



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Verantwortungsvolle öffentliche Beschaffung**

Drucksachen 16/1893, 16/2847 und 16/2869

**Federführend ist das Finanzministerium**

## **A. AUFTRAG**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 17. Sept. 2009 (Drs. 16/2869) - einer Empfehlung des Innen- und Rechtsausschusses (Drs. 16/2847) folgend - auf Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 16/1893) die Landesregierung aufgefordert,

- geeignete Maßnahmen zu ergreifen und sicherzustellen, dass im Land Schleswig-Holstein 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, und in geeigneter Weise ökologische Standards und Standards des fairen Handels zu berücksichtigen;
- auf im öffentlichen (Mehrheits-)besitz befindliche Gesellschaften und weitere öffentliche Einrichtungen einzuwirken, nach derselben Maßgabe zu verfahren, und
- dem Landtag ein Jahr nach Beschlussfassung über den Stand der Umsetzung zu berichten.

## **B. BERICHT**

### **I. Regelungen für das Land Schleswig-Holstein**

Das Ziel, in Schleswig-Holstein nur Produkte zu verwenden, die nachhaltigen Kriterien entsprechen, ist ein Anliegen der Landesregierung. Die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung entspricht den Zielsetzungen der von der Landesregierung beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie. Die öffentliche Hand steht in diesem Kontext in einer besonderen Verantwortung. Ihr kommt zum einen eine wichtige Vorbildfunktion bei der Erschließung und Implementierung nachhaltiger Handlungsfelder und Konzepte zu. Zum anderen verfügt sie angesichts der Tatsache, dass die öffentlichen Aufträge in Deutschland rd. 12 % des

Bruttoinlandsprodukts ausmachen, bereits selbst über ein erhebliches Nachfragepotential.

Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung bereits in der Vergangenheit Regelungen getroffen, um die öffentliche Beschaffung stärker an ökologischen und sozialen Kriterien auszurichten. Mit der jüngsten Änderung der Landesbeschaffungsordnung werden die beschaffenden Dienststellen angehalten, auch auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu achten.

Besonderes Augenmerk wird dabei auf die ILO-Konvention 182 gelegt, die sich gegen ausbeuterische Kinderarbeit wendet.

Die ILO-Konvention 182 verwendet die Formulierung „die schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ und definiert diese in Artikel 3 der Konvention wie folgt:

- a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten;
- b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornographie oder zu pornographischen Darbietungen;
- c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen, wie diese in den einschlägigen internationalen Übereinkünften definiert sind;
- d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.

Die ILO schätzt, dass weltweit noch 165 Millionen Kinder zwischen 5 und 14 Jahren unter ausbeuterischen und sklavenähnlichen Bedingungen arbeiten müssen, die ihre physische und psychische Entwicklung in erheblichem Maße beeinträchtigen. Berichte aus indischen Steinbrüchen zeigten zum Beispiel, unter welch dramatischen Arbeitsbedingungen Kinder dort Steine brechen müssen, um zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen. Rund 69 % der Kinder arbeiten in der Landwirtschaft, 22 % im Dienstleistungssektor und etwa 9 % der ausgebeuteten Kinder sind in der Industrie beschäftigt. Ein Teil der unter Einsatz von ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellten landwirtschaftlichen und industriellen Produkte wird für den Exportmarkt produziert.

Kinderarbeit ist eine direkte Folge von Armut - wenn der geringe Verdienst der Eltern nicht für das Überleben der Familie ausreicht, werden oft auch die Kinder gezwungen zu arbeiten. Viele Kinder geraten zudem in langjährige Schuldknechtschaft, weil ihre Familien die Arbeitskraft der Kinder aufgrund von nicht bezahlbaren Schulden verkaufen müssen. Die von ausbeuterischer Kinderarbeit und Schuldknechtschaft betroffenen Kinder haben in der Regel keinen Zugang zu einer ordentlichen Schul- oder Berufsausbildung, und damit keine Möglichkeit, den Kreislauf aus Armut und Unterentwicklung zu durchbrechen.

Alle Strategien zur Eindämmung der ausbeuterischen Kinderarbeit sollten deshalb genutzt werden, um diese Situation zu ändern. Daran hat sich die Landesregierung bereits in der Vergangenheit orientiert. Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) wurde für den Bereich des staatlichen Hochbaus des Landes mit Erlass vom 13. Okt. 2008 angewiesen, Maßnahmen zu ergreifen, um sicher zu stellen, dass keine Produkte erworben werden, die durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.

Für Beschaffungen der GMSH außerhalb des staatlichen Hochbaus konnte wegen der Organisationsform keine Weisung erteilt werden. Es wurde mit der GMSH jedoch zeitgleich vereinbart, dass diese sich auch in allen anderen Be-

schaffungsfällen den Regelungen anschließt, die für den staatlichen Hochbau des Landes getroffen worden waren.

