. 4.

⁶ Bälle, Sportartikel, Sportbekleidung, Spielwaren, Teppiche, Wohn- und Kleidungstextilien, Natur- und Pflastersteine, Lederprodukte, Billigprodukte aus Holz, Agrarprodukte wie Kakao, Orangensaft oder Tomaten.

In Anbetracht der welthandelspolitischen Dimension des Gedankens des Fairen Beschaffungswesens reichen die zu beachtenden Regelungsebenen vom WTO-Vergabekodex über die gemeinschaftsrechtlichen Vergaberichtlinien und das Primärrecht bis hin zum 4. Abschnitt des GWB und den Verdingungsordnungen.

III. Das WTO-Vergaberecht

Das Agreement on Government Procurement vom 15.4.1994⁷ (AGP) enthält Regelungen für Beschaffungsaufträge, die mindestens die festgelegten Schwellenwerte erreichen und von Stellen durchgeführt werden, die dem AGP unterliegen (Art. I Abs. 1 und 4 AGP). Das Abkommen gebietet für Waren und Dienstleistungen sowie Lieferanten und Dienstleistungserbringer anderer Vertragsparteien Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung (Art. III AGP) und verbietet bei der Qualifikation der Anbieter die Diskriminierung unter Anbietern anderer Vertragsparteien oder inländischen Anbietern und Anbietern anderer Vertragsparteien (Art. VIII AGP). Wesentlich ist dabei, dass die Bedingungen für die Teilnahme am Vergabeverfahren auf solche zu beschränken sind, die für die Sicherstellung der Befähigung des Unternehmens zur Durchführung des betreffenden Auftrags wesentlich sind (Art. VIII lit. b AGP). Dies schließt es aus, an den Anbieter andere Qualifikationsanforderungen zu stellen. Hierzu gehören etwa Vorgaben für die Betriebsorganisation des Anbieters, welche sozial- oder entwicklungspolitische Ziele verfolgen. Die Beachtung internationaler Arbeitsschutzstandards wie des Verbots der Kinderarbeit ist insoweit keine zulässige Qualifikationsbedingung.

Auf der Stufe der Zuschlagskriterien lässt es das AGP (vgl. Art. XIII Abs. 4 lit. b) den Beschaffungsstellen offen⁸, ob sie den Zuschlag auf das niedrigste oder das anhand der spezifischen Bewertungskriterien in den Bekanntmachungen oder den Vergabeunterlagen vorteilhafteste Angebot erteilen wollen, sofern dies im Vorhinein festgelegt ist. Dies wird dahingehend bewertet, dass vergabefremde Aspekte wie sozial- oder wirtschaftspolitische Überlegungen nicht berücksichtigt werden dürfen.⁹

Gleichwohl stellt sich das AGP dem Gedanken des Fairen Beschaffungswesens nicht grundsätzlich entgegen. Die allgemeine Ausnahmeklausel des Art. XXIII Abs. 2 AGP stellt klar, dass keine Bestimmung des AGP so ausgelegt werden darf, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, u.a. Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu ergreifen.¹⁰ Auf dieser Grundlage wird man Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbots der die Gesundheit der Kinder gefährdenden Kinderarbeit im Sinne der IAO-Konvention 182¹¹ für zulässig halten können.

Darüber hinaus enthält der Art. V AGP Ausweichklauseln zugunsten von Entwicklungsländern. Art. V Abs. 2 AGP gibt als Ziel vor, dass jede Vertragspartei bei der

⁷ <http://www.wto.org/english/tratop.e/gproc.e/agrmut.e.htm>

⁸ *Kunnert*, WTO-Vergaberecht, 1998, S. 275.

⁹ *Kunnert* (Anm. 8) S. 275.

¹⁰ Auf diese Vorschrift weisen im Zusammenhang der Beurteilung nationaler Klimaschutzmaßnahmen am Maßstab des WTO-Vergaberechts *Buck/Verheyen*, ZUR 2002, 89 (96) hin.

¹¹ Übereinkommen Nr. 189 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17.6.1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, BGBl. 2001 II, 1291.

Ausarbeitung und Anwendung von Gesetzen, Vorschriften und Verfahren betreffend das öffentliche Beschaffungswesen die Zunahme der Einfuhren aus den Entwicklungsländern im Bewusstsein der besonderen Probleme der am wenigsten entwickelten Länder und der Länder, die sich auf einer niedrigen Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung befinden, erleichtert. Hierauf wird man sich stützen können, wenn man bei einer Beschaffung Fair Trade-Produkte präferiert.

WTO-Vergaberecht lässt also einem Fairen Beschaffungswesen durchaus Raum. Hinzuzufügen ist, dass es ein Faires Beschaffungswesen nicht verbietet, aber auch nicht fordert.

IV. Vergaberichtlinien

Nach der durch das Urteil in der Rs. Nord-Pas-de-Calais inzwischen konsolidierten Rechtsprechung des EuGH stehen die bei Auftragsvolumina ab dem jeweiligen Schwellenwert anwendbaren Vergaberichtlinien der Verfolgung materiell vergabefremder Zwecke indifferent gegenüber. Entscheidend ist die Zuordnung zu einer der drei Kriterienkategorien eignungsbezogene, zuschlagsbezogene und besondere zusätzliche Kriterien, für die jeweils unterschiedliche Zulässigkeitsanforderungen gelten. Für die Beurteilung kommt es allein darauf an, welcher Kategorie das Kriterium in der vom öffentlichen Auftraggeber konkret gewählten Form zuzuordnen ist. Dass ein mit einem Kriterium verfolgter Zweck ggf. auch in der Form einer der beiden anderen Kriterienkategorien hätte verfolgt werden können, ist ohne Belang.¹²

Dies entspricht dem auch vom BGH betonten Grundsatz, dass bieterbezogene Kriterien und Zuschlagskriterien getrennt zu prüfen sind.¹³ Nach der Systematik der Vergaberichtlinien werden die Zuschlagskriterien erst dann relevant, wenn das Vorliegen von Ausschlussgründen und die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit als bieterbezogene Kriterien geprüft worden sind. Nichts anderes bringt nach ganz herrschender Meinung die Reihenfolge der Aufzählung in § 25 VOB/A bzw. VOL/A zum Ausdruck.¹⁴ Diese Prüfungsreihenfolge ist also auch für die Wertung von Angeboten bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte vorgesehen.

Als Beispiel kann die Berücksichtigung des Verbots der Kinderarbeit dienen: Führt die Weigerung des Bieters, eine Erklärung abzugeben, dass weder er noch seine Zulieferfirmen die Produkte mittels gegen die IAO-Konvention 182 verstoßender Kinderarbeit herstellen, zum Ausschluss vom weiteren Vergabeverfahren, so handelt es sich um ein bieterbezogenes Kriterium auf der Stufe der Eignungsprüfung. Auf dieser Stufe ist eine solche Erklärung unzulässig. Der EuGH hat mehrfach entschieden, dass die in den Vergaberichtlinien enthaltenen Kataloge der bieterbezogenen Kriterien der Ausschlussgründe und Eignungsnachweise abschließend sind.¹⁵ Sofern andere Nachweise als die in der Richtlinie ausdrücklich genannten gefordert werden, dürfen sie nur zum Nachweis der Leistungsfähigkeit dienen.¹⁶ Dies

¹² Ziekow, NZBau 2001, 72 (76).

¹³ BGH NJW 1998, 3644 (3646).

¹⁴ Vgl. nur *Noch*, in: Müller-Wrede, VOL/A 2001, § 25 Rdnr. 7 f.

¹⁵ EuGH Slg. 1992, I-3401 Rdnr. 20 f.; Slg. 1994, I-1409 Rdnr. 35.

¹⁶ EuGH Slg. 1982, 417 Rdnr. 9,15.

schließt es aus, auf der Stufe der Eignungsprüfung Nachweise zu fordern, die anderen Zwecken dienen.¹⁷

Möglich ist allenfalls ein Rekurs auf die oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte gleichermaßen bestehende Möglichkeit des Ausschlusses eines Bieters von der Teilnahme am Vergabeverfahren, weil er im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen hat, die vom öffentlichen Auftraggeber nachweislich festgestellt wurde.¹⁸ Wie die Kommission zutreffend feststellt, ist der Begriff der schweren beruflichen Verfehlung bisher weder durch die europäische Gesetzgebung noch durch die Rechtsprechung definiert worden.¹⁹ Für erforderlich halten müssen wird man, dass die Verfehlung 1. schuldhaft begangen worden ist und erhebliche Auswirkungen hat, 2. die persönliche Zuverlässigkeit als Bewerber in Frage stellt und 3. dazu führt, dass dem Auftraggeber angesichts des Verhaltens des Bewerbers nicht zugemutet werden kann, mit diesem in vertragliche Beziehungen zu treten.²⁰ Hierunter fallen auch Verstöße gegen sozial- und arbeitschutzrechtliche Bestimmungen.²¹ Um so mehr wird man hierunter schwere Menschenrechtsverstöße wie die in Art. 3 IAO-Konvention 182 definierten schlimmsten Formen der Kinderarbeit fassen müssen.

Zu beachten ist allerdings, dass der Ausschluss vom Vergabeverfahren den Nachweis der schweren Verfehlung durch den Auftraggeber erfordert. Hierfür sind konkrete Anhaltspunkte erforderlich; die bloße Mutmaßung, die Beschaffung bewege sich in einem hinsichtlich der ausbeuterischen Kinderarbeit sensiblen Bereich, genügt nicht.²² Jedenfalls für Verfahren oberhalb der Schwellenwerte kann diese Darlegungs- und Beweislast des Auftraggebers nicht dadurch auf den Teilnehmer verlagert werden, dass von ihm die Vorlage von Nachweisen oder Erklärungen über das Nichtvorliegen des Ausschlussgrundes verlangt werden. Die Vergaberichtlinien nehmen den Ausschlussgrund der schweren Verfehlung von der Nachweispflicht des Teilnehmers gerade aus. Bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ist es hingegen zulässig, an eine Verletzung der Auskunftspflicht durch den Teilnehmer die Konsequenz des Ausschlusses zu knüpfen.²³ Dies ändert aber nichts daran, dass eine solche Auskunftspflicht nur besteht, wenn der Auftraggeber konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schweren Verfehlung hatte. Die pauschale Abforderung einer Erklärung von allen Teilnehmern, dass die angebotenen Produkte nicht mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind, dürfte unzulässig sein.

Statt als bieterbezogenes ließe sich die Kinderarbeiterklärung aber auch als zuschlagsbezogenes Kriterium fassen. Wird diese Konstruktion gewählt, so stellt das Unterlassen der Abgabe der Erklärung nicht die Eignung des Bieters in Frage, son-

¹⁷ Vgl. EuGH Slg. 1992, I-3401 Rdnr. 20; Slg. 1993, I-5923 Rdnr. 41 f.

¹⁸ Art. 20 Abs. 1 lit. d Lieferkoordinierungsrichtlinie; Art. 24 S. 1 lit. d Baukoordinierungsrichtlinie; Art. 29 S. 1 lit. d Dienstleistungsrichtlinie; § 8 Nr. 5 Abs. 1 lit. c VOB/A; § 7 Nr. 5 lit. c VOL/A.

¹⁹ Interpretierende Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, ABl. EG v. 28.11.2001 Nr. C 333/27 (30).

²⁰ *Prieß/Hausmann*, in: Motzke/Pietzcker/Prieß, VOB/A, 2001, Abschn. 1 § 8 Rdnr. 100 ff.

²¹ Vgl. VÜA Brandenburg ZVgR 1998, 485; Interpretierende Mitteilung (Anm. 19) S. 30.

²² Zu den Anforderungen im einzelnen *Prieß/Hausmann* (Anm. 20) Rdnr. 104.

²³ *Prieß/Hausmann* (Anm. 20) Rdnr. 116.

dem führt zur Nichtberücksichtigung beim Zuschlag. Zuschlagsbezogene Kriterien sind allerdings nur entweder der niedrigste Preis oder Kriterien, die der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dienen. Das deutsche Vergaberecht hat sich dafür entschieden, dass das wirtschaftlichste Angebot maßgebend sein soll (§ 97 Abs. 5 GWB, § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A, § 25 Nr. 3 VOL/A). Damit bleibt dem öffentlichen Auftraggeber die Auswahl der Kriterien überlassen, auf die er für die Erteilung des Zuschlags abzustellen beabsichtigt.²⁴ Wegen der Offenheit des Kriterienkataloges könnte die Versuchung nahe liegen, den Begriff der Wirtschaftlichkeit in einem weiteren Sinne zu verstehen und beispielsweise gesamtwirtschaftliche oder sogar welthandelspolitische Folgekosten einzubeziehen. Doch schließt es der notwendige Bezug der Kriterien auf den jeweiligen Auftrag aus, vergabefremde Zwecke wie die Durchsetzung des Verbots der Kinderarbeit oder eines fairen Welthandels als Kriterien des wirtschaftlich günstigsten Angebots einfließen zu lassen.²⁵

Gemeinschaftsrechtlich ist der Befund eindeutig: Die Vergaberichtlinien sehen die Berücksichtigung externer Zielsetzungen beim Zuschlag nicht vor. Allerdings kann hieraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Vergaberichtlinien die Zuschlagskriterien abschließend regeln und keinen Raum für die Einführung vergabefremder Zwecke durch die Mitgliedstaaten lassen²⁶. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH werden Kriterien, die weder eignungs- noch zuschlagsbezogen sind, von der Koordinierungswirkung der Vergaberichtlinien überhaupt nicht erfasst.²⁷ Ein besonderes zusätzliches Kriterium, das nicht der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dient, ist daher am Maßstab der Vergaberichtlinien nicht unzulässig.²⁸ D.h., auch hier kommt es wieder auf die vom öffentlichen Auftraggeber konkret gewählte Form an. Hat er etwa die Beispiele der für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots heranziehbarer Kriterien in § 25 Nr. 3 Abs. 3 S. 2 VOB/A um das Kriterium „kein Einsatz von Kinderarbeiten“ erweitert, so handelt es sich um ein unzulässiges, weil ohne Bezug auf den Auftrag bleibendes zuschlagsbezogenes Kriterium. Wird es hingegen selbständig neben die Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots gestellt, so handelt es sich um ein besonderes zusätzliches Kriterium, das von den Vergaberichtlinien nicht berührt wird.

Bei anderen über die reine Beschaffung hinausgehenden Zielsetzungen kann die Abgrenzung schwieriger sein, z.B. bei den Umweltkriterien. Umweltkriterien können zunächst auf die Leistung selbst bezogen sein, indem in die Leistungsbeschreibung die Umweltverträglichkeit des Produkts beschreibende Kriterien eingeführt werden. Hierbei handelt es sich, soweit die noch zu behandelnden Vorgaben

²⁴ EuGH Slg. 1988, 4635 Rdnr. 19; *Stickler*, in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 2000, § 97 Rdnr. 27.

²⁵ Zur Unzulässigkeit der Berücksichtigung vergabefremder Zwecke *Benedict*, Sekundärzwecke im Vergabeverfahren, 2000, S. 138 ff.; *Boesen*, Vergaberecht, 2000, § 97 Rdnr. 149; *Stickler* (Anm. 24) § 97 Rdnr. 25.

²⁶ So aber *Brenner*, Neuere Entwicklungen im Vergaberecht der Europäischen Union, 1997, S. 47 f.; *Dreher*, ZVgR 1999, 289; *Götz*, EuR 1999, 621 (628 ff.); *Huber*, ThürVBl. 2000, 193 (195); *Karenfort/v. Koppenfels/Siebert*, BB 1999, 1825 (1831); *Martin-Ehlers*, WuW 1999, 685 (692); *Neßler*, DÖV 2000, 145 (149); *Rittner*, in: Schwarze, Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Lichte des europäischen Wirtschaftsrechts, 2000, S. 87 (93).

²⁷ *Ziekow*, NZBau 2001, 72 (75 f.) m.N.

²⁸ EuGH Slg. 2000, I-7445 Rdnr. 50 f.

des EG-Vertrages beachtet werden, um zulässige zuschlagsbezogene Kriterien.²⁹ Dies hat der EuGH in seiner sogenannten Stagecoach-Entscheidung vom 17. Sept. 2002 ausdrücklich bestätigt.³⁰ Ein besonderes zusätzliches Kriterium liegt hingegen in der Anknüpfung an Merkmale oder Verhaltensweisen des Bieters, beispielsweise einer umweltfreundlichen Bauweise des Produktionsstandorts oder der Erreichung einer bestimmten Produktionsquote als umweltfreundlich eingeschätzter Güter. Gleiches gilt für die sozialen Rahmenbedingungen der Produktion, beispielsweise die Beachtung internationaler Arbeitsschutzstandards durch das bietende Unternehmen.

Für die Zulässigkeit der besonderen zusätzlichen Kriterien gelten folgende Anforderungen:

Die Verfahrensvorschriften der betreffenden Vergaberichtlinien, insbesondere die Publizitätsanforderungen, müssen beachtet werden. Dies bedeutet, dass das besondere zusätzliche Kriterium in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich angegeben werden muss, damit die Unternehmen in der Lage sind, vom Bestehen einer solchen Bedingung Kenntnis zu nehmen.³¹

Die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, vor allem das Diskriminierungsverbot, müssen beachtet werden.³² Hierauf wird im folgenden einzugehen sein.

V. Vorschriften des EG-Vertrages

Die materiell-rechtlichen Maßstäbe für die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit von externen politischen Zielsetzungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben sich aus dem EG-Vertrag. Dabei ist zu beachten, dass die primärrechtlichen Anforderungen auch für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte gelten.³³ Unter dem Gesichtspunkt des Fairen Beschaffungswesens können die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze etwa dann relevant werden, wenn die fraglichen Produkte von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Bieter in den Geltungsbereich des EG-Vertrags importiert worden sind. Unter den Voraussetzungen des Art. 24 EGV erfolgt dann eine Gleichstellung mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren (Art. 23 Abs. 2 EGV).

Bei den zu beachtenden Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts steht das Diskriminierungsverbot im Vordergrund. Die einschlägigen Vorschriften vor allem über die Warenverkehrs- (Art. 23 ff. EG) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EG) verbieten sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen auf Grund der Staatsangehörigkeit.

Unmittelbare Diskriminierungen werden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge selten sein. Verboten sind jedoch auch mittelbare Diskriminierungen, die durch Anlegung anderer Unterscheidungsmerkmale faktisch zu dem gleichen Ergebnis füh-

²⁹ *Herma*, NuR 2002, 8 (9); *Noch* (Anm. 14) § 25 Rdnr. 109.

³⁰ EuGH, Urt. v. 17.9.2002, Rs. C-513/99, *VergabeR* 2002, ■ Rdnr. 64.

³¹ EuGH Slg. 1988, 4635 Rdnr. 36; Slg. 2000, I-7445 Rdnr. 50 f.

³² EuGH Slg. 1988, 4635 Rdnr. 29 f.; Slg. 2000, I-7445 Rdnr. 50 f.

