



BAYERISCHER LANDTAG

Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen

46. Sitzung

Dienstag, 28. Juni 2016, 12.30 bis 14.30 Uhr

**Anhörung
zum Thema:**

**„Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand, Drucksache
17/9006“**

Den Vorsitz führt Abg. Dr. **Franz Rieger** (CSU)

Inhaltsverzeichnis

Sachverständige	3
Fragenkatalog	4
Anlagenverzeichnis	6
Anhörung „Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand, Drucksache 17/9006“	7

Sachverständige

1. **Prof. Dr. Martin Burgi**
Universitätsprofessor
Ludwig-Maximilians-Universität
München

2. **Joachim Burk**
[für die IHK für München und
Oberbayern]
Geschäftsführer
Auftragsberatungszentrum Bayern e. V.
München

3. **Dr. Alexander Fonari**
geschäftsführender Vorstand
Eine Welt Netzwerk Bayern e. V.
Augsburg

4. **Heide Rühle, MdEP a. D.**
Stuttgart

5. **Dr. Kirsten Wiese [entschuldigt]**
Referentin bei der
Senatorin für Finanzen
Freie Hansestadt Bremen

Fragenkatalog

1. Welche Möglichkeiten bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand, um fair gehandelte Produkte bei der Beschaffung besonders berücksichtigen zu können?
 - a) Welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?
 - b) Welche Änderungen im Bereich fairer, ökologischer und nachhaltiger Beschaffung haben das EU-Vergaberichtlinienpaket und die entsprechende Bundesgesetzgebung gebracht?
 - c) Inwieweit können heute schon Erbringer öffentlicher Aufträge – beispielsweise Kantinenpächter oder Caterer – von öffentlichen Stellen vertraglich verpflichtet werden, bevorzugt fair gehandelte Produkte zu beziehen?
2. Welche Produkte/Produktkategorien eignen sich bzw. eignen sich nicht für die Berücksichtigung fairen Handels bei der Beschaffung?
3. Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?
4. Auf welche Probleme stoßen öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Berücksichtigung fair gehandelter Produkte in der Praxis und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?
 - a) Welche Auswirkungen ergeben sich bei Berücksichtigung fair gehandelter Produkte auf Preis und/oder Qualität der beschafften Produkte?
 - b) Bietet der vergaberechtliche Rahmen genügend Spielraum für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte?
 - c) Welche Gesetze und Verordnungen müssten auf europäischer, bundesdeutscher und landespolitischer Ebene geändert werden, um faire Beschaffung der öffentlichen Hand zu erleichtern?
 - d) Durch welche nichtlegislativen Maßnahmen könnte die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand gefördert werden (z.B. gemeinsame Ausschreibung, um interessante Losgrößen zu erreichen...)?
 - e) Was könnte getan werden, damit speziell bei Berufskleidung (z. B. für Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser u.a.m.) künftig auf faire Produktion und fairen Handel geachtet wird?
5. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein eigenes Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit, öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

6. Welche Beratungsangebote bestehen für öffentliche Stellen in Bayern im Bereich der fairen Beschaffung, sind die Kapazitäten ausreichend und bestehen hier Defizite?
 - a) Inwieweit und auf welche Weise kann und sollte die Staatsregierung die faire Beschaffung öffentlicher Stellen in Bayern, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, unterstützen und befördern – beispielsweise bei der Ausgestaltung von Beschaffungsordnungen – und inwieweit geschieht dies bereits?
 - b) Wäre eine zentrale Anlaufstelle ähnlich dem NEWTRADE NRW dazu geeignet, Kommunen besser in die Lage zu versetzen, mehr fair gehandelte Produkte zu beschaffen?
7. Welche Möglichkeiten bestehen, von der EU geförderte Programme, wie etwa das bayerische Schulfruchtprogramm, auf den fairen Handel von importiertem Obst und Gemüse auszurichten und inwieweit werden diese schon heute genutzt?
8. Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?
 - a) Wie zuverlässig sind getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung öffentlicher Stellen und welche Best-Practice- und Worst-Practice-Beispiele lassen sich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene festhalten?
 - b) Wie zuverlässig sind die verschiedenen Fair-Trade-Siegel?
9. Inwieweit kann die besondere Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte durch öffentliche Auftraggeber einen Beitrag zu fairen Handelsbeziehungen leisten?

Welche rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen bestehen für die Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte?
10. Welche Rolle spielt die faire Beschaffung als Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung?
11. Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen aktuellen Freihandelsabkommen (wie z. B. TTIP, CETA, ...) und fairem Handel, im Hinblick auf Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber?

Kann das zzt. in Verhandlung befindliche Handelsabkommen EPA (Economic Partnership Agreement) zwischen der EU und 78 AKP-Staaten zu mehr fairem Handel und fairer Beschaffung beitragen?

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Prof. Dr. Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München	27
Anlage 2 Joachim Burk, IHK für München und Oberbayern	37
Anlage 3 Dr. Alexander Fonari, Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg	47
Anlage 4 Heide Rühle, MdEP a. D. Stuttgart	61
Anlage 5 Dr. Kirsten Wiese, Referentin bei der Senatorin für Finanzen Freie Hansestadt Bremen	68

(Beginn: 12:30 Uhr)

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Meine lieben Kolleginnen und Kollegen! Liebe Sachverständige! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie zu unserer Ausschusssitzung herzlich begrüßen. Der Landtag hat am 12. November 2015 beschlossen, dass der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen bis zur Sommerpause 2016 eine Anhörung zu dem Thema "Stand und Möglichkeiten der Ausweitung der fairen Beschaffung bei Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen des Freistaates" durchführt. Das ist Sinn, Zweck und Inhalt unserer heutigen Ausschusssitzung.

Ich darf noch einmal gesondert unsere vier Sachverständigen begrüßen – eine Sachverständige hat sich kurzfristig entschuldigt –: zu meiner Rechten Professor Dr. Martin Burgi von der Ludwig-Maximilians-Universität München und Joachim Burk, Geschäftsführer des Auftragsberatungszentrums Bayern e. V., zu meiner Linken Dr. Alexander Fornari, Geschäftsführender Vorstand des Eine Welt Netzwerk Bayern e. V., und Heide Rühle, ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments, aus Stuttgart. Entschuldigt hat sich Dr. Kirsten Wiese, Referentin bei der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen; ihre Stellungnahme wird Herr Dr. Fornari vortragen.

Ich schlage vor, dass wir zunächst die Experten in alphabetischer Reihenfolge hören. Jeder sollte in einem Zeitrahmen von fünf bis zehn Minuten seine Sicht der Dinge darlegen. Dann werden wir in die Diskussion einsteigen.

Ich darf als Ersten Professor Dr. Martin Burgi von der Ludwig-Maximilians-Universität München um seine Ausführungen bitten.

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier zu sprechen. Ich beschäftige mich seit einer Reihe von Jahren wissenschaftlich mit dem Vergaberecht und freue mich sehr darüber, dass auch die hohe Politik dieses Hauses sich diesem Gebiet widmet. Dabei ist uns allen klar, dass das Thema nicht ausschließlich eine rechtliche, sondern auch eine gesellschaftliche, eine ökonomische und eine politische Dimension hat. Ich werde aus Gründen der eigenen Expertise ausschließlich über die rechtlichen Aspekte sprechen. Meine einführende Stellungnahme will ich nicht zu ausführlich gestalten, da ich es für wichtiger halte, später im Diskurs auf Ihre Fragen einzugehen.

Zunächst eine Vorbemerkung: Das Thema "faire Beschaffung" ist sehr offen formuliert. Wir werden im weiteren Verlauf der heutigen Veranstaltung sehen, was genau von Ihnen damit gemeint ist. Man könnte das Thema zum einen – und das muss man sicherlich – auf die Beschaffung von Produkten, die bestimmte Anforderungen erfüllen müssen, beziehen. Man könnte es aber – weitergehend – auch auf die Verfolgung ökologischer und sozialer Zwecke jenseits von Produkten beziehen. Dazu gehören etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Integration von Migranten. Meine Stellungnahme wird den gesamten Komplex umfassen. Falls sich das Interesse später verengen sollte, werde ich das natürlich berücksichtigen.

Dass wir über dieses Thema diskutieren, ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Verfolgung ökologischer und sozialer Zwecke jedenfalls im Beschaffungswesen angekommen ist und dort einen festen, anerkannten Platz hat. Das war nicht immer so. Ich habe noch 1999 Veranstaltungen mit Kollegen aus dem Gebiet des Wettbewerbsrechts erlebt, in denen diese Zwecke als "vergabefremd" oder als "Sekundärzwecke" bezeichnet wurden. Das Ganze wurde eher so behandelt, als ob es des Teufels sei.

Jemandem, der aus dem Bereich des öffentlichen Rechts kommt, war aber immer klar, dass die staatliche Beschaffung, die ungefähr 20 % des Bruttoinlandsprodukts ausmacht, auch mit bestimmten politischen Vorstellungen verbunden ist. Die Annahme, dass ausgerechnet das staatliche Beschaffungswesen ein völlig politikfreier Raum sei, ist einigermassen fernliegend. Die Frage ist, wie man es macht. Im Laufe eines langen Lernprozesses hat sich der heutige Rechtsstand herausgebildet.

Ich will die Chancen und Risiken kurz beleuchten und dann einige Sätze zum neuen Rechtsrahmen anschließen. Schließlich werde ich auf die vielleicht wichtigste Frage eingehen: Gibt es fortlaufend Handlungsbedarf? Wenn ja, wo?

Die Chancen einer fairen, ökologisch und sozial orientierten Beschaffung liegen auf der Hand. Indem die jeweiligen Belange stärker verfolgt werden, wird Sinnvolles gestiftet. Daraus ergibt sich ein gesamtgesellschaftlicher – auch ein gesamtwirtschaftlicher – Nutzen. Möglicherweise ist die Einbeziehung der genannten Aspekte also auch volkswirtschaftlich vorteilhafter als ein Beschaffungswesen, das diese Aspekte beiseitelässt, was dazu führen würde, dass negative Folgen an anderer Stelle repariert werden müssten.

Hinzu kommt die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand; das ist ein sehr wichtiger Punkt. In Bayern kennt man die alten Hoflieferanten, zum Beispiel Dallmayr. Man ging davon aus: Wenn der Hof es einkauft, dann muss es gut sein. – Teilweise wird bis heute damit geworben. Wenn sich der Hof – heute: der Staat – bei der Beschaffung vorbildlich verhält, dann hat dies eine entsprechende Wirkung auch auf andere Wirtschaftsbereiche. Zudem verfügt der Staat meist über bessere Möglichkeiten als andere, um solche Belange umzusetzen.

Dem stehen allerdings auch erhebliche Risiken gegenüber, und zwar für alle Beteiligten. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass jedenfalls durch einen übermäßigen Gebrauch ökologischer und sozialer Zweckverfolgung im Beschaffungswesen der Einkauf wesentlich verkompliziert werden kann. Dies trifft Akteure, die nicht immer über die – von uns allen hier sicherlich gewünschten – Kompetenz verfügen bzw. personell nicht entsprechend ausgestattet sind. Diese Einschätzung trifft besonders auf Bayern zu – nicht, weil hier allgemein wenig Kompetenz oder wenig Personal vorhanden wäre, sondern weil hier die Vergabelandschaft außerordentlich kleinteilig ist. Ich stelle dies ohne jede Kritik fest. Wir schätzen es natürlich sehr, dass der Freistaat rund 2.000 politisch selbstständige, lebendige Gemeinden hat. Aber klar ist auch, dass die Durchführung von Beschaffungsverfahren – oberhalb der Schwellenwerte – in einer Gemeinde, die nur alle paar Jahre damit beschäftigt ist, größere Schwierigkeiten aufwirft, als wenn Sie eine zentrale Beschaffungsstelle haben – wie das Bundesinnenministerium –, die das von morgens bis abends mit 20 Personen macht. Dieser Aspekt muss berücksichtigt werden, da es uns wahrscheinlich nicht gelingen wird, die Verwaltungsorganisation grundstürzend zu ändern. Deswegen müssen wir diese als Ausgangstatsache hinnehmen.

Ähnliche Gefahren bestehen auch auf der Seite der Unternehmen. Wir haben in Bayern viele kleine und mittelständische Unternehmen. Diese bewerben sich hin und wieder, aber eben nicht ständig und nicht professionalisiert um öffentliche Aufträge. Gerade für diese Unternehmen stellt jede zusätzliche fehlerträchtige Anforderung ein Risiko dar, das möglicherweise in Rechtsschutzverfahren mündet und die Vergabe verzögert. Wenn in einem Landkreis ein Krankenhaus neugebaut werden muss, das aber wegen eines Streits über das Vergabeverfahren erst zwei Jahre später eröffnet werden kann, dann ist ein Schaden entstanden, der durch den Nutzen aus einer noch so sozial orientierten Beschaffung nicht

aufgewogen werden kann. Dieses Beispiel genügt vielleicht, um die Risiken zu beleuchten.

Der neue Rechtsrahmen ist bekannt bzw. erschließt sich aus den Stellungnahmen; ich will dazu keine Vorlesung halten. Am 18. April ist eine umfassende Reform des Vergaberechts in Kraft getreten. Der heutige Rechtsstand – EU-Recht, Bundesrecht, GWB, Vergabeverordnungen – ist das Ergebnis langer, sehr intensiver Debatten; Frau Rühle wird dazu aus eigener Anschauung aus dem Europäischen Parlament berichten können. All dies spricht sehr dafür, dieses Rahmenregelwerk, das nach, wie ich finde, vorbildlichen parlamentarischen und sonstigen politischen Beratungen auf allen Ebenen entstanden ist, nicht wenige Tage danach wieder aufzudröseln, durch weitere Regelungen zu ergänzen und dadurch Widersprüche und Dysfunktionalitäten hervorzurufen.

Der neue Rechtsrahmen hat deutlich mehr Rechtssicherheit gebracht, aber auch die Flexibilität erhöht; dies ist besonders wichtig angesichts der sehr unterschiedlichen Auftraggeberstrukturen, wie sie in Europa bestehen. Er hat auch ein deutliches Mehr an Sanktionen mit sich gebracht; das ist in der Antwort auf eine der Fragen auch schriftlich festgehalten. Man darf nicht mehr blauäugig alles Mögliche versprechen und es später nicht beachten. Ein solches Verhalten würde zu Sanktionen führen, insbesondere bei künftigen Vergabeverfahren. Der Bieter wird sich also dreimal überlegen, was er verspricht.

Die allgemeinen Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und der Verhältnismäßigkeit gelten fort; daran konnte der Gesetzgeber nichts ändern. Daraus folgt, dass die Politik bei allem, was sie vorschreibt, auch den Bietern gegenüber das richtige Maß bewahren muss. So dürfen von ihnen nicht Nachweise verlangt werden, die sie guten Gewissens gar nicht beibringen können.

So viel abstrakt zum Rechtsrahmen. Wir kommen im weiteren Verlauf der Anhörung sicherlich auf Einzelaspekte zurück.

Ich gehe zum letzten Teil meines einführenden Statements über: Welchen Handlungsbedarf gibt es fortan? – Hierzu betrachte ich den Staat zum einen in seiner Eigenschaft als Auftraggeber und zum anderen in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber.

Ich begann mit dem Staat in seiner Eigenschaft als Auftraggeber. Damit meine ich den Freistaat selbst, aber auch die ihm zugeordneten Kommunen, die Kammern, die Universitäten und alle möglichen

sonstigen öffentlichen Einrichtungen. Insoweit besteht erheblicher Handlungsbedarf, vor allem in folgenden Bereichen: Wissensaustausch, Informationsvermittlung, Aufklärung, Lernen voneinander, Aufbau von Portalen und Kooperationsstellen, Entwicklung von Leitfäden. Einiges gibt es schon, das heißt, es muss nicht alles neu aufgebaut werden. Zentrale Aufgabe der kommenden Zeit ist es, unter Nutzung der entsprechenden Strukturen den neuen Rechtsstand weiterzugeben. Staat und Kommunen sollten die Akteure der Praxis an die Hand nehmen und auf den neuen Rahmen hinführen. Es ist, wie gesagt, möglich, auf Bestehendes aufzubauen.

Da ich nicht "nur" Vergaberechtler bin, gestatte ich mir noch folgenden Hinweis: Eine weitere sinnvolle Maßnahme, die Berührungspunkte mit unserem heutigen Thema hat, ist das Hinwirken auf mehr Kooperation. Wenn es 2.000 eigenständige Gemeinden gibt – das ist gut und wird wohl von den meisten geschätzt –, dann ist es sinnvoll, dass sie bei komplexen Beschaffungsverfahren miteinander kooperieren, um voneinander zu lernen und Fehler zu vermeiden. In Bayern wird die Kooperation sogar durch das Finanzausgleichsrecht honoriert, was sehr sinnvoll ist. An dieser Stelle besteht eine Verbindung, ein Link zwischen dem Thema, das wir heute behandeln, sowie dem Kommunal- und dem Verwaltungsorganisationsrecht. Ich wage die These: Je mehr ich als Auftraggeber mit anderen kooperiere, desto professioneller bin ich aufgestellt und desto leichter kann ich faire Beschaffungsprozesse bewerkstelligen; dies erfordert nämlich auch ein gewisses Know-how.

Nun zu der Frage, ob für den Staat in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber Handlungsbedarf besteht. Wie wir alle wissen, ist der Landtag der Ort der Gesetzgebung. Daher war ich überrascht bzw. verwundert, dass eine Frage, die der Ausschuss formuliert hat, lautet, ob die Staatsregierung gesetzliche Regelungen schaffen könne.

Von weiteren gesetzlichen Regelungen rate ich ab. Ich bin bereit, das später näher zu begründen. An dieser Stelle dazu nur Folgendes: Im Vergaberecht gibt es mittlerweile genug Gesetze. Diese Gesetze sind auch gut, weil die Reform einen ausgefeilten Kompromiss darstellt. Es wäre für die Praxis auf Auftraggeber- wie auf Unternehmensseite zwar nicht verheerend, aber doch eine gewaltige zusätzliche Last, mit einem weiteren "Landesvergabegesetz Bayern" konfrontiert zu sein. Es könnte die meisten Probleme – fehlendes Wissen, fehlender Austausch – ohnehin nicht lösen. Das sind Herausforderungen, die man durch Aufklärung, vor allem in einem Leitfaden bzw. Handbuch, lösen muss. Mit einem weiteren

Gesetz ist dies nicht möglich. Damit würden nur die schon genannten Risiken verstärkt.

Es ist schade, dass die Kollegin aus Bremen nicht kommen konnte. Momentan finden in nahezu allen Bundesländern, die schon vor Jahren solche Landesvergabegesetze verabschiedet haben, Evaluationen statt. Das Ergebnis ist in nahezu jedem Fall eine Art Rückführung dessen, was dort bisher geregelt worden ist. Grund sind schlechte Erfahrungen in der Anwendungspraxis. Ich bin erst seit 2012 in Bayern. Vorher war ich in Nordrhein-Westfalen tätig und erlebte dort die Anfänge des Tariftreue- und Vergabegesetzes mit. Dieses Gesetz befindet sich in einem Reformprozess im Nordrhein-Westfälischen Landtag. Lapidar gesagt: Ungefähr die Hälfte der Normen ist nach einer durchgehenden, kritischen Evaluation der Anwendungspraxis – Auftraggeber, Unternehmen, Verbände – zurückgeführt worden.

Schon angesichts dieser Erfahrung wäre es merkwürdig, jedenfalls begründungsbedürftig, wenn Bayern, das bisher kein solches Gesetz hat, damit anfinke. Die Tatkraft, die man in das Thema "faire Beschaffung" stecken kann – und stecken sollte –, ist an anderer Stelle besser angebracht, nämlich dort, wo Staat und Kommunen als Auftraggeber auftreten, nicht aber dort, wo der Staat als Gesetzgeber auftritt. Ein Parlament ist gut beraten, wenn es in einem Bereich einmal etwas nicht durch Gesetz regelt. Diese Einschätzung gilt aber nicht für alle Bereiche. So beschäftigt sich das Haus momentan mit dem Integrationsgesetz. Was diesen Bereich angeht, so würde ich eher sagen, dass es gut ist, wenn das Land ein Gesetz verabschiedet. Im Bereich des Beschaffungswesens wäre ein Gesetz nicht weiterführend. Im Gegenteil, es würde Kräfte auf ein Feld lenken, auf dem die Sache nicht nennenswert vorangebracht werden kann.

Letzter Hinweis: Wir sind auf die Beschaffung oberhalb der Schwellenwerte fokussiert und neigen gern dazu, den Bereich darunter zu vernachlässigen. Dort liegt momentan noch mehr im Argen. Allerdings ist das Problem erkannt worden. Ich bin übermorgen wieder in Berlin, weil das Bundeswirtschaftsministerium die Expertenkommission zur Reform des Vergaberechts noch einmal einberufen hat, um den Bereich unterhalb der Schwellenwerte zu betrachten. Es ist sicherlich nicht fernliegend, anzunehmen, dass auch dort eine stärkere Orientierung an den genannten Aspekten erfolgen wird. Die entsprechenden Beratungen finden auf Bundesebene im Austausch mit allen Ländern statt. Somit wäre ein Vorpreschen mit einem eigenen Landesgesetz jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll.

Ich beende die Stellungnahme an dieser Stelle und danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke, Herr Professor Burgi. – Als nächster Experte kommt Joachim Burk vom Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. zu Wort. Herr Burk, Sie haben das Wort.

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Liebe Zuhörer! Auftragsberatungszentrum Bayern – was ist das eigentlich? Das ist eine Gemeinschaftseinrichtung der neun bayerischen Industrie- und Handelskammern und der bayerischen Handwerkskammern, gefördert vom Wirtschaftsministerium. Unsere Aufgabe besteht darin, öffentliche Auftraggeber, aber auch Unternehmen, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen wollen, zu unterstützen.

Wir führen pro Jahr um die 2.000 – sehr intensive – Beratungsgespräche. Zudem bieten wir zum Zweck der Beratung zahlreiche Veranstaltungen und Seminare, auch In-House-Seminare in öffentlichen Verwaltungen, an. Diese Angebote sind übrigens kostenlos. Am 6. Juli 2016, also in der nächsten Woche – daran sehen Sie, wie aktuell das Thema ist –, findet der 4. Vergabetag Bayern statt. Auch Professor Burgi wird dort wieder auf dem Podium sitzen. Bereits 200 Anmeldungen aus öffentlichen Verwaltungen und aus Unternehmen sind eingegangen. Den Leuten brennt das Thema schlichtweg auf den Fingernägeln.

Professor Burgi hat es schon ausgeführt: Seit dem 18. April 2016 gilt ein neues Vergaberecht. Unserer Meinung nach haben wir es jetzt europaweit bei Ausschreibungen in der Hand, in jeder Phase des Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, nachhaltige, faire und umweltbezogene Aspekte in das Verfahren einzuführen.

Aber auch unterhalb der Schwellenwerte – zu diesem Bereich sind schon auf dem 3. Vergabetag interessante Fragen an die Referenten gestellt worden – gibt es unserer Meinung nach schon Ansätze, faire Beschaffung in Anwendung zu bringen. Ich verweise nur auf die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit. In begründeten Fällen können die Vergabestellen von Bietern eine entsprechende Erklärung verlangen. In

einigen Branchen – Sportbekleidung, Sportartikel, Spielwaren, Teppiche, Textilien, Natursteine – erweist sich dies als ausgesprochen sinnvoll. Entsprechende Möglichkeiten gibt es also schon.

Eine weitere Richtlinie, erlassen im Jahr 2009, hat die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zum Gegenstand. Die Richtlinie eröffnet viele Möglichkeiten, den schonenden Umgang mit Naturgütern, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und das Ziel der Abfallvermeidung in das Verfahren einzubinden.

Um nachhaltigen öffentlichen Einkauf zu erleichtern, ist das Internetportal www.kompass-nachhaltigkeit.de kürzlich umfassend überarbeitet worden. Ich empfehle, sich das anzuschauen. Neu ist insbesondere ein Analyseinstrument, mit dem Gütezeichen verglichen werden können. Das ist eine Frage, die später noch einmal andiskutiert wird: Was bedeutet es eigentlich, wenn ich ein solches Label habe? Wie kann ich es mit anderen vergleichen?

Auch wenn man das Thema von der unternehmerischen Seite her betrachtet, erkennt man die Notwendigkeit, verantwortungsvoll zu handeln. Die IHKs haben sich auf die Fahne geschrieben, die Grundsätze des ehrbaren Kaufmanns zu vertreten; unserer Meinung nach machen das die bayerischen Unternehmen schon sehr gut. Corporate Social Responsibility – CSR – bedingt aber einen gewissen Grad der Freiwilligkeit. Jedes Unternehmen soll nämlich das leisten, was es leisten kann. Das ist abhängig von der Größe, der Branche und den Märkten, auf denen es agiert. Wenn die Ausschreibung die Verpflichtung enthält, zu Lieferketten und Produktionsprozessen Stellung zu nehmen und entsprechende Nachweise zu erbringen, dann ergibt sich eine gewisse Benachteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen. Ein Sieben-Mann-Betrieb hat einfach nicht die Marktstellung, um gegenüber seinen Lieferanten bestimmte Erklärungen durchsetzen zu können. Wir hören in den Beratungsgesprächen, dass kleine und mittlere Unternehmen eher abgeschreckt sind, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen, weil sie befürchten, die Nachweise nicht erbringen zu können. Professor Burgi hat schon gesagt, dass es nicht darum gehen kann, neue Bürokratie aufzubauen. Es müssen einfach die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sich auch kleine und mittlere Unternehmen, die als ehrbarer Kaufmann agieren, in diesem Wettbewerb zurechtfinden und sich öfter an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen können. Das Vergaberecht

ist nur sehr bedingt geeignet, politische Ziele durchzusetzen.

Wir plädieren eher für eine Verantwortungspartnerchaft. Um diese zu erreichen, sind alle Beteiligten, vor allem der Staat, die Verbraucher und die Öffentlichkeit, gefordert, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nachzukommen. Deswegen hielten wir es durchaus für sinnvoll, über eine bayerische Nachhaltigkeitsstrategie nachzudenken und diese auch umzusetzen. Auf Bundesebene gibt es bereits eine Nachhaltigkeitsstrategie – warum nicht auch in Bayern? Das Auftragsberatungszentrum ist bereit, auch dafür unterstützend tätig zu werden. – Danke schön.

(Beifall)

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön, Herr Burk. – Als Nächster ist Dr. Fonari an der Reihe. Bitte.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer! Zunächst einmal danke schön, dass Sie die Thematik aufgreifen. Der Umfang wurde schon angedeutet: Wir reden von einem Volumen von rund 400 bis 500 Milliarden Euro allein in Deutschland. Die Einkaufsmacht der öffentlichen Hand ist gewaltig.

Der Bayerische Landtag hat sich bereits mit diesem Themenfeld beschäftigt. Im Jahr 2007 hat er – als erster Landtag in Deutschland – den Beschluss gefasst: "Bayern kauft keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit". Andere Bundesländer haben diesen Beschluss zum Teil wörtlich übernommen und nur "Bayern" ersetzt. Dieser Beschluss war vorbildlich. Seitdem ist in Bayern insoweit wenig geschehen. Es wäre schön, wenn die heutige Anhörung etwas auslösen könnte, sodass in diesem Bereich mehr getan wird.

Wir haben bereits in unserer schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass wir uns mit der Begrifflichkeit schwertun. Den Begriff "faire Beschaffung" nutzen wir ungern und reden stattdessen von der "Förderung des fairen Handels" oder – korrekterweise – von der "Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung". Wir haben die Erfahrung gemacht, dass sonst Vergabemenschen vor allem auf kommunaler Ebene verwirrt sind und fragen: Was wollt ihr eigentlich? Wollt ihr soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen, oder wollt ihr den fairen Handel fördern? – Das ist der Hintergrund.

Was den Handlungsbedarf angeht, so hat Professor Burgi schon vieles aufgezeigt. Dem kann ich mich im Großen und Ganzen anschließen.

Ich möchte betonen, dass die Einhaltung der Menschenrechte und der international vereinbarten Sozialstandards kein Additum darstellt. Das ist nichts, worüber wir hier kontrovers diskutieren müssten. Das muss für den Staat selbstverständlich sein. Es handelt sich um eine grundlegende staatliche Verpflichtung. Professor Burgi hat es schon gesagt: Die Diskussion um die sogenannten "vergabefremden Aspekte" ist fünfzehn Jahre alt und hat sich deutlich gewandelt. Insofern ist eine Diskussion darüber heute überflüssig.

