

THE LANDMARK PROJECT

MOVING TOWARDS
SOCIALLY RESPONSIBLE
PROCUREMENT

SOZIAL VERANTWORTLICHE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN EUROPA

PRAXISBEISPIELE ZU NACHWEISVERFAHREN



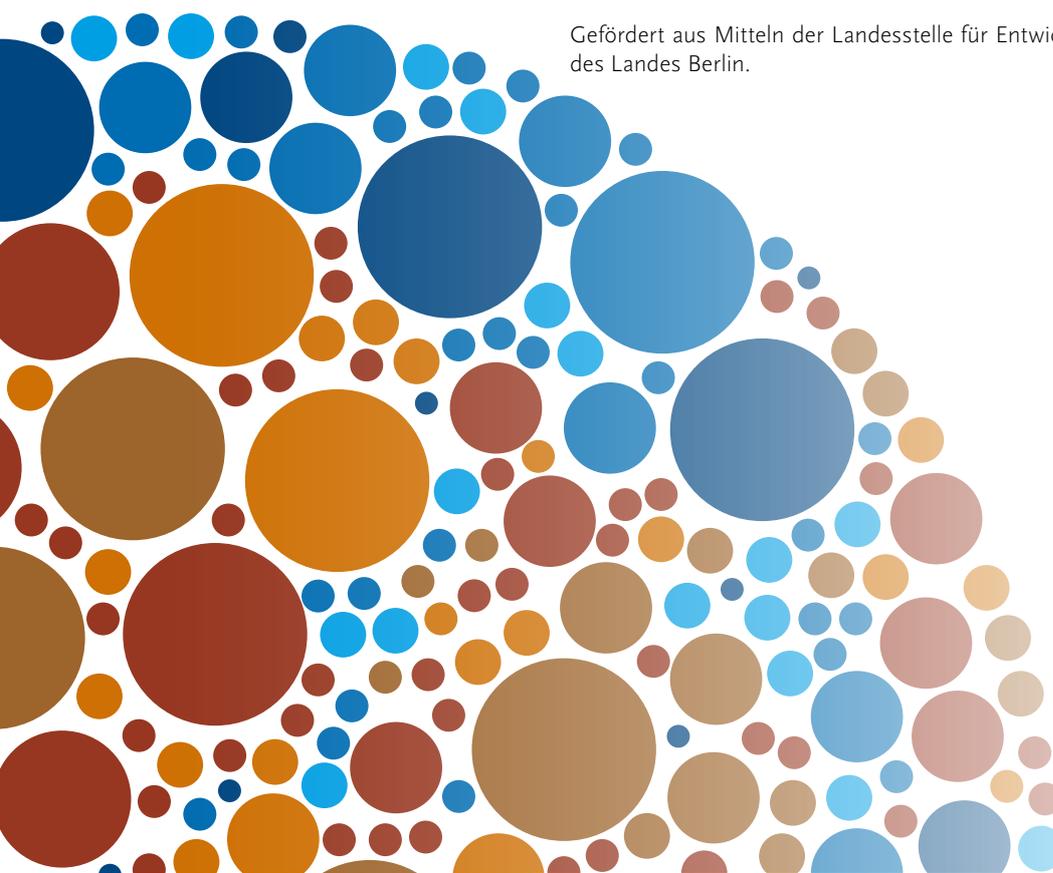
IMPRESSUM

- HERAUSGEBER** Das LANDMARK-Konsortium, c/o World Economy, Ecology & Development (WEED e.V.), 2012
- REDAKTION** Viola Dannenmaier und Annelie Evermann (WEED)
- AUTOREN** Ana Teresa Santos (IMVF), Martina Hooper (SETEM Catalunya), Natalie Evans (ICLEI), Viola Dannenmaier (WEED)
- URHEBERRECHT** LANDMARK-Konsortium, c/o ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2012. Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation darf ohne die schriftliche Zustimmung von ICLEI – Local Governments for Sustainability weder vollständig noch teilweise in irgendeiner Form vervielfältigt oder kopiert werden.
- FOTOS** Flickr, iStockphoto, sxc
- LAYOUT** Warenform | Kommunizieren & Gestalten, Berlin | www.warenform.net
- GESTALTUNG UND TITEL** Rebekka Dold | Grafik Design & Visuelle Kommunikation | Freiburg | www.rebekkadold.de
- RECHTLICHER HINWEIS** Dieser Leitfaden wurde auf der Grundlage von bestehenden Überprüfungssystemen in Europa erstellt. Allerdings können die Autor/innen keine rechtliche Gewähr übernehmen. Öffentlichen Auftraggebern wird daher ausdrücklich empfohlen, in jedem Einzelfall zusätzliche Rechtsauskünfte einzuholen. Die Herausgeber übernehmen keine Haftung für die Verwendung der Informationen aus dieser Publikation.
- DANKSAGUNG** Für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieses Leitfadens möchten wir uns herzlich bedanken bei: Natalie Evans (ICLEI), Philipp Tepper (ICLEI), Isabel Rodrigues (Loures), Ana Tenreiro (Lipor), Ana Bergua (San Sebastian), Emma Johannsen (Malmö), Beat von Felten (Zürich) und Sylvia Baringer (München).

Die Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Union und der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit des Landes Berlin ermöglicht. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung ist allein das LANDMARK-Konsortium verantwortlich; der Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Europäischen Union oder des Landes Berlin angesehen werden.



Gefördert aus Mitteln der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit des Landes Berlin.



INHALT

1	EINLEITUNG	4
2	ERFAHRUNGEN MIT SOZIAL VERANTWORTLICHER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG IN EUROPA	6
	FALL 1: MALMÖ: Gemeinden kontrollieren gemeinsam die Einhaltung sozialer Kriterien durch Zulieferer	6
	FALL 2: LIPOR: Von der Abfallwirtschaft zur sozial verantwortlichen Beschaffung	11
	FALL 3: SAN SEBASTIAN: Arbeitskleidung und -schuhe für Angestellte der Stadt San Sebastian unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen	16
	Fall 4: MÜNCHEN: Auf dem Weg zu mehr Überprüfung und Kontrolle	20
	FALL 5: ZÜRICH: Kombiniertes Ansatz: Verhaltenskodizes und Zertifikate	25
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN	31

1 EINLEITUNG

Der Grundgedanke einer stärkeren Förderung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette ist unumstritten. Die praktische Umsetzung kann sich jedoch für öffentliche Einkäufer als schwierig erweisen.

In vielen europäischen Ländern suchen öffentliche Auftraggeber derzeit nach neuen Wegen, um in ihren Ausschreibungsverfahren soziale Kriterien auf wirksame Weise einzusetzen. Obwohl die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung noch in den Kinderschuhen steckt, wurde in manchen Bereichen allen Herausforderungen zum Trotz schon einiges erreicht.

Die Meinungen über das vor kurzem ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache C-368/10¹ Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande, bezüglich der Verwendung von sozialen Kriterien sind geteilt. Das Urteil sorgt zwar für mehr Klarheit auf einem Gebiet, in dem bisher noch kaum Rechtsprechung vorliegt. Andererseits bremst es möglicherweise manche öffentliche Auftraggeber, weitere mutige Schritte in Sachen sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung zu machen – zumindest bis zu der Ende 2012 erwarteten Verabschiedung der überarbeiteten EU-Gesetzgebung in diesem Bereich. Befürworter einer verbreiteten und zugleich rechtswirksamen Verwendung sozialer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungsverfahren hoffen, dass die Neufassung der entsprechenden EU-Richtlinien (2004/17/EG und 2004/18/EG) öffentlichen Einkäufern klare Vorgaben für die Durchsetzung einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung an die Hand geben.

Die Herausforderungen im Bereich sozial verantwortlicher Beschaffung sind aber nicht nur rechtlicher Natur. Einkäufer können nur schwer nachprüfen, ob alle Arbeitnehmer/innen entlang der Zulieferkette angemessene Arbeitsbedingungen haben, insbesondere, wenn die Rohstoffgewinnung und die Herstellung der Waren in verschiedenen Ländern erfolgen. Für eine wirklich sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist es erforderlich, dass soziale Kriterien in Ausschreibungen – wie beispielsweise der Ausschluss von Produkten, die in Kinderarbeit oder ohne Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt werden – transparent und zuverlässig überprüfbar sind. Dies ist unter Umständen sowohl für Zulieferer als auch für Einkäufer zeitaufwändig und schwierig.

Daher macht es Mut, dass viele europäische Regionen trotz dieser Hindernisse bereits einige Fortschritte in der sozial verantwortlichen Beschaffung erzielen konnten. Zahlreiche Gemeinden haben Beschlüsse verabschiedet, die sie zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen verpflichten. Viele öffentliche Auftraggeber haben Überprüfungssysteme entwickelt und zum Teil bereits umgesetzt, mit denen die Einhaltung der geforderten Sozialstandards durch die Auftragnehmer kontrolliert werden kann. Dieser Leitfaden bietet auf der Grundlage der von verschiedenen europäischen Gemeinden bereitgestellten Informationen Beispiele des aktuellen Fortschritts in diesem Bereich.

¹ Siehe <http://curia.europa.eu> > C-368/10

Die folgende Darstellung unterschiedlicher Überprüfungsverfahren zeigt, welche konkreten Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der Praxis nötig sind. Außerdem lässt sich aus den ausgewählten Beispielen ableiten, welche Aspekte zu berücksichtigen sind, um die Einhaltung der geforderten sozialen Kriterien zu gewährleisten.

Der Leitfaden beschreibt Überprüfungs- und Kontrollsysteme für eine Reihe von Produktgruppen mit besonders hohem Risiko. Die einzelnen Überprüfungs- und Kontrollverfahren der dargestellten öffentlichen Auftraggeber unterscheiden sich sowohl in ihrer Zielsetzung (z. B. der Ausschluss von Kinderarbeit, alle ILO-Kernarbeitsnormen oder andere ethisch begründete Handelsvorgaben) als auch in ihrem Umfang (z. B. einfache Bietererklärungen, Verhaltenskodizes, Gütesiegel und Zertifizierungen, Fragenkatalog zur Verlauskontrolle und Audits).

Um die Verwendung von Überprüfungs- und Kontrollsystemen in der Praxis zu erleichtern, liefern diese Beispiele folgende Informationen:

- Projektphasen von der Entwicklung über Modellversuche bis zur vollständigen Umsetzung.
- Praktische Erfahrungen mit den Verfahren, insbesondere in Bezug auf aufgetretene Probleme und deren Lösung.

In jedem Kapitel dieses LANDMARK-Leitfadens wird nach einer kurzen Darstellung der übergeordneten Ziele der jeweiligen Gemeinde das entsprechende Überprüfungs- bzw. Kontrollverfahren ausführlich vorgestellt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den einzelnen Fallbeispielen sollen für die Leser/innen eine Hilfestellung sein für die Entscheidung, welche Instrumente für ihre Behörde am besten geeignet sind.

Wir hoffen, dass die dargestellten Beispiele alle betroffenen Akteure dazu ermutigen, sich weiterhin für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung einzusetzen, und dass sie zum Austausch von praktischen Erfahrungen öffentlicher Auftraggeber in diesem Bereich beitragen.