³³ *Benedict* (Anm. 25) S. 199; *Schütte/Horstkotte*, *Vergaberecht bei öffentlichen Aufträgen*, 2001, S. 29; *Ziekow*, *NZBau* 2001, 72 (76).

ren.³⁴ Typische mittelbare Diskriminierungen, bei denen die betreffenden Bedingungen zwar auch von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten erfüllt werden können, jedoch nur unter größeren Schwierigkeiten als von den einheimischen Bietern³⁵, sind beispielsweise die Vorgabe nationaler Normen für bei der Auftragserfüllung zu verwendende Produkte³⁶, die Notwendigkeit, im Besitz einer Niederlassungsgenehmigung des den Auftrag vergebenden Staats zu sein³⁷, oder die Bezugnahme auf Klassifizierungen nationaler Berufsverbände für von den Bietern geforderte technische Spezifikationen, da es für die Bieter aus anderen Mitgliedstaaten schwerer ist, innerhalb der kurzen Frist Gebote abzugeben, weil sie sich bei den betreffenden öffentlichen Auftraggebern zunächst über Gegenstand und Inhalt der Klassifizierungen informieren müssen³⁸.

Für die primärrechtliche Bewertung der Einführung externer Zielsetzungen in Vergabeverfahren ist weiter zu beachten, dass Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit nicht nur unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch unterschiedslos in- und ausländische Bieter betreffende Maßnahmen verbieten. Voraussetzung ist, dass diese Maßnahmen den Handel bzw. die Erbringung von Dienstleistungen behindern und nicht aus zwingenden Erfordernissen zu rechtfertigen sind.³⁹

Wichtigstes Beispiel aus der Rechtsprechung des EuGH sind die sogenannten UNIX-Urteile⁴⁰. Sie betrafen ein niederländisches und ein österreichisches Vergabeverfahren, in denen den Bietern u.a. vorgeschrieben wurde, dass als Betriebssystem das in den USA entwickelte UNIX-System verwendet werden müsse. Der Gerichtshof beanstandete die Vorgabe als handelsbehindernd, da sie Interessenten, die ähnliche Systeme wie UNIX verwenden, davon abhält, sich an der Ausschreibung zu beteiligen.⁴¹ In seinem Stagecoach-Urteil vom 17. Sept. 2002 hat der EuGH allerdings eine Abgrenzung dahingehend vorgenommen, dass der Umstand allein, dass ein Kriterium nur von einer kleinen Zahl von Unternehmen erfüllt werden kann, keinen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellt.⁴² Allerdings handelte es sich dabei nicht um ein besonders zusätzliches Kriterium, sondern ein leistungsbezogenes Kriterium zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

Wendet man diese Überlegungen auf den Gedanken eines Fairen Beschaffungswesens an, so sind Bedenken unübersehbar. Bei den Kriterien, die ein Produkt für eine Berücksichtigung im Rahmen einer fairen Beschaffung qualifizieren, handelt es sich um solche der Produktion, nicht des Produkts. Auch der Umstand, dass den Ursprungserzeugern ein höherer Gewinn verbleibt, ist keine Produkteigenschaft. Aus dem Urteil des EuGH vom 17.9.2002 ergibt sich daher nichts für die Zulässig-

³⁴ Zur Unterscheidung unmittelbare / mittelbare Diskriminierung vgl. nur EuGH Slg. 1992, I-3401 Rdnr. 11; Slg. 1989, 4035 Rdnr. 8; Slg. 1980, 3427 Rdnr. 9.

³⁵ Zu diesem Begriff der mittelbaren Diskriminierung im Vergaberecht EuGH Slg. 1988, 4635 Rdnr. 30; Slg. 2000, I-7445 Rdnr. 81 f.

³⁶ EuGH Slg. 1988, 4929 Rdnr. 19 f.

³⁷ EuGH Slg. 1982, 417 Rdnr. 14.

³⁸ EuGH Slg. 2000, I-7445 Rdnr. 81 ff.

³⁹ Vgl. EuGH Slg. 1979, 649 Rdnr. 6 ff.; Slg. 1997, I-3689 Rdnr. 8; Slg. 1999, I-731 Rdnr. 19.

⁴⁰ EuGH Slg. 1995, I-168; Slg. 1999, I-7479.

⁴¹ EuGH Slg. 1995, I-168 Rdnr. 27; Slg. 1999, I-7479 Rdnr. 68 ff.

⁴² EuGH, Urt. v. 17.9.2002, Rs. C-513/99, VergabeR 2002, ■ Rdnr. 85.

keit von Kriterien einer fairen Beschaffung. Derartige Kriterien lassen sich nicht als Leistungsmerkmale fassen. Es handelt sich deshalb um besondere zusätzliche Kriterien, die in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich angegeben werden müssen.

Enthält aber die Bekanntmachung den Hinweis, dass ein fair gehandeltes Produkt auch dann bevorzugt werden wird, wenn es nur zu einem höheren Preis als qualitativ vergleichbare Produkte bezogen werden kann, so wird dies die Anbieter nicht fair gehandelter Produkte von vornherein davon abhalten, sich an der Ausschreibung zu beteiligen. Dies gilt um so mehr, wenn verlangt wird, dass die von dem Bieter zu liefernden Produkte mit einem bestimmten Siegel versehen sein müssen, das die Eigenschaft als fair gehandeltes Produkt bestätigt. Hier besteht für andere Anbieter eine handelsbehindernde Belastung darin, während des laufenden Vergabeverfahrens die Kriterien für die Erlangung eines solchen Siegels erfragen und erfüllen zu müssen. Ob sich zwingende Erfordernisse, die diese Handelsbehinderung rechtfertigen könnten, unter Berufung auf die von den UN-Konferenzen in Rio de Janeiro und Johannesburg verabschiedeten Erklärungen ableiten lassen, ist zweifelhaft. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH gibt hierfür jedenfalls nichts her.

Etwas anderes könnte lediglich für Fälle gelten, in denen es nicht darum geht, den Ursprungserzeugern eine höhere Gewinnspanne zu verschaffen, sondern die Einhaltung von Arbeits- und Sozialschutzstandards gesichert werden soll. Beispiel ist hier das Bemühen der Stadt München, Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit aus der Beschaffung herauszunehmen (o. I.). Nicht möglich ist allerdings eine Rechtfertigung über Art. 30 EGV, wonach Ausnahmen von Art. 28 EGV zum Schutz u.a. der Gesundheit und des Lebens von Menschen zulässig sind. Hier ist unbestritten, dass diese Ausnahme nur dann anwendbar ist, wenn von der Ware selbst Gefahren für eines der Schutzgüter ausgehen.⁴³ Bei der genannten Konstellation der fairen Beschaffung geht es jedoch um den Schutz der Gesundheit bei der Herstellung der Ware.

Ob sich der Ausschluss von Produkten, die unter Ausbeutung von Kindern hergestellt wurden, aus der Beschaffung auf die „Interpretierende Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“⁴⁴ berufen kann, ist problematisch. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission selbst die Letztzuständigkeit des EuGH für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts hervorhebt.⁴⁵ Weiterhin ist die dem Beschluss des Münchener Stadtrats zugrunde liegende Beschlussvorlage in der Inbezugnahme der Kommissionsmitteilung ungenau. Zwar ist es zutreffend, dass die Kommissionsmitteilung auf die Beachtung der von der IAO identifizierten grundlegenden internationalen Arbeitsnormen und Rechte bei der Arbeit, wozu auch die Konvention 182 gehört, hinweist.⁴⁶ Jedoch betrifft dies ausschließlich die Erfüllung der „Verpflichtungen

⁴³ *Becker*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 30 Rdnr. 15; *Müller-Graff*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997, Art. 36 Rdnr. 95.

⁴⁴ ABl. EG Nr. C 333/27 v. 28.11.2001.

⁴⁵ ABl. EG Nr. C 332/27 (28) v. 28.11.2001. Dies betonen zu Recht *Pache/Rüger*, EuZW 2002, 169 (171).

⁴⁶ ABl. EG Nr. C 332/27 (34) v. 28.11.2001.

hinsichtlich der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen ..., die an dem Ort gelten, wo die Bauarbeiten auszuführen sind, bzw. an dem Ort, an dem die Dienstleistung zu erbringen ist⁴⁷. Die Beachtung von Arbeitsschutzbestimmungen in einem beliebigen Land der Welt, das möglicherweise die IAO-Konvention 182 überhaupt nicht ratifiziert hat, wird hingegen nicht eingefordert.⁴⁸

Ebenso wenig weiterführend ist der unter Berufung auf die Ziff. 1.6 der Kommissionsmitteilung erfolgte Hinweis der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung⁴⁹, der öffentliche Auftraggeber könne in seinen Vertragsklauseln oder Bedingungen für die Auftragsausführung, ohne gegen Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, dem Auftragnehmer verbindlich vorgeben, dass die Produkte nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen dürfen. Zwar weist die Kommissionsmitteilung an der genannten Stelle insbesondere auf die Verpflichtung der Beachtung der grundlegenden Übereinkommen der IAO bei der Ausführung des Auftrags hin, doch ist dies auf Dienstleistungsaufträge bezogen. Für Lieferaufträge, die beim Fairen Beschaffungswesen in Rede stehen, führt die Mitteilung vielmehr ausdrücklich aus:

„Schließlich dürfte es schwieriger sein, Vertragsklauseln festzulegen, die mit der Ausführung von Lieferantenaufträgen zusammenhängen, denn Klauseln, die die Anpassung der Organisation, der Struktur oder der Politik eines Unternehmens erforderlich machen würden, das in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, könnten sich als diskriminierend erweisen oder ein ungerechtfertigtes Handelshemmnis darstellen.“⁵⁰

Das Problem des Ausschlusses von unter Ausbeutung von Kindern hergestellten Produkten wird sich schließlich lösen lassen. Hinzuweisen ist zum einen auf die – allerdings verfahrensaufwendige – Möglichkeit des Ausschlusses des Bieters wegen schwerer Verfehlung (o. IV) . Einfacher ist der Weg der Formulierung als besonderes Zuschlagskriterium. Die von der IAO-Konvention 182 erfassten und in Art. 3 definierten schlimmsten Formen der Kinderarbeit stellen klare Verstöße gegen die Menschenrechte dar, auf deren Wahrung die Gemeinschaft verpflichtet ist⁵¹. Die Ausübung von ökonomischem Druck auf die Produzenten, die solche Praktiken einsetzen, erfolgt in Erfüllung dieser Aufgabe. Die Beachtung der Menschenrechte von Kindern im Arbeitsprozess ist ein zwingendes Erfordernis, das die unterschiedslos anwendbare, handlungsbehindernde Maßnahme zu rechtfertigen vermag. Allerdings ist die nicht ohne weiteres auf alle IAO-Kernübereinkommen übertragbar.

VI. Implementation in das deutsche Recht

Für die Erscheinungsformen des Fairen Beschaffungswesens, die sich am gemeinschaftsrechtlichen Maßstab als unzulässig erwiesen haben, stellt sich das Problem, in welcher Weise sie in nationale Vergabeverfahren implementiert werden können,

⁴⁷ ABl. EG Nr. C 332/27 (34) v. 28.11.2001.

⁴⁸ Zur nur bedingt feststellbaren Setzung internationaler Sozialstandards durch IAO-Normen vgl. *Treutner*, in: Nahamowitz/Voigt, Globalisierung des Rechts II, 2002, S. 257 (272 ff.).

⁴⁹ Schreiben vom 27.6.2002 – VIb 3 – 71051 – 182 – 1.

⁵⁰ ABl. EG Nr. C 333/27 (33) v. 28.11.2001.

⁵¹ Vgl. EuGH Slg. 1974, 491 Rdnr. 13; *Kokott*, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AöR 121 (1996), 599 ff.

nicht. Soweit es sich um danach zulässige Kriterien des Fairen Handels handelt, ist zwischen Vergaben oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte zu unterscheiden.

Oberhalb der Schwellenwerte sind nach § 97 Abs. 4 Hs. 2 GWB weitergehende Anforderungen nur zulässig, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist. Die Berücksichtigung vergabeexterner politischer Zielsetzungen bedarf also der Einführung durch ein formelles Bundes- oder Landesgesetz. Eine Regelung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift ist ebenso ausgeschlossen⁵² wie durch kommunale Satzung. Bei Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte haben die Kommunen daher keine Möglichkeit zur eigenständigen Formulierung politisch externer Zielsetzungen.

Da § 97 Abs. 4 Hs. 2 GWB eng auszulegen ist⁵³, reicht es für die Zulässigkeit eines Gesichtspunkts als zusätzliches Kriterium in einem Vergabeverfahren nicht aus, dass der Gesichtspunkt in beliebiger Weise in einem Gesetz benannt ist. Sonst würden alle in Gesetzen enthaltenen Regelungsgegenstände über § 97 Abs. 4 Hs. 2 GWB zu im Vergabeverfahren berücksichtigungsfähigen Kriterien transformiert. Erforderlich ist vielmehr, dass aus dem Gesetz die Entscheidung des Gesetzgebers hervorgeht, einen im einzelnen benannten Gesichtspunkt für die Berücksichtigung gerade im Vergabeverfahren vorzusehen. Hierfür reicht es beispielsweise nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber der IAO-Konvention 182 durch Gesetz vom 11.12.2001⁵⁴ zugestimmt hat. Flankierend müsste ein Gesetz erlassen werden, das die Berücksichtigung des Ausschlusses von unter Ausbeutung von Kindern hergestellten Produkten von der Beschaffung ausdrücklich ermöglicht.

Unterhalb der Schwellenwerte bedarf die Einführung vergabeexterner Zielsetzungen in das Vergabeverfahren keiner Grundlage in einem formellen Gesetz. Diese Freiheit ist allerdings zunächst nur eine solche von der Form einer gesetzgeberischen Entscheidung. Für die Frage der inhaltlichen Freiheit zur Implementation von Kriterien eines Fairen Beschaffungswesens ist – abgesehen von den bereits behandelten Bindungen durch das EG-Recht – zweierlei von Bedeutung: zunächst die Frage, wie weit die Bindung der Kommunen durch die Verdingungsordnungen reicht oder – anders gewendet – inwieweit die Kommunen von den Verdingungsordnungen abweichen können, und anschließend die Untersuchung der von den Verdingungsordnungen formulierten Anforderungen an die Zulässigkeit der Einführung externer Zwecke.

Die Geltung der Basisparagrafen der Verdingungsordnungen für die Kommunen trägt nach ganz überwiegender Auffassung lediglich den Charakter von Verwaltungsvorschriften ohne Außenwirkung.⁵⁵ Dies ist zwar richtig, ändert jedoch nichts daran, dass die Bindung der Kommunen eine rechtliche ist. Soweit die Gemeindehaushaltsverordnungen nicht wie etwa in Brandenburg (§ 29 GemHVO Bbg.) oder Mecklenburg-Vorpommern (§ 29 GemHVO M-V) VOB und VOL unmittelbar für anwendbar erklären, verweisen sie für die Vergabegrundsätze in der Regel auf die Bekanntmachung der Vergabegrundsätze durch die Innenministerien (§ 30 Abs. 2 HessGemHVO; § 31 Abs. 2 GemHVO RP; § 31 Abs. 2 GemHVO NW; § 31 Abs. 2

⁵² Boesen (Anm. 25) § 97 Rdnr. 111.

⁵³ Hailbronner, in: Byok/Jaeger, Kommentar zum Vergaberecht, 2000, § 97 Rdnr. 176.

⁵⁴ BGBl. 2001 II, 1290.

⁵⁵ Kuß, VOB, 3. Aufl. 2002, Einführung Rdnr. 16; Motzke, in: Motzke/Pietzcker/Prieß (Anm. 20) Syst III Rdnr. 147 ff.

GemHVO BW; § 31 Abs. 2 SächsGemHVO; § 32 Abs. 2 NdsGemHVO). Durchweg ordnen diese Bekanntmachungen die Anwendung von VOB und VOL an. Auch die Stufung Gemeindehaushaltsverordnung – Bekanntmachung – Verdingungsordnung aber schneidet den Kommunen die Möglichkeit, von den Verdingungsordnungen abzuweichen, ab⁵⁶.

In den Ländern, in denen die Geltung der Verdingungsordnungen für die Kommunen lediglich auf der gemeindehaushaltsrechtlich vorgesehenen Bekanntmachung der Vergabegrundsätze durch das Innenministerium beruht, steht es allerdings dem Innenministerium frei, die Berücksichtigung vergabeexterner Zielsetzungen durch ergänzende Richtlinien anzuordnen. Diese ergänzenden Richtlinien haben dann den gleichen Rang wie die Verdingungsordnungen und modifizieren diese; erst die Zusammenschau von Verdingungsordnungen und ergänzenden Richtlinien ergibt die in den Gemeindehaushaltsverordnungen genannten, durch das Innenministerium zu konkretisierenden Vergabegrundsätze.⁵⁷ Die Kommunen sind dann an die Verdingungsordnungen in der modifizierten Form gebunden. Diese Möglichkeit zur Modifikation der Verdingungsordnungen durch ergänzende Richtlinien entfällt, soweit die Verdingungsordnungen unmittelbar durch die Gemeindehaushaltsverordnungen für anwendbar erklärt werden.

Inhaltlich setzt der jeweilige Abschnitt 1 der Verdingungsordnungen der Berücksichtigung externer Zielsetzungen enge Grenzen. Die den gemeinschaftsrechtlichen Vergaberichtlinien zugrundeliegenden und in § 97 Abs. 1 und Abs. 2 GWB für das nationale Recht oberhalb der Schwellenwerte zum Ausdruck gebrachten Prinzipien des Vergaberechts – Wettbewerb, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit – haben auch Eingang in die Verdingungsordnungen gefunden. § 2 Nr. 1 S. 2 VOB/A und § 2 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A fordern übereinstimmend, dass die Vergabe im Wettbewerb die Regel sein muss. § 2 Nr. 2 VOB/A und § 2 Nr. 2 VOL/A schreiben das Gebot der diskriminierungsfreien Vergabe ausdrücklich fest. Das Gebot, wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen zu bekämpfen (§ 2 Nr. 1 S. 3 VOB/A, § 2 Nr. 1 Abs. 2 VOL/A), ist Ausdruck des Transparenzprinzips⁵⁸. Wiederum im Gleichklang mit dem Gemeinschaftsrecht verlangen die Verdingungsordnungen die Gleichbehandlung in- und ausländischer Bieter und verbieten die Beschränkung auf Bieter, die in bestimmten Bezirken ansässig sind (§ 8 Nr. 1 VOB/A, § 7 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A).

Anderes gilt für die Forderung von Nachweisen betr. die unter dem Oberbegriff der Eignung zusammengefassten bieterbezogenen Kriterien. Im Unterschied zu den Vergaberichtlinien kennt insbesondere § 7 Nr. 4 VOL/A keinen enumerativ wirkenden Katalog von Nachweisen, die gefordert werden dürfen. Es steht vielmehr im durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkten Ermessen des Auftraggebers, welche Nachweise der Eignung er verlangt.⁵⁹ Inhaltlich dürfen sich diese Nachweise allerdings nur auf die Fachkunde, die Leistungsfähigkeit und die Zuverlässigkeit beziehen und dies auch nur, soweit es durch den Gegenstand des Auftrags gerechtfertigt ist (§ 7 Nr. 4 VOL/A). Dies schließt es auch auf der Ebene

⁵⁶ Riese, Vergaberecht, 1998, S. 206 f.

⁵⁷ Riese (Anm. 57) S. 206 f.

⁵⁸ Schütte/Horstkotte (Anm. 33) S. 9.

