Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten?!

Beschaffungspraxis in Bund und Ländern – aktuelle Studienergebnisse

15. September 2020, Hospitalhof Stuttgart

Juliane Kühnrich | Ajit Thamburaj

Gliederung

IST – Zustand

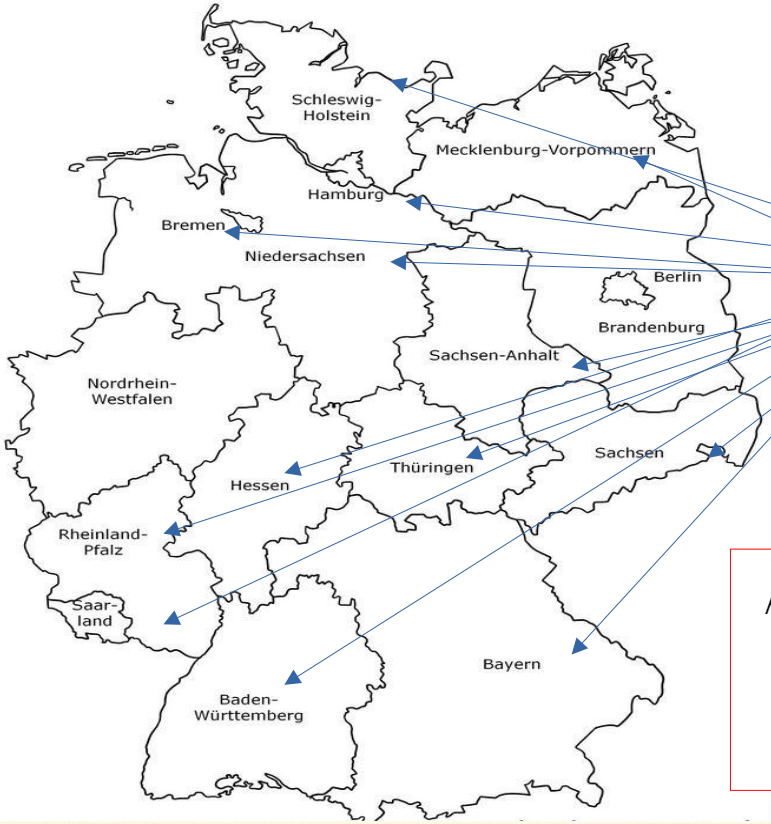
- Bundesebene: Vergabepraxis des Bundesamtes für Bau und Raumordnung (BBR)
- Landesebene Baden-Württemberg
  - Vergabepraxis des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW)
  - Vergabepraxis der Kommunen in Baden-Württemberg
- Vergabepraxis in Berlin

Der Weg nach vorn

- Anknüpfungspunkte für eine (sozial) verantwortliche Beschaffung von Natursteinen

Vergabepraxis auf Bundesebene: Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Zuständig für sämtliche Bauaufträge der Verfassungsorgane oberster Bundesbehörden + nachgelagerter Behörden, Bundeskultureinrichtungen, Forschungseinrichtungen, Deutschen Botschaften, Deutschen Schulen und Goethe-Instituten



Zentrale Vergabestelle bei Bauten in Berlin/Bonn und im Ausland

16 Bundesbauverwaltungen in den Ländern

Regionale Untergliederungen (z.B. Staatl. Hochbauämter in BW)

Ausschließlich Vergaben von **Bauaufträgen** - keine Lieferleistungen von Natursteinen

Natursteine kommen zum Einsatz (z.B. Außenfassaden, Innenboden), **jedoch nicht häufig**.

Vergabepraxis auf Bundesebene: Das BBR

ökologische Nachhaltigkeit

- **Bedenken bei Naturstein im Außenanlagenbereich** aufgrund des Einsatzes chemischer Lösungsmittel zur Imprägnierung von Natursteinen (VOC-Gehalt) → Betonwerkstein

- **Leitfaden Nachhaltiges Bauen und BNB** wurde 2019 in über 70% der Bauvorhaben angewendet.

menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

Obwohl durch VOB/A | GWB/VgV alle Möglichkeiten (soziale Kriterien direkt in *Leistungsbeschreibung, als Ausführungsbedingungen oder als Zuschlagskriterium*) gegeben sind:

✗ In keiner der Ausschreibungen des BBR von Januar bis Ende April 2020 wurde die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Leistungsmerkmal, Zuschlagskriterium oder als Ausführungsbedingung gefordert.