Diese Sammlung von Praxisbeispielen ist eine Ergänzung zum Rechtsleitfaden des LANDMARK Konsortiums mit dem Titel „Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette“², der eine ausführliche rechtliche Analyse einzelner Überprüfungs- und Kontrollsysteme bietet.

² Siehe <http://www.landmark-project.eu/de/leitfaeden-instrumente>



2 ERFAHRUNGEN MIT SOZIAL VERANTWORTLICHER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG IN EUROPA

Stadt Malmö, Schweden

FALL 1: MALMÖ: Gemeinden kontrollieren gemeinsam die Einhaltung sozialer Kriterien durch Zulieferer

A. HINTERGRUND

Malmö hat rund 300.000 Einwohner und ein jährliches Beschaffungsvolumen von etwa fünf Milliarden Euro. Früher stand die Förderung der Industrie im Mittelpunkt der Gemeindepolitik, heute jedoch nimmt Nachhaltigkeit eine wichtige Stellung in der politischen Strategie der Stadt ein. Dieses Engagement zeigt sich beispielsweise in nachhaltiger Baupolitik oder bei der Verwendung von Bioprodukten in den kommunalen Schulkantinen. Seit 2007 wendet die Stadt bei der Beschaffung vieler Produkte wie z. B. Blumen, Tee, Kaffee, Bananen und Textilien soziale Kriterien an.

Aktuelle Projekte und Informationen über Ausschreibungen und Aufträge werden im Intranet der Stadt veröffentlicht, und sozial verantwortliche Beschaffung ist ein Thema im Haushaltsbericht und in Broschüren über nachhaltige Lebensmittel in Schulen und Altenheimen.

Die verstärkten Anstrengungen für soziale Verantwortung entlang der Zulieferkette basiert auf einer bewussten politischen Entscheidung. Die Stadt hat mehrere Richtlinien erarbeitet, welche die öffentliche Beschaffung regulieren und beispielsweise festlegen, dass bei der Auftragsvergabe eine möglichst geringe Umweltbelastung und sozial verantwortliche Produkte Vorrang haben. Für ausgewählte Produktgruppen wird dreimal jährlich untersucht, wie hoch der Anteil der biologisch und fair erzeugten Produkte ist. Ziel ist es, den Anteil schrittweise zu erhöhen. Zwischen März 2011 und Februar 2012 erfüllten 37 % der von Malmö beschafften Lebensmittel bestimmte Umweltkriterien (z. B. Obst, Tee und Kaffee, Milchprodukte, Fisch und Fleisch), und bei den Produkten Tee, Kaffee und Bananen stammten 54 % aus fairem Handel.

Vor jeder Ausschreibung untersucht Malmö, ob andere Behörden ähnliche Beschaffungskriterien anwenden und damit eine Zusammenarbeit möglich ist. Außerdem informiert sich die Stadt laufend über die Entwicklung neuer Anforderungen an die Zulieferer in Bezug auf Umweltschutz- oder Sozialkriterien.

Ansatz für die Überprüfung

Die Entwicklung und Umsetzung des Überprüfungssystems, das auf die drei Säulen Verhaltenskodex, Fragenkatalog zur Verlaufskontrolle und Inspektion setzt, dient vor allem dem Ziel, etwaige negative Auswirkungen des städtischen



**Verhaltenskodex,
Fragenkatalog zur
Verlaufskontrolle und
Inspektionen**

**Produktgruppen:
Elektronische Geräte,
Möbel und Büromaterial**



Beschaffungswesens in der Zulieferkette zu minimieren. Malmö möchte seine Kaufkraft und seinen Einfluss dafür einsetzen, die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in den jeweiligen Märkten zu verbessern. Das Überprüfungssystem wurde von einer eigens gebildeten Arbeitsgruppe entwickelt.

Ihre erste Maßnahme war 2010 die Erarbeitung und Durchführung einer **Risikoanalyse**. Mit ihrer Hilfe konnten die Produktgruppen identifiziert werden, in denen am ehesten Verletzungen der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Arbeitnehmerrechte zu erwarten sind. Drei Produktgruppen wurden als besonders risikobehaftet identifiziert: elektronische Geräte, Möbel und Büromaterial. Malmö beschloss, zur Überprüfung dieser drei Produktgruppen einen Verhaltenskodex einzuführen, mit dem gewährleistet werden soll, dass die Auftragnehmer bei der Lieferung von Produkten oder Dienstleistungen soziale Aspekte ausreichend berücksichtigen. Daraufhin wurde **analysiert**, welche Aspekte andere Gemeinden in ihrem Verhaltenskodex berücksichtigen. Schließlich übernahm Malmö das Format des vom Schwedischen Rat für Umweltmanagement (SEMCo) entwickelten Kodex. Ein Fragenkatalog zur Verlaufskontrolle wurde entwickelt, mit dessen Hilfe bewertet wird, ob das jeweilige Unternehmen ein Risiko darstellt und ob dessen bisherige Verfahren verbessert oder geklärt werden müssen.

Auch andere öffentliche Auftraggeber in Schweden unterstützten die Entwicklung eines Überprüfungssystems. Inzwischen haben sich 44 weitere schwedische Gemeinden, darunter Göteborg, Lund und Växjö, vertraglich verpflichtet, gemeinsam mit Malmö Inspektionen bei Auftragnehmern zu finanzieren, mit deren Hilfe die Einhaltung des Verhaltenskodex kontrolliert werden soll.



MEILENSTEINE

- 2007 Malmö verwendet erstmals soziale Kriterien bei Beschaffungsverfahren
- 2010 Mit Hilfe einer Risikoanalyse werden drei Risikogruppen identifiziert
- 2011 Mit 44 weiteren schwedischen Gemeinden wird die gemeinsame Finanzierung von Inspektionen vertraglich vereinbart

B. UMSETZUNG DER ÜBERPRÜFUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

Das Überprüfungssystem wurde 2011 in das öffentliche Beschaffungswesen integriert. Der Verhaltenskodex wurde seither von den Lieferanten von IT-Ausstattung, Möbeln und Büromaterial unterzeichnet, und bei dem Auftrag für die Ausstattung von Schulen mit IT-Geräten wird bereits eine Nachkontrolle durchgeführt. Malmö will das Überprüfungssystem künftig auf die Beschaffung weiterer Produktgruppen ausdehnen, bei denen ebenfalls ein hohes Risikopotenzial besteht, beispielsweise auf Lebensmittel und medizinische Produkte.

In ihrem **Verhaltenskodex** verweist die Stadt Malmö auf die ILO-Kernarbeitsnormen 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 und 182 sowie auf

Artikel 32 der UN-Kinderrechtskonvention. Außerdem enthält der Kodex Verweise auf die Arbeitsschutzgesetze und das Arbeitsrecht im jeweiligen Herstellungsland, einschließlich gesetzlicher Regelungen zu Mindestlohn und Sozialversicherung.

Das Überprüfungs- und Kontrollsystem besteht aus den folgenden Dokumenten und Verfahren:

- **Verhaltenskodex:** Liste von Selbstverpflichtungen, denen Bieter als Teil der Angebotsabgabe zustimmen müssen. Die Nichtunterzeichnung führt automatisch zum Ausschluss des Bieters.
- **Fragenkatalog:** Im Rahmen des Vertragsmanagements wird den Auftragnehmern circa vier Monate nach Vertragsunterzeichnung ein Fragenkatalog zur Verlaufskontrolle zugesandt. In einem beiliegenden Leitfaden wird erläutert, wie der Fragenkatalog auszufüllen ist.³
- **Auswertungsmodell:** Mit Hilfe dieses Modells wertet die Gemeinde, ebenfalls als Teil des Vertragsmanagements, die Angaben im Fragenkatalog aus.
- **Inspektionen:** Jeder Auftragnehmer wird nach Abgabe des ausgefüllten Fragenkatalogs auch vor Ort kontrolliert.

Auftragnehmer werden durch die Auftragsausführungsbedingungen zur Teilnahme am Überprüfungssystem verpflichtet. Die Bieter werden bereits bei der Bekanntmachung der Ausschreibung erstmals auf diese Kriterien hingewiesen. Schon zu diesem Zeitpunkt können die Bieter sich über die Kriterien informieren, die im Verhaltenskodex und auch im Fragenkatalog festgelegt sind.

Kontrolle

Jedem erfolgreichen Bieter wird einige Monate nach Vertragsabschluss ein **Fragenkatalog zur Verlaufskontrolle** zugesandt, der sich auf den Verhaltenskodex bezieht. Die Antworten auf diesen Fragenkatalog werden dann mit Hilfe eines festgelegten Modells ausgewertet.

Bei allen Auftragnehmern, die den Verhaltenskodex unterzeichnen, wird während der Vertragslaufzeit eine **Inspektion** durchgeführt. Auftragnehmer, bei denen sich aufgrund des Fragenkatalogs Probleme abzeichnen, werden besonders gründlich kontrolliert. Diese Inspektionen werden von der Stadt Malmö und 44 weiteren schwedischen Gemeinden finanziert. Um Zeit und Geld zu sparen, verwendet die Stadt den Verhaltenskodex derzeit nicht für Produktgruppen mit geringem Risikopotenzial.

Wenn bei einer Inspektion festgestellt wird, dass die Unternehmenspraxis nicht mit dem Verhaltenskodex übereinstimmt, wird der Auftragnehmer gebeten, sein System so zu verbessern, dass die sozialen Kriterien erfüllt sind. Wenn bestimmte Kriterien nicht erfüllt sind, reagiert die Stadt Malmö nicht unbedingt mit Vertragskündigung, sondern versucht eher, gemeinsam mit dem Auftragnehmer Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen die ILO-Kernarbeitsnormen künftig erfüllt werden können. Das Verfahren befindet sich derzeit in der Probephase.

³ Der LANDMARK-Rechtsleitfaden zur Überprüfung sozialer Verantwortung (<http://www.landmark-project.eu/de/leitfaeden-instrumente>) enthält auf Seite 23-30 eine ausführliche Analyse dieses Fragenkatalogs.

C. BISHERIGE ERKENNTNISSE UND PLÄNE FÜR DIE ZUKUNFT

Stärken des Verfahrens

Die Integration von sozialen Aspekten bei der Ausschreibung von Produkten mit hohem Risikopotenzial entspricht der übergeordneten politischen Zielsetzung eines nachhaltigen Beschaffungswesens. Malmö konnte bei der Umsetzung dieses Ziels außerdem auf Instrumente zurückgreifen, die der Schwedische Rat für Umweltmanagement entwickelt hat, um nachhaltige Beschaffung zu fördern. Zu diesen Instrumenten gehören wirksame Beschaffungsverfahren, Schulungen sowie Vertragskontrolle und -management.

Ein wichtiger Pluspunkt bei der Entwicklung des Überprüfungssystems der Stadt Malmö war die bereits bestehende Partnerschaft zwischen anderen schwedischen Gemeinden. Dasselbe gilt für die gemeinsame Kontrolle von Auftragnehmern nach Auftragsvergabe. Die gemeinsame Durchführung dieses wichtigen Teils im Vertragsmanagement hilft allen beteiligten Gemeinden bei der Einsparung personeller und finanzieller Ressourcen.

