

Möglichkeiten einer ökologisch und sozial nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Leitfaden erstellt im Auftrag von FEMNET e.V.



1.	Einleitung	4	4.2.2.	Nachweis der Erfüllung der Anforderungen der Leistungsbeschreibung	23
2.	Rechtliche Grundlagen	6	4.2.2.1.	Trennung von Anforderung und Nachweis	23
2.1.	Europarecht	6	4.2.2.2.	Verwendung von Gütezeichen	23
2.2.	Bundesrecht	6	4.2.2.2.1.	Deskriptive und evidente Verwendung	24
2.2.1.	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)	7	4.2.2.2.2.	Exkurs: Anwendbarkeit der Erleichterungen der UVgO im Hinblick auf Gütezeichen bei Geltung der VOL/A	25
2.2.2.	Vergabeverordnung (VgV)	7	4.2.2.2.3.	Auswahl der Gütezeichen	26
2.2.3.	Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)	8	4.2.2.2.4.	Nachweis der Gleichwertigkeit bei fehlendem Gütezeichen	26
2.2.4.	VOB/A	8	4.2.2.2.5.	Zeitpunkt der Vorlage von Nachweisen	27
2.3.	Landesrecht	8	4.3.	Eignungskriterien	27
2.3.1.	Landesspezifische Besonderheiten/sonstige besondere Vorgaben	8	4.3.1.	Abschließende Aufzählung in der Oberschwelle	28
2.4.	Rahmenbedingungen des öffentlichen Auftraggebers	9	4.3.2.	Erweiterter Spielraum in der Unterschwelle	28
2.4.1.	Ratsbeschlüsse und Entscheidungsprozesse auf der politischen Ebene	9	4.4.	Zuschlagskriterien	28
2.4.2.	Dienstanweisungen und verwaltungsinterne Vergabeordnungen	10	4.4.1.	Bewertungsmethoden	29
3.	Zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in unterschiedlichen Produktgruppen	12	4.4.2.	Bewertungsmaßstäbe	30
3.1.	Strukturierungshilfen zur Auswahl von Produktgruppen	13	4.4.3.	Festlegung der Gewichtung	30
3.2.	Beispiele aus der Praxis nachhaltiger Beschaffung	16	4.5.	Besondere Ausführungsbedingungen	33
3.2.1.	Dienst- und Schutzbekleidung	16	5.	Anlage: Materialien	35
3.2.2.	IT-Produkte	18	5.1.	Muster-Ratsbeschluss: Nachhaltige Beschaffung	35
3.2.3.	Naturstein	19	5.2.	Muster-Dienstanweisung zur nachhaltigen Beschaffung	37
4.	Möglichkeiten der Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsprozess	20	5.3.	Musterformulierung Leistungsbeschreibung	39
4.1.	Wahl der Verfahrensart	20	5.4.	Musterformulierung Zuschlagskriterien	41
4.2.	Leistungsbeschreibung	21	5.5.	Musterformulierung Vergabevermerk	42
4.2.1.	Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung	22	5.6.	Fragenkatalog zur Abfrage sozialer Kriterien	43
			5.6.1.	Fragenkatalog zur Wertung der Kontrolle der sozialen Nachhaltigkeit	44
			6.	FEMNET e.V. / Impressum	47

1. Einleitung

Kommunen haben mit ihren Beschaffungen Einfluss auf Arbeits- und Lebensbedingungen der Produzent_innen, die Waren wie Textilien, Computer oder Natursteine herstellen. Diese Hebelwirkung der öffentlichen Hand durch nachhaltige Beschaffung wird aber oft noch unterschätzt. Dabei können Kommunen, die ihre Vorbildfunktion wahrnehmen und auf die Einhaltung von sozialen und ökologischen Kriterien achten, viel bewirken. Schließlich beschafft die öffentliche Hand jährlich laut Schätzungen der Bundesregierung Waren und Dienstleistungen im Wert von 350 Milliarden Euro¹.

Dieser Leitfaden möchte erklären, wie Handlungsspielräume genutzt werden können - unabhängig vom Bundesland und davon, ob zentral oder dezentral und in welchem Umfang beschafft wird.

Er richtet sich in erster Linie an Beschaffer_innen, aber auch an politische Entscheidungsträger_innen.

Bei vielen Ausschreibungen sind ökologische Anforderungen schon Standard, man kann sich an zahlreichen Kriterien und Gütezeichen orientieren. Bei den sozialen Kriterien ist dies bisher noch schwieriger. Die Überwachung der Lieferketten ist sehr komplex. Wie kann es trotzdem gelingen sicher zu gehen, dass soziale Kriterien eingehalten werden?

Bei manchen Produkten muss besonders darauf geachtet werden, dass Menschenrechte eingehalten werden. Beispielhaft werden hier die „sensiblen Produkte“ Berufs- und Schutzbekleidung, Natursteine und IT angeführt. Aber auch in anderen Produktgruppen sind dieselben Verfahren anwendbar.

Ein Leitfaden ist sinnvoll, weil er den Beschaffer_innen noch einmal die rechtlichen Grundlagen und auch mit Beispielen die Möglichkeiten einer sozial gerechten Beschaffung aufzeigt. Zudem sind gerade die Muster und Formulierungsvorschläge für die Sachbearbeiter_innen eine gute Hilfestellung. Der Leitfaden soll den Leser_innen das nötige Handwerkszeug an die Hand geben, um sich sowohl erstmalig in das Thema einzufinden, als auch eine konkrete Ausschreibung mit dem Leitfaden durchzuführen.

Susanne Hilsdorf
Referat Vergabedienste, Stadt Bonn

¹ Forschungszentrum für Recht und Management öffentliche Beschaffung der Universität der Bundeswehr München: https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung....pdf

Zahlreiche internationale, europäische und deutsche Normen und Pakte setzen sich für den Schutz von Menschenrechten ein (u.a. Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung², UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung). Viele Kommunen haben sich schon auf den Weg gemacht, dennoch herrscht noch viel Unsicherheit.

In diesem Leitfaden wird aufgezeigt, dass und wie es rechtlich möglich ist, Menschenrechte bei der Vergabe zu schützen und negative ökologische Auswirkungen in der Produktion zu vermeiden. Es wird vermittelt, an welcher Stelle in der Vergabe dies geschehen kann. Muster machen es Beschaffungsverantwortlichen einfacher, sich auf den Weg zu machen.

Erstellt wurde der Leitfaden im Auftrag von FEMNET e.V. im Rahmen des Projektes „Gute Arbeit fairbindet – Faire öffentliche Beschaffung“, das von Engagement Global mit ihrer Servicestelle Kommunen in der Einen Welt mit Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert wird. Unser Dank gilt vor allem dem Referat Vergabedienste der Stadt Bonn, das an der konzeptionellen Entwicklung beteiligt war.

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/managementkonzept>

2. Rechtliche Grundlagen

Das Vergaberecht unterliegt aufgrund des sogenannten Kaskadenprinzips einer abgestuften Normenhierarchie. Dies bedeutet, dass kein „Vergabegesetzbuch“ existiert, sondern sich die auf den jeweiligen Beschaffungsvorgang anzuwendenden Rechtsvorschriften aus verschiedenen Rechtsquellen ergeben können.

Dabei zerfällt das EU-Vergaberecht in den Ober- und Unterschwellenbereich. Die entsprechende Einordnung ist abhängig vom Auftragswert einerseits und vom Leistungsgegenstand andererseits.

Unmittelbare Ausgangsquelle des Oberschwellenvergaberechts und mittelbare Quelle des Unterschwellenvergaberechts sind dabei die EU-Richtlinien.

2.1. Europarecht

Maßgeblich für die Beschaffung der meisten Dienst-, Liefer- und Bauleistungen im öffentlichen und insbesondere kommunalen Sektor ist die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014 (RL 2014/24 EU). Diese legt, wie bereits die vorangegangenen Richtlinien zu diesem Thema, die Rahmenbedingungen für das öffentliche Auftragswesen in der EU fest. Ausgangspunkt dieser Regelungen sind dabei die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts. Das Bundes- und Landesrecht ist Ausprägung dieser Grundsätze. Diese Grundsätze sind:

- Transparenz
- Gleichbehandlung
- Nichtdiskriminierung
- Verhältnismäßigkeit

Insbesondere der letzte Grundsatz hat direkten Einfluss auf die sozial nachhaltige Beschaffung. Denn durch ihn werden dem öffentlichen Auftraggeber unter anderem Grenzen gesetzt, was er den Beteiligten an einem Vergabeverfahren an Nachweispflichten „zumuten“ kann. Das bedeutet, dass Nachhaltigkeitsaspekte nicht dazu führen dürfen, dass die Bieter_innen bis zur letzten Herstellungsstufe die Einhaltung aller sozialen Standards nachweisen müssen, wenn dies nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand zu realisieren ist. Diese Einschränkung gilt im Übrigen auch für die zahlreichen Landesvergabegesetze. Auch diese sind in ihren Vorgaben im Einklang mit den europäischen Richtlinien auszulegen und anzuwenden.

Ungeachtet dessen sind soziale Nachhaltigkeitskriterien europarechtlich akzeptiert und deren Verankerung in Vergabeverfahren wird durch die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe unterstützt. In dieser wurden zahlreiche Möglichkeiten und Methoden zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten festgelegt.

2.2. Bundesrecht

Die EU-Richtlinien entfalten keine unmittelbare Wirkung³, sondern bedürfen einer Umsetzung in nationales Recht. Zu diesem Zweck hat der Bundesgesetzgeber die Richtlinien in das bereits bestehende Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) integriert und um weitere Regelungen ergänzt. Dabei fungiert das GWB in wesentlichen Punkten als Rahmen der übrigen vergaberechtlichen Regelungen. Es setzt damit auch den Rahmen für die nachhaltige öffentliche Beschaffung.

³Allerdings darf das nationale Recht und dessen Anwendung durch die Gerichte auch nicht der Umsetzung der Richtlinie entgegenlaufen, vgl. BGH: Urt. v. 05.02.98, Az.I ZR 211/95.

2.2.1. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Das GWB legt für den Oberschwellenbereich allgemeingültige Definitionen fest. So wird unter anderem definiert, was ein öffentlicher Auftrag oder eine Konzession ist oder wie der Begriff des öffentlichen Auftraggebers zu verstehen ist.

Auch enthält bereits § 97 Abs. 3 GWB ein klares Bekenntnis zur ökologisch und sozial nachhaltigen Beschaffung:

„Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt!“

Entgegen der in der Vergangenheit immer wieder vorgetragenen und nach wie vor vereinzelt vertretenen Rechtsansicht, handelt es sich folglich bei sozial nachhaltiger Beschaffung keineswegs um einen sogenannten „vergabefremden“ Aspekt. Vielmehr hat der Gesetzgeber durch die Regelung, wie Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden können, ein klares Bekenntnis dazu abgelegt, dass diese auch bei Vergabeverfahren beachtet werden dürfen.

Dabei gelten die Vorschriften des GWB vornehmlich im bereits erwähnten Oberschwellenbereich. Die Trennung erfolgt hier anhand des geschätzten Auftragswertes. Dieser wird einheitlich nach den Vorschriften des § 3 der Vergabeordnung geschätzt. Dennoch sind die wesentlichen Grundsätze und Rechtsgedanken des Oberschwellenbereichs auch auf Vergaben unterhalb des Schwellenwertes anwendbar.

2.2.2. Vergabeverordnung (VgV)

Die VgV regelt die Vergabe von Dienst- und Lieferleistungen für den Oberschwellenbereich. Daneben trifft sie eine Reihe allgemeiner Festlegungen, die auch in der Unterschwellenbereich Geltung beanspruchen können. So trifft sie zum Beispiel Regelungen für die Berechnung des Auftragswertes und beantwortet damit die Frage, ob die Schwellenwerte für eine europaweite Ausschreibung erreicht werden. Von besonderer Bedeutung für die nachhaltige öffentliche Beschaffung sind aber die zur Verfügung stehenden Verfahrensarten, die Regelungen zur Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien und besonderen Ausführungsbedingungen sowie die Möglichkeit der Verwendung von Gütezeichen (siehe Kapitel 4.2.2.2.).

In den Bundesländern, welche die UVgO noch nicht eingeführt haben, gilt derzeit noch die VOL/A. Diese enthält von der UVgO abweichende Vorschriften. Insbesondere fehlen Vorgaben dazu, wie Gütezeichen im Beschaffungsprozess verwendet werden können. Dennoch spricht vieles dafür, dass diese Verfahrenserleichterung auch im Bereich der VOL/A angewandt werden kann, da es sich um eine Verfahrenserleichterung handelt, die in der Oberschwelle zulässig ist, und es keinen Grund gibt, warum in der Unterschwellenbereich eine strengere Regelung gelten sollte.

Möglichkeiten des öffentlichen Auftraggebers im Rahmen von Landesvergabegesetzen:

Fraglich ist regelmäßig, ob der öffentliche Auftraggeber bei der Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten von den Vorgaben der Landesvergabegesetze abweichen will, indem er die gesetzlichen Nachweispflichten modifiziert. Ob dies möglich ist, hängt vor allem von der Frage ab, ob hierdurch die effiziente Umsetzung des Gesetzgebers gefährdet wird. Eine allgemeingültige Aussage lässt sich hierzu aber nicht treffen.

2.2.3. Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)

Unterhalb der Schwellenwerte ist das Vergaberecht als Haushaltsrecht Ländersache. Dies bedeutet, dass die einzelnen Bundesländer jeweils frei darin sind, ob und wie sie das Vergaberecht in diesem Bereich ausgestalten wollen. Der Bund hat im Jahr 2017 mit der Unterschwellenvergabeordnung (kurz: UVgO) einen Rahmen geschaffen, der von den meisten Ländern bereits für anwendbar erklärt wurde bzw. in absehbarer Zeit für anwendbar erklärt werden soll. Die UVgO folgt dabei in Struktur und Inhalt der VgV. Insbesondere enthält sie (nahezu) wortgleiche Vorschriften zu Leistungsbeschreibung, Gütezeichen und Zuschlagskriterien.

2.2.4. VOB/A

Für den Baubereich existiert die VOB/A, deren zweiter Abschnitt den Oberschwellenbereich regelt. In den maßgeblichen Vorschriften zur nachhaltigen Beschaffung ähnelt diese den Vorgaben der VgV (z.B. des § 7a EU Abs.6 VOB/A) für die Verwendung von Gütezeichen.

2.3. Landesrecht

Derzeit existieren zwölf Landesvergabegesetze, die soziale Nachhaltigkeit in der einen oder anderen Form verankern.

Einziges Ausnahmen bilden hier die Freistaaten Bayern und Sachsen und die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Regelmäßig sind die Nachhaltigkeitsaspekte als besondere Ausführungsbedingungen ausgestaltet, die im Rahmen der Erbringung der Leistung einzuhalten sind, auch wenn dies in der entsprechenden Norm nicht ausdrücklich genannt wird. Hauptgrund hierfür ist, dass der Landesgesetzgeber mit zwingenden Vorgaben im Rahmen der Leistungsbeschreibung oder Zuschlagskriterien in den Grundsatz der Beschaffungsfreiheit des öffentlichen Auftraggebers eingreifen würde. Eine (teilweise) Durchbrechung dieses Grundsatzes erfolgt lediglich in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, da in diesen der Landesgesetzgeber und der öffentliche Auftraggeber teilweise identisch sind.

2.3.1. Landesspezifische Besonderheiten/sonstige besondere Vorgaben

Neben den Landesvergabegesetzen werden in vielen Bundesländern über Haushaltsgrundsätze und andere Rechtsvorschriften Vorgaben gemacht, die sich auf das Vergabeverfahren auswirken können. Hierzu zählen insbesondere Wertgrenzen, bei deren Unterschreitung bestimmte Verfahrensarten im Unterschwellenbereich zulässig sind.

Daneben können sich zusätzliche Anforderungen an das Vergabeverfahren aus Förderbescheiden ergeben, sofern Fördermittel eingesetzt werden. Diese betreffen aber in der Regel keine Vorgaben zur sozialen Nachhaltigkeit. Allenfalls sind spezielle Regelungen bei geeigneten Leistungsgegenständen zur ökologischen Nachhaltigkeit enthalten (z.B. Vorgaben bestimmter Baumaterialien bei Neubau- und Sanierungsvorhaben).

„Früher gab es den Spruch „Jute statt Plastik“ – ein Klischee, das der fairen Beschaffung ein wenig anhaftet. Meine bisherigen Erfahrungen sprechen dagegen. In der Regel werden mindestens gleichwertige, in der Mehrheit sogar höherwertige Artikel angeboten. Die Mitarbeiter_innen die Dienst- und Schutzkleidung tragen, profitieren aus meiner Sicht von der fairen Beschaffung.“

Markus Schulze

Beschaffer im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen der Stadt Köln

2.4. Rahmenbedingungen des öffentlichen Auftraggebers

Öffentliche Auftraggeber sind grundsätzlich frei darin, über die geltenden gesetzlichen Grundlagen hinaus weitere Vorgaben zu geben. Diese Vorgaben können auch Aspekte der Nachhaltigkeit betreffen.