Laut Abteilung Nachhaltiges Bauen trotzdem „Sensibilität“ für die Problematik vorhanden...

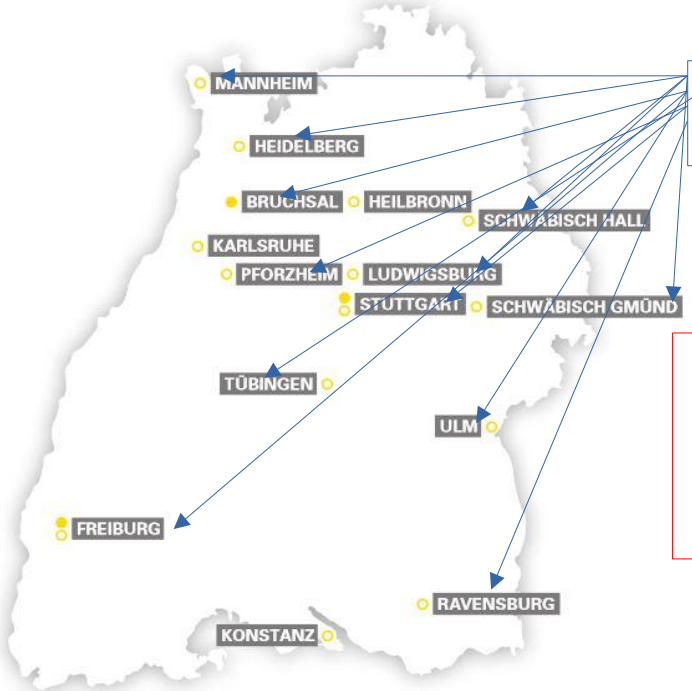
✓ Es wurden teilweise **gebrauchte Natursteinen** bei Vergabe gefordert (aktuell Englische Straße Berlin)

✓ Direkte Festlegung in der Leistungsbeschreibung auf **Natursteine, die es vor allem in der Region gibt**, z.B. „Seeberger Sandstein“

✓ bei mindestens einem Großprojekt in der jüngeren Vergangenheit **Besichtigung vor Ort in „Asien“**.

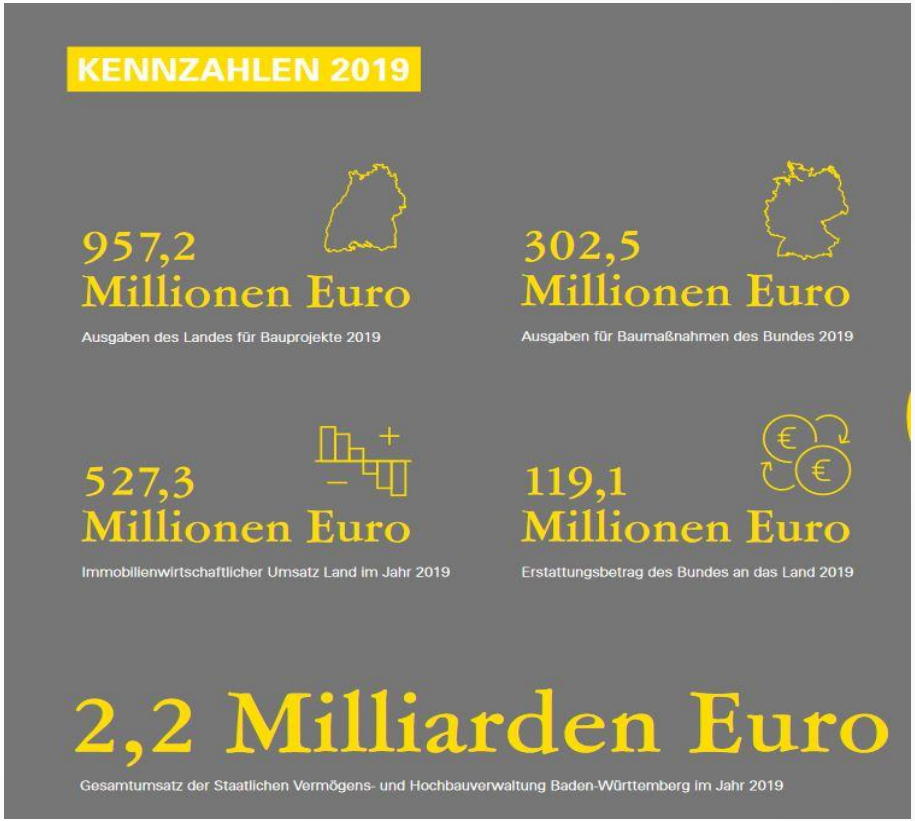
Vergabepraxis auf Landesebene BW: Das Beispiel VB-BW