Zur Erreichung des Ziels, nur Produkte zu beschaffen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt wurden, wird von den bietenden Unternehmen eine Eigenerklärung verlangt, die bei Annahme des Angebots Vertragsbestandteil wird. Die Nichtabgabe der Erklärung oder die Abgabe einer wissentlich oder vorwerfbar falschen Erklärung hat den Ausschluss von dem laufenden Vergabeverfahren zur Folge. Erweist sich nach Vertragsabschluss, dass eine wissentlich oder vorwerfbar falsche Erklärung abgegeben oder gegen mit der Erklärung eingegangene Verpflichtungen verstoßen wurde, so ist zu prüfen, ob Verträge aus wichtigem Grund ohne Einhaltung einer Frist zu kündigen sind.

In der Eigenerklärung wird vom anbietenden Unternehmen grundsätzlich die Zusicherung verlangt, dass die Herstellung bzw. Bearbeitung der zu liefernden Produkte ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 sowie ohne Verstöße gegen Verpflichtungen, die sich aus der Umsetzung dieses Übereinkommens oder aus anderen nationalen oder internationalen Vorschriften zur Bekämpfung von ausbeuterischer Kinderarbeit ergeben, erfolgt bzw. erfolgt ist.

Kann diese Erklärung nicht abgegeben werden, wird eine Erklärung dahingehend verlangt, dass das Unternehmen sowie die Lieferanten und Nachunternehmer aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 bei der Herstellung bzw. Bearbeitung der zu liefernden Produkte auszuschließen.

Die zuletzt genannte Erklärung ist nicht unumstritten, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass von einem Unternehmen zielführende Maßnahmen ergriffen werden und trotzdem bei der Auswahl der zu beschaffenden Waren nicht ausreichend auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen geachtet wird. Angesichts der Problematik, eine Zusicherung der Unternehmen, dass die ILO-Kernarbeits-

normen eingehalten wurden zu überprüfen, wurde diese Regelung dennoch aufgenommen, um solche Maßnahmen in Erinnerung zu rufen und Unternehmen dazu anzuhalten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes sowohl in der Verwaltung als auch bei den betroffenen Unternehmen sind diese Erklärungen jedoch nicht bei allen Beschaffungen, sondern nur dann zu verlangen, wenn Produkte beschafft werden, bei denen allgemein beobachtet wird, dass Kinder bei der Produktion in ausbeuterischer Weise eingesetzt werden. Die Landesregierung hat sich dabei an den Warengruppen orientiert, die von der Stadt München identifiziert worden sind. Sie entsprechen - wenn auch mit etwas abweichenden Formulierungen - den Warengruppen, die von der Freien und Hansestadt Hamburg auf Grund eines Gutachtens des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts als relevant angenommen werden.

Eigenerklärungen sind deshalb nur zu verlangen, wenn die Lieferung oder Leistung eines der folgenden Produkte enthält:

- Sportbekleidung, Sportartikel, insbesondere Bälle;
- Spielwaren;
- Teppiche;
- Textilien;
- Lederprodukte;
- Billigprodukte aus Holz;
- Natursteine;
- Agrarprodukte wie z. B. Kaffee, Kakao, Orangen- oder Tomatensaft.

Außerdem muss die Lieferung oder Leistung derartige Produkte enthalten, die in Afrika, Asien oder Lateinamerika hergestellt worden sind.

Ob die Produkte in diesen Regionen hergestellt wurden oder nicht, hat der Bieter ebenfalls in der Eigenerklärung anzugeben.

Die Regelung entspricht ähnlichen Regelungen wie sie zum Beispiel von der Stadt München oder der Freien und Hansestadt Hamburg getroffen worden sind.

Diese bereits in der Vergangenheit getroffenen Regelungen galten jedoch nicht für alle Beschaffungen im Lande Schleswig-Holstein, insbesondere nicht, wenn Behörden ausnahmsweise selber Produkte beschafften. Außerdem handelte es sich um Verwaltungsanweisungen und Absprachen, die nicht in Veröffentlichungs- oder Bekanntmachungsorganen veröffentlicht worden waren. Auf Grund des Beschlusses des Landtages sind die Regelungen deshalb durch Beschluss der Landesregierung vom 31. August 2010 in die Landesbeschaffungsordnung aufgenommen worden. Dadurch sind sie für alle Dienststellen des Landes verbindlich und durch die Veröffentlichung der Landesbeschaffungsordnung im Amtsblatt für Schleswig-Holstein wird zudem nicht nur den bietenden Unternehmen, sondern auch der Öffentlichkeit signalisiert, dass die Bekämpfung der Kinderarbeit ein erklärtes Ziel des Landes Schleswig-Holstein ist.

Gleichzeitig wurde in die Beschaffungsordnung aufgenommen, dass Ökologie und Fairer Handel in geeigneter Weise zu berücksichtigen sind.

Die Landesregierung strebt bei Ausschreibungen und Beschaffungen eine Kooperation mit den norddeutschen Ländern an. In einer Projektgruppe dieser Länder zur Beschaffungsk Kooperation werden Fragen einer verantwortungsvollen öffentlichen Beschaffung ebenfalls diskutiert. Dies wird möglicherweise noch zu konkreteren Formulierungen führen, wenn damit das Ziel auch aus Sicht der anderen Länder besser verfolgt werden kann.

