

## **Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung im Land konsequent weiter entwickeln!**

Gemeinsames Positionspapier von Dachverband Entwicklungspolitik  
Baden-Württemberg (DEAB) und BUND Baden-Württemberg | 4. Dezember 2017

### **Kontext**

Für eine nachhaltige Entwicklung kommt der öffentlichen Beschaffung eine Schlüsselrolle zu. Zum einen verfügt die öffentliche Hand mit einem Anteil von mindestens 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts über einen wirksamen Hebel, um eine nachhaltige Produktentwicklung und Produktion voranzubringen. Zum anderen kommt ihr eine Vorbildrolle für einen nachhaltigen privaten Konsum zu. Der Beirat der baden-württembergischen Nachhaltigkeitsstrategie hat nicht zuletzt deshalb die Beschaffung als Schwerpunktthema für die Weiterarbeit empfohlen.

Aus entwicklungs- wie umweltpolitischer Sicht hat das Thema durch die Globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG), darunter das Ziel „Schaffung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster“ (SDG 12) zuletzt deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Vorher schon wurde in den Entwicklungspolitischen Leitlinien für Baden-Württemberg ein Verständnis von Entwicklungspolitik zu Grunde gelegt, das in globaler Perspektive insbesondere nach der Mitverantwortung des „Nordens“ – und damit auch Baden-Württembergs – für eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Gestaltung der Zukunft fragt.

Im Abschnitt 2.5 der Entwicklungspolitischen Leitlinien „Nachhaltigen Konsum, verantwortliche Beschaffung und Fairen Handel vorantreiben“ wird anerkannt, dass das Land bei der verantwortlichen Beschaffung eine Vorbildfunktion hat. Die Landesregierung werde im Bereich des Vergaberechts und mit dem Aufbau von Kapazitäten für die Beratung der Beschaffungsstellen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass neben ökonomischen auch ökologische und soziale Kriterien berücksichtigt und, wo möglich, Produkte aus Fairem Handel bevorzugt werden. Um eine nachhaltige Beschaffung umzusetzen, sollen außerdem die Beratungsarbeit intensiviert und Evaluierungs- und Monitoring-Instrumente eingeführt werden.

Mit der VwV Beschaffung hat Baden-Württemberg einen wichtigen Schritt zur Beachtung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Aspekte bei den Beschaffungen des Landes getan. So sollen die Produkte mit den geringsten Umweltbelastungen bevorzugt werden, ebenso Produkte aus Fairem Handel, und bei bestimmten Risikoprodukten muss die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen gewährleistet sein. Erfreulich ist auch die Klarstellung, dass der unter Umständen höhere Preis bei der Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte kein Hindernis sein darf.

Im Koalitionsvertrag sagt die Landesregierung zu, „einer fairen, ökologischen und nachhaltigen Beschaffung größeres Gewicht [zu] geben, auch im Hinblick auf die anstehenden Vergaberechtsanpassungen.“

## Forderungen

Vor diesem Hintergrund fordern der Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB) und der BUND Baden-Württemberg die Landesregierung auf, die laufende Überarbeitung der VwV Beschaffung für eine konsequente Stärkung der nachhaltigen Beschaffung in Baden-Württemberg zu nutzen und dabei insbesondere die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

### 1. Nachhaltigkeit muss als Grundsatz der öffentlichen Beschaffung verankert werden.

Das ist inhaltlich geboten und entspricht der Leitlinie der Landesregierung<sup>1</sup> ebenso wie der Verfahrensweise auf Bundesebene. Eine angemessene Formulierung wäre (angelehnt an § 97 GWB und § 2 UVgO): „Bei der Vergabe werden soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieser Verwaltungsvorschrift berücksichtigt.“<sup>2</sup> Die aktuelle Formulierung ist einem Grundsatz nicht angemessen – zumal sie durch einschränkende Ergänzungen, die entweder sachlich unbegründet oder Gemeinplätze sind, relativiert wird.<sup>3</sup> Um die Bedeutung des Grundsatzes zu unterstreichen, sollte der Abschnitt mit „Grundsatz der Nachhaltigkeit“ überschrieben sein.

Im selben Abschnitt sollte erläutert werden, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist: „Dabei heißt Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang, ökologische und soziale Aspekte gleichberechtigt mit wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die beschafften Güter und Dienstleistungen nicht zulasten heute lebender Menschen und künftiger Generationen gehen.“<sup>4</sup>

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz sollte auf die Nachhaltigkeitsziele der Landesregierung<sup>5</sup> hingewiesen werden. Wir empfehlen, dabei – neben dem Ziel der klimaneutralen Landesverwaltung und den Entwicklungspolitischen Leitlinien – auch auf andere nachhaltigkeits- und beschaffungsrelevante Strategien zu verweisen, zum Beispiel die Naturschutzstrategie.