Zuständig für sämtliche Bauaufgaben der Ministerien,
Gerichte, Vollzugsanstalten,
Polizeidienststellen, Universitäten landeseigene Kulturbauten



Betriebsleitung führt
Fachaufsicht für Vergaben

Ausschließlich Vergaben
von **Bauaufträgen**
- keine Lieferleistungen
von Natursteinen



Quelle: Geschäftsbericht 2019

Quelle: Geschäftsbericht 2019

Vergaben auf Landesebene BW: Das Beispiel VB-BW

Menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

Obwohl VHB Land die Überprüfung der ILO-Kernarbeitsnormen als Ausführungsbedingungen fordert:

- In keiner der Ausschreibungen des VB-BW von Januar bis Ende April 2020 konnte das Formblatt 963 bei der Durchsicht der Ausschreibungen mit Naturstein gefunden werden.

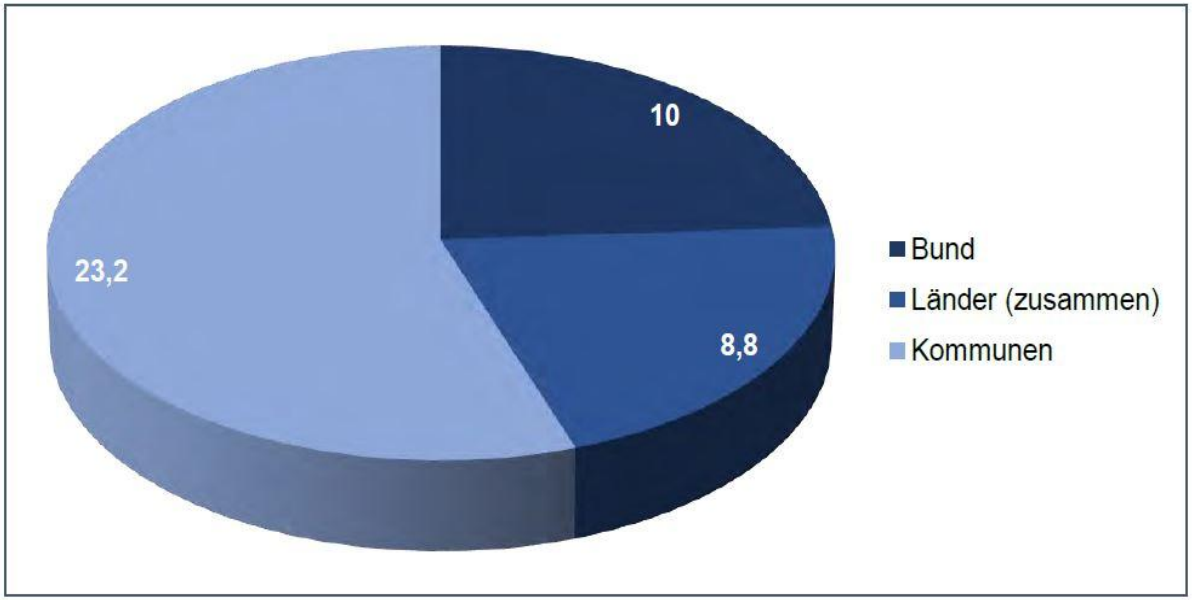
Laut Betriebsleitung trotzdem Bewusstsein für die Problematik vorhanden :