Dies erfolgt regelmäßig in Form von Dienstanweisungen (die verwaltungsinterne Regelungen zum Ablauf von Beschaffungsvorhaben enthalten) und Ratsbeschlüssen (die häufig eher allgemeine Absichtserklärungen darstellen).

2.4.1. Ratsbeschlüsse und Entscheidungsprozesse auf der politischen Ebene

Die politische Kontrolle und Gestaltung von Vergabeverfahren über die grundsätzlichen Weichenstellungen durch Ratsbeschlüsse und Dienstanweisungen hinaus ist in den Kommunen unterschiedlich geregelt. Während einige Kommunen nur für besonders teure Vergabeverfahren noch einmal in den Rat holen, gibt es in vielen Kommunen Ratsausschüsse, in denen eine Vielzahl der Vergaben behandelt werden. Die Zuständigkeit ist dabei in der Vergabeordnung oder Dienstanweisung festgelegt und richtet sich nach Schwellenwerten, bei deren Überschreitung das entsprechende Gremium (Rat oder Ausschuss) in den Vergabeprozess einzubeziehen ist. Dabei ist die Beteiligung des Rates oder des zuständigen Ausschusses rein vergaberechtlich häufig ein bloßes „Abnicken“. Denn abgesehen von Ausnahmen ist der öffentliche Auftraggeber verpflichtet, den Zuschlag an den Bestbieter zu erteilen. Anderenfalls macht er sich möglicherweise schadensersatzpflichtig.

Anders verhält es sich bei der Einleitung von Vergabeverfahren. Hier können politische Entscheidungsträger mit Nachfragen und Vorgaben in die Gestaltung der Ausschreibung eingreifen. Dies gilt auch in Bezug auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien. Die Einbringung einer Vergabeeinleitung von Seiten der Verwaltung in den Ausschuss oder Rat ist oft eine gute Gelegenheit, auf die bereits in der Ausschreibung berücksichtigten Nachhaltigkeitskriterien einzugehen, die sich oft schon aus gesetzlichen Vorschriften oder aber aus Regularien auf Landesebene oder der eignen kommunalen Vergabeordnung und Dienstanweisung ergeben. Generell kann es sinnvoll sein, sich über eine Entscheidung des Rates oder seiner Ausschüsse politische Rückendeckung zu verschaffen. Ein Beispiel wie ein entsprechender Ratsbeschluss zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabe aussehen könnte, ist in den Anlagen zu diesem Leitfaden enthalten (siehe Kapitel 5.1.).

Um die Unterstützung der Verwaltung und der Politik bei diesem Vorhaben zu erreichen, ist mitunter die Einbeziehung verschiedener Akteure notwendig. Vor allem die Kämmerei muss überzeugt werden, dass eine Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht zwangsläufig zu einer signifikanten Kostensteigerung führen muss⁴. Auch das häufig vorgetragene Argument, dass eine faire und soziale öffentliche Beschaffung nicht rechtssicher sei, kann und muss entkräftet werden. Hierzu kann auf die genannten Rechtsgrundlagen verwiesen werden. Auch ohne entsprechenden Ratsbeschluss ist es möglich, Nachhaltigkeitsaspekte in die Vergabe aufzunehmen. Bei jeder einzelnen Vergabe kann über die Einbeziehung von Sozial- und Umweltkriterien im zuständigen Gremium diskutiert werden. Hier können auch von Seiten der Verwaltung Vorschläge gemacht werden. In vielen Kommunen, in denen eine nachhaltige Beschaffungspraxis mehr und mehr zum Standard wird, spielt die Initiative und das andauernde Engagement der Verwaltung eine zentrale Rolle.

2.4.2. Dienstanweisungen und verwaltungsinterne Vergabeordnungen

Ratsbeschlüsse oder auch das anhaltende Engagement von Verwaltung und Zivilgesellschaft münden häufig in konkrete Vorgaben zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten. Diese finden regelmäßig Eingang in Dienstanweisungen oder lokale Vergabeordnungen⁵. Der einzelne öffentliche Auftraggeber ist weitestgehend darin frei, wie er diese ausgestaltet. Allerdings dürfen die lokalen Vergabevorschriften nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen (dazu gehören z.B. auch die in einigen Bundesländern erlassenen kommunalen Vergabegrundsätze). Abgesehen von ausdrücklichen durch den Gesetzgeber festgelegten Spielräumen ergibt sich hieraus, dass lokale Dienstanweisungen und Vergabeordnungen in aller Regel strenger als der übrige rechtliche Rahmen sein können. Die hieraus folgenden Vorschriften richten sich normalerweise nur an den Innenbereich der kommunalen Organisation, können aber auch zu einer Selbstbindung der Verwaltung und damit zu einem Anspruch Dritter auf Einhaltung führen.

Viele Ratsbeschlüsse beinhalten das allgemeine Ziel einer nachhaltigen oder nachhaltigeren Beschaffung. Hier muss eine Präzisierung in der Vergabedienstanweisung erfolgen, die die konkreten Vorgaben und Prozesse für das Verwaltungshandeln in allen Beschaffungsstellen regelt. Auf Grundlage der bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen, kann eine Anpassung der Vergabedienstanweisung auch ohne weiteren Ratsbeschluss erfolgen. Auf jeden Fall empfiehlt es sich, präzise Regelungen einzuführen, damit (gerade im Falle einer stark dezentral organisierten Vergabe) die jeweiligen Vergabeverantwortlichen diese auch umsetzen können. Nachhaltigkeitsvorgaben sollten nicht abschließend formuliert werden, sondern Spielräume für weitere Möglichkeiten und Anpassungen von Ausschreibungen offenlassen (Beispielformulierungen siehe Kapitel 5.2.). Zentral für die Umsetzung ist, dass Veränderungen der Dienstanweisung von hausinternen Schulungen und Austausch begleitet werden.

⁴ Die Kostensteigerungen durch faire öffentliche Beschaffung halten sich nach allgemeiner Erfahrung im niedrigen einstelligen Prozentbereich. Bei einer Ausschreibung der Stadt Bonn für Dienst- und Schutzkleidung lagen diese z.B. bei ca. 3% im Vergleich zur vorangegangenen Ausschreibung.

⁵ Siehe auch Konzept zur Umsetzung fairer öffentlicher Beschaffung der Gemeinde Morbach <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/rheinland-pfalz/rahmenbedingungen-nutzen/#c10235>

Sowie die Vergabeordnung der Stadt Köln, faire Beschaffung: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/rahmenbedingungen-nutzen/#c10591>

„Da der Anteil der Weltbevölkerung, der in Städten lebt, immer größer wird, sind Städte in besonderer Weise gefragt, Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung zu übernehmen. Köln als Stadt mit vielfältigen internationalen Verflechtungen will sich dieser Verantwortung stellen.“

Johanna Pulheim
Amt der Oberbürgermeisterin, Internationale Angelegenheiten, Stadt Köln

3. Zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in unterschiedlichen Produktgruppen

Neben der Frage, welche Verfahrensart gewählt wird, um Nachhaltigkeitsaspekte in die jeweilige Vergabe zu integrieren, stellt sich auch immer wieder die Frage bei welchen Produktgruppen dies Anwendung finden soll.

Das Ziel, die öffentliche Auftragsvergabe im Allgemeinen nachhaltiger zu gestalten, findet sich im GWB, genauso wie in vielen bereits existierenden Ratsbeschlüssen und Vergabedienstanweisungen wieder. In der kommunalen Praxis gilt es jedoch, die Möglichkeiten einer handhabbaren Umsetzung auszuloten, also eine Operationalisierung der oft eher abstrakten Vorgaben zu erarbeiten.

Bedingt durch die unterschiedlichen Ausgangslagen bei der Vielzahl der Produkte und Dienstleistungen, die von Kommunen ausgeschrieben werden, verfolgen viele Vergabestellen in der Praxis eine schrittweise bzw. stufenweise Einführung von Nachhaltigkeitsaspekten – je nach Produktgruppe. Die jeweiligen Eigenschaften und Lieferketten der Produktgruppen bestimmen die Verfügbarkeit nachhaltiger Alternativen und damit auch die Möglichkeit entsprechende Kriterien erfolgreich in Ausschreibungen zu integrieren.

Nicht sofort das gesamte Spektrum der Ausschreibungen auf Nachhaltigkeit ausrichten zu können, ist jedoch kein Grund nachhaltige Beschaffung als nicht umsetzbar anzusehen. Es handelt sich dabei um einen fortlaufenden Prozess.

Diese Flexibilität ist Chance und Herausforderung zugleich. Wichtig ist es, klar zu kommunizieren, was unter Berücksichtigung von Personalstellen und Expertise möglich erscheint, und realistische Ziele zu setzen. Für die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen in der Beschaffung gibt es zahlreiche Informations- und Unterstützungsangebote auf Bundes- und Landesebene sowie von zivilgesellschaftlicher Seite (siehe auch Anlaufstellen im Kasten unter Kapitel 3.2.).



@ Barbara Frommann/
Bundesstadt Bonn:
Dienst- und Schutzbekleidung,
die von der Stadt Bonn mit
Begleitung von FEMNET
unter Berücksichtigung sozialer
und ökologischer Kriterien
ausgeschrieben wurde

3.1. Strukturierungshilfen zur Auswahl von Produktgruppen

Es gibt unterschiedliche Herangehensweisen zur Auswahl der Produktgruppen, mit denen begonnen werden soll.

1. Eine Kommune identifiziert die für sie wichtigsten Produktgruppen (z.B. nach Beschaffungsvolumen) und versucht dort Nachhaltigkeitskriterien zu identifizieren und in der Vergabe umzusetzen. So wird sichergestellt, dass die Nachhaltigkeit dort gestärkt wird, wo sie die größte Wirkung hat.

2. Es werden sensible Produktgruppen identifiziert. Das sind Produkte, bei denen das Risiko für Arbeitsrechtsverletzungen und Umweltverschmutzungen entlang der Wertschöpfungsketten besonders groß ist. Hier stehen die Produkte im Fokus, bei denen der Bedarf nach einem nachhaltigeren Wirtschaften am größten ist.

Während ersteres Verfahren vor allem von Kommunen in den Niederlanden und in Großbritannien (oft im Zuge einer systematischen Analyse der eigenen Vergabep Praxis) praktiziert wird, überwiegt in Deutschland der Fokus auf sensible Produktgruppen. Bei beiden Herangehensweisen ergeben sich Überschneidungen von Produktgruppen. Ein Vorgehen, bei dem die sensiblen Produktgruppen um eine Analyse der wichtigsten Produkte im kommunalen Einkauf ergänzt werden, erscheint vielversprechend. Denn so können auch in Produktgruppen, bei denen noch nicht bereits verstärkt auf Nachhaltigkeitsaspekte geachtet wird, Potentiale für einen nachhaltigeren Einkauf identifiziert werden.

Eine anfängliche Fokussierung auf sensible Produktgruppen entspricht insbesondere dem Vorsatz, mit Steuergeldern keine Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen zu unterstützen. In praktischer Hinsicht existiert bei einigen der sensiblen Produktgruppen auch bereits ein mehr oder weniger breites Angebot an nachhaltigeren Alternativen oder zumindest ein Bewusstsein bei Hersteller_innen und Privatkonsumant_innen, Ratsmitgliedern, Verwaltungsmitarbeiter_innen und Bürger_innen für die Probleme entlang der Lieferketten.

Je nach Produktgruppe ist es unterschiedlich schwierig, Nachhaltigkeitsaspekte festzulegen und Nachweise einzufordern. Die Märkte sind unterschiedlich ausgeprägt, auf vielen werden aber recht schnell nachhaltige Alternativen entwickelt und angeboten bzw. Produktionsprozesse ganzer Branchen im Hinblick auf nachhaltigere Lieferketten ausgerichtet.

Für Produkte und Produktgruppen, bei denen die Einforderung von Nachweisen beispielsweise durch existierende Gütezeichen vergleichbar einfach ist und entsprechend Anbieter_innen vorhanden sind, können mit übersichtlichem Aufwand klare Kriterien formuliert werden. Hier empfiehlt sich auch ein zeitlich gestaffeltes Vorgehen unter Einbeziehung von Meilensteinen. Es kann in Bezug auf Preis- und Marktentwicklung empfehlenswert sein, den Anteil von fairen und Bio-Produkten beim Catering oder in der Schulverpflegung nicht direkt auf 100% zu setzen, sondern im Laufe mehrerer Ausschreibungen mit Zwischenschritten zu arbeiten.

Die häufigsten genannten sensiblen Produktgruppen sind:

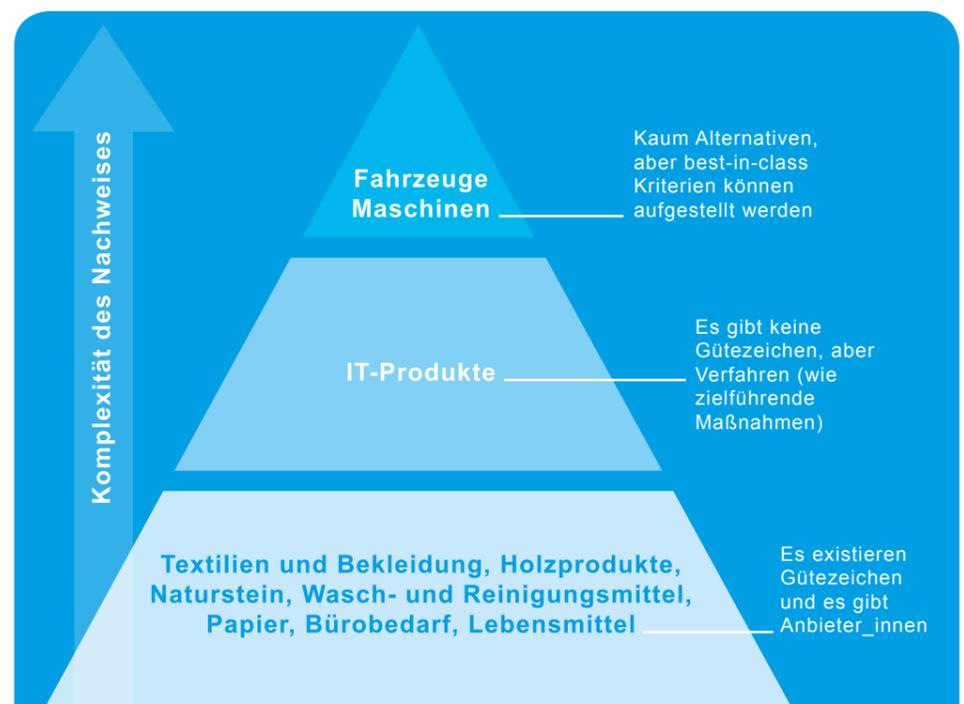
- Textilien (z.B. Arbeits- und Dienstbekleidung, Auslegewaren, Vorhänge, Flachwäsche etc.)
- Landwirtschaftliche Produkte (z.B. Tee, Kaffee, Kakao und Südfrüchte, aber auch Hölzer und Holzprodukte, Blumen und tierische Produkte)
- Spielwaren und Sportgeräte
- IT-Produkte (z.B. Computer und deren Zubehör, Mobiltelefone, Drucker und Kopierer etc.)
- Natursteine

Für viele sensible Produktgruppen und darüber hinaus bietet der Kompass Nachhaltigkeit (www.kompass-nachhaltigkeit.de/guetezeichen/) eine gute Grundlage zur Recherche von Gütezeichen und Vergabebeispielen.

Bei Produkten mit einem eingeschränkten Markt für nachhaltigere Alternativen oder Verfahren empfiehlt es sich, mit weicheren und kleinschrittigeren Vergabekriterien zu arbeiten. Vorgaben für Produkte mit schwierigeren Nachweisen können beispielsweise Selbstverpflichtungen der Händler_innen und Produzentinnen sein (die zur Bewusstseinsbildung beitragen können) oder die Vereinbarung zielführender Maßnahmen (die einen Beitrag zu mittel- und langfristigen Veränderungen entlang der Lieferkette leisten können). Hierbei empfiehlt sich die Durchführung von Pilotprojekten mit externen Akteur_innen und Berater_innen, um den Aufwand für die Vergabestelle und weitere Beteiligte in der Verwaltung zu verringern, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und durch die Dokumentation der Ergebnisse eine Grundlage für Vergabeverfahren zu den konkreten Produkten für die eigene Kommune und andere Akteure zu erstellen. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch für Produkte, die noch nicht im Kompass Nachhaltigkeit aufgeführt sind und bei denen eine Markterkundung keine brauchbaren Ergebnisse liefern konnte.