⁵⁹ Müller-Wrede, in: ders. (Anm. 14), § 7 Rdnr. 31.

der Verdingungsordnungen aus, Gesichtspunkte des Fairen Beschaffungswesens als bieterbezogene Kriterien einzuführen.

Der Zuschlag ist sowohl nach VOB/A (§ 25 Nr. 3 Abs. 3 S. 2) als auch nach VOL/A (§ 25 Nr. 3 S. 1) auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Die Angabe aller Zuschlagskriterien, die bei der Wertung berücksichtigt werden sollen, ist zwar empfehlenswert, aber anders als bei Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte (§§ 25a VOB/A, 9a VOL/A) nicht zwingend vorgeschrieben. Ungeachtet dessen kommen zur Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebots nur auf die Leistung bezogene Kriterien in Betracht.⁶⁰ Auch hierzu zählen die dem Gedanken des Fairen Handels verpflichteten vergabeexternen politischen Zielsetzungen nicht.

Fasst man den Rechtszustand nach den Verdingungsordnungen in seiner Bedeutung für kommunale Auftraggeber kurz zusammen, so müssen sich diese jedenfalls in dem durch die Verdingungsordnungen gezogenen und ggf. durch ergänzende Richtlinien modifizierten Rahmen bewegen. Eigenständige Möglichkeiten zur Verfolgung externer politischer Zwecksetzungen mit den Mitteln des Vergaberechts haben sie nicht.

VIII. Schlussbetrachtung

Eine Zusammenfassung der derzeit bestehenden Möglichkeiten der Kommunen, Gedanken eines Fairen Beschaffungswesens aufzugreifen, ergibt nicht viel.

Für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte ergibt sich dies schon daraus, dass nach § 97 Abs. 4 Hs. 2 GWB die Berücksichtigung jener Zielsetzungen nur auf der Grundlage eines formellen Bundes- oder Landesgesetzes möglich ist. Darüber hinaus ziehen die Grundfreiheiten des EG-Vertrags Zulässigkeitsgrenzen. Erschweren die nicht der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots dienenden Kriterien die Wettbewerbsteilnahme von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich mit deutschen Bietern, so sind sie grundsätzlich unzulässig, wenn sie nicht ausnahmsweise – wie im Falle des Verstoßes gegen die IAO-Konvention 182 – durch zwingende Allgemeininteressen gerechtfertigt werden können. Ein Ausschluss von Bietern vom Vergabeverfahren wegen schwerer beruflicher Verfehlungen, beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der ausbeuterischen Ausnutzung der Arbeit von Kindern, ist nur im Einzelfall möglich.

Die Anforderungen gelten auch für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. Die Spielräume der Verdingungsordnungen zur Berücksichtigung vergabefremder Zwecke sind gering. Auch auf dieser Ebene ist der Eignungs- und Leistungsbezug der Kriterien notwendig. Eine Ausnahme besteht lediglich in den Ländern, in denen die Geltung der Verdingungsordnungen für die Kommunen auf einer ministeriellen Bekanntmachung beruht und ergänzende Richtlinien externe Zielsetzungen in das Vergabeverfahren einführen. Hier gelten die Verdingungsordnungen für die Kommunen in dieser modifizierten Form.

⁶⁰ *Noch* (Anm.14) § 25 Rdnr. 88.

Vortrag Renate Hechenberger, München

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin gebeten worden, Ihnen die Maßnahmen der Stadt München im Bereich des fairen Beschaffungswesens und die entsprechende Beschlussfindung des Münchner Stadtrats im Juli 2002 zu erläutern. Nach diesem Beschluss muss die Stadt München künftig bei der Beschaffung darauf achten, dass keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit eingekauft werden.

Im Rahmen des Münchner Agenda-Prozesses haben wir uns vor einigen Jahren die gleiche Frage gestellt, die auch zu dem heutigen Fachgespräch geführt hat, nämlich: „Wie können wir als Kommune Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Beschaffungswesen berücksichtigen?“ Wir stellten fest, dass ökologische Kriterien schon einen festen Platz in den Vergaberichtlinien der Stadt München haben und auch eine ausreichende Fürsprache und Verankerung, um ohne unser Zutun weiterentwickelt zu werden. Daher haben wir – die Agenda-Beauftragten der städtischen Referate und der Agenda-Koordinator Eine Welt – uns auf Aspekte der sozialen Gerechtigkeit konzentriert.

In einem Workshop zusammen mit „privaten“ Agenda-Akteuren ist eine lange Wunschliste für soziale Vergabekriterien entstanden. Diese Sammlung enthält sowohl

- eher örtliche Kriterien wie Tariftreue, Sozialengagement, Familienfreundlichkeit von Unternehmen,
- aber auch internationale Aspekte wie Fair-Handels-Siegel, keine Produkte aus Gefängnissen oder keine Kinderarbeit.

Doch bei der Frage der Umsetzung wurden wir in unserer Euphorie ausgebremst. Da waren zum einen die Juristen, die Bedenken äußerten, ob solche Sozialkriterien nach dem deutschen und europäischen Vergaberecht überhaupt möglich sind. Gleichzeitig wiesen die Haushaltsexperten auf die schwierige finanzielle Lage der Stadt München hin und zweifelten an, dass die zu erwartende Verteuerung der Produkte politisch mitgetragen wird.

Aufgrund dieser Hürden war eine sehr behutsame Vorgehensweise angesagt. Wir einigten uns darauf, vorerst nur das Thema Kinderarbeit anzugehen, da dieses Thema auf jeden Fall eine breite inhaltliche Rückendeckung erwarten ließ.

Diese Strategie ist dann auch aufgegangen:

Der Kostenfaktor war kein Thema mehr – niemand wollte sich nachsagen lassen, dass wir uns auf Kosten schwerst arbeitender Kinder bereichern. Wir erhielten eine breite politische Rückendeckung für die Idee, was dazu führte, dass unsere Juristen nach rechtlich gangbaren Wegen und nicht nach mehr Argumenten zur Verhinderung gesucht haben. Mit den Vergabestellen erarbeiteten wir ein Verfahren, wie wir das Kriterium der Kinderarbeit künftig bei Einkäufen berücksichtigen können. Und der Stadtrat hat unseren Vorschlag, wie gesagt, im Juli 2002 mehrheitlich verabschiedet.

Wie sieht dieses Verfahren nun aus?

Dazu noch einen kurzen Exkurs: Ich habe eingangs schon den Begriff „ausbeuterische Kinderarbeit“ genannt, und zwar aus folgendem Grund: International besteht Einigkeit darüber, dass eine sofortige Abschaffung jeder Kinderarbeit die soziale Lage der Betroffenen nur noch verschlechtern würde. Daher fordert heute auch die Internationale Arbeitsorganisation ILO, dass nur die schlimmsten Formen der Kinderarbeit sofort abgeschafft werden. Für die anderen Arten der Kinderarbeit ist ein schrittweiser Ausstieg mit begleitenden Sozialmaßnahmen vorgesehen.

Wir haben uns daran angelehnt. D.h. wir beziehen unsere Maßnahmen derzeit nur auf ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Diese sind:

- a) Sklaverei und Sklaverei-ähnliche Praktiken
- b) Prostitution, Pornografie
- c) Unerlaubte Tätigkeiten, insbesondere Drogen und Drogenhandel,
- d) Arbeit, die voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist (z.B. auch zu lange Arbeitszeiten).

Diese Konvention tritt in Deutschland am 18. April 2003 in Kraft. Daher haben wir auch den Beginn unserer Münchner Regelung auf den 18. April 2003 festgesetzt. Die Zeit bis zum April 2003 nutzen wir, um betroffene Unternehmen über die bevorstehende Änderung zu informieren.

Ab diesem Zeitpunkt werden unsere Vergabestellen bei solchen Produkten aus dem Süden genauer hinsehen, die besonders häufig mit Kinderarbeit hergestellt werden. Dies sind derzeit:

- Bälle, Sportartikel, Sportbekleidung,
- Spielwaren,
- Teppiche, Wohn- und Kleidungstextilien,
- Natursteine, Pflastersteine,
- Lederprodukte, Billigprodukte aus Holz,
- Agrarprodukte wie Kakao, Orangensaft oder Tomaten,

Wenn wir diese Produkte ausschreiben, werden die bietenden Unternehmen ab dem 18. April 2003 von uns gefragt, in welchem Land das angebotene Produkt hergestellt und/oder bearbeitet wurde. Wenn der Produktions- oder Bearbeitungsort in Asien, Afrika oder Lateinamerika liegt, fordern wir folgende zusätzlichen Unterlagen:

Entweder

- a) eine unabhängige Zertifizierung, die bestätigt, dass das Produkt nicht mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt und/oder bearbeitet wurde (z.B. ein Fair-Handels-Siegel oder Rugmark-Siegel) – dies ist der optimale Fall –

oder

- b) eine verbindliche Zusage des Unternehmens, dass keine ausbeuterische Kinderarbeit in dem Produkt steckt,

oder, falls eine derartige Zusicherung nicht möglich ist,

- c) eine verbindliche Zusage, dass das Unternehmen, seine Lieferanten und Subunternehmer aktive und zielführende Maßnahmen gegen den Einsatz von Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 eingeleitet haben.

Falls Unternehmen diese Bestätigungen nicht vorlegen können oder wollen, werden sie vom Bewerbungsverfahren ausgeschlossen.

Sie werden bemerkt haben, dass die Forderungen an die Unternehmen sehr moderat sind – eine entsprechende Selbstverpflichtung ist schließlich schnell unterschrieben. Doch solange unabhängige Zertifizierungen auf wenige Produktbereiche beschränkt bleiben, sind wir auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen angewiesen. Auch die Bundesregierung sieht das so und hat einen Runden Tisch 'Verhaltenskodizi' mit Unternehmern, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen eingerichtet.

Ein weiterer Grund für die moderate Ausrichtung ist, dass es auch für willige und engagierte Unternehmen bisher oft schwierig ist, die Arbeitsbedingungen in den weitverzweigten Handelswegen lückenlos zu überwachen. Hier tut sich jedoch einiges – internationale, unabhängige Kontroll- und Zertifizierungsorganisationen sind in der Diskussion. Daher werden wir diese Vorgaben im Lauf der Zeit sicherlich anpassen und verschärfen.

Es ist uns natürlich nicht möglich, regelmäßig zu überprüfen, ob die Selbstverpflichtungen der Firmen nur auf dem Papier bestehen oder ob tatsächlich auch Taten folgen. Doch in Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen wie terre des hommes und ihren Partnern vor Ort sind Stichproben geplant. Ein Unternehmen, das falsche Angaben macht, muss damit rechnen, dass es von weiteren Vergaben ausgeschlossen wird – vom Image-Schaden ganz zu schweigen.

Insgesamt geht es uns um zwei Effekte: Zum einen wollen wir die Firmen belohnen, die bereits jetzt Verantwortung zeigen für die Arbeitsbedingungen bei der Herstellung ihrer Waren. Den anderen Unternehmern, die bisher noch nicht oder nur ungenügend aktiv sind, wollen wir deutlich signalisieren, dass wir als Großverbraucher Produkte wünschen, die frei von ausbeuterischer Kinderarbeit sind, und wollen damit neues oder intensiveres Engagement anregen.

Die rechtliche Seite des Themas ist, wie bereits vom Vorredner, Herrn Prof. Ziekow ausgeführt, sehr schwierig. Auch in München war es äußerst umstritten, ob das europäische Wettbewerbsrecht derartige Vergabekriterien überhaupt erlaubt. Wir haben uns dennoch getraut, denn wir halten es für sehr unwahrscheinlich, dass uns ein Unternehmer verklagt und verpflichten möchte, mit seinen Kinderarbeitsprodukten an unserer Ausschreibung teilnehmen zu dürfen.

Ich würde mir allerdings eine eindeutigere Gesetzeslage wünschen. Vielleicht können wir später noch darüber reden, was unser Kreis hier in diesem Sinne unternehmen kann.

Weiter würde ich mir wünschen, dass andere deutsche Kommunen von unserem Beispiel zur Nachahmung angeregt werden. Ab April 2003 können wir auch erste Erfahrungen in der Umsetzung anbieten, die wir dann gerne zur Verfügung stellen.

Vortrag Gerd Deihle, Düsseldorf

Im Düsseldorfer Agenda-Prozess gibt es neben einigen BürgerInnen-Foren vier Fachforen zu folgenden Themen:

- I. Arbeit und Wirtschaft
- II. Lebensraum Stadt
- III. Ressourcenschonung
- IV. Lebensstil und Lebensqualität

Die Mitglieder der Fachforen wurden von der Stadt berufen und setzen sich aus jeweils drei VertreterInnen aus den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales sowie einem Eine-Welt-Vertreter zusammen.

Das Fachforum IV hat den Projektvorschlag zur Beschaffung von Dienstkleidung aus Produktionen, die dem internationalen Arbeitsrecht entsprechen, erarbeitet. Diesen Vorschlag hat der Agenda-Beirat, in dem neben den Fach- und Bürgerforen, die Ratsfraktionen und die Verwaltung vertreten sind, gebilligt. Die Lenkungsgruppe des Agenda-Prozesses, bestehend aus Ratsmitgliedern und Verwaltung, hat dem Stadtrat die Annahme des Projektes vorgeschlagen, welcher entsprechend entschieden und die Verwaltung gemeinsam mit dem Fachforum mit der Umsetzung des Projektes beauftragt hat. Die Beschaffungsstellen verschiedener Ämter wurden daraufhin zu einem Gespräch eingeladen, bei dem sich die Feuerwehr als Erste bereit erklärte, faire Dienstkleidung zu beschaffen. Anschließend informierte die Feuerwehr ihre zwölf wichtigsten Anbieter darüber, dass die Stadt Düsseldorf ab 2002 beabsichtigt, in ihre Ausschreibung die Kriterien des internationalen Arbeitsrechts aufzunehmen, die von der Bundesrepublik ratifiziert wurden.

Die Unternehmen haben durchweg positiv reagiert. In den Antwortschreiben sind Formulierungen enthalten, wie "wir verstehen nicht nur, sondern unterstützen Ihr Anliegen" oder "wir freuen uns über Ihre Initiative". Daraufhin wurden die Kriterien in die Ausschreibungen für 2002 aufgenommen. Die Unternehmen bestätigten die Einhaltung der Kriterien in Form einer Eigenerklärung. Die Möglichkeiten einer eigenen Kontrolle vor Ort hat die Stadt nicht. Inzwischen hat sich das Gartenamt bereit erklärt, sich an diesem Ausschreibungsverfahren zu beteiligen, das Ordnungsamt hat eine wohlwollende Prüfung zugesagt und die Rheinbahn, der Betreiber des Nahverkehrs, ist inzwischen ebenfalls gesprächsbereit.

Für die Initiatoren ist neben der Einhaltung der Kriterien bei der Produktion auch die Signalwirkung an die Wirtschaft von Bedeutung. Dies stärkt die Kräfte in den Unternehmen, die sich ebenfalls bemühen, bei ihren Einkäufen auf die Konventionen des internationalen Arbeitsrechts zu achten. Inzwischen wurde ein ähnliches Projekt auch im Rahmen des Landesagenda-Prozesses Nordrhein-Westfalen als Vorschlag bei den Agenda-Konferenzen eingebracht und vom StaatssekretärInnen-Ausschuss als Agenda-Projekt angenommen. Das Regionale Zentrum Nordrhein-Westfalen der InWEnt gGmbH wurde mit der Umsetzung beauftragt. In diesem größeren Rahmen wird nun versucht, auch Kontrollinstrumente für die Einhaltung einzusetzen, die dann von den Kommunen mitgenutzt werden können.

Arbeitsgruppen & Diskussion

Nach den Vorträgen und der anschließenden Diskussion bearbeiteten die TeilnehmerInnen in etwa 20 Minuten zwei Fragestellungen in Gruppen:

Gruppe 1	Gruppe 2
Welche Hemmnisse und Schwierigkeiten behindern die Umsetzung des fairen Beschaffungswesens?	Welche Chancen und Zugänge sehen Sie für die Umsetzung des fairen Beschaffungswesens in Kommunen?
Antworten	Antworten
<ul style="list-style-type: none"> • Informationsdefizit • unklare Definition "faire Beschaffung" • fehlende Rechtsgrundlage • unklare finanzielle Folgen, höherer Preis; Druck des Kämmers • fehlende politische Unterstützung • fehlende Produktionskriterien ("Siegel") • fehlende gesellschaftliche Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Bewusstseinsarbeit • Mut zur politischen Praxis: nachahmenswerte Beispiele • Verbündete Partner suchen (z.B. Kinderschutzbund, Nichtregierungsorganisationen) • Imagegewinn für alle • auf realistische Umsetzbarkeit achten; win-win-Projekte anstoßen
	<ul style="list-style-type: none"> • 'faire' Angebotspalette erhöhen • politische Vorgaben als Signal: Konzept verdeutlichen • politischer Wille – parteienunabhängiges Konzept
	<ul style="list-style-type: none"> • global denken, lokal handeln; rechtlichen Rahmen ausschöpfen

Im Anschluss daran identifizierten die TeilnehmerInnen weitere Akteure für das faire Beschaffungswesen, da es sich gezeigt hatte, dass die Gruppe potenzieller Akteure sehr viel breiter ist und im Fachgespräch fehlten:

- Produzenten
- Politik
- Zivilgesellschaft mit den Akteuren; VerbraucherInnen
- Verwaltung
- Importeure
- Arbeits- und Menschenrechtsorganisationen

- Medien
- Wirtschaft
- ExpertInnen.

In der Diskussion wurden Anforderungen, Handlungsschritte und die Akteure für das Handlungsfeld zusammengetragen. Daraus entstand folgendes Bild:

Anforderungen	Schritte	Akteure
<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfbarkeit • globaler, universeller Bezugsrahmen, der Umwelt- und Sozialstandards unterscheidet • Externe Zertifizierung (Selbstverpflichtung als erster Schritt) 	rechtliche Schritte (positive Rechtsprüfung) ↓ <u>Rolle klären</u> (Leitplanke) politische Akteure, Richtung bestimmen	 Juristen Politik
<ul style="list-style-type: none"> • global reporting initiative 	Definition faires Beschaffungswesen	
<ul style="list-style-type: none"> • kleine Schritte (Bsp. Düsseldorf, Friedrichshafen) • Marketing • Gesamtkonzept • Partner vor Ort 	große Möglichkeiten auf lokaler Ebene	Kommunen

Die Diskussion hatte zum Ziel, die verschiedenen kurz-, mittel- und langfristigen Handlungsebenen und –rahmenbedingungen zu klären, die für ein faires Beschaffungswesen wichtig sind. Es zeigte sich, dass sehr viel Informationsbedarf bezüglich aller Rahmenbedingungen, gesetzlichen Grundlagen und Zusammenhänge besteht, da diese sehr komplex sind. Zu diesem Punkt entstand eine intensive Diskussion in bezug auf das EU-Recht. Auf die Forderung, dass auf EU-Ebene entsprechende Vorgaben erarbeitet werden müssten, wurde seitens des Vertreters des Bundeswirtschaftsministeriums angemerkt, dass eine EG-Rechtsvorlage erarbeitet würde, welche die Rahmenbedingungen für das Beschaffungswesen ändern würde. Dieses Ergebnis sollte abgewartet werden. Bei dem Vorgang handelt es sich um das sog. Legislativpaket. Gemeint ist die Überarbeitung und teilweise Zusammenfügung der bereits bestehenden Richtlinien der EU über die Vergabe öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge. Die Verabschiedung in den EU-Gremien ist voraussichtlich Ende 2003. Danach erhalten die Mitgliedstaaten eine Frist von etwa 12 bis 15 Monaten zur nationalen Umsetzung.