Wie die Stadt Malmö außerdem festgestellt hat, besteht ein wichtiger Vorteil des Verfahrens darin, mit den Auftragnehmern in einen Dialog über soziale Themen zu treten und so Entwicklungen in die gewünschte Richtung zu fördern.

Allerdings werden der Verhaltenskodex, der Fragenkatalog und die Inspektion von Auftragnehmern mit hohem Risikopotenzial erst seit kurzer Zeit auch umgesetzt. Daher ist es noch zu früh, um über den Erfolg oder Misserfolg der Initiative zu urteilen oder sinnvolle Daten zu erheben.

Schwächen des Verfahrens

Während der Umsetzung der Initiative entstand eine gewisse Unsicherheit darüber, was die Stadt mit dem Überprüfungssystem eigentlich genau erreichen möchte. Auch die Entwicklung des Verhaltenskodex erwies sich als schwierig, insbesondere die Entscheidung, ob die Anforderungen eher klar und präzise oder eher offen und qualitativ zu formulieren sind. Unsicherheit herrschte auch bei der Wahl des am besten geeigneten und wirkungsvollsten Kontrollmechanismus, da es Bedenken gab, ob für die Nachbereitung genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Malmö musste feststellen, dass dieses Kontrollverfahren viel Zeit in Anspruch nimmt, und anfangs war nicht klar, auf welche Aspekte dabei besonders zu achten ist.

Externe Chancen für das Verfahren

Malmö hat erkannt, dass die Verwendung eines einheitlichen Verhaltenskodex in sämtlichen Gemeinden die optimale Lösung darstellen würde. Ein einheitlicher Verhaltenskodex würde die Zusammenarbeit der Behörden sowohl bei der Weiterentwicklung des Verhaltenskodex als auch bei seiner Kontrolle während der Vertragslaufzeit stark vereinfachen. Auch die Auftragnehmer hätten einen noch stärkeren Anreiz zur Verbesserung ihrer Beschaffungspraktiken, wenn alle staatlichen Institutionen diesem einheitlichen Ansatz folgen würden. Da viele Behörden ihre Produkte und Dienstleistungen voraussichtlich von denselben Auftragnehmern beziehen würden, könnten sie sich die Kosten für das Kontrollverfahren teilen. Derzeit wird im Rahmen der Inspektionen vorwiegend die Einhaltung der ILO-Kriterien kontrolliert und nicht die Einhaltung einzelner Verhaltenskodizes, da diese nicht einheitlich sind.

Externe Risiken für das Verfahren

Es gibt die Auffassung, dass öffentliche Auftraggeber nur begrenzte Möglichkeiten haben, in ihren Beschaffungsverfahren soziale Kriterien vorzuschreiben. Dies gilt insbesondere für Auftragnehmer aus unterentwickelten Märkten, wie z. B. der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), in denen die soziale Verantwortung entlang der Lieferkette noch nicht so gründlich untersucht worden sind wie beispielsweise in der Textil- oder Lebensmittelindustrie. Es besteht die Sorge, dass zu hohe Anforderungen Anbieter von einer Angebotsabgabe abschrecken könnten, was zu weniger Wettbewerb und möglicherweise zu höheren Preisen führen könnte.

Pläne für die Zukunft

Derzeit ist keine Ausweitung der sozialen Kriterien geplant. Allerdings möchte die Stadt Malmö ihr Überprüfungssystem auf weitere Produktgruppen ausdehnen.

D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Fazit

Obwohl die Entwicklung spezieller Anforderungen für ihre Auftraggeber schwierig war, konnte die Stadt Malmö wichtige Fortschritte bei der Einbeziehung sozialer Kriterien in ihr Beschaffungswesen verzeichnen. Es weist bisher nichts darauf hin, dass Bieter negativ auf das Überprüfungssystem der Stadt reagieren oder ihre Preise erhöhen.

Nach Ansicht der Stadt kann das Prüfungsverfahren künftig weiter ausgebaut werden. Aber schon die Tatsache, dass so viele Gemeinden zusammenarbeiten, um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (und im Falle Malmö weiterer ILO-Konventionen, wie z. B. Normen zum Mindestlohn) zu kontrollieren, wird als großer Erfolg gewertet. Dass mehrere öffentliche Auftraggeber an einem Strang ziehen und ihre Ressourcen gemeinsam zur Entwicklung und Umsetzung eines Prüfungs- und Kontrollsystems einsetzen, fördert eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung und beeinflusst die Märkte.

Empfehlungen

Die Stadt Malmö hat die Erfahrung gemacht, dass es für öffentliche Auftraggeber besonders wichtig ist, zu entscheiden, wie genau sie die Einhaltung sozialer Kriterien durch ihre Auftragnehmer nachprüfen möchte. Nach Ansicht der Stadt ist es entscheidend zu überprüfen, ob die Auftragnehmer über Verfahren verfügen, mit denen sie die Einhaltung des Verhaltenskodex gewährleisten können.

Kontakt

Ansprechpartnerin: Emma Johansson

E-Mail: emma.johansson@malmo.se

Website: www.malmo.se/english

Informationen über die nachhaltige Beschaffung Malmö sind (in schwedischer Sprache) verfügbar unter: <http://www.malmo.se/Foretagare/Offentliga-upphandlingar/Regelverk-och-policy/Hallbar-upphandling.html>

Entsorgungsverbund LIPOR, Portugal

FALL 2: LIPOR: Von der Abfallwirtschaft zur sozial verantwortlichen Beschaffung

A. HINTERGRUND

Der kommunale Entsorgungsverbund der Region Porto (LIPOR) ist für die Entsorgung, Verwertung und Behandlung von Abfällen in den acht Gemeinden Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo und Vila do Conde zuständig. Seit ihrem Zusammenschluss zu einem Entsorgungsverbund im Jahr 1982 arbeiten diese Gemeinden an einer gemeinsamen Abfallbewirtschaftung, in deren Rahmen sie die Entsorgungsinfrastruktur verbessern und Informationskampagnen für die Öffentlichkeit entwickeln.

Jährlich behandelt LIPOR circa 480.000 Tonnen festen Hausmüll, den die rund eine Million Einwohner der Region produzieren. Derzeit beschäftigt LIPOR rund 220 Mitarbeiter und im Jahr 2011 lag sein Beschaffungsvolumen bei fast 23 Millionen Euro.

Seit 2008 verstärkt LIPOR seine Maßnahmen im Bereich nachhaltiger Beschaffung, und im Jahr 2009 wurde der Verbund nach der Norm SA8000 für soziale Unternehmensverantwortung zertifiziert⁴. Als Pionier auf diesem Gebiet ist der Verbund seitdem ein Vorbild für viele andere öffentliche Einrichtungen in Portugal. Seit 2010 nimmt LIPOR an dem internationalen Projekt „Building SPP – Capacity Building in Sustainable Public Procurement“ teil, das durch das Programm LIFE+ finanziert wird⁵. Seine Verfahren zur nachhaltigen Beschaffung sind auf der Website von LIPOR (www.lipor.pt) und in Broschüren öffentlich zugänglich. LIPOR veröffentlicht außerdem jährlich einen Nachhaltigkeitsbericht, eine Initiative, die anderen Unternehmen oder kommunalen Behörden zur Nachahmung empfohlen wird.

Anlass für LIPOR, den Aspekt der Nachhaltigkeit in ihr Beschaffungswesen zu integrieren, war die Veröffentlichung eines Beschlusses des Ministerrats im Jahr 2007 (Nr. 65/2007), in dem vorrangige Produkte für eine nationale Strategie für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung festgelegt wurden. Es gab zwar auch externe Motive für die Zertifizierung nach der Sozialnorm SA8000, aber unabhängig davon hatte sich die Beschaffungsabteilung des Verbunds zur Integration von sozialen und nachhaltigen Kriterien in ihre Ausschreibungsverfahren entschlossen.

Zu den Instrumenten, mit denen LIPOR sein Ziel einer sozial verantwortlichen Beschaffung umsetzt, gehören die Bildung von Partnerschaften und der Austausch von Informationen mit anderen zertifizierten Institutionen und mit Zertifizierungsgesellschaften. Bisher ist der Verbund bei der Integration von sozialen Kriterien in Ausschreibungsverfahren noch auf keine Schwierigkeiten gestoßen. Der Verbund hat verbindliche Überprüfungssysteme eingeführt,

**Verhaltenskodex,
Formular zur
Eigenkontrolle und
Audits**

**Produktgruppen und
Dienstleistungen: alle
in der Abfallwirtschaft
erforderlichen**

⁴ Siehe unter www.sa-intl.org > Our Work > SA8000 Standard

⁵ Siehe <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm>

weil angemessene Überwachungs- und Audit-Verfahren für die Zertifizierung erforderlich sind.

LIPOR verfolgt in seiner gesamten Tätigkeit das Ziel einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung. Der Verbund will so von der Öffentlichkeit als verantwortungsbewusster Marktteilnehmer wahrgenommen werden und gleichzeitig zum Gemeinwohl beitragen.

Ansatz für die Überprüfung

Zur Entwicklung seines Überprüfungssystems bildete LIPOR zunächst eine Arbeitsgruppe aus den Mitarbeitern mehrerer Abteilungen, die sich von anderen zertifizierten Unternehmen und einem Zertifizierungsteam beraten ließen.

Als ersten Schritt führte LIPOR einen Verhaltenskodex⁶ für seine Auftragnehmer ein, mit dem sich diese verpflichten, bei ihrer gesamten Tätigkeit die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der ILO-Kernarbeitsnormen und der nationalen Rechtsvorschriften einzuhalten. Mit dem Verhaltenskodex verfolgt LIPOR das Ziel, die eigenen sozialen Überzeugungen durch die Festlegung sozialer und umweltfreundlicher Kriterien auf seine Zulieferer zu übertragen.

Nach diesem ersten Schritt wurde ein umfassendes Überprüfungssystem entworfen und ausgearbeitet. Es besteht aus den folgenden drei Elementen:

- Der Verhaltenskodex gilt für alle Auftragnehmer mit einem Umsatz von mindestens 10.000 Euro.
- Alle Auftragnehmer, die Dienstleistungen für LIPOR erbringen, werden gebeten ein Formular zur Eigenkontrolle auszufüllen.⁷
- Alle wichtigen Zulieferer und Dienstleister (z. B. Unternehmen, die in der Energierückgewinnung tätig sind oder die Verwertungsanlage für organische Abfälle nutzen) werden einem privaten Audit unterzogen.

Dabei ist zu betonen, dass das Hauptziel des Überwachungssystems nicht darin besteht, die Auftragnehmer zu vorzuverurteilen, sondern vielmehr ihr Bewusstsein für die Bedeutung sozialer und umweltfreundlicher Kriterien zu schärfen.