Auf Seite 5 unserer Stellungnahme gehen wir auf Ihre Frage 1. c) ein. Sie nehmen insbesondere auf Kantinenpächter oder Caterer Bezug. Insoweit wäre schnelles Handeln schon in dem rechtlichen Rahmen, wie er früher bestand, möglich gewesen; neue Gesetze sind dafür nicht erforderlich. Die neuen Vergaberichtlinien hätten nicht abgewartet werden müssen. Auf Seite 6 weisen wir auf die Nichtverwendung fairer Produkte durch bayerische Ministerien hin. Insbesondere bei der Ausgestaltung von Kantinenpachtverträgen wird zu selten auf soziale Kriterien in der Lieferkette abgestellt. Wir haben sowohl 2011 als auch 2015 entsprechende Umfragen durchgeführt. Aus den Ministerien war nicht zu hören: "Wir wissen das alles schon", sondern fehlende Bestimmungen der bayerischen Verwaltung wurden als Grund dafür angegeben, dass nicht stärker auf die Verwendung fair gehandelter Produkte in den Kantinen hingewirkt werde.

Zu Frage 4 – Seite 7 unserer Stellungnahme – möchte ich hervorheben, dass der vergaberechtliche Rahmen unseres Erachtens genügend Spielraum für die Berücksichtigung von fair gehandelten Produkten bietet. Der Rahmen muss aber bekannt gemacht und dann auch ausgeschöpft werden; insofern schließe ich mich wiederum Professor Burgi an.

Was die Frage angeht, inwieweit die Vergabestellen entsprechende Vorgaben einhalten, so regen wir an, dass auf Landesebene die Vergabestellen angehalten werden, regelmäßig über die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe zu berichten.

Die Nachfragemacht der öffentlichen Hand kann wesentlich dazu beitragen, dass weitere Unternehmen fair gehandelte Produkte anbieten. Wir haben Erfahrungen aus der Praxis. Ein Beispiel: Erst, nachdem eine Kommune einen entsprechenden Großauftrag auf den Weg gebracht hatte, sagte ein fränkischer

Sportartikelhersteller zu, nochmals ein fair gehandeltes Produkt aufzulegen. Daran wird noch einmal deutlich: Wenn die öffentliche Hand mit ihrem Auftragsvolumen voranschreitet, dann tut sich auch etwas bei den Unternehmen. Die Bedeutung der Verbreitung guter Beispiele kann ich nur noch einmal hervorheben. Auch wenn der Rechtsrahmen schon vieles ermöglicht, muss doch immer wieder darauf hingewiesen werden, was machbar ist.

Im Kontext von Frage 5 erinnern wir an den Beschluss des Staatssekretärsausschusses auf Bundesebene vom 30. März 2015. Damals hat der Bund einige konkrete Ziele formuliert. Wir finden: Das, was der Bund kann, sollte Bayern schon lange können. So sollen bis 2020 50 % der Textilien nach ökologischen und sozialen Kriterien beschafft und der Anteil von Recyclingpapier mit dem Blauen Engel auf 95 % erhöht werden. Ich muss hinzufügen, dass ich nicht weiß, wie das hier im Landtag genutzte Papier hergestellt worden ist. Man sieht nicht mehr auf den ersten Blick, ob es sich um Recyclingpapier handelt.

Eine zentrale Anlaufstelle – Frage 6. b) – würden wir sehr stark befürworten. Die Einrichtung einer landesweiten Beratungsstelle im Kontext der Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien, unter anderem für Kommunen, wird dringend empfohlen. Die entsprechende Stelle sollte die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien als selbstverständlich ansehen und nicht der Meinung sein, dass dies ein vergabefremder Aspekt sei.

Für weitere Details verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme.

Mit dem Herrn Vorsitzenden habe ich abgesprochen, dass ich noch die Kurzfassung des Statements der Kollegin Dr. Kirsten Wiese, Referentin bei der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, zur Kenntnis gebe. Die Kurzfassung ist soeben per E-Mail eingetroffen. Ich hatte Frau Dr. Wiese angeboten, sie insoweit zu unterstützen. Wegen einer Fußoperation kann sie leider nicht zu uns kommen. Auch die Übermittlung der Stellungnahme hat sich deswegen verzögert.

Noch einmal zur Klarstellung: Ich lese jetzt einen Text vor, der nicht aus meiner Feder stammt.

"Die Freie Hansestadt Bremen hat 2007 begonnen, das Beschaffungswesen an sozialen und ökologischen Kriterien auszurichten. Auslöser war ein entsprechender Beschluss der Bürgerschaft. Mit dem wollte das Bremer Landesparlament ausdrücklich er-

reichen, dass Bremen sich seiner ökologischen und sozialen Verantwortung in der Welt stellt. Mit dem Bremischen Vergabegesetz wurde 2009 sodann die rechtliche Grundlage geschaffen, um öffentlichen Auftraggebern zu ermöglichen, soziale und ökologische Anforderungen in der Auftragsvergabe zu stellen. Solche Anforderungen sind zum Beispiel die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Produktion oder Energieeffizienz von Produkten. Durch die Kernarbeitsnormenverordnung wurden 2011 darüber hinaus öffentliche Auftraggeber verpflichtet, bei der Beschaffung bestimmter Produkte nur Waren zu kaufen, die unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind. Diese Verpflichtung gilt unter anderem für Textilien und Natursteine. Das Vergabegesetz und die Kernarbeitsnormenverordnung gelten für das Land Bremen wie auch für die beiden Gemeinden, also die Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven, gleichermaßen.

Zur praktischen Umsetzung des politischen Willens zur Beschaffungsreform wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Die Senatorin für Finanzen hat frühzeitig einen "Beirat für sozial und ökologisch verantwortungsvolles Verwaltungshandeln" eingerichtet, in dem staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure über praktische Aspekte eines verantwortungsbewussten Einkaufs beraten. Zudem wurde eine der zentralen Beschaffungsstellen des Landes ausgebaut und ein ganzheitlicher Einkaufsprozess etabliert. Mittlerweile wird dort ein Produktportfolio von circa 2.500 Waren des Verwaltungsbedarfs angeboten, deren Einkauf nach und nach an ökologischen und sozialen Kriterien ausgerichtet wird. Papier zum Beispiel wird ausschließlich als 100 % Recyclingpapier, Dienstkleidung und Holzmöbel werden überwiegend ökologisch und sozial zertifiziert eingekauft.

Um potenzielle Bieter und Bieterinnen auf die geänderten Produkthanforderungen vorzubereiten und zugleich zu wissen, was "der Markt" an sozialen und ökologischen Produkten anbietet, hat die Verwaltung Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Beschaffer und Beschafferinnen zu produktbezogenen Unternehmensdialogen eingeladen. Die Beschaffer und Beschafferinnen wurden darüber hinaus sensibilisiert, geschult und beraten. Inzwischen wurden eine Stelle zur Steuerung der ökologischen Beschaffung und eine Kompetenzstelle zur sozial verantwortlichen Beschaffung geschaffen.

Bei dem Reformprozess arbeiten Verwaltungsmitarbeitende, politische Entscheidungsträger und Nichtregierungsorganisationen wie das Bremer entwick-

lungspolitische Netzwerk – eine Anfügung meinerseits: das sind die Bremer Kollegen von uns; sie heißen "Eine Welt Netzwerk Bremen" – eng zusammen. Dieser Prozess ist zwar zum Teil kleinschrittig und mühevoll, weil es auch aufwendig sein kann, zertifizierte Ware zu bekommen, die tatsächlich den Anforderungen der einzelnen Bedarfsstellen entspricht. Ausschlaggebend ist für die Handelnden aber das Bewusstsein um die moralische und rechtliche Verpflichtung, bei jeglichem staatlichem Handeln und damit auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Menschenwürde und andere Freiheiten der beteiligten Menschen zu berücksichtigen.

Je mehr Bundesländer und Kommunen sich ähnlich wie Bremen auf den Weg ökologischer und sozial verantwortlicher Beschaffung machen und ihre Anforderungen dem Markt mitteilen, desto mehr Lieferanten werden motiviert, ihrerseits ihre Produzenten auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zu verpflichten. Das wiederum ist ein kleiner, aber wichtiger Schritt zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen weltweit. In diesem Sinne wünsche ich Bayern gutes Gelingen!"

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön, Herr Dr. Fonari. Sie haben gleich doppelt gearbeitet. Wir wünschen auf diesem Wege Frau Dr. Wiese gute Besserung. Ich hoffe, sie wird bald wieder vollständig gesund.

Schließlich rufe ich Frau Rühle, die Expertin mit Europa-Erfahrung, auf. Bitte sehr.

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Vielen Dank! Ich muss mich zunächst einmal dafür entschuldigen, dass ich keine schriftliche Stellungnahme eingereicht habe. Vor vier Wochen habe ich mir den Arm gebrochen, und eine aufwendige Ellbogenoperation liegt hinter mir. Mehr als eine Seite pro Tag kann ich auf keinen Fall schreiben oder tippen; dann wird der Arm wieder dick und fängt an zu schmerzen. Vielleicht kann ich meine Antworten auf die Fragen noch nachreichen, weil ich meinen Beitrag an den Fragen entlang strukturiert habe. Somit beschränke ich mich jetzt auf eine einleitende Erklärung.

Nochmals vielen Dank für die Einladung! Da ich seit fast zwei Jahren nicht mehr Mitglied des Europäischen Parlaments bin, ist es nett, wieder in politischen Zusammenhängen zu diskutieren und über eine Frage, die mich auch während meiner Zeit im Europäischen Parlament sehr stark beschäftigt hat, zu reden.

Das europäische Vergaberecht war in den letzten zehn Jahren einer meiner inhaltlichen Schwerpunk-

te. Warum? Das Vergaberecht hat – das wurde schon mehrmals erwähnt – eine hohe Bedeutung. Annähernd 20 % des europäischen Bruttoinlandsprodukts werden über öffentliche Beschaffung abgewickelt. Genau genommen ist der Vergabebereich das größte öffentliche Investitionsprogramm.

Natürlich müssen öffentliche Gelder sparsam, zielgerichtet und transparent vergeben werden. Aber die Entscheidung, was beschafft wird, ist auch ein Hebel für die nachhaltige Entwicklung, die wir alle uns wünschen, wie wir in Sonntagsreden immer wieder betonen. Deshalb müssen auch öffentliche Gelder dafür eingesetzt werden können.

Die Realität auf europäischer Ebene ist leider eine andere. Obwohl schon im Zuge der Reform von 2004 betont wurde, dass ökologische und soziale Kriterien in der Vergabe völlig in Ordnung und angemessen sind, so ist doch festzustellen – dies zeigt sich, wenn man sich die Vergabeentscheidungen in ganz Europa anschaut –, dass de facto in 80 bis 90 % der Fälle nicht der qualitativ beste, sondern der billigste Anbieter den Zuschlag erhält. Warum kommt es dazu? Weil es in diesem Bereich ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit gibt. Dieser Grund wurde uns immer wieder genannt. Die Vergabe ist leider immer noch die Quelle der meisten Fehler bzw. Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung der Gelder aus den europäischen Strukturfonds. Wir verzeichnen im Vergabebereich mit die höchsten Quoten an Anfechtungen und Rechtsstreitigkeiten. Viele Kommunen wollen, um auf der sicheren Seite zu sein, dem billigsten Anbieter den Zuschlag geben. Sie glauben, dadurch nicht in einen Rechtsstreit verwickelt zu werden.

Dabei kommen Anliegen wie die soziale und ökologische Vergabe oder das Kriterium der Innovation unter die Räder, das heißt, sie werden nicht angemessen berücksichtigt. Das war einer der Gründe, aus denen wir dringend gefordert haben, etwas dagegen zu tun.

Im Bereich der sozialen Kriterien waren die rechtlichen Unsicherheiten am größten. Nach Rechtsaufassung der Kommission – sie hat entsprechende Leitfäden bzw. Manuals herausgegeben – waren nur Kriterien erlaubt, die sich direkt auf das Produkt beziehen, nicht aber solche, die sich auf den Produktionsprozess beziehen. Wenn Sie aber an die Fälle von Kinderarbeit oder Zwangsarbeit denken, dann wissen Sie, dass mit den Kriterien am Produktionsprozess und nicht am Produkt anzusetzen ist. Als Ausnahme wird Strom anerkannt. Die Interpretation lautet, grüner und grauer Strom würden sich in den Merkmalen durchaus unterscheiden. Deshalb könne

man insoweit ökologische Kriterien akzeptieren, die sich am Produktionsprozess orientieren. Bei sozialen Kriterien sei dies nicht zulässig. Das ist ein Streitpunkt.

Ich komme zu einem weiteren Streitpunkt: Soziale Kriterien können nur in Form von Ausführungsbedingungen festgelegt werden, aber nicht bei den technischen Spezifikationen, das heißt nur am letzten Punkt der Vergabe und nicht in allen Stadien davor.

Zudem war ein direkter Bezug auf das Label nicht erlaubt. Dazu gibt es EuGH-Entscheidungen. Nur die Kriterien, die hinter dem Label stehen, wurden akzeptiert. Insoweit stehen wir vor einem Problem: Gerade für kleine Kommunen bedeutet ein Label eine Vereinfachung.

An dieser Stelle möchte ich auf das eingehen, was einer meiner Vorredner sagte. Es trifft zu, dass im Falle einer langen Lieferkette kleine Unternehmen und kleine Kommunen Probleme haben, zu belegen, warum sie wem den Zuschlag gegeben haben. Dafür sind Label eine große Hilfe; denn bei ihnen wird die Lieferkette kontrolliert. Daher hat man einen Beleg dafür, dass eine Kontrolle stattgefunden hat und entsprechende Verpflichtungen eingehalten worden sind.

Ich greife als Beispiel die GOTS-Kennzeichnung aus dem Textilbereich heraus. Wenn die Lieferanten sich entsprechend verpflichten, wird dieses Label vergeben. Damit ist es eine große Hilfe für kleine Kommunen und kleine und mittlere Unternehmen, wenn sie die Einhaltung der Kriterien belegen müssen.

Ein Problem ist, dass Label bisher nicht zertifiziert sind. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat 2014 in Bezug auf Grabsteine geurteilt. Demnach muss es auch staatliche Verfahren geben, mittels derer solche Label anerkannt bzw. aberkannt werden. Das ist ein Punkt, der immer wieder auftaucht, wenn über Label diskutiert wird.

An dieser Stelle weise ich darauf hin, dass in dem Vorschlag zur Überarbeitung des nordrhein-westfälischen Tariftreuegesetzes – im Prinzip ist es das Landesvergabegesetz – eine Passage enthalten ist, die ich für sehr wichtig halte. Dort geht es nämlich um die Frage, wie Gütesiegel künftig anerkannt bzw. aberkannt werden sollen. Eine solche Regelung wäre ein Schritt, den jedes Land gehen könnte. Allerdings bin ich der Meinung, dass insoweit auch der Bund und die EU tätig werden müssen. Label müssen einen Zertifizierungsprozess durchlaufen, damit

man sich auf sie stützen kann und damit Rechtssicherheit bekommt.

Das waren die problematischen Punkte.

Wir haben nach langer Diskussion das Vergaberecht auf europäischer Ebene reformiert. Professor Burgi hat mich zu Recht darauf hingewiesen, dass dazu 2.000 Änderungsanträge eingereicht worden waren; der Stapel war sehr hoch. Wir haben uns aber geeignet und das neue Vergaberecht verabschiedet. Die neue Regelung ist stringent und klar.

Auf die beiden Punkte, die am heftigsten umstritten waren, möchte ich jetzt eingehen, zumal sich daran immer wieder Kritik entzündet. Der eine Punkt betrifft die Frage der Verpflichtungen: Warum haben wir nur die Form, nicht aber Ziel und Zweck der Vergabe behandelt? Warum werden zum Beispiel nicht bestimmte Quoten für die soziale und ökologische Vergabe vorgeschrieben?

Auf europäischer Ebene sind Richtlinien für 28 – vielleicht bald 27 – Mitgliedsstaaten, die jeweils sehr unterschiedliche Verwaltungskulturen und -strukturen aufweisen und zwischen denen es ein erhebliches Wohlstandsgefälle gibt, zu verabschieden. Für alle Mitgliedsstaaten eine Verpflichtung zu sozialer und ökologischer Vergabe in der Richtlinie zu verankern, hätte wahrscheinlich bedeutet, dass sie den doppelten Umfang bekommen hätte. Wir hätten nämlich auch Ausnahmen festlegen und die Länder entsprechend dem Wohlstandsgefälle unterschiedlich berücksichtigen müssen. Wir waren der Auffassung, dass die Vergaberichtlinie dafür nicht der richtige Ort ist. Das gehört vielmehr in Regelungen wie die zu den energieeffizienten Fahrzeugen; dort haben wir das bereits umgesetzt.

Ein weiterer Grund, warum wir darauf verzichtet haben, ist das Konnexitätsprinzip. Ich finde es problematisch, wenn die EU den Kommunen zu viel vorgibt. Gerade angesichts der britischen Debatte sollte man sich, was Europa angeht, etwas sparsamer verhalten. Wenn den Kommunen alles vorgegeben wird, wird die kommunale Demokratie ausgehöhlt; zumindest ist es nicht demokratiefördernd.

Der zweite große Streitpunkt betraf die Quote für regionale Anbieter analog der in den USA geltenden Regelungen. Das war vor allem in meiner Fraktion ein heiß umstrittenes Thema. Gerade in Schweden erweist sich dies als sehr problematisch.

Was die Schulspeisung angeht, so wäre es sinnvoll, wenn diese an regionale Anbieter vergeben werden könnte und die Kinder nicht gefrorenes Obst aus

China vorgesetzt bekämen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die lokale oder regionale Vergabe große Vorteile hat. Das Problem ist allerdings, dass wir auf europäischer Ebene eine andere Rechtsstruktur als in den USA haben. Wir müssen die europäischen Verträge respektieren. Demnach ist Diskriminierung nicht erlaubt. Wenn wir eine Quote für regionale bzw. kommunale Anbieter vorgesehen hätten, wäre dies problematisch im Hinblick auf das europäische Primärrecht gewesen, das eine transparente, diskriminierungsfreie Behandlung aller Anbieter fordert.

Deswegen haben wir uns entschieden, nicht diesen Weg zu gehen, sondern uns an den Lebenszykluskosten zu orientieren. Dies ermöglicht es, Aspekte wie die Transportwege, die Reparaturkosten und alles Mögliche zu berücksichtigen, womit auch regionalen Anbietern eine faire Chance gegeben werden kann.

Wir haben auch Neuland betreten. Ein Beispiel dafür ist die Lebenszykluskostenrechnung, auf die ich gerade verwiesen habe. Diese ist übrigens nicht nur auf europäischer Ebene neu, sondern kommt auch im deutschen Vergabegesetz erstmals zur Anwendung. Es ist wichtig, dass auf europäischer und auf Bundesebene weitere Methoden zur Berechnung der Lebenszykluskosten entwickelt werden. Im Augenblick stehen nur wenige Methoden zur Verfügung. Dies erweist sich als Problem für die Kommunen. Insoweit ist dringend Nacharbeit erforderlich. Ziel muss es sein, den Ansatz der Lebenszykluskostenrechnung mit Leben zu füllen, das heißt, anwendbar zu machen.

Die Notwendigkeit der Siegelzertifizierung habe ich bereits erwähnt.

Letzter Punkt! Nicht nur in Bayern, sondern in ganz Deutschland gibt es viele kleine Kommunen. Wir haben eine kleinteilige Vergabestruktur. Im Endeffekt müssen die Entscheidungen über europaweite Vergaben von Vergabestellen getroffen werden, die es vielleicht alle drei Jahre mit einer europaweiten Vergabe zu tun haben. Da die meisten dieser Vergabestellen nicht über eine eigene Rechtsabteilung verfügen, müssen sie sich Rechtsdienstleistungen einkaufen. Deren Kosten erreichen zum Teil ein Drittel der Kosten der gesamten Ausschreibung, das heißt des gesamten Auftragsvolumens. Es ist sehr wichtig, dass wir insofern mehr Hilfe anbieten. Deshalb hebt das europäische Vergaberecht ausdrücklich die Kooperationen hervor und stärkt – im Vergleich mit der vorherigen Rechtsstruktur – die Möglichkeit für die Einrichtung zentraler Vergabestellen. Insoweit gibt es viel mehr Rechtssicherheit.

Ich hoffe, dass es in Deutschland entsprechende Anregungen gibt, damit die Kommunen auf diesem Gebiet besser kooperieren und damit es mehr zentrale Vergabestellen gibt. Das wäre eine Entlastung für alle Ebenen.

Die Entscheidung darüber, was beschafft wird, fällt immer noch vor Ort. Aber wie beschafft wird, darüber entscheidet dann die zentrale Vergabestelle. Damit wäre, wie bereits mehrmals erwähnt, auch mehr Rechtssicherheit gegeben.

Auch vor dem Hintergrund dessen, dass die elektronische Vergabe bald Standard sein wird, ist es sicherlich hilfreich, dies in einer zentralen Stelle statt in vielen kleinen Einzelstellen abzuwickeln.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön, Frau Rühle. – Ich schlage vor, dass wir in die Diskussion einsteigen. Ich bitte um Wortmeldungen.

Am Anfang habe ich eine Frage an Professor Burgi. Sowohl Sie als auch Frau Rühle haben darauf hingewiesen, dass wir in Bayern keine einheitliche Nachfrage haben, die Struktur ist kleinteilig. Vonseiten des Freistaates könnten wir vielleicht eine einheitliche Beschaffung organisieren. Aber jede Kommune ist quasi ein unabhängiges Rechtsgebilde. Insofern müsste in Bezug auf die Beschaffung eine Vereinheitlichung erfolgen. Damit gäbe es sicherlich schon beim Freistaat selbst Probleme, wenn ich an all die Behörden und Untergliederungen denke. Den Vorschlag, die Kooperationsbeziehungen zu verbessern, haben wir schon gehört. Aber könnte man innerhalb des Freistaates nicht mit Verwaltungsrichtlinien arbeiten, wie es in anderen Bereichen der Fall ist?

Eine weitere Schwierigkeit sehe ich in der Definition von "fairer Beschaffung". Daran schließt sich die Frage an, was ein "fairer Produktionsweg" ist. Wie können wir die Probleme mit der Definition lösen? Das Problem bei der Ausschreibung ist auch die Vergleichbarkeit der Produkte. Auch insoweit muss Rechtssicherheit hergestellt werden.

Meine letzte Frage an Professor Burgi: Gibt es im Zusammenhang mit der Forderung nach "fairer Beschaffung" Probleme mit dem Kartellrecht? Beispiel Strom: Wir haben einen freien Strommarkt; Grundlage ist das europäische Kartellrecht. Dieses korrespondiert an verschiedenen Stellen mit dem Vergaberecht. Ist der freie Handel überhaupt in eine Richtung – "fairer Produktionsweg" – einschränkbar?

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ich beginne mit Ihrer letzten

Frage, da sie noch frisch im Kopf ist. Was das Kartellrecht betrifft, so kann ich Sie beruhigen. Das gesamte Verhalten des öffentlichen Auftraggebers bei seiner Einkaufstätigkeit ist nicht mehr durch das Kartellrecht, sondern durch das Vergaberecht abschließend geregelt. Es ist ein Missstand, dass das betreffende Gesetz in Deutschland weiterhin "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen" heißt; das ist nämlich das Kartellgesetz. Einige mögen lächeln, aber ich habe immer dafür gekämpft, dass es "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und für das Beschaffungswesen" heißt. Man hätte es auch weiterhin gut abkürzen können: GWWB. Mein Vorschlag stieß aber nicht auf allgemeine Zustimmung.

Das ist in der Sache egal; denn mittlerweile widmen sich ungefähr genauso viele Paragraphen dieses Gesetzes dem Beschaffungswesen wie dem Kartellrecht, und sie verdrängen jene des Kartellrechts. Das Kartellrecht hat noch Bedeutung, wenn Bieter untereinander Kartelle bilden, Absprachen treffen usw. Das ist klar, hat aber mit unserem heutigen Thema nichts zu tun. Die Sorge wegen der "Einkaufsmacht" der öffentlichen Hand ist unbegründet.

Damit komme ich zu Ihrer ersten Frage. Frau Rühle ist am Schluss ihrer Ausführungen schon darauf eingegangen: Die Richtlinien eröffnen ausdrücklich die Möglichkeit der sogenannten zentralen Beschaffungsstelle. Das deutsche Gesetz hat dies aufgegriffen und ermöglicht deren Einrichtung unter sehr erleichternden Bedingungen – noch leichter, als die Zusammenarbeit von Verwaltungen ohnehin schon möglich ist. Dies wäre im deutschen System jetzt durchaus "über Kreuz" möglich: zwei Kommunen miteinander, eine Gemeinde mit dem Landkreis, zwei benachbarte Landkreise miteinander oder der Landkreis mit einer Kommune aus dem Nachbarlandkreis, die Universität mit der TU. Alle möglichen Varianten könnten durchgespielt werden. Sehr differenzierte Formen der Zusammenarbeit werden sich herausbilden.

Bei speziellen Produkten, die auf einen bestimmten Bedarf zugeschnitten sind, ist diese Zusammenarbeit sicherlich nicht sinnvoll. Wenn die TU für das Forschungszentrum Garching ein Großgerät braucht, hat es wohl keinen Sinn, dieses gemeinsam mit der LMU zu beschaffen. Ganz anders sieht es mit der Beschaffung von PCs und generell standardisierbaren Artikeln aus. So werden sich im kommunalen und im staatlichen Bereich differenzierte Formen der Kooperation im Rahmen der Beschaffung herausbilden.

Die staatliche Ebene kann initiieren, anregen und in Weiterbildungs- und sonstigen Veranstaltungen zur Kooperation aufrufen. Ich habe bereits erwähnt, dass im bayerischen Finanzausgleichsrecht bereits ein Mechanismus eingebaut ist, der Kooperationen, zum Beispiel im Bereich der Wasserwirtschaft, mit erleichterter Unterstützung quasi belobigt. Das ist eine vorbildliche Regelung. Man sollte sie sich dahingehend anschauen, ob sie auf die Zusammenarbeit im Beschaffungswesen ausgeweitet werden kann. Ansätze sind also vorhanden.

Nun muss ich gestehen, dass mir Ihre mittlere Frage entfallen ist. Wenn Sie diese wiederholen könnten.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Es ging mir um die Frage der Definition: Was ist überhaupt "faire Beschaffung"? Was ist ein "faires Produkt"? Man versucht es mit Zertifizierungen; einige Experten haben das schon dargelegt. Haben wir nicht schon mit der Definition Probleme?

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Jetzt weiß ich, warum mir die Frage entfallen ist – weil sie schwer zu beantworten ist.

(Heiterkeit)

Spaß beiseite! – Das hängt mit dem Thema unserer Veranstaltung zusammen. Herr Dr. Fornari hat schon die Frage aufgeworfen, was genau eigentlich gemeint ist. Offenbar liegt der Schwerpunkt auf den Anforderungen an produktbezogene Fairness. Die Beantwortung der Frage hängt von dem Produkt ab, das beschafft werden soll. Bei einigen Produkten bezieht sich Fairness auf diese Aspekte, bei anderen Produkten auf jene. So stellt sich bei einigen Produkten die Frage der Kinderarbeit, während sie sich bei anderen überhaupt nicht stellt, weil diese Produkte in den betreffenden Ländern nicht hergestellt werden können. Das ist übrigens ein weiteres Indiz dafür, dass man diese Frage gesetzlich nicht regeln sollte, weil man sonst einen Paragraphen brauchte, der in Bezug auf jeden einzelnen Fußball die Aspekte beleuchtet.

Dennoch stehen wir nicht bei null. Diese Feststellung ist wichtig. Es ist enorm viel geleistet worden, auch durch Vereine wie den, für den Dr. Fornari hier spricht. Das Ganze ist mittlerweile in das "Labelwesen" gemündet. Der Ausdruck, den das Vergaberecht dafür verwendet, lautet "Gütezeichen". Das ist aus meiner Sicht das eigentliche Zukunftsthema in Bezug auf "faire Produkte"; denn der einzelne Auftraggeber und unsere vielbeschworene kleine Ge-

meinde können es sich heute relativ leicht machen, indem sie sich an diesen Siegeln orientieren. Neuerdings ist es auch möglich, pauschal das Siegel zu verlangen. Man muss also nicht mehr im Einzelfall erläutern, worum es geht. Die Anforderungen an die Siegel sind hoch.