Bei der Bewertung der Regelungen ist jedoch zu beachten, dass das Beschaffungsvolumen hinsichtlich der betroffenen Warengruppen sowohl absolut als auch relativ zum Gesamtbeschaffungsvolumen gering ist. Zwar liegen für Schleswig-Holstein noch keine Erfahrungswerte vor; die in Hamburg erhobenen Zahlen legen diesen Schluss jedoch nahe. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat durch

eine Erhebung für den Bereich Lieferungen und Leistungen für den Zeitraum vom 1. April 2009 bis 31. März 2010 ermittelt, dass das Auftragsvolumen, bei dem die Regelungen zur Kinderarbeit zum Vertragsbestandteil gemacht wurden, nach einer vorläufigen groben Schätzung auf „mindestens 440.000 Euro“ geschätzt werden. Der Anteil, bezogen auf das Gesamtvolumen wird statistisch nicht erfasst und wurde auch nicht erhoben, er dürfte jedoch in einer Größenordnung von etwa 0,6 % liegen. In einer Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg zu einer Großen Anfrage zu den ILO-Kernarbeitsnormen (Drucksache 19/6581 der Bürgerschaft vom 23. Juni 2010) wird ausgeführt, dass nach den bisherigen Erkenntnissen, die Möglichkeit einer Verletzung der ILO-Kernarbeitsnormen im Anwendungsbereich der VOL nur bei bestimmten Waren und Warengruppen besteht, denen - bezogen auf das gesamte Beschaffungsvolumen der Freien und Hansestadt Hamburg - eine quantitativ untergeordnete Bedeutung zukommt.

Die Landesregierung misst der Regelung für das Land Schleswig-Holstein deshalb in erster Linie Signalfunktion zu. Das Land soll vorbildlich beschaffen und die Diskussion um eine verantwortungsvolle Beschaffung - auch in der Privatwirtschaft, die z. B. bei Kleidung und Spielzeug ein ungleich größeres Marktgewicht hat - unterstützen.

Gleichzeitig sieht die Landesregierung weitere Ansätze, die für eine wirksame Bekämpfung der ausbeuterischen Kinderarbeit ebenfalls verfolgt werden sollten. Dies entspricht der Stellungnahme von UNICEF - Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen - vom 25. Juli 2008 (Umdruck 16/3371), in der darauf hingewiesen wird, dass der Kampf gegen Kinderarbeit - neben den Initiativen auf der Nachfrageseite - auf mehreren Ebenen geführt werden muss.

Die Landesregierung hat deshalb eine Bundesratsinitiative der Länder Bremen und Rheinland-Pfalz, der die Länder Berlin und Brandenburg beigetreten sind, unterstützt, um unter anderem den Marktzugang von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verhindern, aber auch um andere geeignete Mittel zu prüfen. Darin wird die Bundesregierung gebeten, sich verstärkt international dafür

einzusetzen, dass das im Rahmen des ILO-Übereinkommens 182 verabschiedete Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit weltweit umgesetzt wird und unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung gebeten zu prüfen,

- ob im Rahmen handelspolitischen Vertragsverpflichtungen der Ratifizierung und Einhaltung des IAO-Übereinkommens 182 besondere Bedeutung geschenkt werden kann;
- auf welchem Wege die Bundesrepublik Deutschland einen Beitrag zur weltweiten Eindämmung ausbeuterischer Kinderarbeit leisten kann, insbesondere, ob die Bundesrepublik Deutschland im Wege der internationalen Zusammenarbeit Programme wie z. B. PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) in Mexiko und Bolsa Escola/Bolsa Familien in Brasilien unterstützen kann;
- inwieweit auf Ebene der WTO (Welthandelsorganisation) künftig geeignete Maßnahmen zur Vermeidung ausbeuterischer Kinderarbeit getroffen werden können, insbesondere durch eine Verhinderung des Marktzugangs von Produkten, die nachweislich durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.

Dies entspricht auch dem Artikel 8 der ILO-Konvention 182, womit die Mitglieder der ILO, die die Konvention unterzeichnet haben, sich verpflichten, geeignete Schritte zu unternehmen, um sich gegenseitig bei der Durchführung der Bestimmungen der Konvention zu helfen, und zwar durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und/oder Hilfeleistung, einschließlich der Unterstützung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, für Programme zur Beseitigung von Armut und für universelle Bildung.

## **II. Einwirken auf andere öffentliche Einrichtungen**

Sobald die Änderungen zur Landesbeschaffungsordnung im Amtsblatt des Landes Schleswig-Holstein veröffentlicht worden sind, wird das Finanzministerium

auf im (Mehrheits-)besitz des Landes befindliche Gesellschaften und vergleichbare Einrichtungen einwirken, damit dort nach denselben Maßgaben verfahren wird.