Dabei können die bestehenden Beispiele für zielführende Maßnahmen aus dem Kompass Nachhaltigkeit (beispielsweise für Berufsbekleidung⁶) oder Beispiele für die Entwicklung von Bieterkonzepten (beispielsweise für IT-Produkte) als Vorlage dienen. Für die Durchführung solcher Projekte innerhalb der Vergabestellen oder anderer städtischer Ämter (von der Markterkundung, über den Bieterdialog bis hin zur Begleitung komplexer Ausschreibungen⁷) gibt es die Möglichkeit Projekt- und Personalmittel über die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) bei Engagement Global zu beantragen.

Abbildung 1: Einteilung von Produktgruppen nach ihrem Schwierigkeitsgrad für eine Integration in Ausschreibungen und Kontrolle der Kriterien



⁶Ein Beispiel in dem mit zielführenden Maßnahmen bei der Beschaffung von Dienstkleidung gearbeitet wurde, findet sich hier: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/arbeitsbekleidung/#c9591>

⁷Weiterführende Informationen auch unter: <https://femnet-ev.de/images/downloads/beschaffung/Schritt-fuer-Schritt-Zur-fairen-oeffentlichen-Beschaffung.pdf>

ILO-Kernarbeitsnormen und weiterführende Normen:

Die vier Grundprinzipien der Internationalen Arbeitsorganisation ILO

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (Nr. 29, 105)
- Beseitigung der Zwangsarbeit (Nr. 100, 111)
- Abschaffung der Kinderarbeit (Nr. 138, 182)
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 87, 98)

spiegeln sich in den acht sogenannten ILO-Kernarbeitsnormen wieder. Diese sowie weitere ILO-Normen sind in internationalen Übereinkommen festgehalten, auf die sich die jeweiligen Nummern beziehen. Weitere Beispiele sind das Recht auf eine existenzsichernde Entlohnung (Nr. 26, 131), Arbeits- und Gesundheitsschutz (Nr. 155) oder die wöchentliche Begrenzung der Arbeitszeit (Nr. 1).

Selbst wenn bei bestimmten Produkten keine naheliegenden Nachweiskriterien oder Verfahren anwendbar sein sollten, gibt es immer die Möglichkeit über die Einbeziehung von Konzepten (wie im Fallbeispiel zur IT-Beschaffung, siehe Kapitel 3.2.2.) oder Fragebögen (wie im Beispiel Textil-Beschaffung, siehe Kapitel 3.2.1.) in die Wertung Bieter_innen auf das Thema aufmerksam zu machen und so vorhandene Nachhaltigkeitsaspekte in der Wertung zu berücksichtigen. Als Minimallösung ist es auch möglich, durch sogenannte best-in-class-Kriterien das nachhaltigste Angebot in der Wertung besonders zu berücksichtigen. Kann beispielsweise beim Kauf eines Fahrzeuges kein Elektro-Antrieb ausgeschrieben werden, so kann durchaus der niedrigste Verbrauch in der Wertung berücksichtigt werden.

Über die Produktgruppen hinaus, gibt es bestimmte Bereiche der kommunalen Vergabe, wie den Bausektor und Dienstleistungen, die beim Thema nachhaltiger Beschaffung oft ausgeklammert werden. Materialien im Rahmen von Bauausschreibungen können und sollten ebenfalls in der nachhaltigen Beschaffung berücksichtigt werden. Für den Bau- und Dienstleistungsbereich gilt, dass das Zahlen existenzsichernder Löhne nicht nur eine Frage internationaler Lieferketten ist, sondern auch hier in Deutschland bei Aufträgen der öffentlichen Hand sichergestellt werden sollte. Hier sind Regelungen für Unterauftragsnehmer und ein Vertragsmanagement nach erfolgreicher Vergabe wichtig⁸.

Informationen zu Produktgruppen und einzelnen Produkten (auch nach CPV Code durchsuchbar) finden Sie u.a. an folgenden Stellen:

www.kompass-nachhaltigkeit.de

www.cpvcode.de

<https://www.mvorisicochecker.nl/de>

⁸Weiterführende Literatur zu Arbeitsbedingungen im Reinigungssektor und in Kantinen im Auftrag der öffentlichen Hand in Berlin: <http://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/Broschuere-Berlinreport-GebRein.pdf> und <http://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/Report-Gemeinschaftsverpflegung-Web.pdf>

3.2. Beispiele aus der Praxis nachhaltiger Beschaffung

Zur Veranschaulichung der unterschiedlichen Herausforderungen an eine nachhaltige Beschaffung, werden im Folgenden einige aktuelle Beispiele zur erfolgreichen Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten in verschiedenen Produktgruppen erläutert. Zum einen verdeutlichen die Beispiele, dass für die Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten ein gewisses Vorwissen zu den zu beschaffenden Produkten Voraussetzung ist. Zum anderen zeigen sie, dass es viele Möglichkeiten gibt mit überschaubarem Aufwand an nachhaltigere Angebote zu bekommen.



Die Produktion von Dienst- und Schutzbekleidung ist sehr komplex. Entlang aller Produktionsschritte kommt es zu Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen. Hiervon sind besonders Frauen betroffen.

3.2.1. DIENST- UND SCHUTZBEKLEIDUNG

Zwischen 2015 und 2017 führte die Stadt Bonn gemeinsam mit FEMNET ein Pilotprojekt zur fairen Beschaffung durch. In 2016 erfolgte zunächst eine Ausschreibung von Berufs- und Schutzkleidung für das Amt. Die erfolgreiche Zusammenarbeit wurde für eine weitere Ausschreibung von Dienst- und Schutzkleidung inklusive Lederwaren ab 2018 fortgesetzt.

● Informationen zur Produktgruppe

Bei der Produktgruppe Textilien gibt es mehrere sogenannte Hot-Spots entlang der globalen Lieferketten zu beachten. Dies sind kritische Punkte, an denen die Produktionsbedingungen in ökologischer und/oder sozialer Hinsicht oft als problematisch angesehen werden müssen. Vom Anbau von Baumwolle bis zum Vernähen des Endprodukts bestehen viele Herausforderungen für eine nachhaltigere Produktion. Gleichzeitig gibt es für diese Produktgruppe bereits viele Gütezeichen. Während es für Textilien für den privaten Gebrauch ein breites Angebot an nachhaltigen Produkten gibt, ist das Angebot an nachhaltiger Berufsbekleidung etwas übersichtlicher. Aber auch auf diesem Markt gibt es bereits einen Wettbewerb um mehr Nachhaltigkeit.

● Berücksichtigte Nachhaltigkeitsaspekte

Der Fokus der Ausschreibungen für Berufsbekleidung von 2016 und 2018 des Amtes für Stadtgrün in Bonn lag auf der Erfüllung von Sozialstandards in der Herstellung. Als Grundlage wurden die ILO-Kernarbeitsnormen für die Konfektionsstufe herangezogen.

Für die meisten der ausgeschriebenen Produkte gibt es Anbieter_innen, die diese Standards über Gütezeichen oder Mitgliedschaft in einer Multistakeholder-Initiative, wie z.B. der Fair Wear Foundation oder der Ethical Trading Initiative, nachweisen können. Da dies aber nicht bei allen Produkten möglich ist und auch Anbieter die Bedingungen erfüllen können, die kein Gütezeichen als Nachweis vorlegen können, wurde ein Formblatt Soziale Kriterien entwickelt. Mithilfe des Fragenkatalogs können die geforderten sozialen Kriterien, wenn zutreffend, einzeln bestätigt werden und alternative Nachweise, wie Sozialaudits und Managementaudits durch unabhängige Dritte, angegeben werden.

● Der Vergabeprozess

Der Erstellung der vorherigen Pilotausschreibung von 2016 waren eine Marktanalyse, eine Bedarfsanalyse im Amt für Stadtgrün und ein Bieterdialog vorangegangen. Diese Vorbereitungen haben sich ausgezahlt. In der Ausschreibung von 2016 sowie in der von 2018 konnten auf Grundlage dieser Informationen Konzepte für die Nachweisführung der Bieter über die geforderten Sozialstandards erarbeitet sowie der Verfügbarkeit von Nachweisen am Markt entsprechende Losaufteilungen vorgenommen werden.

In der Pilotausschreibung von 2016 wurden für viele der Lose Angebote eingereicht, die die hohen Sozialstandards der Ausschreibung erfüllen konnten und die sich gegen weniger nachhaltige Angebote durch eine Kombination aus einem durchaus marktüblichen Preis und den sozialen Kriterien bei der Wertung durchsetzen konnten. Die Pilotausschreibung beinhaltete zusätzlich zu den damals noch durch das Landesvergabegesetz (Tarifreue- und Vergabegesetz, TVgG NRW) vorgeschriebenen ILO-Kernarbeitsnormen weitere ILO-Normen, wie u.a. eine existenzsichernde Entlohnung und Arbeits- und Gesundheitsschutz.

In der Pilotausschreibung von 2016 war die Wertung wie folgt aufgeteilt:

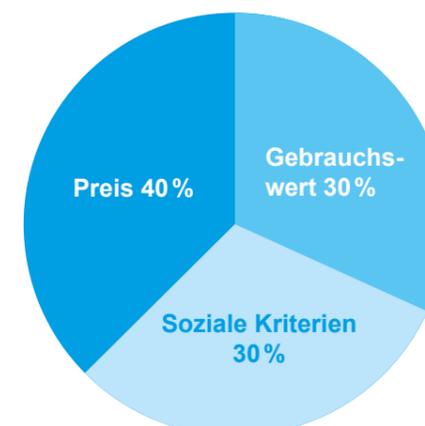
- Preis 45 %
- Beschaffenheit 40 % (Qualität, Tragekomfort, Verarbeitung, Ausstattung je 10 %)
- Soziale Kriterien 15 % (hinsichtlich der Einhaltung weiterführender ILO-Normen)

In der Ausschreibung von 2018 konnte auf die so gewonnenen Informationen und Erfahrungen zurückgegriffen werden, was die Arbeit deutlich vereinfachte. Es wurden wieder die ILO-Kernarbeitsnormen verlangt; darüber hinaus auch weitere ILO-Normen, wie sie bspw. von der Fair Wear Foundation gefordert werden. Die sozialen Kriterien wurden mit 30 % noch stärker gewichtet als in der Pilotausschreibung, wo sie für 15 % der Wertung verantwortlich waren.

Die Aufteilung der Wertungskriterien der Ausschreibung von 2018 verteilen sich wie folgt:

- Preis 40 %
- Gebrauchswert 30 % (je 10 % für Qualität, Verarbeitung und Ausstattung)
- Soziale Kriterien 30 %

Gewichtung der Wertungskriterien



Mehr Informationen zu diesem Beispiel zur Ausschreibung in 2018 finden Sie in der Dokumentation von FEMNET und auf dem Kompass Nachhaltigkeit:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/arbeitsbekleidung/#10954>

Die Pilotausschreibung von 2016 ist hier dokumentiert:

<https://femnet-ev.de/index.php/themen/faire-oeffentliche-beschaffung>

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/arbeitsbekleidung/#c9591>

Die IT-Produktion hat massive ökologische Auswirkungen in den Ländern, in denen die Rohstoffe abgebaut werden. Fälle von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und ausbeuterischen Arbeitsbedingungen gibt es sowohl bei Rohstoffgewinnung als auch der Herstellung von IT-Produkten. Teilweise ist der Produktionsdruck so hoch, dass es z.B. zu erhöhten Fällen von Selbstmorden in China gekommen ist.



3.2.2. IT-PRODUKTE

Dataport, eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zur gemeinsamen Beschaffung von IT-Produkten für sechs Bundesländer, führte 2017 die Neuausschreibung eines Rahmenvertrages für IT-Produkte für die Bundesländer Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein durch. Dabei wurden auch soziale Kriterien berücksichtigt.

● Informationen zur Produktgruppe

Produkte aus der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT) weisen ebenfalls viele Hot-Spots entlang der weit verzweigten internationalen Lieferketten, die zur Herstellung dieser komplexen Produkte notwendig sind, auf: Von der Gewinnung der Rohstoffe, über die Verarbeitung bis zum Gebrauch bei Kund_innen und ihrer Entsorgung.

Umweltaspekte beim Gebrauch (Energieverbrauch) und der Entsorgung finden bereits in vielen öffentlichen Ausschreibungen Berücksichtigung. Möglichst energiesparende Produkte einzukaufen stellt hierbei allerdings das Minimum einer nachhaltigen Beschaffung dar. Gleichzeitig ist die Marktlage für nachhaltige IT-Produkte zurzeit noch schwierig, da Gütezeichen zumeist nur Energie- und Umweltstandards abdecken. Soziale Kriterien müssen meist auf anderen Wegen eingefordert und nachgewiesen werden.

● Berücksichtigte Nachhaltigkeitsaspekte

In der Ausschreibung wollte Dataport die ILO-Kernarbeitsnormen sowie weitere ILO-Normen bei der Herstellung der Produkte berücksichtigt wissen. Dabei fehlten zwar existenzsichernde Löhne, aber die Einhaltung von Mindestlöhnen und Sozialleistungen sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz und weitere ILO-Normen wurde eingefordert. Darüber hinaus wurde auch die Vermeidung von Konfliktrohstoffen aufgenommen.

● Der Vergabeprozess

Viele der öffentlichen Ausschreibungen, die bereits versuchen soziale Kriterien beim Einkauf von IT-Produkten zu berücksichtigen, setzen auf Eigenerklärungen der Bieter_innen, da es kaum geeignete Siegel und Hersteller gibt. Dataport hat daher einen anderen Weg beschritten und machte die Erstellung eines Konzeptes zur Berücksichtigung der angeführten Nachhaltigkeitsaspekte zur Teilnahmebedingung und diese wiederum zum Bestandteil der Angebotsbewertung, um so ein best-in-class-Kriterium zu schaffen. Über das Konzept zur sozialverantwortlichen Herstellung konnten bis zu 10% der Qualität erreicht werden, die zur Berechnung des Preis-Leistungsverhältnisses herangezogen wurde.

Mit der Erstellung des Konzeptes endet der Prozess jedoch nicht. Es werden Berichte von Bieter_innen eingefordert und z.T. sind Werksbesichtigungen geplant.

3.2.3. NATURSTEIN

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in Berlin hat im Jahr 2018 eine Pilotausschreibung zur verantwortlichen Beschaffung von Natursteinen auf den Weg gebracht. Die bisherige Ausschreibungspraxis beschränkte sich auf die ILO-Kernarbeitsnormen und basierte auf Eigenerklärungen. Dies wurde allgemein als nicht ausreichend zur Verhinderung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen, die oft beim Abbau und der Verarbeitung von Naturstein beobachtet werden, angesehen.

● Informationen zur Produktgruppe

Der Abbau von Natursteinen ist nicht nur mit erhöhten Risiken für die Gesundheit und das Leben der in Abbau und Verarbeitung tätigen Menschen verbunden. Der Sektor gerät zudem immer wieder aufgrund von Fällen von Kinderarbeit, Unterbezahlung und fehlenden Arbeitsschutzmaßnahmen in die Schlagzeilen.

In den letzten Jahren wurden Gütezeichen entwickelt mit denen die Einhaltung dieser und weiterer Standards zunehmend nachgewiesen werden kann.

● Berücksichtigte Nachhaltigkeitsaspekte

In der Ausschreibung werden über die ILO-Kernarbeitsnormen hinaus schrittweise Verbesserungen weiterer Arbeits- und Sozialstandards, wie ausreichender Arbeits- und Gesundheitsschutz und Zahlung von gesetzlichen Mindestlöhnen, verlangt.

Der Nachweis der Erfüllung dieser Vorgaben kann durch Vorlage eines Xertifix-Zertifikats, eines anderen Gütezeichens mit mindestens den gleichen Anforderungen oder durch einen gleichwertigen Nachweis erbracht werden.

● Der Vergabeprozess

Die Nachhaltigkeitskriterien werden über das Leistungsverzeichnis in die Ausschreibung integriert. Dies geschieht nicht über die Wertung der Angebote, sondern der Auftragnehmer wird verpflichtet, den Auftrag ausschließlich mit Natursteinen auszuführen, die den genannten Kriterien entsprechen, und dies nachzuweisen. Nachweismöglichkeiten durch Gütezeichen und die Gleichwertigkeitsdefinition für diese sind ebenfalls im Leistungsverzeichnis festgelegt. Bereits bei Angebotsabgabe müssen die Bieter_innen nachweisen, dass die Lieferant_innen der Natursteine zu einer unabhängigen Prüforganisation Kontakt aufgenommen haben und dass bis zur Lieferung Kontrollen stattfinden werden.