MEILENSTEINE

- 2008 LIPOR beginnt im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens mit der Entwicklung von Überprüfungssystemen
- 2009 Der Verbund wird nach der Sozialnorm SA8000 zertifiziert
- 2009 LIPOR beginnt mit der Umsetzung der Überprüfungssysteme

⁶ Siehe http://www.lipor.pt/upload/Lipor/ficheiros/Code_Conduct_Suppliers_EN.pdf

⁷ Siehe www.lipor.pt > Suppliers > "Download Affidavit Declaration of Commitment"

B. UMSETZUNG DER ÜBERPRÜFUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

LIPOR bezieht sich in seinem Überprüfungssystem auf die **ILO-Kernarbeitsnormen** sowie auf weitere soziale Kriterien wie sichere und gesunde Arbeitsplätze, Verbot disziplinarischer Maßnahmen sowie Einhaltung geltender Rechtsvorschriften zu Arbeitszeiten und Entlohnung. Außerdem fordert der Verbund seine Auftragnehmer auf, auch bei ihren Zulieferern und Subunternehmern durch entsprechende Prüfungen und Auswahl auf die Einhaltung dieser Normen und Verpflichtungen zu achten. Der Verhaltenskodex gilt unterschiedslos für alle Produkte und Dienstleistungen, die LIPOR für seine Geschäftstätigkeit einkauft (z. B. Transport, Reinigung, Büromaterial und Wirtschaftsprüfungsdienste).

Im Rahmen einer Ausschreibung erhalten alle Bieter, deren Umsatz mindestens 10.000 € beträgt, den **Verhaltenskodex**. Liegt der Wert der Ausschreibung bei 10.000 € oder mehr, so erhalten alle Bieter den Verhaltenskodex. LIPOR bittet die Bieter, sich durch Unterzeichnung einer sogenannten Verpflichtungserklärung zur Einhaltung des Verhaltenskodex zu verpflichten. So sollen die Bieter für ihre soziale Verantwortung sensibilisiert und gleichzeitig auf ihre Verpflichtung hingewiesen werden, in diesem Bereich eine aktivere Rolle einzunehmen.

Zu Beginn der Vertragslaufzeit müssen alle Zulieferer, die Produkte oder Dienstleistungen für LIPOR erbringen, ein **Formular zur Eigenkontrolle** ausfüllen. Die im Formular gemachten Angaben werden dann im Rahmen der Auftragsausführung in einem persönlichen Gespräch überprüft.

Bei allen wichtigen Auftragnehmern wird einmal jährlich ein **Audit** durchgeführt.

Das Überprüfungssystem ist Teil der vertraglichen Auftragsausführungsbedingungen und wird den Auftragnehmern bereits in der Ausschreibung angekündigt.

Einmal jährlich lädt LIPOR seine Auftragnehmer zu einem **Seminar** über soziale Unternehmensverantwortung ein, in dem die Überprüfungssysteme, die bei der Ausschreibung verwendeten Kriterien und der Verhaltenskodex diskutiert werden. Im Rahmen dieses Seminars haben die Auftragnehmer auch die Möglichkeit zu berichten, welche Auswirkungen die Einhaltung des Verhaltenskodex auf ihre Geschäftstätigkeit hat. Informationen über die Ausschreibungsverfahren und das Überprüfungssystem sind auch auf der Website von LIPOR und in den Ausschreibungen verfügbar.

LIPOR empfiehlt seinen Auftragnehmern, gemeinsam mit allen Zulieferern und Geschäftspartnern für mehr soziale Verantwortung entlang der Zulieferkette zu sorgen. Aktuelle Auswertungen des Systems zeigen, dass alle Auftragnehmer die Empfehlungen von LIPOR schätzen und umsetzen.

Kontrolle

Die Angaben, welche die Auftragnehmer im Formular zur Eigenkontrolle machen, werden in **persönlichen Gesprächen** mit Mitarbeitern von LIPOR überprüft. Außerdem müssen die Auftragnehmer bestimmte schriftliche Nachweise erbringen. Werden bestimmte Kriterien nicht erfüllt, erarbeitet LIPOR entsprechende Verbesserungsvorschläge.



C. BISHERIGE ERKENNTNISSE UND PLÄNE FÜR DIE ZUKUNFT

Stärken des Verfahrens

Durch das Überprüfungssystem präsentiert sich LIPOR seinen Auftragnehmern als sozial verantwortungsbewusstes Unternehmen. Das motiviert die Auftragnehmer, ihrerseits beim Einkauf von Produkten oder Dienstleistungen stärker auf soziale Kriterien zu achten.

LIPOR konnte dank der hohen Kooperationsbereitschaft seiner Auftragnehmer sein Ziel einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung erreichen. Bisher hat noch kein Auftragnehmer aufgrund der Integration sozialer Vergabekriterien oder des Überprüfungssystems die Zusammenarbeit mit LIPOR abgelehnt. Ganz im Gegenteil: Die Auftragnehmer nehmen aktiv an den jährlichen Seminaren zur sozialen Verantwortung teil und erstatten Bericht über ihre Maßnahmen. Daher ist LIPOR überzeugt, dass für die Zulieferer und Hersteller, mit denen sie zusammenarbeiten, soziale Verantwortung eine wichtige Rolle spielt.

Schwächen des Verfahrens

Nach der Einführung des Überprüfungssystems stellte LIPOR fest, dass die Einhaltung aller relevanten sozialen Kriterien von manchen Auftragnehmern mit einer Zertifizierung nach der Norm SA8000 verwechselt wurde.

Eine Analyse des Systems ergab, dass weniger Wert auf die Unterzeichnung des Verhaltenskodex gelegt werden sollte und mehr auf die Vermittlung seiner Inhalte und die Umsetzung aller darin enthaltenen Aspekte durch den Auftragnehmer.

Externe Chancen für das Verfahren

Bei der Umsetzung des Überprüfungssystems fühlt sich LIPOR vom portugiesischen Arbeitsrecht bestärkt, das einen starken Schutz der Arbeitnehmerrechte vorsieht.

Externe Risiken für das Verfahren

Die größte Gefahr für das Verfahren sieht LIPOR in der weltweiten Finanzkrise und insbesondere in der schweren Wirtschaftskrise, in der sich Portugal derzeit befindet. Die Sparpolitik zwingt staatliche Unternehmen wie LIPOR dazu, ihre Kosten zu senken und auch die Anzahl ihrer Ausschreibungen schrittweise zu reduzieren.

Nach Ansicht von LIPOR hat jedoch der gesellschaftliche Nutzen – wie z. B. die Verpflichtung von Auftragnehmern, Arbeitnehmerrechte einzuhalten und auf das öffentliche Wohl Rücksicht zu nehmen – stets Vorrang vor rein finanziellen Erwägungen.

Pläne für die Zukunft

Zur weiteren Stärkung der sozialen Verantwortung entlang der Zulieferkette möchte LIPOR das Verfahren auf weitere Auftragnehmer ausdehnen sowie selbst eine Zertifizierung nach der Normserie AA1000⁸ anstreben.

⁸ Siehe www.accountability.org/standards/index.html



D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Fazit

LIPOR hat durch das Verfahren vor allem gelernt, dass alle Auftragnehmer laufend informiert werden müssen, um ihnen die aktive Teilnahme am Prozess zu ermöglichen. Die Beziehung zu den Auftragnehmern sollte partnerschaftlich sein und Wert auf gegenseitige Unterstützung und gemeinsame Ziele legen.

Als Verbund mehrerer Gemeinden hat LIPOR relativ gute Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung von Überprüfungssystemen. Die bisherigen Erfahrungen im Bereich sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung haben LIPOR darin bestärkt, dass Erfolge möglich sind und auch in Zukunft innovative Ansätze erprobt werden sollten.

Empfehlungen

Die beteiligte Arbeitsgruppe sollte sich in der Planungsphase für das Überprüfungssystem gründlich über die Zulieferketten der jeweiligen Produkte und Dienstleistungen informieren und ihre wichtigsten Zulieferer eindeutig benennen.

Bei der Umsetzung von Überprüfungs- und Kontrollsystemen ist es wichtig, die Auftragnehmer laufend zu informieren und an der Überprüfung aktiv zu beteiligen. Während des Prozesses sollten vor allem konstruktive Vorschläge entwickelt werden, die Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Nach der Erfahrung von LIPOR sind Transparenz, laufende Fortschrittsberichte und die Vermittlung relevanter Informationen an die Auftragnehmer besonders wichtig.

Die Sensibilisierung aller Parteien, auch der Hersteller und Zulieferer, für die Wichtigkeit sozialer Themen ist kaum zu überschätzen.

Kontakt

Ansprechpartnerin: Ana Tenreiro

E-Mail: ana.tenreiro@lipor.pt

Tel.: +351 229 770 100

Website: www.lipor.pt

San Sebastian, Spanien

FALL 3: SAN SEBASTIAN: Arbeitskleidung und -schuhe für Angestellte der Stadt San Sebastian unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen



A. HINTERGRUND

Die Stadtverwaltung von San Sebastian (in baskischer Sprache „Donostia“) hat 2.000 Mitarbeiter, die für die rund 180.000 Einwohner der Stadt zuständig sind. Die Stadtverwaltung benötigt pro Jahr Arbeitskleidung und -schuhe im Wert von insgesamt 230.000 Euro.

Seit dem Jahr 2000 beschäftigt sich die Stadt mit dem Thema sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung. Aufgrund des hohen öffentlichen Interesses für diese Frage war die Stadt äußerst motiviert und überzeugt, trotz erwarteter Probleme mit dem Markt schrittweise Erfolge erzielen zu können. Ein Beschluss von 2006 zur Integration ökologischer Aspekte in Ausschreibungsverfahren dient der Stadt als Handlungsgrundlage und definiert ihre politischen Ziele.

Bei der Einführung sozialer Kriterien für den Beschaffungsprozess wurde die Stadt von Juristen aus anderen Verwaltungsbereichen sowie von der baskischen Provinzregierung unterstützt, die auf diesem Gebiet bereits mit anderen baskischen Städten, wie beispielsweise Bilbao, zusammengearbeitet hat. Die Beschaffungsstelle von San Sebastian suchte außerdem im Internet nach Modellversuchen, Informationen und Ansprechpartnern und wandte sich auch an die *NRO Fundación EMAUS*⁹, die schon früher gemeinsam mit den *NRO IDEAS* und *Bakeaz* im Bereich öffentliche Beschaffung tätig war.

Die Stadt ist überzeugt, dass sich das Problembewusstsein erhöht, wenn mehr und mehr öffentliche Auftraggeber soziale Kriterien in ihren Beschaffungsprozess integrieren. Ein technischer Ausschuss hat inzwischen ein Schulungsdokument über die Einbeziehung sozialer, ethischer und ökologischer Kriterien erarbeitet. Das Dokument wurde von verschiedenen Ratsmitgliedern und den Unterstützern der Initiative bereits abgesegnet, muss jedoch 2012 noch vom Verwaltungsrat verabschiedet werden.

Ansatz für die Überprüfung

Als die Initiative zur Entwicklung eines Überprüfungssystems im Jahr 2000 angestoßen wurde, war eine wichtige Vorentscheidung die Einbeziehung von Kriterien, die bereits am Markt existierten und daher realistischerweise auch verlangt werden können. Entsprechende Informationen lieferten vor allem Leitfäden und Studien der baskischen Umweltagentur *IHOBE*¹⁰. Anfänglich wurden die entsprechenden Kriterien im Ausschreibungsverfahren nur „positiv bewertet“, nach und nach aber „vorgeschrieben“.