Wichtig sei es, so urteilten die TeilnehmerInnen, mit kleinen und einfachen Angeboten zu beginnen, um ein faires Beschaffungswesen zu etablieren. Die Beispiele verdeutlichten viele Handlungsmöglichkeiten. So liege der Kostenaufwand für den

Kaffeeverbrauch von Friedrichshafen unterhalb des Ausschreibungswertes, weshalb das Projekt einfach umzusetzen war. Dennoch gäbe die Kommune ein wichtiges Vorbild und entscheidende Anstöße für andere.

Dabei kann die Initiative durchaus von außerhalb der Stadtverwaltung durch eine Fairhandelsinitiative kommen.

Die Teilnehmenden waren sich einig, dass Serviceeinrichtungen wichtig sind, die die Kommunen kurz- und mittelfristig beraten, ihnen Hinweise und Tipps geben sowie Austausch organisieren können. Auf diese Weise werden Argumentationsfelder besetzt und für das faire Kommunale Beschaffungswesen Imagepflege und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, so dass der Kreis der InteressentInnen und UmsetzerInnen langsam wachsen kann.

Wichtig sei es, auf den Imagegewinn hinzuweisen. Eine Anbindung des Themas an das bestehende kommunale Beschaffungswesen sei dabei besonders bedeutsam.

Ideen sollten weiter entwickelt werden und können z.B. in eine gemeinsame Veranstaltung, wie die Faire Woche 2003, integriert werden. Auf kommunaler Ebene sind die möglichen Aktivitäten schon kurzfristig umsetzbar.

Grundlegend, das wurde ebenfalls von allen betont, ist die Rechtsprüfung für Handlungsempfehlungen, die sich an die kommunale Ebene richten. Dazu sollten Beispielkommunen gefunden werden, die sich bereit erklären, als Modell für eine rechtliche Begründung zu dienen. Diese Beispiele sollten dann über die Serviceeinrichtungen kommuniziert werden. Darüber hinaus sollten kommunale Aktivitäten, wie es die hier vorgestellten Beispiele zeigten, aber auch Beispiele wie Friedrichshafen, das fair gehandelten Kaffee in der Verwaltung ausschenkt, verbreitet werden, vor allem in andere Verbände. Über Vorbilder und andere kommunale Beispiele, die es zu gewinnen gilt, könnte viel erreicht werden.

Andererseits benötigten Kommunen Unterstützung von außen, um das Beschaffungswesen fair umzustellen. So könnte:

- ein Gutachten den Kommunen Sicherheit über die rechtlichen Möglichkeiten im Beschaffungswesen bieten;
- die Rechtsgrundlage durch Landes- und Bundesgesetzgebung zugunsten eines fairen Beschaffungswesens verbessert werden. Dies gäbe Kommunen nicht nur rechtliche Sicherheit, sondern würde entscheidende Impulse und Signale an Kommunen aussenden;
- eine Umfrage bei Kommunen über beispielhafte Ansätze durch die Landesagenda-Büros durchgeführt werden. Diese Beispiele zu fairem Beschaffungswesen sollen wiederum anderen Kommunen als weitere Anregung dienen.

Fazit

In der Schlussrunde formulierten die TeilnehmerInnen Erfordernisse und Wünsche für die nächsten vier Monate, damit das Fachgespräch aus ihrer Sicht erfolgreiche Prozesse angeregt und das Thema faires Beschaffungswesen gestärkt hat.

Die TeilnehmerInnen nannten folgende Erfordernisse und Wünsche:

- ein bis zwei weitere Kommunen signalisieren Interesse, Düsseldorfs oder Münchens Weg zu folgen
- Verbreitung der Ideen des fairen Handels
- Kommunen werden Ausarbeitungen zum Thema zur Verfügung gestellt
- Entwicklung einer Gesamtstrategie durch Gründung einer Arbeitsgruppe, auch um "faires Beschaffungswesen" zu definieren
- möglichst schnell eine halbinstitutionelle Arbeitsstruktur (Lenkungsgruppe, Klärung rechtlicher Fragen)
- Dokumentation des Fachgesprächs findet eine hohe Verbreitung, viele neue Selbstverpflichtungen zum fairen Beschaffungswesen entstehen, viele Rückmeldungen zum Fachgespräch kommen
- Dokumentation zeitnah fertig stellen
- Informationsarbeit zu fairen Produkten über angemessene Zeit (ein Jahr)
- erneut zusammensetzen in dieser Runde und Thema über Deutschen Städtetag bekannt machen
- kommunale Spitzenverbände denken mehr nach über faires Beschaffungswesen
- Clean Clothes Campaign will faires Beschaffungswesen zum Schwerpunkt machen
- Befragung von Kommunen ist auf den Weg gebracht und konkrete spezielle Informationen zusammengestellt (Beispiele, kommunaler und rechtlicher Rahmen, Interesse)
- Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung der Beispiele und Erweiterung der Beispiele
- Gewerkschaften tragen inhaltlich zum Thema bei und tragen es weiter (Kongress)
- Thema über Internet transportieren, über Akteure und Konzepte informieren
- alle fühlen sich selbst in ihren eigenen Institutionen verantwortlich für das Thema
- liefern einer Definition, was ein guter Standard ist
- interessante Initiativen kennen lernen
- Austausch mit Kommunen in der EU

- Diskussion auch im Rahmen der Länder weiterführen und selbst aktiv werden
- rechtliche Grundlagen sind spannend, weitere Kommunen sollten gefunden werden, Rechtsgutachten sollte verbreitet werden
- Verbraucherzentrale möchte das Thema faires Beschaffungswesen als Schwerpunkt angehen
- Fairhandelsorganisation möchte Produkte zu akzeptablen Preisen anbieten
- viele neue Erkenntnisse gewonnen
- Aufforderungen an Initiativen aussprechen, selbst aktiv zu werden und Unterstützung beider einladenden Servicestellen anbieten
- das Fachgespräch hat Themenklärung gebracht.

Beurteilung

Nach Abschluss des Fachgesprächs beurteilten die TeilnehmerInnen einzelne Aspekte:

Beurteilung	😊😊	😊	😊/😐	😐	😐😐
der Ergebnisse		○○○○ ○	○○○		
der Moderation	○○○○ ○○	○○			
der Organisation	○○○○ ○○○	○			
der Atmosphäre	○○○○	○○○○			

Anmerkung: Nicht alle haben eine Beurteilung abgegeben.

Programmablauf

10:30	Ankommen und Begrüßung durch U. Nitschke, J. Anton, W. Leitermann
10:55	Vorstellungsrunde und Ablaufvorstellung
11:10	Prof. Dr. Jan Ziekow: Rahmenbedingungen und Potenziale für faires kommunales Beschaffungswesen
11:45	Renate Hechenberger: Faires Beschaffungswesen und politische Entscheidungsfindung in München
12:00	Gerd Deihle: Faire Dienstkleidung der Düsseldorfer Berufsfeuerwehr
12:15	Imbiss
12:35	Arbeitsgruppen
12:55	Ergebnispräsentation
13:10	Diskussion Wer sind die AkteurInnen im fairen Beschaffungswesen?
13:55	Pause
14:05	Überprüfung der Leitfrage
14:10	Verabredungen: Ziele der weiteren Arbeit
14:45	Schlussrunde
15:00	Abreise

TeilnehmerInnen

Name	Organisation	Straße	PLZ/Ort	Tel./Fax	eMail
Jürgen Anton	Agenda-Transfer NRW	Budapester Str. 11	53111 Bonn	Fon: 0228/6046113 Fax: 0228/6046117	anton@agenda-transfer.de
Olivia Bee	Agenda-Transfer NRW	Budapester Str. 11	53111 Bonn	Fon: 0228/6046110 Fax: 0228/6046117	bee@agenda-transfer.de
Birgit Böhm	Mensch & Region	Lindener Marktplatz 9	30449 Hannover	Fon: 0511/444454 Fax: 0511/444459	boehm@mensch-und-region.de
Gerd Deihle	InWEnt gGmbH, Regionales Zentrum Nordrhein-Westfalen	Wallstr. 30	40213 Düsseldorf	Fon: 0211-8689-150	gerd.deihle@inwent.org
Monika Dülge	Eine-Welt-Landesnetzwerk LAG3W - Kampagne „Wir handeln fair. NRW.“	Wallstr. 30	40213 Düsseldorf	Fon: 0211/8689-174 Fax: 0211/8689-171	monika.duelge@inwent.org
Elke Faßbender	gepa, Großverbraucher	Bruch 4	42279 Wuppertal	Fon: 0202/2668326, Fax: 0202/26683864	elke-fassbender@gepa.org
Dr. Thomas Fues	Eine-Welt-Beauftragter der Landesregierung NRW, MUNLV	Schwannstr. 4	40476 Düsseldorf	Fon: 0211/45 66-248 Fax: 0211/45 66-474	Thomas.Fues@munlv.nrw.de
Tina Gordon	TransFair e.V.	Remigiusstr. 21	50937 Köln	Fon: 0221/942040-0, Fax: 0221/94204040	T.Gordon@transfair.org
Katrin Gothmann	Programmbüro für Sozial- und Ökostandards, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH	Postfach 5180	65726 Eschborn	Fon: 06196/79 6100 Fax: 06196/79-6132	Katrin.Gothmann@gtz.de
Renate Hechenberger	Landeshauptstadt München, Büro 3. Bürgermeister	Marienplatz 8	80331 München	Fon: 089/233-92475	renate.hechenberger@mue-nchen.de
Markus Heißler	Ev. Kirchenkreis Herne / "Wir handeln Fair NRW"	Overwegstr. 31	44625 Herne	Fon: 02323/9949715 Fax: 02323/9949711	Eine-Welt@blueplanet-ev.de
Walter Leitermann	Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), Dt. Sektion	Lindenallee 13-17	50968 Köln	Fon: 0221/3771-310 Fax: 0221/3771-150	walter.leitermann@staedtetag.de
Michael Marwede	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt	Tulpenfeld 6	53113 Bonn	Fon: 0228/2434-632 Fax: 0228/2434-635	michael.marwede@inwent.org
Barbara Meißner	Städtetag Nordrhein-Westfalen	Lindenallee 13-17	50968 Köln	Fon: 0221/3771-276 Fax: 0221/3771-127	barbara.meissner@staedtetag.de
Ulrich Nitschke	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt	Tulpenfeld 6	53113 Bonn	Fon: 0228/2434-634 Fax: 0228/2434-635	ulrich.nitschke@inwent.org
Ute Pleger	Deutscher Städte- und Gemeindebund	August-Bebel-Allee 6	53175 Bonn	Fon: 0221/1391489	upleger@aol.com
Klaus Pütthoff	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit - BMWA	Villemombler Str. 76	53123 Bonn	Fon: 01888/6156537 Fax: 01888/6155570	Klaus-Dieter.Puetthoff@bmwa.bund.de
Bertrand Schmidt	Stadt Friedrichshafen	Eckenerstr. 11	88046 Friedrichshafen	Fon: 07541/203-1500 Fax: 07541/203-81504	umweltamt@friedrichshafen.de
Christiane Schnurra	Clean Clothes Campaign	Hans-Böckler-Str. 39	40476 Düsseldorf	Fon: 0211/4301-317 Fax: 0211/4301-387	christiane.schnurra@dgb-bildungswerk.de
Dirk Wendland	Verbraucherzentrale NRW	Mintropstr. 27	40215 Düsseldorf	Fon: 0211/3809-229 Fax: 0211/3809-172	dirk.wendland@vz-nrw.de
Uwe Wötzel	Ver.di	Potsdamer Platz 10	10785 Berlin	Fon: 030/69561036 Fax: 030/69563006	uwe.woetzel@verdi.de
Prof. Dr. Jan Ziekow	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer – DHV	Freiherr-vom-Stein-Str. 2	67346 Speyer	Fon: 06232/654-362 Fax: 06232/654-421	ziekow@dhv-speyer.de

Material

1. Rechtsgutachten Stadt Düsseldorf
2. Beispiel fairer Kaffee Stadt Friedrichshafen
3. Änderung der Vergabepaxis Stadt München

Publikationen

Die hier aufgeführten Veröffentlichungen können über die Servicestelle kostenfrei bestellt werden. Einige Publikationen liegen auch als Download auf unserer Homepage vor.

Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle:

- Heft 1.: Give me hope Jo'hanna?! Von Rio in die deutschen Kommunen nach Johannesburg – von Schwierigkeiten und Erfolgen der Agenda-Prozesse in Deutschland. Oktober 2002. [vergriffen]
- Heft 2.: Pressespiegel 2002. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2002. Dezember 2002. [vergriffen]
- Heft 3.: Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland. Januar 2003.
- Heft 4.: Die Lokale Agenda 21 braucht professionelle Moderation – Eine-Welt-Referenten informieren Moderatoren. Dokumentation einer Informationsveranstaltung am 12.12.2002, Bonn, Februar 2003.
- Heft 5.: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.12.2002, Bonn, Februar 2003.
- Heft 6.: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune 2012. Bonn, August 2003.
- Heft 7.: Interkulturelle Gärten. Werkstattgespräch zum Thema 'Internationale Gärten in Deutschland', 29./30.11.2002, Berlin. Dokumentation. [in Vorbereitung]

Publikationen der Servicestelle:

- Konzeption der Servicestelle [vergriffen]
- Profil der Servicestelle (in Englisch und Deutsch verfügbar)
- Kurzprofil der Servicestelle (in Englisch) [in Deutsch vergriffen]
- Dokumentationen "Petersberger Gespräch" / "Petersberger Dialogue" am 18.06.2002 (in Englisch und Deutsch verfügbar)
- Pressespiegel der Servicestelle [laufend]
- CD-Rom zum bundesweiten Wettbewerb „Global vernetzt – lokal aktiv!“ Präsentation der Wettbewerbssieger und des Konzepts, Bonn 2002. (Englisch und Deutsch) [vergriffen]

Material der Servicestelle

- Nr. 1.: Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung; und: Aufruf von Johannesburg. Autorisierte Übersetzung in Deutsch.
- Nr. 2.: Local Government Declaration To The World Summit On Sustainable Development; and: Johannesburg Call.
- Nr. 3.: Faires Beschaffungswesen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.11.2002.
- Nr. 4.: Kommunikationstraining für Eine-Welt-Akteure. Tipps und Anregungen zum erfolgreichen Kommunizieren von Eine-Welt-Themen. Dokumentation einer Veranstaltung vom 13.12.2002.

Publikationen in Kooperation mit der Servicestelle:

- Broschüre: Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. Hrsg.: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Misereor, DGB Bildungswerk, Aachen, Düsseldorf, Bonn, Neuauflage 2003.
- Tagungsdokumentation: Agendaprozesse verknüpfen. Die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Sicherung zukunftsfähiger Entwicklung in Zentralamerika und Deutschland. Hrsg.: INWEnt gGmbH, Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bonn, 2002. [vergriffen]

Veröffentlichungen von Agenda-Transfer.
Agentur für Nachhaltigkeit GmbH in NRW

Eine Auswahl

Publikationen:

„Stadtgespräche“, die vierteljährlich erscheinende NRW-Ausgabe des Informationsdienstes zur lokalen Agenda 21 ist für BezieherInnen aus NRW kostenfrei. Jahresabonnement für BezieherInnen aus anderen Bundesländern 15 Euro.

„Faires Beschaffungswesen von Kommunen“, Argumentationshilfe, Bonn 2002. 1,50 Euro plus Porto.

„Agenda-Test-Haushalte“, Projektblaupause, Bonn 2002, 2,50 Euro plus Porto.

„Vom Projekt zum Programm“, Agenda-TOP 4, Bonn 2001, 7,70 Euro plus Porto.

„Local Agenda 21. From project to program“, Bonn 2002, 5,00 Euro plus Porto.

Informationen zu Johannesburg:

„Johannesburg-Spezial“ unter www.agenda-transfer.de. Die Seite zum Weltgipfel 2002 in Zusammenarbeit mit der Bundesweiten Servicestelle Lokale Agenda 21. Mit Meldungen aus Johannesburg, einer internationalen Presseschau, Fotos und wichtigen Dokumenten zum kostenlosen Download.

„Johannesburg und die Kommunen – ExpertInnen empfehlen nächste Schritte“, Einschätzung und Auswertung der Ergebnisse von Johannesburg und seiner Nebenveranstaltungen sowie Empfehlungen zur Stärkung der lokalen Agenda-21-Prozesse in Deutschland.

Datenbank:

www.gute-beispiele.net. Die bundesweite Datenbank von Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit GmbH mit Beispielen einer nachhaltigen Entwicklung aus Städten, Gemeinden und Kreisen.

Weitere Publikationen zu Seminaren und Fachgesprächen sowie Serviceleistungen von Agenda-Transfer wie der wöchentlich erscheinende Newsletter „Agenda-News“, Termine, Aktivitäten und ausgewählte Projekte sind auf Anfrage erhältlich oder können über Formulare auf unserer Internetseite angefordert werden.

Anlage 1

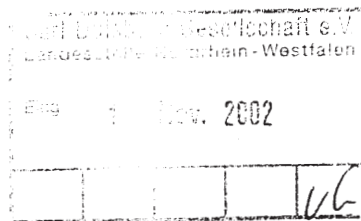


Umweltamt
Landeshauptstadt Düsseldorf

Briefpostanschrift: Stadtverwaltung Amt 19, 40200 Düsseldorf

InWEnt
Herrn Gerd Deihle
Wallstr. 30

40213 Düsseldorf



Lokale Agenda in Düsseldorf
Dienstkleidung

Sehr geehrter Herr Deihle,

beiliegend erhalten Sie die beiden Rechtsgutachten von Herrn Griem. Diese werfen jedoch noch eine Reihe weiterer Fragen auf.

Eine Kollegin hier im Haus hat sich daraufhin ebenfalls um das Thema gekümmert und im Kontakt mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine positive Stellungnahme erstellt.

Weiterhin habe ich eine Kopie eines Runderlasses der NRW Ministeriums über die Berücksichtigung des Umweltschutzes bei Vergabe öffentlicher Aufträge beigefügt (könnte inhaltlich ebenfalls übertragbar sein).