Die Ausführungen von Frau Rühle möchte ich ergänzen. Im Vergaberecht kann man durchaus großzügiger sein als in dem Fall, den der Baden-Württembergische Verwaltungsgerichtshof vor Augen hatte. Wenn ich es richtig weiß, hat sich der Ausschuss heute mit dem Bestattungswesen beschäftigt; zumindest stand es auf der Tagesordnung. Diese Rechtsprechung gibt es übrigens auch in Bayern. Die Regelungen zu den Grabsteinen auf Friedhöfen sind insofern ein anderes Thema, als es sich um Eingriffsverwaltung handelt. Die Steinmetze werden in ihrer Berufsfreiheit beeinträchtigt. Dafür sind die Anforderungen zu Recht sehr streng. Im Vergaberecht wird niemand in seinen Grundrechten beeinträchtigt, sondern die Unternehmer freuen sich, wenn sie einen Auftrag bekommen. Das ist eine Art Leistungsverwaltung. Deswegen ist der grundrechtliche Ausgangspunkt aus der Sicht des Staates vorteilhafter, sodass man insoweit nicht so streng sein müsste. Aber Sie haben Recht: Je besser und klarer die Regelung ausgestaltet ist, desto schöner ist es.

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Es geht auch darum, dem Wildwuchs entgegenzuwirken.

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Den Wildwuchs an Labeln werden wir schwer eindämmen können. Wir müssen anerkennen, dass das Herstellen und Verbreiten von Labeln – ähnlich wie das Akkreditieren von Studiengängen – auch ein Geschäft ist, in dem sich viele Anbieter betätigen. Das wird man wohl nicht mehr auf eine einzelne Stelle zurückführen können, zumal die Anbieter auch wieder Nutznießer europäischer Wirtschaftsfreiheitsrechte sind. Deswegen ist es wichtig, dass der Mindeststandard für alle gleich ist. Das, was momentan an Siegeln existiert, ist in Ordnung. Unsere Hauptaufgabe momentan besteht nicht darin, die Siegel zu verbessern, sondern darin, ihre Verwendung zu stimulieren.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Die nächste Frage stellt Frau Abgeordnete Schmidt.

Abg. Gabi Schmidt (FREIE WÄHLER): Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen. Ich bin Mitglied der Kinderkommission. Wir waren in diesem Jahr bei den Vereinten Nationen zu Gast. Dort haben wir erfahren, wie viel Kinderarbeit, auch Kinderzwangsar-

beit, es auf der Welt noch gibt. Nicht wenige sterben dabei. Für mich ist es unabdingbar, dass das Leben von Kindern gesichert wird.

Herr Burk, uns wurde berichtet, dass beim Abbau von Erz und Seltenen Erden sowie bei der Goldgewinnung die meisten Kinder sterben, dass aber das Labelling bzw. die Kontrollmechanismen zu selten angepasst würden. Auch die Industrie achte zu wenig darauf, wo Kinder zu solchen Arbeiten eingesetzt werden.

Was die Branchen angeht, in denen Kinder zur Arbeit eingesetzt werden, so kommt es häufig zu Verschiebungen. Daher möchte ich Dr. Fornari fragen, wie aktuell diese Listen sind. Bevor wir über faire Arbeitsbedingungen für Erwachsene beraten, ist es notwendig, dafür zu sorgen, dass wir hier und anderswo keine Produkte nutzen, die dadurch entstanden sind, dass Kinder zur Arbeit verpflichtet, ausgebeutet oder gar in ihrem Leben gefährdet wurden. Das ist für mich nicht verhandelbar.

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Frau Schmidt, die Bekämpfung von Kinderarbeit ist ein sehr wichtiger Punkt. Ich weiß momentan nicht, ob es beim Abbau Seltener Erden verstärkt zum Einsatz von Kinderarbeit kommt. Dazu kenne ich momentan keine Zahlen. Gerade deshalb wäre ein Gütezeichen sehr sinnvoll. Damit könnte nämlich sichergestellt werden, dass das Produkt nicht durch Kinderarbeit hergestellt worden ist. Wir brauchen uns gar nicht auf die Seltenen Erden zu beschränken. Wenn Sie sich einen Naturstein aus einem indischen oder thailändischen Steinbruch besorgen, dann ist das Problem bestimmt genauso virulent. Es wird sehr darauf ankommen, sich die Produktionskette genau anzuschauen. Dann muss ich mir von dem Händler, von dem ich das Produkt beziehe, Nachweise vorlegen lassen.

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): An dieser Stelle geht es auch um Sanktionen. Darüber haben wir noch nicht intensiv gesprochen; Professor Burgi hat es kurz erwähnt. – Kinderarbeit ist nach EU-Recht verboten. Wenn Produkte unter Nutzung von Kinderarbeit hergestellt wurden, dann darf dem entsprechenden Anbieter der Zuschlag nicht erteilt werden; das läuft unter "Verbot".

In der deutschen Umsetzung ist leider nicht von "Kinderarbeit", sondern nur von "Menschenhandel" die Rede. Das bedauere ich sehr. Insoweit muss nachgearbeitet werden. Es ging uns bewusst darum, beides, also Kinderarbeit und Menschenhandel, in der europäischen Richtlinie zu verankern. Es wäre ein eindeutiger Verstoß gegen europäisches Recht,

wenn solche Produkte in Europa auf den Markt kämen. Sie dürften natürlich auch nicht von der öffentlichen Hand beschafft werden.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Frau Schmidt, Sie haben gefragt, wie aktuell die Listen sind. Wir müssen klären, bei welchen Produkten zu vermuten ist, dass zu deren Herstellung ausbeuterische Kinderarbeit – offiziell ist von den "schlimmsten Formen der Kinderarbeit" die Rede – genutzt wurde. Das ist sehr schwierig. Ich muss zugeben: Als ich vor zehn Jahren zum ersten Mal mitbekam, dass Grabsteine und Natursteine – diese sind als Pflastersteine für die Kommunen wichtig – etwas mit Kinderarbeit zu tun haben, war ich erstaunt. Als vor neun Jahren der Bayerische Landtag den bundesweit ersten Beschluss gegen die Verwendung von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit fasste, haben wir uns bemüht, mit einfachen Mitteln ein Internetportal zu entwickeln, um zu verdeutlichen, welche Produkte überhaupt betroffen sind.

Sie finden heute viele Informationen auf verschiedenen Internetseiten, zum Beispiel auf der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Auch die Seite www.siegelklarheit.de kann ich empfehlen. Die Seite www.kompass-nachhaltigkeit.de ist schon genannt worden. Wir haben die Beschaffungsstelle beim Bundesinnenministerium, die immer stärker ausgebaut wird, was durchaus sinnvoll ist. Dennoch werden Sie immer wieder Produkte entdecken, die irgendetwas mit ausbeuterischer Kinderarbeit zu tun haben.

Ich möchte bei alledem betonen, dass diese Siegel für uns nur eine Krücke sind. Wir erwarten von Unternehmen, dass sie sich Gedanken darüber machen, woher ihre Produkte bzw. Vorprodukte kommen. Wenn selbst ein bayerisches Automobilunternehmen, das ein Produkt herstellt, das aus mehr als 20.000 Teilen besteht, in der Lage ist, genau zu sagen, von welcher Plantage das Holz kommt, das für das Armaturenbrett im i3 verwendet wird, dann erwarte ich von jedem Unternehmen, dass es darauf schaut, woher seine Vorprodukte kommen. Es ist möglich, in den Verträgen mit den Zulieferern zu verankern, dass bei der Herstellung der Produkte, die sie liefern, bestimmte Standards eingehalten werden. Das sollte selbstverständlich sein. Die Siegel sind insofern nur eine Krücke.

Als NGO-Vertreter möchte ich darauf hinweisen, dass die Vielfalt der Siegel die Verbraucherinnen und Verbraucher überfordert. Auch wenn ich mich häufig mit diesem Thema befasse, bin ich nicht in

der Lage, Ihnen sämtliche Kriterien aller Soziallabel aufzuzählen und spontan zu sagen, wie diese sich unterscheiden. Wie schön gehört, können Siegel den Kommunen helfen, den Nachweis zu führen. Aber auf Dauer ist das keine Lösung. Wir müssen uns dafür einsetzen, dass zum Beispiel die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisationen selbstverständlich beachtet werden, und zwar sowohl von den Unternehmen als auch von der öffentlichen Hand bei der Vergabeentscheidung.

Wenn es um ausbeuterische Kinderarbeit geht, wird sich jeder sofort dafür aussprechen, diese zu vermeiden. Aber wir reden hier auch über die Entlohnung. Es hilft uns nicht, wenn das Unternehmen darauf verweist, dass es den gesetzlichen Mindestlohn des jeweiligen Landes zahlt. Wir alle wissen doch, dass der gesetzliche Mindestlohn in vielen Staaten dieser Welt zum Überleben bei weitem nicht ausreicht. Längst gibt es auf internationaler Ebene die Diskussion über existenzsichernde Löhne oder "living wages". Das ist längst anerkannt. Wir können noch nicht davon ausgehen, dass, wenn wir mit unseren Steuergeldern ein Produkt kaufen, andere Menschen, von mir aus auch Kinder, die das Produkt hergestellt haben, von diesem Geld zumindest überleben können. "Was du nicht willst, das man dir tu, das füg auch keinem andern zu!" Das ist eine sehr gute Regel, die wir auch in diesem Bereich anwenden sollten.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Frau Schmidt?

Abg. Gabi Schmidt (FREIE WÄHLER): Ich möchte eine Nachfrage stellen. Gerade im Rohstoffbereich erfordert es die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen, ein Negativ-Labeling vorzunehmen und das entsprechende Produkt als No-Go-Produkt einzustufen. Wäre es nicht für alle von Vorteil, wenn sich auch der Freistaat dafür aussprechen würde?

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Im Prinzip müssten Unternehmen, die die entsprechenden Standards bzw. Kriterien nicht einhalten, in einer Datenbank erfasst werden. Ähnliches wird bereits für die ILO-Kernarbeitsnormen gefordert. Das eine ist fakultativ, das andere verpflichtend. Positiv formuliert: Diejenigen, die die Standards bzw. Kriterien einhalten, sollten ebenfalls in einer Datenbank erfasst werden.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Nächster Fragesteller ist Dr. Fahn. Bitte sehr.

Abg. Dr. Hans Jürgen Fahn (FREIE WÄHLER): Ich habe einige Fragen. Meine erste geht an Professor Burgi. Sie haben die Frage des Handlungsbedarfs erörtert und sich in diesem Zusammenhang für mehr Kooperation ausgesprochen. Das ist sicherlich positiv zu sehen. Gibt es schon konkrete Beispiele? Liegen Erfahrungen mit Kooperationen von Gemeinden und Landkreisen vor?

Insgesamt wäre es sicherlich sinnvoll, eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten. Diese hätte die notwendigen Informationen, damit bei den komplexen Beschaffungsvorgängen richtig vorgegangen wird. Ich halte es für wichtig, dass wir dieses Anliegen voranbringen. Im Zusammenhang mit dem Vorgehen einer einzelnen Kommune stellen sich viele Fragen. Kann man sie nicht beantworten, lässt man sie lieber weg.

Meine nächste Frage richtet sich an Herrn Burk. Sie haben eine bayerische Nachhaltigkeitsstrategie vorgeschlagen. Gibt es Nachhaltigkeitsstrategien bereits in anderen Bundesländern? Wenn wir eine solche Strategie für sinnvoll halten und beschließen – was konkret könnte sie uns bringen?

Meine dritte Frage geht an Dr. Fornari. Die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand ist wichtig – das sage auch ich –, weil sich dann auch viele andere Akteure danach richten. Ein Beispiel aus dem Bayerischen Landtag: Wenn ich richtig informiert bin, wird in der Kantine kein Kaffee aus fairem Handel angeboten. Da der Landtag bzw. die Landtagsverwaltung mit dem Pächter einen Vertrag geschlossen hat, stellt sich die Frage, ob nicht vom Landtag oder einem seiner Ausschüsse der Beschluss gefasst werden könnte, dass der Landtag sich vorbildlich verhält und darauf hinwirkt, dass Kaffee aus fairem Handel angeboten wird. Ist es möglich, den Vertrag entsprechend auszugestalten? Das ist ein Punkt, der mich sehr interessiert.

Die letzte Frage stelle ich an Frau Rühle. Sie haben von einer Quote für regionale Anbieter gesprochen. Die Forderung nach einer Quote klingt zunächst gut, aber es schließt sich die Frage an, wer sie wie festlegt. Soll die zentrale Beschaffungsstelle dafür zuständig sein, oder soll jeder Akteur für sich eine Festlegung treffen?

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ich beginne mit der Frage nach der verstärkten Kooperation. Es kristallisiert sich heraus, dass darüber große Einigkeit herrscht. Es gibt bundesweit einige Beispiele. Oft zitiert wird die Kooperation des Landratsamtes mit der Stadt Siegen. Wahrscheinlich finden wir auch in Bayern einzelne

Beispiele. Das Ganze zeigt, wie wichtig es ist, über Portale und Zirkel den Meinungs Austausch zu organisieren, da oft die unterschiedlichen Akteure nichts voneinander wissen.

Ich muss hinzufügen, dass die "Vergabe-Community" über verschiedene Institutionen schon gut vernetzt ist. Der Informationsstand ist insoweit schon relativ gut, ohne dass der Staat noch etwas managen müsste. Die sonst übliche Sorge der Kommunen, das Land könne ihnen zu stark hineinregieren, halte ich für unbegründet. Die Kommunen sind eher dankbar, wenn sie Handreichungen bekommen.

Ich nutze die Gelegenheit, um auf die Frage des Herrn Vorsitzenden, ob durch Verwaltungsvorschriften in diesem Bereich etwas angeordnet werden könne, einzugehen. Der Freistaat könnte selbstverständlich durch Verwaltungsvorschrift alle ihm nachgeordneten Stellen der Landesverwaltung anleiten. Was die Kommunen anbetrifft, so ist zu beachten, dass für diese neue rechtliche Verpflichtungen nur durch Gesetz entstehen können. Zudem wäre der Konnexitätsgrundsatz zu beachten. Das alles kann vermieden werden, weil die Kommunen in der Sache gar nicht widerborstig sind, sondern nur ein Informationsdefizit haben. Zu Informationszwecken sollte ein einheitlicher Text entworfen werden. Aufgesetzt werden kann auf das Vergabehandbuch Bayern, das einige der in Rede stehenden Inhalte bereits enthält. Es muss ohnehin auf den Stand des neuen Rechts gebracht werden. Bei dieser Gelegenheit könnte man auch die erforderlichen Informationen weitergeben. Das wäre eine "softere" Steuerung, die aber ausreicht, weil die Beteiligten sich inhaltlich nicht widersetzen würden, sondern nur mitgenommen werden müssen.

Zu der Frage nach der Kantine: Angesichts des Duftes, der mir die ganze Zeit in die Nase steigt, will ich nicht negativ über das Catering-Unternehmen sprechen. Ich weiß nicht, wie der Vertrag hier ausgestaltet ist. Bestehende Verträge können nicht geändert werden. Üblicherweise laufen diese aber nicht übermäßig lange. Selbstverständlich könnte der Landtag in die Neuausschreibung das Thema "fair gehandelter Kaffee" aufnehmen, wenn es der Spitze des Hauses am Herzen liegt. Das ist ein gutes Beispiel; denn daran werden die Schwierigkeiten der Ebene deutlich. Die Idee haben Sie eingebracht, Herr Dr. Fahn, und wir alle finden sie wahrscheinlich gut. Mit den Studenten erörtere ich immer die Frage des Mittagessens in der Kantine oder Mensa. Jeder darf darlegen, wie er es gern hätte. Am Ende haben wir es mit einer Art Wunschkonzert aus 50 unterschiedlichen Vorschlägen – wie warm, wie frisch usw. – zu tun. Diese Gesamtheit an Vorschlägen ist am Ende

in eine konkrete Leistungsbeschreibung zu übersetzen. Wenn es nur um fair gehandelten Kaffee geht, ist das leicht möglich.

Ich nenne ein weiteres Gegenbeispiel, um zu zeigen, wie schwer es in der Praxis oft ist: Wir alle sind uns einig, dass die Stadt München, wenn sie für sämtliche Schulen Fußbälle für den Sportunterricht kauft, vorgeben sollte, dass diese nicht unter Nutzung schwerster Kinderarbeit entstanden sind. Das hätte derjenige, der beschafft, auch auf dem Schirm.

Anders stellt es sich dar, wenn eine Gemeinde im Rahmen eines Betreuungsprojekts für unbegleitete jugendliche Flüchtlinge ein Sportintegrationsprojekt starten und Fußbälle erwerben möchte. Bewerben werden sich nicht Hersteller von Fußbällen, sondern sozialpädagogische Kleinunternehmer, die Caritas und ähnliche Akteure, die in dem Bereich unterwegs sind. Diese haben mit der Beschaffung von Fußbällen sonst nie etwas zu tun und wissen vielleicht gar nicht, ob sie aus Kinderarbeit hergestellt sind. Wenn einer von denen den Auftrag zur Beschaffung erhält, für die erste Stunde zum Beispiel zehn Fußbälle zu beschaffen, dann wird er sie vielleicht bei Aldi kaufen, wobei ich nichts gegen Aldi sagen will; vielleicht gibt es dort die wunderbarsten und am kinderfreundlichsten hergestellten Bälle. An den Punkt "Kinderarbeit" hatte aber bei der Ausschreibung niemand gedacht. Der sozialpädagogische Unternehmer wird auch nicht daran denken, weil für ihn der Fußball nur ein Objekt ist, mit dem er sein Integrationsprojekt betreibt.

Daran wird deutlich, dass es schwer ist, im Vorhinein die Dinge bis ins Detail festzulegen. Letztlich muss dem einzelnen Auftraggeber, zum Beispiel dem Jugendamt, das ein Integrationsprojekt durchführt, doch ein gewisser Spielraum eingeräumt werden. Das Maximale, was Sie erreichen können, ist, dass der Kenntnisstand verbessert wird. Sie müssten sonst auch vorschreiben, wo die Bälle gekauft bzw. nicht gekauft werden. Ich will nicht wieder Aldi nennen; Sie verstehen das Beispiel. Der Teufel steckt wie meistens im Detail. Man wird es jedenfalls nicht bis auf die letzte Stufe perfekt durchnormieren können. Mehr als bisher kann man aber durchaus erreichen.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Herr Dr. Fahn hat nach der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gefragt und das Beispiel des fair gehandelten Kaffees gebracht. Ich darf darauf verweisen, dass die Weisheit der Legislative schon vor Jahren sehr groß war. Es gibt seit über 20 Jahren einen Landtagsbeschluss, dass in

der hiesigen Gaststätte fair gehandelter Kaffee zu verwenden ist. Ihre Vorgängerinnen und Vorgänger haben dies längst auf den Weg gebracht.

Jetzt kommen wir zu der Ebene, die Professor Burgi ansprach: Ich bin der Meinung, der Kaffee, der in Ihrer Landtagsgaststätte serviert wird, ist nicht fair gehandelt. Das Siegel – ich habe mich mit der Pächterin schon unterhalten – ist arg anzuzweifeln. Aber in Ihrer Landtagsgaststätte wird zum Beispiel seit vielen Jahren fair gehandelter Tee angeboten. Ob das aber im Pachtvertrag steht, ist mir nicht bekannt. Auch unsere Umfrage bei den bayerischen Ministerien hat ergeben, dass genau das ein Problem ist. Es muss in den Pachtvertrag aufgenommen werden. Dort dürfen Sie inzwischen auch das Label, zum Beispiel das Fair-Trade-Label oder ein gleichwertiges, verankern. Das wäre kein Problem.

Wir haben uns gewundert, dass bayerische Ministerien in den letzten Jahren immer noch Pachtverträge abgeschlossen haben, ohne darauf zu achten. Es wäre sicherlich hilfreich, wenn Sie insoweit nachhaken würden, damit nicht der Eindruck entsteht, nur wir als Nichtregierungsorganisation würden das fordern. Wir haben aber nicht nur den Landtag und die Ministerien, sondern auch zahlreiche bayerische Behörden. Überall sollten entsprechende Pachtverträge abgeschlossen werden. Es geht übrigens nicht nur um fairen Kaffee und fairen Tee; auch andere Produkte aus fairem Handel sollten in den Kantinen verwendet werden.

Wenn wir von den Lebensmitteln weggehen, kommen wir zum Beispiel zur Dienst- bzw. Berufskleidung. Auch in Bezug auf diese ist die Frage zu beantworten, wie sie hergestellt worden ist. Die Bremer Überwurfschürzen sind ein bekanntes Beispiel für eine gute Vergabe. All das wird bundesweit kommuniziert; das ist wunderbar.

Vorhin ist die Frage nach der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie aufgeworfen worden. Diese gibt es längst! Wir haben vor deren Verabschiedung angeregt, den Punkt "soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe" mit aufzunehmen. Der Prozess der Erarbeitung der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie verlief etwas unglücklich und nicht sehr transparent hinsichtlich der Frage, wer entschieden hat, was aufgenommen wird und was nicht. Auch insoweit könnte man sicherlich nacharbeiten. Wir schließen uns dem Wunsch an, in eine neue Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie, sollte es diese geben, den Punkt "soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe" explizit aufzunehmen. Darüber sind wir uns völlig einig.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass der Staatssekretärsausschuss auf Bundesebene den Beschluss "Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen" gefasst hat. Dies erfolge im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes. In eine Nachhaltigkeitsstrategie können entsprechende Kriterien relativ einfach aufgenommen werden. Was der Bund kann, sollte Bayern doch auch können.

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Ich schließe mich in diesem Punkt Dr. Fornari an. Wir sehen aber auch über den Tellerrand hinaus. Es geht hier um eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung, das heißt, es reicht nicht aus, über nachhaltige öffentliche Beschaffung nachzudenken, sondern wir brauchen eine Verantwortungspartnerschaft, in die wir alle – auch die Öffentlichkeit, den Verbraucher – einbeziehen. In den Hinterköpfen muss verankert sein, dass es notwendig ist, danach zu fragen, ob ein nachhaltiges Produkt beschafft bzw. gekauft wurde. Die ehrbaren Kaufleute sind natürlich darauf geeicht, darauf zu schauen, woher ihre Produkte kommen, und die entsprechenden Informationen zu erlangen. Die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, insbesondere die Bereitstellung von Informationen, ist also eine gemeinschaftliche Aufgabe. Meist fehlt es schlichtweg nur an Informationen. Wenn ich mich unterhalte, sagt jeder, dass er auch dafür sei. Aber den konkreten Schritt dorthin müssen wir noch unterstützen.

SVe Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Was eine Quote für regionale und lokale Produkte angeht, so haben Sie mich wohl missverstanden. Ich habe bereits gesagt, dass ich davor warnen würde. In den USA gibt es so etwas in Form von "Buy American!", und die einzelnen Bundesstaaten haben Quoten für regionale und lokale Anbieter.

Dem steht bei uns das Europarecht entgegen. Die europäischen Verträge normieren den Grundsatz "Freiheit für alle"; dazu zählen Freizügigkeit und natürlich auch Diskriminierungsfreiheit. Daher bekämpfen Sie Probleme, wenn Sie eine Quote für lokale oder regionale Produkte gesetzlich verankern würden.

Wir sind deshalb nicht diesen Weg gegangen, sondern haben den Life-Cycle-Kosten-Ansatz empfohlen. Auch über die Transportkosten kann man das abbilden. Nehmen Sie das Beispiel der Essensverpflegung in der Schule: Es kann verlangt werden, dass nur Fleisch aus artgerechter Tierhaltung bezogen wird, nicht aber Fleisch von irgendwoher, und dass bei Früchten nur bestimmte Anbau- und Verarbeitungsmethoden zur Anwendung kommen. Damit

kann örtlichen bzw. regionalen Anbietern durchaus eine Chance gegeben werden.

Ich warne, wie gesagt, davor, eine Quote gesetzlich zu verankern. Wenn jemand dagegen klagt, wird dies vom EuGH einkassiert.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Frau Kamm, bitte.

Abg. Christine Kamm (GRÜNE): Den Stellungnahmen habe ich entnommen, dass das Thema Information ein sehr wichtiges ist und dass am Mangel an Information die praktische Umsetzung am häufigsten scheitert. Jetzt ist einfach die Frage: Welche Stelle soll mit der Aufgabe, Informationen zu geben, betraut werden? Soll es beispielsweise eine Stelle geben, die Siegelklarheit schafft? Soll jedes Land selbst eine entsprechende Initiative starten, oder existieren bereits vorbildliche Projekte, die den Ministerien und den Kommunen als Handlungsrichtlinie dienen können?

Die nächste Frage: Wie sollte, zum Beispiel zwischen Kommunen, am besten eine Gemeinsamkeit bei der Beschaffung organisiert werden? Natürlich ist es sinnvoll, wenn sich Kommunen zusammenschließen, schon um die Nachfragemacht zu stärken, sodass überhaupt faire Produkte entwickelt und angeboten werden. Fair gehandelte Fußbälle gibt es wohl nur deshalb, weil es irgendwann gelungen ist, eine entsprechende Nachfragemacht aufzubauen. Ich habe mich erkundigt, wie es in meiner Kommune ist: Jede Schule kauft ihre Fußbälle selbst. Wenn es 80 Schulen sind und mit jeder einzelnen Schule gesprochen werden muss, dann ist das nicht nur umständlich, sondern funktioniert meist auch nicht, da in der einen Schule der Hausmeister zuständig ist und in der anderen jemand anders. Deswegen stelle ich die Frage: Wie kann die Kooperation, die dringend notwendig ist, um die Nachfragemacht zu bündeln, am besten organisiert bzw. gestärkt werden?

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – An welche Sachverständigen richten Sie Ihre Fragen?

Abg. Christine Kamm (GRÜNE): An Professor Burgi und Frau Rühle.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Professor Burgi, bitte.

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ihre Leitfrage war: Wo kann man Information am sinnvollsten ansiedeln? So in etwa haben Sie es formuliert. – Ich würde sagen, gestaffelt dort, wo sie am besten verfügbar ist. Daraus

folgt, dass das Siegelthema auf der Bundesebene anzusiedeln ist. Idealerweise sollte darüber sogar im europäischen Kontext beraten werden, weil es nicht sinnvoll ist, dass jedes Land sein eigenes Siegel entwickelt. Die Aufgabe Bayerns beim Siegelthema bestünde dann darin, auf solche Angebote bzw. Informationsseiten zu verweisen. Das könnte in dem real existierenden Vergabehandbuch geschehen oder in den Richtlinien zur Berücksichtigung ökologischer Belange; diese könnten um die sozialen Aspekte ergänzt werden. Das geschieht auf der Ebene dessen, wie auch sonst Verwaltung nachgeordnete Stellen steuert und gewissermaßen an die Hand nimmt.

Für die großen Fragen mit internationalem Bezug – Entwicklungspolitik, Außenpolitik, Außenwirtschaftspolitik – hat das Land keine Kompetenz, und sinnvollerweise versucht es erst gar nicht, sich eine solche anzumaßen. Die Kompetenz des Landes liegt quasi an der Schnittstelle; die Beispiele Kantine und Fußbälle sind schon genannt worden. Außenpolitische und außenwirtschaftspolitische Fragen sind auf anderen Ebenen zu klären, und insoweit geschieht schon viel.

Da die USA schon mehrmals erwähnt worden sind, folgt an dieser Stelle eine Anmerkung zu dem TTIP-Abkommen, über das, teilweise nicht zu Unrecht, viel Kritisches berichtet wird. Was das Vergaberecht angeht, so können wir in Bezug auf TTIP eher positiv in die Zukunft schauen. Ich bin alle paar Jahre Gastprofessor an der George-Washington-University; das ist die Hauptvergabestelle in den USA. Dort ist ein erhebliches Know-how, insbesondere über ökologische Beschaffungsvorgänge, aber auch über die Einhaltung sozialer Kriterien vorhanden. Weite Teile der Politik der Gleichstellung von Afroamerikanern sind über das Vergaberecht der USA bewirkt worden. Davon könnten wir im Austausch vielleicht etwas lernen. Da ist ein Politikfeld, bei dem man TTIP durchaus etwas Positives abgewinnen könnte. Aber das war nur eine Anmerkung am Rande; das ist heute nicht das zentrale Thema.

Frau Rühle hat völlig Recht, wenn sie darauf verweist, dass wir etwas Analoges zu "Buy American!" in Europa aufgrund unseres anderen Rechtsrahmens nicht umsetzen können. Dass es diesen Grundsatz in den USA gibt, hat seinen Hauptgrund darin, dass der weitaus größte Anteil des amerikanischen Beschaffungswesens Militärbeschaffung ist. Das ist ein Bereich, der auch in Europa stärker mit Souveränitätsvorstellungen verknüpft ist, sodass man schon aus Geheimhaltungserwägungen nicht unbedingt ausländische Produkte dabei haben

möchte. Etwas wie "Buy American!" kann also auf unsere Verhältnisse nicht übertragen werden, und es wäre auch nicht sinnvoll.

