



## Wenn der Staat einkaufen geht ... Städte und Gemeinden als Vorreiter für nachhaltige öffentliche Beschaffung

VON ANNE NEUMANN

---

Nicht nur Privatpersonen, auch staatliche Stellen kaufen Produkte ein, die in globalisierten Wertschöpfungsketten hergestellt werden. Für die Verwirklichung von SDG 12 „Nachhaltiger Konsum und Produktion“ ist das ein entscheidender Faktor. Denn der „öffentliche Konsument“ besitzt nicht nur große Marktmacht. Mit dem Einsatz von Steuermitteln geht auch eine besondere Verantwortung einher. Aus guten Gründen legen sich die UN-Mitgliedsstaaten also mit SDG 12.7 explizit darauf fest, nachhaltige Verfahren in der öffentlichen Beschaffung fördern zu wollen. Rechtlich verfügen die Beschaffungsstellen mittlerweile über verschiedene Möglichkeiten, die Vergabe an die Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien zu knüpfen. In der Praxis stellt es sie jedoch vor große Herausforderungen, Ausschreibungen entsprechend zu formulieren und zu überprüfen, ob die Anbieter die Kriterien tatsächlich erfüllen. Einige Kommunen schreiten mit nachahmenswerten Modellprojekten voran.

## Öffentliche Beschaffung und sensible Produkte – das Beispiel Berufskleidung

Die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland beschaffen jährlich Produkte und Dienstleistungen im Wert von geschätzt 350 Milliarden Euro.<sup>1</sup> Auf die kommunale Ebene (Städte, Landkreise, ländliche Kommunen) entfallen geschätzt 58 Prozent des Beschaffungsvolumens, auf die Länderebene 30 und auf die Bundesebene 12 Prozent.

Leider werden in den Wertschöpfungsketten regelmäßig und in hohem Ausmaß menschenrechtliche und ökologische Mindeststandards verletzt (vgl. auch Kapitel 8). Im Fokus der Diskussion standen in den letzten Jahren etwa Fälle von ausbeuterischer Kinderarbeit in der Natursteinindustrie oder von gravierender Zwangsarbeit im Rohstoffabbau für IT-Geräte.<sup>2</sup> Produkte, bei denen ein besonderes Risiko besteht, dass bei ihrer Herstellung in „kritischen Ländern“<sup>3</sup> die ILO-Kernarbeitsnormen nicht eingehalten werden, gelten seither vergaberechtlich als „sensibel“. Dies betrifft in der Regel Textilprodukte, Papierprodukte, Informationstechnik, Lebensmittel sowie Holzprodukte. Kommunen in Deutschland beschaffen Textilprodukte etwa als Dienst- und Schutzkleidung für Mitarbeiter\*innen der Grünflächenpflege, der Bauhöfe, der Ordnungsämter oder der Feuerwehren. Auf Landes- und Bundesebene sind auch Polizei- und Bundeswehruniformen relevant.

In der Produktion von Berufskleidung treten strukturell dieselben Arbeitsrechtsverletzungen und mangelnde Wahrnehmung von Unternehmensverantwortung auf wie im Modebereich. So weist die Clean Clothes Campaign in den Studien *Made in Marokko*<sup>4</sup> und *Made in Europe*<sup>5</sup> exemplarisch

- 1 Die Angabe beruht auf einer Schätzung im Rahmen der Studie EBig/Schaupps (2016). Die Europäische Kommission geht in einer Schätzung von 400 Milliarden Euro pro Jahr aus.
- 2 Recherchen zu Menschenrechtsverletzungen für unterschiedliche Produktgruppen in der öffentlichen Beschaffung sind übersichtlich auf dem Portal [www.sachsen-kauft-fair.de](http://www.sachsen-kauft-fair.de) des Entwicklungspolitischen Netzwerks Sachsen zusammengestellt.
- 3 Oft wird die DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete zugrunde gelegt.
- 4 Piñeiro Orge/Sales I Campos (2011).
- 5 Luginbühl/Musiölek (2012); Portal, das zusätzlich auch Filminterviews mit Arbeiter\*innen und weitere Informationen liefert: <https://sachsen-kauft-fair.de/made-in-europe/>.