- **Direkte Festlegung** in der Leistungsbeschreibung auf **Natursteine, die es vor allem in der Region gibt**, z.B. Schilfsandstein oder Muschelkalk.
- Aktuell im Außenanlagenbereich Ausschreibungen mit **Betonsteinen** (z.B. Uni Hohenheim) und **Kalksandstein** (Sporthalle Uni Freiburg)
- Schloss Mannheim aktuell: **gebrauchtes Granitpflaster**

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW

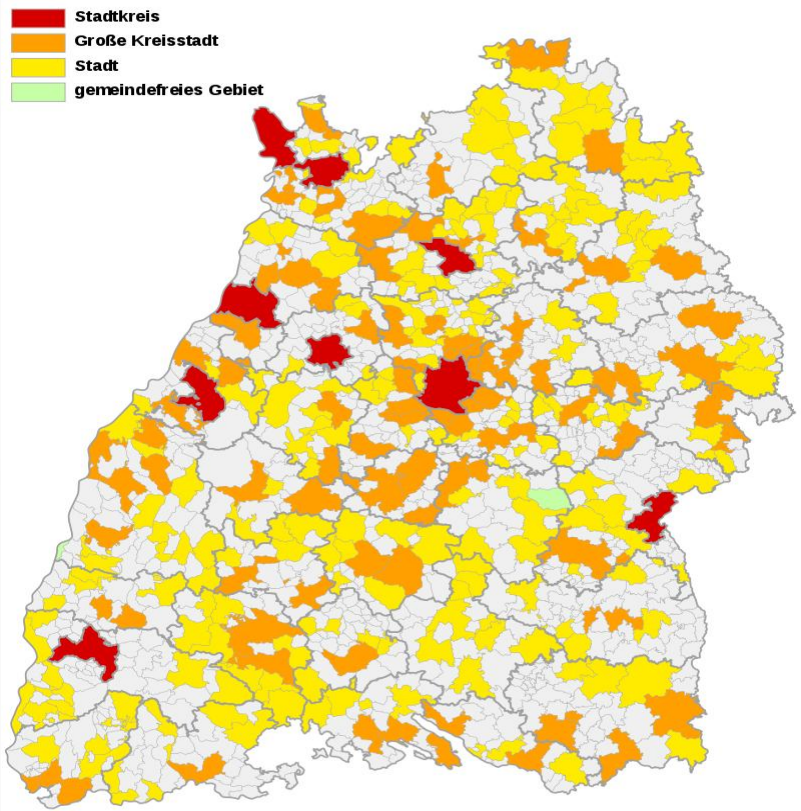
Grafik 8

Anteil an den öffentlichen Bauinvestitionen der Gebietskörperschaften 2018 in Mrd. Euro (Gesamtwert: 42 Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Grafik basierend auf Zahlen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie[35]

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW



Vergaben meist durch **mehrere Fachbereiche**:
Hochbauamt, Tiefbauamt, Freiflächenamt/Grün/Forstamt usw. führt dazu, dass in einer Kommune unterschiedliche Vergabepraxis besteht
allerdings auch zentrale Vergabestellen (z.B. Freiburg).

In den allermeisten Fällen in Form von **Bauaufträgen**, jedoch **auch direkt als Lieferleistung**
(repräsentativen Flächen im Innen- bzw. Altstadtbereich eine einheitliche Optik)

Sehr oft **Planungsbüros** bei der Auswahl des Materials involviert.

In **75% der interviewten Kommunen** gab es einen **Ratsbeschluss und/oder eine Dienst-Anweisung** bezüglich nachhaltiger Beschaffung
und/oder sozialer Aspekte bei Natursteinen

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW

Menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

- **Ratsbeschluss + Dienstanweisung zur nachhaltigen/sozialen Beschaffung** mittels **Ausführungsbedingungen**, abgefragt durch ein Formblatt

in den meisten Fällen: **ausbeuterische Kinderarbeit** (-→ basierend auf der VwV Kinderarbeit 2008).