Da die Auftragnehmer_innen die Steine in der Regel erst nach dem Zuschlag einkaufen, muss der endgültige Nachweis auch erst dann erbracht werden. Dies ist ein gängiges Verfahren bei Natursteinen und kann auch in anderen Fällen sinnvoll für die Nachweiserbringung durch Händler_innen sein (siehe dazu auch den Kasten in Kapitel 4.2.2.2.4.).

Die Produktion von Natursteinen ist höchst problematisch. Viele Arbeiter_innen arbeiten für einen Hungerlohn und sterben an den Folgen fehlender Schutzausrüstung.

Allgemeine Informationen zu bestehenden Gütezeichen für Naturstein finden Sie auf dem Kompass Nachhaltigkeit:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/produktsuche/naturstein/pflastersteine/#!/filters/Bund>

Beispiel Leistungsbeschreibung Natursteine:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/brandenburg/baustoffe/pflastersteine/#c9735>

Weitere Informationen zu den ökologischen und sozialen Risiken von Produktgruppen entlang der gesamten IT-Lieferkette finden sich auf dem Kompass Nachhaltigkeit:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/grundlagenwissen/produktkategorien/computer/>

Beispiel IT-Beschaffung durch Dataport AöR für die Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/bremen/computer/personal-computer/#c9380>

Mehr Informationen zu diesem Beispiel finden Sie auf dem Kompass Nachhaltigkeit und in der Dokumentation der 6. Fachkonferenz Sozialverantwortliche IT-Beschaffung 2018:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/arbeitsbekleidung/#c9591> oder <https://femnet-ev.de/index.php/themen/faire-oeffentliche-beschaffung>

4. Möglichkeiten der Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsprozess

Der Prozess der öffentlichen Beschaffung ist (unabhängig von Schwellenwert und Leistungsgegenstand) immer in bestimmte Phasen gegliedert, die wiederum verschiedene Einzelschritte enthalten: Am Anfang steht stets die Bedarfsfeststellung und -analyse.

Im Anschluss werden im Rahmen einer Marktanalyse die Möglichkeiten zur Deckung dieses Bedarfs geprüft. Insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige öffentliche Beschaffung ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob es für das zu beschaffende Produkt nachhaltige Varianten gibt und ob ausreichend Anbieter_innen hierfür existieren. In diesem Rahmen kann auch ein Bieterdialog durchgeführt werden.

Danach werden die Vergabeunterlagen erstellt. Hierbei können öffentliche Auftraggeber auf verschiedenen Ebenen Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen (s.u.).

Nach der anschließenden Veröffentlichung des Vergabeverfahrens erfolgt dann die Prüfung der eingegangenen Angebote und die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes anhand der vorab festgelegten Zuschlagskriterien. In diesem letzten Schritt bestehen nicht mehr allzu umfangreiche Möglichkeiten Aspekte der nachhaltigen Beschaffung in das Vergabeverfahren einzubringen. Der Schwerpunkt des nachfolgenden Kapitels liegt daher auf der Vorbereitung des Vergabeverfahrens.

4.1. Wahl der Verfahrensart

Die anwendbare Verfahrensart ergibt sich für den Oberschwellenbereich aus § 14 VgV: danach sind als Regelverfahren stets das offene Verfahren und das nichtoffene Verfahren mit Teilnahmewettbewerb zulässig. Daneben existieren für besondere Fallkonstellationen das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und der wettbewerbliche Dialog, welcher ebenfalls einen Teilnahmewettbewerb erfordert. Diese Verfahrensarten sind zunächst grundsätzlich für alle interessierten Bieter_innen und Bewerber_innen offen. Der öffentliche Auftraggeber ist daher im Oberschwellenbereich weitgehend gehindert, durch eine eigene Auswahlentscheidung der Bieter_innen den Auftrag in einem Bieter_innenkreis zu vergeben, welcher sich durch besonders nachhaltige Vorgehensweisen auszeichnet. Eine Ausnahme bildet hier das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb, welches aber nur in wenigen Fällen zulässig ist und daher nur in Sonderfällen zur Anwendung kommen wird.

In der Unterschwellen stehen dem öffentlichen Auftraggeber nach § 8 UVgO das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung und die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb zur Verfügung.

Unter bestimmten Voraussetzungen ist darüber hinaus die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und die Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb möglich. Die Verfahrensarten ohne Teilnahmewettbewerb erlauben dem öffentlichen Auftraggeber eine direkte Auswahl der Bieter_innen und ermöglichen es damit, den Bieterkreis hin zu einer nachhaltigeren Beschaffung zu steuern.

Noch einfacher ist dies, wenn ein Auftragswert von 1.000 € unterschritten wird. In diesem Fall besteht nach § 14 UVgO auch die Möglichkeit eines Direktauftrags, bei dem der Auftrag ohne ein förmliches Verfahren vergeben wird. Einige Bundesländer haben

ihre rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten aus dem Haushaltsrecht genutzt, um diese Schwelle teilweise deutlich anzuheben (NRW hat sie z.B. auf 5.000€ verfünfacht). Dies bedeutet, dass gerade für Kleinstmengen sowie Nach- und Ersatzbestellungen relativ einfach sichergestellt werden kann, dass der Auftrag an eine_n (potentiellen) Bieter_in geht, welche_r sich um eine nachhaltige Herstellung bemüht.

Für diese (wie auch alle anderen) Auftragswerte gilt aber, dass diese nicht genutzt werden dürfen, um die jeweils geltenden Schwellenwerte zu umgehen. Eine Stückelung von Auftragswerten in Tranchen à jeweils 999€ ist vergaberechtswidrig. Auch soll unter den beauftragten Unternehmen regelmäßig gewechselt werden, so dass auch die Möglichkeit der Direktvergabe nicht zu einem „nachhaltigen Hoflieferantentum“ führen darf.

4.2. Leistungsbeschreibung

Die Leistungsbeschreibung ist das „Herz“ der Vergabeunterlagen. In ihr wird festgelegt, was für Produkte oder Lösungsmöglichkeiten der öffentliche Auftraggeber wünscht, um seinen Bedarf zu decken.

Der öffentliche Auftraggeber verfügt dabei über ein weitreichendes Leistungsbestimmungsrecht. Dies bedeutet, dass das „ob“ und auch das „was“ seiner Beschaffung nicht oder nur sehr eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist.

Es ist mittlerweile gesetzlich klargestellt, dass die Leistungsbeschreibung auch Aspekte der Nachhaltigkeit umfassen darf, sofern diese mit dem Leistungsgegenstand in Verbindung stehen (vgl. § 31 Abs.3 VgV und § 23 Abs.2 UVgO). Dieser Bezug zum Leistungsgegenstand wird ziemlich breit definiert und kann sich daher auf...

[...] den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind, sofern diese Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind.

Die Landesvergabegesetze enthalten hinsichtlich der Leistungsbeschreibung nur wenige Vorgaben, da sie sonst in das Leistungsbestimmungsrecht des öffentlichen Auftraggebers eingreifen würden.

Der öffentliche Auftraggeber wird daher nur selten daran gehindert, die Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten über das jeweilige Landesvergabegesetz hinaus im Rahmen der Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen. So kann er dort, wo die ILO-Kernarbeitsnormen als Mindestanforderungen durch das Landesvergabegesetz als besondere Ausführungsbedingungen vorgegeben werden, weitere Vorgaben (z.B. zur Arbeitszeit) machen.

⁹ vgl. Summa in:
Terwiesche/Becker/Prechtel:
TVgG, § 7 Rn. 116.

Selbst ausgesprochen kritische Stimmen⁹ in der Literatur sehen hierin ein zu bevorzugendes Vorgehen.

Genauso spricht auch nichts dagegen, wenn Inhalte, die mit den Anforderungen des jeweiligen Landesvergabegesetzes identisch sind, in der Leistungsbeschreibung (erneut) genannt werden. Es dürfen nur keine Nachhaltigkeitsaspekte in der Leistungsbeschreibung verwendet werden, die den Inhalten des jeweiligen Landesvergabegesetzes entgegenlaufen. Dies wäre z.B. der Fall, wenn das durch das Landesvergabegesetz vorgesehene Niveau der Nachhaltigkeit (in der Regel die ILO-Kernarbeitsnormen) unterschritten wird, indem durch den öffentlichen Auftraggeber nur Vorgaben zum Verbot von Kinderarbeit gemacht werden, aber Produkte aus Zwangsarbeit akzeptiert werden. Ein Muster für eine Leistungsbeschreibung findet sich in Kapitel 5.3.

4.2.1. Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung

Eingeschränkt wird das weitestgehend freie Leistungsbestimmungsrecht je-doch durch die Pflicht zur produktneutralen Ausschreibung. Diese gibt vor, dass der öffentliche Auftraggeber kein spezifisches Produkt vorgeben darf, um seinen Bedarf zu beschreiben. Dieses Verbot bezieht sich nicht nur auf die ausdrückliche Nennung von Markennamen, sondern umfasst auch die Vorgabe bestimmter Produktionsweisen oder Eigenschaften, die nur von einem bestimmten Bieter erfüllt werden können. Ebenfalls verboten ist es, bestimmte Lösungsmöglichkeiten oder Produkteigenschaften auszuschließen.

Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist nur in zwei Fällen möglich. Der erste liegt vor, wenn aus bestimmten Gründen ein bestimmtes Fabrikat beschafft werden muss. Eine solche besondere Zwangssituation wird sich vor allem bei technischen Produkten, die eine bestimmte Kompatibilität aufweisen müssen, ergeben. Im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte ist davon auszugehen, dass eine solche Situation eher selten vorliegen dürfte.

Zweiter möglicher Grund für eine Abweichung vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung ist die Unmöglichkeit, die Eigenschaften des Produktes anders zu beschreiben, insbesondere wenn ein Markenname synonym für bestimmte notwendige Produkte oder Produkteigenschaften steht. Diese Abweichung erfordert aber stets, dass auch gleichwertige Produkte zugelassen werden, was in der Praxis durch den Zusatz „oder gleichwertig“ ausgedrückt wird. Auch dies wird im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung eher selten der Fall sein. Ein Sonderfall ist hier die Verwendung von Gütezeichen, welcher im Rahmen der Beschreibung und der Nachweisführung von Nachhaltigkeitsaspekten eine herausragende Rolle zukommt (hierzu s.u.).

4.2.2. Nachweis der Erfüllung der Anforderungen der Leistungsbeschreibung

Der öffentliche Auftraggeber legt mit der Leistungsbeschreibung fest, über welche Eigenschaften der Leistungsgegenstand verfügen muss. Hierbei hat er ein weitgehend freies Leistungsbestimmungsrecht (s.o.). Aus diesem Recht folgt, dass er stets zu überprüfen berechtigt ist, ob die angebotenen Waren und Dienstleistungen diesen Anforderungen genügen, und hierüber auch einen Nachweis verlangen kann.

4.2.2.1. Trennung von Anforderung und Nachweis

Hierbei gilt es stets zu beachten, dass Anforderung und Nachweis getrennt voneinander zu betrachten sind: Der öffentliche Auftraggeber beschafft in aller Regel keine Waren, die über „ein bestimmtes“ Zertifikat verfügen, sondern das Zertifikat ist lediglich ein Nachweis bestimmter Eigenschaften des Produktes. Dementsprechend wäre es unzutreffend in der Leistungsbeschreibung zu verlangen, dass das zu beschaffende Produkt über das „bestimmte Zertifikat“ verfügen muss. Korrekt wäre es hingegen, ein Produkt zu verlangen, welches über die Eigenschaften verfügt, die eine „bestimmte“ Zertifizierung ermöglichen.

Etwas anderes gilt hingegen für die Nachweisführung in diesem Bereich: Der mit Abstand größte Teil der in der Leistungsbeschreibung genannten Anforderungen wird durch den öffentlichen Auftraggeber keiner vertieften Prüfung oder gar einer Nachweisführung unterzogen. Vielmehr verlässt man sich darauf, dass die Angaben des Bieters zutreffend sind.

Es ist aber grundsätzlich dem öffentlichen Auftraggeber überlassen, ob er über die Erfüllung der Anforderungen der Leistungsbeschreibung einen Nachweis verlangt. Dies wird im Hinblick auf die sozial und ökologisch nachhaltige Beschaffung in aller Regel über die Verwendung von Gütezeichen erfolgen.

4.2.2.2. Verwendung von Gütezeichen

Die Möglichkeit des öffentlichen Auftraggebers Gütezeichen als Nachweis zu verlangen ist erstmals in den EU-Richtlinien aus dem Jahr 2014 festgelegt worden. Ihre Umsetzung in nationales Recht erfolgte für den Oberschwellenbereich in § 34 VgV bzw. für den Unterschwellenbereich im wortgleichen § 24 UVgO. Für den Baubereich oberhalb der Schwellenwerte findet sich die entsprechende Norm in § 7a EU Abs.6 VOB/A. Ein Äquivalent für den Baubereich in der Unterschwellenbereich fehlt hingegen derzeit. Eine entsprechende Reform in diesem Bereich ist aber beabsichtigt.

Gütezeichen bieten im Vergleich zu anderen Nachweisen eine vergleichsweise hohe Sicherheit, dass die mit ihnen beschriebenen Eigenschaften eines Produktes tatsächlich vorliegen. Absolute Sicherheit kann aber auch das beste Gütezeichen nicht garantieren. Dies soll aber kein Argument gegen die Verwendung von Gütezeichen im Vergabeverfahren oder die nachhaltige Beschaffung insgesamt sein, sondern verdeutlicht lediglich, dass es sich beim Großteil der im Rahmen eines Vergabeverfahrens getroffenen Entscheidungen um Prognoseentscheidungen handelt. Umso wichtiger ist es, diese Entscheidungen, z.B. mittels der Verwendung von Gütezeichen, auf eine solide Entscheidungsbasis zu stellen.

4.2.2.2.1. Deskriptive und evidente Verwendung

Gütezeichen können auf zwei Arten in das Vergabeverfahren eingeführt werden. Zum einen können sie genutzt werden, um zu beschreiben, welche Anforderungen an den Leistungsgegenstand gestellt werden. Sie haben in diesem Zusammenhang eine rein beschreibende (sprich: deskriptive) Funktion. Diese Verwendung wurde in der Vergangenheit durch die Rechtsprechung des EuGHs in der Sache Max Havelaar¹⁰ mit Verweis auf die Grundsätze der Transparenz und der Produktneutralität noch abgelehnt: Nach diesem Urteil war es intransparent (und damit vergaberechtswidrig) pauschal auf Gütezeichen zu verweisen, ohne die diesen zugrundeliegenden Kriterien zu benennen.

Genau dies wird jetzt aber durch § 34 VgV bzw. Art.43 RL 2014/24/EU in Verbindung mit Erwägungsgrund 75 ausdrücklich erlaubt. Letzterer lautet:

„Öffentliche Auftraggeber, die beabsichtigen, Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit spezifischen umweltbezogenen, sozialen oder sonstigen Merkmalen zu erwerben, sollten auf bestimmte Gütezeichen Bezug nehmen können [...].“

Hier ist hier zu erkennen, dass der europäische Gesetzgeber auch die deskriptive Verwendung von Gütezeichen zulassen wollte. Dies ist auch sinnvoll, denn die deskriptive Verwendung von Gütezeichen ist geeignet, die Beschreibung der Anforderungen an den Leistungsgegenstand für öffentliche Auftraggeber wie für Bieter_innen zu erleichtern. Die Regelung, die der nationale Gesetzgeber dann im Rahmen von § 34 VgV getroffen hat, ist sprachlich jedoch nicht in dieser Klarheit formuliert, sondern ergibt sich eher aus der Struktur der Norm. So spricht beispielsweise § 34 Abs.5 VgV von „Anforderungen des geforderten Gütezeichens oder [den] vom öffentlichen Auftraggeber angegebenen spezifischen Anforderungen“. Wären immer die spezifischen Anforderungen zu benennen, würde die erstgenannte Variante (Anforderungen des geforderten Gütezeichens) keinen Sinn ergeben. Dennoch fehlt diesbezüglich eine eindeutige Festlegung des Gesetzes. Es bleibt daher abzuwarten, ob durch gerichtliche Entscheidungen die Möglichkeit der deskriptiven Verwendung von Gütezeichen eingeschränkt wird.

Daneben ist es aber auch möglich, die Vorlage von Gütezeichen als Nachweis (evidente Verwendung) bestimmter Eigenschaften des Produktes mit dem Angebot (oder auch auf Anforderung) zu verlangen. Beide Verwendungsmöglichkeiten sind auch miteinander kombinierbar. Beispielformulierungen zur deskriptiven und evidenten Verwendung von Gütezeichen finden sich in Kapitel 5.1. und 5.2.