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Zu den USA und zu den Verhandlungen möchte ich nur einen Halbsatz sagen: Nach meinen Erfahrungen – das sind leider traurige Erfahrungen, was die EU-Ebene betrifft – verhandelt die Kommission in erster Linie in Richtung Marktöffnung. Es wäre begrüßenswert, wenn sie stärker auf ökologische und soziale Kriterien eingehen würde. Wenn man sich die Verhandlungsrunden anschaut, dann wird deutlich, dass das Hauptanliegen der Kommission – ähnlich wie in den EPA- und den GPA-Runden – die Öffnung der Märkte ist. Es kommt hinzu, dass vieles hinter verschlossenen Türen passiert und wir mangels Transparenz nicht erfahren, was wirklich verhandelt wird. Daher bin ich skeptisch, ob sich die positiven Ansätze realisieren lassen. Die Kommission will nach eigener Aussage die regionalen Märkte im Bereich der öffentlichen Beschaffung in den USA für europäische Unternehmen öffnen. Da bin ich vorsichtig.

Jetzt komme ich zu der Frage, wie die Kooperation verbessert werden kann, um mehr Nachfragemacht zu entwickeln. Ich habe mir das Modell NEWTRADE NRW etwas genauer angeschaut. Es ist durch das EU-Recht gedeckt. Solche Kooperationsmodelle werden sogar angeregt. Das ist sinnvoll; denn es geht nicht nur darum, die Beschaffung stärker zusammenzufassen, sondern auch darum, Runde Tische zu organisieren und die Bieterseite einzubinden. Darüber haben wir heute noch gar nicht diskutiert.

Es ist auch wichtig, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten, im Vorfeld der Vergabe mit den Bietern zu sprechen und Markterkundung zu betreiben. Ziel ist es nicht, Druck auszuüben; aber es soll verdeutlicht werden, dass es im Interesse der Bieter liegt, Produkte, die unter Beachtung sozialer und ökologischer Kriterien hergestellt und fair gehandelt wurden, anzubieten. Die Bieterseite soll angeregt werden, in diese Richtung zu gehen. Das alles wird im Rahmen des Modells NEWTRADE NRW organisiert. Das halte ich für einen guten Ansatz. Sie in Bayern sollten sich überlegen, ob Sie nicht auch in diese Richtung gehen wollen.

Zentrale Beschaffungsstellen helfen den Kommunen enorm. Ich komme auf das Beispiel mit den Fußbällen zurück – das gilt aber zum Beispiel auch für Papier –: Wenn jede Schule selbst beschafft, entsteht natürlich nicht die Nachfragemacht, die erforderlich

ist, damit die Produkte auch preiswert werden. Deshalb ist es sehr sinnvoll, eine gemeinsame Beschaffung zumindest in der Stadt zu organisieren. Dafür gibt es schon Beispiele, zum Beispiel in Thüringen. Dort übernimmt nicht jede Schule selbst die Beschaffung, sondern das wird in der jeweiligen Stadt zentral organisiert. Es hat auch Sinn, eine entsprechende Kooperation zwischen den Städten herbeizuführen, weil dadurch der Einfluss auf die Angebote noch deutlich erhöht wird.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Das sind genau die Punkte, die uns seit zehn, fünfzehn Jahren in der Praxis beschäftigen. Wer kauft wie ein? Es gibt unterschiedliche Sachaufwandsträger von Schulen; bei einigen ist es die jeweilige Kommune, bei anderen der Staat oder ein Dritter. Einiges kann über Einkaufsgemeinschaften, einiges kann auch über eine staatliche Agentur, zum Beispiel eine bayerische NEWTRADE, wo immer sie angesiedelt ist, geregelt werden. Letztere könnte gute Beispiele bekanntmachen und Tipps weitergeben.

Manchmal reicht auch ein Schreiben des bayerischen Kultusministeriums an die Schulen mit dem Hinweis darauf, dass es fair gehandelte Bälle gibt. Es ist längst nachgewiesen, dass sie von der Qualität her mindestens so gut sind wie die anderen. Es käme hinzu, dass die Schulen sogar Geld sparen könnten, wenn sie fair gehandelte Bälle kaufen würden. Eine solche Ermutigung von staatlicher Seite wäre manchmal hilfreich. Das regen wir seit Jahren an. Wir wünschen uns das. Es wäre toll, wenn so etwas auf den Weg gebracht würde. Es muss nicht alles über Gesetze durchgesetzt werden.

Wir haben schon gehört – Professor Burgi hat es angesprochen –, dass viele Fragen auf der "Ebene" geklärt werden müssen. Es gibt Kommunen, aber auch Bundesministerien, die, bevor sie Zuschüsse vergeben, bei den Zuschussnehmern abfragen, ob sie Bio-, regionale und fair gehandelte Lebensmittel verwenden. Wenn das nicht der Fall ist, wird nach den Gründen gefragt. Das ist oft noch nicht obligatorisch, aber ich kenne ein Beispiel dafür, dass die Zuschussnehmer sogar verpflichtet worden sind, faire Produkte zu verwenden. Man braucht sich, wie gesagt, nicht auf Lebensmittel zu beschränken; das Beispiel mit den Sportbällen ist schon genannt worden. Der Staat ist nun einmal auf vielen Ebenen Zuschussgeber und kann deshalb zumindest fragen, ob faire Produkte verwendet werden, und, wenn dies verneint wird, eine Begründung für die Nichtverwendung erwarten. Wir sind meist noch nicht bei einem "Ihr müsst!", aber der Zuschussnehmer sollte sich zumindest Gedanken machen.

Vorhin ist die Frage aufgeworfen worden, wo die Informationsbereitstellung angesiedelt werden sollte bzw. welche Stelle das alles im Blick haben könnte. Ich möchte darauf verweisen, dass sich dieser Ausschuss – er ist auch der Eine-Welt-Ausschuss – nicht ganz zu Unrecht mit dem Thema beschäftigt. In der Bayerischen Staatsregierung beschäftigt sich die Staatskanzlei federführend mit dem Thema "Eine Welt". Wir haben eine Eine-Welt-Ministerin, Dr. Beate Merk. Überall dort könnte man über diese Fragen nachdenken. Es geht nicht nur um die technische Umsetzung. Natürlich ist es hilfreich, wenn eine zentrale Stelle in Zukunft weiß, wie Vergabe funktioniert. Aber das ist nicht das eigentliche Problem. Wir brauchen eine Stelle, die auch sämtliche Ebenen im Blick hat, Ideen formuliert und in die Öffentlichkeit kommuniziert und damit eine gewisse Vorbildfunktion übernimmt.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Frau Petersen hat sich gemeldet.

Abg. Kathi Petersen (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Sachverständige! Vielen Dank für die Informationen. Ich fand das sehr spannend. – Herr Burk, Sie haben gesagt, man solle auf das Prinzip der Freiwilligkeit setzen. Der Staat solle sich weitgehend heraushalten, weil – so steht es in Ihrer schriftlichen Stellungnahme – "vorbildliche Unternehmen durch ihr Handeln Wettbewerbsvorteile erzielen können." Wenn dem so wäre und angeblich alle Unternehmen dies anstreben, warum werben dann so wenige Unternehmen damit, dass sie die Lieferkette überprüfen und nur fair gehandelte Produkte anbieten? Solche Werbung sehe ich höchst selten, am ehesten von Firmen, die ihre Produkte in Eine-Welt-Läden verkaufen. Es wäre schön, wenn Freiwilligkeit funktionieren würde. Aber ich habe den Eindruck, in diesem Fall ist es nicht das primäre Ziel der Unternehmen, sich intensiv am fairen Handel zu beteiligen, sondern größere Gewinne zu machen. Aber vielleicht habe ich eine einseitige Sicht. Ich finde es jedenfalls gut, dass es einen neuen Rechtsrahmen gibt; Sie haben ihn vorgestellt, Herr Professor Burgi. Das ist doch etwas Positives, was man über Europa sagen kann, gerade in diesen Zeiten, in denen wir so oft Europa-Bashing erleben.

Es ist extrem wichtig, dass wir jetzt einen neuen Rechtsrahmen haben; denn in der Vergangenheit gab es sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene die Möglichkeit, sich herauszureden: Wir würden ja gern bei der Vergabe von Aufträgen strengere Kriterien anlegen, dürfen es aber nicht, weil das Vergaberecht es nicht zulässt. – Diese Ausrede ist jetzt nicht mehr möglich. Das ist ein großer Fortschritt.

Wir haben in den vergangenen Jahren an vielen Stellen gesehen, wohin es führt, wenn der Staat sich aus dem Markt zurückzieht und diesen im Wesentlichen sich selbst überlässt. Die Auswirkungen waren keineswegs überwiegend positiv. Der Staat muss dem Markt auch Regeln auferlegen. Dies gilt auch für das Thema, über das wir heute sprechen.

Ich erinnere an die Diskussion über die Bekämpfung der Fluchtursachen. Viele Menschen flüchten in Nachbarländer oder kommen hierher, weil sie in ihrem Land keine Perspektive haben. Daran ist unsere Wirtschaftspolitik nicht unschuldig. Auch unter diesem Aspekt dürfen wir nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern wir müssen auch volkswirtschaftlich denken, und zwar in einem größeren Rahmen, nicht nur auf Bayern oder die Bundesrepublik bezogen, sondern darüber hinaus.

Die Einrichtung einer zentralen Beratungs- und Beschaffungsstelle ist wichtig, weil nicht jeder alles überprüfen kann. Sie sollte aber unabhängig von der Wirtschaft sein.

Auch in diesem Bereich funktioniert es nach dem Subsidiaritätsprinzip. Die unterschiedlichen Ebenen haben unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. So stellt sich die Frage, wie Lieferketten überprüft werden können, wenn ich nachgewiesen haben möchte, dass ausbeuterische Kinderarbeit nicht in Anspruch genommen wurde und ein Verstoß gegen die ILO-Normen nicht vorliegt. Wie kann der Staat entsprechende Belege beibringen, und wie können die Unternehmen das nachweisen? Ähnlich verhält es sich mit den Löhnen: Es reicht vielleicht nicht aus, wenn nur versichert wird, dass der landesübliche Mindestlohn oder ein existenzsichernder Lohn gezahlt wird. Wie kann der Nachweis erbracht werden?

Wir werden nicht alles auf einmal regeln können; vieles wird sich erst im Laufe der Zeit entwickeln. Aber vielleicht können wir es beschleunigen, indem wir den neuen Rechtsrahmen nutzen?

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Frau Petersen, vielen herzlichen Dank für Ihre Bemerkungen und Fragen. Freiwilligkeit und an Werte denken – das sind auch für die Industrie- und Handelskammern wichtige Themen. Auch hier gilt es den ehrbaren Kaufmann in den Mittelpunkt zu rücken.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass es mit der Freiwilligkeit recht gut funktioniert. Sie haben die Flüchtlingsdiskussion angesprochen. Ich darf ein bisschen aus dem Nähkästchen plaudern, wenn es

darum geht, wie wir Flüchtlinge in Arbeit bringen. Vor kurzem nahm ich an einer Veranstaltung teil, die wir angeregt hatten. Plötzlich saßen dort 200 Unternehmen, die einfach mal "gemacht" haben, die sich dem einfach verschrieben haben. Die Unternehmen haben gesagt: Da ist ein Problem – und wir stellen ein. Wir reden nicht lange. Wir haben unterschiedliche Ideen, treffen uns hier und möchten gemeinsam etwas bewegen. – Wir appellieren daran, dem zu folgen. Wir sammeln tagtäglich ähnliche Erfahrungen.

Die Unternehmen sind durchaus gewillt, in Richtung Fair Trade zu gehen. Man muss sie einfach mal machen lassen. Es gibt gesetzliche Regelungen. Diese sind auch gut, das heißt, mit dem neuen Vergaberecht sind sie gut belegt, und sie können genutzt werden. Dagegen ist überhaupt nichts zu sagen. Das erleben und unterstützen wir in der täglichen Beratungspraxis. Vieles ist klarer geregelt als früher. Aber man darf es zu den unteren Ebenen hin nicht noch kleinteiliger werden lassen. Deshalb würden wir uns gegen ein Bayerisches Vergabegesetz aussprechen. Die tägliche Erfahrung zeigt uns an vielen guten Beispielen, dass die Unternehmen gewisse Wertvorstellungen nicht nur formulieren, sondern auch leben.

SV Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München): Frau Petersen, Sie haben gefragt, wie das Wissen schneller unter die Leute gebracht werden kann bzw. wie die Abläufe beschleunigt werden können. Ich glaube, da können Sie angesichts der Reform guten Mutes sein. Das neue Vergaberecht hat nicht nur den Bereich verändert, den wir heute besprechen; das ist ja nur ein relativ kleiner Ausschnitt der gesamten Thematik. Zurzeit läuft auf allen Ebenen eine riesige Wissensvermittlungsmaschinerie nicht nur auf Tagungen und Kongressen, sondern auch durch entsprechende Handreichungen usw. Es geht darum, die Aspekte, um die es in der heutigen Anhörung geht, jeweils dazuzusetzen. Nach meinem Eindruck geschieht dies momentan. Der Zeitpunkt ist ideal, und die deutsche Verwaltung arbeitet seit jeher mit hoher Qualität.

Ich bitte jedoch zu bedenken, dass wir Juni haben und das neue Recht erst am 18. April in Kraft getreten ist. Es läuft; insofern können Sie unbesorgt sein. Ich wiederhole meine Position, dass es verfehlt wäre, jetzt weitere normative Maßstäbe aufzurichten. Die Aufgabe besteht darin, die Kommunikation weiter zu verbessern und entsprechende Handreichungen zu entwickeln.

Wie viele Leute haben sich für den Vergabetag Bayern am 6. Juli angemeldet?

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Über 200. Vor ein paar Jahren waren es 140 bis 150 Teilnehmer. Wir mussten in diesem Jahr das Anmeldeverfahren stoppen, da wir mehr Teilnehmer nicht unterbringen können. Das neue Vergaberecht ist ein großes Thema. Unternehmen, öffentliche Stellen und Kommunen lechzen nach Informationen.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Danke schön. – Herr Dr. Fahn, bitte.

Abg. Dr. Hans Jürgen Fahn (FREIE WÄHLER): Ich habe eine Nachfrage zu der Möglichkeit, fair gehandelten Kaffee in den Pachtvertrag aufzunehmen. Vorhin wurde gesagt, dass der Pachtvertrag zwischen der Landtagsspitze – das wäre die Landtagspräsidentin – und dem Pächter ausgehandelt worden sei. Wir sehen, dass in der Kantine kein fair gehandelter Kaffee im Angebot ist. Ist es dann grundsätzlich möglich, dass ein Ausschuss, zum Beispiel der unsrige, einen Beschluss fasst, dass wir in der Kantine fair gehandelten Kaffee haben wollen? Können wir zumindest beschließen, dass die Landtagsspitze diese Forderung bei der nächsten Ausschreibung zu berücksichtigen hat? Die Frage, wie das konkret umgesetzt werden kann, ist für mich sehr wichtig.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Die Frage ist sicherlich an Dr. Fonari gerichtet, weil er das angesprochen hat. Bitte sehr.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Die Frage sieht auf den ersten Blick sehr einfach aus. Dahinter verbirgt sich aber ein großes Problem. Wenn wir von "fair gehandelt" sprechen, dann ist die Sache für uns relativ klar. Es gibt ein Gütezeichen, das erteilt wird, wenn die Fair-Trade-Bedingungen erfüllt sind. Jetzt sagt die Pächterin aber, die Firma Jacobs habe behauptet, dieser Kaffee sei auch fair gehandelt. Dafür gebe es ein – ganz komisches – Siegel, und das reiche aus. Wer soll sich damit auseinandersetzen? Wer soll diese Frage beantworten?

Ich gehe davon aus, dass NEWTRADE NRW sich mit solchen Fragen – vor denen Sie öfter stehen werden – beschäftigen kann. Ich muss allerdings hinzufügen, dass es damals, als der Landtag den vorhin erwähnten Beschluss gefasst hat, das Fair-Trade-Siegel noch nicht gab bzw. dass es nicht etabliert war. Der Beschluss ist wohl 1993 gefasst worden; das Fair-Trade-Siegel gibt es erst seit 1992.

Die von Dr. Fahn aufgeworfene Frage wird einem in der Praxis öfter begegnen. Sie haben völlig Recht: Wenn im Pachtvertrag steht, dass fair gehandelte Kaffee angeboten werden muss, aber später festgestellt wird, dass es sich nicht um solchen handelt, dann muss das geändert werden.

Abg. Dr. Hans Jürgen Fahn (FREIE WÄHLER): Wer kann das ändern?

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Das müssen Sie auf den Weg bringen bzw. Sie müssen klären, wer dafür zuständig ist.

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Zu dem Siegel: Ein gutes Beispiel, wie man so etwas machen kann, ist die Normierung. Ich erinnere nur an die DIN-Normen. Es gibt auch eine spezielle EU-Richtlinie zur Normierung. Darin wird festgelegt, wer die entsprechenden Stellen akkreditieren kann. Jede Stelle, die normiert, muss akkreditiert sein. Ob die Voraussetzungen noch erfüllt sind, wird immer wieder überprüft. Das klingt nach mehr Bürokratie, führt aber im Endeffekt dazu, dass der Wildwuchs an Siegeln gelichtet wird. Wir bekämen damit eine klare Struktur und wüssten, welche Siegel wann anerkannt und wann aberkannt werden. Wenn es sich um ein anerkanntes Siegel handelt, kann sich auch die Kommune darauf verlassen; denn sie weiß: Es wurde geprüft. – Das ist doch der Aussagegehalt vieler Siegel: dass sie die Zuliefererkette überprüfen. Diese Überprüfung muss tatsächlich möglich sein.

SV Dr. Alexander Fonari (Eine Welt Netzwerk Bayern e. V. Augsburg): Ich verweise auf Seite 12 meiner Stellungnahme. Dort gehe ich auf die Frage ein, wie zuverlässig die verschiedenen Fair-Trade-Siegel sind, und verweise in diesem Zusammenhang auf die ISEAL-Bedingungen. Dem liegt übrigens die ISO-Norm 65 zugrunde. Es gibt also eine Grundlage.

Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Wir haben eine letzte Wortmeldung von Frau Kamm. Bitte.

Abg. Christine Kamm (GRÜNE): Frau Rühle hat ausgeführt, dass jede Stelle, die normiert, akkreditiert sein müsse. Muss die Akkreditierungsstelle nicht erst geschaffen werden, am besten auf europäischer Ebene?

Sve Heide Rühle (MdEP a. D. - Stuttgart): Auf europäischer Ebene; das wäre das Sicherste.

Abg. Christine Kamm (GRÜNE): Dann möchte ich noch einmal auf den Punkt "ehrbarer Kaufmann" zurückkommen. Es ist ja sehr schön, wenn es ehrbare

Kaufleute gibt. Die Praxis von der Deutschen Bank bis hin zu VW zeigt uns, dass nicht alle ehrbar sind, jedenfalls nicht rund um die Uhr. Wir haben gehört, dass 80 % der Vergaben immer noch so laufen, dass der Billigste und nicht der Beste gewinnt, weil die Ausschreibungskompetenz nicht so, wie es möglich wäre, eingesetzt wird oder weil sie nicht vorhanden ist. Deswegen müsste es ein massives Interesse aller ehrbaren Kaufleute geben, dass die Vergabestellen qualitativ besser ausschreiben. Daran hakt es nach wie vor. Selbst unsere Bezirksregierungen – man müsste annehmen, dass dort ein gewisser Apparat mit einem gewissen Know-how vorhanden ist – schreiben große Aufträge relativ einfach aus und verankern kaum qualitative Kriterien; ich erinnere an die Ausschreibungen zu den Sicherheitsdiensten großer Flüchtlingsunterkünfte. Auf Nachfrage erfährt man, dass einige Vergabestellen nicht wissen, ob sie solche Kriterien in die Ausschreibung aufgenommen haben bzw. dass sie das überhaupt dürfen. Wie geht es der IHK damit, dass die öffentliche Hand nach wie vor nicht gut ausschreibt?

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Ich möchte auf die Frage nach dem ehrbaren Kaufmann eingehen. Seit wann wird in den Medien wieder breit darüber diskutiert? Seit den Meldungen zur Deutschen Bank und zu Volkswagen. Wir können nicht unter Verweis auf einzelne Beispiele die komplette Unternehmerschaft über einen Kamm scheren. Wir haben in München und ganz Oberbayern 400.000 IHK-Mitglieder. Die meisten sind kleine Unternehmen von sieben oder acht Mitarbeitern. Diese kleinen Unternehmen mit der Deutschen Bank vergleichen? Das möchte ich gar nicht.

Abg. Christine Kamm (GRÜNE): Sie haben mich vielleicht falsch verstanden. Ich meine, die 400.000 Ehrbaren müssen sich doch zu Tode ärgern, wenn die öffentliche Hand so schlecht ausschreibt, dass die billigen, oberflächlichen, wenig leistungsorientierten Anbieter eher das Rennen machen.

SV Joachim Burk (Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. München): Genau, in diesem Punkt kommen wir wieder zusammen. Deswegen gibt es so

etwas wie das Auftragsberatungszentrum Bayern. Auch und gerade die Kommunen können sich an uns wenden, um zu erfahren, wie sie richtig ausschreiben. Damit vermeiden sie das 08/15-Verfahren und können auch all die Nachhaltigkeitsaspekte, über die wir heute diskutiert haben, einfließen lassen.

Lassen Sie mich bitte noch eine Veranstaltung in Erinnerung rufen, die im Wirtschaftsministerium stattfand. Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung bot ein Zweitagesseminar an, in dem sich die Kommunen explizit über die einzelnen Aspekte informieren konnten. Auch uns geht es um Information und letztlich um gute Ausschreibungen – ganz klar –, damit der ehrbare Kaufmann zum Zuge kommt. An diesem Punkt sind wir wieder beieinander. Ich bitte aber nochmals darum, in diesem Zusammenhang nicht auf die Deutsche Bank und auf Volkswagen zu verweisen; denn das sind "große" Beispiele. Angesichts der vielen kleinen Unternehmen, die wir vertreten, wäre das nicht gerecht.

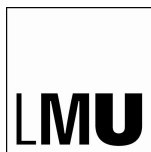
Vorsitzender Dr. Franz Rieger (CSU): Ich sehe keine Fragen mehr. Damit können wir die Diskussion abschließen.

Ich stelle fest: Es ist ein diffiziles Thema, bei dem – so kann man es wohl auf den Punkt bringen – das Problem im Detail liegt. Dennoch ist es wichtig, dass wir bei diesem Thema vorangehen. Vor allem der Staat muss sich seiner Vorbildrolle bewusst sein. Wir werden auch weiterhin überlegen, was der Freistaat Bayern dazu beitragen kann.

Ich darf mich bei der Expertin und den Experten herzlich bedanken – einige hatten eine längere Anreise –, insbesondere für die Mühen, die Sie auf sich genommen haben. Ihnen weiterhin alles Gute! Uns wünsche ich ein noch etwas besseres Handling – Herr Dr. Fonari, dafür sorgen Sie sowieso – des Problems der fairen Beschaffung.

Ich bedanke mich bei allen, die teilgenommen haben, und schließe die Ausschusssitzung.

(Beifall – Schluss: 14.30 Uhr)



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT,
WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHT,
UMWELT- UND SOZIALRECHT
JURISTISCHE FAKULTÄT



LMU, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Prof. Dr. Martin Burgi

Telefon +49 (0)89 2180-6294
Telefax +49 (0)89 2180-3199
E-Mail: martin.burgi@jura.uni-muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

München, 20. Juni 2016

Stellungnahme zur „Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand“ im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtags (28. Juni 2016)

Vorbemerkung: Die nachfolgende Stellungnahme beruht auf einer langjährigen Forschungs- und Beratungstätigkeit als Leiter der bundesweit einzigen „Forschungsstelle für Vergaberecht“, zunächst an der Universität Bochum und seit 2012 an der LMU München. In dieser Eigenschaft sind sowohl Expertentätigkeiten im Verlauf der EU-Vergaberechtsreform als auch bei deren Umsetzung in nationales Recht, dort als Mitglied der Expertenkommission des Bundeswirtschaftsministeriums seit 2014, erbracht worden. Da sich die Expertise auf juristische Fragestellungen begrenzt, werden nur die darauf bezogenen Fragen beantwortet. Zur Vertiefung darf auf meinen in der „Neuen Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht“ (NZBau) 2015, S. 597, erschienenen Fachaufsatz verwiesen werden.

1. *Welche Möglichkeiten bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand, um fair gehandelte Produkte bei der Beschaffung berücksichtigen zu können?*
 - a) *Welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?*

Rechtliche Grenzen ergeben sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und insbesondere aus dem seit 18. April 2016 in Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinien aus dem Jahre 2014 reformierten Vergaberecht nach dem „Gesetz gegen

Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) und der darauf gestützten Vergabeverordnung (VgV); auf die sich daraus konkret ergebenden Grenzen ist bei Frage 1b) einzugehen.

Sämtliche rechtlichen Grenzziehungen gegenüber der Verfolgung ökologischer und sozialer Zwecke bei der öffentlichen Beschaffung sind von dem Bestreben getragen, die mit entsprechenden Aktivitäten verbundenen Risiken einzudämmen bzw. zu vermeiden. Diese Risiken bestehen in der Hervorbringung neuer Diskriminierungen (wurde früher der Hoflieferant begünstigt, so kann heute die Verpflichtung zur Lieferung von Produkten aus heimischem Anbau gleichsam durch die ökologische Hintertür diskriminierend wirken) und in der jedenfalls betriebswirtschaftlich gesehen typischerweise eintretenden Verteuerung des Einkaufs. Allemal erhöht sich auch der Arbeitsaufwand auf Auftraggeber- wie auf Bieterseite. Insbesondere kleinere Vergabestellen (die gerade in Bayern aufgrund der bundesweit deutlich überdurchschnittlichen Zahl selbstständiger Gemeinden und Kreise bestehen) können vergleichsweise rascher überfordert sein, wodurch sich ferner das Risiko rechtswidriger Vergabe-, und in der Konsequenz erfolgreicher Rechtschutzverfahren erhöht.

b) Welche Änderungen im Bereich fairer, ökologischer und nachhaltiger Beschaffung haben das EU-Vergaberichtlinienpaket und die entsprechende Bundesgesetzgebung gebracht?

Die genannten Rechtsänderungen haben der Verfolgung ökologischer und sozialer Zwecke bei der Beschaffungstätigkeit endgültig zur rechtlichen Anerkennung verholfen; die insbesondere von Wettbewerbsrechtlern lange Zeit vertretene Bezeichnung als „vergabefremde Zwecke“ gehört damit der Vergangenheit an. Zutreffenderweise handelt es sich heute um wichtige Optionen der sog. strategischen Beschaffung. In der Begründung des Regierungsentwurfs zur Modernisierung des Vergaberechts heißt es mithin im Abschnitt A: „Gleichzeitig ermöglicht es der neue Rechtsrahmen den Vergabestellen, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung strategischer Ziele zu nutzen. Dazu gehören vor allem soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte. Dies kommt auch Unternehmen zugute, die ihrer Verantwortung bis hinein in die Produktions- und Lieferketten nachkommen, und setzt Anreize für Unternehmen, internationale Standards zu Unternehmensverantwortung einzuhalten.“

Unter Aufnahme der insoweit sowohl in den Erwägungsgründen als auch in zahlreichen Artikeln der europäischen Richtlinien mit großer Einhelligkeit und Fachkompetenz insbesondere des Europäischen Parlaments gemachten Vorgaben hat der deutsche Gesetzgeber dies zunächst

in § 97 Abs. 3 GWB zum Ausdruck gebracht. Diese Vorschrift lautet kurz und bündig: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“

In einem zweiten Schritt („nach Maßgabe dieses Teils“) hängt die Statthaftigkeit der Verwirklichung solcher Zwecke dann von der jeweils relevanten Verfahrensstufe (Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien oder Ausführungsbedingungen) ab (c.).

Die Vergaberechtsreform hat insoweit auf jeden Fall deutlich mehr Rechtssicherheit gebracht, was sowohl dem politischen Anliegen als auch den Akteuren in Wirtschaft und Auftraggeberschaft zugutekommt. Deutsche Unternehmen werden überdies davon profitieren, dass sie aufgrund der bereits bislang in diesem Bereich unternommenen Anstrengungen deutlich besser für Vergabeverfahren in anderen EU-Mitgliedsstaaten gerüstet sind; auch dort kann künftig die grundsätzliche Statthaftigkeit der Verfolgung solcher Zwecke nicht mehr in Frage gestellt werden.