Bei **ILO-Kernarbeitsnormen**: Orientierung an VwV Beschaffung/ VHB Formblatt 963

Berücksichtigung der IL0-Kernarbeitsnormen[1]

Ergänzende Vertragsbedingung

Bietende Unternehmen, Produkthersteller und direkter Zulieferer des Produktherstellers haben bei der Ausführung des Auftrags den Wesensgehalt der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu berücksichtigen.

I. Produktgruppe/ Produkte

- Zutreffendes bitte ankreuzen -

Für diesen Auftrag werden Produkte verwendet, die in eine beziehungsweise mehrere der nachfolgenden Kategorien fallen:

- ☐ Ja und zwar
  - ☐ Sportbekleidung. Sportartikel. (zum Beispiel Bälle, Schläger)
  - ☐ Spielwaren
  - ☐ Teppiche
  - ☐ Textilien und Bekleidung (zum Beispiel Arbeitskleidung, Uniformen, T-Shirts, Hemden, Hosen, Schuhe, Vorhänge)
  - ☐ Lederprodukte (zum Beispiel Botentaschen, Schuhe)
  - ☐ Billigprodukte aus Holz
  - ☐ Natursteine
  - ☐ Agrarprodukte (zum Beispiel Kaffee, Tee, Kakao, Zucker, Reis, Orangen- oder Tomatensaft sowie Blumen)

  weiter mit II.
- ☐ Nein. Weiter mit IV.

II. Produktherkunft

- Zutreffendes bitte ankreuzen -

Für diesen Auftrag werden Produkte verwendet, die in Afrika, Asien oder Lateinamerika gewonnen oder hergestellt worden sind.

- ☐ Ja. Weiter mit III.
- ☐ Nein. Weiter mit IV.

Nachweis 1

☐ Der Nachweis wird durch ein vom öffentlichen Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung verlangtes Gütezeichen erbracht.

Nachweis durch: _____

Ausgestellt durch: _____

Gütezeichen (Siegel)

Nachweis 2

☐ Der Nachweis wird in anderer geeigneter Weise erbracht.

Nachweis durch: _____

Ausgestellt durch: _____

Gleichwertigkeit ist nur bei Nachfrage zu belegen, aber wie? Wer prüft das?

Dieser Nachweis ist einem vom öffentlichen Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung verlangten Gütezeichen gleichwertig und beinhaltet, dass bei der Herstellung der zuliefernden Produkte die ILO-Kernarbeitsnormen eingehalten werden. Der Aussteller des Nachweises ist unabhängig von meinem Unternehmen, Produkthersteller und einem direkten Zulieferer des Produktherstellers. Die Gleichwertigkeit, einschließlich der Unabhängigkeit, kann ich auf Anforderung belegen.

Nachweis 3

☐ Ich sichere/ Wir sichern zu, dass der Wesensgehalt der ILO-Kernarbeitsnormen bei Herstellung beziehungsweise Bearbeitung des Produkts beachtet wurde und mein/ unser Unternehmen, der Produkthersteller, sowie der direkte Zulieferer des Produktherstellers aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um die Beachtung des Wesensgehalt der ILO-Kernarbeitsnormen bei Herstellung beziehungsweise Bearbeitung der zu liefernden Produkte zu gewährleisten.

Nachvollziehbare Darstellung der zielführenden Maßnahmen:

_____

_____

Eigenerklärung (auch dann wenn Zertifikate existieren)

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW

Menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

- Beschreibung von Eigenschaften in der Leistungsbeschreibung zur Vermeidung von Steinen aus Risikoländern

  - ✓ Über **Qualität, Farbe Materialdichte, Musterung** usw. werden Eigenschaften so festgelegt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nur ein spezieller Stein aus der Region/aus einem Nichtrisikoland zutrifft.
  - ✓ Expliziter Hinweis auf **Herkunftsgegend** (z.B. Juramarmor, Solnhofer Plattenkalk, Rheinkiesel usw.). → dies waren immer Fälle, in denen auf eine *einheitliche Optik im historischen Stadtbild* wert gelegt wurde).
  - ✓ Vereinzelt wurden **explizit Hersteller/Lieferant** (+ gleichwertig) genannt