Kein Gütezeichen in diesem Zusammenhang ist die Mitgliedschaft in einer Multistakeholderinitiative, wie beispielsweise der „Fair Wear Foundation“. Dies ist eine unternehmens- bzw. bieterbezogene Anforderung, die keinen hinreichend engen Bezug zum Produkt aufweist, um deskriptiv verwendet zu werden. Sie ist daher eher geeignet eine Eignungsanforderung darzustellen (s.u.). Soweit die Mitgliedschaft aber einen belastbaren Nachweis darstellt, dass ein zu beschaffendes Produkt über bestimmte Eigenschaften verfügt, kann sie als alternativer Nachweis zu Gütezeichen im Vergabeverfahren zugelassen werden¹¹.

4.2.2.2.2. Exkurs: Anwendbarkeit der Erleichterungen der UVgO im Hinblick auf Gütezeichen bei Geltung der VOL/A

Fraglich ist, ob die Vorgaben des § 34 VgV (respektive des § 24 UVgO) zur Verwendung von Gütezeichen in Vergabeverfahren auch dann herangezogen werden können, wenn im Unterschwellenbereich mangels entsprechenden Anwendungsbefehls des Landesgesetzgebers diese Rechtsnormen noch keine Anwendung finden und daher die VOL/A anzuwenden ist.

Dagegen könnte sprechen, dass die VOL/A keine dem § 24 UVgO ähnliche oder gar identische Norm enthält, sondern lediglich eine produktneutrale Ausschreibung vorgibt, was der Verwendung von Gütezeichen im Vergabeverfahren widersprechen könnte.

Allerdings ist auch der § 24 UVgO keineswegs als eine Durchbrechung des Grundsatzes der Produktneutralität zu verstehen. Vielmehr soll er öffentliche Auftraggeber und Bieter_innen dabei unterstützen durch den Verweis auf Gütezeichen die Erstellung und Verständlichkeit der Leistungsbeschreibung zu erhöhen bzw. den Nachweis der Einhaltung der geforderten Standards zu erleichtern. Letztere Verwendungsart war auch unter der alten Rechtslage bei Geltung der Richtlinie RL 2004/18/EG vernünftigerweise bereits zulässig, weswegen § 24 UVgO diesbezüglich lediglich deklaratorisch ist. Dies folgt bereits aus dem Umstand, dass der öffentliche Auftraggeber selbstverständlich Nachweise für die Erfüllung der Vorgaben der Leistungsbeschreibung wie auch Zuschlagskriterien verlangen darf¹².

Diese Verfahrenserleichterung im Unterschwellenbereich mit Verweis auf die Rechtsprechung in der Sache Max Havelaar auszuschließen, ergibt aber keinen Sinn. Denn die strenge Rechtsprechung des EuGHs ist ohnehin nur im Oberschwellenbereich verbindlich und entfaltet in der Unterschwelle allenfalls mittelbare Wirkung. Darüber hinaus ist diese durch die neue Richtlinie 2014/24/EU und ihre Umsetzung in deutsches Recht überholt worden.

Es erscheint vor diesem Hintergrund nicht geboten, an einer veralteten Rechtsprechung festzuhalten, die für den betroffenen Bereich keineswegs verbindlich ist, zumal (wie bereits dargestellt) die Vorschriften der VOL/A auch der Regelung des § 34 VgV/ § 24 UVgO nicht widersprechen. Insofern kann § 34 VgV bzw. § 24 UVgO auch außerhalb des Anwendungsbereichs der UVgO in der Unterschwelle angewandt werden.

¹⁰ EuGH, Urteil v. 10.05.2012, C-368/10, Max Havelaar

¹¹ Angewandt als alternativer Nachweis zu Gütezeichen beispielsweise in der Stadt Bonn: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/schutz-und-sicherheitskleidung/#c10955>

¹² vgl. EuGH-Urteil v. 4.12.2003, C-448/01, Wienstrom



4.2.2.2.3. Auswahl der Gütezeichen

Ungeachtet der grundsätzlich zulässigen Verwendung von Gütezeichen im Rahmen von Vergabeverfahren (s.o.) werden an ihre Verwendung vergleichsweise hohe Anforderungen gestellt:

Gemäß § 34 Abs.2 VgV müssen Gütezeichen alle folgenden Anforderungen erfüllen, um im Rahmen eines Vergabeverfahrens als Nachweis zugelassen zu sein:

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

Diese Anforderungen werden nicht von jedem Gütezeichen aus dem Bereich der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit erfüllt. Eine Übersicht, ob ein Gütezeichen diese Anforderungen erfüllt, ist im Kompass Nachhaltigkeit enthalten.

4.2.2.2.4. Nachweis der Gleichwertigkeit bei fehlendem Gütezeichen

Bei der Verwendung von Gütezeichen im Rahmen von Vergabeverfahren sind gleichwertige Nachweise grundsätzlich zuzulassen. Dabei definiert das Gesetz nicht, wann ein Nachweis als gleichwertig gilt. Da der öffentliche Auftraggeber in der Regel nicht voraussehen kann, welche Nachweise potentielle Bieter_innen vorlegen werden, ist es Pflicht der Bieter_innen, den Nachweis der Gleichwertigkeit zu erbringen. Dennoch ist es dem öffentlichen Auftraggeber zu empfehlen, einzelne Rahmenbedingungen für gleichwertige Nachweise festzulegen, um späteren Streit hierüber zu vermeiden. Dabei bedeutet Gleichwertigkeit jedoch nicht, dass der Nachweis mit dem geforderten Gütezeichen identisch sein muss. Es ist aber zu empfehlen, dass zumindest der „Kernbereich“ eines Gütezeichens auch in einem Nachweis enthalten ist, der als gleichwertig gilt, da anderenfalls ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz möglich wäre. Darüber hinaus besteht die Pflicht, andere Nachweise anzuerkennen, wenn ein Unternehmen aus Gründen, die ihm nicht zugerechnet werden können, nachweislich keine Möglichkeit hatte, das vom öffentlichen Auftraggeber angegebene oder ein gleichwertiges Gütezeichen innerhalb einer einschlägigen Frist zu erlangen. Auch hier gilt aber, dass die Belege, die Bieter_innen in diesem Fall vorlegen, ebenfalls den Anforderungen des Gütezeichens oder den vom öffentlichen Auftraggeber angegebenen spezifischen Anforderungen entsprechen müssen¹³.

¹³ vgl. hierzu das Formblatt der Stadt Bonn (Arbeits- und Schutzbekleidung): <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/arbeitsbekleidung/#c10954>

4.2.2.2.5. Zeitpunkt der Vorlage von Nachweisen

Immer wieder problematisch ist die Frage, wann Bieter_innen verpflichtet sind, den Nachweis über die Erfüllung des Gütezeichens festzulegen. Einerseits gibt es Leistungsgegenstände, welche die Bieter_innen ohnehin „auf Lager“ haben und bei welchen es daher unproblematisch möglich ist, das Gütezeichen bereits mit dem Angebot vorzulegen.

Andererseits existieren Leistungsgegenstände, die vom Auftragnehmer erst nach Zuschlagserteilung beschafft werden. In diesen Fällen kann es den Bieter_innen nicht zugemutet werden, bereits zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe die erforderlichen Produkte zu beschaffen¹⁴. Der öffentliche Auftraggeber ist daher gehalten, sich zunächst mit einer Eigenerklärung zu begnügen und erst nach Zuschlagserteilung die geforderten Zertifikate zu verlangen.

4.3. Eignungskriterien

Im Rahmen der Eignungskriterien legt der öffentliche Auftraggeber fest, was die Anforderungen sind, die ein/e Bewerber_in oder Bieter_in erfüllen muss, damit das Angebot bewertet wird. Dabei handelt es sich um weitestgehend bieterbezogene Kriterien. Das Angebot wird hingegen nicht in die Beurteilung der Eignung der Bieter_innen mit einbezogen. Dies bedeutet, dass ein/e Bieter_in welche/r nicht über die erforderlichen Referenzen verfügt, auch dann keine Chance auf den Zuschlag hat, wenn er/sie das günstigste Angebot abgegeben hat.

Die Eignungskriterien sind meist Mindestanforderungen. Dies bedeutet, dass eine Unterschreitung zum Ausschluss der Bieter_innen aus dem weiteren Verfahren führt und eine Überschreitung für ihn keinen Vorteil bringt.

Anders ist dies bei den Verfahrensarten, bei denen ein Teilnahmewettbewerb durchgeführt wird. Zwar definiert der öffentliche Auftraggeber auch hier Mindestanforderungen, die alle Bewerber_innen erfüllen müssen. Er muss darüber hinaus aber auch Kriterien festlegen, nach denen er die am besten geeigneten Bewerber_innen auswählt. Mithilfe dieser Auswahlkriterien kann er steuern, welche Bewerber_innen später zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

Bei allen Eignungsanforderungen sind die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze zu beachten. Aus dem Transparenzgrundsatz folgt dabei, dass nicht einfach nur der Eignungsnachweis als solcher benannt wird („die Bieter_innen müssen 3 Referenzen vorlegen“), sondern auch die zugrundeliegende Anforderung („Die Referenz darf nicht älter als 3 Jahre sein und muss die Lieferung von Textilien im Auftragswert von mindestens 10.000 € umfassen“).

Bei der Beschaffung von Natursteinen ist zu beachten, dass die Bieter_in zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe häufig noch nicht über die marktgängigen Zertifikate verfügen kann, da diese meist unmittelbar mit der Ware ausgehändigt werden. Den Bieter_innen kann es aber nicht zugemutet werden, schon zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe die benötigten Waren zu beschaffen. In diesem Fall besteht z.B. die Möglichkeit, eine Erklärung des Importeurs zu verlangen.

¹⁴ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 07.05.2014 – VII-Verg 46/13

4.3.1. Abschließende Aufzählung in der Oberschwelle

Egal ob es sich um Mindestanforderungen oder Auswahlkriterien handelt, gilt für alle Eignungskriterien bei Vergaben oberhalb des Schwellenwertes, dass diese mit den Belegen, die in den §§ 44, 45, 46 VgV genannt werden, nachgewiesen werden sollen. Für den besonders praxisrelevanten Bereich der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit gilt sogar, dass ausschließlich die in § 46 Abs.3 VgV¹⁵ genannten Nachweise gefordert werden dürfen.

¹⁵ Bzw. § 6a EU VOB/A

Für den Bereich der sozialen Nachhaltigkeit ist bei den darin genannten Nachweisen kein expliziter Beleg genannt. Denkbar wäre aber die Berücksichtigung eines Lieferkettenmanagements gemäß § 46 Abs.3 Nr.4 VgV als Eignungsnachweis. Hier existiert nach derzeitigem Stand noch keine Rechtsprechung.

Im Hinblick auf die ökologisch nachhaltige Beschaffung erlaubt § 46 Abs.3 Nr. 7 auch die Angabe der Umweltmanagementmaßnahmen, die das Unternehmen während der Auftragsausführung anwendet, als Beleg der Eignung des/r Bewerber_in/ Bieter_in zu verlangen.

Für all diese Anforderungen gilt aber, dass der vorgenannte Transparenzgrundsatz hinreichend beachtet wird und die Anforderungen verhältnismäßig sein müssen. Dies bedeutet vor allem, dass die Mindestanforderungen an die Eignung gemessen an Umfang und Inhalt des Auftrags nicht überzogen sein dürfen.

4.3.2. Erweiterter Spielraum in der Unterschwelle

Für den Bereich unterhalb der Schwellenwerte existiert keine abschließende Aufzählung der zulässigerweise forderbaren Eignungsnachweise¹⁶. Damit besteht in diesem Bereich eine größere Freiheit bei der Festlegung der Nachweise. Der öffentliche Auftraggeber ist aber im gleichen Maße an die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze gebunden.

¹⁶ Vgl. hierzu beispielhaft § 6a Abs.3 VOB/A

4.4. Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien entscheiden schlussendlich, welches Angebot als das wirtschaftlichste anzusehen ist und damit welche/r Bieter_in am Ende den Auftrag erhält. Hierzu kann der öffentliche Auftraggeber (neben dem Preis) eine Vielzahl von Kriterien heranziehen. So werden z.B. in § 58 Abs.2 S.2 VgV ausdrücklich „qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien“ sowie „Vertriebs- und Handelsbedingungen“ genannt.

Dies zeigt, dass eine sozial und/oder ökologisch nachhaltige Beschaffung auch in die Zuschlagskriterien einfließen darf. Eingeschränkt wird dies lediglich durch die Pflicht, dass Zuschlagskriterien mit dem Leistungsgegenstand in Verbindung stehen müssen. Dabei wird derselbe Maßstab angelegt wie bei der Leistungsbeschreibung (s.o.).

In diesem Zusammenhang stets zu beachten ist die strenge Trennung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien. Das Angebot einer/s Bieter_in wird also nicht besser bewertet, weil der/die Bieter_in als besonders geeignet gilt. Eine teilweise Durchbrechung erfährt dieser Grundsatz nur bei bestimmten Dienstleistungen¹⁷. Diese werden im Bereich der öko-fairen Beschaffung aber nur selten vorliegen, weshalb hierauf nicht näher eingegangen wird.

¹⁷ Vgl. hierzu § 58 Abs.2 S.2 Nr.2 VgV

4.4.1. Bewertungsmethoden

Die grundsätzliche Herausforderung bei der Erstellung von Zuschlagskriterien ist stets die Wahrung des vergaberechtlichen Grundsatzes der Transparenz. Dieser gebietet in diesem Zusammenhang, dass die Zuschlagsentscheidung nachvollziehbar und überprüfbar ist. Auch wenn die Rechtsprechung auf europäischer Ebene hieran einen liberaleren Maßstab anlegt¹⁸, bedeutet dies für Vergabeverfahren, die der Rechtsprechung deutscher Gerichte unterliegen, dass das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Angebote in Zahlen ausgedrückt und „nachrechenbar“ sein muss. Daraus folgt die grundsätzliche Herausforderung, entweder die Kosten in einen Punktwert zu überführen oder die qualitativen, sozialen und ökologischen Kriterien in einen Preiswert umzurechnen. Hierfür haben sich vor allem zwei verschiedene Methoden entwickelt, die beide nicht gänzlich unumstritten sind¹⁹, die aber in aller Regel ohne Beanstandung angewandt werden können. Dies ist die Interpolationsformel einerseits und die UfaB-Formel andererseits.

¹⁸ Vgl. Vgl. EuGH, Urt. v. 14.07.2016 – C-6/15, TNS Dimarso

¹⁹ Vgl. nur zum Beispiel: VK Südbayern, Beschluss vom 30.08.2016 - Z3-3-3194-1-28-07/16

Bei der Interpolationsformel erhält das günstigste Angebot die Höchstpunktzahl. Ein (hypothetisch) doppelt so teures Angebot erhält 0 Punkte. Zwischen diesen Punkten werden die Punkte (deshalb der Name) linear interpoliert. Ein um 50% teureres Angebot würde damit auch nur 50% der maximal erreichbaren Punkte im Zuschlagskriterium „Preis“ erhalten. So wird der Preis in einen Punktwert umgerechnet. Die auf diese Art und Weise erreichten Punkte im Kriterium „Preis“ werden dann mit den in den übrigen Kriterien (also z.B. Nachhaltigkeit) erreichten Punkten addiert. Das Angebot, das auf diese Weise die höchste Summe erreicht, erhält den Zuschlag.

Da in dieser Methode eine Gewichtung aller Zuschlagskriterien relativ einfach möglich ist, wird diese in dem Beispielbewertungsbogen im Anhang verwendet (siehe Kapitel 5.4.).

Die alternativ hierzu verwendete UfaB-Formel wendet eine andere Methode an: Hierbei werden die nicht-monetären Zuschlagskriterien, also beispielsweise Qualität oder auch soziale oder ökologische Nachhaltigkeit, mit Punkten entsprechend ihrer Gewichtung bewertet und im Anschluss durch den Preis des jeweiligen Angebotes in Euro dividiert. Teilweise wird der auf diese Weise erreichte Quotient dann noch zur besseren Lesbarkeit mit einem Faktor (z.B. 1.000 oder 100) multipliziert. Schlussendlich erhält aber das Angebot mit dem höchsten Quotienten den Zuschlag. Beide Methoden erlauben es folglich, Nachhaltigkeitsaspekte in die Zuschlagsentscheidung einfließen zu lassen.

4.4.2. Bewertungsmaßstäbe

Für eine transparente und rechtssichere Zuschlagsentscheidung ist es aber nicht nur notwendig, Zuschlagskriterien auszuwählen, diese zu gewichten (dazu gleich mehr) und eine geeignete Bewertungsmethode auszuwählen. Es ist vor allem erforderlich, für die einzelnen Zuschlagskriterien einen passenden Bewertungsmaßstab auszuwählen.