### 2. Nachhaltigkeitsaspekte müssen in klarer, motivierender Sprache und ohne unangemessene Einschränkungen angesprochen werden.

Um auf Seiten der Beschaffenden Verständnis, Einsicht und Motivation zu wecken, ist es aus unserer Sicht unerlässlich deutlich zu machen, dass nachhaltige Beschaffung rechtlich möglich, politisch gewünscht und praktisch umsetzbar ist. Das muss sich in entsprechend unmissverständlichen Formulierungen der VwV Beschaffung niederschlagen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ministerpräsident Kretschmann im Indikatorenbericht 2014 (S. 4): „Unser Anliegen ist es, Nachhaltigkeit in allen Politikbereichen zu verwirklichen. Nachhaltigkeit soll zentrales Entscheidungskriterium unseres politischen Handelns sein.“

<sup>2</sup> § 97 Absatz 3 GWB lautet: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“ Einen entsprechenden Wortlaut hat § 2 Absatz 3 UVgO: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieser Verfahrensordnung berücksichtigt.“

<sup>3</sup> Nummer 2.2 VwV Beschaffung lautet: „Nachhaltige und innovative Aspekte können bei der Leistungsbeschreibung [...], insbesondere in den technischen Spezifikationen, berücksichtigt werden. In Ausnahmefällen ist eine Berücksichtigung bei den Eignungskriterien [...], bei den Zuschlagskriterien [...] oder bei den Ausführungsbedingungen [...] möglich, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen, sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben, überprüfbar und nichtdiskriminierend sind.“

<sup>4</sup> Aktueller Wortlaut unter Nummer 1.1 VwV Beschaffung: „Dabei heißt Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang, ökologische Aspekte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht auf Kosten kommender Generationen verbraucht werden.“

<sup>5</sup> Aktuell unter Nummer 1.1 Sachlicher Anwendungsbereich

Begleitend zur rechtlichen Verankerung der nachhaltigen Beschaffung sollte die Landesregierung an Beispielen aufzeigen, welche sozialen und ökologischen Folgen die Beschaffung, Nutzung und gegebenenfalls spätere „Entsorgung“ haben. Hierzu braucht es konkrete Beispiele aus nationalen wie internationalen Kontexten. DEAB und BUND sind bei Informationsbeschaffung und motivierender Vermittlung im Sinne einer Bildung für nachhaltige Entwicklung gerne behilflich.

### **3. Die VwV Beschaffung darf in Sachen Nachhaltigkeit nicht hinter die Regelungen auf Bundesebene zurückfallen und wo sie weitergehende Nachhaltigkeitsregelungen vorsieht, muss das angemessen deutlich gemacht werden.**

So muss in der VwV Beschaffung unmissverständlich klargestellt werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte nicht nur in bestimmten Stufen, sondern in allen Phasen der Ausschreibung berücksichtigt werden können.<sup>6</sup> Formulierungen, die diesbezüglich zu Verunsicherungen führen (können), sollten vermieden werden.

Es ist klarzustellen, dass sich nachhaltige Aspekte auch auf immaterielle Produkteigenschaften beziehen können. Sowohl in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeordnung, VgV) als auch in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) wird darauf ausdrücklich hingewiesen.<sup>7</sup> Der Eindeutigkeit halber darf ein entsprechender Passus auch in der VwV Beschaffung nicht fehlen.

Die verbindliche Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen bei bestimmten Risikoproduktgruppen muss erhalten bleiben. Es ist allerdings klarzustellen, dass (auch) die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in allen Phasen des Ausschreibungsverfahrens möglich ist. Die Einschränkung in Nummer 8.6.1.2<sup>8</sup> ist angesichts der Regelungen auf Bundesebene<sup>9</sup> nicht mehr vertretbar.

### **4. Die bestehenden Regelungen zur Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen müssen ergänzt und konkretisiert werden.**

Unabhängige Nachweise und Bietererklärungen dürfen nicht als gleichwertig behandelt werden, d.h. Bietererklärungen sollten als „Nachweis“ für die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen nur akzeptiert werden, wenn in der Produktgruppe und/oder in dem jeweiligen Land kein unabhängiger Nachweis verfügbar ist. Die Beteiligung an Multistakeholder-Prozessen (z.B. Fair Wear Foundation) sollte als gleichwertige Nachweisoption zulässig sein.

Die Liste der sensiblen Produkte sollte präzisiert und erweitert werden: Statt „Billigprodukte aus Holz“ sollte es heißen „Holz und Holzprodukte“. Zusätzlich in die Liste aufgenommen werden sollten Informations- und Kommunikationstechnologie (Hardware) sowie Naturkautschuk- und Palmöl-Produkte.