San Sebastian verwendete soziale Kriterien erstmals bei einer Ausschreibung

⁹ Siehe <http://www.emaus.com>

¹⁰ Siehe <http://www.ihobe.net>

von Arbeitskleidung und -schuhen im Jahr 2009. Die Stadtverwaltung von San Sebastian wird die Kriterien auch bei der erneuten Ausschreibung dieses Auftrags im März 2013 verwenden.

Soziale Kriterien wurden inzwischen auch in Ausschreibungen für andere Produktgruppen integriert, beispielsweise für Büromaterial, Hygieneprodukte, Fahrräder und Automaten zum Verkauf fair gehandelter Produkte.

MEILENSTEINE

- 2000 Erste Beschäftigung mit dem Thema sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung
- 2006 Beschluss zur Integration von ökologischen Aspekten in Ausschreibungen
- 2009 Erste Ausschreibung unter Einbeziehung sozialer Kriterien (Arbeitskleidung und -schuhe)

B. UMSETZUNG DER ÜBERPRÜFUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

San Sebastian bezieht sich in seinem Überprüfungssystem auf die **ILO-Kernarbeitsnormen**. Das Überprüfungssystem wurde bereits bei einer Ausschreibung von Arbeitskleidung und -schuhen eingesetzt. Die dreijährige Laufzeit des derzeitigen Vertrags begann 2009 und kann um ein weiteres Jahr verlängert werden. Das Auftragsvolumen beträgt 319.528,80 Euro (einschließlich Versandkosten und Steuern) und lässt sich wie folgt untergliedern:

Kleidung: 241.690,30 Euro

Schuhe: 77.838,50 Euro

Die sozialen Anforderungen (ILO-Kriterien und Nachweis für deren Einhaltung) sind als gesonderter Punkt bei den technischen Spezifikationen des Auftragsgegenstands aufgeführt (Lieferung von unter sozial verantwortlichen Bedingungen hergestellten Arbeitskleidern und -schuhen). Die Bieter müssen mit ihrem Angebot auch einen Nachweis über die Einhaltung der geforderten Kriterien einreichen (Bescheinigungen und Zertifikate). Bieter, welche die geforderten technischen Mindestanforderungen nicht erfüllen, werden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.

Die Bieter müssen eine „**ethische Selbstverpflichtung des Auftragnehmers**“ unterzeichnen, in der sie garantieren, dass alle Produkte unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt werden. Die Selbstverpflichtung muss auch Angaben zu sämtlichen Subunternehmern und Zulieferern enthalten. Die bereitgestellten Informationen sollten durch eine Geheimhaltungsvereinbarung zwischen dem Auftragnehmer und dem öffentlichen Auftraggeber geschützt werden.¹¹

¹¹ Eine ausführliche Analyse der Offenlegung von Subunternehmern und Zulieferern finden Sie im [Rechtsleitfaden von LANDMARK](#) (siehe Fußnote 2).

Als Nachweis für die gegebene Garantie müssen die Bieter eines der folgenden Dokumente vorlegen:

- ein Zertifikat (SA8000, Mitgliedschaft in der FairWear Foundation oder einer ähnlichen Organisation)
- Zertifikat eines externen Prüfinstituts
- Selbsterklärung samt einer ausführlichen Darstellung der Verfahren, mit denen die Einhaltung der Kriterien gewährleistet wird, d. h. Beschreibung der angewandten Normen oder Kontrollverfahren.

Bei Arbeitskleidung und -schuhen sieht das Überprüfungssystem auch die Zertifizierungen Oeko-Tex 100, Made in Green, Zertifikate über Naturfasern oder ähnliches vor.



C. BISHERIGE ERKENNTNISSE UND PLÄNE FÜR DIE ZUKUNFT

Stärken des Verfahrens

San Sebastian hat bei der Präsentation seiner Erfahrungen, z. B. in Konferenzen, von anderen Gemeinden viel Zustimmung erfahren. Vielen Akteuren ist inzwischen klar geworden, dass die Kriterien am meisten nützen, wenn sie direkt in die Spezifikationen einfließen. Trotz anfänglicher Zweifel und Ablehnung konnten sich soziale Kriterien, ähnlich wie bei fair gehandeltem Kaffee, nach und nach durchsetzen und werden nun allgemein akzeptiert.

Schwächen des Verfahrens

Insgesamt bestand die größte Herausforderung darin, eine allgemeine Akzeptanz der sozialen Kriterien zu erreichen. Viele Akteure lehnten Neuerungen ab oder fürchteten Preiserhöhungen.

Externe Chancen für das Verfahren

Die Schulungsunterlagen der Gemeinde für die Einbeziehung der genannten Kriterien und das Verzeichnis der Umweltagentur IHOBE über soziale, ethische und ökologische Klauseln sind nützliche Instrumente, welche die Übernahme des Systems durch andere Stadtverwaltungen erleichtern können.

Externe Risiken für das Verfahren

Das größte Hindernis für den Erfolg einer derartigen Initiative besteht im fehlenden Angebot, da viele Zulieferer diese Kriterien erst noch berücksichtigen und entsprechende Systeme entwickeln müssen.

Pläne für die Zukunft

Derzeit hat San Sebastian keine konkreten Pläne für die Einführung weiterer sozialer Kriterien. Die Stadt wird das System jedoch laufend weiter entwickeln und erwartet daher, zu einem späteren Zeitpunkt neue Kriterien aufnehmen zu können.

Um das Verfahren zu verbessern, möchte San Sebastian ausgewogenere Wettbewerbsbedingungen schaffen, Beschaffungsverfahren vereinheitlichen und soziale Kriterien auch in andere Politikbereiche integrieren.

D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Fazit

Durch die Umsetzung des Überprüfungssystems nimmt die Gemeinde eine Vorreiterrolle ein. Als positive Reaktion darauf konnte San Sebastian feststellen, dass die Zulieferer inzwischen Innovationen einführen und sich selbst bei der Umweltagentur IHOBE informieren.

Wichtigstes Ziel ist es nun, die Akzeptanz dieser Systeme zu erhöhen, so dass sie von allen Abteilungen internalisiert und umgesetzt werden. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass für die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen beteiligten Abteilungen viel Geduld nötig ist. Dabei ist es wichtig, die Initiativen von Gemeinden zu unterstützen, ihre Arbeit zu würdigen und so Vertrauen in das System zu schaffen.

Empfehlungen

Alle beteiligten Akteure sollten sich bewusst sein, dass derartige Prozesse viel Zeit erfordern. Effektive Kommunikation zwischen den beteiligten Abteilungen und möglichen Auftragnehmern ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg.

Kontakt

Ansprechpartnerin: Ana Bergua
E-Mail: Ana_Bergua@donostia.org
Tel.: +34 94 348 1029
Website: www.donostia.org

München, Deutschland

FALL 4: MÜNCHEN: Auf dem Weg zu mehr Überprüfung und Kontrolle

A. HINTERGRUND

2002 spielte die Stadt München eine Vorreiterrolle, indem sie Produkte, die mithilfe ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden (ILO-Konvention 182), aus ihren Vergabeverfahren ausschloss. Eine Friedhofssatzung, die nur Grabsteine erlaubte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind, wurde zwar im Jahr 2009 vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aufgehoben. Im Oktober 2001 hat das Gericht jedoch entschieden, dass Gemeinden berechtigt sind, entsprechende Satzungen zu erlassen.

Eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Jahr 2009 ermöglicht inzwischen die Einbeziehung sozialer Kriterien in Ausschreibungsverfahren und führte zu mehr Rechtssicherheit. Im März 2010 beschloss der Stadtrat von München zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung die Integration der ILO-Kernarbeitsnormen in alle Beschaffungsverfahren. Das bedeutet, dass nun neben ausbeuterischer Kinderarbeit auch andere Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden. Diese neue Richtlinie zur Stärkung von sozialer Verantwortung, Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit bei allen Beschaffungsverfahren wurde im Dezember 2011 vom Stadtrat verabschiedet. Die Richtlinie gilt für eine Reihe von Produktgruppen, auch wenn diese im Rahmen von Dienst- oder Werkleistungen gekauft werden. Dazu gehören Natursteine, Sportbälle, Lebensmittel, Textilien, Spielwaren und IT-Ausrüstung.

Bei der Umsetzung ihrer Richtlinien für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung schuf die Stadt eine Reihe von neuen Kooperationswegen. Das Büro des Dritten Bürgermeisters, das für die Umsetzung und Wirksamkeit der Richtlinie zuständig ist, arbeitet eng mit den einzelnen Beschaffungsstellen zusammen. Dabei wird es bei der Erarbeitung angemessener Kriterien, der Suche nach bereits eingeführten Gütesiegeln und bei deren Integration in Vergabeverfahren von der kommunalen entwicklungspolitischen Stelle der Stadt („*Fachstelle Eine Welt*“) unterstützt. Sie koordinieren die Maßnahmen der einzelnen Beschaffungsstellen und erarbeiten neue Verfahren für Produktgruppen, bei denen die Einhaltung der sozialen Kriterien derzeit ausschließlich durch Eigenerklärungen nachgewiesen wird.

Zur Festigung ihres Engagements richtete die Stadt eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Dritten Bürgermeisters ein, die 2009 die Arbeit aufnahm. An der Arbeitsgruppe sind verschiedene Abteilungen und Stellen beteiligt, wie die Finanzabteilung, die Rechtsabteilung, das Bauamt und die Beschaffungsstellen, sowie zivilgesellschaftliche Netzwerke und Gruppen.

Außerdem arbeitet die Stadt München mit NRO und anderen Akteuren wie z. B. Kirchen, Gewerkschaften, Privatunternehmen und Schulen zusammen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit veranstaltete die Stadt nach dem umstrittenen Urteil von 2009 (siehe oben) gemeinsam mit einigen NRO eine Kampagne gegen Kinderarbeit.



Bietererklärungen und Gütesiegel
Produktgruppen: Alle
Produktgruppen mit Gütesiegeln: Natursteine, Sportbälle
Produktgruppe ohne Gütesiegel: Projektoren

Zweistufiger Ansatz zur Überprüfung

Die Arbeitsgruppe hat intensiv daran gearbeitet, die Kernarbeitsnormen der ILO in die Beschaffungsverfahren zu integrieren und verbindliche Überprüfungs- und Kontrollmechanismen zu entwickeln. Dabei hat sie festgestellt, dass sich die Einhaltung aller acht Kernnormen der ILO aufgrund fehlender Auditverfahren nur schwer überprüfen und kontrollieren lässt.

Daher wird die Einbeziehung der ILO-Kernarbeitsnormen in die Beschaffungspraxis der Stadt einschließlich entsprechender Überprüfungs- und Kontrollverfahren einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Entwicklung eindeutiger und produktspezifischer Mindeststandards ist zeitaufwändig und ebenfalls ein eher langfristiges Ziel.

Es wurde daher eine schnelle und praktische Lösung gesucht, bis diese Ziele erreicht sind. Kurz- und mittelfristig werden von den Bietern daher Gütesiegel verlangt, die die Einhaltung konkreter Kriterien garantieren. Die Überprüfung und Kontrolle erfolgt somit im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens für die Gütesiegel.