Verletzungen der ILO-Kernarbeitsnormen sowie weiterer ILO-Normen in Nähfabriken nach: exzessive, obligatorische und kurzfristig angekündigte Überstunden, Lohndiskriminierung, Behinderung von gewerkschaftlicher Organisierung, prekäre Beschäftigungsverhältnisse (keine Arbeitsverträge, keine Sozialversicherung, Kurzarbeitsverträge), Löhne weit entfernt von Existenzlöhnen, gravierende Gesundheitsgefährdungen. Stellvertretend für den Nachweis schwerer ökologischer und sozialer Missstände auch auf anderen Fertigungsstufen seien die neuesten Studien zur Lederindustrie in Indien und der Türkei aus dem Projekt „Change your shoes“ genannt.<sup>6</sup> Geprägt ist die Branche von hoher Intransparenz. Ebenso wie im Modebereich finden wir auch bei Berufsbekleidungsherstellern, die die öffentliche Hand üblicherweise beliefern, noch kein flächendeckendes Engagement für die Achtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten.<sup>7</sup>

## Gesetzliche Grundlagen bieten Möglichkeiten – praktische Umsetzung zögerlich

Die EU und die Bundesregierung haben Nachhaltigkeit in den letzten Jahren zu einem Grundprinzip der öffentlichen Vergabe erhoben. In vielen Bundesländern wurden zudem Tariftreue- und Vergabegesetze eingeführt, die die Auftragnehmer der öffentlichen Hand für die Belieferung mit sensiblen Produkten explizit auf die Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen sowie bestimmter ökologischer Standards verpflichten. Die Wirksamkeit dieser Vorschriften bleibt jedoch begrenzt, da meist eine schlichte Eigenerklärung der Unternehmen akzeptiert wird, um die Vorgabe zu erfüllen. Mit der Wirklichkeit vor Ort muss diese nicht unbedingt viel zu tun haben. Dabei geht es auch anders. Häufig ist in der Beschaffungspraxis nicht klar, dass zahlreiche Möglichkeiten bestehen, glaubwürdige Nachweise für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards zu fordern, die über das übliche Branchenniveau hinausgehen. Wichtig ist deshalb, dass einzelne

- 6 In Deutschland sind die Organisationen INKOTA und Südwind an dem Projekt beteiligt. Die deutschen Fassungen der jeweiligen Studien können über die Organisationen bezogen werden.
- 7 Barski/Fincke/Wimberger (2016). Alle Informationen der Christlichen Initiative Romero zu Berufskleidung können über das Portal eingesehen werden: [www.ci-romero.de/berufsbekleidung/](http://www.ci-romero.de/berufsbekleidung/).

**Abbildung 6****Einbindung sozialer Kriterien im Vergabeverfahren**

Früher wurden soziale Kriterien als „vergabefremd“ betrachtet. Heute gelten sie als Grundsätze der Vergabe und können in verschiedenen Stadien des Beschaffungsprozesses verankert werden.

Bieter/Angebot	Zuschlag	Vollständige Leistungserbringung
<p><b>Leistungsbeschreibung</b> (§ 31 VgV)</p> <hr/> <p>Soziale Kriterien können hier als verbindliche <b>Leistungsmerkmale</b> integriert werden.</p>	<p><b>Angebotswertung</b> (§ 58 VgV)</p> <hr/> <p>Produkte, die nachweislich unter Einhaltung sozialer Kriterien gestellt sind, dürfen hier <b>besser bewertet</b> werden.</p>	<p><b>Ausführungsbedingung</b> (§ 128 GWB)</p> <hr/> <p>Soziale Kriterien können hier als <b>Vertragsbedingungen</b> mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten verlangt werden (etwa im Format abgestufter Bietererklärungen mit zielführenden Maßnahmen).</p>

engagierte Beschaffungsstellen vorangehen und vergaberechtlich sichere Modelle entwickeln. Hier haben die Kommunen Dortmund, Bonn, Köln und Stuttgart für Berufskleidung Pionierarbeit geleistet.

**Pionierkommunen gehen voran: Dortmund, Bonn, Köln, Stuttgart<sup>8</sup>**

Die Stadt Dortmund hat im Jahr 2015 bei der zentralen Ausschreibung von Dienst- und Schutzkleidung für Angestellte der Feuerwehr, im Zoo, im Umweltamt und bei anderen Einrichtungen verstärkt soziale Kriterien berücksichtigt. Den Zuschlag erhielt ein Händler, dessen Hersteller alle durch eine

Mitgliedschaft in der Fair Wear Foundation oder mit dem Zertifikat Fairtrade Certified Cotton bestätigen konnten, dass sie glaubwürdige Schritte unternehmen, um Arbeitsrechtsverletzungen bei der Produktion auszuschließen.

In Bonn wagte sich im Jahr 2016 das Amt für Stadtgrün daran, das in Dortmund entwickelte Modell modifiziert bei einer Ausschreibung für Dienst- und Schutzkleidung zu erproben. Beschafft wurden bspw. Schnittschutzhosen, Forstjacken und Winterwesten. Zusätzlich zu glaubwürdigen Nachweisen für die ILO-Kernarbeitsnormen wurde auch die Beachtung weiterer ILO-Normen berücksichtigt. Im Verfahren wurden mit zwei Händlern so genannte zielführende Maßnahmen vereinbart: Sie wurden vertraglich darauf festgelegt, einen Verhaltenskodex zu erarbeiten, die Zulieferer ihrer

<sup>8</sup> Für alle genannten Beispiele können die Ausschreibungsunterlagen sowie begleitende Informationsbroschüren im Kompass Nachhaltigkeit abgerufen werden: [www.kompass-nachhaltigkeit.de](http://www.kompass-nachhaltigkeit.de).

