



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3316

HWWI gGmbH | Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg | Germany

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Postfach 7121

24171 Kiel

Per Email: innenausschuss@landtag.ltsh.de

**Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
gemeinnützige GmbH**

Heimhuder Straße 71
20148 Hamburg | Germany
Tel +49 (0)40 34 05 76 – 0
Fax +49 (0)40 34 05 76 – 776

info@hwwi.org | www.hwwi.org
DE 241849425
Amtsgericht Hamburg | HRB 94303

Geschäftsführer:
Prof. Dr. Thomas Straubhaar | Gunnar Geyer

Name
Gunnar Geyer

E-Mail
geyer@hwwi.org

Durchwahl
- 220

Datum
07.07.2008

Verantwortungsvolle öffentliche Beschaffung – Ihr Schreiben vom 23. Juni 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage dürfen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 16/1893 übersenden. Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Anfrage!

Erlauben Sie uns folgende Hinweise:

- Unsere Stellungnahme basiert im Wesentlichen auf dem Bearbeitungsstand unseres Gutachtens zum Thema vom Februar 2007. Entsprechend verweisen wir auf möglichen Aktualisierungsbedarf hinsichtlich einzelner Aussagen. Die Kernaussagen sind aber nach wie vor gültig.
- Das erwähnte Gutachten finden Sie im Volltext auf der Homepage des HWWI.
- Weitere Anfragen oder Stellungnahmen können nur gegen Kostenerstattung vorgenommen werden, da das HWWI keine öffentliche Grundmittelfinanzierung erhält.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen geholfen zu haben und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Berenberg Bank
BLZ 2012 0000 | Kto. 50 50 3002
IBAN DE53 2012 0000 0050 5030 02
SWIFT-Code BEGODEHH

Hamburger Sparkasse
BLZ 2005 0550 | Kto. 1280 120 450
IBAN DE77 2005 0550 1280 1204 50
SWIFT-Code HASP DE HH XXX

HSN Nordbank
BLZ 2105 0000 | Kto. 1000 275 550
IBAN DE24 2105 0000 1000 2755 50
SWIFT-Code HSHNDEHH



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Schriftliche Stellungnahme des
Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut gemeinnützige GmbH (HWWI)
zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen Landtag
(Drucksache 16/1893)
„Verantwortungsvolle öffentliche Beschaffung“

Allgemein:

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das vom HWWI im Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg fertig gestellte Gutachten *„Sozial verantwortliche Beschaffung der öffentlichen Hand - Überblick über und Bewertung relevanter Sozialstandards unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen“* mit Fertigstellungsdatum Februar 2007. Zum besseren Verständnis zitieren wir die Punkte des Originalantrags aus der Drucksache 16/1893 zu denen wir Stellung nehmen und geben anschließend unsere Empfehlungen.



Antrag 1:

„Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- *geeignete Maßnahmen zu ergreifen und sicherzustellen, dass im Beschaffungswesen und bei der Ausschreibung im Land Schleswig-Holstein in Zukunft nur Produkte verwendet werden, die unter Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, insbesondere ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt wurden. Ökologische Standards und Standards des fairen Handels sollen in geeigneter Weise berücksichtigt werden. Der Nachweis ist durch Zertifizierung einer unabhängigen Organisation, oder - wo dies nicht möglich ist - eine Selbstverpflichtungserklärung zu führen,“*

Stellungnahme 1:

Der Antrag ist grundsätzlich zu begrüßen. Das Beschaffungswesen hat als Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen – nach der „Macht“ der privaten Konsumenten – die wesentliche Verantwortung für die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards. Außerdem kann die öffentliche Hand eine wichtige Vorbildwirkung entfalten. Zu begrüßen ist ebenfalls, dass v.a. zertifizierte Standards herangezogen werden sollen.