Als alternative Nachweise akzeptiert die Stadt unabhängige Prüfungen durch Dritte. Bei Produkten, für die es noch keine Gütesiegel gibt, wird eine Bietererklärung verlangt.

Als nächster Schritt hin zur stärkeren Einbeziehung sozialer Kriterien in ihre Beschaffungsverfahren wird die Stadt mit den Auftragnehmern in einen Dialog über soziale Verantwortung treten, um sie für das Thema zu sensibilisieren und auf bestehende Probleme hinzuweisen.

MEILENSTEINE

- 2002 Der Stadtrat beschließt den Ausschluss von durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellten Produkten
- 2009 Medienkampagne gegen den Kauf von durch Kinderarbeit hergestellte Grabsteine
- 2010 Der Stadtrat beschließt weitere Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung durch schrittweise Integration der ILO-Kernarbeitsnormen
- 2011 Der Stadtrat nimmt die neue Richtlinie an (Stadtratsbeschluss)

B. UMSETZUNG DER ÜBERPRÜFUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

Bei vielen Produkten, für die eine Zertifizierung möglich ist, nutzt die Stadt München **Gütesiegel und Zertifikate** als Nachweis der Einhaltung bestimmter sozialer Kriterien. Dieser Grundsatz wird für verschiedene Produktgruppen wie Natursteine, Sportbälle, Blumen und Lebensmittel derzeit entwickelt oder bereits umgesetzt. Ziel ist es, schrittweise für immer mehr Produktgruppen Gütesiegel oder Zertifikate vorzuschreiben.

- **Natursteine:** Gütesiegel für Natursteine aus Asien, Afrika oder Südamerika (z. B. WIN=WIN, Xertifix) wurden erstmals 2010 als Kriterien bei der Auftragsvergabe eingesetzt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass der Nachweis von Gütesiegeln bereits im Ausschreibungsverfahren nicht möglich ist. Da die Steine, die bei den Bauarbeiten verwendet werden, noch nicht eingekauft wurden, ist es auch nicht möglich, Beweise für ihre Zertifizierung vorzulegen. Deshalb muss der Bieter den Namen der Organisation angeben, die das Produkt zertifizieren wird. Bieter, die keine Angaben machen, können von der Vergabe ausgeschlossen werden. Wenn der Auftragnehmer vor der Bestellung weder ein Gütesiegel noch einen gleichwertigen Nachweis vorlegt, ist der öffentliche Auftraggeber zur Kündigung des Vertrags berechtigt. Diese Anforderungen sind daher Teil der Leistungsbeschreibung. Dabei werden die Gütesiegel *Xertifix* und *WIN=WIN Fair Stone* (oder gleichwertige Gütesiegel) als Beispiel für akzeptierte Nachweise genannt. Künftig wird dieses Verfahren schrittweise in der gesamten Stadt bei der Beschaffung aller Natursteine eingesetzt.
- **Sportbälle:** Durch einen neuen Rahmenvertrag wird die Stadt München ab 2013 ausschließlich Sportbälle kaufen, die auf sozial verantwortliche Weise hergestellt sind, und als Nachweis anerkannte Gütesiegel wie FairTrade oder gleichwertige Zertifikate verlangen. Potenzielle Bieter werden schon in der Ausschreibung auf diese Vertragsbedingung hingewiesen. Die ersten Schritte zur Einführung dieses Verfahrens wurden bereits unternommen. Obwohl der bisherige Rahmenvertrag für 2011 und 2012 eine Eigenerklärung der Bieter vorsieht, verfügt nur einer von 14 gekauften Bällen über ein Gütesiegel von FairTrade. Daher wird nun verstärkt Wert auf die Einhaltung der verlangten Kriterien und auf die Vorlage entsprechender Nachweise gelegt. Ab 2013 wird auch bei privaten Sportvereinen, für die der Rahmenvertrag nicht gilt, für den Kauf sozial verantwortlicher Sportgeräte geworben.
- **Lebensmittel für Schulen, Kindergärten und Kantinen:** Das Schul- und Sportamt der Stadt München kauft vermehrt regionale, sozial verantwortliche und/oder umweltfreundliche Lebensmittel für die städtischen Schulen und Kindergärten ein. Die Lebensmittel für Schulen werden derzeit von vielen verschiedenen Zulieferern bezogen. Die Stadt will nun eine Reihe von Kriterien entwickeln, welche die Lebensmittellieferanten für die städtischen Schulen erfüllen müssen. Auch in den städtischen Kantinen sollen vermehrt derartige Produkte verwendet werden. Daher hat der Stadtrat eine externe Untersuchung in Auftrag gegeben, um innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen Fragen zu möglichen Produktgruppen, Preisen und den Folgen für Klima und Umwelt zu analysieren.
- **Spielwaren:** Die Stadt München wird untersuchen, ob für die benötigten Produkte bereits Zertifizierungen bestehen. Außerdem wird an alle städtischen Kindergärten eine Broschüre über den Einkauf sozial verantwortlicher Spielwaren verteilt.

Für alle anderen Produktgruppen sowie Dienst- und Werkleistungen, für die es keine Zertifizierungen gibt, müssen Bieter eine Eigenerklärung abgeben, in denen sie deklarieren, dass sie selbst und ihre Subunternehmer und Zulieferer keine Produkte verwenden, die durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.¹²

¹² Der [Rechtsleitfaden von LANDMARK](#) bietet eine ausführliche Analyse des Instruments der Bietererklärung aus rechtlicher und praktischer Perspektive (siehe Fußnote 2).

Förderung einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung von unterentwickelten Produktgruppen durch soziale **Vergabekriterien**:

- **IKT, Beispiel Projektoren:** Im neuen Rahmenvertrag für Projektoren (2012-2016) wurden erstmals soziale Kriterien entlang der Zulieferkette berücksichtigt. Dabei wurden die Bieter während des Ausschreibungsverfahrens gebeten, Angaben zu den Arbeitsbedingungen ihrer Hersteller zu machen und zu beschreiben, ob und wie arbeitsrechtliche Fragen bei der Auswahl von Herstellern bzw. Zulieferern berücksichtigt werden. Diese Kriterien stellen Vergabekriterien dar (allerdings keine Pflichtkriterien, sondern so genannte B-Kriterien) und die Angaben des Bieters tragen zur Bewertung des Angebots bei. In diesem frühen Stadium haben die Bieter allerdings noch keine Angaben zu Herstellern eingereicht und insgesamt nur wenige Angaben zu diesen Fragen gemacht.

Die Fachstelle Eine Welt überwacht die Entwicklung einer sozial verantwortlichen Beschaffung und untersucht, welche sozialen Kriterien langfristig in das Ausschreibungsverfahren aufgenommen werden können. In allen künftigen Rahmenverträgen für Hardware werden soziale Kriterien berücksichtigt.

C. BISHERIGE ERKENNTNISSE UND PLÄNE FÜR DIE ZUKUNFT

Aus Sicht der Stadt München fehlen wirksame und nachvollziehbare Kontrollmechanismen, mit denen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen überwacht werden kann. Einzelne Städte haben weder die personellen und finanziellen Mitteln noch die nötige Zeit, um Auftraggeber angemessen kontrollieren zu können. Daher können Gütesiegel mit ihren bestehenden Zertifizierungssystemen genutzt werden, um die tatsächliche Einhaltung sozialer Kriterien zu gewährleisten.

Besonders wichtig ist für München die Erarbeitung produktspezifischer Kriterien, welche die Auftragnehmer erfüllen müssen. Besonders im Bereich IKT wurden noch große Defizite festgestellt, die einer sozial verantwortlichen Beschaffung im Wege stehen. Die Stadt München hat die Erfahrung gemacht, dass Zulieferer von IKT derzeit entweder nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, die geforderten Angaben zu machen. Deshalb möchte sie neu ansetzen und die Marktteilnehmer durch Dialog für dieses Thema sensibilisieren und um eigene Vorschläge bitten.

Pläne für die Zukunft

Die Entwicklung von produktspezifischen Kriterien, die als Mindeststandards (technische Spezifikationen, Mindestanforderungen) festgelegt werden, soll weiter fortgesetzt werden.

Ein künftiges Ziel ist die Förderung einer sozial verantwortlichen Beschaffung in Unternehmen der öffentlichen Hand, verbundenen Unternehmen und staatlich finanzierten Organisationen.

Für zwei Abteilungen werden Förderrichtlinien entwickelt, welche die bestehende Verpflichtung zur Vermeidung von Kinderarbeit ergänzen.



Image: flickr / alles banana

Die Abteilung für Soziales wird Informationskampagnen durchführen, um Organisationen, die im Auftrag der Stadtverwaltung Dienstleistungen erbringen, für das Thema zu sensibilisieren. Nach einer Auswertung dieser Initiative wird entschieden, ob und wie das Verfahren durch andere Stellen übernommen werden kann.

Die Stadt wird auch gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Netzwerken zielgerichtete Maßnahmen durchführen, um das Problem der weltweiten Arbeits- und Handelsbedingungen stärker ins Bewusstsein der Münchner Bevölkerung zu rücken. Zu diesen Maßnahmen zählt auch die Teilnahme an Kampagnen zur Förderung der Grundsätze des fairen Handels.

D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Fazit

München plant kurz- und langfristige Maßnahmen für mehr soziale Verantwortung im Beschaffungswesen. Aufgrund der sehr ungleichen Marktsituation bei den einzelnen Produktgruppen ist es derzeit nicht möglich, in allen Ausschreibungen von Produkten und Dienstleistungen einheitliche Kriterien einzusetzen. Daher werden bei einzelnen Produktgruppen bereits vorhandene Instrumente wie Zertifizierungen und Gütesiegel verwendet und für weniger entwickelte Produkte entsprechende Vergabekriterien festgelegt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben durch Medienkampagnen über soziale Verantwortung entlang der Lieferkette die Bemühung der Stadt unterstützt.

Empfehlungen

Das Beispiel der Stadt München zeigt, dass eine spezielle Stelle geschaffen werden muss, welche den einzelnen Beschaffungsstellen Informationen über aktuell verfügbare Kriterien und Zertifizierungssysteme bereitstellt, wenn ein System zur Überprüfung sozialer Kriterien entlang der Zulieferkette bestimmter Produkte und Dienstleistungen funktionieren soll.

Für die erfolgreiche Umsetzung der im Dezember 2011 festgelegten politischen Ziele ist es wichtig, einen Dialog mit den Marktteilnehmern einzuleiten und fach- und abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen einzurichten. Weiterhin wird empfohlen, regelmäßig zu überprüfen, ob der Markt die verlangten Produkte und Dienstleistungen überhaupt liefern kann. Ein ständiger Dialog mit möglichen Auftragnehmern über soziale Kriterien und Arbeitsbedingungen bei der Herstellung und in der Zulieferkette ist unumgänglich, um Probleme stärker ins Bewusstsein zu rücken und Lösungsansätze zu entwickeln.