**Tabelle 2**  
**Verschiedene Vergabeverfahren**

Je nach Einkaufswert gibt es verschiedene Vergabeverfahren.  
 Bei allen können **soziale und ökologische Kriterien** zugrunde gelegt werden.

Direktkauf	Freihändige Vergabe/ Beschränkte Ausschreibung	Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb/ Öffentliche Ausschreibung:
<ul style="list-style-type: none"> <li>Produkte kaufen, die nachweislich unter fairen Bedingungen hergestellt sind → <b>Orientierung an Gütezeichen</b></li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur Firmen zur Angebotsaufforderung anschreiben, die Produkte anbieten, die nachweislich unter fairen Bedingungen hergestellt sind → <b>Orientierung an Gütezeichen</b></li> <li>Einbindung der ILO-Normen/ Kriterien des Fairen Handels in die Ausschreibung → <b>etwa als Bedingungen zur Auftragsausführung, als verbindliche Leistungsmerkmale oder Wertungskriterien</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einbindung der ILO-Normen/ Kriterien des Fairen Handels in die Ausschreibung → <b>etwa als Bedingung zur Auftragsausführung, verbindliche Leistungsmerkmale oder Wertungskriterien</b></li> </ul>

12

Produkte sowie die Ergebnisse von Sozial-Audits offenzulegen. Das Ergebnis der Ausschreibung war sehr zufriedenstellend: Für alle geforderten Produkte gab es mindestens vier Angebote, die den Anforderungen in allen Punkten entsprachen. Zudem hat das Ergebnis gezeigt, dass die Beschaffung fairer Kleidung nicht automatisch wesentlich teurer sein muss. Der Preisunterschied lag bei nur 3,2 Prozent. In der alltäglichen Praxis jenseits von Pilotversuchen ist es jedoch sehr aufwändig, die Einhaltung von Vertragsbedingungen fortlaufend zu prüfen. Es muss schließlich nachgehalten werden, ob die Unternehmen alle Zusagen auch tatsächlich einhalten und es müssen Nachweise für die durchgeführten Maßnahmen eingeholt und überprüft werden. Deshalb wurde bei der Nachfolgeausschreibung im Jahr 2018 das Verfahren so angepasst, dass es nun als Ablauf- und Entscheidungsdiagramm standardisiert in alle Ausschreibungen der Stadt Bonn integriert werden kann.

Die Städte Köln und Stuttgart nahmen daraufhin eine Produktgruppe in den Blick, in der es bisher wenige glaubwürdige Nachweise für die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards gibt: Arbeits- und Sicherheitsschuhe. Das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen in Köln entwickelte einen eigenen Fragebogen zur Bewertung der Maßnahmen von Unternehmen zur Umsetzung ihrer menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflichten. Die Stadt Stuttgart konnte im Anschluss diesen Fragebogen in eine Ausschreibung integrieren, die den Bedarf an Arbeits- und Sicherheitsschuhen fast aller Ämter abdeckt.

**Erfolgsfaktoren: Recherche und Kommunikation**

In allen Kommunen zeigte sich, dass eine gute Recherche und Kommunikation nach innen und außen den Schlüssel zum Erfolg darstellen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ausführliche Erläuterungen dazu finden sich in FEMNET e.V. (2017).

Beschaffer\*innen müssen die Marktsituation, wie bei allen anderen Produkthanforderungen auch, gut kennen: Bei welchen Produkten kommen welche ökologischen und sozialen Probleme häufig vor und sollten deshalb ausgeschlossen sein? Welche glaubwürdigen Nachweissysteme haben sich dafür etabliert? Welche Maßnahmen können Unternehmen auch dort ergreifen, wo bisher wenige glaubwürdige Nachweissysteme vorhanden sind? Der Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und anderen Beschaffungsstellen ist hier essenziell. In den genannten Fällen haben zwei Trägerorganisationen der Kampagne für Saubere Kleidung – die Christliche Initiative Romero und FEMNET – Know-How beigesteuert. Zusätzlich ist die Kommunikation mit den Unternehmen der Branche entscheidend: Wenn die Unternehmen erkennen, dass sich ihr Engagement für Menschenrechte und Umwelt auch in der Auftragslage auszahlt, setzt dies wichtige Anreize. In den genannten Kommunen wurden dafür so genannte Bieterdialoge durchgeführt, die gut besucht waren und sehr effektiv wirkten: Unternehmen, Nutzer\*innen der Kleidung, Beschaffer\*innen und zivilgesellschaftliche Akteure beraten am sprichwörtlichen „Runden Tisch“ darüber, welche Ansprüche an die Produkte und ihre Herstellung gewünscht, notwendig und umsetzbar sind. Ziel ist es, über eine Nachfragesteuerung Marktbedingungen zu schaffen, in denen engagierte Unternehmen für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten nicht mehr durch eine reine Preiskonkurrenz bestraft werden.