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW

Menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

Weitere Vorgehensweisen:

- Geologische Sichtung des Steinbruches als Teil der Ausschreibung **verteuert Steine aus Asien**
- **Ausbau, Renovierung und Wiedereinbau** alter Steine
- **Einbeziehung** CO2-Bilanz durch Transportwege als Zuschlagskriterium würde zu Vorteilen für regionale Steine führen (entsprechende Dienstanweisung, die dies ermöglichen würden)

Vergabepraxis auf kommunaler Ebene in BW

Menschenrechtliche Aspekte in der Lieferkette

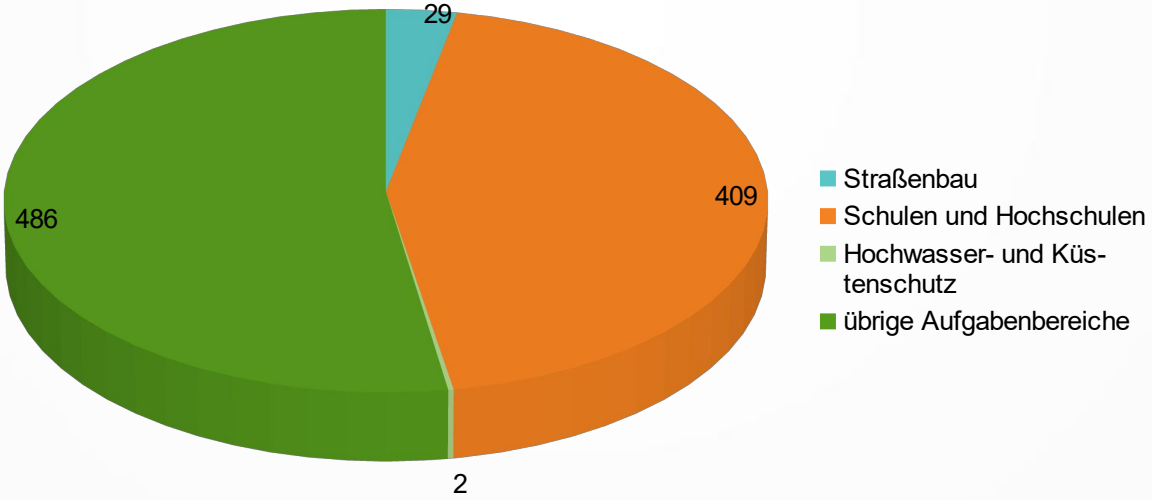
Soziale Aspekte als Zuschlagskriterium wurde nicht gefunden.

Argument zentrale Vergabestelle:
Kinderarbeitsausschluss sollte ein Mindestkriterium sein!

Mindestkriterien
Werden von Baufachämtern
aus Sorge vor geringer Angebotsabgabe
nicht umgesetzt!

Vergabepraxis Berlin

- **Bauausgaben Berlin 2019 nach Aufgabenbereichen**
- Angaben in Mio. €, insgesamt: 926 Mio. € (entspricht ca. 3 % der Bauausgaben Deutschlands)



Eigene Grafik basierend auf Zahlen des Statistischen Bundesamtes destatis 2019

Vergabepraxis Berlin

- **Einsatz von Natursteinmaterialien bei öffentlichen Aufträgen**:
  - Restaurierungsarbeiten an denkmalgeschützten Bauwerken
  - Ausgestaltung von Außen- und Innenbereichen
  - Straßen- und Wegebau (vorwiegend recyceltes Material, schätzungsweise um 2 – 5 % Neuware, vermehrt Verwendung von Betonwerksteinen)

Vergabepraxis Berlin

- → Natursteine werden meist **im Rahmen von Bauaufträgen** ausgeschrieben. Öffentliche Auftraggeber treten nur selten als Beschaffer von reinen Natursteinlieferungen auf.