Kontakt

Ansprechpartnerin: Sylvia Baringer

E-Mail: einewelt.rgu@muenchen.de

Weitere Informationen sind verfügbar unter:

<http://www.ris-muenchen.de> (bitte bei Dokumentensuche "08-14 / V 06533" in Anführungszeichen eingeben)

Zürich, Schweiz

FALL 5: ZÜRICH: Kombinerter Ansatz: Verhaltenskodizes und Zertifikate

Anmerkung: Bitte bedenken Sie, dass die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat und daher auch nicht zur Einhaltung der Beschaffungsrichtlinien der EU verpflichtet ist. Daher sollte insbesondere bei der Übernahme der von der Stadt Zürich eingeführten Verfahren rechtlicher Rat eingeholt werden.

A. HINTERGRUND

Aufgrund ihrer Stellung als wichtiger Marktteilnehmer mit einem Jahreshaushalt von circa 1,2 Milliarden Euro erkennt die Stadt Zürich das Potenzial einer Beschaffungsstrategie an, die wirtschaftliche, ökologische und soziale Aspekte angemessen berücksichtigt.

Seit 1998 gehört Nachhaltigkeit zu den politischen Zielen der Stadt Zürich. Im November 2007 wurde beschlossen, dass alle Ämter, Abteilungen und Beschaffungsstellen der Stadt zu einer nachhaltigen Beschaffung verpflichtet sind. Damit strebt die Stadt Zürich die Umsetzung einheitlicher und nachhaltiger Beschaffungsverfahren an, um sich als fairer, zuverlässiger und einflussreicher Marktteilnehmer zu positionieren.

Mit der Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit vom März 2010 schloss der Stadtrat bestehende Lücken in Bezug auf die sozialen Aspekte ihrer Beschaffung. Die Richtlinie ergänzt die bestehenden Strategien und Regeln um eine soziale Dimension und enthält klare Vorgaben zur Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und Mindeststandards. Zusätzlich zu dieser Richtlinie fördert die Stadt den fairen Handel und die sozial verantwortliche Herstellung von Produkten in der Schweiz.

Der Einsatz für den fairen Handel ist eng mit dem finanziellen entwicklungspolitischen Engagement der Stadt verbunden. Daher möchte sie ihre Beschaffungsvorgaben nutzen, um die Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern und den fairen Handel zu fördern.

Für die Beschaffungspolitik Zürichs ist die Fachstelle Beschaffungskoordination zuständig, die im Finanzdepartement angesiedelt ist. Zu ihren Aufgaben gehört die Identifizierung von Risikoprodukten. Außerdem sind das Gesundheits- und Umweltdepartement sowie die Beschaffungsstellen aller übrigen Departemente intensiv an der Umsetzung einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffungsstrategie beteiligt.



**Verhaltenskodex,
Zertifikate und
Eigenerklärung**

**Produktgruppen: Alle
Risikoreiche
Produktgruppe:
Natursteine**

MEILENSTEINE

- 1998 Nachhaltigkeit wird auf die politische Agenda der Stadt Zürich gesetzt
- 2006 Entwicklung einer Strategie zur systematischen Förderung von Produkten aus fairem Handel
- 2007 Annahme eines verbindlichen Nachhaltigkeitskonzepts für die Beschaffung aller Departemente, Dienstabteilungen und Beschaffungsstellen
- 2008 In der Ausschreibung „IT am Arbeitsplatz 2008“ wird die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen gefordert.
- 2010 Erlass der Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit
- 2011 Pilotprojekt zur Beschaffung zertifizierter Natursteine (Oktober 2010 – Oktober 2011)

B. UMSETZUNG DER ÜBERPRÜFUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

Die Beschaffungsstellen müssen durch Vertrag gewährleisten, dass ihre Auftragnehmer geltende Sozial- und Arbeitsschutzbestimmungen sowie Bestimmungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern einhalten. Dies ist eine zwingende Voraussetzung für den Zuschlag. Abhängig von dem Land, in dem die Dienstleistung erbracht oder das Produkt hergestellt wird, verfolgt die Stadt einen abgestuften Ansatz:

- Für Dienstleistungen und Produkte aus der Schweiz müssen die folgenden Vorschriften eingehalten werden: Gleichbehandlung von Frauen und Männern, geltende Gesundheits- und Arbeitsschutzbestimmungen und Schweizerisches Arbeitsrecht.
- Ausländische Unternehmen oder Unternehmen mit Produktion im Ausland müssen die vor Ort geltenden Gesetze und Vorschriften einhalten und als Mindestanforderung die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachweisen.
- Zusätzlich hat die Stadt Zürich für besondere Risikoprodukte spezielle Mindeststandards und -anforderungen festgelegt, die gesondert überprüft werden.

Die Vertragspartner werden mit Hilfe der folgenden Instrumente zur Einhaltung der geforderten Normen verpflichtet: die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, ein Verhaltenskodex und eine Vorlage zur Eigenerklärung

Die **Allgemeinen Geschäftsbedingungen** der Stadt Zürich für Beschaffungen wurden an die politischen Ziele der Stadt angepasst. Sie bilden die Grundlage aller Verträge und enthalten die folgenden Bestimmungen:

- In dem Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird, sind die geltenden Bestimmungen zu Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen und zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern einzuhalten.

- Wenn das Produkt im Ausland hergestellt wird, sind die dort geltenden Gesetze und Vorschriften einzuhalten. In jedem Fall müssen als Mindeststandard die ILO-Kernarbeitsnormen erfüllt werden.
- Der Auftragnehmer hat zu gewährleisten, dass auch seine Zulieferer und Subunternehmer die oben genannten Anforderungen erfüllen.
- Wird gegen diese Grundsätze verstoßen, ist die Stadt berechtigt, den Vertrag jederzeit zu kündigen und Bestellungen fristlos zu stornieren. Die Stadt behält sich weitere rechtliche Schritte vor.

In Ausschreibungsverfahren (offene oder beschränkte Ausschreibungen) werden ein **Verhaltenskodex** und ein **Formular für die Eigenerklärung** verwendet. Die Bieter müssen eine allgemeine Eigenerklärung mit Angaben zu ihrem Unternehmen ausfüllen und unterzeichnen, in der sie sich zur Einhaltung des Verhaltenskodex verpflichten. Die Verweigerung dieser Angaben führt zum Ausschluss des Bieters. Auch die beteiligten Subunternehmer oder Zulieferer müssen eine Eigenerklärung ausfüllen.

Nach dem Zuschlag müssen die Auftragnehmer dann den unterzeichneten Verhaltenskodex selbst vorlegen.

Dieser **Verhaltenskodex** umfasst Bestimmungen zum Arbeitsschutz, zu Arbeitsbedingungen und zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Mit diesem Dokument verpflichtet sich der Auftragnehmer zur Einhaltung aller Bestimmungen und stimmt außerdem den folgenden Bedingungen zu:

- Die Stadt Zürich und jede von ihr beauftragte externe Stelle kann jederzeit Nachweise für die Einhaltung des Verhaltenskodex durch die Vertragspartei verlangen.
- Der Auftragnehmer verpflichtet sich, mit angemessenen Verfahren zu gewährleisten, dass Subunternehmer und Zulieferer den Verhaltenskodex der Stadt Zürich kennen und einhalten.
- Die Stadt Zürich und jede von ihr beauftragte externe Stelle ist berechtigt, jederzeit bei der Vertragspartei und bei dessen Subunternehmern und Zulieferern die Einhaltung des Verhaltenskodex zu kontrollieren.

Bei anderen Vergabeverfahren, wie z. B. einer freihändigen Vergabe oder einem Einladungsverfahren, können die Vertragsparteien freiwillig die Verwendung des Verhaltenskodex und der Vorlage für die Eigenerklärung vereinbaren.

Für bestimmte Produktgruppen können zusätzliche Erklärungen vorgeschrieben werden. Wenn diese Regelungen zu wesentlichen Mehrkosten oder Wettbewerbsbeschränkungen führen, muss der Stadtrat die Regelungen von Fall zu Fall entscheiden.

Für bestimmte **Risikoprodukte** müssen Bieter vor der Vertragsvergabe ein international anerkanntes **Zertifikat** vorlegen, das die Einhaltung der Mindestanforderungen (d. h. der ILO-Kernarbeitsnormen) nachweist. Gegebenenfalls muss der Auftragnehmer die Einhaltung weiterer Anforderungen nachweisen oder einen ausführlichen Plan für Verbesserungsmaßnahmen vorlegen. Die Stadt stellt eine Liste der anerkannten Zertifikate bereit.



So wurden im Mai 2010 **Natursteine** als Risikoprodukt identifiziert. Ihre sozial verantwortliche Beschaffung wurde vom Baudepartement in einem Pilotprojekt erprobt. Dabei hat sich das Beschaffungsverfahren als geeignetes Instrument bewährt. Die Bieter müssen die Herkunft ihrer Natursteine in einer gesonderten Erklärung angeben und zusätzlich den Verhaltenskodex unterzeichnen. Für Steine, die nicht aus Europa stammen, muss vor der Auftragvergabe ein international anerkanntes Zertifikat eingereicht werden. In Einzelfällen kann die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen auch durch ein anerkanntes externes Audit nachgewiesen werden.¹³ Werden die verlangten Angaben nicht gemacht oder die vorgegebenen Zertifikate oder Audits nicht vorgelegt, wird der Bieter vom Verfahren ausgeschlossen. Im Übrigen gelten dieselben Sanktionsmöglichkeiten wie bei anderen Produkten: der mögliche Ausschluss von künftigen Ausschreibungen für bis zu fünf Jahre und eventuelle Schadenersatzforderungen. Mit Hilfe der Erfahrungen aus dem Pilotversuch wird derzeit die stadtweite Umsetzung vorbereitet, die auch für Baumaterialien und Grabsteine gelten soll.

Kontrolle

Generell ist eine **Kontrolle und Inspektion**, dass die Mindeststandards (ILO-Kernarbeitsnormen) bei der Herstellung eingehalten werden, nur für den Fall vorgesehen, dass sich während der Vertragslaufzeit ein begründeter Verdacht ergibt. Die Kontrollen können als externes Audit im Auftrag der Stadt Zürich durchgeführt werden, wobei der Auftragnehmer die Kosten trägt. Voraussetzung ist jedoch, dass glaubwürdige Informationen auf einer Verletzung der Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit hinweisen. Die Entscheidung wird von der beteiligten Beschaffungsstelle gemeinsam mit der Fachstelle Beschaffungskoordination getroffen. Bisher wurde noch kein Audit in Auftrag gegeben.

Zur **Überwachung der gleichen Entlohnung** von Männern und Frauen hat die Schweiz das elektronische Programm „Logib“ entwickelt, das eine einfache Kontrolle der von Unternehmen gezahlten Löhne ermöglicht. Seit 2009 überwacht die Gleichbehandlungsstelle die Einhaltung der Bestimmungen zur Gleichbehandlung durch Auftragnehmer der Schweizer Bundesbehörden. Die Stadt Zürich untersucht derzeit, ob sie dieses Instrument zur Überwachung ihrer eigenen Auftragnehmer einsetzen kann.