### Strukturelle Forderungen: Bundesregierung und Landesregierungen müssen aktiv werden

Damit die Anforderungen einer öffentlichen nachhaltigen Beschaffung auf allen Ebenen der Verwaltung umgesetzt werden können, müssen die Bundes- und Landesregierungen aktiv werden.<sup>10</sup>

1. **Beschaffer\*innen** müssen bereits in der Erstausbildung, aber auch in der Berufspraxis regelmäßig zu Nachhaltigkeitsthemen geschult werden.

2. Es müssen **Kompetenzstellen** in den Verwaltungen eingesetzt werden, die das Wissen zu sensiblen Produkten, glaubwürdigen Nachweisen und vergaberechtlich sicheren, ambitionierten Modellen bündeln.
3. Die staatlichen Informationsportale „**Siegelklarheit**“ und „**Kompass Nachhaltigkeit**“ zu glaubwürdigen Nachweisen für Sozial- und Umweltstandards müssen kontinuierlich gepflegt und ausgebaut werden.
4. Es muss eine **Vergabestatistik** etabliert werden, die Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt; nur so kann das Erreichen von Zielen überprüft werden.
5. Verstöße gegen menschen- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen in globalen Lieferketten müssen in das deutsche **Wettbewerbsregister** aufgenommen werden, damit Beschaffungsverantwortliche auf einfache Weise überprüfen können, ob Ausschlussgründe gegenüber einem Unternehmen vorliegen.
6. Die Bundesregierung muss den im „**Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte**“ angekündigten Stufenplan zur Erreichung verbindlicher menschenrechtlicher Mindestanforderungen im Vergaberecht zügig erstellen und mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie sich für die **Bundesbeschaffung** konkrete, terminierte Zielvorgaben für die Auftragsvergabe bei sensiblen Produkten setzt und über die Erreichung Rechenschaft ablegt.

Eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist flächendeckend auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene möglich – das zeigen *good-practice*-Beispiele schon lange.

<sup>10</sup> Vgl. auch CorA (2018).



**Anne Neumann**  
ist Projektreferentin für  
**Faire Öffentliche Beschaffung**  
bei FEMNET e.V. und Mitglied  
in der Beschaffungs-AG  
des CorA-Netzwerks für  
Unternehmensverantwortung.

## Literatur

**Barski, Canan/Fincke, Johanna/Wimberger, Christian (2016):** Firmenprofile 2015/2016 – Dritte Befragung von Arbeitsbekleidungsunternehmen zur Einhaltung von Sozialstandards in der Berufsbekleidungsindustrie. Münster.  
[www.ci-romero.de/wp-content/uploads/2018/06/Unternehmensprofile-2015-2016.pdf](http://www.ci-romero.de/wp-content/uploads/2018/06/Unternehmensprofile-2015-2016.pdf)

**CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung (2018):** Anforderungen an eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung. Berlin.  
[www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2018/03/CorA\\_Anforderungen-Beschaffung-NAP\\_2018-03.pdf](http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2018/03/CorA_Anforderungen-Beschaffung-NAP_2018-03.pdf)

**Eßig, Michael/Schaupp, Markus (2016):** Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung. Neubiberg.  
[www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Ermittlung\\_des\\_innovationsrelevanten\\_Beschaffungsvolumens\\_des\\_oeffentlich...\\_3\\_.pdf](http://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Ermittlung_des_innovationsrelevanten_Beschaffungsvolumens_des_oeffentlich..._3_.pdf)

**FEMNET e.V. (2017):** Schritt für Schritt – Ihr Weg zur Fairen Öffentlichen Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung. Bonn.  
<https://femnet-ev.de/images/downloads/beschaffung/Schritt-fuer-Schritt-Zur-fairen-oeffentlichen-Beschaffung.pdf>

**Luginbühl, Christa/Musiolek, Bettina (2012):** Made in Europe. Schweizer, österreichische und deutsche Berufsbekleidungsfirmen profitieren von Armut und Angst unter mazedonischen ArbeiterInnen. Dresden.  
[https://sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2012/08/studie\\_madeineurope-1.pdf](https://sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2012/08/studie_madeineurope-1.pdf)

**Piñeiro Orge, Eloisa/Sales i Campos, Albert (2011):** Made in Marokko. Kurzzusammenfassung der Studie. Dresden.  
[www.sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2011/12/MadeInMarokko-deutsch.pdf](http://www.sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2011/12/MadeInMarokko-deutsch.pdf)