Die Vergaberechtsreform bringt des Weiteren mehr Flexibilität, indem sie durchgehend (und im Einklang mit der Linie der europäischen Vorgaben) stärker auf die jeweils einzelne Vergabestelle abstellt. Dies soll anhand der konkreten Verhältnisse des einzelnen Auftrags letzten Endes über die relevanten Zwecke entscheiden können. Aufgabe des Gesetzgebers ist es demnach, den Rechtsrahmen zur Verfügung zu stellen, nicht aber selbst alle Einzelheiten vorzugeben.

Mit dem erstmals in das Gesetz aufgenommenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 97 Abs. 1 S. 2 GWB) ist allerdings auch eine (im Grundsatz sinnvolle) Grenze für die Formulierung übermäßiger Anforderungen normiert worden. Dies verpflichtet insbesondere dazu, nur solche Anforderungen zu formulieren, die tatsächlich auch erfüllt werden können und deren Erfüllbarkeit für das Unternehmen selbst, aber auch für die Vergabestelle nachprüfbar ist.

- c) *Inwieweit können heute schon Erbringer öffentlicher Aufträge – beispielsweise Kantinenpächter oder Caterer – von öffentlichen Stellen vertraglich verpflichtet werden, bevorzugt fair gehandelte Produkte zu beziehen?*

Diese Frage wird so verstanden, dass sie auf den neu geschaffenen Rechtsrahmen auf Bundesebene abzielt, d.h. unter Außerachtlassung etwaiger Veränderungen dort bzw. auf der Ebene des bayerischen Landesrechts.

Wie bereits erwähnt, ist im Hinblick auf entsprechende Möglichkeiten nach der jeweiligen Verfahrensstufe zu differenzieren.

- Auf der Ebene der Leistungsbeschreibung bestehen künftig große Spielräume für die Vergabestellen. Diese können sowohl konkrete Leistungsmerkmale als auch Konzepte für die Leistungserbringung an sozialen und ökologischen Aspekten orientieren. Durch § 31 Abs. 3 VgV wird ausdrücklich festgestellt, dass sich entsprechende Merkmale *„auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstandes einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen (können), 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 Statthaftigkeit ökologischer und sozialer Zuschlagskriterien beurteilt sich künftig nach § 127 GWB. Danach ist in vielen Fällen der Preis nicht mehr das einzige Zuschlagskriterium, vielmehr dürfen „ökologischere“ bzw. „sozialere“ Leistungen innerhalb der Wertung verschiedener Angebote besser bewertet werden. Dabei wird allerdings ausdrücklich verlangt, dass „eine wirksame Überprüfung möglich“ sein muss (§ 127 Abs. 4 GWB).
- Schließlich können (was insbesondere bei Dienstleistungsaufträgen relevant wird) gemäß § 128 Abs. 2 GWB künftig Ausführungsbedingungen formuliert werden, die u.a. „umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange“ umfassen können. Wiederum wird ausdrücklich festgestellt, dass die erforderliche Verbindung mit dem Auftragsgegenstand auch dann anzunehmen sei, wenn „sich ein Zuschlagskriterium auf Prozesse im Zusammenhang mit der Herstellung, Bereitstellung oder Entsorgung der Leistung, auf den Handel mit der Leistung oder auf anderes Stadium im Lebenszyklus der Leistung bezieht...“.

Auf allen drei Verfahrensstufen spielt die Nachweisführung eine wichtige Rolle. Sie wird durch sog. Gütezeichen deutlich erleichtert, was in § 34 VgV sehr detailliert ausgestaltet wird.

3. *Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?*

Diese Frage bezieht sich auf Maßnahmen außerhalb der bereits beschriebenen Rechtsänderungen. Konkret auf der Ebene der Staatsregierung ist in Bayern (ähnlich auf Bundesebene und auch auf der Ebene der EU mit ihren Leitfäden und Handbüchern zum „Green Procurement“ bzw. zum „Social Procurement“) eine Bekanntmachung zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit (bereits im Jahr 2008) erarbeitet worden, sind „Richtlinien über die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ im Jahr 2009 verabschiedet worden und besteht eine intensive Zusammenarbeit mit der „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ (KNB), die auch die Länder und Kommunen unterstützt. Über weitere Aktivitäten wird die bayerische Staatsregierung berichten können. In zahlreichen Kommunen sind ebenfalls Handreichungen entstanden und Schulungsmaßnahmen initiiert worden.

4. *Auf welche Probleme stoßen öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Berücksichtigung fair gehandelter Produkte in der Praxis und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?*
b) *Bietet der vergaberechtliche Rahmen genügend Spielraum für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte?*

Der eingangs beschriebene veränderte Rechtsrahmen bietet in einem bislang einmaligen Maße Spielräume für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte. Die sich von nun an noch stellenden Probleme bestehen in erster Linie in der Nachweisführung und in der Überprüfbarkeit, insbesondere aufgrund unklarer Umstände in zahlreichen Herkunftsländern bzw. im Verlauf der Lieferketten. Diese Probleme müssen außen- und entwicklungs- bzw. wirtschaftspolitisch angegangen werden; hierin liegt keine Aufgabe für das Vergaberecht bzw. dessen Anwendung.

- c) *Welche Gesetze und Verordnungen müssten auf europäischer, bundesdeutscher und landespolitischer Ebene geändert werden, um faire Beschaffung der öffentlichen Hand zu erleichtern?*

Da ein grundlegend veränderter Rechtsrahmen nach jahrelangen Bemühungen auf allen betroffenen Ebenen soeben erst in Kraft getreten ist, erscheinen etwaige Änderungsvorstöße auf europäischer und bundesdeutscher Ebene unrealistisch und nicht sinnvoll. Ob auf der Ebene des Landes gesetzgeberische Anstrengungen unternommen werden sollten, soll zu Frage 5 beantwortet werden.

- d) *Durch welche nichtlegislativen Maßnahmen könnte die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand gefördert werden?*

Es liegt auf der Hand, dass die Vielzahl der hier bestehenden Möglichkeiten bei gleichzeitigem Bewusstsein für die damit verbundenen Risiken ein erhebliches Maß an Sachkompetenz und Personalkapazität bei den betroffenen Vergabestellen voraussetzt. Daher kann als Faustregel gelten, dass eine vergleichsweise größere und besser besetzte Vergabestelle insoweit mehr leisten können als eine kleine, in vergleichsweise großen Abständen mit relevanten Beschaffungen befasste Vergabestelle. Dies spricht (neben einer Reihe weiterer Gründe) für einen Ausbau der Kooperation zwischen verschiedenen Vergabestellen bis hin zur vermehrten Schaffung von sog. zentralen Beschaffungsstellen. All dies wird durch das neue Vergaberecht ebenfalls erleichtert. Die bayerische Staatsregierung unterstützt Kooperationen im Zusammenhang der interkommunalen Zusammenarbeit seit mehreren Jahren insbesondere auch mit finanziellen Unterstützungsleistungen, was konkret im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Vergabestellen weitergeführt und ggf. ausgebaut werden könnte (vgl. im Grundsatz zu den bestehenden Optionen Burgi/Brandmeier, Bayerische Verwaltungsblätter 2015, S. 1 ff.).

Daneben ist der permanente Austausch zwischen den Vergabestellen und den zuständigen Ministerien unverzichtbar. Insbesondere über die „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ werden insoweit verschiedene Veranstaltungen organisiert, in die sich auch die in Bayern zuständigen Einheiten einbringen. In der Publikation und Verbreitung von Leitfäden und Handbüchern sowie in der Durchführung von Schulungsmaßnahmen liegt aus rechtswissenschaftlicher Sicht in den kommenden Monaten und Jahren die Hauptaufgabe, wenn die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand im Zusammenhang des Beschaf-

fungswesen verbessert und ausgebaut werden soll. Eine wichtige Rolle spielt auch der organisierte Wissensaustausch unter den betroffenen Stellen und mit der Zivilgesellschaft.

5. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber, die soziale und umweltbezogenen Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein eigenes Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

Die Beantwortung des ersten Teils dieser Frage würde eine empirische Untersuchung voraussetzen.

Die Bayerische Staatsregierung (genauer: der Bayerische Landtag) hätte die Möglichkeit, ein Bayerisches Vergabegesetz (Landesvergabegesetz) zu schaffen. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive würde dies aber die Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand nicht verbessern, sondern im Gegenteil die eingangs erwähnten Risiken erhöhen. In der gegenwärtigen Situation, die durch das eben erst erfolgte Inkrafttreten eines deutlich ausgebauten und verbesserten bundesrechtlichen Rechtsrahmens gekennzeichnet ist, würde die Praxis der Vergabestellen und der Unternehmen durch zusätzliche legislatorische Anforderungen eher verwirrt. Es ist daher kein Zufall, dass nahezu alle Bundesländer, die in den vergangenen Jahren Landesvergabegesetze geschaffen hatten, diese gegenwärtig (teilweise nach Evaluationsprozessen) zurückführen, besonders prominent das Land Nordrhein-Westfalen in einem vor kurzem in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf (LT-Drs. 16/3809). Allgemein wird den Landesvergabegesetzen bescheinigt, dass sie der im Vergaberecht ohnehin beklagenswerten Zersplitterung und Uneinheitlichkeit weiter Vorschub leisten. Diese Nachteile würden nicht durch Vorteile zugunsten einer nachhaltigeren Beschaffung aufgewogen, weil die oben (4b)) angesprochenen beiden Hauptprobleme in diesem Zusammenhang nicht bewältigt werden könnten. Der kluge Satz „think global, act local“ trifft insoweit auf die Landesgesetzgebung nicht zu; die lokale Ebene bedarf anstelle zusätzlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen vielmehr der Unterstützung in kommunikativer und kompetenzieller Hinsicht einerseits, einer Verbesserung der Nachweis- und Kontrollschwierigkeiten auf wirtschafts- und außenpolitischer Ebene andererseits.

Bayern sollte damit nicht von der durch § 129 GWB eröffneten Möglichkeit, Ausführungsbedingungen durch Gesetz vorzuschreiben, Gebrauch machen. Würde dies gegenüber den Kommunen geschehen, drohte überdies das Eingreifen der finanzverfassungsrechtlichen Rechtsfolge des Konnexitätsprinzips (vgl. Art. 83 Abs. 3 BV).

Für den Bereich unterhalb der Schwellenwerte, der durch die soeben erfolgten Reformen gar nicht erfasst ist, erfolgen gegenwärtig Bemühungen zu einer weiteren Vereinheitlichung des Rechtsrahmens auf Bundes- und Landesebene. Im Rahmen dieser Beratungen könnte sich die Bayerische Staatsregierung für die Aufnahme an einer an § 97 Abs. 3 GWB orientierten Handlungsmaxime einsetzen.

6. *Welche Beratungsangebote bestehen für öffentliche Stellen in Bayern im Bereich der fairen Beschaffung, sind die Kapazitäten ausreichend und bestehen hier Defizite?*
- a) *Inwieweit und auf welche Weise kann und sollte die Staatsregierung die faire Beschaffung öffentlicher Stellen in Bayern, insbesondere auch auf kommunaler Ebene unterstützen und befördern – beispielsweise bei der Ausgestaltung von Beschaffungsordnungen – und inwieweit geschieht dies bereits?*

Selbstverständlich könnte und sollte die Staatsregierung sämtlich bereits bisher unternommenen Anstrengungen fortsetzen und insbesondere die bereits zu Frage 3 aufgeführten Handreichungen fortschreiben und am neuen Rechtsrahmen orientieren.

- b) *Wäre eine zentrale Anlaufstelle ähnlich dem NEWTRADE NRW dazu geeignet, Kommunen besser in die Lage zu versetzen, mehr fair gehandelte Produkte zu beschaffen?*

Anlaufstellen dieser Art können ebenso wie NGOs und die bereits erwähnte „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ wertvolle Impulse geben. Hierzu bedarf es aber aufgrund des mittlerweile erreichten Vernetzungsstandes nicht (mehr) entsprechender Einrichtungen in jedem einzelnen Bundesland.

8. *Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?*
- a) *Wie zuverlässig sind getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung öffentlicher Stellen und welche Best-Practice- und Worst-Practice-Beispiele lassen sich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene feststellen?*

Sowohl das bisherige als auch und vor allem das reformierte Vergaberechtsregime enthalten zahlreiche Rechtsfolgen zur Sanktionierung von Verstößen gegen getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung. Insbesondere hervorzuheben ist die im neuen Recht geschaffene Möglichkeit, bei einer künftigen Auftragsvergabe Angebote besonders kritisch zu prüfen, die „ungewöhnlich niedrig“ sind, weil sie möglicherweise die für die Unternehmen geltenden „umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften“ missachtet haben (vgl. § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VgV). Gemäß § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB können überdies frühere Verstöße gegen geltende umwelt- und sozialrechtliche Verpflichtungen zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen. Mit dem (richtigerweise) auf Bundesebene bereits in Angriff genommenen Projekt eines „Vergaberegisters“ würde sich der Informationsstand signifikant verbessern.

- b) *Wie zuverlässig sind die verschiedenen Fair-Trade-Siegel?*

Hierüber gibt die Internetseite www.siegelklarheit.de Auskunft; auf diese und andere Informationsquellen könnten insbesondere die kommunalen Auftraggeber durch die erwähnten Handreichungen aufmerksam gemacht werden.

9. *Inwieweit kann die besondere Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte durch öffentliche Auftraggeber einen Beitrag zu fairen Handelsbeziehungen leisten? Welche rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen bestehen für die Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte?*

Die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen für die Berücksichtigung nachhaltiger Produkte sind im Rahmen der vorherigen Fragen dargestellt worden. Die Berücksichtigung von Produkten ausschließlich wegen ihrer regionalen Herkunft ist grundsätzlich nicht statthaft; entscheidend ist jeweils ein Bezug zum konkreten Auftragsgegenstand und die nachvollziehbare Darle-

gung, dass beispielsweise Aspekte wie „Frische des Produkts“ oder „Kundendienst mit kurzer Erreichbarkeit“ sachlich gerechtfertigt sind; dann können im Ergebnis auch regionale Faktoren positiv berücksichtigt werden.

11. Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen aktuellen Freihandelsabkommen (wie z.B. TTIP, CETA...) und fairem Handel im Hinblick auf Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber?

Ungeachtet der im Übrigen gegen die aktuellen Abkommen geltend gemachten Bedenken besteht konkret im Hinblick auf die faire Beschaffung eher dahingehend Hoffnung, dass es durch die gemeinsame Orientierung an entsprechenden Standards zu Verbesserungen kommt. Namentlich das US-amerikanische Vergaberecht kennt zahlreiche Mechanismen und interessante Instrumente für ein „Green Procurement“, weswegen insoweit nicht eine Absenkung von Standards zu befürchten ist, sondern eher das gegenseitige Lernen befruchtet würde. Im Übrigen böten Abkommen zur Standardisierung von Vergabeprozessen und –regeln gerade im Hinblick auf problematische Herkunftsländer die Chance, die zu Frage 4b) benannten Probleme der Nachweisführung und der Kontrollierbarkeit zu reduzieren.

Prof. Dr. Martin Burgi



Anhörung „Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand“ am Dienstag, den 28. Juni 2016 im Bayerischen Landtag

beruhend auf einem Beschluss des Bayerischen Landtags und durchgeführt vom
Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen

Seite 2

Wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen im Bayerischen Landtag.

Vorbemerkungen:

Unternehmen beachten allgemein politische Ziele im Rahmen ihrer Verantwortung gegenüber ihren Arbeitnehmern und Dritten. Unternehmerisch und gesellschaftlich verantwortungsvoll zu handeln, gehört zu den Grundsätzen des Ehrbaren Kaufmanns. Deutsche Unternehmen nehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung aktiv wahr und engagieren sich über das gesetzliche Maß hinaus. Dies hat eine lange Tradition. Corporate Social Responsibility (CSR) beruht aber auf Freiwilligkeit und damit auch auf dem Grundsatz, dass jedes Unternehmen das leistet, was es kann, abhängig von Größe, Branche und den Märkten, auf denen es agiert.

Das primäre Ziel der öffentlichen Beschaffung besteht darin, dass die öffentliche Hand im Hinblick auf ihre Verantwortung für die Staatshaushalte und die von ihr treuhänderisch verwalteten Steuergelder unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis findet. Zusätzlich soll über die Grundsätze der Vergabe öffentlicher Aufträge für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den teilnehmenden Unternehmen gesorgt werden.

Das Gleichbehandlungsgebot im öffentlichen Auftragswesen verlangt eine objektive und transparente Bewertung der eingereichten Angebote. Öffentliche Auftraggeber müssen daher grundsätzlich in der Lage sein, von Bietern gemachte Angaben auf ihre Richtigkeit zu überprüfen.

Handelt es sich hierbei um Angaben zu Lieferketten bzw. Produktionsprozessen, führen sie faktisch zu einer Marktbeschränkung für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU). Während größere Unternehmen aufgrund ihrer Marktmacht im Rahmen ihrer vertraglichen Vereinbarungen von Zulieferern die Einhaltung bestimmter Bedingungen zum Vertragsgegenstand machen können, befinden sich KMU meist nicht in einer solchen Verhandlungsposition. Durchschnittlich gehen wir von sieben Beschäftigten pro Unternehmen, also tatsächlich Kleinst- und Kleinunternehmen, aus. Selbst von denjenigen Unternehmen, die sich vertraglich soziale und arbeitsrechtliche Standards zusichern lassen, kann nicht garantiert werden, dass diese auch tatsächlich eingehalten werden.

Seite 3

Das Vergaberecht ist nur bedingt geeignet, politische Ziele durchsetzen zu wollen: Wenn offizielle wirtschaftliche Zusammenarbeit und internationale Abkommen zu keinen Verbesserungen führen, sind öffentliche Auftraggeber und Unternehmen überfordert.

Im Einzelnen nehmen wir zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen, soweit sie unseren Erfahrungsbereich betreffen, wie folgt Stellung:

Frage 3: Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?

Im Folgenden eine beispielhafte Aufzählung ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

- Am 20. und 21. April 2016 fand im Bayerischen Wirtschaftsministerium eine Multiplikatoren-Schulung zur nachhaltigen Beschaffung statt, durchgeführt von der Kompetenzstelle nachhaltige Beschaffung.
- CARMEN e.V. führt regelmäßig Schulungen für kommunale öffentliche Auftraggeber zum Thema umweltfreundliche Beschaffung durch.
- Das Auftragsberatungszentrum Bayern (ABZ Bayern) e.V. informiert regelmäßig in seinem Newsletter (zurzeit 2.245 Abonnenten) über Informationsangebote zum Thema nachhaltige Beschaffung.

Außerdem steht das Thema nachhaltige und innovative Beschaffung bei Veranstaltungen des ABZ Bayern immer wieder auf der Tagesordnung.

Frage 5: Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingung für die Ausführung des Auftrags vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein eigenes Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit, öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

Zum zweiten Teil der Frage:

Es besteht die Möglichkeit, ein Bayerisches Vergabegesetz einzuführen. Andere Bundesländer haben davon Gebrauch gemacht. Allerdings vor der aktuellen Vergaberechtsnovellierung, mit der neue Optionen implementiert wurden, um

Seite 4

ergänzende Ziele bei der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen. So können nun bei europaweiten Ausschreibungen in jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden.

Als aktuelles Beispiel kann das im Bundesland Nordrhein-Westfalen eingeführte Tariftreue- und Vergabegesetz TVgG dienen. Auch nach mehreren Jahren in Anwendung berichten insbesondere viele kleinere Unternehmen und solche, die sich nur selten an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, von Unsicherheiten und zusätzlichen bürokratischen Lasten, die mit der Anwendung des Gesetzes verbunden sind. Andere haben sich von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zurückgezogen.

Die Komplexität des Vergaberechts zeigt sich auch darin, dass wie im Falle des TVgGs auch die Rechtsprechung immer wieder eine Anpassung der Gesetze erforderlich macht. Als Folge der kontinuierlichen Änderungen und da die Regelungen auf den unterschiedlichen Gesetzgebungsebenen nicht in allen Teilen identisch sind, müssen auch die Unternehmen ihre Abläufe stetig anpassen, immer neue Erfahrungen mit der Umsetzung sammeln und eine rechtssichere Anwendung einüben. Im Ergebnis verlieren öffentliche Aufträge durch den zusätzlichen Aufwand und die anhaltende Rechtsunsicherheit insbesondere für kleinere Unternehmen, die nicht regelmäßig an Ausschreibungen teilnehmen, an Attraktivität.

Die wachsende Komplexität und erforderliche Fachkompetenz wirkt dabei immer wieder als Markteintrittsschranke, da kleine Unternehmen häufig nicht in der Lage sind die notwendige Fachkenntnis zu erlangen. Das vordringliche Ziel der Gesetzgeber in Europa, Bund und den Bundesländern sollte daher eine Vereinfachung bei einhergehender Harmonisierung bzw. Verzicht auf abweichende Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge sein.

Seite 5

Frage 6: Welche Beratungsangebote bestehen für öffentliche Stellen in Bayern im Bereich der fairen Beschaffung, sind die Kapazitäten ausreichend und bestehen hier Defizite?

a) Inwieweit und auf welche Weise kann und sollte die Staatsregierung die faire Beschaffung öffentlicher Stellen in Bayern, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, unterstützen und befördern – beispielsweise bei der Ausgestaltung von Beschaffungsordnungen – und inwieweit geschieht dies bereits?

Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung ist Ansprechpartner für alle öffentlichen Stellen – auch für die Kommunen. Das Angebot wird gerne genutzt und einige bayerische Kommunen haben sich bereits schulen lassen. Die Webseite www.vergabeinfo.bayern.de der Obersten Baubehörde des bayerischen StMWI verlinkt auf die Seite der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Selbstverständlich berät auch das ABZ Bayern zum Thema faire Beschaffung.

Kommunen benötigen eher Unterstützung bei der Ausgestaltung von Leistungsbeschreibungen. Best-Practice-Beispiele anderer Beschaffer zur rechtssicheren Beschaffung wären hierbei hilfreich. Die Zurückhaltung öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung fair gehandelter Produkte liegt aus unserer Sicht an Unsicherheiten bei der Anwendung bestehender Vorschriften, nicht an fehlenden Beschaffungsordnungen. Unsicherheiten treten auch in Hinblick auf die Bewertung der von den Unternehmen gemachten Angaben auf. Ihre unter 8 b formulierte Frage, wie zuverlässig die verschiedenen Fair-Trade-Siegel sind, ist in diesem Zusammenhang durchaus berechtigt.

b) Wäre eine zentrale Anlaufstelle ähnlich dem NEWTRADE NRW dazu geeignet, Kommunen besser in die Lage zu versetzen, mehr fair gehandelte Produkte zu beschaffen?

Nein. Diese Seite bietet keinerlei zusätzlichen Informationen. Die Website der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (vom Beschaffungsamt des BMI) sollte stattdessen als zentrale Informationsplattform ausgebaut werden.

Seite 6

Frage 7: Welche Möglichkeiten bestehen, von der EU geförderte Programme, wie etwa das bayerische Schulfruchtprogramm, auf den fairen Handel von importiertem Obst und Gemüse auszurichten und inwieweit werden diese schon heute genutzt?

Bisher ist der faire Handel von importiertem Obst und Gemüse kein Kriterium bei der Vergabe im Bayerischen Schulfruchtprogramm. Allerdings werden ökologische Produkte durch einen höheren Portionspreis besonders gefördert. Das Bayerische Landwirtschaftsministerium (StMELF) kann sich in Abstimmung mit der durchführenden Landesanstalt für Landwirtschaft für die stärkere Berücksichtigung von fair gehandeltem Obst und Gemüse einsetzen.

Weitere Informationen:

Das EU-Schulobst- und -gemüseprogramm:

Mit deutlich erhöhten EU-Mitteln für 2014 wurde das Programm attraktiver, und mit dem Gesetz zur Änderung des Schulobstgesetzes, dem der Bundesrat Mitte März 2014 zugestimmt hat, konnten noch weitere Bundesländer eine Teilnahme realisieren. Das Schulobstprogramm entwickelt sich zu einer Erfolgsgeschichte. Kinder tanken beim Essen von Obst und Gemüse nicht nur Vitamine und Ballaststoffe, sondern lernen auch, was eine ausgewogene Ernährung ausmacht. (Quelle:

http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/GesundeErnaehrung/KitaSchule/_Texte/DossierKitaUndSchule.html;jsessionid=780C747A6B24B41B930C70557C0DFA05.2_cid367?nn=391874¬First=true&docId=1067744)

Schulfruchtprogramm in Bayern:

Im Rahmen des Schulobst- und -gemüseprogramms können Kinder in Kindergärten, Häusern für Kinder und den Jahrgangsstufen 1 bis 4 an Grund- und Förderschulen in Bayern durchschnittlich einmal pro Schulwoche kostenlos eine Portion Obst oder Gemüse erhalten. Ziel des Programms ist es, die Wertschätzung für Obst und Gemüse bei Kindern zu steigern und die Entwicklung eines gesundheitsförderlichen Ernährungsverhaltens zu unterstützen.

Die Landesanstalt für Landwirtschaft ist für die Zulassung der Schulobst- und -gemüselieferanten und die verwaltungstechnische Abwicklung des Schulobst- und -gemüseprogramms in Bayern zuständig.

Bayerisches Schulobst- und -gemüseprogramm mit finanzieller Unterstützung der EG (Quelle: <http://www.lfl.bayern.de/foerderprogramme/019119/>).

Seite 7

Der vom BMZ finanzierte und von sequa betreute "**Import Promotion Desk**" ist eine Möglichkeit für Importeure, den fairen Handel von importierten Obst und Gemüse auszurichten: www.importpromotiondesk.de

Frage 8: Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?

a) Wie zuverlässig sind getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung öffentlicher Stellen und welche Best-Practice- und Worst-Practice-Beispiele lassen sich auf Bundes-, landes- und kommunaler Ebene festhalten?

Problematisch ist, dass Anforderungen in vielen Fällen zwar gestellt werden, die Vergabestelle aber nicht in der Lage ist, die Einhaltung zu kontrollieren. Denn hierzu wären im Zweifel Untersuchungen vor Ort erforderlich, die aber aus verschiedenen Gründen nicht durchgeführt werden (können).

b) Wie zuverlässig sind die verschiedenen Fair-Trade-Siegel?

Öffentliche Auftraggeber können aufgrund § 34 VgV (*Nachweisführung durch Gütezeichen*) die Vorlage solcher Zeichen verlangen, die als Beleg für die in der Leistungsbeschreibung geforderten Merkmale gelten. Das Gütezeichen muss verschiedenen Bedingungen genügen. Dazu gehört u.a., dass es für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet ist und nach § 31 (3) VgV mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung steht. Die Kriterien des Gütezeichens müssen objektiv nachprüfbar und nicht diskriminierend sein. Aus den Bedingungen geht hervor, dass davon ausgegangen werden kann, dass Gütezeichen der EU und auch nationale Gütezeichen diese Bedingungen erfüllen. Hierzu gehören etwa das EU Ecolabel, der Blaue Engel, das Österreichische Umweltzeichen und auch das Nordische Umweltzeichen/„Nordic Swan“.

Sind nicht alle Kriterienanforderungen eines Gütezeichens zu berücksichtigen, sind diese durch den öffentlichen Auftraggeber anzugeben. Wichtig: Der öffentliche Auftraggeber muss auch andere Gütezeichen akzeptieren, wenn sie gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellen.

zu Frage 10: Welche Rolle spielt die faire Beschaffung als Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung?

Zu dieser Frage gibt es aus unserer Sicht noch keine belastbaren Erkenntnisse.

Seite 8

Frage 11: Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen aktuellen Freihandelsabkommen (wie z. B. TTIP, CETA, ...) und fairem Handel, im Hinblick auf Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber?

Kann das zzt. in Verhandlung befindliche Handelsabkommen EPA (Economic Partnership Agreement) zwischen der EU und 78 AKP-Staaten zu mehr fairem Handel und fairer Beschaffung beitragen?

a) TTIP / CETA

Von den derzeit laufenden bzw. bereits ausverhandelten Freihandelsabkommen ist das Thema „fairer Handel“ nicht betroffen.