Hinsichtlich der Aufnahme von sozialen und ökologischen Standards in die Ausschreibungspraxis sind im Wesentlichen zwei Punkte zu berücksichtigen:

- Eine vollumfängliche Aufnahme in die Vergaberichtlinien kann zu Problemen bei den sog. vergabefremden Kriterien - vgl. § 97 Abs. 4 GWB führen (siehe dazu auch Stellungnahme 3).
- Es gibt wichtige Einschränkungen, die bei der Nutzung der ILO-Kernarbeitsnormen als Referenz beachtet werden müssen:
 - Zeitnahe und konkrete Informationen, ob eine Region oder ein Produkt als kritisch zu bewerten sind, können nur detaillierte Recherchen in Zusammenarbeit mit den ILO-Büros vor Ort ergeben. Sinnvoll wäre dafür eine Eingrenzung auf die hauptsächlich öffentlich zu beschaffenden Güter und deren Herkunftsregion. Diese Informationen müssen ständig aktualisiert werden.
 - Ein einziger wesentlicher Verstoß gegen eine der vier Kernarbeitsnormen ist ausreichend, um ein Land als kritisch zu kennzeichnen. Allerdings bestehen Unterschiede zwischen den Ländern: Beispielsweise kann ein Verstoß „nur“ auf Geschlechterdiskriminierung, aber auch auf schwerste Defizite bei der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit zurück geführt werden.

- Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Produzenten in einem Land in gleicher Weise betroffen sind. Selbst in Ländern mit umfassenden Defiziten in mehreren Bereichen gibt es viele Unternehmen, die sich an die ILO-Kernarbeitsnormen halten.
- In einigen Ländern ist es Unternehmen gesetzlich und/oder praktisch gar nicht möglich, alle ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten. Es gibt Länder, die nicht alle ILO-Konventionen ratifiziert haben, weil dem politische und ideologische Gründe entgegenstehen. Dies betrifft bspw. China, wo es keine Vereinigungsfreiheit bzw. das Recht auf Bildung von Organisationen und das Recht auf kollektive Lohnfindung gibt. Deshalb Unternehmen zu diskriminieren, die in China produzieren oder von dort Vorprodukte beziehen, dürfte bei der heutigen globalen Arbeitsteilung nicht durchsetzbar sein.
- Verstöße gegen die grundlegenden Sozialstandards treten in vielen Fällen in den Werken der Zulieferer auf. Entsprechend können multinationale Unternehmen zwar zertifiziert sein, in der gesamten Lieferkette – die bei komplexen Produkten ohnehin kaum nachzuverfolgen ist – kann es dennoch zur Nichteinhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen kommen.
- Es muss zwischen Produkten differenziert werden. Als Grundregel kann gelten, dass v.a. für Produkte, die besonders arbeitsintensiv in der industriellen Herstellung und durch einfache Tätigkeiten herstellbar sind oder entsprechende Vorprodukte enthalten, eine höhere Wahrscheinlichkeit der Verletzung von Sozialstandards besteht.
- Ein möglicher Ansatz zur Einhaltung von grundlegenden Sozialstandards bei der Beschaffung könnte in der Produktqualität liegen, da teurere Anbieter mit dem Verweis auf eine höhere Produktqualität ausgewählt werden können. Hierbei wird argumentiert, dass mit zunehmender Produktqualität die Wahrscheinlichkeit abnimmt, dass grundlegende Arbeitnehmerrechte bei der Herstellung dieses Produktes verletzt werden. Zwar ist diese Argumentation auf den ersten Blick nachvollziehbar, sie lässt jedoch außen vor, dass auch bei qualitativ besonders hochwertigen Gütern eine Verletzung von elementaren Sozialstandards vorliegen kann. Entscheidend ist nicht die Produktqualität, sondern vielmehr der Arbeitsprozess hinsichtlich der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Dies betrifft vor allem Tätigkeiten, die recht einfach erlernbar und auszuführen sind. Beispielsweise können Kinder auch in der Herstellung von besonders hochwertigen Textilien (Sportbekleidung) eingesetzt werden. Kinderarbeit muss nicht auf das untere oder mittlere Qualitätssegment beschränkt bleiben.

Nicht zuletzt sollte beachtet werden, dass die Herausforderungen der praktischen rechtlichen Umsetzung weniger in der Auswahl von nachprüfbaren Standards als verbindliche Standards im Sinne der Beschaffungsvorschriften liegen als vielmehr in der Weiterentwicklung der jewei-



ligen Standards. Hier kommt der Vorbildwirkung und der Unterstützung durch die öffentliche Hand eine wesentliche Bedeutung zu.