Ich bin gespannt, was bei dem Gespräch im Städtetag am 19.11. herauskommt.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

U. Keller

Landeshauptstadt
Düsseldorf
Der Oberbürgermeister
Umweltamt

Brinckmannstraße 7
40225 Düsseldorf

Kontakt
Ursula Keller
Zimmer
608
Telefon
0211.89 - 26809
Telefax
0211.89 - 29451
E-Mail
ursula.keller@
stadt.duesseldorf.de
Datum
05.11.2002
AZ
19 - 3 LA21

Umwelttelefon 49 49 49
außerhalb der Dienstzeiten
Anrufbeantworter

E-Mail-Adresse
umweltamt
@duesseldorf.de

Telefonzentrale
0211.89-91
www.duesseldorf.de

Bus
780, 782, 785
Feuerbachstraße oder
Uni-Kliniken

Bahn
701, 706, 707, 711, 716
Aufm Hennekamp

S-Bahn
S 6, S 7, D-Volksgarten
S 8, S 11, D-Bilk

Stadtsparkasse Düsseldorf
10000495
BLZ 300 501 10

Postbank Essen
32 69-431
BLZ 360 100 43

1. Sachverhalt und Fragestellung

Nach dem von uns zugrunde gelegten Sachverhalt erwägt die Stadt Düsseldorf, bei der künftigen Beschaffung von Dienstkleidung nur solche Bieter zu berücksichtigen, die den Nachweis erbringen, dass ihre Waren aus Produktionen stammen, die internationalen arbeitsrechtlichen Standards genügen. Es handelt sich um Standards, die durch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Form mehrerer Übereinkommen als grundlegende internationale Arbeitsnormen identifiziert wurden. Namentlich sind dies

- die Konventionen Nr. 182 und Nr. 138 über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit und das Mindestalter,
- die Konventionen Nr. 100 und Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf,
- die Konventionen Nr. 29 und Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit,
- die Konventionen Nr. 87 und Nr. 89 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts
- sowie die Konventionen Nr. 148 und Nr. 155 über den Arbeitsschutz und die Arbeitsumwelt.

Geprüft werden soll, ob eine solche Beschaffungspraxis mit dem europäischen und dem nationalen Vergaberecht in Einklang zu bringen ist. Dabei sind wir davon ausgegangen, dass sich die Prüfung allein auf öffentliche Aufträge beziehen soll, bei denen ein Auftragswert von 200.000 Euro überschritten wird.

Für öffentliche Aufträge unterhalb des eben genannten sogenannten Schwellenwertes gelten die Vorgaben der §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nicht. Für betroffene Bieter eröffnet sich dann keine Rechtsschutzmöglichkeit, so dass eine etwaige Unzulässigkeit der in Rede stehenden Beschaffungsvorgaben in solch einem Fall nach der neueren Rechtsprechung (OLG Stuttgart, Urteil vom 11.04.2002, Az. 2 U 240/01) von potentiellen Auftragnehmern der Stadt Düsseldorf nicht gerichtlich geltend gemacht werden könnte. Wenn die Untersuchung sich auch auf Aufträge beziehen sollte, deren Wert unter der genannten Summe liegt, bitten wir um entsprechende Nachricht.

2. Zwischenergebnis

Wie vereinbart, haben wir zunächst eine erste grobe Problemanalyse vorgenommen. Danach ist die Vorgabe internationaler arbeitsrechtlicher Standards –zur Umsetzung von völkerrechtlichen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation – in Ausschreibungen grundsätzlich mit dem europäischen und höchstwahrscheinlich auch mit dem nationalen Vergaberecht vereinbar.

Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Vorgehensweise mit nationalem Recht ist jedoch, dass die internationalen Übereinkommen, auf die die Anforderungen gestützt werden sollen, in deutsches Recht umgesetzt worden sind. Die konkrete Ausgestaltung der Vorgaben in den Verdingungsunterlagen ist des weiteren vom genauen Inhalt der deutschen Rechtsvorschriften abhängig, die die internationalen Übereinkommen umsetzen. Hier besteht weiterer Bearbeitungsbedarf, der im vereinbarten Untersuchungsumfang nicht erledigt werden konnte.

Die Einzelheiten unserer bisherigen Ergebnisse entnehmen Sie bitte den nachfolgenden Ausführungen.

a. Bei den Vorgaben handelt es sich um Anforderungen an die Eignung der Bieter

Die hier zu prüfenden Vorgaben stellen Anforderungen an die Produktion der von der öffentlichen Hand nachgefragten Waren auf. Hierbei sollen die genannten Standards eingehalten werden. Die Vorgaben sind damit nicht auf das Produkt, sondern letztlich auf das Unternehmen bezogen. Es sollen nur solche Unternehmen berücksichtigt werden können, die nachweisen können, dass sie bzw. ggf. ihre Zulieferer die o.g. Standards einhalten. Die Vorgaben betreffen damit die Auswahl der für den Auftrag in Frage kommenden Bieter. Sowohl das europäische als auch das nationale Vergaberecht enthalten Regelungen darüber, nach welchen Kriterien die Auswahl eines Bieters in einem Vergabeverfahren erfolgen darf.

b. Gemeinschaftsrechtlich ist die Vorgabe sozialer Belange zulässig

Auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene wird das Vergabeverfahren durch vier materielle Koordinierungsrichtlinien geregelt, die Bau-, die Liefer-, die Dienstleistungs- sowie die Sektorenkoordinierungsrichtlinie. Diese sehen vor, dass öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen, die gemeinschaftlich festgelegte Schwellenwerte überschreiten, bei der Vergabeentscheidung verpflichtet sind, zentral auf gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Auswahlkriterien, nämlich auf die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit sowie auf die Zuverlässigkeit des Bieters abzustellen.

Die Berücksichtigung sozialer Belange in Vergabeverfahren verstößt allerdings nicht gegen das gemeinschaftliche Vergaberecht. Der EuGH, der diese Frage in mehreren Verfahren zu beurteilen hatte, vertritt hierzu die Ansicht, dass öffentliche Auftraggeber zusätzlich zu den

ABEL-LORENZ · BARTH · BAUMEISTER · GRIEM

RECHTSANWÄLTE

ABEL-LORENZ BARTH BAUMEISTER GRIEM
GROBE FISCHERSTRASSE 5 28195 BREMEN

Landeshauptstadt Düsseldorf
Umweltamt
z.Hd. Frau Jeanette Hack

40200 Düsseldorf

Stadtverwaltung Düsseldorf	
Umweltamt	
Eing. 20. AUG. 2002	
0	1
Antrag: <i>Hz</i>	

ECKART ABEL-LORENZ*
DR. SYBILLE BARTH*
DR. HUBERTUS BAUMEISTER*
DR. NIELS GRIEM*
LOTHAR H. FIEDLER
DANIELA DENNIG

*AUCH ZUGELASSEN BEIM HANSEATISCHEN
OBERLANDESGERICHT BREMEN

TEL. 0421 - 33 541 0
FAX 0421 - 33 541 15
KONTAKT@KANZLEI-ABBG.DE
WWW.KANZLEI-ABBG.DE

Vorab per Telefax: 0211/8929061

BREMEN, DEN 19.08.2002

58/02/40 NG

Vorgabe arbeitsrechtlicher Standards in Ausschreibungen

Sehr geehrte Frau Hack,

Sie hatten uns um eine Einschätzung der vergaberechtlichen Zulässigkeit einer Vorgabe internationaler arbeitsrechtlicher Standards bei der Beschaffung von Dienstkleidung gebeten. Hierzu haben wir eine erste Einschätzung am 02.08.2002 gegeben. In unserem Telefonat vom 19.08.2002 haben Sie uns mitgeteilt, dass Sie noch weiteren Aufklärungsbedarf in der Angelegenheit haben und um Überarbeitung des Schreibens gebeten.

Dieser Bitte kommen wir im folgenden gerne nach und möchten Ihnen zunächst erläutern, von welchem Sachverhalt wir für unsere Prüfung ausgegangen sind (1.). Danach haben wir kurz das Kernergebnis unserer bisherigen Bemühungen dargestellt und erläutert (2.). Zum Schluss ist der weitere Prüfungsbedarf und der damit verbundene Aufwand skizziert (3.).

gemeinschaftsrechtlichen Kriterien grundsätzlich auch weitere, ergänzende Anforderungen aufstellen dürfen. Als zulässig hat der EuGH in seinen Urteilen vom 20.09.1988 („Beentjes“, NVwZ 1990, S. 353) sowie vom 26.09.2000 (Kommission/Frankreich, NJW 2000, S. 3629) etwa die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser zur Bekämpfung lokaler Arbeitslosigkeit angesehen. Voraussetzung sei aber jeweils, dass die ergänzenden nationalen Eignungs- oder Auswahlkriterien die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts im Übrigen, insbesondere das europarechtliche Diskriminierungsverbot sowie die Warenverkehrs-, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit beachten.

Insbesondere hinsichtlich des Diskriminierungsverbots besteht zwar grundsätzlich ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial, wenn die Vorgabe sozialer Standards beabsichtigt wird. Denn es muss gewährleistet werden, dass die jeweiligen Vorgaben auch nicht zu mittelbaren Diskriminierungen führen, die bereits dann vorliegen können, wenn lokale oder regionale Bieter bestimmte Vergabekriterien leichter erfüllen können als ihre ausländischen Konkurrenten. Bei den im vorliegenden Fall in Rede stehenden Anforderungen dürfte eine solche Diskriminierung indes nicht zu befürchten sein, da deren Erfüllung allen potenziellen Bieter gleichermaßen möglich ist. Auch Verstöße der in Rede stehenden Vorgaben gegen die weiteren o.g. europarechtlichen Grundsätze sind nicht ersichtlich.

Dieses Ergebnis kann sich auch auf die Auffassung der Europäischen Kommission stützen. Diese geht in ihrer Mitteilung vom 15.10.2001 über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts (KOM (2001) 566 endg.) davon aus, dass die Ausführung eines Auftrags nach Zuschlagserteilung unter vollständiger Einhaltung aller geltenden nationalen, internationalen oder gemeinschaftlichen Normen, Regeln, Vorschriften und Pflichten erfolgen muss, die im sozialen Bereich zwingend vorgeschrieben sind. Diese Rechtsvorschriften seien in der Ausschreibung bzw. in den Verdingungsunterlagen ausdrücklich anzugeben. Solche Verpflichtungen könnten sich insbesondere auch aus bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ableiten.

Die Kommission hält es für eine Selbstverständlichkeit, dass angesichts der Verpflichtung der Union zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen die Kernübereinkommen der IAO in den Mitgliedstaaten schnell ratifiziert werden. Aus diesem Grund hat die Kommission den Mitgliedstaaten die Ratifikation der jüngsten Konvention der IAO (Nr. 182, Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit) in ihrer Empfehlung vom 15.09.2000 auch nahegelegt.

Nach allem erscheint also eine Verpflichtung von Bietern in einem Ausschreibungsverfahren auf die Einhaltung der in Form von internationalen Übereinkommen kodifizierten Sozialstandards mit den Vorgaben des europäischen Rechts vereinbar.

c. Auch das nationale Vergaberecht lässt die Vorgabe sozialer Belange höchstwahrscheinlich zu

Die Vorgaben des gemeinschaftlichen Vergaberechts werden auf nationaler Ebene durch die §§ 97 ff. GWB, die Vergabeverordnung (VgV) sowie durch die Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL/A), Bauleistungen (VOB/A) und freiberufliche Dienstleistungen (VOF) umgesetzt.

Die Auswahl der geeigneten Unternehmen wird in § 97 Abs. 4 GWB geregelt. Danach dürfen Anforderungen an die Bieter, die über die grundsätzlich maßgeblichen Eignungskriterien der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit hinausgehen, nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesrecht vorgesehen ist. Nationale Rechtsnormen müssten also die in Rede stehenden Anforderungen an Unternehmen, die sich in Deutschland um öffentliche Aufträge bemühen, zulassen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat fast alle o.g. Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert, zuletzt die Konvention Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit am 18.04.2002. Allein die Konvention Nr. 155 über den Arbeitsschutz wurde nicht ratifiziert. Unter einer Ratifikation versteht man allerdings nur die Erklärung gegenüber der anderen Partei, durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein. Über diese Erklärung hinaus ist nach deutschem Recht gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ein Zustimmungsgesetz des Bundestags erforderlich, durch das der völkerrechtliche Vertrag in nationales Recht umgesetzt wird.

Ob ein solches Zustimmungsgesetz für alle ratifizierten Kernübereinkommen ergangen ist, konnte im Rahmen des vereinbarten Bearbeitungsumfangs nicht geklärt werden. Hinsichtlich der Konvention Nr. 182 ist dies mit dem 18.12.2001 in Kraft getretenen Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. Teil II 2001, S. 1290) geschehen. Es ist anzunehmen, dass auch die übrigen ratifizierten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation in nationales Recht umgesetzt wurden. Anderenfalls wären die Ratifikationen gewissermaßen „ohne Rechtsgrundlage“ erfolgt. Im Rahmen des vereinbarten Untersuchungsumfangs konnte diese Annahme jedoch nicht verifiziert werden. Darüber hinaus konnten auch die Inhalte der ggf. vorhandenen Vorschriften nicht geprüft werden.

3. Weiterer Prüfungsbedarf

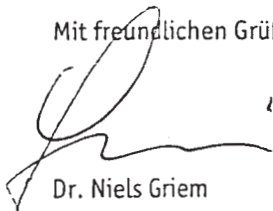
Oben ist bereits angedeutet worden, dass weitere Prüfungsschritte zur endgültigen Klärung der Angelegenheit unternommen werden müssen. So bliebe zu recherchieren, ob sämtliche hier in Rede stehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen von der Bundesrepublik Deutschland in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden. Eine genaue Analyse der jeweiligen Gesetzestexte wäre außerdem zur Klärung der Frage erforderlich, wie weit die Verpflichtungen aus den jeweiligen Übereinkommen reichen. Von den dort gewonnenen Ergebnissen wird die konkrete Ausgestaltung der Vorgaben in den Verdingungsunterlagen abhängen. U.a. kann die Einhaltung der Standards ggf. nur von den bietenden Unternehmen (ggf. unter Einschluss von sogenannten „verbundenen Unternehmen“ im Ausland) verlangt werden. Fraglich könnte insbesondere sein, ob die Bieter auch verpflichtet werden können, ihre Zulieferer auf die Einhaltung der Regelungen zu verpflichten.

Mit Blick auf die zuletzt genannte Frage wäre auch noch zu klären, ob eine solche Verpflichtung nur für Zulieferer ausgesprochen werden könnte, die ihren Sitz in Staaten haben, die die betreffenden Übereinkommen unterzeichnet haben. Stellung zu nehmen wäre schließlich auch noch zu der Frage, wie der Nachweis der Einhaltung der aufgestellten Anforderungen geführt und kontrolliert werden sollte.

Für die Klärung dieser noch offenen Punkte wären weitere Recherchen vorzunehmen. Dazu veranschlagen wir einen zusätzlichen Bearbeitungsbedarf von maximal 15 Stunden. Über eine entsprechende Beauftragung würden wir uns sehr freuen. Wie bereits in meiner e-mail vom 22.07.2002 angedeutet, müssten wir in diesem Falle noch eine Einigung hinsichtlich des anzusetzenden Stundensatzes erzielen.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen für Sie von Nutzen sind. Für Rückfragen in der Angelegenheit stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Niels Griem
Rechtsanwalt

ABEL-LORENZ · BARTH · BAUMEISTER · GRIEM

RECHTSANWÄLTSSCHAFT

Stadtverwaltung Düsseldorf	
Umweltamt	
Eing. 05. AUG. 2002	
0	1

ABEL-LORENZ BARTH BAUMEISTER GRIEM
GROSSE FISCHERSTRASSE 5 · 28195 BREMEN

Landeshauptstadt Düsseldorf
Umweltamt
z.Hd. Frau Jeanette Hack

40200 Düsseldorf

DR. ECKHART ABEL-LORENZ*
DR. SIBYLLA BARTH
DR. ROBERTUS BAUMEISTER*
DR. NIELS GRIEM*
LOTHAR H. FIEDLER
DANIELA DENNIG
*AUCH ZUGELASSEN BEIM HANSEATISCHEN
OBERLANDESGERICHT BREMEN

TEL. 0421 - 33 541 0
FAX 0421 - 33 541 15
KONTAKT@KANZLEI-ABBG.DE
WWW.KANZLEI-ABBG.DE

BREMEN, DEN 02.08.2002

58/02/40 NG

Vorgabe arbeitsrechtlicher Standards in Ausschreibungen

Sehr geehrte Frau Hack,

Sie hatten uns um eine Einschätzung der vergaberechtlichen Zulässigkeit einer Vorgabe internationaler arbeitsrechtlicher Standards bei der Beschaffung von Dienstkleidung gebeten.

Wie vereinbart, haben wir zunächst eine erste grobe Problemanalyse vorgenommen. Danach ist eine Vorgabe arbeitsrechtlicher Standards in Ausschreibungen grundsätzlich möglich. Gleichwohl bleiben einige Detailfragen offen, die im vereinbarten Untersuchungsumfang nicht geklärt werden konnten.

So bliebe zu recherchieren, ob sämtliche hier in Rede stehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen von der Bundesrepublik Deutschland in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden, was Voraussetzung für die Vorgabe von Eignungskriterien wäre, die sich auf solche Übereinkommen stützen. Eine genaue Analyse der jeweiligen Gesetzestexte wäre außerdem zur Klärung der Frage erforderlich, wie weit die Verpflichtungen aus den jeweiligen Übereinkommen reichen. Von dieser Frage kann es auch abhängen, ob die Einhaltung der Standards nur von den bietenden Unternehmen (ggf. unter Einschluss von verbundenen Unternehmen im Ausland) verlangt werden kann, oder ob die Bieter auch verpflichtet werden können, ihre Zulieferer auf die Einhaltung der Regelungen zu verpflichten.

Mit Blick auf die zuletzt genannte Frage wäre auch noch zu klären, ob eine solche Verpflichtung nur für Zulieferer ausgesprochen werden könnte, die ihren Sitz in Staaten haben, die die betreffenden Übereinkommen unterzeichnet haben. Stellung zu nehmen wäre schließlich auch noch zu der Frage, wie der Nachweis der Einhaltung der aufgestellten Anforderungen geführt und kontrolliert werden sollte.

Für die Klärung dieser noch offenen Punkte wären weitere Recherchen vorzunehmen. Dazu veranschlagen wir einen zusätzlichen Bearbeitungsbedarf von maximal 15 Stunden. Über eine entsprechende Beauftragung würden wir uns sehr freuen. Wie bereits in meiner e-mail vom 22.07.2002 angedeutet, müssten wir in diesem Falle noch eine Einigung hinsichtlich des anzusetzenden Stundensatzes erzielen.

Die Einzelheiten unserer bisherigen Ergebnisse entnehmen Sie bitte den nachfolgenden Ausführungen.

1. Ausgangssituation und Fragestellung

Die Stadt Düsseldorf erwägt, bei der künftigen Beschaffung von Dienstkleidung nur solche Bieter zu berücksichtigen, die den Nachweis erbringen, dass ihre Waren aus Produktionen stammen, die internationalen arbeitsrechtlichen Standards genügen, die durch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Form mehrerer Übereinkommen als grundlegende internationale Arbeitsnormen identifiziert wurden. Namentlich sind dies die Konventionen Nr. 182 und Nr. 138 über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit und das Mindestalter, die Konventionen Nr. 100 und Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die Konventionen Nr. 29 und Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit, die Konventionen Nr. 87 und Nr. 89 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts sowie die Konventionen Nr. 148 und Nr. 155 über den Arbeitsschutz und die Arbeitsumwelt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine solche Beschaffungspraxis mit dem europäischen und dem nationalen Vergaberecht in Einklang zu bringen ist. Vergaberechtlich relevant ist die Vorgabe der in Rede stehenden Beschaffungskriterien indes nur, wenn es sich bei der Bestellung von Dienstkleidung um einen „öffentlichen Auftrag“ handelt. Als öffentlicher Auftrag gilt der entgeltliche Erwerb von Waren, Dienstleistungen und Sachleistungen, die der öffentliche Auftraggeber zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt und nicht selbst produziert. Öffentliche Auftraggeber sind nach § 98 Nr. 1 GWB auch die Kommunen. Folglich liegt im vorliegenden Fall ein öffentlicher Auftrag vor.