Im Verhandlungsmandat der EU-Kommission zu TTIP ist das Thema Daseinsvorsorge gesondert geregelt: „Ziffer 19: Die hohe Qualität der öffentlichen Versorgung in der EU sollte im Einklang mit dem AEUV, insbesondere dem Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, und unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der EU in diesem Bereich, einschließlich des GATS-Abkommens, gewahrt werden.“ Das bedeutet konkret, dass im Verhandlungsmandat der EU-Kommission festgehalten ist, dass die öffentliche Daseinsvorsorge von den Verhandlungen ausgeschlossen ist. Auch das Bundeswirtschaftsministerium kommentiert das Verhandlungsmandat wie folgt: „... dass Leistungen der Daseinsvorsorge eine besondere Bedeutung haben und ihre hohe Qualität gewährleistet werden muss. Das hat im kommunalen Bereich einen hohen Stellenwert. Wegen der Sonderstellung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wird Deutschland hier keine Marktöffnungsverpflichtungen übernehmen. Insbesondere wird deshalb vom TTIP auch kein Zwang zur Privatisierung solcher Dienstleistungen ausgehen.“

Bei öffentlichen Beschaffungen in den USA, insbesondere auf regionaler Ebene, werden häufig sog. „Buy American“-Klauseln vorgesehen. Allerdings sieht das Verhandlungsmandat der EU-Kommission zu TTIP eine Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte und damit eine Abschaffung derartiger Restriktionen in den USA vor, wie bei CETA. Das Kriterium „Regionalität“ ist dabei nach geltendem Recht kein zulässiges Vergabekriterium.

Grundsätzlich gilt bereits, dass die Bevorzugung ortsansässiger Unternehmen aufgrund ihrer Herkunft nach dem GPA der WTO („Agreement on Government Procurement“ / deutsch: "Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen")

Seite 9

sen") unzulässig ist. Das GPA findet auch für die Vergabe in den USA Anwendung; viele regionale Behörden halten sich nur nicht daran.

Zum Thema CETA und öffentliches Beschaffungswesen gab es eine schriftliche Anfrage an den Bayerischen Landtag des Abgeordneten Hans-Ulrich Pfaffmann SPD vom 05.12.2014. Hierzu ist bereits am 15.01.2015 eine Stellungnahme des STMWi erfolgt. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass nach dem derzeitigen Verhandlungsergebnis Veränderungen bei der Daseinsvorsorge und damit den öffentlichen Beschaffungen in der EU nicht erfolgen, wohl aber sieht CETA eine Marktöffnung für europäische Unternehmen in dieser Hinsicht vor.

b) EPA (Economic Partnership Agreement)

Handels- und entwicklungspolitische Instrumente der EU

Mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU – AKP (Afrika, Karibik, Pazifik) wurden Instrumente geschaffen, die Außenhandelsreformen grundsätzlich in den Dienst von Entwicklung und regionaler Integration stellen sollen. Allerdings darf die Bedeutung solcher Abkommen nicht überschätzt werden – der Umsetzung kommt eine große Bedeutung zu. Die EPAs müssen ihre Wirksamkeit erst in der Umsetzung erweisen, denn erst da können die entwicklungspolitischen Vorkehrungen mit Leben erfüllt werden. Grundsätzlich bietet der seit Januar 2008 zoll- und quotenfreie Marktzugang in die EU unter verbesserten Ursprungsregeln allerdings neue Marktchancen, die bisher von keinem anderen Land eingeräumt werden. Gerade auch im Bereich weiter verarbeiteter Agrarprodukte kann dies zu Entwicklungsprozessen beitragen. Grundsätzlich halten die EPAs alle Vorkehrungen bereit, um zu verhindern, dass sich die Liberalisierung der Partnerländer auf interne Entwicklungsprozesse negativ auswirkt, doch ist es wichtig, hierfür die geplanten Überprüfungsinstrumente (Monitoring) rechtzeitig wirksam werden zu lassen. Aid for Trade – handelsbezogene Entwicklungspolitik – kann Partnerländer bei allen Aspekten der Handelspolitik unterstützen.

Quelle: Dr. Evita Schmiege, „Afrikas Stellung im globalen Handel“, Hintergrundpapier, Gesellschaft zum Studium Strukturpolitischer Fragen e.V., für den Beirat für Welthandel, Deutscher Bundestag, Berlin, 12. April 2016

Das Thema fairer Handel und faire Beschaffung ist auch im Hinblick auf den „Ehrbaren Kaufmann“ ein wichtiger Belang. Bei der Umsetzung in handelspolitischen Verträgen sollte allerdings immer darauf geachtet werden, dass vor allem klein- und mittlere Unternehmen bei der öffentlichen Vergabe nicht mit zusätzlichem Bürokratieaufwand belastet werden.

Seite 10

Zusammenfassung:

Zusammenfassend sprechen wir uns gegen eine weitere Regulierung des Vergaberechts auf Landesebene aus. Wir setzen auf Freiwilligkeit, damit vorbildliche Unternehmen durch ihr Handeln Wettbewerbsvorteile erzielen können. Anstatt neue Bürokratie aufzubauen, können somit Anreize gesetzt werden, dass Unternehmen durch den anstehenden Wettbewerb die besten Wege zum nachhaltigen Wirtschaften finden.

Am besten funktioniert dieser Wettbewerb, wenn der Staat den Unternehmen einen wirkungsvollen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die Wirtschaftsprozesse stattfinden. Mit der aktuellen Vergaberechtsnovellierung wurde ein solcher Rahmen gesetzt.

Staatliche Eingriffe müssen dabei dem Gebot der Wirksamkeit unterliegen: Regulierung ist nur dann sinnvoll, wenn nachweislich Marktversagen vorliegt und durch staatliche Eingriffe ein messbar besseres Ergebnis erzielt werden kann als wenn man es dem freien Markt überlässt. Gleichzeitig dürfen Verordnungen aus unserer Sicht nur dann erlassen werden, wenn sie anschließend auch kontrolliert werden können. Ansonsten hat nämlich der ehrliche Kaufmann, der sich an Gesetze hält, das Nachsehen.

München, 21.06.2016

28. Juni 2016

Bayerischer Landtag, Ausschuss für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen

Anhörung „Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand“

Eine Welt Netzwerk Bayern e.V.

Vorbemerkungen Eine Welt Netzwerk Bayern e.V.:

- a) Begrifflichkeit: Das Eine Welt Netzwerk Bayern e.V. empfiehlt auf den unklaren Begriff „faire Beschaffung“ zu verzichten und geht davon aus, dass bei dieser Anhörung insbesondere die „Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung“ gemeint ist und nicht ausschließlich die Beschaffung fair gehandelter Waren. Dabei ist bekannt, dass insbesondere die staatliche Durchführungsorganisation Engagement Global / Servicestelle Kommunen in der Einen Welt seit Jahren den irreführenden Begriff „Faire Beschaffung“ benutzt bzw. verbreitet. Leider führt er immer wieder zu Missverständnissen und Verwechslungen zwischen der Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung und der Beschaffung von fair gehandelten Waren.

Fragen, die sich explizit auf die Förderung des „Fairen Handels“ beziehen, sind zu unterscheiden von der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der Beschaffung.

- b) Die Einhaltung von Menschenrechten und die Einhaltung international vereinbarter Sozial- und Umweltstandards (u.a. ILO-Kernarbeitsnormen) kann nicht dem Markt überlassen werden. Es handelt sich hierbei um eine grundlegende staatliche Verpflichtung.

Im 19. Jahrhundert gab es Unternehmen, die nicht auf Sklaverei verzichten wollten, da andere Unternehmen durch den Einsatz von Sklaven profitierten. Dies sei unfairer Wettbewerb. Heute ist das Verbot der Sklaverei anerkannt. Ebenso sollte im 21. Jahrhundert der Einsatz für Menschenrechte für staatliche Institutionen selbstverständlich sein. Staatliche Institutionen dürfen beim Einkauf / bei der Beschaffung nicht von der Verletzung internationaler Sozialstandards profitieren.

- c) Die Umsetzung und Überprüfung der Einhaltung von Sozialstandards unterscheidet sich wesentlich von der entsprechenden Praxis hinsichtlich Umweltstandards. Ein Standard zur Gewährleistung von Vereinigungsfreiheit und Durchsetzung von Gewerkschaftsfreiheit setzt bei der Überprüfung die Beteiligung der Betroffenen – d.h. der ArbeiterInnen – voraus.

1. Welche Möglichkeiten bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand, um fair gehandelte Produkte bei der Beschaffung besonders berücksichtigen zu können?

a) Welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?

Soziale Kriterien können seit langer Zeit in der öffentlichen Beschaffung berücksichtigt werden.

b) Welche Änderungen im Bereich fairer, ökologischer und nachhaltiger Beschaffung haben das EU-Vergaberichtlinienpaket und die entsprechende Bundesgesetzgebung gebracht?

Während unter der alten EU-Vergaberichtlinie die Möglichkeiten zur Einbeziehung insbesondere sozialer und ökologischer Kriterien im Wesentlichen auf die Auftragsausführungsbedingungen beschränkt war, schafft die neue Richtlinie weitergehende Spielräume für die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien. So nennt Artikel 18 Absatz 2 ökologische und soziale Kriterien als Vergabegrundsätze, die bei Vergaben oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte zu beachten sind. Im Rahmen der *Leistungsbeschreibung* waren nach der bisher geltenden Rechtslage nur solche sozialen und ökologischen Kriterien abgedeckt, die sich auf das Produkt, nicht aber auf den Herstellungsprozess beziehen (der sogenannte Bezug zum Auftragsgegenstand). Bei Umweltkriterien war dies in der Regel gegeben, Kriterien beispielsweise des Fairen Handels jedoch, die sich ausschließlich auf den Produktionsprozess beziehen waren in dieser Phase unzulässig. Unter der neuen EU-Richtlinie wird der Bezug zum Auftragsgegenstand weiter gefasst und ist auch dann gegeben, wenn sich die Kriterien nicht direkt auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken.¹ Somit können soziale Kriterien, die sich auf den Herstellungsprozess eines Produktes beziehen, nunmehr auch als *technische Spezifikationen* verlangt werden, solange der Bezug zum Auftragsgegenstand hergestellt werden kann.

Zudem stärkt die EU-Richtlinie die Forderung und Integration von Gütezeichen bei den Ausschreibungen. Es ist unter den neuen EU Regelungen erstmals möglich, konkrete *Label und Zertifikate* als Nachweis für die Einhaltung von geforderten Standards zu verlangen. Zugleich formuliert die Richtlinie gewisse Anforderungen an Gütezeichen, die als Nachweis verlangt werden können. Diese müssen im Bezug zum Auftragsgegenstand stehen, auf objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierenden Kriterien basieren, im Rahmen eines offenen und transparenten Multi-Stakeholder² Verfahrens erarbeitet werden, für alle Betroffenen zugänglich sein und die damit verbundenen Anforderungen müssen von einem unabhängigen Dritten festgelegt werden.

Produktbezogene Gütezeichen, wie das Fairtrade Siegel oder der Blaue Engel erfüllen diese Anforderungen und können vom Auftraggeber als Nachweis eingefordert werden.

Gleichwertige Nachweise müssen vom Auftraggeber akzeptiert werden, jedoch obliegt es

¹ Siehe Artikel 67 (3) der Richtlinie 2014/24/EU: Der Bezug zum Auftragsgegenstand ist dann gegeben, wenn sich die Kriterien „in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium [...auf die zu erbringende Leistung oder Lieferung] beziehen, einschließlich Faktoren, die zusammenhängen mit a) dem spezifischen Prozess der Herstellung oder der Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder des Handels damit oder einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium, auch wenn derartige Faktoren sich nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken.“

² Eine „Multi-Stakeholder-Initiative“ ist ein Zusammenschluss von mindestens zwei verschiedenen Interessensgruppen (bspw. Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs), die gemeinsam Standards definieren und deren Einhaltung verifizieren.

dem Bieter, bei Zweifeln die Gleichwertigkeit zu beweisen. Somit liegt die Verantwortung und Nachweispflicht beim Bieter und nicht bei den Auftraggebern.

Unternehmensbezogene Mitgliedschaften, wie beispielsweise der Fair Wear Foundation³, können hingegen nicht eingefordert werden, da sie auf unternehmensbezogenen und nicht produktbezogenen Kriterien beruhen.⁴ Soll dennoch ein Gütezeichen als Nachweis herangezogen werden, das neben produktbezogenen auch unternehmensbezogene Kriterien enthält, so darf nicht das Gütezeichen als solches verlangt werden, sondern lediglich die Kriterien, die sich auf das Produkt (den Auftragsgegenstand) beziehen. Somit schafft die EU-Richtlinie auch hier Möglichkeiten, soziale Standards zu berücksichtigen. Gütezeichen dürfen in den technischen Spezifikationen, den Zuschlagskriterien oder den Auftragsausführungsbedingungen verlangt werden.

Im Rahmen der *Eignungsprüfung* stellt der Auftraggeber sicher, dass ein Bieter über die technischen und beruflichen Fähigkeiten zur Ausführung des Auftrags verfügt. Hier besteht die Möglichkeit, nur die Unternehmen zu berücksichtigen, die die geforderten ökologischen und sozialen Standards einhalten. Artikel 57 (1) der neuen EU-Richtlinie nennt als zwingenden *Ausschlussgrund* unter anderem die rechtskräftige Verurteilung eines Bieters wegen eines Verstoßes gegen das Verbot der ausbeuterischen Kinderarbeit und andere Formen des Menschenhandels. In der Praxis wird dies jedoch kaum Relevanz haben, da solche Verstöße in der Regel nicht von den Bieterfirmen selber, sondern von den Lieferanten begangen werden und Unternehmen nicht für ihre Zulieferer haften.

Artikel 57 (4) bietet jedoch die Möglichkeit, einen Bieter vom Verfahren auszuschließen, wenn auf geeignete Weise nachgewiesen werden kann, dass dieser gegen geltende Verpflichtungen gemäß Artikel 18 Absatz 2 (dies umfasst umwelt- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen und schließt auch die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ein) verstoßen hat. Ein entsprechender Beweis muss vom Auftraggeber erbracht werden und kann beispielsweise über öffentliche Studien und Recherchen erfolgen.

Über die *Eignungskriterien* kann, wie unter der vorherigen Richtlinie auch sichergestellt werden, dass ein Bieter im Hinblick auf Umweltschutzaspekte über die notwendigen technischen und beruflichen Fähigkeiten verfügt, um den Auftrag auszuführen. Auftraggeber können als Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit beispielsweise eine Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystem verlangen⁵. Anders als bisher ist diese Möglichkeit nicht mehr auf die Ausschreibung von Bau und Dienstleistungsaufträgen beschränkt, sondern schließt auch Lieferleistungen ein.

Nicht möglich ist es, eine Verpflichtungserklärung des Bieters zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen als Nachweis für die berufliche und technische Leistungsfähigkeit einzufordern. Jedoch besteht nun unter der neuen EU-Richtlinie die Möglichkeit, vom Bieter eine Angabe zum Lieferkettenmanagement zu verlangen. Die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder Initiative wie der Fair Wear Foundation kann zusätzlich als freiwilliger Nachweis abgefragt werden.

Auch unter der alten Vergaberichtlinie waren Auftraggeber berechtigt, den Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen und somit neben dem Angebotspreis auch ökologische, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen. Die neue Richtlinie wertet

³ Siehe <http://www.fairwear.org/>; die Fair Wear Foundation ist eine Multi-Stakeholder Initiative im Textilbereich. Unternehmen, die der Initiative beitreten, verpflichten sich im Rahmen der Mitgliedschaft ihre Lieferkette im Hinblick auf Sozial und Umweltstandards kontinuierlich zu verbessern.

⁴ Siehe Artikel 43 (2) der Richtlinie 2014/24/EU

⁵ Siehe Artikel 67 (3) der Richtlinie 2014/24/EU

die *Zuschlagskriterien* für die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung zusätzlich auf. Laut Artikel 67 Absatz 3 müssen sich Zuschlagskriterien nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken. Um die Verbindung zum Auftragsgegenstand herzustellen, reicht es, „wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen“. Die Möglichkeiten zur Einbeziehung der gesamten Lieferkette bzw. des gesamten Lebenszyklus wurden erheblich ausgeweitet.

Produkte aus Fairem Handel oder solche, die unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden, können von daher über die Zuschlagskriterien bewertet werden. Zudem besteht die Möglichkeit, die Qualität der für das zu beschaffende Produkt geforderten Nachweise an dieser Stelle zu bewerten.⁶ Zu beachten ist, dass der Auftraggeber in der Lage sein muss, die Zuschlagskriterien zu überprüfen.

Auch vor der letzten Reform des EU Vergaberechts konnten öffentliche Auftraggeber Bedingungen für die *Auftragsausführung* vorschreiben und dabei soziale und ökologische Aspekte berücksichtigen. Im Rahmen der kommunalen Beschaffung wurden soziale Kriterien bislang zumeist hier verankert. Die neue EU Vergaberichtlinie übernimmt die Regelung des Artikel 26 Satz 2 der Richtlinie 2004/18/EG fast wortgleich.

EU Richtlinien müssen von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden und entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung. In Deutschland wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf⁷ zur Modernisierung des Vergaberechts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Dezember 2015 verabschiedet. Das Gesetz wurde durch mehrere Rechtsverordnungen ergänzt⁸ und ist seit 18. April 2016 in Kraft.

Prinzipiell verbleiben den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht Spielräume. Im vorliegenden Fall enthält jedoch die neue Vergaberichtlinie zum großen Teil so konkrete Regelungen, dass wenig Spielräume verbleiben.⁹

Die EU-Vergaberichtlinie gilt nur bei Beschaffungsvorgängen mit Auftragswerten oberhalb der in Artikel 4 der Vergaberichtlinie genannten Schwellenwerte¹⁰. Bei niedrigeren Auftragswerten kommt das nationale Recht zur Anwendung. Jedoch kann auch hier die

⁶ Siehe Christliche Initiative Romero, Quo vadis Beschaffung, 2014, S.10

⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG)

⁸ Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung - VergRModVO)

⁹ Siehe: Umweltbundesamt, Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2014, S.74

¹⁰ 5.186 000 EUR bei öffentlichen Bauaufträgen; 134.000 EUR bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, die von zentralen Regierungsbehörden vergeben werden, und bei von diesen Behörden ausgerichteten Wettbewerben; bei öffentlichen Lieferaufträgen, die von öffentlichen Auftraggebern im Verteidigungsbereich vergeben werden, gilt dieser Schwellenwert nur für Aufträge über Waren, die in Anhang III aufgeführt sind; c) 207.000 EUR bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, die von subzentralen öffentlichen Auftraggebern vergeben werden, und bei von diesen Behörden ausgerichteten Wettbewerben; dieser Schwellenwert gilt auch bei öffentlichen Lieferaufträgen, die von zentralen Regierungsbehörden im Verteidigungsbereich vergeben werden, sofern diese Aufträge Waren betreffen, die nicht in Anhang III aufgeführt sind; 750 000 EUR bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von Anhang XIV.

Vergaberichtlinie bei möglichen Regelungslücken Orientierung geben. In jedem Fall dürfen die Bestimmungen nicht strenger sein, als oberhalb der Schwellenwerte. Eine Pflicht zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung gibt es auch unter den neuen Regelungen nicht: es bleibt weiterhin eine Möglichkeit, die Beschaffungsverantwortliche nutzen können.

Ausschlussgründe

Art.57 Absatz 4 der EU-Richtlinie nennt nachgewiesene Verstöße gegen „geltende umwelt-, sozial- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen“ als fakultativen Ausschlussgrund, der nach Ermessen des Auftraggebers angewandt werden soll. Zugleich eröffnet die Richtlinie Mitgliedsstaaten den Spielraum, eine solche Verletzung als zwingenden Ausschlussgrund festzuschreiben. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung keinen Gebrauch gemacht, sondern nennt Verstöße gegen umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen lediglich als fakultativen Ausschlussgrund.

Zudem wird der Anwendungsbereich in den deutschen Vorgaben dadurch eingeschränkt, dass den Vergabestellen der Ausschluss nur möglich ist, wenn der Bieter „bei der Ausführung öffentlicher Aufträge“ gegen die Verpflichtungen verstoßen hat. Die Richtlinie hingegen verlangt lediglich, dass der Auftraggeber die Verstöße „auf geeignete Weise“ nachweisen muss, um Bieter ausschließen zu können. Verstöße des Unternehmens, die nicht bei der Ausführung öffentlicher Aufträge stattgefunden haben, müssen somit unberücksichtigt bleiben. Allenfalls besteht noch die Möglichkeit, dem Unternehmen eine „schwere Verfehlung“ nachzuweisen.¹¹

Zuschlagskriterien

Sowohl das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (§127 GWB) als auch die Vergabeverordnung (§ 58 VgV) geben vor, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird und nennen neben Preis und Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien. Laut Art. 67 Absatz 2 UA 3 EU-Richtlinie 2014/24/EU haben die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit auszuschließen, dass öffentliche Auftraggeber den Preis oder die Kosten als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen (oder deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken). Von dieser Möglichkeit wurde kein Gebrauch gemacht.

c) Inwieweit können heute schon Erbringer öffentlicher Aufträge – beispielsweise Kantinenpächter oder Caterer – von öffentlichen Stellen vertraglich verpflichtet werden, bevorzugt fair gehandelte Produkte zu beziehen?

Bei Neuausschreibung besteht unter den neuen Vergaberichtlinien die Möglichkeit, den Bezug von fair gehandelten Waren während der Erbringung des Auftrages in z.B. den technischen Spezifikationen festzuschreiben und auch bestimmte Siegel zu verlangen (beispielsweise das Fairtrade-Siegel).

Entsprechend der am 17.2.2016 vom Bayerischen Landtag beschlossenen „Entwicklungspolitischen Leitsätze“ (17/10078): „In Kantinen staatlicher Einrichtungen sind Produkte aus Fairem Handel, ökologischer und regionaler Produktion zukünftig zu berücksichtigen.“

¹¹ Gemäß §124 Abs. 1 Nr. 3 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Vergaberechts

6

Eine in 2011 und 2015 vom Eine Welt Netzwerk Bayern e.V. bei bayerischen Ministerien durchgeführte Umfrage zur Verwendung von fair gehandelten Produkten hat deutlichen Handlungsbedarf aufgezeigt. Auch vier Jahre nach der ersten Umfrage waren immer noch in mehreren bayerischen Ministerien Pachtverträge für Kantinen neu vergeben worden, ohne dass im Einkauf auf soziale Kriterien in der Lieferkette Rücksicht genommen wurde. Ein Ministerium behauptete gar, dass es kaum Einfluss auf das Angebot der verpachteten Kantine habe. Ein weiteres Ministerium gab an, dass die Lieferanten des Pächters keine fair gehandelten Produkte liefern könnten; ein anderes Ministerium hat fair gehandelte Produkte mit Produkten aus regionaler Produktion verwechselt. Die Nicht-Verwendung von fairen Produkten wurde u.a. auch mit fehlenden Bestimmungen der bayerischen Verwaltung begründet.

2. Welche Produkte/Produktkategorien eignen sich bzw. eignen sich nicht für die Berücksichtigung fairen Handels bei der Beschaffung?

In folgenden Bereichen kann bei der Beschaffung auf fair gehandelte Produkte zurückgegriffen werden: Lebensmittel/Agrarprodukte (u.a. Kaffee, Tee, Bananen, Gummibären; Honig, Kakao, Nüsse, Öle, Orangensaft, Quinoa, Reis, Salz, Wein, Zucker, Blumen, etc.), Textilien (inklusive Sport-, Berufs- und Arbeitskleidung oder auch Lätzchen), Sportgeräte (insbesondere Bälle), Teppiche, Kautschukprodukte, Kosmetik und Gold.

Sozial- und Umweltstandards in der Beschaffung können ebenso berücksichtigt werden bei Büromaterialien, Natursteinen und Baumaterialien, Fahrzeugen, Informations- und Kommunikationstechnologie, Holz, Spielwaren, Druckerzeugnissen. Hier gibt es bisher keine fair gehandelten Alternativen, jedoch teilweise gute Ansätze zur Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards bei der Produktion der entsprechenden Waren.

3. Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?

Seitens der öffentlichen Hand in Bayern gibt es in diesem Bereich erheblichen Nachholbedarf. Systematische Maßnahmen der öffentlichen Hand sind nicht bekannt.

Das Eine Welt Netzwerk Bayern e.V. als Dachverband der bayerischen Eine Welt-Gruppen führt seit über 10 Jahren (mit finanzieller Unterstützung der Bayerischen Staatskanzlei, der Ev.-Lutherischen Kirche in Bayern sowie der bayerischen Erzdiozesen) jährliche Runde Tische zur öffentlichen Beschaffung durch. Es lädt zudem seit über 10 Jahren zur inzwischen jährlichen „Fair Handels Messe Bayern“ ein (wieder am 15./16.7.2016 im Rahmen der „Bayerischen Eine Welt-Tage 2016“, www.fairerhandel-bayern.de). In den Jahren 2006 und 2009 hat es Publikationen zu Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung herausgegeben. 2014 wurde vom Eine Welt Netzwerk Bayern e.V. in dritter Auflage die Broschüre „Kommunen und EineWelt“ (www.kommunen-einewelt.de) mit vielen praktischen Tipps zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der kommunalen Beschaffung publiziert.

Im Rahmen des bundesweiten „PromotorInnenprogrammes zur Förderung der Eine Welt-Arbeit“ (www.eine-welt-promotoren-bayern.de) sind in Bayern derzeit vier sogenannte Eine Welt-RegionalpromotorInnen (Beschäftigungsumfang 50%) tätig und verbreiten in diesem Rahmen viele gute Ideen bzgl. Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Beschaffung. Ein Ausbau dieses überwiegend vom Bund finanzierten Programmes (60% Bund; 40% Land) kann zur stärkeren Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung beitragen.

Zusammen mit der Bayerischen Staatskanzlei verleiht das Eine Welt Netzwerk Bayern e.V. alle zwei Jahre den „Bayerischen Eine Welt-Preis“ (www.eineweltpreis.de). Hierbei gibt es auch eine Kategorie für Kommunen. In 2016 wurde die Kommune München für ihre Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Beschaffung mit dem 1. Preis ausgezeichnet.

4. Auf welche Probleme stoßen öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Berücksichtigung fair gehandelter Produkte in der Praxis und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?

a) Welche Auswirkungen ergeben sich bei Berücksichtigung fair gehandelter Produkte auf Preis und/oder Qualität der beschafften Produkte?

In einigen Bereichen führt der Erwerb von fair gehandelten Produkten zu Mehrkosten (insbesondere bei Agrarprodukten/Lebensmitteln). In anderen Bereichen sind entweder keine Mehrkosten zu verzeichnen oder auch Einsparungen möglich (z.B. bei Sportbällen, die – bei gleicher Qualität - gegenüber „Markenprodukten“ deutlich günstiger sind).

Fair gehandelte Produkte sind inzwischen von ausgezeichneter Qualität und werden u.a. von großen Kaufhäusern angeboten. Mangelnde Qualität würde hier zur Auslistung führen.

b) Bietet der vergaberechtliche Rahmen genügend Spielraum für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte?

Ja – der Rahmen muss aber bekannt gemacht und auch ausgeschöpft werden. Ansonsten wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Gesetzgeber sich zu einer „Muss-Regelung“ statt zu einer „Kann-Regelung“ entschlossen hätte.

c) Welche Gesetze und Verordnungen müssten auf europäischer, bundesdeutscher und landespolitischer Ebene geändert werden, um faire Beschaffung der öffentlichen Hand zu erleichtern?

Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien ist bereits möglich. Insbesondere im Deutschen Vergabegesetz wäre es jedoch wünschenswert gewesen, wenn die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien deutlicher hervorgehoben / empfohlen worden wäre.

Die Berücksichtigung regionaler Produkte ist bisher schwierig und gegebenenfalls auf gesetzlicher Ebene zu ermöglichen.

Auf Europa- und Bundesebene ist hinzuwirken auf:

- eine verbesserte zivilrechtliche Haftung durch gesetzlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen entlang der Lieferkette einschließlich der Zulieferbetriebe.
- gesetzlich verbindliche Offenlegungspflichten für Unternehmen zu den wesentlichen sozialen und ökologischen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit und den angewendeten Verfahren zur Einhaltung der gebotenen Sorgfalt unter Einbezug der Lieferkette (vgl. Umsetzung der europäischen CSR-Richtlinie „Nachhaltigkeit von Unternehmen sichtbar machen“ - bis Dezember 2016 in nationales Recht umzusetzen)
- Stärkung von unabhängigen Labeln (gegebenenfalls durch Zulassungsverfahren für Kennzeichnungen bzw. staatlich überprüfte Siegel)
- Zulassungs- und Haftungsregeln für Auditoren privaten Standard-Systeme

Auf Bundesebene bleibt die Umsetzung hinter den Möglichkeiten der EU-Richtlinie 2014/24/EU zurück: Die Bundesregierung hat die Spielräume, die die EU-Vergaberichtlinie den Mitgliedsstaaten zur Einforderung ökologischer und sozialer Standards gegeben hat, nur unzureichend genutzt. So wäre es nach Auskunft von www.cora-netz.de beispielsweise möglich gewesen, den Verstoß gegen ILO-Kernarbeitsnormen als Ausschlussgrund verpflichtend vorzugeben oder eine verbindlichere Ausgestaltung von Regelungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Subunternehmerketten einzuführen.