Für das Kriterium „Preis“ kann dieser Maßstab relativ einfach mit dem Einkaufspreis angelegt werden. Insbesondere für den Bereich der ökologisch nachhaltigen Beschaffung ist es aber auch möglich, weitere Kosten, die über den Anschaffungspreis hinausgehen, zu berücksichtigen. Diese nach § 59 Abs.1 VgV zulässige Berechnung von „Lebenszykluskosten“ kann dazu dienen, selbst bei einer reinen Preisbewertung ökologische Kriterien wie z.B. Stromverbrauch oder Entsorgungskosten in die Berechnung der Kosten einfließen zu lassen. Die möglichen Formen und Methoden der Lebenszyklusberechnung darzustellen, würde den Umfang dieses Leitfadens sprengen. Über das Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung beim Bundeswirtschaftsministerium (KOINNO) sind aber verschiedene – an einzelnen Warengruppen orientierte – Methoden verfügbar, die online abgerufen werden können²⁰.

²⁰ <https://www.koinno-bmwi.de/informationen/toolbox/detail/lebenszyklus-tool-picker-1/>

Für die Bewertung von Nachhaltigkeitsaspekten außerhalb der Kosten der zu beschaffenden Produktes sind ebenfalls verschiedene Regeln zu beachten: Zunächst sollte es vermieden werden, für die Erfüllung von Mindestanforderungen Punkte zu vergeben. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Mindestanforderungen aus der Leistungsbeschreibung oder anderen Vorgaben (z.B. aufgrund eines Gesetzes) herrühren.

Vor allem in den Bundesländern, die im Rahmen der Landesvergabegesetze die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zum zwingend zu beachtenden Mindeststandard erhoben haben, ist dies damit kein taugliches Zuschlagskriterium mehr. Möglich ist es aber, die Maßnahmen, die ein Bieter unternimmt um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sicher zu stellen (nicht jedoch die Qualität der Nachweise) zum Zuschlagskriterium zu machen. Dabei ist aber stets darauf zu achten, dass der Auftragsbezug, wie er in § 31 Abs.3 S.1 VgV verankert ist, gewahrt bleibt. Ein pauschaler Verweis auf allgemeine Unternehmenspraktiken wäre damit im Rahmen der Zuschlagskriterien nicht zulässig.

Wie auch bei der Leistungsbeschreibung (siehe Kapitel 4.2.) kann der öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung von Zuschlagskriterien gem. § 58 Abs.4 VgV auf die Verwendung von Gütezeichen zurückgreifen.

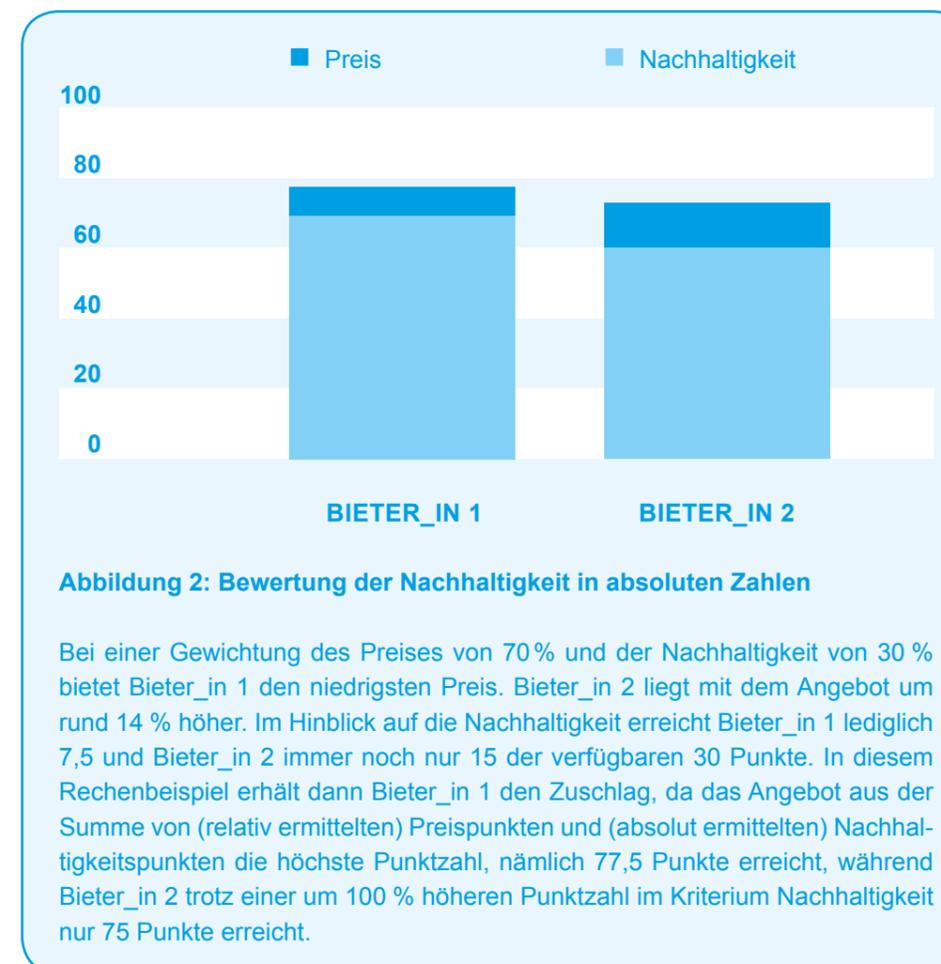
4.4.3. Festlegung der Gewichtung

Wenn die Interpolationsformel zur Umrechnung des Preises in Punkte verwendet wird, ist eine Gewichtung des Preises auf zwei Wegen möglich. Wichtig ist dabei, dass die einmal gewählte Methode konsequent durchgehalten wird. Anderenfalls droht eine unerwünschte Verschiebung der beabsichtigten Gewichtung.

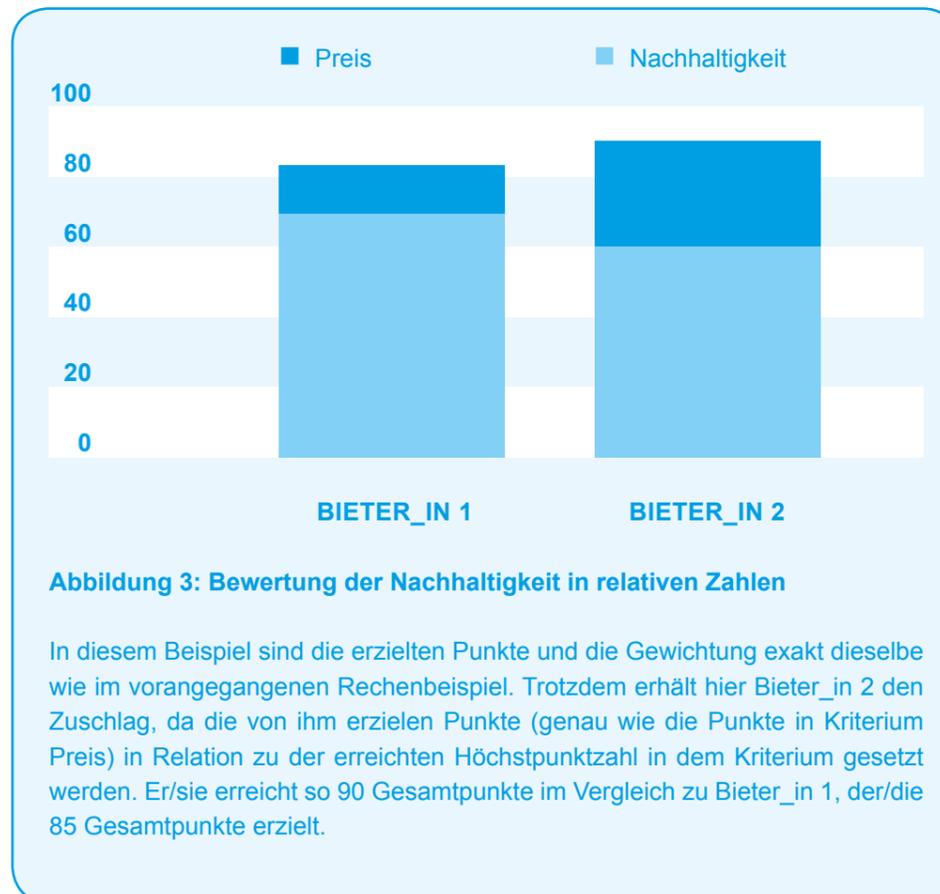
Die erste Möglichkeit besteht darin, für jedes Zuschlagskriterium die seiner Gewichtung entsprechende Maximalpunktzahl zu vergeben. Also beispielsweise für ein Kriterium, das eine Gewichtung von 70 % haben soll, 70 Punkte.

Bei der zweiten Möglichkeit erhalten alle Kriterien dieselbe Maximalpunktzahl (z. B. 100 Punkte). Erst wenn die Punktzahlen der einzelnen Angebote feststehen, wird die jeweils erreichte Punktzahl mit einem Gewichtungsfaktor (z. B. 0,7 für eine Gewichtung von 70 %) multipliziert. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass in der Vorbereitung des Beschaffungsprozesses die Gewichtung einfacher variiert werden kann. Schlussendlich kommen aber beide Gewichtungsmethoden zu demselben rechnerischen Ergebnis.

Keineswegs verpflichtend, aber empfehlenswert ist es in diesem Zusammenhang, die relative Bewertungsmethode der Interpolationsformel auch auf die anderen Zuschlagskriterien anzuwenden und diese nicht in absoluten Zahlen auszudrücken. Bezogen auf die übrigen (nicht monetären) Zuschlagskriterien bedeutet dies, dass das jeweils beste Angebot in dem jeweiligen Kriterium die Höchstpunktzahl erhält und die übrigen Angebote in Abhängigkeit hierzu bewertet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die angegebene Gewichtung tatsächlich eingehalten wird. Bewertet man hingegen den Preis nach einer relativen Methode und die übrigen Kriterien in absoluten Zahlen, kann dies dazu führen, dass der Preis ein Übergewicht gegenüber den anderen Kriterien erhält. Dies wird in den nachfolgenden Grafiken deutlich.



Anders sieht dies im Rechenbeispiel 2 aus:



Immer wieder umstritten ist die Frage, welche Gewichtung bei einem solchen Verfahren dem Preis bzw. der Nachhaltigkeit zukommen sollte. Grundsätzlich ist der Preis aufgrund der Pflicht des öffentlichen Auftraggebers zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung niemals bedeutungslos. Jedoch haben sich auch die Landesrechnungshöfe, die für die Kontrolle der Einhaltung dieser Pflichten zuständig sind, im Oktober 2018 in der sogenannten Bonner Erklärung zu der Einhaltung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen bekannt. Folglich kann der Preis auch eine niedrigere Gewichtung (z.B. 20 %) haben. In geeigneten Fällen ist es nach § 58 Abs.2 S.3 VgV sogar möglich, Festpreise vorzugeben. Die Frage, wie die Kriterien im Rahmen des Vergabeverfahrens gewichtet werden sollten, hängt daher in erster Linie davon ab, welche und wie viele Kriterien neben dem Preis noch berücksichtigt werden sollen (z.B. qualitative Kriterien) und welches Niveau der Nachhaltigkeit bereits durch die Leistungsbeschreibung vorgegeben ist.

4.5. Besondere Ausführungsbedingungen

Zuletzt besteht noch die Möglichkeit, mit den Ausführungsbedingungen für den jeweiligen Auftrag Aspekte der Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren zu verankern. Das Recht des öffentlichen Auftraggebers hierzu ergibt sich für den Oberschwellenbereich aus § 128 Abs.2 GWB. Danach können Ausführungsbedingungen „insbesondere wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange [...] umfassen“. Voraussetzung ist auch hier, dass die Ausführungsbedingungen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und die Vorgabe verhältnismäßig sein muss. Teilweise wird daneben vertreten, dass besondere Ausführungsbedingungen auch effektiv überprüfbar sein müssen, wobei hiergegen gewichtige Argumente bestehen²¹.

Zu diesem Zweck ist es wie auch schon bei der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien möglich, bei der Vorgabe und Kontrolle von Auftragsausführungsbedingungen auf Gütezeichen zurückzugreifen²².

In der Wirkung sind die Vorgaben besonderer Ausführungsbedingungen mit denen der Leistungsbeschreibung vergleichbar, da diese von allen Angeboten gleichermaßen erfüllt werden müssen, um in der Wertung zu verbleiben. Auch bei den möglichen Inhalten existieren nahezu dieselben Möglichkeiten wie für die Leistungsbeschreibung. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass sich Ausführungsbedingungen nicht auf den Leistungsgegenstand als solchen (also die zu beschaffende Ware oder Dienstleistung) beziehen, sondern an die Ausführung des Auftrags anknüpfen. Hier besteht zum Beispiel die Möglichkeit (bei der Beschaffung einer Dienstleistung²³) zu fordern, dass diese nicht mit Waren ausgeführt wird, die unter Verletzung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt oder gewonnen wurden. Da es dem Landesgesetzgeber aufgrund der Beschaffungsautonomie des öffentlichen Auftraggebers verwehrt ist, direkte Vorgaben für den Leistungsgegenstand zu machen, führen die meisten Landesvergabegesetze ihre Vorgaben über besondere Ausführungsbedingungen nach § 129 GWB ein.

²¹ Vgl. Ziekow in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 3. Auflage 2018, § 128 Rn.27

²² Vgl. § 61 VgV

²³ Beispielsweise Leasing von Berufsbekleidung

Fallbeispiel: Beschaffung von Arbeitsschuhen

In den besonderen Ausführungsbedingungen kann beispielsweise festgelegt werden, dass der Auftragnehmer im Rahmen des Auftrags verpflichtet ist, seine Lieferkette bis zu einer bestimmten Produktionsstufe z.B. durch Benennung von Namen und Adressen von Produktionsstätten, offenzulegen. So kann die bei Arbeitsschuhen häufige Nachweis-Problematik umgangen werden, wenn lediglich die Endfertigung des Schuhs innerhalb der EU erfolgt, die Einzelteile aber aus Drittländern stammen.

5. Anlage: Materialien

„Die Stadtverwaltung Bonn hat sich dem Thema Nachhaltigkeit schon vor vielen Jahren angenommen und möchte dieses Thema auch weiter voranbringen und in der Verwaltung sowie nach außen transportieren und implementieren. Begonnen hat das Thema bereits mit dem Ratsbeschluss vom 29.02.1996 zum Verzicht auf umweltschädliche Materialien bei städtischen Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen. In diesem Ratsbeschluss werden Regelungen zum Einkauf bzw. zur Verwendung von Holz und künstlichen Mineralfasern sowie zum Verzicht auf PVC, wenn geeignete Ersatzstoffe verfügbar sind, getroffen. Zudem setzt die Stadt Bonn grundsätzlich Recyclingpapier zur Erledigung ihrer Dienstgeschäfte ein. Da war es an der Zeit neben dem Umweltschutz auch die sozialen Belange in den Fokus zu rücken, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Der Prozess lohnt sich allein deshalb, weil durch die Entscheidung, was die öffentliche Hand einkauft, auch entscheidend beeinflusst wird, wie die Arbeitsbedingungen in der Herstellung aussehen. Durch das Einkaufsvolumen hat die öffentliche Hand auch die Möglichkeit entsprechend auf den Markt einzuwirken und ein Umdenken einzuleiten. Das funktioniert allerdings nur, wenn auch viele Kommunen mitmachen und der Markt merkt, dass hier ein Wandel stattfindet. Daher kann ich nur sagen, dass sich möglichst viele Kommunen auf den Weg machen sollten.

Susanne Hilsdorf
Referat Vergabedienste, Stadt Bonn

5.1. Muster-Ratsbeschluss

Der nachfolgende Muster-Ratsbeschluss kann als Vorlage dienen, wie in einer Kommune eine politische Entscheidung zur nachhaltigen Beschaffung herbeigeführt werden kann. Die Vorlage sollte aber stets auf die jeweilige Kommune angepasst werden. Sie enthält verschiedene Formulierungsvarianten, je nachdem, wie streng man bei der Einführung von Nachhaltigkeitskriterien sein will. In dem nachfolgenden Muster für eine Dienstanweisung sind daneben verschiedene Varianten konkrete Umsetzungsvorgaben enthalten, die je nach dem gewählten Vorgehen in der Dienstanweisung verwendet werden können.

HINTERGRUND

Mit der Novelle des Vergaberechts im Jahr 2016 beabsichtigte der Gesetzgeber die öffentliche Auftragsvergabe strategisch für soziale, ökologische und innovative Aspekte zu nutzen. Sowohl im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) als auch in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ist in den Grundsätzen zu lesen: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt“ (§ 97 Abs. 3 bzw. § 2 Abs. 3 UVgO). Auch in den Regelungen zu Zuschlagkriterien, zu besonderen Ausführungsbedingungen und zur Leistungsbeschreibung ist nun die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte explizit aufgenommen.