Im Rahmen dieser Darstellung sind wir des weiteren davon ausgegangen, dass öffentliche Aufträge in Rede stehen, bei denen der Schwellenwert von 200.000 Euro überschritten wird. Für öffentliche Aufträge unterhalb der Schwellenwerte gelten allein die haushaltsrechtlichen Vorgaben. Für betroffene Bieter eröffnet sich dann keine Rechtsschutzmöglichkeit, so dass eine etwaige Unzulässigkeit der in Rede stehenden Beschaffungsvorgaben in solch einem Fall nach der neueren Rechtsprechung (OLG Stuttgart, Urteil vom 11.04.2002, Az. 2 U 240/01) nicht gerichtlich geltend gemacht werden könnte.

Die hier zu prüfende Vorgabe stellt Anforderungen an die Produktion der von der öffentlichen Hand nachgefragten Waren auf. Sie ist damit nicht auf das Produkt, sondern letztlich auf das Unternehmen bezogen. Es sollen nur solche Unternehmen berücksichtigt werden können, die nachweisen können, dass sie bzw. ggf. ihre Zulieferer die o.g. Standards einhalten. Die Vorgabe betrifft damit die Auswahl der für den Auftrag in Frage kommenden Bieter. Sowohl das europäische als auch das nationale Vergaberecht enthalten Regelungen darüber, nach welchen Kriterien die Auswahl eines Bieters in einem Vergabeverfahren erfolgen darf.

2. Gemeinschaftsrechtlich ist die Vorgabe sozialer Belange zulässig

Auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene wird das Vergabeverfahren durch vier materielle Koordinierungsrichtlinien geregelt, die Bau-, die Liefer-, die Dienstleistungs- sowie die Sektorenkoordinierungsrichtlinie. Diese sehen vor, dass öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen, die gemeinschaftlich festgelegte Schwellenwerte überschreiten, bei der Vergabeentscheidung verpflichtet sind, zentral auf gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Auswahlkriterien, nämlich auf die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit sowie auf die Zuverlässigkeit des Bieters abzustellen.

Damit stellt sich die Frage, ob die Berücksichtigung sozialer Belange – wie im vorliegenden Fall von der Stadt Düsseldorf geplant – bereits gegen das gemeinschaftliche Vergaberecht verstößt. Der EuGH, der diese Frage im Rahmen mehrerer Verfahren zu beurteilen hatte, vertritt hierzu die Ansicht, dass öffentliche Auftraggeber zusätzlich zu den gemeinschaftsrechtlichen Kriterien grundsätzlich auch weitere, ergänzende Anforderungen aufstellen dürfen. Als zulässig hat der EuGH in seinen Urteilen vom 20.09.1988 („Beentjes“, NVwZ 1990, S. 353) sowie vom 26.09.2000 (Kommission/Frankreich, NJW 2000, S. 3629) etwa die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser zur Bekämpfung lokaler Arbeitslosigkeit angesehen. Voraussetzung sei aber jeweils, dass die ergänzenden nationalen Eignungs- oder Auswahlkriterien die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts im Übrigen, insbesondere die primärrechtlichen Diskriminierungsverbote sowie die Warenverkehrs-, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit beachten.

Insbesondere hinsichtlich des Diskriminierungsverbots besteht zwar grundsätzlich ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial, wenn die Vorgabe sozialer Standards beabsichtigt wird. Denn es muss gewährleistet werden, dass die jeweiligen Vorgaben auch nicht zu mittelbaren Diskriminierungen führen, die bereits dann vorliegen können, wenn lokale oder regionale Bieter bestimmte Vergabekriterien leichter erfüllen können als ihre ausländischen Konkurrenten. Bei den im vorliegenden Fall in Rede stehenden Anforderungen dürfte eine solche Diskriminierung indes nicht zu befürchten sein, da deren Erfüllung für alle potenziellen Bieter gleichermaßen möglich ist. Auch Verstöße der in Rede stehenden Vorgaben gegen die weiteren o.g. europarechtlichen Grundsätze sind nicht ersichtlich.

Dieses Ergebnis entspricht auch der Auffassung der Europäischen Kommission. Diese geht in ihrer Mitteilung vom 15.10.2001 über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts (KOM (2001) 566 endg.) davon aus, dass die Ausführung eines Auftrags nach Zuschlagserteilung unter vollständiger Einhaltung aller geltenden nationalen, internationalen oder gemeinschaftlichen Normen, Regeln, Vorschriften und Pflichten erfolgen muss, die im sozialen Bereich zwingend vorgeschrieben sind. Diese Rechtsvorschriften seien in der Ausschreibung bzw. in den Verdingungsunterlagen ausdrücklich anzugeben. Solche Verpflichtungen könnten sich insbesondere auch aus bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ableiten.

Die Kommission hält es für eine Selbstverständlichkeit, dass angesichts der Verpflichtung der Union zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen die Kernübereinkommen der IAO in den Mitgliedstaaten schnell ratifiziert werden. Aus diesem Grund hat die Kommission den Mitgliedstaaten die Ratifikation der jüngsten Konvention der IAO (Nr. 182, Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit) in ihrer Empfehlung vom 15.09.2000 auch nahegelegt.

Nach allem erscheint also eine Verpflichtung von Bietern in einem Ausschreibungsverfahren auf die Einhaltung der in Form von internationalen Übereinkommen kodifizierten Sozialstandards mit den Vorgaben des europäischen Rechts vereinbar.

3. Auch nationales Vergaberecht lässt die Vorgabe sozialer Belange zu

Die Vorgaben des gemeinschaftlichen Vergaberechts werden auf nationaler Ebene durch die §§ 97 ff des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Vergabeverordnung (VgV) sowie durch die Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL/A), Bauleistungen (VOB/A) und freiberufliche Dienstleistungen (VOF) umgesetzt.

Die Auswahl der geeigneten Unternehmen wird in § 97 Abs. 4 GWB geregelt. Danach dürfen Anforderungen an die Bieter, die über die grundsätzlich maßgeblichen Eignungskriterien der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit hinausgehen, nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes-

oder Landesrecht vorgesehen ist. Damit stellt sich hier die Frage, ob die in internationalen Konventionen festgehaltenen arbeitsrechtlichen Standards diesen Voraussetzungen genügen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat alle Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert, zuletzt die Konvention Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit am 18.04.2002. Als Kernübereinkommen gelten die Konventionen Nr. 29 und 105 über die Zwangsarbeit (von Deutschland ratifiziert am 13.06.1956 bzw. am 22.06.1959), die Konventionen Nr. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (von Deutschland ratifiziert am 20.03.1957 bzw. am 08.06.1956), die Konventionen Nr. 100 und 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (von Deutschland ratifiziert am 08.06.1956 bzw. am 15.06.1961) sowie die Konventionen Nr. 138 und 182 über das Mindestalter bzw. die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (von Deutschland ratifiziert am 08.04.1976 bzw. 18.04.2002). Darüber hinaus wurde die Konvention Nr. 148 über die Arbeitsumwelt von der Bundesrepublik am 18.11.1993 ratifiziert. Die Konvention Nr. 155 über den Arbeitsschutz wurde nicht ratifiziert.

Fraglich ist aber, ob einem Übereinkommen mit der Ratifikation bereits die Qualität eines förmlichen Gesetzes zukommt. Diese Frage stellt sich hier, da unter Ratifikation nicht die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft zu verstehen ist, die oft fälschlicherweise so bezeichnet wird, sondern lediglich die Erklärung gegenüber der anderen Partei, durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein. Über diese Erklärung hinaus ist gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ein Zustimmungsgesetz des Bundestags erforderlich, durch das der völkerrechtliche Vertrag in nationales Recht umgesetzt wird.

Hinsichtlich der Konvention Nr. 182 ist dies mit dem 18.12.2001 in Kraft getretenen Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. Teil II 2001, S. 1290) geschehen. Es ist anzunehmen, dass auch die übrigen ratifizierten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation in nationales Recht umgesetzt wurden. Anderenfalls wären die Ratifikationen gewissermaßen „ohne Rechtsgrundlage“ erfolgt. Im Rahmen des vereinbarten Untersuchungsumfangs konnte diese Annahme jedoch nicht verifiziert werden.

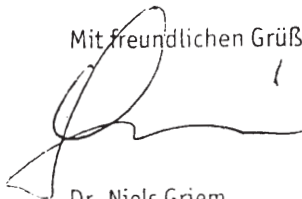
Nach den obigen Ausführungen ist davon auszugehen, dass die im vorliegenden Fall in Rede stehende Verpflichtung von Bietern in einem Ausschreibungsverfahren zur Einhaltung internationaler arbeitsrechtlicher Standards mit § 97 Nr. 4 GWB vereinbar ist. Die in Rede stehende Verpflichtung stellt zwar eine vergabefremde Anforderung dar, doch ist diese höchstwahrscheinlich durch Bundesgesetz vorgesehen. Dies vorausgesetzt bestehen daher auch nach nationalem Vergaberecht keine Bedenken gegen die Aufnahme der beabsichtigten Vorgaben in die Verdingungsunterlagen.

4. Ergebnis

Die Vorgabe internationaler arbeitsrechtlicher Standards – namentlich in Form von völkerrechtlichen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation – als Eignungskriterium für Bieter ist grundsätzlich sowohl mit dem europäischen als auch mit dem nationalen Vergaberecht vereinbar. Voraussetzung ist jedoch, dass die internationalen Übereinkommen, auf die die vorgegebenen Eignungskriterien gestützt werden sollen, in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung der entsprechenden Vorgaben in den Verdingungsunterlagen ist des weiteren vom genauen Inhalt der die internationalen Übereinkommen umsetzenden Rechtsvorschriften abhängig. Hier besteht weiterer Bearbeitungsbedarf, den wir bereits eingangs dieses Schreibens skizziert haben.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen für Sie von Nutzen sind. Für Rückfragen in der Angelegenheit stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Niels Griem

Rechtsanwalt

Vermerk:

Hinsichtlich der Frage,

ob die Konventionen der IAO Nr. 182, 138, 100, 111, 29, 105, 87, 98, 148 und 155 bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zur Beschaffung von Dienstkleidung zu Grunde gelegt werden können,

liegt folgendes Ergebnis vor:

Zu unterscheiden ist zunächst, ob die zu vergebenden Aufträge unter das allgemeine Haushaltsrecht fallen oder unter die deutsche Vergabeverordnung. Letzteres ist der Fall bei Ausschreibungen, die den *Schwellenwert von 200.000 Euro* übersteigen.

Für Ausschreibungen über 200.000 Euro, die demnach unter die Vergaberichtlinien fallen, hat die Kommission der europäischen Union beiliegende **Mitteilung über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge** vom 15.10.2001 ihren Mitgliedstaaten an die Hand gegeben.

Diese Mitteilung soll den Mitgliedstaaten helfen, dass Vergaberecht im Sinne der EU entsprechend auszulegen. So ist auch die Kommission der Europäischen Union der Auffassung, dass soziale Belange bei der Vergabe von Aufträgen berücksichtigt werden können.

Der Auftraggeber kann Vertragsklauseln aus dem sozialen Bereich bei der Auftragsvergabe festlegen. Als Beispiel wird u.a. genannt:

“Die Verpflichtung, die Bestimmungen der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeits-Organisation bei der Ausführung des Auftrags einzuhalten, falls diese nicht bereits im nationalen Recht verankert sind.”¹

Somit können die Mitgliedstaaten die o.a. Kernübereinkommen der IAO als Vertragsklauseln über die Auftragsausführung festlegen.

Ratifiziert worden sind bisher durch die Bundesrepublik die Konventionen Nr. 182, 138, 100, 111, 29, 105, 87, 98 und 148. Ratifizierung bedeutet dabei, dass die Bundesrepublik die Kernübereinkommen anerkennt und im nationalen Recht verankert hat. Dabei erfolgt der Ratifizierungsakt gleich dem Gesetzgebungsverfahren (Bundestag, Bundesrat, insgesamt drei Lesungen, Verabschiedung im Bundestag, usw.).

Lediglich die Konvention Nr.155 ist bisher nicht ratifiziert worden. Um mögliche

¹ Siche S. 19 der Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 15.10.2001

Klageverfahren zu vermeiden, sollte daher die Konvention Nr.155 noch außer Acht gelassen werden, bis auch sie durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist.

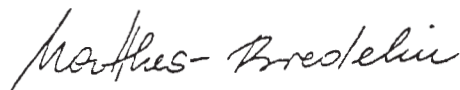
Demnach **kann** die Stadt Düsseldorf die oben genannten Übereinkommen der IAO mit Ausnahme von Nr.155 bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zur Beschaffung von Dienstbekleidung den Auftragsausführenden auferlegen.

Hinsichtlich der Konventionen Nr. 87, 98, 29, 105, 100, 111, 138, 182 ist die Europäische Kommission sogar der Auffassung, dass diese zwingend bei der Vergabe von Aufträgen zu beachten sind, d.h. der Auftraggeber **muß** sogar diese Konvention zur Auflage bei der Vergabe machen.²

Zum gleichen Ergebnis kommt auch die parlamentarische Staatssekretärin Frau Ulrike Mascher in ihrem Schreiben an die Stadt München vom 27.6.2002.

Für weitere Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung. Auch Herr Zillmann vom Bundeswirtschaftsministerium (030/2014-6184) kann zu dieser Thematik Auskünfte erteilen.

- Anlagen:
1. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
 2. Schreiben vom 27.6.2002 der parlamentarischen Staatssekretärin rau Ulrike Mascher an die Stadt München



² Siehe S. 21 aaO.



Bundesministerium
für Arbeit
und Sozialordnung

Vib 3-71051-182-1

Ø 9.

Anlage II

9312002

Ulrike Mascher MdB
Parlamentarische Staatssekretärin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 (0)1888 527-2939 oder 2940

FAX +49 (0)1888 527-1139

E-MAIL ul.mascher@bma.bund.de

An die
Münchner Agenda 21
Herrn Heinz Schulze
c/o Referat für Gesundheit und Umwelt
Implerstraße 9, Zimmer 315

81371 München

ORT, DATUM Berlin, 27. Juni 2002
AZ Vib 3 - 71051-182-1

Sehr geehrter Herr Schulze,

ich danke Ihnen für Ihre Schreiben vom 24. April 2002 und 9. Juni 2002, in denen Sie die Absicht der Agenda 21 darlegen, einen Stadtratsbeschluss dahin gehend zu erreichen, dass die Stadt München zukünftig keine Produkte kauft, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen.

Ich habe Ihre Anfrage prüfen lassen und kann Ihnen dazu Folgendes mitteilen:

Das von Ihnen angeführte Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ist zwar durch die Ratifizierung geltendes deutsches Recht geworden, eine Rechtsgrundlage für einen Boykott von Waren, die im Verdacht stehen, aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu stammen, lässt sich aus dem Übereinkommen aber nicht herleiten. IAO-Übereinkommen verpflichten grundsätzlich nur den Vertragsstaat dahin gehend, seine nationale Gesetzgebung den Forderungen des Übereinkommens anzupassen. Nach dem Text des Übereinkommens bedeutet dies für Deutschland, dass die im Übereinkommen aufgeführten schlimmsten Formen der Kinderarbeit durch die nationale Gesetzgebung (Jugendarbeitsschutzgesetz, Strafgesetzbuch) verboten werden und die Verbote notfalls strafrechtlich durchgesetzt werden. Aus Artikel 8 des Übereinkommens („Unternehmen von geeigneten Schritten durch die Mitgliedstaaten, um sich gegenseitig bei der Durchführung der Bestimmungen zu helfen“) lässt sich ein Importverbot von Waren, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, nicht herleiten.

Seite 7 von 8 Ein genereller Boykott von Waren aus Ländern, in denen Formen ausbeuterischer Kinderarbeit vorkommen, würde zudem gegen die WTO-Vereinbarungen verstoßen.

Das von Ihnen angestrebte Ziel lässt sich aber aus dem EU-Vergaberecht herleiten:

Das nationale wie auch das EU-Vergaberecht schreiben verbindlich vor, dass dem wirtschaftlichsten oder dem billigsten Bieter der Zuschlag zu erteilen ist. Entscheidend sind hierfür die Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Bieter.

In bestimmtem Umfang können aber auch z.B. ökologische oder ~~soziale Anforderungen~~ an die Leistungsausführung gestellt werden. Zur Beseitigung von Unsicherheiten hat die Europäische Kommission eine „~~Mitteilung über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechtes und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge~~ vom 15. Oktober 2001, KOM (2001) 566 endgültig“ herausgegeben.

Unter Ziffer 1.6. Auftragsausführung der o.g. Mitteilung kommt die EU-Kommission zu folgendem Ergebnis:

„Ein Mittel zur Förderung der Berücksichtigung sozialer Zielsetzungen ist die Anwendung von Vertragsklauseln oder Bedingungen für die Auftragsausführung, sofern diese Gemeinschaftsrecht einhalten und vor allem Bieter aus anderen Mitgliedstaaten der EU nicht direkt oder indirekt benachteiligen.“

Hieraus ergibt sich, dass der öffentliche Auftraggeber in seinen „Vertragsklauseln“ oder „Bedingungen für die Auftragsausführung“, ohne gegen Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, ~~dem Auftragnehmer verbindlich vorgeben~~ kann, dass die Produkte nicht aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen dürfen. Das Angebot eines Bieters, der eine solche Auftragsbedingung nicht akzeptiert, würde nicht den Verdingungsunterlagen entsprechen und dürfte deshalb nicht berücksichtigt werden.

Da im nationalen Vergaberecht keine dem EU-Recht entgegenstehende Klausel enthalten ist und soziale Aspekte nicht gesondert geregelt sind, kann bei Auftragsvergaben, die nach nationalem Vergaberecht abgewickelt werden, analog verfahren werden, ~~über Vertragsklauseln oder Bedingungen für die Auftragsausführung~~ können Produkte, die soweit identifizierbar aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, ausgeschlossen werden.

Bundesministerium
für Arbeit
und Sozialordnung

Seite 3 von 3 Ihr Ziel, einen Stadtratsbeschluss zu erreichen, der die Stadt München dazu verpflichtet, zukünftig keine Produkte zu kaufen, die aus ausbeuterischer Kinderarbeit stammen, lässt sich zwar nicht über die Regelungen des IAO-Übereinkommens Nr. 182, aber über die des Vergaberechts herleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Meinert Masche

I.

20021
283**Berücksichtigung
des Umweltschutzes bei der Vergabe
öffentlicher Aufträge**

RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales - I A 4 - 1700 -, d. Finanzministers - I D 5 - 007 - 1 - u. d. Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr - I D 6 - 81 - 10 - zugleich im Namen d. Ministerpräsidenten u. aller übrigen Landesminister
v. 29. 3. 1985

Der Schutz unserer Umwelt darf sich nicht auf eine kostenaufwendige Entsorgung umweltbelastender Produkte beschränken. Wirtschaftlicher ist in der Regel eine Umweltvorsorge, die darauf abzielt, Produktionsprozesse und Produkte so zu gestalten, daß Umweltbelastungen gar nicht erst oder in deutlich geringerem Umfang als bisher entstehen.