Auf Landesebene ist darauf hinzuwirken, dass die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien nicht nur für Produkte aus bestimmten Regionen (z.B. Afrika, Asien, Lateinamerika) gilt, sondern für alle Produkte unabhängig ihrer Herkunft.

Auf Landesebene ist ferner darauf hinzuwirken, dass sogenannte „Eigenerklärungen“ nicht mehr akzeptiert werden, wenn ein unabhängiger Nachweis mittels eines Gütezeichens zur Verfügung steht.

Auf Landesebene sind Vergabestellen anzuhalten, regelmäßig über die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Vergabe zu berichten.

d) Durch welche nichtlegislativen Maßnahmen könnte die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand gefördert werden (z.B. gemeinsame Ausschreibung, um interessante Losgrößen zu erreichen...)?

Die Nachfragemacht der öffentlichen Hand kann wesentlich dazu beitragen, dass weitere Unternehmen fair gehandelte Produkte anbieten (u.a. bei Sportartikeln und im Bereich Textilien). Im Bereich IT kann die Nachfrage der öffentlichen Hand dazu führen, dass soziale Kriterien in den Blick geraten.

Gemeinsame Ausschreibungen (bis hin zur kommunalen Ebene) wären hilfreich.

Verbreitung guter Beispiele.

Zurverfügungstellung von Leitlinien und Ausschreibungskriterien von Seiten der Bayerischen Staatsregierung (gegebenenfalls auch durch Hinweis auf Unterlagen der bundesweiten Kompetenzstelle nachhaltige Beschaffung im Bundesinnenministerium) und die ausdrückliche Unterstützung der Beschaffung durch die Bayerische Staatsregierung.

Regelmäßiger Runder Tisch der Bayerischen Staatsregierung zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung u.a. mit Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der Zivilgesellschaft.

e) Was könnte getan werden, damit speziell bei Berufskleidung (z. B. für Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser u.a.m.) künftig auf faire Produktion und fairen Handel geachtet wird?

Im Bereich Polizei z.B. Zusammenschluss mit anderen Bundesländern (Bayern kauft diesbezüglich inzwischen zusammen mit norddeutschen Ländern ein).

Im Bereich Krankenhäuser (auch: Pflege) gilt es vor allem eine entsprechende Sensibilisierung bzw. Nachfrage zu schaffen (neben Berufskleidung u.a. auch Handtücher und sogenannte „Flachwäsche“)

Im Bereich Feuerwehr sind kommunale Einkaufsgemeinschaften sinnvoll.

Einkaufsgemeinschaften von Kommunen können auch sinnvoll sein bzgl. Berufskleidung z.B. für Bauhof oder Stadtwerke. Zu beachten sind auch staatliche bzw. kommunale Eigenbetriebe (siehe u.a. Verkehrsbetriebe oder Flughafen).

Bietergespräche mit potentiellen Bietern vor Ausschreibungen können das Angebot sozial verantwortlich hergestellter Produkte auf dem Markt verbessern (siehe auch Gesprächsleitfaden für Unternehmensgespräche über die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation entlang der Lieferkette).¹²

5. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

In Bayern nur ansatzweise wahrgenommen. U.a. die bayerische Nachhaltigkeitsstrategie ist diesbezüglich defizitär (obwohl es im Vorfeld entsprechende Vorschläge gegeben hat).

Im Bereich umweltbezogener Aspekte siehe die „Richtlinien über die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Umweltrichtlinien Öffentliches Auftragswesen – öAUmWR)“ der Bayerischen Staatsregierung (Bekanntmachung vom 28.4.2009).¹³

¹² http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK_Gespr%C3%A4chsleitfaden_ILO_Kernarbeitsnormen_Bremen.pdf

¹³ <http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/DokumentAnzeigen/dokument-anzeigen.html?idDocument=225&view=knbdownload>

Seitens des Bundes siehe u.a. den Beschluss des Staatssekretärausschusses vom 30.3.2015 „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen“, der konkrete Maßnahme beschloss u.a. bzgl. Einkauf von Textilien (bis 2020 sind 50% der Textilien nach ökologischen und sozialen Kriterien zu beschaffen) oder Verwendung von Recyclingpapier (Anteil des Einsatzes von Recyclingpapier mit dem Blauen Engel bis 2020 auf 95% steigern) oder zur Energieeffizienz des Fuhrparks (bzgl. durchschnittlicher Emissionswerte: bis 2018 110g CO²/km; bis 2020 95g CO²/km) – was der Bund kann, sollte Bayern doch auch können?

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit, öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

Bayern könnte wie andere Länder ein Landesvergabegesetz beschließen und dort Regelungen zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Vergabe aufnehmen.

In jedem Fall sind international vereinbarte Standards von der öffentlichen Hand einzuhalten. Insofern ist durchaus von einer Verpflichtung zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Beschaffung auszugehen.

Unabhängig von gesetzlichen Regelungen hat die Bayerische Staatsregierung zahlreiche Möglichkeiten, um staatlichen Institutionen den Einkauf von Produkten zu empfehlen, die soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen.

6. Welche Beratungsangebote bestehen für öffentliche Stellen in Bayern im Bereich der fairen Beschaffung, sind die Kapazitäten ausreichend und bestehen hier Defizite?

a) Inwieweit und auf welche Weise kann und sollte die Staatsregierung die faire Beschaffung öffentlicher Stellen in Bayern, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, unterstützen und befördern – beispielsweise bei der Ausgestaltung von Beschaffungsordnungen – und inwieweit geschieht dies bereits?

Entsprechend der am 17.2.2016 vom Bayerischen Landtag beschlossenen „Entwicklungspolitischen Leitsätze“ (17/10078) ist „aufgrund der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Beschaffung in Bayern kontinuierlich auszubauen. [...] Der Freistaat Bayern informiert die Kommunen, wie sie soziale und ökologische Kriterien stärker berücksichtigen können“. Eine solche Unterstützung gibt es nach unseren Informationen bisher nicht.

b) Wäre eine zentrale Anlaufstelle ähnlich dem NEWTRADE NRW dazu geeignet, Kommunen besser in die Lage zu versetzen, mehr fair gehandelte Produkte zu beschaffen?

Die Einrichtung einer landesweiten Beratungsstelle im Kontext der Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung u.a. auch für Kommunen wird dringend empfohlen.

7. Welche Möglichkeiten bestehen, von der EU geförderte Programme, wie etwa das bayerische Schulfruchtprogramm, auf den fairen Handel von importiertem Obst und Gemüse auszurichten und inwieweit werden diese schon heute genutzt?

Im Bereich Obst und Gemüse gibt es u.a. bio-faire Bananen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass regionales Obst und Gemüse aus biologischem Anbau grundsätzlich zu bevorzugen sind. Bzgl. Bevorzugung „regionaler“ Produkte sind die gesetzlichen Vorgaben gegebenenfalls zu verbessern.

8. Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?

a) Wie zuverlässig sind getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung öffentlicher Stellen und welche Best-Practice- und Worst-Practice-Beispiele lassen sich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene festhalten?

In den Verträgen mit Lieferanten sind "Vertragsstrafen" festzuschreiben, falls sich (z.B. bis 5 Jahre nach Vertragsabschluss) herausstellt, dass Bietererklärungen / Selbstverpflichtungen nicht korrekt waren. Sanktion: in Höhe von 10% der Auftragssumme. Falls sich (z.B. bis 5 Jahre nach Vertragsabschluss) herausstellt, dass die Bietererklärungen / Selbstverpflichtung eine "Fälschung" waren, kommt das betreffende Unternehmen/der Bieter für 5 (oder 10) Jahre auf eine entsprechende „Liste“ und ist für diesen Zeitraum von öffentlichen Aufträgen auszuschließen.

Effektive Kontrollmöglichkeiten inklusive Vertragsstrafen wurden bereits im Rahmen von Projekten zur nachhaltigen Beschaffung erarbeitet und sind auch für bayerische Auftraggeber verfügbar: z.B. Electronics Watch für den IT Sektor¹⁴ oder Landmark Konsortium „Die Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette“.¹⁵

Um Auftraggeber den Ausschluss nach Art. 57 Abs. 4 EU-Richtlinie (bzw. der entsprechenden Regelung in D.) zu erleichtern, sollte die Bundesregierung vom Freistaat Bayern aufgefordert werden, eine entsprechende Datenbank aufzubauen. In der Datenbank werden Unternehmen aufgeführt, die nachweislich gegen geltende Sozial- und Umweltstandards verstoßen haben. In der Datenbank sind weiterhin die den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Beweise der Vergehen festzuhalten.

Kurzfristig könnte die Bayerische Staatsregierung eine eigene entsprechende Datenbank aufbauen. Da in Deutschland ein Ausschluss nur bei Vergehen im Rahmen von öffentlichen Aufträgen möglich ist, könnte die Staatsregierung durch ein passendes Schreiben die bayerischen Kommunen dazu auffordern, entsprechende Fälle zu dokumentieren und einer

¹⁴ <http://www.pcglobal.org/it-beschaffung/electronics-watch/>

¹⁵ http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK_Projekt_rechtlicher_Praxis-Leitfaden_SRP_2012.pdf

zentral einzurichtenden Stelle (in Bayern) mitzuteilen. Mit der bayerischen Datenbank als "Leuchtturmprojekt" könnte die Staatsregierung eine Vorreiterrolle einnehmen und im Rahmen entsprechender Gremien auf andere Bundesländer und den Bund einwirken, um die Einrichtung einer bundesweiten Datenbank durch den Bund voranzutreiben.

b) Wie zuverlässig sind die verschiedenen Fair-Trade-Siegel?

Siegel, die die internationalen „ISEAL“-Bedingungen (<http://www.isealalliance.org>) erfüllen, können als zuverlässig angesehen werden.

Außerhalb des klassischen Fairen Handels besteht jedoch aufgrund der vielfältigen sozialen und ökologischen Aspekte in langen und komplexen Lieferketten kaum ein Siegel, das die gesamte Lieferkette abdecken kann. Siegel und Zertifikate sind zwar hilfreich für die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung, auf Dauer aber kein geeignetes Mittel, Arbeits- und Menschenrechte durchzusetzen. Über private Standardlösungen hinaus bedarf es staatlicher Regulierung, dass bei allen auf dem deutschen und europäischen Markt angebotenen Produkten soziale und ökologische Standards bei der Produktion eingehalten wurden.

Bei der Entwicklung von Standards sind ansonsten sogenannte „Multi-Stakeholder-Initiativen“ zu bevorzugen, bei denen sich alle beteiligten Akteure (ArbeitnehmerInnen, Gewerkschaften, Unternehmen, Regierung, Zivilgesellschaft) auf ein entsprechendes Normen- und Kriterien-System einigen. Im Sinne der Überprüfbarkeit von Standard-Systemen ist eine unabhängige Evaluation unter Heranziehung von ExpertInnen zu gewährleisten, die gegebenenfalls zu entsprechenden Veränderungen und Verbesserungen des Systems und seiner Anwendung führen kann.

9. Inwieweit kann die besondere Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte durch öffentliche Auftraggeber einen Beitrag zu fairen Handelsbeziehungen leisten? Welche rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen bestehen für die Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte?

Regionale Produkte können derzeit in öffentlichen Ausschreibungen nicht bevorzugt werden.

10. Welche Rolle spielt die faire Beschaffung als Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung?

Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung trägt zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen weltweit und zur Reduzierung von Fluchtursachen bei.

11. Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen aktuellen Freihandelsabkommen (wie z. B. TTIP, CETA, ...) und fairem Handel, im Hinblick auf Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber?

13

Kann das zzt. in Verhandlung befindliche Handelsabkommen EPA (Economic Partnership Agreement) zwischen der EU und 78 AKP-Staaten zu mehr fairem Handel und fairer Beschaffung beitragen?

Bundesminister Dr. Gerd Müller (CSU) betont „Wir brauchen Fairen Handel statt Freihandel“. Es ist zu bezweifeln, dass CETA, TTIP einen Beitrag zu Fairem Handel leisten. Da die Texte der Abkommen bisher nicht öffentlich bekannt sind, eine Diskussion in Parlamenten kaum stattfindet und Sonderrechte für Unternehmen verankert werden sollen: es bedarf offenbar des deutlichen politischen Willens, dass soziale und ökologische Kriterien künftig eine stärkere Bedeutung bekommen.

Abschließende Bemerkungen Eine Welt Netzwerk Bayern e.V.:

- a) Die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Beschaffung darf nicht nur auf dem Papier stehen, sondern ist „mit Leben zu füllen“. Die öffentliche Beschaffung kann so zum Vorbild auch für VerbraucherInnen werden.
- b) In Bayern könnten Ministerien (und staatliche Behörden) auch kurzfristig mit einfachen Aktionen voranschreiten: Verzicht auf bzw. Umstellung von sogenannten „Give-Aways“ auf öko-faire Produkte; bio-regional-faire Lebensmittel in Kantinen staatlicher Behörden; faire Produkte zur Bewerbung der bayerischen Partnerschaftsbeziehungen (z.B. mit Westkap/Südafrika); Rundschreiben des Kultusministeriums an Schulen bzgl. Empfehlung fair gehandelter Sportbälle; Verknüpfung staatlicher Zuschüsse an die Verwendung von bio-regional-fairen Lebensmitteln oder fairer Sportgeräte.
- c) Die wachsende Zahl von Beratungsmöglichkeiten (u.a. die 2012 eingerichtete Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, www.nachhaltige-beschaffung.info) und Praxis-Instrumenten auf Bundesebene (u.a. Portal www.siegelklarheit.de, www.kompass-nachhaltigkeit.de) ist erfreulich.
- d) Quellen und weiterführende Literatur:

u.a.:

- *Vivien Führ*, Handbuch öko-soziale Beschaffung. Herausgegeben vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2016)

- *Brot für die Welt, Germanwatch, Misereor*. „Menschenrechte sind kein Wunschkonzert. Eine Auseinandersetzung mit den Einwänden der Wirtschaftsverbände gegen verbindliche Menschenrechtsvorgaben“:
<https://germanwatch.org/de/download/14650.pdf>

- www.cora-netz.de
- www.bayern-gegen-ausbeuterische-kinderarbeit.de
- www.nachhaltige-beschaffung.info
- www.siegelklarheit.de
- www.kompass-nachhaltigkeit.de

Heide Rühle

Ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlamentes
Teil der (inoffiziellen) Verhandlungskommission
zur Revision des europäischen Vergaberechtes

Öffentliche Vergabe umfasst schätzungsweise 19 - 20 Prozent des europäischen Bruttoinlandproduktes oder rund 2.300 Mrd. Euro, damit ist sie ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Sie hat das Potential die Erreichung wichtiger gesellschaftlicher Ziele zu fördern, beispielsweise Umwelt- und Klimaschutz oder soziale Ziele, wie die Integration behinderter Menschen oder fairen Handel. Oberhalb bestimmter Schwellenwerte müssen öffentliche Aufträge europaweit ausgeschrieben werden, nach Regeln, die durch europäische Richtlinien definiert und von den EU-Mitgliedstaaten ins nationale Recht übernommen werden.

1. Welche Möglichkeiten bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand, um fair gehandelte Produkte bei der Beschaffung besonders berücksichtigen zu können?

a) Welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?

Obwohl schon die Reform des europäischen Vergaberechtes im Jahr 2004 die ökologische und soziale Vergabe gestärkt hat werden leider 80-90 Prozent aller Vergaben europaweit dem billigsten, nicht dem besten oder auch wirtschaftlichsten Angebot zugeschlagen. Die Gründe dafür liegen vor allem in der großen Rechtsunsicherheit, das Vergaberecht ist komplex, Rechtsbeihilfe teuer (bei manchen Ausschreibungen betragen die Kosten für externe Rechtsberatung bis zu einem Drittel des Auftragswertes). Vor allem kleine Kommunen haben wenig Erfahrung mit europaweiten Ausschreibungen; Beschaffungen oberhalb des Schwellenwertes fallen nur alle paar Jahre an. Im Zweifel schlägt man da dem billigsten Anbieter das Angebot zu, so glaubt man auf der sicheren Seite zu sein.

Dennoch: Soziale und ökologische Kriterien waren erlaubt, beachtet werden musste allerdings folgendes:

- Nur Kriterien, die sich direkt auf das Produkt beziehen waren nach der Rechtsauffassung der Kommission erlaubt, nicht aber Kriterien, die sich auf den Produktionsprozess beziehen - (mit Ausnahme des Energiebereiches, hier hatte der EuGH die Unterscheidung zwischen regenerativ erzeugtem (grünem) Strom und konventionell (grau) erzeugtem Strom ausdrücklich erlaubt), fair gehandelte Produkte unterscheiden sich aber vor allem in der Art der Produktion - z.B. ohne Kinderarbeit produzierte Güter - von anderen Produkten;
- soziale Kriterien konnten nur in Form von Ausführungsbedingungen verankert werden, nicht bei den technischen Spezifikationen oder den Zuschlagskriterien;
- erlaubt war auch kein direkter Bezug auf Label oder Gütezeichen, nur die Kriterien, anhand derer Gütezeichen (Label) vergeben werden, durften benutzt werden. Viele Label garantieren aber auch eine Kontrolle der Lieferkette, diese Kontrolle ist nicht nur für kleine Kommunen kaum selbst zu leisten.
- Eigenerklärungen mussten zugelassen werden - auch hier haben wir wieder das Kontrollproblem.

b) Welche Änderungen im Bereich fairer, ökologischer und nachhaltiger Beschaffung haben das EU-Vergaberichtlinienpaket und die entsprechende Bundesgesetzgebung gebracht?

Soziale und ökologische Kriterien sind nun in allen Stufen des Vergabeprozesses zulässig, von der Produktbeschreibung, über die technischen Spezifikationen, die Zuschlagskriterien, bis zu den Ausführungsbedingungen. Sie müssen natürlich mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen; auch Kriterien, die eine bestimmte Produktionsmethode verlangen bzw. ausschließen, sind zulässig, "auch wenn sie sich nicht derartige Faktoren nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken".

In den Erwägungsgründen (nicht in der deutschen Umsetzung) wird außerdem die Kommission ausdrücklich aufgefordert, auch für soziale Kriterien eine Methode der Lebenszykluskostenrechnung zu entwickeln (Erwägungsgrund 96).

Ferner wird in Erwägungsgrund 97 ausdrücklich betont, "*Kriterien und Bedingungen... können sich beispielsweise darauf beziehen, dass die Ware aus fairem Handel stammt, was auch die Erfordernis einschließen kann, Erzeugern einen Mindestpreis und einen Preisaufschlag zu zahlen*", - folglich ist Preis Premium ist erlaubt.

Öffentlichen Auftraggebern ist nun ausdrücklich erlaubt ein bestimmtes Gütezeichen (Label/Siegel) als Nachweis zu verlangen, Das Gütezeichen/Siegel muss allerdings mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Dies schließt Label aus, die sich "nur" auf die allgemeine Unternehmens- oder Beschaffungspolitik beziehen (mehr dazu unter Ausschlüsse).

Hat ein Bieter nachweislich keine Möglichkeit das Gütezeichen innerhalb der einschlägigen Fristen zu erlangen, kann er alternative Beweismittel vorlegen, er muss dann aber beweisen, dass diese den geforderten Labeln entsprechen (Beweislastumkehr).

Ausschlussgründe: die europäischen Richtlinien verlangen in Artikel 57 (1) ausdrücklich den Ausschluss von Wirtschaftsteilnehmern an einem Vergabeverfahren, wenn u.a. eine Beteiligung an "Kinderarbeit und anderen Formen des Menschenhandels im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 2011/36/EU" rechtskräftig festgestellt wurde. In der deutschen Umsetzung wurde dies auf "Menschenhandel" reduziert, nur in den Begründungen wird noch von "Kinderarbeit" gesprochen, das ist meiner Meinung nach keine korrekte Umsetzung. Zudem beschränkt die deutsche Umsetzung die zwingenden Ausschlussgründe in § 123 auf "*eine Person, deren Verhalten... dem Unternehmen zuzurechnen ist...*" Leider kennt das deutsche Strafrecht - im Gegensatz zu den meisten Mitgliedstaaten - keine Unternehmensstrafbarkeit.

Ferner können öffentliche Auftraggeber Wirtschaftsteilnehmer ausschließen, bzw. dazu von den Mitgliedstaaten verpflichtet werden, wenn gegen geltende Verpflichtungen gemäß Artikel 18.2 verstoßen wurde. Artikel 18.2 bezieht sich auf die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen des EU-Rechtes, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, Verpflichtungen aus Tarifverträgen oder den im Anhang aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften, wie z.B. den ILO-Kernarbeitsnormen.

Ungewöhnlich niedrige Angebote: erscheint ein Angebot im Vergleich zu den anderen Angeboten ungewöhnlich niedrig, müssen die öffentlichen Auftraggeber sich dies erläutern lassen. Stellt sich bei dieser Prüfung heraus, dass das Angebot so niedrig ist, weil die Anbieter die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften missachtet haben, lehnt der öffentliche Auftraggeber dieses Angebot ab (Artikel 69 der EU-Richtlinie und § 60 der deutschen Vergabeverordnung).

- Warum diese Vorschrift bei der deutschen Umsetzung nicht ins Gesetz aufgenommen wurde, sondern in die Vergabeverordnung ist mir nicht nachvollziehbar).

Eignungsprüfung: Eignungskriterien beschreiben die Mindestbedingungen, die ein Bieter erfüllen muss, um ins weitere Verfahren einbezogen zu werden. Sie müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen, allen interessierten Wirtschaftsteilnehmern rechtzeitig mitgeteilt werden und verhältnismäßig sein. Es geht um die Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung; wirtschaftliche und finanzielle, sowie technische und berufliche Leistungsfähigkeit. Die EU-Richtlinien verweisen hier im Anhang auf die Möglichkeit neben Umweltmanagement und Qualitätssicherungsmaßnahmen auch Angaben über ein Lieferkettenmanagement und -überwachungssystem einfordern zu können.

Weiterhin können Bieter ausgeschlossen werden, wenn sie "eine wesentliche Anforderung bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrags oder Konzessionsvertrages erheblich oder fortdauernd mangelhaft erfüllt" haben "oder in Bezug auf Ausschlussgründe oder Eignungskriterien eine schwerwiegende Täuschung begangen oder Auskünfte zurückgehalten (haben)... oder nicht in der Lage (sind)... die erforderlichen Nachweise zu übermitteln (§ 124 des VgV).

c) Inwieweit können heute schon Erbringer öffentlicher Aufträge – beispielsweise Kantinenpächter oder Caterer – von öffentlichen Stellen vertraglich verpflichtet werden, bevorzugt fair gehandelte Produkte zu beziehen?

Bei Neu-Ausschreibungen gilt das neue Vergaberecht - siehe meine Ausführungen zu Punkt 1 b)

2. Welche Produkte/Produktkategorien eignen sich bzw. eignen sich nicht für die Berücksichtigung fairen Handels bei der Beschaffung?

Es gibt inzwischen viele und gute Produkte. Dies ist letztlich eine Frage des Marktes (Angebot und Nachfrage). Gerade die öffentliche Hand kann durch eine entsprechende Nachfrage - z.B. im IT-Bereich - Angebote stimulieren, die dann auch den einzelnen (privaten) Verbrauchern zu Gute kommen.

3. Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?

Als Ergänzung an die bereits erfolgten Statements: Auch auf EU-Ebene wurden viele Leitfäden entwickelt, Arbeitskreise eingerichtet, Anhörungen organisiert. Ich möchte auch auf die Kooperation der EU-Kommission mit Nichtregierungsorganisationen wie z.B. ICLEI verweisen, oder die Initiative "Fair Trade Towns". Kurz gesagt: In kaum einem Bereich gab es so viele Initiativen wie hier, aber eine Mentalität aufzubrechen braucht Zeit.

4. Auf welche Probleme stoßen öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Berücksichtigung fair gehandelter Produkte in der Praxis und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?

- Wie schon erwähnt gibt es große rechtliche Unklarheiten/Unsicherheiten, die man mit der neuen Reform meiner Meinung nach recht erfolgreich angegangen ist (siehe Frage 1 b).
- Das Problem der langen Lieferketten, hier können Labels/Gütezeichen eine Entlastung bringen;
- allerdings ist auch die Vielzahl an Gütezeichen ein wachsendes Problem, wer kontrolliert sie, wer entscheidet über An- bzw. Aberkennung?
- Zudem sind gerade kleiner Kommunen mit den komplexen Vergabevorgängen überfordert, die Personalausstattung ist zu gering, Rechtsberatung muss teuer eingekauft werden, aber auch die auf Vergaberecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien scheuen Risiken und beraten dementsprechend.

a) Welche Auswirkungen ergeben sich bei Berücksichtigung fair gehandelter Produkte auf Preis und/oder Qualität der beschafften Produkte?

Qualität und Preis sind auch eine Frage der Nachfrage, hier kann die öffentliche Hand mit ihrer großen Nachfragemacht einiges bewirken.

b) Bietet der vergaberechtliche Rahmen genügend Spielraum für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte?

Wenn diese Frage sich auf den neuen Rechtsrahmen bezieht ein klares Ja. Der rechtliche Rahmen auf EU und Bundesebene stärkt die soziale Vergabe. Nun geht es um die Umsetzung und hier gibt es noch einiges zu klären:

- Zertifizierung von Gütezeichen;
- Lebenszykluskostenrechnungen
- Datenbanken von Unternehmen, die sich nachweislich Verstöße zu Schulden haben kommen lassen
- Leitfäden, Schulungen, Sammlungen von best practice Beispielen
- Hilfe und Unterstützung für Kommunen, die bei der Vergabe stärker kooperieren wollen.
- Aufbau von Zentralen Servicestellen für die Vergabe; als Vorstufe zu zentralen Vergabestellen auf Landes- oder Regionalebene.
- Unterstützung von runden Tischen Auftraggeber/Anbieter

c) Welche Gesetze und Verordnungen müssten auf europäischer, bundesdeutscher und landespolitischer Ebene geändert werden, um faire Beschaffung der öffentlichen Hand zu erleichtern?

Auf **EU-Ebene** ist die Reform abgeschlossen, man muss die Umsetzung in den Mitgliedstaaten nun begleiten, kontrollieren und auswerten; offen sind noch zwei Themenkomplexe:

- Entwicklung von Methoden für die Lebenszykluskostenrechnungen
- und die Frage der Gütesiegel: Hier wäre eine Zertifizierung bzw. Akkreditierung anlag zur EU-Richtlinie für die Normung wünschenswert.

Die **deutsche Umsetzung** ist ebenfalls abgeschlossen, sie hat leider nicht alle Spielräume ausgeschöpft und mit der Aufteilung Vergabemodernisierungsgesetz - Verordnung - VOB, sich leider nicht vollständig von der komplexen deutschen Struktur gelöst
Deutschland hat aber meines Erachtens vor allem das Problem, dass es hier im Gegensatz zu den meisten anderen Mitgliedstaaten keine Unternehmensstrafbarkeit gegen Wirtschaftskriminalität gibt. Das hat die Umsetzung erschwert (siehe Punkt Sanktionen).

Landesebene: gemäß §129 des neuen VgV ist die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer auf die Ebene der Ausführungsbedingungen eingeschränkt. Man könnte dies allerdings nutzen, um ähnlich wie in der von der Landesregierung NRW vorgeschlagenen Novelle die ILO-Kernarbeitsnormen bei der Ausführung eines Auftrages verpflichtend zu machen, bzw. diese Verpflichtung ausdrücklich auf die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften des Landes Bayern zu erweitern.

Ferner wäre zu überlegen, ob (wie NRW) man ein Siegelsystem auf Länderebene einführt. Zwar wäre eine europaweite Regelung besser, aber ein Vorstoß könnte dies auch beschleunigen.

d) Durch welche nichtlegislativen Maßnahmen könnte die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand gefördert werden (z.B. gemeinsame Ausschreibung, um interessante Losgrößen zu erreichen...)?