Ferner erlaubt es die Vergabeordnung (VgV) in § 34, ebenso wie § 24 der UVgO, Gütezeichen als Beleg für die in der Leistungsbeschreibung geforderten Maßnahmen zu verlangen. Selbiges gilt gemäß § 58 Abs.4 VgV auch für die Berücksichtigung der Zuschlagskriterien.

Flankierend zur Novelle des Vergaberechts wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine umfassende praktische Hilfe für das öffentliche Beschaffungswesen unter der Internetseite www.kompass-nachhaltigkeit.de eingerichtet. Je nach Beschaffungsgegenstand können für die geforderten ökologischen und sozialen Belange die vorhandenen Gütezeichen und Zertifizierungen mit entsprechenden Textbausteinen für die Vergabe ermittelt werden.

Vor diesem Hintergrund bekennt sich die Stadt [...] ausdrücklich zu den Zielen des fairen Handels und zur Ausrichtung an ökologischen und sozialen Kriterien für das kommunale Beschaffungswesen und insbesondere zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO.

Der Rat der Stadt [...] möge daher beschließen, dass das novellierte Vergaberecht unter Zuhilfenahme des Kompass-Nachhaltigkeit konsequent genutzt wird, um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und grundlegender Umweltvorschriften in der Herstellung einzufordern.

Weitere Beispiele: Ratsbeschlüsse zur nachhaltigen Beschaffung

Der hier dargestellte Ratsbeschluss ist nur ein Muster. Weitere Beschlüsse zu nachhaltiger Beschaffung finden sich im Kompass Nachhaltigkeit. Hier finden Sie z.B. die Sitzungsvorlage zum Ratsbeschluss Stadt Telgte (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/rahmenbedingungen-nutzen/#c232>) und die Ratsbeschlüsse der Städte Tübingen (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/baden-wuerttemberg/rahmenbedingungen-nutzen/#c212>) und Leipzig (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/sachsen/rahmenbedingungen-nutzen/#c7065>).

²⁴ Hier ggf. eine Liste der sensiblen Produkte einfügen, siehe auch Kapitel 3.1. oder Kapitel 5.2.

Es wird hierfür folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

Variante 1 Bei der Beschaffung sensibler Produkte²⁴ wird durch die Verwendung einer Wertungsmatrix darauf hingewirkt, dass ein angemessener Ausgleich zwischen Aspekten der Nachhaltigkeit und dem Preis eines zu beschaffenden Produktes hergestellt wird. Hierbei wird auf die Verwendung von Gütezeichen zurückgegriffen.

Variante 2 Sofern mehrere Hersteller_innen geeignete Gütezeichen führen, werden im Rahmen von Verfahren, bei denen der öffentliche Auftraggeber berechtigt ist, seinen Bieter_innenkreis selbst auszuwählen nur noch Hersteller mit den einschlägigen Gütezeichen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Verfügen nur wenige Hersteller über geeignete Gütezeichen, sollte mit einer Wertungsmatrix ausgeschrieben werden. Den Zuschlag erhält nicht das Angebot mit dem niedrigsten Preis, sondern der/die Bieter_in mit der höchsten Punktzahl (wirtschaftlichstes Angebot).

Beschlussvorschlag

Von dem Bericht über das novellierte Vergaberecht und die Hilfestellung des Kompass Nachhaltigkeit sowie die verfügbaren Hilfestellungen für die öffentliche Beschaffung wird Kenntnis genommen.

Nach Aussprache fasst der Rat folgenden Beschluss:

Variante 1 Bei der Beschaffung von sensiblen Produkten soll die soziale Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte mit mindestens 30%²⁵ gewichtet werden. Dabei sollen, wo es möglich ist, geeignete Gütezeichen und Zertifikate von den Bewerber_innen und Bieter_innen als Nachweis verlangt werden.

Variante 2 Sofern sensible Produkte beschafft werden sollen und die vom Kompass Nachhaltigkeit vorgeschlagenen Gütesiegel von einer nach den anwendbaren Vergabevorschriften ausreichenden Zahl von Anbieter_innen geführt werden, sind vornehmlich Angebote von diesen einzuholen. Sofern nicht ausreichend Bieter_innen die geforderten Gütezeichen oder Zertifizierungen vorweisen können oder kein wirtschaftliches Angebot zu erwarten ist, soll die soziale Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte mit mindestens 30%²⁶ gewichtet werden.

Die Verwaltung wird beauftragt die Vergaberichtlinie entsprechend zu ergänzen und dem Stadtrat wird empfohlen, die dahingehend überarbeitete Vergaberichtlinie der Stadt [...] zu verabschieden.

²⁵ Grundsätzlich ist jede andere Gewichtung denkbar. Die Gewichtung der sozialen Kriterien sollte aber erfahrungsgemäß mindestens 20% betragen. Je weiter die Angebote preislich auseinander liegen, desto höher sollte die Gewichtung der sozialen Kriterien ausfallen, um noch Wirkung entfalten zu können.

²⁶ Auch hier kann grundsätzlich eine andere Gewichtung gewählt werden.

5.2. Muster-Dienstweisung zur nachhaltigen Beschaffung

Wie auch bei der Gestaltung von Ratsbeschlüssen besteht für Dienstweisungen ein weiter Gestaltungsspielraum, der nur durch höherrangiges Recht begrenzt wird.

Naturgemäß enthalten die Dienstweisungen zur Beschaffung bei einem öffentlichen Auftraggeber nicht nur Vorschriften zur nachhaltigen Beschaffung, sondern auch allgemeine Ausführungen zu internen Schwellenwertvorgaben, Mitzeichnungsrechten, Dokumentationspflichten, usw. Die nachfolgenden Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung erfolgen daher in Textbausteinen, die je nach Bedarf in vorhandene Dienstweisungen eingefügt werden können. Sie orientieren sich an den Varianten des Muster-Ratsbeschlusses. Dienstweisungen bedürfen unter Umständen der Zustimmung von Arbeitnehmervertreter_innen.

Zunächst empfiehlt es sich, Produkte zu bestimmen, für welche die Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung gelten sollen:

Sensible Produkte

Bei der Beschaffung folgender Produkte²⁷ sind besondere Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung zu beachten:

- Sportbekleidung, Sportartikel (z.B. Bälle, Schläger)
- Spielwaren
- Teppiche
- Textilien und Bekleidung (zum Beispiel Arbeitskleidung, Uniformen, T-Shirts, Hemden, Hosen, Schuhe, Vorhänge)
- Lederprodukte (zum Beispiel Botentaschen, Schuhe)
- Produkte aus Holz
- Natursteine
- Agrarprodukte (z.B. Kaffee, Tee, Kakao, Zucker, Reis, Orangen- und Tomatensaft sowie Blumen)

Daneben sollte versucht werden, die Abweichung von der nachhaltigen Beschaffung als begründungspflichtigen Ausnahmefall zu etablieren:

Dokumentationspflicht

Beabsichtigt der/die Beschaffer_in bei der Beschaffung eines der oben genannten Produkte keine Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit vorzunehmen, ist dies schriftlich im Vergabevermerk zu begründen.

Im Anschluss ist festzulegen, welches Vorgehen für die Etablierung von Nachhaltigkeitsaspekten für die jeweilige Kommune am sinnvollsten erscheint. Dabei empfiehlt es sich, zunächst eine Recherche im Kompass Nachhaltigkeit vorzugeben.

Weitere Beispiele: Dienstweisungen zur nachhaltigen Beschaffung

Weitere mögliche Beispiele zu Dienstweisungen finden sich im Kompass Nachhaltigkeit z.B. für die Stadt Heidelberg (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/baden-wuerttemberg/rahmenbedingungen-nutzen/#c5241>), die Gemeinde Bad Boll (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/baden-wuerttemberg/rahmenbedingungen-nutzen/#c213>), die Stadt Rostock (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/mecklenburg-vorpommern/rahmenbedingungen-nutzen/#c5073>) oder die Stadt Karlsruhe (<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/baden-wuerttemberg/rahmenbedingungen-nutzen/#c8302>).

²⁷ Diese Liste ist nur beispielhaft und unter Beachtung des geltenden Landesvergaberechts erweiterbar.

Recherchepflicht

Bei der Beschaffung eines der oben genannten Produkte ist über die Seite www.kompass-nachhaltigkeit.de zu recherchieren, ob grundsätzlich Produkte mit geeigneten Siegeln verfügbar sind, die die Einhaltung sozialer und ökologischer Aspekte zum Inhalt haben.

Danach ist zu klären, wie die Nachhaltigkeitsaspekte in das Verfahren eingeführt werden können.

Variante 1 Bei der Beschaffung von sensiblen Produkten soll mit einer Wertungsmatrix ausgeschrieben werden, welche die soziale Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte mit mindestens 30 % gewichtet²⁸. Sofern sich nach einer Recherche im Kompass Nachhaltigkeit ergibt, dass es für das ausgeschriebene Produkt geeignete Gütezeichen gibt, sollen diese oder ein gleichwertiger Nachweis zu einem geeigneten Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von den Bieter_innen als Nachweis verlangt werden.

Variante 2 Sofern sensible Produkte beschafft werden sollen und die vom Kompass Nachhaltigkeit vorgeschlagenen Gütezeichen von einer nach den Vorschriften für die Verfahrensarten des Direktkaufs, der Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb, der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb ausreichenden Zahl von Anbieter_innen geführt werden, sind ausschließlich Angebote von diesen einzuholen.

Sofern aufgrund der anzuwendenden Verfahrensart keine Auswahl der Bieter_innen durch den öffentlichen Auftraggeber erfolgt, keine ausreichende Anzahl von Bieter_innen die geforderten Gütezeichen oder Zertifizierungen vorweisen können oder kein wirtschaftliches Angebot zu erwarten ist, soll mit einer Wertungsmatrix ausgeschrieben werden, welche die soziale Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Produkte mit mindestens 30 % gewichtet. Sofern sich nach einer Recherche im Kompass Nachhaltigkeit ergibt, dass es für das ausgeschriebene Produkt geeignete Gütezeichen gibt, sollen diese oder ein gleichwertiger Nachweis zu einem geeigneten Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von den Bieter_innen als Nachweis verlangt werden.

Daneben gibt es noch eine Reihe vertraglicher Vorschriften, welche die Kommune ebenfalls über eine Dienstanweisung verpflichtend den Beschaffer_innen vorgeben kann. Zu ihrer Wirksamkeit im Verhältnis zur/m Auftragnehmer_in sind diese Vorgaben dann aber über besondere Vertragsbedingungen in das Verfahren einzuführen:

²⁸ Eine mögliche Formulierung für Zuschlagskriterien ist in Anlage 5.4. enthalten.

Vertragsstrafe

Bei der Beschaffung eines der oben genannten Produkte ist den Vertragsbedingungen folgende Klausel beizufügen, sofern nicht ausnahmsweise von einer Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten abgesehen wurde:

Verstößt der/die Auftragnehmer_in oder eine/r seiner Unterauftragnehmer_innen gegen eine Verpflichtung, die sich aus den Vorschriften zur nachhaltigen Beschaffung ergibt, so kann der öffentliche Auftraggeber eine Vertragsstrafe in Höhe von 10 % des vertraglich vorgesehenen Entgelts (ohne Umsatzsteuer) verlangen. Ein Verstoß ist dabei insbesondere anzunehmen, wenn

- der/die Auftragnehmer_in der Pflicht zum Nachweis der Zertifizierung der gelieferten Produkte nicht innerhalb einer angemessenen Frist nachkommt.
- er/sie Waren einsetzt oder liefert, die unter Verstoß gegen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation hergestellt oder gewonnen wurden.
- er/sie Waren einsetzt oder liefert, die unter Verstoß gegen geltende Umweltstandards hergestellt oder produziert wurden.

Betrifft der Verstoß nur einen Teil der Leistung, so fällt die Vertragsstrafe anteilig an. Bei einem Verstoß gegen eine Regelung der vorstehenden Erklärung handelt es sich um eine erhebliche Pflichtverletzung des/r Auftragnehmer_in, so dass der öffentliche Auftraggeber vom Vertrag zurücktreten und Schadensersatz verlangen kann. Weitere gesetzliche Ansprüche bleiben unberührt.

5.3. Musterformulierung Leistungsbeschreibung

Für die Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Leistungsbeschreibung bestehen nach der Vergaberechtsreform grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

Zum einen kann der öffentliche Auftraggeber unter Berücksichtigung der Entscheidung des EuGHs in der Sache Max Havelaar²⁹ die Kriterien aufzählen, die er für eine ökologisch und/oder sozial nachhaltige Beschaffung fordern will. Eine entsprechende Formulierung sähe dann beispielhaft wie folgt aus³⁰:

„Das angebotene Produkt muss sämtliche der nachstehenden Anforderungen erfüllen:

- *Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (Übereinkommen 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948), Übereinkommen 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949), Übereinkommen 29: Zwangsarbeit (1930) und Protokoll von 2014 zum Übereinkommen zur Zwangsarbeit, Übereinkommen 105: Abschaffung der Zwangsarbeit (1957), Übereinkommen 100: Gleichheit des Entgelts (1951), Übereinkommen 111: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958), Übereinkommen 138: Mindestalter (1973), Übereinkommen 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999)) bei der Herstellung des Produktes in der gesamten³¹ Lieferkette*

²⁹ EuGH, Urteil v. 10.05.2012, C-368/10, Max Havelaar

³⁰ Weitere Textbausteine sind auch im Kompass Nachhaltigkeit zu finden: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachhaltigkeit-im-beschaffungsprozess/>

³¹ Je nach Leistungsgegenstand kann es sinnvoll sein, die Tiefe der Lieferkette einzuschränken, sofern dies mit einem eventuell existierenden Landesvergabegesetz vereinbar ist.

- **Arbeits- und Gesundheitsschutz (vgl. ILO-Übereinkommen 155 und 170)**
Das bedeutet, dass die Herstellung der zu liefernden Produkte unter sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen zu erfolgen hat. Dies umfasst die Ermittlung, Vorbeugung, Beseitigung und Überwachung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitskräfte bezüglich der Arbeitsplätze, Maschinen, Ausrüstungen, Verfahren und beim Umgang mit chemischen und biologischen Stoffen. Es müssen Verfahren und Systeme vorhanden sein, mit denen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verhindert, gehandhabt, nachverfolgt und gemeldet werden.

- **Mindestlohn und Sozialleistungen (vgl. ILO-Übereinkommen 131 und 102)**
Das bedeutet, dass die Vergütung der Arbeitskräfte sämtlichen einschlägigen Gesetzen zur Entlohnung zu entsprechen hat, wozu auch Gesetze zum Mindestlohn, zu Überstunden und zu gesetzlich festgelegten Sozialleistungen gehören. Überstunden sind in Übereinstimmung mit den lokalen Rechtsvorschriften mit einem höheren als dem normalen Stundensatz zu vergüten.

- **Keine übermäßigen Arbeitszeiten (vgl. ILO-Übereinkommen 1)**
Das bedeutet, dass die Wochenarbeitszeit der Arbeitskräfte, die nach lokalem Recht geltende maximale Stundenzahl nicht überschreiten darf und dass darüber hinaus die wöchentliche Arbeitszeit, einschließlich Überstunden, grundsätzlich nicht mehr als 60 Stunden betragen sollte. Den Arbeitskräften ist mindestens alle sieben Tage ein arbeitsfreier Tag zu gewähren.

- [...]“

Alternativ kann auch bei Vorliegen geeigneter Gütezeichen auf diese verwiesen werden. Die Vorschrift in der Leistungsbeschreibung gestaltet sich in diesem Fall kürzer:

„Das angebotene Produkt muss sämtliche Anforderungen erfüllen, die zur Erteilung des [Fairtrade Cotton Siegels; Fairstone-Zertifikates] erforderlich sind.“

Es steht dem öffentlichen Auftraggeber frei, ob er sich in beiden Varianten auf eine (ggf. auch sich nur aus dem Kontext des Angebotes ergebende) Eigenerklärung des Bieters verlässt oder einen Nachweis für die Erfüllung der geforderten Nachhaltigkeitsstandards verlangt.

Auch hierbei kann er auf die Verwendung von Gütezeichen zurückgreifen. Die Formulierung in diesem Fall könnte lauten:

„Über die Erfüllung der im Leistungsverzeichnis genannten Standards ist mit dem Angebot³² ein Nachweis in Form des [Fairtrade-Siegels] oder eines anderen Gütezeichens, welches gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellt, abzugeben.“

³² Je nach Leistungsgegenstand kann auch ein anderer Zeitpunkt der Vorlage (z.B. vor Leistungsbeginn) sinnvoll sein.