Antrag 2:

„Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- auf Kommunen, im öffentlichen (Mehrheits-)besitz befindliche Gesellschaften und weitere öffentliche Einrichtungen einzuwirken, nach derselben Maßgabe zu verfahren,“*

Stellungnahme 2:

Hierbei gelten die Ausführungen aus der Stellungnahme 1.

Antrag 3:

„Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- *sich gegenüber der Bundesregierung im Rahmen der Novellierung des Bundesvergaberechts für eine verbindliche Verankerung sozialer und ökologischer Kriterien im Beschaffungswesen und bei Ausschreibungen einzusetzen,“*

Stellungnahme 3:

Dieser Antrag ist zu begrüßen, da sich für das Beschaffungswesen bisher folgende Probleme stellen:

Im Beschaffungswesen der Kommunen gibt es bisher hauptsächlich Auflagen zur Einhaltung ökologischer Kriterien (z.B. Verbot der Verwendung von Tropenhölzern). Soziale Kriterien, wie die Einhaltung sozialer Mindeststandards bei der Herstellung von Produkten wie Kleidung, gibt es bisher nur vereinzelt in Deutschland. Das hängt auch damit zusammen, dass sich im öffentlichen Beschaffungswesen soziale Belange wegen der schwierigen Überprüfbarkeit nur schwer in die Vergabe von Aufträgen integrieren lassen. Selbst in den entwickelten Ländern, in denen z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen außer Frage steht und deren Wirtschaft diese Normen vollumfänglich umgesetzt hat, bestehen für die öffentliche Hand rechtliche Beschränkungen (sog. vergabefremde Kriterien - vgl. § 97 Abs. 4 GWB), die eine Vorgabe von Sozialstandards nur in engen Grenzen erlauben. Geht man von der nicht unplausiblen These aus, dass sozial verantwortliche Produktion bzw. die Einhaltung von Sozialstandards höhere Produktionskosten verursacht (Beschäftigung von Erwachsenen, Mindestlöhne oder höhere Löhne, Zertifizierungskosten, Investitionen in Arbeitsschutz und Sicherheit etc.), wird möglicherweise die Beschaffung nach sozialen Kriterien durch die fiskalisch richtigen Grundsätze der sparsamen Mittelverwendung und der Wirtschaftlichkeit und entsprechend die Auswahl des Anbieters mit dem günstigsten Angebot verhindert. Zusätzlich erlauben die derzeit gültigen Beschaffungsvorschriften zwar einen Ausschluss von Bietern wegen Unzuverlässigkeit, z.B. bei Nichteinhaltung sozialrechtlicher Vorschriften, also ggf. auch der Nicht-Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen. Als Bieter tritt jedoch in der Praxis nicht der primär für die Einhaltung von Sozialstandards verantwortliche Produzent, sondern der meist inländische Großhändler auf. Die Nichtberücksichtigung eines solchen Bieters wäre unter dem Aspekt der Zuverlässigkeit nur dann möglich, wenn die Verletzung der ILO-Kernarbeitsnormen durch den Produzenten dem Bieter auch zugerechnet werden kann. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass nur eine Änderung der Beschaffungsvorschriften (§ 97 GWB) die Möglichkeit bietet, in Zukunft auch sozial verantwortlich beschaffen zu können. Die Forderung nach Einhaltung ausgewählter sozialer Standards bei der Beschaffung sollte gesetzlich, am besten auf europäischer Ebene durch An-

passung der EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie, verankert werden. Diese EU-Norm müsste eine Liste von Standards enthalten, die extern zertifizierbar sind. Ein Bieter wäre dann verpflichtet, zusammen mit dem Angebot den Bericht über und die Bewertung des letzten Audits einzureichen. Als einen Ausgangspunkt würde sich der BSCI-Standard der FTA (hervorgegangen aus dem AVE-Standard) wegen seiner europäischen Verbreitung und des bereits begonnenen Harmonisierungsprozesses auf europäischer Ebene anbieten. In einem nächsten Schritt sollten dann Vorprodukte bzw. die Zertifizierung der Lieferkette mit einbezogen werden. Hierzu würde die Norm nicht nur vom Bieter, sondern von dessen Zulieferern das entsprechende Audit erfordern.

Hamburg, Juli 2008