Durch ein auf dieses Ziel ausgerichtetes Vergabeverfahren können die öffentlichen Verwaltungen die Entwicklung, Markteinführung und Verbreitung von umweltverträglichen Produkten und Verfahren einleiten oder beschleunigen, die sonst mangels Nachfrage am Markt keine ausreichende Chance haben sich durchzusetzen. Bei umweltbewußtem Einkauf der Vergabestellen ist das erhebliche Beschaffungsvolumen der öffentlichen Verwaltungen in der Lage, den Marktanteil solcher Produkte wesentlich zu erhöhen. Hierbei sollte es im Interesse einer Verbesserung der lebenswichtigen Umweltbedingungen selbstverständlich sein, auf übersteigerte oder nur optische Qualitätsansprüche an die zu beschaffenden Güter zu verzichten.

Aus diesem Grund werden die Behörden und Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen hiermit verpflichtet, bei Beschaffungen Gesichtspunkte der Umweltfreundlichkeit künftig verstärkt zu beachten.

- 1 Bei Ausschreibungen und freihändigen Vergaben sowie bei Teilnahmewettbewerben über Leistungen im VOL-Bereich ist deshalb ab sofort wie folgt zu verfahren:
- 1.1 In den Verdingungsunterlagen oder bei einer Preis-anfrage ist darauf hinzuweisen, daß nach Möglichkeit umweltfreundliche Leistungen (Produkte, Verfahren oder sonstige Leistungen) insbesondere mit „Umweltzeichen“ (blauer Engel - Umweltzeichen der Vereinten Nationen -) ausgezeichnete Erzeugnisse, gegebenenfalls in einem Nebenangebot oder mit Änderungsvorschlag anzubieten sind.

Ferner ist bei der Beschreibung der Leistung darauf aufmerksam zu machen, daß bei der Wertung der Angebote und bei der Zuschlagserteilung neben den sonstigen Erfordernissen auch der Gesichtspunkt der Umweltfreundlichkeit der Leistung berücksichtigt wird.

In geeigneten Fällen ist darauf hinzuweisen, daß die Anlieferung von Produkten in wiederverwendbaren Verpackungen bevorzugt wird. Gegebenenfalls sollte

das Angebot eine solche (Alternativ-)Möglichkeit aufzeigen und etwaige Preisunterschiede darlegen.

- 1.2 Bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben sind soweit wie möglich Anbieter von umweltfreundlichen Leistungen - erforderlichenfalls nach einem Teilnahmewettbewerb gem. § 3 Nr. 1 Abs. 4 und § 4 VOL-A - zu beteiligen.
- 1.3 Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Angebote nach § 25 Nr. 3 VOL-A sind bei umweltfreundlichen Leistungen auch die für die Vergabestelle nicht berechenbaren volkswirtschaftlichen Kosteneinsparungen zu berücksichtigen, die durch die umweltschonenden Eigenschaften dieser Leistungen an anderer Stelle entstehen (s. Absatz 5 der Einführenden Hinweise zur VOL-A sowie Erläuterungen zu § 6 Nr. 2 Abs. 1 und zu § 25 Nr. 3 VOL/A).

Infolgedessen gilt ein Angebot über umweltfreundliche Leistungen, das die vorgegebenen Mindestanforderungen erfüllt, auch dann als wirtschaftlicher, wenn sein Preis in tragbarem, auftragsbezogenem Maße über einem preislich günstigeren Angebot ohne oder mit geringeren umweltfreundlichen Eigenschaften liegt. Diesem wirtschaftlichsten Angebot im Sinne des § 25 Nr. 3 VOL/A ist der Zuschlag zu erteilen.

Die Vergabestelle entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, in welcher Höhe ein Mehrpreis tragbar ist.

- 2 Umweltfreundliche Produkte sind insbesondere die Erzeugnisse, denen das „Umweltzeichen“ erteilt worden ist. Sie sind vom Umweltbundesamt auf wissenschaftlicher Grundlage und durch Expertenanhörung auf ihre Umweltverträglichkeit, aber auch ihre Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit eingehend geprüft und begutachtet.

Die bisher ausgezeichneten Produktgruppen ergeben sich aus der beigefügten Produktenliste. Nähere Informationen über die einzelnen Erzeugnisse und deren Hersteller oder Vertrieber sind in Merkblättern des Umweltbundesamtes zusammengefaßt, die den nachgeordneten Dienststellen von dem zuständigen Fachminister zugeleitet werden. Wenn im Einzelfall über die in den Merkblättern enthaltenen Angaben hinaus nähere Angaben zu einem Produkt benötigt werden, können vom Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, 1000 Berlin 33, die Vergabegrundlagen für das Umweltzeichen und spezielle Informationen angefordert werden.

- 3 Über Erfahrungen mit der Berücksichtigung von Umweltschutzgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bitte ich, zum 1. 10. 1986 auf dem Dienstweg dem jeweils zuständigen Fachminister zu berichten.
- 4 Das Verfahren im VOL-Bereich bleibt einer besonderen Regelung für die von der Finanzverwaltung durchzuführenden Bundesbauvorhaben im Benehmen mit den zuständigen Bundesministern vorbehalten.

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Körperschaften des öffentlichen Rechts wird empfohlen, entsprechend der Nrn. 1 und 2 zu verfahren.

Anlage

T.

Anlage 2



Oberbürgermeister
13.12.1999

An alle Dienststellen

Ausschank von *CAFÉ Friederico*® bei dienstlichen Bewirtungen

Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

als vor neun Jahren ein „Dritte Welt Laden“ in Friedrichshafen eröffnet wurde, der mit ehrenamtlichen Mitarbeitern begann, fair gehandelte und umweltbewusst angebaute Lebensmittel aus Entwicklungsländern zu verkaufen, hatte ich das zum Anlass genommen, diese wichtige Initiative seitens der Stadtverwaltung zu unterstützen. Mit Verfügung vom 27.06.1991 habe ich empfohlen, künftig Kaffee und Tee für Bewirtungen im Rathaus sowie bei Sitzungen über den Dritte Welt Laden zu beziehen.

Heute gibt es einen guten Anlass, diese Verfügung wieder ins Gedächtnis zu rufen und fortzuschreiben. Im Rahmen der Lokalen Agenda 21 haben der Verein Eine Welt e.V. Friedrichshafen und das Bürgerforum „Zukunftsfähige Landwirtschaft“ in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt- und Naturschutz und der dritte welt partner GmbH Ravensburg eigens eine Häfler Kaffeemarke kreiert – den *CAFÉ Friederico*. Es handelt sich dabei um einen biologisch angebauten und fair gehandelten Hochland-Kaffee direkt von der Erzeugergenossenschaft aus Chiapas in Mexiko, der in drei Sorten angeboten wird: *Naturmild*, *Entcoffeiniert* und *Espresso*. Der etwas höhere Preis dieses Kaffees kommt direkt den Erzeugern zu gute und hilft Ihnen, eigene Sozialstationen und Schulen zu unterhalten.

Der Häfler Partnerschaftskaffee *CAFÉ Friederico* ist ein Projekt der Lokalen Agenda 21. Das Ergebnis ist nicht nur wohlschmeckend, es trägt auch zur notwendigen Entwicklungszusammenarbeit im Geiste der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio bei. Ziel ist die Stärkung landwirtschaftlicher Kulturräume durch einen ökonomisch und ökologisch tragfähigen Landbau in Mexiko wie am Bodensee.

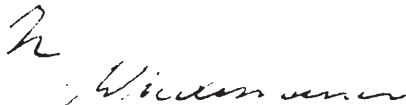
Das Agendaprojekt *CAFÉ Friederico* ist bereits zwei Mal ausgezeichnet worden: Ende Oktober vom Ministerium für Umwelt und Verkehr im Rahmen des Wettbewerbes Innovative Agenda 21 Projekte in Baden-Württemberg 1999 und Anfang Dezember im Rahmen des Nachhaltigkeitswettbewerbs der Internationalen Bodensee Konferenz zur Bodensee Agenda 21. Dies bedeutet für uns Ansporn und Verpflichtung, dem Projekt zu nachhaltigem Erfolg zu verhelfen.



Ich bitte darum, dass der *CAFÉ Friederico* künftig bei allen repräsentativen Anlässen, Gremiensitzungen und Dienstbesprechungen der Stadt Friedrichshafen mit Kaffee-Bewirtung ausgeschrieben wird. Den Anfang machen das Rathaus und das städtische Krankenhaus, die übrigen städtischen Dienststellen werden diesem Beispiel bei dienstlichen Bewirtungen in den folgenden Wochen folgen. Ich würde es begrüßen, wenn sich möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Partnerinstitutionen der Stadtverwaltung auch für ihren (privaten) Kaffeeausschank dieser Regelung anschließen könnten.

Sie erhalten den *CAFÉ Friederico* vorläufig im „Weltladen“ in der Schanzstraße 4 und im Kiosk des städtischen Krankenhauses. Weitere Verkaufsstellen werden folgen. Das anliegende Bestellformular soll Ihnen den Einkauf erleichtern. Infomaterial in Form von Produktinfos, Flyern, Tischaufstellern und Etiketten, allesamt finanziert mit Preisgeldern des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, stellt Ihnen das Amt für Umwelt- und Naturschutz (Telefon 203-389, Bertrand Schmidt) gerne zur Verfügung.

Ich begrüße dieses gelungene Projekt auch in meiner Funktion als Vorsitzender der Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg und hoffe auf Ihre breite Unterstützung. Allen Beteiligten, namentlich dem Verein Eine Welt e.V. Friedrichshafen und dem Bürgerforum „Zukunftsfähige Landwirtschaft“ gilt mein herzlicher Dank.



Dr. Wiedmann

Anlagen:

- (1) Mustersatz der Info-Materialien des Amtes für Umwelt- und Naturschutz zum Projekt *CAFÉ Friederico*
- (2) Bestellformular für den Einkauf des *CAFÉ Friederico* im „Weltladen“ Friedrichshafen.

Datum: 17. Juli 2002
Telefon 16 - 9 24 75
Telefax 16 - 2 65 05
Renate Hechenberger
sabine.kubeng@muenchen.de

3. Bürgermeister

Änderung der Vergabepaxis der Landeshauptstadt München
Keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit
Anlagen

Vorblatt zur Beschlussvorlage des Verwaltungs- und Personalausschusses
vom 17.07.2002
Öffentliche Sitzung (VB)

	Inhaltsverzeichnis	Seite
—	I. Vortrag des Referenten	1
	1. Vorbemerkung	1
	2. Ausbeuterische Kinderarbeit	2
	3. Internationale Übereinkommen	3
	4. Bisherige Aktivitäten auf Vertriebssebene	4
	5. Änderung der Vergabepaxis	5
	6. Rechtliche Würdigung	5
	7. Hinweise zur Umsetzung	8
	8. Umsetzung in den städtischen Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften	10
	9. Auswirkungen	10
	10. Stellungnahmen der Referate	11
	II. Antrag des Referenten	11
	III. Beschluss	12

Änderung der Vergabepaxis der Landeshauptstadt München
Keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit
Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 17. Juli 2002 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Vorbemerkungen

Die "Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung" (1992) in Rio de Janeiro fordert in der AGENDA 21 die Erarbeitung eines grundlegenden ethischen Leitbildes, das eine ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung für alle Menschen und die Umwelt vorsieht. Wesentliche Voraussetzung dafür ist unter anderem die Einhaltung von weltweit gültigen sozialen und ökologischen Arbeitsschutz-Mindeststandards, wie international gültige Bestimmungen in bezug auf Gesundheitsschutz und Sicherheit, Mindestalter, Entlohnung und Überstundenregelungen sowie das Recht auf gewerkschaftliche und andere Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Interessensvertretung der Beschäftigten.

In der Agenda 21 wurden insbesondere auch die Kommunen aufgefordert, sich für eine weltweite nachhaltige Entwicklung einzusetzen und auf kommunaler Ebene entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Agenda-Beauftragten der Referate sind vom Oberbürgermeister beauftragt, die Inhalte der Agenda 21 in der städtische Verwaltung zu verankern. Nachdem sich der Stadtrat wiederholt bereits zur globalen ökologischen Verantwortung Münchens bekannt hat (z.B. durch die Beschlüsse zum Verzicht auf Tropenholz und zur CO₂-Reduktion), haben sich die Agenda-Beauftragten zusammen mit dem Agenda-Koordinator EineWelt nun mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Stadt München auch zu einer sozial nachhaltigen Entwicklung in oben genanntem Sinne beitragen kann.

Als ersten Schritt in diese Richtung schlägt der - von mir koordinierte - Arbeitskreis der Agenda-Beauftragten vor, sich mit einem besonders unmenschlichen Verstoß gegen soziale Mindeststandards zu beschäftigen: mit Kinderarbeit.

2. Ausbeuterische Kinderarbeit

Weltweit gehen nach Schätzungen des internationalen Kinderhilfswerkes „terre des hommes“ regelmäßig bis zu 250 Millionen Kinder unter 14 Jahren einer regelmäßigen Arbeit nach, das sind 20 - 30% aller Kinder. Die Mehrheit der Kinder arbeitet im informellen Sektor auf den Straßen, in der Haus- oder Landwirtschaft, aber auch in Produktionsbetrieben, wo sie wegen ihrer körperlichen Voraussetzungen (Körpergröße, flinke Finger) oder wegen des geringen Lohns und der größeren Fügbarkeit erwachsenen Arbeiterinnen und Arbeitern vorgezogen werden. Kinder arbeiten oft als Wanderarbeiter bei ihren Familien mit, die sonst als Saisonarbeiter nicht genug für den Lebensunterhalt verdienen würden. In letzter Zeit ist auf das besonders schreckliche Schicksal von Kinder-Sklaven hingewiesen worden.

Es muss aber von einem differenzierten Begriff der Kinderarbeit ausgegangen werden. „Die“ Kinderarbeit gibt es nicht. Ob bestimmte Formen von Kinderarbeit abzuschaffen sind oder ob die Arbeitsbedingungen von - z.B. älteren - Kindern zu verbessern sind, hängt davon ab, ob und in welchem Maße die jeweilige Arbeit den Kindern schadet. Generell gilt, dass arbeitende Kinder zum Teil erheblichen gesundheitlichen Gefährdungen ausgesetzt sind, wie z.B. im Bergbau oder im Umgang mit Chemikalien. Dann erreichen sie das Erwachsenenalter oft überhaupt nicht oder nur mit dauerhaften körperlichen Schäden. Die Arbeitszeiten und die sonstigen Umstände lassen in der Regel einen Schulbesuch nicht zu.

Ein generelles Verbot jeglicher Kinderarbeit würde jedoch zu kurz greifen. Es würde erhebliche soziale Verschlechterungen für die Betroffenen mit sich bringen, da dann das von den Kindern bisher erzielte Einkommen der Familie fehlen würde. Aktivitäten zur Abschaffung der Kinderarbeit müssen unbedingt mit Maßnahmen gekoppelt sein, die den der Erwachsenen (Eltern) einen ausreichenden Lohn gewährleisten, um das Überleben der Familie zu sichern und Kinderarbeit damit überflüssig zu machen. Auch auf die Stimmen der arbeitenden Kinder, die beginnen, sich weltweit zu organisieren, ist zu achten. Ihr Motto ist: „Arbeitende Kinder achten - Kinderarbeit ächten!“ Sie sind gegen einen grundsätzlichen Boykott von Produkten aus Kinderarbeit. Sie fordern ein Recht auf Unterricht und Ausbildung, Gesundheitsschutz und Maßnahmen gegen die wirtschaftlichen Ursachen des Problems.

3. Internationale Übereinkommen

Die Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989 (ratifiziert von 187 Staaten) fordert in § 32 das Recht des Kindes, „vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnten“.

Auch die ILO (Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen) will Kinderarbeit nun in einem abgestuften Zeitraum abschaffen. Nach früheren Konventionen wurde bereits das Verbot jeglicher Zwangsarbeit (Konvention 29 von 1930) und das Mindestalter für die Zulassung einer Beschäftigung (Konvention 138 von 1973) geregelt. Die neue Diskussion in der ILO hat nun einen weit realistischeren Ansatz. Die unerträglichsten Formen der Kinderarbeit sollen sofort abgeschafft werden, danach sollen präventive Maßnahmen wie Ausbildung und Erziehung parallel zu einer weiteren schrittweisen Abschaffung der Kinderarbeit ergriffen werden. Diese sofort abzuschaffenden Formen sind nach Artikel 3 der ILO-Konvention 182 - Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit - vom 19.11.2000 (bisher ratifiziert von 100 Staaten) folgende:

- a) alle Formen der Sklaverei und Sklaverei-ähnlicher Praktiken (Kinderhandel, Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft, Zwangsarbeit, Zwangsrekrutierung)
- b) Heranziehung zur Prostitution, Herstellung von Pornografie und pornografischen Darbietungen
- c) Heranziehung zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere Drogen und Drogenhandel,
- d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.

Unter Punkt d) soll gemäß Empfehlung der ILO insbesondere berücksichtigt werden: Arbeit, die die Kinder einem körperlichen, psychologischen oder sexuellen Missbrauch aussetzt, Arbeit unter Tage, unter Wasser, in gefährlichen Höhen oder beengten Räumen, Arbeit mit gefährlichen Geräten oder mit schweren Lasten, Arbeit in einer ungesunden Umgebung, lange Arbeitszeiten oder Nachtarbeit.

Trotz der breiten Ratifizierung der Konventionen folgten in den betroffenen Ländern oftmals keine ausreichenden Maßnahmen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Druck auf die Hersteller vor Ort, so günstig wie möglich zu produzieren, aufgrund des immer engeren Wettbewerbs und der globalen Wirtschaftsstrukturen immens ist.

Daher betrifft die Frage weltweiter menschenwürdiger Arbeitsbedingungen auch die Konsumenten. Und daher sind – neben den Staatsregierungen – auch die Verbraucherinnen und Verbraucher aufgefordert, auf der marktwirtschaftlichen Ebene tätig zu

werden und gegen ausbeuterische Kinderarbeit vorzugehen. Die Bundesregierung, die 1992 das Internationale Jahr zur Beseitigung der Kinderarbeit mit angestoßen hat, hat wiederholt betont, dass sich an der Abschaffung der ausbeuterischen Kinderarbeit auch alle Verbraucherinnen und Verbraucher durch ihr Kaufverhalten beteiligen sollen.

Der deutsche Bundestag hat die Konvention 182 mit Gesetz vom 11. Dezember 2001 ratifiziert, sie tritt in Deutschland am 18.04.03 (ein Jahr nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde) in Kraft.

4. Bisherige Aktivitäten auf Vertriebssebene

Zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen, Kirchen und entwicklungspolitische Organisationen haben sich der Thematik seit längerem angenommen. Als Beispiel sei die europaweite „Aktion saubere Kleidung“ genannt, an der allein in Deutschland 46 Organisationen mitarbeiten. Hier geht es um die Unterzeichnung einer „Sozialcharta für den Handel mit Kleidung“. Diese Sozialcharta beinhaltet neben dem Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit auch weitere ILO-Standards wie das Recht auf Versammlungsfreiheit, das Verbot von Diskriminierung und Bezahlung eines gesetzlichen Mindestlohns. Auch der Sozialstandard 8000 (Social Accountability 8000), der 1997 in den USA als erster branchenübergreifender Standard entwickelt wurde, bezieht sich ausdrücklich auf die zentralen ILO-Konventionen und beinhaltet damit ein Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit. Die Bundesregierung hat sich ebenfalls dem Thema angenommen: auf Initiative des Bundesentwicklungsministeriums wurde ein Runder Tisch „Verhaltenskodizes“ gegründet, dem Vertreter von Unternehmen, Gewerkschaft, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung angehören.