Als öffentlicher Auftraggeber haben wir auf der einen Seite eine Vorbildfunktion und auf der anderen Seite eine gewisse Marktmacht. Wenn ich als Einzelner nachhaltige Bekleidung kaufe, ist das wichtig und löblich. Wenn ich aber als Dienststelle mit 850 Mitarbeitern Dienst- und Schutzkleidung im sechsstelligen Euro-Bereich ausschreibe, hat das eine andere Wirkung. Wir belohnen Hersteller_innen, die sich früh auf den Weg hin zu nachhaltiger Herstellung gemacht haben, indem diese nun auch die Chance haben, an größere Aufträge zu kommen und senden an die anderen das Signal: das ist der Weg, da wollen wir hin. Geht den Weg bitte mit.

Markus Schulze
Beschaffer im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen der Stadt Köln

5.4. Musterformulierung Zuschlagskriterien

Die nachfolgende Formulierung zur Festlegung der Zuschlagskriterien und Bewertungsmaßstäbe baut auf der Interpolationsformel zur Bewertung des Preises und einer relativen, von dem jeweils besten Angebot abhängenden Bewertung sozialer Kriterien auf. Dabei erhält das Angebot die volle Punktzahl, welches im Bereich soziale Kriterien am besten abschneidet. Es ist grundsätzlich möglich, weitere (z. B. qualitative) Kriterien zu ergänzen oder andere Gewichtungsfaktoren anzusetzen. Ebenfalls kann die Grenze, ab welcher ein Angebot im Kriterium „soziale Nachhaltigkeit“ 0 Punkte erhält, verschoben werden. Möglich wäre es z.B. auch, festzulegen, dass zwischen der höchsten Punktzahl im Kriterium soziale Nachhaltigkeit und 0 Punkten gleichmäßig interpoliert wird.

Ein vergleichbares Vorgehen ist auch für ökologische Kriterien möglich. In diesem Fall müssen die Kriterien aber noch stärker auf den jeweiligen Leistungsgegenstand zugeschnitten werden.

Zur Abfrage der sozialen Kriterien ist in Kapitel 5.6. ein Formblatt enthalten.

Zuschlagskriterien

Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes erfolgt nach den folgenden Kriterien:

Kriterium	Gewichtung	Faktor
Preis	[...]	[...]
[ggf. weitere Kriterien]	[...]	[...]
Soziale Nachhaltigkeit	30 %	0,3

In jedem Kriterium kann das jeweilige Angebot bis zu 100 Wertungspunkte erhalten. Die jeweils erreichte Wertungspunktzahl wird mit dem obenstehenden Faktor für das Kriterium multipliziert. Danach werden die auf diese Weise gewichteten Punkte der einzelnen Kriterien addiert. Das Angebot, welches nach dieser Addition die höchste Gesamtpunktzahl erreicht, ist das wirtschaftlichste Angebot. Die Punktzahlen für die einzelnen Kriterien werden wie folgt vergeben:

1. Preis

Für die Bewertung des Preises wird der von den Bieter_innen angegebene Endpreis bewertet. Das danach günstigste Angebot erhält 100 Punkte. Ein Angebot, welches nach dieser Berechnung doppelt so teuer wäre wie das günstigste Angebot, erhält 0 Punkte. Dazwischen werden die Punkte nach der nachfolgenden Formel interpoliert:

$$P = 100 - ((\text{Preis des jeweiligen Angebotes} - \text{niedrigster Preis}) \times 100 / \text{niedrigster Preis}).$$

Dabei ist „P“ die Wertungspunktzahl für das zu bewertende Angebot.

2. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit

Die Punktzahl im Kriterium soziale und ökologische Nachhaltigkeit wird anhand der in Anlage 1 enthaltenen Bewertungstabelle ermittelt. Der/die Bieter_in hat im Angebot anzugeben, welche Maßnahmen er/sie für das/die vorliegend zu beschaffenden Produkt/e durchführt. Jede Maßnahme verfügt über einen Punktwert. Die Punktwerte der von den Bieter_innen in den Angeboten angegebenen Maßnahmen werden miteinander für das jeweilige Angebot addiert. Das Angebot mit der höchsten Punktzahl erhält 100 Wertungspunkte. Angebote, die im Vergleich nur die Hälfte dieser höchsten Punktzahl im Kriterium soziale und ökologische Nachhaltigkeit erreichen, erhalten 0 Wertungspunkte. Dazwischen werden die Punkte nach folgender Formel gleichmäßig verteilt:

$$P = 100 - (((\text{höchste Punktzahl} - \text{jeweilige Punktzahl}) / (\text{höchste Punktzahl} / 2) \times 100).$$

Dabei ist „P“ die Wertungspunktzahl für das zu bewertende Angebot.

Der/die Auftraggeber_in behält sich vor, von Bieter_innen stichprobenartig die Einhaltung der entsprechenden Maßnahmen anhand der im Formblatt genannten Nachweise zu überprüfen und sich diese vorlegen zu lassen.

5.5. Musterformulierung Vergabevermerk

Sollen im Wege einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb (bzw. einer freihändigen Vergabe) ausschließlich Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden, die nachhaltig hergestellte Waren anbieten, empfiehlt es sich, dies im Vergabevermerk kurz zu begründen.

„Das Vergaberecht an sich ist schon sehr komplex. Man kann die Kolleg_innen nicht zur Nachhaltigkeit motivieren ohne ihnen etwas an die Hand zu geben. Durch den Leitfaden wird hier eine gute Hilfe geboten und vielleicht auch etwas Angst vor dem, für viele, neuen Thema genommen.“

Markus Schulze

Beschaffer im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen der Stadt Köln

„Die Stadt [...] hat sich entschlossen, bei der Durchführung von Vergabeverfahren verstärkt darauf hinzuwirken, dass keine Waren und Dienstleistungen beschafft werden, bei denen elementare ökologische und/oder soziale Standards verletzt werden. Sie hat sich vorliegend daher entschieden, im Rahmen der zulässigen Verfahrensart einen Bieter_innenkreis auszuwählen, der hierfür eine ausreichende Gewähr bietet. Zur Angebotsabgabe werden daher aufgefordert:

1. [...]
2. [...]
3. [...]

5.6. Fragenkatalog zur Abfrage sozialer Kriterien

Der nachfolgende Fragenkatalog dient der Abfrage der sozialen Kriterien zu den Zuschlagskriterien nach Kapitel 5.4. Die darin genannten Punktzahlen können grundsätzlich angepasst werden. Als mögliche Nachweise können auch geeignete Gütezeichen vorgelegt werden. Diese sind dann auf den jeweiligen Leistungsgegenstand anzupassen³³.

Die nachfolgenden Fragen zur Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen beziehen sich auf die Herstellungsbedingungen auf der Stufe der Produktion des Endprodukts (d.h. der Produktionsstätte, in der das im konkreten Auftrag beschaffte Produkt final angefertigt wurde).

Hierbei gilt: Mit ja dürfen diejenigen Fragen beantwortet werden, die über die jeweiligen Nachweise verifiziert werden können.

Ein/e Bieter_in, welcher/er nachweisen kann, dass die Produktion des Endproduktes nicht in einem Land der sog. DAC-Liste erfolgt, erhält die volle Punktzahl.

Alternativ zu den in der nachfolgenden Liste genannten Nachweisen können einzelne oder auch alle mit „ja“ beantworteten Fragen durch die Vorlage eines geeigneten Gütezeichens oder eines anderen gleichwertigen Beleges nachgewiesen werden.

Nachweise sind dem/der Auftraggeber_in nach entsprechender Aufforderung vor der Zuschlagserteilung³⁴ vorzulegen und werden von dem/der Auftraggeber_in absolut vertraulich behandelt.

³³ Eine für die Beschaffung von Arbeitskleidung angepasste Version dieses Formblatts findet sich unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/nordrhein-westfalen/bekleidung-textilien/schutz-und-sicherheitskleidung/#c10955>

³⁴ Der Zeitpunkt sollte je nach zu beschaffendem Produkt bestimmt werden.

5.6.1. Fragenkatalog zur Wertung der Kontrolle der sozialen Nachhaltigkeit

Frage	Nachweis	Ja	Punkte	Frage	Nachweis	Ja	Punkte
jeweils bezugnehmend auf die Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen auf der Stufe der Produktion des Endprodukts (d.h. der Produktionsstätte, in der das im konkreten Auftrag beschaffte Produkt final angefertigt wurde)	jeweils bezugnehmend auf die Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen auf der Stufe der Produktion des Endprodukts	<input checked="" type="checkbox"/>					
1. Ermitteln Sie als Händler_in ³⁵ oder Markenunternehmen ³⁶ in den (eigenen) Geschäftspraktiken Risiken und deren Auswirkungen bzgl. der Einhaltung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts?	Risiko-Mapping ³⁷ inklusive Anleitung zum Umgang mit identifizierten Risiken des Markenunternehmens	<input type="checkbox"/>	2	6. Unterstützen Sie als Händler_in oder Markenunternehmen die Einhaltung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts durch regelmäßige und unabhängige Überprüfungen Ihres Managementsystems bzw. des Markenunternehmens (hinsichtlich deren Auswirkungen bzgl. der Einhaltung der genannten Sozialstandards)?	Management-System-Audit ⁴¹ des Markenunternehmens, welches durch ein unabhängiges Unternehmen durchgeführt wurde	<input type="checkbox"/>	5
2. Verfügen Sie als Händler_in oder Markenunternehmen über eine schriftliche Verpflichtung zur Achtung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts, die auch mögliche Unterauftragnehmer_innen ³⁸ miteinschließt?	Verhaltenskodex ³⁹ des Markenunternehmens	<input type="checkbox"/>	1	7. Erfolgt die Ermittlung von möglichen Risiken von Ihnen bzw. die des Markenunternehmens bzgl. der Einhaltung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts durch die Implementierung einer anonymen Beschwerdhotline?	Angabe der anonymen Beschwerdhotline (Telefonnummer)	<input type="checkbox"/>	3
3. Unterstützen Sie als Händler_in oder Markenunternehmen die Bekanntmachung in lokaler Sprache und Verbindlichkeit des Verhaltenskodex auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts?	Trainingsmaterialien zu den Inhalten und der Umsetzung des Verhaltenskodex ODER Handreichung über die Verpflichtung zur Achtung und Geltung der im Verhaltenskodex genannten Sozialstandards in der lokalen Sprache	<input type="checkbox"/>	3	8. Erfolgt die Ermittlung von möglichen Risiken von Ihnen bzw. die des Markenunternehmens bzgl. der Einhaltung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts durch eine unabhängige, nicht in der Fabrik arbeitende, Ansprechperson für Beschwerden vor Ort?	Nennung der unabhängigen Ansprechperson für Beschwerden vor Ort	<input type="checkbox"/>	5
4. Haben Sie als Händler_in oder Markenunternehmen Kenntnis über die Produktionsstätte, in der das im konkreten Auftrag zu beschaffende Produkt als Endprodukt produziert wurde?	Angabe des Namens und der Adresse der Produktionsstätte, in der das im konkreten Auftrag zu beschaffende Produkt als Endprodukt produziert wurde	<input type="checkbox"/>	3	9. Unterstützen Sie als Händler_in oder Markenunternehmen die Produzent_innen bei Schulungen zu sozial gerechten Produktionsbedingungen für Management und Beschäftigte der Produktionsstätte auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts?	Zertifikat über Schulung zu sozial gerechten Produktionsbedingungen für Management und Beschäftigte der Produktionsstätte	<input type="checkbox"/>	4
5. Prüfen Sie als Händler_in oder Markenunternehmen die Einhaltung der genannten Sozialstandards durch unabhängige Sozial-Auditierungen ⁴⁰ auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts?	Sozialaudit, welches durch ein unabhängiges Unternehmen durchgeführt wurde	<input type="checkbox"/>	3				

³⁵⁻⁴¹Die Begriffserklärungen zu den Fußnoten 35 bis 41 finden sich auf Seite 46.

Begriffserklärung zum Fragenkatalog von Seiten 44/45

- ³⁵ Mit **Händler_in** sind Personen oder Unternehmen gemeint, die das im konkreten Auftrag zu beschaffende Endprodukt an den Auftraggeber verkaufen, jedoch nicht zwangsläufig auch die Produktion des Endprodukts (in eigenen Betriebsstätten oder direkt beauftragten Produktionsbetrieben) vornehmen.
- ³⁶ Mit **Markenunternehmen** sind Unternehmen gemeint, die das im konkreten Auftrag zu beschaffende Endprodukt unter deutlicher Hervorhebung des eigenen Produkt- oder Firmennamens vertreiben, jedoch nicht zwangsläufig auch den Handel des Endprodukts oder die Produktion des Endprodukts (in eigenen Betriebsstätten) vornehmen.
- ³⁷ **Risiko-Mapping** bedeutet, sich über mögliche Arbeitsrechtsverletzungen im Hinblick auf die ILO-Kernarbeitsnormen in dem Land (indem sich die Produktionsstätte des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts befindet) und bei den Herstellungsbedingungen des jeweils im konkreten Auftrag zu beschaffenden Produkts zu informieren und geeignete Maßnahmen zur Reduzierung oder gar Verhinderung der Risiken und Auswirkungen festzulegen.
- ³⁸ Mit **Unterauftragnehmer_innen** sind Personen oder Unternehmen gemeint, an die die Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffende Endprodukts durch den Produzenten ganz oder in Teilen ausgelagert wird.
- ³⁹ Ein **Verhaltenskodex** (hier) des Markenunternehmens ist eine Sammlung von Richtlinien und Regelungen, welche sich das Markenunternehmen im Rahmen einer Selbstbindung auferlegt. Die formulierten Verhaltensanweisungen zur Achtung und Geltung der Sozialstandards (hier der ILO-Kernarbeitsnormen) dienen den Geltungsbetroffenen als Handlungsorientierung, um im Sinne der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschafften Endprodukts erwünschtes Verhalten zu kanalisieren bzw. unerwünschte Handlungen zu vermeiden.
- ⁴⁰ Mit **Sozial-Auditierungen** sind formelle und unabhängige Überprüfungen der Einhaltung (hier) der ILO-Kernarbeitsnormen in der Produktionsstätte des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts gemeint. Die formelle Überprüfung umfasst u.a. die Kontrolle der Geschäftsbücher, Belege zu Arbeitszeiten, Personalerfassung und Lohnauszahlungen sowie Gespräche mit Beschäftigten hinsichtlich der Achtung und Geltung der ILO-Kernarbeitsnormen in der jeweiligen Produktionsstätte.
- ⁴¹ Mit einem **Management-System-Audit** sind formelle und unabhängige Überprüfungen der Geschäftspraktiken (hier) des Markenunternehmens gemeint – und zwar hinsichtlich deren Ausgestaltung zur Einhaltung des Verhaltenskodex bzw. der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts. Die formelle Überprüfung umfasst u.a. die Kontrolle von Beschaffungspraktiken, Zusammenarbeit mit Lieferanten und Managementsystemen hinsichtlich der Auswirkungen auf die Einhaltung der genannten Sozialstandards auf der Stufe der Produktion des im konkreten Auftrag zu beschaffenden Endprodukts.

Die drei Säulen von FEMNET

1. Kampagnen und politisches Engagement

Zusammen mit der Kampagne für Saubere Kleidung treten wir für bessere Arbeitsbedingungen ein:

- Existenzsichernde Löhne
- Organisationsfreiheit
- Gegen Gewalt an Frauen am Arbeitsplatz

2. Bildung und Beratung

- Themenmodule für Hochschulen und Schulen über die Arbeit in der Bekleidungsindustrie
- Beratung der Kommunen beim Einkauf öko-fairer Berufskleidung
- Information der Verbraucher_innen durch faire Einkaufsführer und Ausstellungen

3. Unterstützung von Arbeiter_innen in Asien

- Rechtshilfefonds
- Kinderbetreuung in den Fabriken

FEMNET für menschenwürdige Arbeitsbedingungen

Unterstützen Sie uns als Mitglied oder mit Ihrer Spende:
FEMNET e.V.

GLS Gemeinschaftsbank eG
IBAN: DE93 4306 0967 0300 800 800
BIC: GENODEM1GLS

Impressum

V.i.S.d.P.:
Dr. Gisela Burckhardt
Redaktion: André Siedenberg
mit Unterstützung von
Tim Stoffel und Rosa Grabe
Layout/Satz:
Catharina von Poser
Titelfoto:
© Ricardo Gomez Angel/
Unsplash: „Bauarbeiter neben
Zugschienen“
Druck: Brandt GmbH, Bonn
Gedruckt auf 100% Recycling-
papier mit Blauem Engel
© FEMNET e.V., 2. überarbeitete
Auflage Dezember 2019

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein FEMNET e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Engagement Global gGmbH mit ihrer Servicestelle Kommunen in der einen Welt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Kontakt

FEMNET e.V.
Kaiser-Friedrich-Str. 11
D-53113 Bonn
+49 (0) 228 909 17 309
E-Mail: beschaffung@femnet.de
Internet: www.femnet.de
Facebook: www.facebook.com/femnetev

Gefördert durch

**ENGAGEMENT
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

SERVICESTELLE 
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung