

Beschlussvorlage 12/74/003/BV-R

Status: **ÖFFENTLICH**

Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange im Beschaffungswesen

Beratungsfolge

<u>Datum</u>	<u>Gremium</u>	<u>Zuständigkeit</u>
21.06.2012	Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und zentrale Angelegenheiten	Vorberatung
05.07.2012	Verwaltungsausschuss	Vorberatung
11.07.2012	Rat der Stadt Delmenhorst	Entscheidung

<i>Federführende Organisationseinheit:</i>	<i>Unterzeichner:</i>	<i>Datum d. Unterzeichnung:</i>
Fachdienst Recht	gez. Koehler (FDL)	31.05.2012
	gez. Binek (FBL)	31.05.2012

Ergebnis:

1. Die Stadt Delmenhorst bekennt sich zu den Grundsätzen einer sozialorientierten und ökologischen Beschaffung. Die Verwaltung wird daher beauftragt, im Sinne einer nachhaltigen Beschaffungspolitik ihre Bemühungen fortzusetzen, soziale und ökologische Belange bei der städtischen Auftragsvergabe zu berücksichtigen.
2. Die Einhaltung aller Grundprinzipien und Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation wird bei der städtischen Vergabe öffentlicher Aufträge über Bau-, Liefer- und Dienstleistungen ab dem 01.01.2013 wie folgt gefordert:

In den Produktbereichen, in denen einerseits Sorge besteht, dass die Kernarbeitsnormen nicht eingehalten werden und andererseits verifizierbare Nachweise über deren Einhaltung grundsätzlich erbracht werden können, werden die Vergabe- und Vertragsunterlagen um eine entsprechende Vertragsbedingung ergänzt.

Zunächst gilt diese Verpflichtung, sofern folgende Waren Gegenstand der Leistung sind: Arbeits- und Dienstkleidung, Stoffe oder sonstige Textilwaren; Naturstein oder Natursteinprodukte, soweit nicht die Verwendung gebrauchter Materialien beabsichtigt ist; Tee, Kaffee, Kakao oder entsprechende Produkte; Blumen; Spielwaren oder Sportbälle.

Die Verwaltung wird ermächtigt, die Verpflichtung zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu ergänzen und fortzuschreiben.

Sachstandsdarstellung der Verwaltung:

Die Stadt Delmenhorst beschafft sich die für die Erledigung ihrer Aufgaben erforderlichen Waren und Dienstleistungen durch externe Einkäufe, soweit sie diese nicht selbst in internen Leistungsvorgängen durch Regiebetriebe (Baubetrieb), Eigenbetriebe (VVD) oder Eigengesellschaften (SWD) herstellen oder erbringen kann. Bei diesen Beschaffungsvorgängen kann sich die Stadt nicht wie andere private Marktteilnehmer an beliebige Anbieter wenden, um die benötigten Güter zu frei ausgehandelten Bedingungen zu erwerben. Vielmehr ist die Stadt verpflichtet, die Beschaffungen nach Vorgaben des (niedersächsischen) Haushaltsrechts („sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln“) und des (europäischen) Unionsrechts („gleicher und diskriminierungsfreier Zugang aller potentieller Bieter zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten“) durchzuführen.

Seit geraumer Zeit rücken soziale Aspekte mehr und mehr auch in den Fokus öffentlicher Auftragsvergaben. Dieser Entwicklung folgend hat der europäische Gesetzgeber in den maßgebenden

Vergaberechtsrichtlinien aus dem Jahr 2004 ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, gesellschaftliche Bedürfnisse, insbesondere im sozialen und ökologischen Bereich, im Rahmen der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, nachdem der Europäische Gerichtshof bereits zuvor die Anwendung sozialer Bedingungen für die Auftragsausführung für zulässig erklärt hatte.

Unter sozialen Bedingungen für die Auftragsausführung werden alle soziale Aspekte verstanden, die die rechtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensbedingungen von Personen oder Personengruppen sichern oder verbessern sollen. Soziale Aspekte mit möglicher Relevanz für ein Vergabeverfahren sind zum Beispiel

- ◆ Förderung der Jugendbeschäftigung
- ◆ Verbesserung der Beschäftigungs- und Aufstiegschancen von Frauen
- ◆ Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitnehmern
- ◆ Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben
- ◆ Zahlung von Tarif- oder Mindestlöhnen
- ◆ Einhaltung bestimmter Arbeitsschutzstandards
- ◆ Berücksichtigung von Aspekten des fairen Handelns

Zentrale Bedeutung bei der Einbeziehung sozialer Aspekte in das Vergabeverfahren hat das weltweite Bemühen um Einbeziehung der sog. IAO-Kernarbeitsnormen. Die bereits in 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO; englisch: ILO^o-°International Labour Organization) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und damit beauftragt, soziale Gerechtigkeit sowie Menschen- und Arbeitsrechte zu befördern. Dazu arbeitet sie rechtsverbindliche Übereinkommen (Konventionen) sowie Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus. Davon werden verschiedene Gebiete des Arbeitsrechtes betroffen: Standards für den Mutterschutz, Schutz von temporären Angestellten, Altersgrenzen für bestimmte Arbeiten, etc. Zu den wichtigsten Zielen der IAO zählt die Schaffung weltweit anerkannter Sozialstandards, um zu verhindern, dass sich einzelne Teilnehmer am internationalen Handel dadurch Vorteile verschaffen, dass sie Arbeitnehmerrechte abbauen und die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Die zentralen Grundprinzipien der IAO gemäß der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998

- ◆ Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- ◆ Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit
- ◆ Abschaffung der Kinderarbeit
- ◆ Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

sind in den acht IAO-Kernarbeitsnormen (**Anlage 1**)

- ◆ Übereinkommen 29: Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930)
- ◆ Übereinkommen 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts (1948)
- ◆ Übereinkommen 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949)
- ◆ Übereinkommen 100: Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit (1951)
- ◆ Übereinkommen 105: Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- ◆ Übereinkommen 111: Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958)
- ◆ Übereinkommen 138: Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973)
- ◆ Übereinkommen 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999)

niedergelegt. Diese Kernarbeitsnormen sind von der Bundesrepublik Deutschland vollständig ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt worden.

In 2010 hat sich ein Zusammenschluss Delmenhorster Bürger auf Initiative des DGB-Arbeitskreises „Globalisierung. Lokale Auswirkungen und Gegenstrategien“ mit einer Petition an den Rat der Stadt Delmenhorst gewandt, um ein Verfahren zur ökologischen und sozial fairen Beschaffungs- und Auftragsvergabe zu etablieren. Der Verwaltungsausschuss hat in seiner Sitzung am 25.05.2011 beschlossen:

„Die Verwaltung wird beauftragt, mit der beantragenden Gruppe in Abstimmungs-Gespräche einzutreten, um die städtische Beschaffungs- und Auftragsvergabe im Sinne ökologischer und sozialer Kriterien weiterzuentwickeln.“ (**11/70/001/BV-R**)

In der Folgezeit haben mehrere Treffen von Vertretern der Stadtverwaltung mit Vertretern des **Netzwerks fairer Einkauf Delmenhorst** stattgefunden. Es wurden intensive Gespräche geführt über konkrete Möglichkeiten der Umsetzung bei den städtischen Vergabeverfahren. Anhand einer real durchgeführten Auftragsvergabe hat das Netzwerk diverse praktische Vorschläge aufgezeigt, wie die Ausschreibung ökologisch und sozial fair weiterentwickelt werden kann. Der Entwurf dieser Beschlussvorlage ist vorab mit dem Netzwerk erörtert worden; die Vorlage findet die volle Zustimmung des Netzwerks.

Mit dieser Beschlussvorlage soll nunmehr der erste Schritt zur Entwicklung und Etablierung einer verantwortungsvolleren Vergabestrategie der Stadt Delmenhorst vollzogen werden. Die Stadt Delmenhorst möchte einerseits ihrer Verantwortung bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen gerecht werden, andererseits auch eine Vorbildfunktion übernehmen. Für bestimmte Produktgruppen sollen bei künftigen städtischen Vergabeverfahren nur noch solche Unternehmen zum Zuge kommen können, die einen sozialverantwortlichen Herstellungsprozess nachweisen können. Verschiedene Produkte, wie z.B. Textilien, Natursteine, Tee-, Kaffee- und Kakao-Produkte, Blumen, Spielwaren und Sportartikel, werden überwiegend aus Asien, Mittelamerika und Afrika importiert. Aufgrund des erheblichen Preisdrucks durch die westlichen Industrienationen und den nur mäßig ausgebildeten Arbeitnehmerrechten in einer Vielzahl der Länder, in denen die genannten Produkte hergestellt werden, ist die Missachtung der elementaren Arbeitsbedingungen besonders zu befürchten. Daher sollen die Auftragnehmer verpflichtet werden, die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung der Produkte verbindlich zu garantieren.

Nach den EG-Vergaberechtsrichtlinien und deren Umsetzung in nationales Recht (s. § 97 Abs. 4 GWB) ist zweifelsfrei, dass die Einhaltung der Kernarbeitsnormen als zusätzliche Anforderung an die Auftragsausführung sowohl bei europaweiten als auch bei nationalen Vergabeverfahren, die Bauleistungen, Lieferungen und Leistungen betreffen, verlangt werden darf. Regelungen zur Berücksichtigung der IAO-Kernarbeitsnormen in Vergabeverfahren bestehen mittlerweile in verschiedenen Bundesländern. Dabei differieren die Regelungen hinsichtlich der Intensität der Verpflichtung der Unternehmer, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen verbindlich zu garantieren, und der Produkte, für die die Einbeziehung gelten soll. In Niedersachsen fehlt es bislang an einer für die Kommunen verbindlichen Landesregelung; das Landesvergabegesetz schreibt derzeit nur im Baubereich Tariftreueerklärungen vor. Für Delmenhorst wird daher empfohlen, sich (zunächst) an den Regelungen der bremischen Kernarbeitsnormenverordnung vom 17.05.2011 (**Anlage 2**), in Kraft getreten am 11.06.2011, zu orientieren, um auch die Akzeptanz bei den Unternehmen, die überwiegend im Umland ansässig sind, zu erhöhen. Darüber hinaus werden die Empfehlungen berücksichtigt, die der Deutsche Städtetag in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung herausgegeben hat (**Anlage 3**).

Nach der bremischen Kernarbeitsnormenverordnung müssen sich Auftragnehmer und Unterauftragnehmer verpflichten, bei der Ausführung eines Auftrages die Vorschriften einzuhalten, mit denen die o.g. Kernarbeitsnormen in nationales Recht umgesetzt worden sind. Maßgeblich sind die Vorschriften des Landes, in dem der Auftragnehmer oder seine Unterauftragnehmer bei der Ausführung des Auftrages tätig werden. Hat das Land die Kernarbeitsnormen nicht umgesetzt, so sind Auftragnehmer und Unterauftragnehmer verpflichtet, die Kernarbeitsnormen dennoch einzuhalten. Diese Verpflichtung gilt, sofern folgende Waren Gegenstand der Leistung sind: Arbeits- und Dienst-

kleidung, Stoffe oder sonstige Textilwaren; Naturstein, soweit nicht die Verwendung gebrauchter Materialien beabsichtigt ist; Tee, Kaffee, Kakao; Blumen; Spielwaren oder Sportbälle. Als Nachweis der vertragsgemäßen Leistung, also der Einhaltung der Kernarbeitsnormen, hat der Auftragnehmer einen Nachweis spätestens zum Zeitpunkt der Lieferung der Waren vorzulegen. Als Nachweis wird entweder ein konkret Produkt bezogenes Zertifikat oder ein Produzent oder Lieferant bezogenes Zertifikat anerkannt, soweit es aktuell ist. Ausnahmsweise genügt die Vorlage einer Eigenerklärung des Auftragnehmers, wenn in dem maßgeblichen Marktbereich keine unabhängigen Nachweise verfügbar sind. Für den Fall, dass entsprechende Nachweise nicht vorgelegt werden, wird eine Vertragsstrafe vereinbart. Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, vom Vertrag zurückzutreten und Schadenersatz zu verlangen.

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen soll für Vergabeverfahren ab dem 01.01.2013 gelten, damit alle städtischen Fachdienste hinreichend Zeit haben, sich mit der Thematik vertraut zu machen und sich entsprechend vorzubereiten.

Die Entwürfe einer ergänzenden Vertragsbestimmung zur Einbeziehung der IAO-Kernarbeitsnormen und einer vom Auftragnehmer geforderten Erklärung finden sich in den **Anlagen 4 bis 5**.

Als weiterer Schritt in der Entwicklung der städtischen Vergabepaxis ist eine Untersuchung geplant, welche weiteren sozialorientierten und ökologischen Belange in Vergabeverfahren sinnvollerweise Berücksichtigung finden können.

Die Zuständigkeit des Rates ergibt sich aus § 58 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NKomVG.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Ergänzung der städtischen Vergabeunterlagen um die o.g. Entwürfe und deren Anwendung führt zu einem geringen Mehraufwand bei der Bearbeitung der Vergabeverfahren. Eine generelle Verteuerung der betroffenen Produkte ist nicht zu erwarten, da sich die betroffenen Märkte bereits seit geraumer Zeit auf die veränderten Bedingungen einstellen mussten.

Anlagen:

Anlage 1: IAO-Kernarbeitsnormen

Anlage 2: Bremische Kernarbeitsnormenverordnung vom 17.05.2011

Anlage 3: Empfehlungen des Deutschen Städtetages

Anlage 4: Entwurf einer Ergänzenden Vertragsbedingung „IAO-Kernarbeitsnormen“

Anlage 5: Entwurf der Auftragnehmererklärung zu der Ergänzenden Vertragsbedingung