Bei der Beschaffung von Natursteinen wird in **Stichproben** kontrolliert, ob die an den Baustellen verwendeten Steine über das geforderte Gütesiegel (fair stone) verfügen. Diese Kontrollen erfolgen im Rahmen der Überprüfung von Partikelfiltern und Arbeitsschutzmaßnahmen, die regelmäßig durchgeführt werden.

¹³ Der [Rechtsleitfaden von LANDMARK](#) bietet eine ausführliche Darstellung des in der Schweiz landesweit angewandten Auditverfahrens (siehe Fußnote 2).

C. BISHERIGE ERKENNTNISSE UND PLÄNE FÜR DIE ZUKUNFT

Pläne für die Zukunft

Es ist geplant, nach und nach weitere Produkte, wie beispielsweise Sportbälle und Textilien, als Risikoprodukte zu klassifizieren.

Ergänzend will die Stadt verstärkt Produkte aus fairem Handel einkaufen. Zwar wird die Verwendung von Produkten aus fairem Handel nicht verbindlich vorgeschrieben, aber die zuständigen Mitarbeiter werden ermutigt, bei der Beschaffung diese Produkte möglichst häufig zu berücksichtigen, um deren Marktanteil insgesamt zu erhöhen.

Diese Strategie bezieht sich auf Produkte, welche die Kriterien der Entschließung des Europäischen Parlaments zu fairem Handel und Entwicklung nachweislich erfüllen und gemäß den Standards der Fairtrade Labelling Organizations International (FLO) zertifiziert sind.

Für die Beschaffung von Produkten aus fairem Handel gelten die folgenden Empfehlungen:

- Alle Cafeterien für Mitarbeiter der Stadt sollen möglichst viele Produkte aus fairem Handel in ihr Angebot aufnehmen. Eine Cafeteria bietet bereits Tee, Säfte und Bananen aus fairem Handel und ausschließlich fair gehandelten Kaffee an.
- Blumen sollen von einem Hersteller beschafft werden, der die Kriterien des FLO-Gütesiegels (oder gleichwertige Anforderungen) erfüllt. Bisher beschaffen zwei Abteilungen entsprechende Blumen.
- Arbeitskleidung ist grundsätzlich von Herstellern mit hohen Sozialstandards zu beschaffen, die beispielsweise nach der Sozialnorm SA8000 oder einer entsprechenden Norm für fairen Handel zertifiziert sind. Zwei Abteilungen beschaffen bereits T-Shirts, welche die Kriterien der Norm SA8000 erfüllen.
- Die offiziellen Werbegeschenke der Stadt sollen auch Produkte aus fairem Handel umfassen.

Um die Beschaffung entsprechender Produkte zu fördern, veröffentlicht die Fachstelle Beschaffungskoordination der Stadt Zürich regelmäßig Informationen zu diesem Thema, sowohl intern als auch extern, z. B. über die Kampagne für nachhaltige Beschaffung Procura⁺ ¹⁴.

D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Fazit

Die Stadt Zürich ist überzeugt, dass durch die Umsetzung der drei beschriebenen Verfahren sowie durch die Möglichkeit zusätzlicher Anforderungen für Risikoprodukte und externer Audits in konkreten Verdachtsfällen eine sozial nachhaltige öffentliche Beschaffung erreicht werden kann.

Bei der Beschaffung von Produktgruppen mit hohem Risikopotenzial, wie

¹⁴ Siehe <http://www.procuraplus.org>

beispielsweise Arbeitskleidung und Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), steht dieser Prozess noch ganz am Anfang. Abhängig von ihrem Bedarf und den Entwicklungen auf den Märkten wird die Stadt Zürich weitere Produktgruppen als Risikogruppen klassifizieren müssen.

Wichtige Aspekte des Ansatzes der Stadt Zürich sind die regelmäßige Schulung der Mitarbeiter sowie das Vorhandensein einer Ansprechstelle für die Umsetzung der Richtlinie und der genannten Instrumente.

Empfehlungen

Obwohl bei allen Produktgruppen soziale Kriterien berücksichtigt werden müssen, kann es zweckdienlich sein, die Produkte differenziert zu behandeln und diejenigen Produkte zu identifizieren, bei denen ein besonderes Erfordernis für Kontrollen besteht. Für diese Produktgruppen sollten besonders strenge Nachweis- und Überprüfungssysteme gelten. Um die Einhaltung der Kriterien zu gewährleisten, müssen sowohl die Zertifikate als auch die Werkstoffe vor Ort kontrolliert werden.

Mitarbeiterschulungen und eine Stelle zur Beratung der für die Beschaffung zuständigen Mitarbeiter sind beides wichtige Elemente für die erfolgreiche Überprüfung und Kontrolle einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung.

Kontakt

Ansprechpartner: Beat von Felten / Ivano Pernigo

E-Mail: beat.vonfelten@zuerich.ch / ivano.pernigo@zuerich.ch

Website: www.zuerich.ch

Die Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit und die drei Instrumente sind unter dem folgenden Link verfügbar: http://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement.html > Departementssekretariat/Aufgaben > Beschaffungskoordination > Beschaffungsrichtlinien



3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Sammlung aktueller Praxisbeispiele zeigt, dass viele Gemeinden schon auf einem guten Weg sind, die Einhaltung sozialer Kriterien durch ihre Auftragnehmer zuverlässig zu überprüfen. Die Autor/innen möchten andere öffentliche Auftraggeber ermutigen, diesem Beispiel zu folgen. Dieser Prozess kann herausfordernd sein, aber wie dieser Leitfaden zeigt, gibt es Wege, um auf diesem enorm wichtigen Feld Fortschritte zu machen.

Die Entwicklung von Überprüfungssystemen beginnt immer mit der Definition einer sozial verantwortlichen Herstellung der betreffenden Produkte. Erst dann können angemessene Instrumente gefunden werden, um die Einhaltung der geforderten Kriterien zu gewährleisten. Verhaltenskodizes, Bietererklärungen, Gütesiegel und Zertifizierungssysteme, Fragenkataloge zur Verlaufskontrolle und externe Audits oder Inspektionen sind alles mögliche Instrumente, die in unterschiedlichen Kombinationen eine wirksame Gesamtstrategie ergeben.

Ein entscheidender Schritt bei der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung ist es, zu überprüfen, ob die Auftragnehmer die sozialen Kriterien, zu denen sie sich verpflichtet haben, auch wirklich einhalten. Noch schwieriger sind diese Kontrollen bei deren Subunternehmern und Zulieferern entlang der Lieferkette. Dies ist auch eine Frage der zur Verfügung stehenden Zeit sowie der personellen und finanziellen Mittel. Aber wie die hier und im LANDMARK-Rechtsleitfaden (siehe Fußnote 2) beschriebenen Beispiele zeigen, ist es möglich, diese Hindernisse zu überwinden und angemessene Lösungen zu finden.

Insbesondere die Bildung langfristiger Kooperationsstrukturen zur Bündelung von Ressourcen hat sich als mögliche Lösung dieses Problems erwiesen. Wenn sich immer mehr öffentliche Auftraggeber und insbesondere Gemeindeverbände für soziale Verantwortung entlang der Zulieferkette einsetzen und zusätzliche Anforderungen an ihre Auftragnehmer stellen, wird dies die Unternehmen ermutigen, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern.

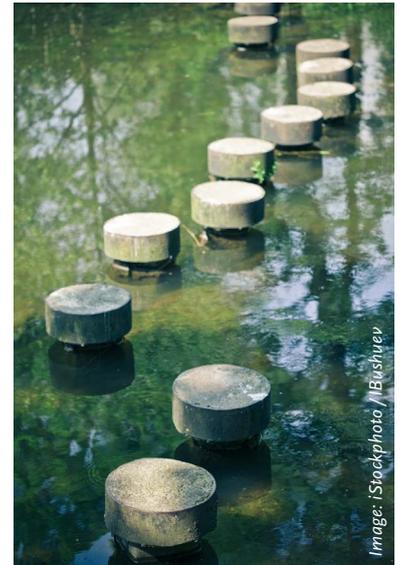
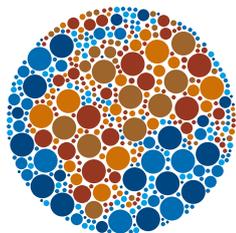


Image: iStockphoto / IBushuev

Aus den genannten Praxisbeispielen lassen sich die folgenden allgemeinen Schlussfolgerungen ziehen:

- Kooperation zwischen Behörden und innerhalb einzelner Behörden stärkt die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung.
- Für eine erfolgreiche Umsetzung ist die Überwachung und Kontrolle der Auftragnehmer unumgänglich.
- Eine konstruktive Zusammenarbeit mit Auftragnehmern, bei der diese laufend informiert und zur aktiven Beteiligung ermutigt werden, erleichtert die Einführung einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung.
- Wenn viele öffentliche Auftraggeber einheitliche Überprüfungssysteme verwenden, wird der Markt stärker sensibilisiert und beeinflusst.
- Zur strategischen Umsetzung ist eine zentrale Beratungsstelle für die Einkäufer innerhalb der Verwaltung unabdingbar.

Das LANDMARK-Konsortium möchte möglichst viele öffentliche Auftraggeber zur Verwendung der hier beschriebenen Ansätze ermutigen. Wenn Sie uns Ihre Erfahrungen bei der Umsetzung von Überprüfungssystemen mitteilen oder weitere Informationen erhalten möchten, wenden Sie sich bitte an: procurement@iclei.org.



THE LANDMARK PROJECT

MOVING TOWARDS
SOCIALLY RESPONSIBLE
PROCUREMENT

FÖRDERUNG GERECHTER ARBEITSBEDINGUNGEN ENTLANG DER WELTWEITEN ZULIEFERKETTE

Das LANDMARK-Projekt, das von April 2011 bis März 2014 durchgeführt wird, will europäische Kommunalbehörden dabei unterstützen, bei der Beschaffung bestimmter Produkte faire Bedingungen in den globalen Lieferketten zu fördern.

Durch verändertes Konsumverhalten der öffentlichen Haushalte sollen die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeiter/innen in Asien und Teilen des sub-saharischen Afrikas deutlich verbessert werden, vor allem im Textil-, Nahrungsmittel-, Bau- und Elektroniksektor.

LANDMARK ist ein internationales, von der Europäischen Union gefördertes Projekt (im Rahmen des von Europe Aid verwalteten NSA/LA-Programms). Es basiert auf der Partnerschaft von sieben europäischen Organisationen, unter denen sich Städte, lokale Verwaltungen sowie nationale und internationale Expertenorganisationen befinden.

Aktuelle Informationen finden Sie unter:

WWW.LANDMARK-PROJECT.EU

KONTAKT:

ICLEI – Local Governments for Sustainability

Philipp Tepper, Projektkoordinator
Europäisches Sekretariat
Leopoldring 3
D-79098 Freiburg
Deutschland

Phone: +49 761 368 920
Fax: +49 761 368 92 49
Email: procurement@iclei.org

WEED – World Economy, Ecology & Development

Annelie Evermann
Projektreferentin für nachhaltige öffentliche Beschaffung
Eldenaer Straße 60
D-10247 Berlin
Deutschland

Phone: +49 30 280 418 11
Fax: +49 30 275 969 28
Email: annelie.evermann@weed-online.org