- Kooperation von Bundesländern (s.u.)
- beispielsweise gemeinsame Beschaffungsstellen in Bayern für kleinere Kommunen
- Durch die Vergaberechtsreform wurden derartige Kooperationen erleichtert und der rechtliche Rahmen auch für grenzüberschreitende Kooperationen geklärt.
- Runde Tische, Bietergespräche, gezielte Markterkundung (auch Markterkundung wurde durch die europäische Vergaberechtsreform erleichtert, der Rechtsrahmen geklärt).

e) Was könnte getan werden, damit speziell bei Berufskleidung (z. B. für Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser u.a.m.) künftig auf faire Produktion und fairen Handel geachtet wird?

- Kooperation der Bundesländer bei der Beschaffung von z.B. Polizeiuniformen
- Kooperation von Kommunen, noch besser zentrale Hilfeangebote des Landes bei der Beschaffung u.a. im Bereich Feuerwehr/Krankenhäuser etc.
- Bietergespräche, Markterkundungen etc.

5. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Es ist noch zu früh, um das wirklich beurteilen zu können, die deutsche Umsetzung ist ja erst vor kurzem mit Vergabemodernisierungsgesetz und Vergabeverordnung abgeschlossen worden, noch fehlen auch die Regelungen im Unterschwellenbereich.

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein eigenes Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit, öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

Die deutsche Regierung hat nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, soziale und ökologische Kriterien (z.B. die ILO-Kernarbeitsnormen) bei der Vergabe verpflichtend vorzuschreiben, unabhängig davon wie man das bewertet, könnte der bayerische Gesetzgeber § 129 GWB nutzen und öffentliche Auftraggeber verpflichten soziale und ökologische Ausführungsbedingungen vorzuschreiben.

6. Welche Beratungsangebote bestehen für öffentliche Stellen in Bayern im Bereich der fairen Beschaffung, sind die Kapazitäten ausreichend und bestehen hier Defizite?

a) Inwieweit und auf welche Weise kann und sollte die Staatsregierung die faire Beschaffung öffentlicher Stellen in Bayern, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, unterstützen und befördern – beispielsweise bei der Ausgestaltung von Beschaffungsordnungen – und inwieweit geschieht dies bereits?

Der neue Rechtsrahmen erfordert auf alle Fälle eine Überarbeitung aller Beratungsangebote. Ansonsten verweise ich auf die Ausführungen von Dr. Fonari, er kennt sich in diesem Bereich viel besser aus.

b) Wäre eine zentrale Anlaufstelle ähnlich dem NEWTRADE NRW dazu geeignet, Kommunen besser in die Lage zu versetzen, mehr fair gehandelte Produkte zu beschaffen?

Meiner Meinung nach JA.

Auch andere Mitgliedsländer wie Schweden oder die Niederlande haben ähnliche Einrichtungen geschaffen. Ziel ist die öffentliche Auftragsvergabe praktikabler zu gestalten, Hilfsangebote, in Form von Instrumenten und Verfahren zu entwickeln und alle "Stakeholder" - öffentliche Hand, Wirtschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen - von Anfang an einzubeziehen

7. Welche Möglichkeiten bestehen, von der EU geförderte Programme, wie etwa das bayerische Schulfruchtprogramm, auf den fairen Handel von importiertem Obst und Gemüse auszurichten und inwieweit werden diese schon heute genutzt?

Das Schulfruchtprogramm ist Teil der EU-Agrarpolitik, damit soll der Absatz regionaler Produkte gefördert werden. Es steht in keinem Zusammenhang mit dem Vergaberecht. In wie weit es dennoch auf Importe ausgeweitet kann müsste überprüft werden. Ich bin da skeptisch, die Zielsetzung ist eine andere.

8. Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?

a) Wie zuverlässig sind getroffene Regelungen zur fairen Beschaffung öffentlicher Stellen und welche Best-Practice- und Worst-Practice-Beispiele lassen sich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene festhalten?

Auf das verbesserte Sanktionsrecht, die Ausschlusskriterien und die Eignungsprüfung habe ich ja schon bei meiner Antwort auf die Frage 1 b) verwiesen. Hier haben die öffentlichen Auftraggeber gute Instrumente in der Hand.

Ansonsten verweise ich auf die Antwort von Dr. Fonari, der meines Erachtens wesentliche Punkte angesprochen hat, wie z.B. Vertragsstrafen in den Verträgen zu verankern. Die von ihm erwähnte Datenbank für Unternehmen, die nachweislich gegen geltende Sozial- und Umweltstandard verstoßen haben, könnte in Bayern kurzfristig aufgebaut werden, allerdings würde ich eine Lösung auf Bundesebene bevorzugen. Mit eCertis beginnt ja die EU eine Datenbank für die erforderlichen Nachweise aufzubauen, dies allein ist aber nicht ausreichend.

b) Wie zuverlässig sind die verschiedenen Fair-Trade-Siegel?

Es gibt inzwischen in einigen Bereichen verlässliche Siegel siehe auch "www.siegelklarheit.de" oder "www.isealalliance.org." Diese Siegel umfassen auch eine Kontrolle der Lieferkette.

Dennoch spricht alles dafür auch im Bereich der Gütesiegel einen Weg zur Zertifizierung der Label bzw. einer Akkreditierung der Zertifizierungsstellen in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten zu finden, ähnlich wie das Verfahren bei der freiwilligen Normsetzung in der Industrie (ISO, DIN, EN). Damit könnte man auch den Bedenken des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofes Rechnung tragen, der in einem Urteil vom 29.04.2014 eine Friedhofssatzung abgelehnt hat mit der Begründung, dass "eine gesicherte Verkehrsauffassung, welche Zertifikate vertrauenswürdig sind, ebenso fehlt wie eine staatliche Anerkennung von Zertifikaten."

Am besten wäre sich eine Regelung der EU (wie bei der Normung), es spricht aber nichts dagegen auf Landesebene einen Vorstoß zu machen, wie es die von der NRW-Landesregierung eingebrachte Novelle des Tariftreuegesetzes macht.

9. Inwieweit kann die besondere Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte durch öffentliche Auftraggeber einen Beitrag zu fairen Handelsbeziehungen leisten? Welche rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen bestehen für die Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte?

Die Bevorzugung regionaler Produkte im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen ist nicht mit dem EU-Recht vereinbar, es wäre eine Diskriminierung anderer Bewerber und verstößt somit gegen das Diskriminierungsverbot der Europäischen Verträge. Man kann aber z.B. die Kosten des Transportweges im Rahmen einer Lebenszykluskostenrechnung in Rechnung stellen, oder aber Kriterien aufstellen wie Kundendienst mit schneller Erreichbarkeit, auch eine bestimmte Anbauweise, bzw. Forderung nach saisonalen Produkten können regionalen Produkten und kleinen Anbietern eine faire Chance geben.

Zur Frage der Nachhaltigkeit verweise ich auf die Frage 1 b).

10. Welche Rolle spielt die faire Beschaffung als Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung?

Beschaffung von Waren aus fairem Handel, Berücksichtigung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation, all das trägt zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen bei und reduziert die Fluchtursachen.

11. Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen aktuellen Freihandelsabkommen (wie z. B. TTIP, CETA, ...) und fairem Handel im Hinblick auf Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber?

Sicher wäre es verlockend über TTIP ähnliche Spielräume im Bereich des Vergaberechtes zu bekommen wie in den USA. Aber ich halte das für unrealistisch. Soweit man den Verhandlungen folgen konnte ging es der EU-Seite immer um eine Öffnung des Beschaffungsmarktes der USA, vor allem die lokalen Präferenzen in den Staaten sollten abgeschafft werden.

Kann das zzt. in Verhandlung befindliche Handelsabkommen EPA (Economic Partnership Agreement) zwischen der EU und 78 AKP-Staaten zu mehr fairen Handel und fairer Beschaffung beitragen?

Auch das muss ich leider verneinen. Das Gegenteil ist der Fall, mit EPA wird das Cotonou-Abkommen praktisch ausgehebelt, der den AKP-Staaten in bestimmten Bereichen einen zollfreien Zugang zu den EU-Märkten garantiert hatte. Dies wird nun nur noch garantiert, wenn es im Gegenzug zollfreier Zugang europäischer Agrarprodukte auf die afrikanischen Märkte gibt. Europäische Agrarprodukte destabilisieren aber schon heute die afrikanischen Märkte und gefährden den Lebensunterhalt vieler Menschen. Damit schaffen sie auch neue Fluchtursachen. Zwar sind die EU-Exportsubventionen abgeschafft worden, dafür fördert nun das deutsche Agrarministerium die Agrarexporte.



Dr. Kirsten Wiese
Freie Hansestadt Bremen
Die Senatorin für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28295 Bremen

Tel. 0421 361 82307
kirsten.wiese@finanzen.bremen.de

Bremen, den 29.6.2016

**Stellungnahme zu Anhörung des Ausschusses für Bundes- und
Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtags in
seiner 45. Sitzung zum Thema "Umsetzung fairer Beschaffung der öffentlichen Hand"
(Drs. 17/9006) am 28. Juni 2016**

Vorbemerkungen

1.

In der Freien Hansestadt Bremen beschloss die Bürgerschaft (Landtag) bereits 2007 das Beschaffungswesen künftig an fairen und ökologischen Kriterien auszurichten. Mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz (BremTtVG = Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe) trat im Dezember 2009 die maßgebliche rechtliche Grundlage für sozialverantwortliche und ökologische Beschaffung in Bremen in Kraft. Durch die 2011 in Kraft getretene

Kernarbeitsnormenverordnung wurden öffentliche Auftraggeber verpflichtet, bei der Beschaffung bestimmter Produkte – unter anderem Textilien und Natursteine – nur Waren zu kaufen, die unter Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) hergestellt worden sind. Diese Verpflichtung gilt für Auftraggeber in beiden Gemeinden, der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven.

Zur praktischen Umsetzung des politischen Willens zur Beschaffungsreform wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen: Die Senatorin für Finanzen hat frühzeitig einen „Beirat für sozial und ökologisch verantwortungsvolles Verwaltungshandeln“ eingerichtet, in dem staatliche und nichtstaatliche Akteur*innen über praktische Aspekte eines verantwortungsbewussten Einkaufs miteinander beraten. Zudem wurde eine der zentralen Beschaffungsstellen des Landes – Immobilien Bremen – ausgebaut und ein ganzheitlicher Einkaufsprozess etabliert. Mittlerweile wird dort ein Produktportfolio von ca. 2 500 Waren des Verwaltungsbedarfs angeboten, deren Einkauf nach und nach an ökologischen und sozialen Kriterien ausgerichtet wird. Papier wird zum Beispiel ausschließlich als 100 % Recycling-Papier, Dienstkleidung und Holzmöbel werden überwiegend ökologisch und sozial zertifiziert eingekauft.

Um potentielle Bieter*innen auf die geänderten Produkthanforderungen vorzubereiten und zugleich zu wissen, was „der Markt“ an sozialen und ökologischen Produkten bietet, hat die Verwaltung Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Beschaffer*innen zu produktbezogenen Unternehmensdialogen eingeladen. Die Beschaffer*innen wurden darüber hinaus im Rahmen von zwei Projekten – „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial und wirtschaftlich“ und dem EU-finanzierten LANDMARK-Projekt – sensibilisiert, geschult und beraten. Inzwischen wurden eine Stelle zur Steuerung der ökologischen Beschaffung im Umweltressort und eine Kompetenzstelle zur sozialverantwortlichen Beschaffung bei Immobilien Bremen geschaffen.

Bei dem Reformprozess arbeiten Verwaltungsmitarbeitende, politische Entscheidungsträger und Nichtregierungsorganisationen wie das Bremer entwicklungspolitische Netzwerk eng zusammen.

Die Verfasserin ist Juristin und gestaltet seit 2009 in Bremen die ökologische und sozialverantwortliche Reform der Beschaffung mit.

2.

Noch ist rechtlich umstritten, ob die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und andere völkerrechtliche Verträge Deutschland auch dazu verpflichten, sich jenseits seiner Staatsgrenzen für die Umsetzung und Einhaltung der Vorschriften einzusetzen. Die Bundesregierung arbeitet jedoch gegenwärtig an einem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Gemäß dieser Leitprinzipien von 2011 sind Staaten (völkerrechtlich) verpflichtet, die Menschen „durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung“ vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. Die staatliche Schutzpflicht „liegt im Kern des internationalen Menschenrechtsregimes“ (Einleitung, Absatz 6). Insofern ließe sich argumentieren, dass der Bund und die Bundesländer in Erfüllung dieser Pflicht gehalten sind, sich beim Öffentlichen Einkauf auch außerhalb der deutschen Landesgrenzen für gute Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Jedenfalls binden das Grundgesetz und die Bayerische Landesverfassung den Freistaat Bayern und seine Organe bei jeglichem staatlichen Handeln. Insofern lässt sich aus der Grundrechtsbindung öffentlicher Auftragsvergabe die Pflicht der Auftraggeber ableiten, auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen weltweit hinzuwirken.

Zu den Fragen

1. Welche Möglichkeiten bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand, um fair gehandelte Produkte bei der Beschaffung besonders berücksichtigen zu können?

a) Welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?

b) Welche Änderungen im Bereich fairer, ökologischer und nachhaltiger Beschaffung haben das EU-Vergaberichtlinienpaket und die entsprechende Bundesgesetzgebung gebracht?

Für die sozialen Kriterien der Beschaffung werden unterschiedliche Begriffe verwendet – fair, sozial, sozialverantwortlich, nachhaltig. Diese Kriterien können die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Produktion der beschafften Ware ebenso wie die Beschäftigung einer bestimmten Anzahl von Frauen oder Langzeitarbeitslosen bei der Auftragsdurchführung oder andere Anforderungen umfassen. Wichtig ist, dass in jeder einzelnen Ausschreibung die auftragsbezogenen sozialen Kriterien, deren Einhaltung der Auftraggeber wünscht, genau bezeichnet werden.

Ich werde mich im Folgenden vor allem auf die Möglichkeit konzentrieren, die Einhaltung von ILO-Übereinkommen als Anforderung bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu verankern.

Für die Frage der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Hand, ökologisch und sozialverantwortlich einzukaufen, ist zu unterscheiden nach Auftragsvolumina. Diese können oberhalb der von der Europäischen Union bestimmten Schwellenwerte oder unterhalb dieser Schwellenwerte liegen. Für Bauaufträge liegt der Schwellenwert gegenwärtig bei 5.225.000 € und für Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei 209.000 €. Oberhalb dieser Schwellenwerte wird die Auftragsvergabe maßgeblich von Unions- und Bundesrecht bestimmt.

Für Aufträge, deren Volumina oberhalb der Schwellenwerte liegen, hat die EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe von 2014 die bereits zuvor bestehenden Möglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber und Auftraggeberinnen, soziale und ökologische Aspekte bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, deutlich erweitert. Die EU-Richtlinie wurde im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) umgesetzt. Auf der Grundlage des GWB und der VgV ist es nun zulässig, soziale Kriterien als Leistungsmerkmale (§ 31 Abs. 3 VgV), Zuschlagskriterien (§ 127 GWB, § 58 VgV) und Ausführungsbestimmungen (§ 128 Abs. 2 GWB, § 61 VgV) in der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Lediglich auf der Verfahrensstufe der Eignungsprüfung können soziale Kriterien nur im beschränkten Maße zur Anforderung gemacht werden. Als Nachweis über die Einhaltung der geforderten sozialen Kriterien können Gütezeichen (§ 34 VgV) – also Zertifikate, Label, Siegel – verlangt werden. Auf der Stufe der Eignungsprüfung können zudem Referenzen und die Angabe eines Lieferkettenmanagement- und Lieferkettenüberwachungssystems verlangt werden (§ 46 Abs. 3 Nr. 4 VgV).

Eine an öffentliche Auftraggeber*innen gerichtete Pflicht, soziale und ökologische Kriterien bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, wird durch Unions- und Bundesrecht allerdings nicht statuiert. § 129 GWB eröffnet aber den Landesgesetzgebern die Möglichkeit, die Auftraggeber dazu zu verpflichten, soziale und ökologische Ausführungsbedingungen vorzuschreiben.

Aufträge, deren Volumina unterhalb der Schwellenwerte liegen, werden von der Vergaberechtsreform auf Unions- und Bundesebene nicht unmittelbar erfasst. Hier gilt die Bayerische Haushaltsordnung, die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) (jeweils aufgrund der Einführungsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr

und Technologie, siehe <https://www.innenministerium.bayern.de/buw/bauthemen/vergabeundvertragswesen/gesetze-undvorschriften/index.php>). VOL und VOB lassen die Einbeziehung sozialer Kriterien jedenfalls als Zuschlagskriterium (§ 16 Abs. 6 Nr. 3 S. 2) als auch nach VOL/A (§ 16 Abs. 8)) und als Ausführungsbedingung (§ 9 Abs. 1 VOL/a) zu. Zudem wird gegenwärtig die Angleichung der VOL und VOB an die reformierte VgV angestrebt, so dass zu erwarten ist, dass künftig auch unterhalb der Schwellenwerte soziale Kriterien als Leistungsmerkmal rechtssicher verankert werden können. Inwieweit das gegenwärtig bereits möglich ist, wäre zu prüfen. Weder durch VOL noch durch VOB wird eine Pflicht zur Berücksichtigung sozialer Kriterien begründet.

Staatliche Vergabestellen sind jedoch bei Aufträgen unterhalb wie oberhalb der Schwellenwerte gehalten, keine Produkte zu kaufen, die in ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden. Das sieht die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit von 2008 vor. Für kommunale Auftraggeber wird ein entsprechendes Vorgehen lediglich empfohlen. Zudem gelten die Richtlinien über die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von 2009.

c) Inwieweit können heute schon Erbringer öffentlicher Aufträge – beispielsweise Kantinenpächter oder Caterer – von öffentlichen Stellen vertraglich verpflichtet werden, bevorzugt fair gehandelte Produkte zu beziehen?

Sofern das Betreiben einer Kantine in einem öffentlichen Gebäude als Dienstleistung ausgeschrieben wird, kann nach den oben bezeichneten rechtlichen Vorgaben die Einhaltung sozialer Kriterien verlangt werden. So kann verlangt werden, dass in der Kantine ausschließlich Tee und Kaffee angeboten wird, der unter Einhaltung bestimmter ILO-Übereinkommen, gewonnen und hergestellt worden ist. Ebenso können bestimmte ökologische Eigenschaften der angebotenen Essensware verlangt werden. Das ausschließliche Angebot regionaler Ware darf wegen des damit verbundenen Verstoßes gegen das EU-Diskriminierungsverbot nicht verlangt werden, wohl aber saisonale Ware und bestimmte Anbauweisen.

Das Betreiben einer öffentlichen Kantine muss allerdings in der Regel nicht zwingend ausgeschrieben werden. Sollte zum Beispiel ein Pachtvertrag in Folge eines anderen Verfahrens zustande kommen, steht es dem öffentlichen Vertragspartner allerdings rechtlich

grundsätzlich ebenso frei – unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – von dem/der Kantinenpächter*in die Einhaltung bestimmter sozialer und ökologischer Kriterien zu verlangen.

In Bremen beschäftigt sich die Bürgerschaft gegenwärtig mit einem Bürgerantrag, der fordert, dass die öffentliche Verpflegung in Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern und sonstigen öffentlichen Mensen und Kantinen auf artgerechte Tierhaltung umgestellt werden soll.

2. Welche Produkte/Produktkategorien eignen sich bzw. eignen sich nicht für die Berücksichtigung fairen Handels bei der Beschaffung?

Grundsätzlich eignen sich alle Produkte für die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien bei der Beschaffung. Allerdings gibt es mit Blick auf diese Kriterien sensiblere Produkte als andere – zum Beispiel sind die Arbeitsbedingungen in der Hardwareindustrie weltweit überwiegend schlecht, während die Herstellung von Büromaterial wie Papier und Stiften nicht im gleichen Maße in der Kritik steht. Zudem bestehen noch nicht für alle sensiblen Produkte Zertifikate, die den Unternehmen, die sich um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bemühen, dieses Bemühen bescheinigen.

3. Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren genutzt, um alle Akteure der öffentlichen Hand anzuregen, um bei der Beschaffung vermehrt auf fair gehandelte Produkte zu achten?

Zu den in Bremen ergriffenen Maßnahmen verweise ich auf die Vorbemerkung.

4. Auf welche Probleme stoßen öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Berücksichtigung fair gehandelter Produkte in der Praxis und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?

a) Welche Auswirkungen ergeben sich bei Berücksichtigung fair gehandelter Produkte auf Preis und/oder Qualität der beschafften Produkte?

Die in Bremen unter Berücksichtigung sozialer Kriterien beschafften Produkte – der Teppich im Rathaussaal, Natursteine, Dienstkleidung, Holzmöbel – zeichnen sich durch gute Qualität aus. In der Vergangenheit wurde bei der Beschaffung von Büromaterialien die Erfahrung gemacht, dass die Zuschlagserteilung nahezu ausschließlich nach dem Preis dazu führt, dass die beschaffte Ware von kurzer Lebensdauer war. Der Beschluss, Papier

ausschließlich als 100 % Recyclingpapier einzukaufen, stieß zunächst ob der befürchteten mangelhaften Qualität auf Widerstand. Diese Befürchtungen haben sich aber mittlerweile zerschlagen.

Unter Einhaltung von ILO-Übereinkommen hergestellte Ware kann teurer, billiger oder gleich teuer sein wie herkömmlich hergestellte Ware. Die mögliche Preisdifferenz kann sich abhängig von der Komplexität des Herstellungsprozesses für das Produkt unterscheiden. So wurde in Bremen festgestellt, dass der Preis für hinsichtlich der Einhaltung von ILO-Übereinkommen zertifizierte Krankenhaus-Flachwäsche bedeutend höher wäre als der Preis für konventionell hergestellte Flachwäsche, weil der Stückpreis für die Flachwäsche sehr gering ist. Dagegen ist der Preisunterschied zwischen zertifizierter Arbeitskleidung (Persönliche Schutzausrüstung) und nicht zertifizierter Arbeitskleidung vergleichsweise gering, weil der Herstellungsprozess aufwändiger und das Produkt deshalb teurer ist.

Der Preis für die aufgrund einer Ausschreibung angebotene Ware hängt zudem von der Stückzahl und weiteren Auftragsbedingungen ab.

In Bremen wurde bislang die Erfahrung gemacht, dass die stärkere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien bislang nicht zu einer Verteuerung des Einkaufs geführt hat, weil zeitgleich begonnen wurde, Einkauf strategisch zu steuern und durch Bündelung Einsparungseffekte zu erzielen.

Da der öffentliche Einkauf durch die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien teurer werden kann, bedarf es entsprechender politischer Beschlüsse, die ein entsprechendes Vorgehen der Beschaffer*innen legitimieren.

b) Bietet der vergaberechtliche Rahmen genügend Spielraum für die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte?

Ja, siehe oben.

c) Welche Gesetze und Verordnungen müssten auf europäischer, bundesdeutscher und landespolitischer Ebene geändert werden, um faire Beschaffung der öffentlichen Hand zu erleichtern?

Bremen hat bislang gute Erfahrung mit dem Landesvergabegesetz und der Kernarbeitsnormenverordnung gemacht. Die Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber im

Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in Ausschreibungen wurde begleitet durch Schulungsangebote für die Beschaffer*innen.

Bayern stünde es meines Erachtens rechtlich zu, staatliche Auftraggeber und die Kommunen zur Einhaltung von ILO-Übereinkommen bei der Auftragsvergabe zu verpflichten. Art. 28 Abs. 2 GG steht dem jedenfalls nicht entgegen. Das Konnexitätsprinzip aus Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung muss aber beachtet werden.

Ein Landesvergabegesetz ist nicht zwingend notwendig. Zu prüfen wäre, inwieweit die Landesregierung durch Erlasse auch die Gemeinden zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in der öffentlichen Beschaffung verpflichten kann.

d) Durch welche nichtlegislativen Maßnahmen könnte die Entwicklung und Herstellung fairer Produkte durch die öffentliche Hand gefördert werden (z.B. gemeinsame Ausschreibung, um interessante Losgrößen zu erreichen...)?

In Bremen wurden guten Effekte für den ökologischen und sozialverantwortlichen Einkauf erzielt durch die Einführung eines strategischen Einkaufsmanagements, die Bündelung von Bedarfen, den Ausbau zentraler Beschaffungsstellen, Schulungen von Beschaffer*innen und Unternehmensdialoge.

e) Was könnte getan werden, damit speziell bei Berufskleidung (z. B. für Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser u.a.m.) künftig auf faire Produktion und fairen Handel geachtet wird?

Bremen hat gute Erfahrungen mit Unternehmensdialogen gemacht, bei denen sich öffentlicher Beschaffer*innen, potentielle Bieter*innen und NGOs über die Möglichkeiten, bestimmte Produkte, zum Beispiel persönliche Schutzausstattung für Mitarbeitende im Außendienst, sozialverantwortlich und ökologisch herzustellen, verständigen.

5. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Öffentliche Auftraggeber, die die Einhaltung von ILO-Übereinkommen durch die Bieter*innen als Anforderung für die Erteilung des Auftrages machen, haben diese bislang als Ausführungsbedingung verankert. Erst die neue EU-Vergaberichtlinie und seit April 2016 das

GWB und die VgV sehen ausdrücklich vor, dass soziale Kriterien auch als Merkmale der Leistungsbeschreibung und als Zuschlagskriterien verankert werden können. Zwar hat der Europäische Gerichtshof bereits 2012 im Max Havelaar Urteil (EuGH, 10.5.2012 – C-368/10) entschieden, dass soziale Kriterien als Zuschlagskriterien festgelegt werden können. Davon ist in Ausschreibungen bislang aber noch wenig Gebrauch gemacht worden.

Dataport, Anstalt des öffentlichen Rechts und IT-Dienstleister für die fünf norddeutschen Länder, hat 2013 erstmalig in einer Ausschreibung eines Rahmenvertrages über Hardware mit einem Volumen von ca. 70 Millionen Euro Konzepte der Bieter zur Berücksichtigung von ILO-Kernarbeitsnormen bei der Produktion der zu liefernden Ware gefordert. Die Konzepte wurden im Rahmen der Zuschlagserteilung bewertet.

Welche Möglichkeiten hat die Bayerische Staatsregierung, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, z.B. durch ein eigenes Bayerisches Vergabegesetz? Besteht die Möglichkeit, öffentliche Auftraggeber zur fairen Beschaffung zu verpflichten?

Ja, siehe oben.

8. Wie kann seitens der öffentlichen Hand kontrolliert werden, ob von ihr beauftragte Unternehmen die Kriterien fairer Beschaffung einhalten?

Für einige Produkte wie Textilien, Tee, Kaffee, Holz existieren verlässliche Siegel. Die Beschaffer*innen sollten die Bedarfsstellen darüber informieren, dass sie ggf. bei Empfang der bestellten Produkte das Vorhandensein des vereinbarten Siegel kontrollieren.

9. Inwieweit kann die besondere Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte durch öffentliche Auftraggeber einen Beitrag zu fairen Handelsbeziehungen leisten?

Welche rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen bestehen für die Berücksichtigung regionaler und nachhaltiger Produkte?

„Regional“ darf kein Einkaufskriterium sein, weil es diskriminierend ist. „Saisonal“ oder bestimmte Anbauweisen sind aber zulässige Ausschreibungskriterien.

Schluss

Bei dem Reformprozess in Bremen arbeiten Verwaltungsmitarbeitende, politische Entscheidungsträger und Nichtregierungsorganisationen wie das Bremer entwicklungspolitische Netzwerk eng zusammen. Dieser Prozess ist zwar zum Teil kleinschrittig und mühevoll, weil es auch aufwändig sein kann, zertifizierte Ware zu bekommen, die tatsächlich den Anforderungen der einzelnen Bedarfsstellen entspricht. Ausschlaggebend ist für die Handelnden aber das Bewusstsein um die moralische und rechtliche Verpflichtung, bei jeglichem staatlichen Handeln und damit auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Menschenwürde und andere Freiheiten der beteiligten Menschen zu berücksichtigen.

Je mehr Bundesländer und Kommunen sich ähnlich wie Bremen auf den Weg ökologischer und sozialverantwortlicher Beschaffung machen und ihre Anforderungen dem Markt mitteilen, desto mehr Lieferanten werden motiviert, ihrerseits ihre Produzenten auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zu verpflichten. Das wiederum ist ein kleiner aber wichtiger Schritt zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen weltweit. In diesem Sinn wünsche ich Bayern gutes Gelingen!

Weiterführende Literatur

Stadt Dortmund, Vergabe und Beschaffungszentrum: Praxis-Leitfaden zum Einkauf fairer Dienst- und Schutzkleidung, 2016, http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/Beschaffung/2016_praxis_leitfaden_sozial_gerechter_einkauf_1_aktiv.pdf