---

<sup>6</sup> Begründung zu § 97 Absatz 3 GWB: „Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung strategischer Ziele bei der Beschaffung umfassend gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden.“

<sup>7</sup> Vgl. § 23 Absatz 2 UVgO: „[soziale, innovative und umweltbezogene Merkmale] Diese können sich auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind [...]“ Vgl. entsprechend § 31 Absatz 3 VgV.

<sup>8</sup> Nummer 8.6.1.2 der VwV Beschaffung: „Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen darf nicht als Eignungs- oder Zuschlagskriterien abgefordert werden, sondern ist [...] als zusätzliche Bedingung an die Vertragsausführung zu stellen.“

<sup>9</sup> Vgl. zur Verankerung in der Leistungsbeschreibung vgl. § 31 Absatz 3 VgV, § 23 Absatz 2 UVgO; in den Zuschlagskriterien vgl. § 127 Absatz 1 GWB, § 58 Absatz 2 VgV, § 43 Absatz 2 UVgO; zur Auftragsausführung vgl. § 128 Absatz 2 GWB, § 61 VgV und § 45 Absatz 2 UVgO.

Bei der Festlegung der Risikoländer sollte auf die DAC-Liste der OECD Bezug genommen werden. Die pauschale Forderung von Nachweisen für Produkte aus Asien, Afrika und Lateinamerika ist unangemessen: Weder sind alle Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika als Risikoländer zu betrachten noch gibt es Risikoländer nur auf diesen drei Kontinenten.

Die Landesregierung sollte darüber hinaus prüfen, wie die Rohstoffgewinnung sinnvoll in Beschaffungsvorgängen berücksichtigt werden kann.

**5. Es ist klarzustellen, dass Gütezeichen als Nachweis (auch) von Zuschlagskriterien zulässig sind.**

Als Beleg dafür, dass eine Dienst- oder Lieferleistung die in der Ausschreibung benannten Merkmale erfüllt, können die Auftraggeber ein bestimmtes Gütezeichen verlangen. Das gilt auch für die Zuschlagskriterien.<sup>10</sup> Nummer 8.5 der VwV Beschaffung<sup>11</sup>, wo diese Möglichkeit nur für die Leistungsbeschreibung eingeräumt wird, ist deshalb zu ändern.

**6. Nachhaltigkeitsaspekte müssen nicht nur bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen, sondern auch von Bauleistungen berücksichtigt werden.**

Die VwV Beschaffung bezieht sich nur auf die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen. Deshalb muss auf anderem Wege dafür Sorge getragen werden, dass für Bauleistungen nicht weniger anspruchsvolle Nachhaltigkeitsanforderungen gelten als für Liefer- und Dienstleistungen.

**7. Mittelfristig ist die VwV Beschaffung im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie der Landesregierung zu ergänzen und zu novellieren.**

So sollten Nachhaltigkeitsaspekte zukünftig auch in Contracting- und Catering-Verträge mit aufgenommen werden und die VwV entsprechend ergänzt werden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Energie-Contracting und den Kantinenbereich (Verwaltungskantinen und Mensen der Hochschulen, aber auch Einzelveranstaltungen) mit einem nicht unerheblichen Beschaffungsvolumen von Lebensmitteln und Getränken (z.B. Säfte aus Streuobstbestand). Hilfreich wäre hier die Zurverfügungstellung von Musterverträgen im Anhang der VwV Beschaffung.<sup>12</sup>

Entsprechend ist der Anhang 2 der VwV Beschaffung („Gegenstände, die der gemeinsamen Beschaffung unterliegen“) zu ergänzen und zu erweitern. Darüber hinaus wäre es generell wichtig, dass alle Landeseinrichtungen Umwelterklärungen nach EMAS (European Management Audit Scale) verabschieden und Nachhaltigkeit integraler Bestandteil der Managementpolitik wird.

Kontakt: Uwe Kleinert, Eine Welt-Fachpromotor für nachhaltige öffentliche Beschaffung und Unternehmensverantwortung, uwe.kleinert@woek.de, Telefon 06221 43336-11

---

<sup>10</sup> Vgl. § 58 Absatz 4 VgV: „Für den Beleg, ob und inwieweit die angebotene Leistung den geforderten Zuschlagskriterien entspricht, gelten die §§ 33 und 34 entsprechend.“ (Vgl. auch § 43 Absatz 7 UVgO)

<sup>11</sup> „Beabsichtigen öffentliche Auftraggeber den Kauf von Lieferungen oder Dienstleistungen mit spezifischen umweltbezogenen, sozialen oder sonstigen Merkmalen, so können sie *in der Leistungsbeschreibung* ein bestimmtes Gütezeichen als Nachweis dafür verlangen [...].“

<sup>12</sup> Siehe hierzu die Umwelterklärung des BMUB zu COP 23 in Bonn (November 2017) oder die Umweltstrategie des Deutschen Evangelischen Kirchentages