Die Unterzeichnung von solchen Verhaltenskodizes ist inzwischen für viele Firmen kein „Opfer“ mehr, sondern ein Wettbewerbsvorteil.

Nach einer Studie der ILO haben in den letzten Jahren über 200 weltweit tätiger Großkonzerne eigene Verhaltenskodizes erstellt, die das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit beinhalten. Auch Branchenverbände wie der „Europäische Dachverband der Spielwarenhersteller“ haben entsprechende Kodizes ausgearbeitet.

Da diese Selbstverpflichtungen der Unternehmen freiwillig sind, stellt sich natürlich das Problem der Kontrolle. Bisher gibt es nur in wenigen Produktbereichen Gütesiegel, die die Einhaltung der ILO-Standards garantieren (Transfair-Siegel und Rugmark-Siegel – siehe Ziff. 6).

Schwierig ist insbesondere die Überwachung der Standards für Zulieferbetriebe. Auch hier engagieren sich mittlerweile die internationalen Unternehmen. So arbeitet ein großer deutscher Kaufhaus- und Versandkonzern gemeinsam mit dem Außen-

handelsverband des deutschen Einzelhandels an der Zertifizierung unabhängiger Institutionen, die die Zulieferfirmen auf Einhaltung der ILO-Standards kontrollieren sollen.

5. Änderung der Vergabepaxis der Landeshauptstadt München

Die Landeshauptstadt München hat sich in ihrem Leitbild und in mehreren Beschlüssen zur Agenda 21 zu einer nachhaltigen Entwicklung bekannt. Auch auf internationaler Ebene diskutieren die Kommunen Wege, wie durch eigenes nachhaltiges Wirtschaften und durch die Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung die weltweit zukunftsfähige Entwicklung vorangetrieben werden kann. Mit der Ratifizierung der ILO-Konvention Nr. 182 hat sich die Bundesrepublik verpflichtet, Maßnahmen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu ergreifen. Diese Verpflichtung gilt im Rahmen der Bundestreue auch für die Deutschen Kommunen. Die Landeshauptstadt München kann durch ein eindeutiges Signal der Ächtung ausbeuterischer Kinderarbeit Vorbild sein für andere private Verbraucherinnen und Verbraucher wie für Großabnehmer. Damit kann sie einen Anreiz für Produzenten und Händler schaffen sich ernsthaft mit dem Problem der Kinderarbeit auseinander zu setzen.

Daher möchte ich dem Stadtrat vorschlagen, dass künftig bei Ausschreibungen nur noch Produkte und Dienstleistungen Berücksichtigung finden, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind oder deren Produzenten und Händler sich aktiv für einen Ausstieg aus der Kinderarbeit einsetzen. Die zuletzt genannte Einschränkung ist aus meiner Sicht erforderlich, da die Firmen – wie oben ausgeführt - eine tatsächliche Garantie für alle Zulieferbetriebe aufgrund der schwierigen Kontrollsituation oft noch nicht geben können.

6. Rechtliche Würdigung

Bei Vergaben über dem EU-Schwellenwert sind Aufträge an „fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen“ zu vergeben; andere oder weitergehende Anforderungen (sogenannte vergabefremde Gesichtspunkte) dürfen nur berücksichtigt werden, wenn sie durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen sind (Art. 97 Abs. 4 GWB).

Zwar ist ausbeuterische Kinderarbeit in Deutschland gesetzlich verboten; es gibt jedoch zurzeit kein Gesetz, das den Verkauf bzw. Erwerb von Produkten verbietet, die unter Inanspruchnahme von Kinderarbeit hergestellt worden sind.

Mittlerweile ist die Bundesrepublik Deutschland jedoch dem von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) angenommenen Übereinkommen über Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimms-

ten Formen der Kinderarbeit beigetreten. Dieser Beitritt wurde vom Bundestag in Gesetzesform beschlossen (Gesetz vom 11. Dezember 2001, Bundesgesetzblatt II, S. 1290). Das Übereinkommen tritt für Deutschland am 18. April 2003 in Kraft (das Inkrafttreten ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben - Art. 2 Abs. 2 des o.g. Gesetzes).

In dem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragspartner unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden (Art. 1). Diese sind im Text des Übereinkommens (Art. 2 und 3) abschließend definiert. Ferner hat jedes Mitglied alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die wirksame Durchführung und Durchsetzung der Bestimmungen zur Umsetzung dieses Übereinkommens sicherzustellen (Art. 7 des Übereinkommens).

Auch wenn das internationale Übereinkommen sich nur an die vertragsschließenden Parteien und damit nicht an die Kommunen richtet, sind doch wegen des Grundsatzes der Bundestreue auch Länder und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland in die sich auf Grund des internationalen Übereinkommens ergebende Verpflichtung einbezogen.

Allerdings enthält das Übereinkommen, auch wenn es für die Bundesrepublik in Kraft tritt und damit geltendes Recht wird, keine konkreten Handlungs- bzw. Unterlassungspflichten. Es verpflichtet den Staat lediglich Maßnahmen zu ergreifen, um bestehende Formen der Kinderarbeit zu verbieten bzw. zu beseitigen (z.B. durch entsprechende Aktionsprogramme, Art. 6, Maßnahmen unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schulbildung, Art. 7).

Es stellt sich daher die Frage, ob mit dem Übereinkommen bereits eine ausreichende Legitimation besteht, um Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit von öffentlichen Vergaben ausschließen zu dürfen, oder ob es hierzu einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Hier ist eine Mitteilung der Europäischen Kommission vom 15.10.01 „über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ von Interesse. Sie führt unter dem Titel III „Vorschriften aus dem sozialen Bereich, die für öffentliche Aufträge gelten“ aus, dass die Ausführung eines Auftrags nach Zuschlagserteilung unter „vollständiger Einhaltung aller geltenden nationalen, internationalen oder gemeinschaftlichen Normen, Regeln, Vorschriften und Pflichten erfolgen muss, die im sozialen Bereich zwingend vorgeschrieben sind.“ Weiter heißt es: „Die von der ILO identifizierten, grundlegenden internationalen Arbeitsnormen und die Rechte bei der Arbeit gelten selbstverständlich in der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten.“ Unter den sieben Kern-Übereinkommen, die die ILO als Basis für die **Kern-Arbeitsnormen benennt, befinden sich auch das Übereinkommen 29 (gegen Zwangsarbeit), das Übereinkommen 138 (zur Festsetzung eines Mindestalters) und das Übereinkommen 182 (zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kin-**

derarbeit). Somit ist der Wille der Europäischen Union erkennbar: Sie beabsichtigt bei öffentlichen Vergaben keineswegs Produzenten zu schützen, die sich ausbeuterischer Kinderarbeit bedienen.

Es besteht zwar kein nationales Gesetz, dass die Berücksichtigung von Kinderarbeit bei öffentlichen Vergaben ausdrücklich regelt. Dennoch scheint es vertretbar - sowohl aufgrund der Auslegungsmitteilung der Europäischen Kommission als auch aufgrund des Internationalen Übereinkommens – dass Produkte, die unter Einsatz von ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden, bei öffentlichen Auftragsvergaben nicht berücksichtigt zu werden brauchen. Die Stadt München würde damit kein neues Vergabekriterium schaffen, sondern lediglich geltendes Recht vollziehen.

Es wird darauf hingewiesen, dass diese Rechtsauffassung nicht unstrittig ist. Das Revisionsamt, die Stadtkämmerei und das Baureferat vertreten die Auffassung, dass es sich bei der Berücksichtigung der Kinderarbeit um ein vergabefremdes Kriterium handelt, das nur aufgrund von Bundes- oder Landesrecht berücksichtigt werden kann (siehe Anlage 1 – 3).

Doch trotz dieser rechtlichen Bedenken kann nach Auffassung der Rechtsabteilung des Direktoriums der „vergabefremde Gesichtspunkt“ der Kinderarbeit bei der Vergabe berücksichtigt werden. Es erscheint kaum vorstellbar, dass die Stadt durch Gerichtsentscheidung dazu verpflichtet wird, dem Anbieter eines Produktes, das nachweislich unter Einsatz der schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt worden ist, den Zuschlag zu erteilen, nur weil es sich dabei um das wirtschaftlichste Angebot handelt.

Diese Ausführungen gelten entsprechend auch zu für Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwerts.

7. Hinweise zur Umsetzung

Bei folgenden Produkten aus Asien, Afrika oder Lateinamerika, die die Stadt München möglicherweise im Einkauf bezieht, kommt ausbeuterische Kinderarbeit vor:

- ◆ Bälle, Sportartikel, Sportbekleidung, Spielwaren
- ◆ Teppiche, Wohn- und Kleidungstextilien
- ◆ Natursteine, Pflastersteine (z.B. aus China)
- ◆ Lederprodukte
- ◆ Billigprodukte aus Holz
- ◆ Agrarprodukte wie Kakao, Orangensaft oder Tomaten

(Weitere Produkte und „Dienstleistungen“, die mittels ausbeuterischer Kinderarbeit in München angeboten werden, sind u.a. der "Tourismus" - von Kinder-Hausmädchen-Diensten bis zur sexuellen Ausbeutung von Kindern, Fischereiprodukte oder Feuerwerkskörper).

Es wird empfohlen, bei der Ausschreibung von „gefährdeten“ Produkten künftig folgenden Passus aufzunehmen:

„Berücksichtigung finden nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Hersteller oder Verkäufer aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben. Bei Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet worden sind, ist dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation oder eine entsprechende Selbstverpflichtung nachzuweisen.“

Die Überprüfung der Einhaltung kann wie folgt erfolgen:

Produkte mit einem anerkannten Siegel werden nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt. Hierbei handelt es sich derzeit um

- das Rugmark-Siegel für Teppiche ohne Kinderarbeit
- Produkte mit dem TransFair-Siegel (Orangensaft, Tee, Kaffee)

Für diese Produkte sind weitere Nachweise nicht erforderlich.

Bei Produkten ohne diese Siegel müssen die anbietenden Firmen einen Verhaltenskodex, eine Sozialklausel oder sonstige Selbstverpflichtung vorlegen, in dem oder der entweder bestätigt wird,

- dass weder sie noch ihre Zulieferfirmen die Produkte mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt haben

oder

- dass das Unternehmen für das angebotene Produkt aktive und zielführende **Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit betreibt (z.B. die Erarbeitung von wirksamen Kontrollmechanismen für Zulieferbetriebe, aber**

auch Maßnahmen zur Rehabilitation und sozialen Eingliederung der betroffenen Kinder oder zur Verbesserung der Einkommenssituation der Familien).

Die Selbstverpflichtung ist als Vertragsbestandteil in die Auftragsvergabe aufzunehmen.

Eine darüber hinausgehende Überprüfung, ob die Selbstverpflichtung eingehalten wird, kann durch die Vergabestellen sicherlich nicht geleistet werden. Ein „Aufdecken“ von diesbezüglich falschen Angaben wird nur im Einzelfall durch Hinweise von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie „terre des hommes“ möglich sein. Um hier den Kommunikationsfluss zu gewährleisten, wird es sinnvoll sein die betroffenen Vergabestellen regelmäßig über den aktuellen Stand der Entwicklung zum Thema „Verhaltenskodizes von Firmen im Bereich ausbeuterischer Kinderarbeit“ (und damit auch über „schwarze Schafe“) zu informieren. Sollte sich dabei herausstellen, dass eine Firma den Zuschlag bekommen hat, deren Selbstverpflichtung nur auf dem Papier besteht, liegt ein Vertragsverstoß vor; die Firma kann rechtlich belangt und von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.

Besonders in der Anfangsphase der praktischen Umsetzung bietet die Agenda-Koordination EineWelt den städtischen Einkäuferinnen und Einkäufern tatkräftige Unterstützung zu Einzelfragen an.

Diese Vorgehensweise wurde auch mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Vergabestellen diskutiert. Dabei wurde als problematisch gesehen, dass die Bieter aufgrund der oft sehr kurzen Ausschreibungszeit eine Selbstverpflichtung oder Zertifizierung nicht immer rechtzeitig beibringen können. Dem ist zu entgegen, dass Unternehmen, die sich bereits jetzt gegen Kinderarbeit einsetzen, entsprechende Bescheinigungen zur Hand haben. Für sonstige Unternehmen, die erst durch die Forderung zu entsprechenden Aktivitäten angeregt werden, kann eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit vor Inkrafttreten der Regelung den nötigen zeitlichen Spielraum geben. Hierfür kann die Zeit bis zum Inkrafttreten der Konvention 182 am 18.4.03 genutzt werden.

Weiter wiesen die Vergabestellen und das Revisionsamt darauf hin, dass die Regelung den Wettbewerb beschränke, was Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Vergabe haben könne. Dieser Argumentation kann ich nicht folgen, denn es kann nicht angehen, dass die Stadt München aus wirtschaftlichen Gründen Verstöße gegen internationales Recht und die Gefährdung von Kinderleben in Kauf nimmt.

8. Umsetzung in den städtischen Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften

Sowohl für Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften, die ihre Auftragsvergaben im Rahmen des öffentlichen Vergaberechts abwickeln, als auch für sonstige gilt die Prämisse, nur mit zuverlässigen Unternehmen zu kooperieren. Daher sollten auch die städtischen Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften angeregt werden, den Begriff der Zuverlässigkeit in oben genanntem Sinne auszulegen und bei der Vergabe von Aufträgen für Produkte, die von ausbeuterischer Kinderarbeit betroffen sind, entsprechend zu verfahren.

9. Auswirkungen

Durch die vorgeschlagene Maßnahme kann nicht erreicht werden, dass München ab sofort keine Produkte mehr aus ausbeuterischer Kinderarbeit bezieht. Die Umsetzung ist – wie oben beschrieben – auch für gutwillige Unternehmen schwierig aufgrund der oft weit verzweigten Zulieferer und vieler Zwischenhandelsstufen. Dennoch ist in den vergangenen Jahren hier einiges in Bewegung geraten. Immer mehr – auch europäische – Unternehmen erkennen ihre Verantwortung in diesem Bereich und bemühen sich ernsthaft um befriedigende Lösungen. Die Stadt München kann durch die vorgeschlagene Regelung das Verhalten dieser Unternehmen belohnen und unterstützen. Gleichzeitig kann sie anderen Unternehmen, die sich bisher noch nicht für die Produktionsbedingungen ihrer Waren interessieren, deutlich signalisieren, dass sie als Großverbraucher Produkte wünscht, die frei von ausbeuterischer Kinderarbeit sind, und entsprechende Aktivitäten in diesen Unternehmen anregen.

Dazu kommt die nicht zu unterschätzende Vorbildfunktion, die die Stadt München für andere Groß- oder Einzelverbraucher hat. Eine Entscheidung des Münchner Stadtrats, aktiv gegen ausbeuterische Kinderarbeit tätig zu werden, würde sicherlich viele Nachahmer unter anderen Großverbrauchern finden und viele Einzelverbraucher dazu bewegen, sich künftig ausführlicher über Herkunft und Produktionsbedingungen der von ihnen konsumierten Waren zu interessieren. Die derzeit laufende Kampagne der Agenda-Koordination EineWelt gegen ausbeuterische Kinderarbeit kann diesen Effekt noch verstärken, so dass Münchens Attribut einer „kinderfreundlichen Stadt“ auch in globalem Sinn zur Wirkung kommen könnte.

10. Stellungnahmen der Referate

Alle Referate wurden gebeten, zu dem Vorschlag Stellung zu nehmen (siehe Anlagen). Auf die rechtlichen Bedenken des Revisionsamts, der Stadtkämmerei und des Baureferats wurde bereits in Ziff. 6 eingegangen. Den Anregungen des Revisionsamtes, die finanziellen Auswirkungen des Beschlusses darzustellen, konnte nicht entsprochen werden, da diese im Vorhinein nicht bezifferbar sind. Insgesamt muss nicht von einer maßgeblichen Verteuerung der einzelnen Produkte aufgrund der die Zahlung von „Erwachsenenlöhnen“ ausgegangen werden, da die Lohnkosten bei Produkten aus südlichen Ländern meist nur einen geringen Prozentsatz der Gesamtkosten ausmachen. Das Direktorium bezweifelte, ob die vorgeschlagene Selbstverpflichtung der Unternehmen ein geeignetes Mittel ist, da derartige Erklärungen nur mit hohem Aufwand zu überprüfen sind. Es empfiehlt stattdessen, nur noch Produkte mit entsprechenden Siegeln oder Zertifizierungen zu beschaffen. Dagegen spricht, dass es derzeit nur für einen geringen Teil der „gefährdeten“ Produktgruppen überhaupt unabhängige Zertifizierungsmöglichkeiten gibt. Diese Zertifizierungen wurden meist von Menschenrechtsorganisationen im Rahmen von alternativem, „fairem Handel“ entwickelt, eine nennenswerte Ausdehnung der Produktgruppen ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Darum setzten alle Ebenen nun verstärkt auf Aktivitäten der Unternehmen selbst, wie beispielsweise Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der „Sozialcharta für den Handel mit Kleidern“, die Bundesregierung mit dem Runden Tisch „Verhaltenskodizes“ und die Vereinten Nationen mit der Aktion „Global Compact“. Auch die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern hält Codes of Conduct „für einen geeigneten Weg, um Kinderarbeit zu ächten und ihre Verbreitung – soweit es in der Macht der hiesigen Unternehmen steht – bestmöglich einzudämmen.“ Alle anderen Referate haben dem Vorschlag zugestimmt.

II. Vortrag des Referenten

1. Aufträge zur Beschaffung der in Ziffer 5 des Vortrags genannten Produkte werden künftig nur noch mit folgender Maßgabe ausgeschrieben:
 „Berücksichtigung finden nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Hersteller oder Verkäufer aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben. Bei Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet worden sind, ist dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation oder eine entsprechende Selbstverpflichtung nachzuweisen.“
2. Diese Neuregelung findet ab 18.04.03 Anwendung (Zeitpunkt des Inkrafttretens der ILO-Konvention 182 in Deutschland).

3. Der 3. Bürgermeister wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Referaten die Öffentlichkeit und insbesondere die Zielgruppe möglicher Bieter über die anstehende Neuregelung zu informieren.
4. Die Betreuungsreferate der städtischen Beteiligungsgesellschaften und die städtischen Eigenbetriebe werden beauftragt darauf hinzuwirken, dass eine entsprechende Vorgehensweise auch bei den Auftragsvergaben der Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetrieben eingeführt wird.

III. Beschluss
nach Antrag:

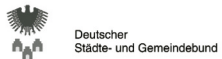
Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/die Vorsitzende

Der Referent

Christian Ude
Bürgermeister

Hep Monatzeder O-
Bürgermeister



Die Servicestelle wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und der Stadt Bonn.

Mitwirkende: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke e.V. und Agenda-Transfer NRW.