- Organisation der bauenden Bereiche in Berlin:
  - Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hochbauleistungen)
  - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Tiefbauleistungen)
  - Baudienststellen der Berliner Bezirke (Hochbau-, Tiefbau-, Grünflächenbereich)
  - Baudienststellen der Universitäten (FU, HU, TU)
  - Landeseigene Unternehmen (wie z. B. BIM – Berliner Immobilienmanagement GmbH oder Berlin Grün GmbH) und deren Tochtergesellschaften (z. B. GB infraVelo GmbH), Tempelhof Projekt GmbH)
  - landeseigene Wohnungsbauunternehmen (degewo, STADT UND LAND, GESOBAU, HOWOGE, WBM, GEWOBAG)

  - → Bauleistungen werden seit den 80 er Jahren verstärkt an **freischaffende Architektur- und Ingenieurbüros (Planungsbüros)** vergeben. Diese bereiten auch Ausschreibungen von Bauaufträgen vor.
  - → Das Land Berlin als Bauherr übernimmt weitgehend nur Projektsteuerung von Baumaßnahmen (**„Bauträgermodell“**).

Vergabepraxis Berlin - Vergaberegelungen

Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG), letzte Reform 22. April 2020

- seit 2012 **Verpflichtung zur Einhaltung ökologischer und sozialer Kriterien** (letzte Reform des BerlAVG im Mai 2020)
- Verpflichtung öffentlicher Auftragnehmer **bereits bei Angebotsabgabe** (§ 8, Satz 2 BerlAVG)
- Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen **als Vergabebestimmung festgelegt** (gültig für unmittelbare Verwaltung)
- Gesetz findet Anwendung für alle öffentlichen Aufträge über Bauleistungen **ab einem geschätzten Auftragswert von 50.000 Euro (ohne USt)** und über Liefer- und Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert in Höhe von 10.000 Euro (ohne USt)
- **Sanktionsmöglichkeiten** im Gesetz festgelegt

Vergabepraxis Berlin - Vergaberegelungen

- Für bauende Bereiche (Hochbau, Straßen- und Landschaftsbau) gilt außerdem **Verwaltungsvorschrift „Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins** (Anweisung Bau – Abau)
- Für Nachweisführung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei Bauaufträgen:
  - **Formblatt V 247 F** → enthält **drei Ankreuzmöglichkeiten**: 1. passendes Zertifikat, 2. Herkunftsbescheinigung, 3. Eigenerklärung
- Seit 2012 **Verwaltungsvorschrift** für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (kurz: für **Beschaffung und Umwelt** – VwVBU, letzte Änderung seit 16. März 2019 in Kraft)
  - Anwendungspflicht ab Auftragswert von 10.000 € netto
  - Auch für Bauaufträge verbindlich anzuwenden: **Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen des Bundes (BNB)**
  - **Leistungsblätter** mit den spezifischen Anforderungen: **positive Bewertung von geringen Transportwegen bei der Verwendung von Naturstein**, Verwendung von zertifiziertem Holz und Verwendung von Ökobilanzdaten bei der Auswahl von Baustoffen/Produkten
- Natursteinmaterialien sollen durch **Recyclingbaustoffe** ersetzt werden. (Leistungsblätter werden erstellt)

Vergabepraxis Berlin

Gängige Ausschreibungspraxis:

- Mindestanforderung: Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen
- in der Regel reicht Eigenerklärung der Bieter
- Preis = prioritäre Entscheidungsgrundlage
- Bei Fehlen spezifischer Angaben wie Regionalität oder Beschaffenheit kommen Natursteine meist aus China.

Sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin - Pilotprojekte

- drei Pilotprojekte in zwei Bezirken für zwei Plätze und einen Hort
- Unterstützung und Förderung durch verschiedene Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik

Sozial verantwortliche Beschaffung von Natursteinen in Berlin - Pilotprojekte

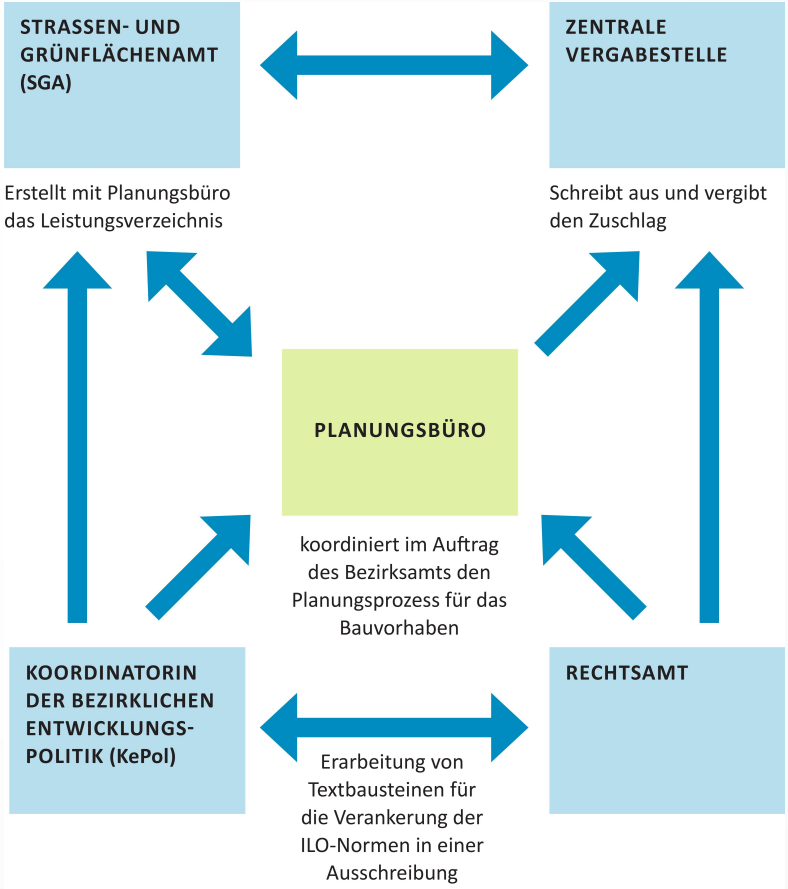
- Was wurde ausgeschrieben?
  - Bauleistungen mit Natursteinen aus sozial verantwortlichem Bezug; in der Leistungsbeschreibung
- Welche Kriterien wurden eingefordert?
  - Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, die schrittweise Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie die Zahlung gesetzlicher Mindestlöhne
- Welche Nachweise wurden eingefordert?
  - Bei der Verwendung von Natursteinen aus DAC-Ländern
    - ein Zertifikat von Fairstone oder Xertifix
    - ein den Anforderungen der genannten Siegelorganisationen gleichwertiger Nachweis oder
  - Bei der Verwendung von Natursteinen aus einem anderen Land
    - ein Herkunftsnachweis

Der Weg nach vorne

- Anknüpfungspunkte für die Beschaffung von Natursteinen
aus verantwortlichen Lieferketten

1 Zusammenspiel der Akteure auf Bezirksebene

„Es ist wichtig die Leute einzubeziehen, die jeden Tag Vergaben machen.“

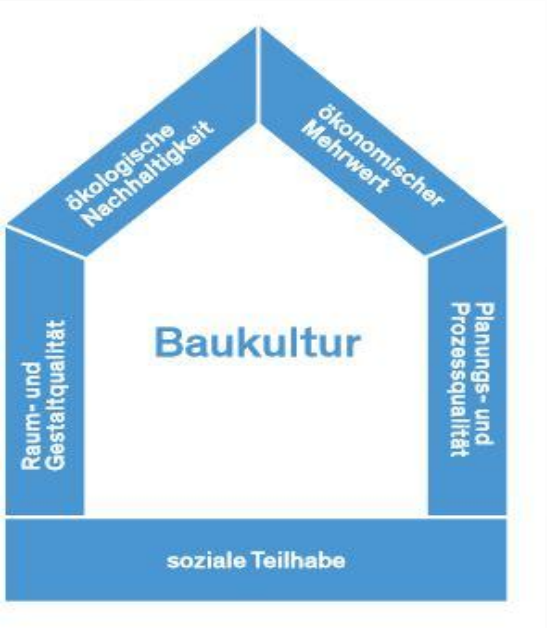


Anknüpfungspunkte für eine sozial verantwortliche Naturstein-Beschaffung

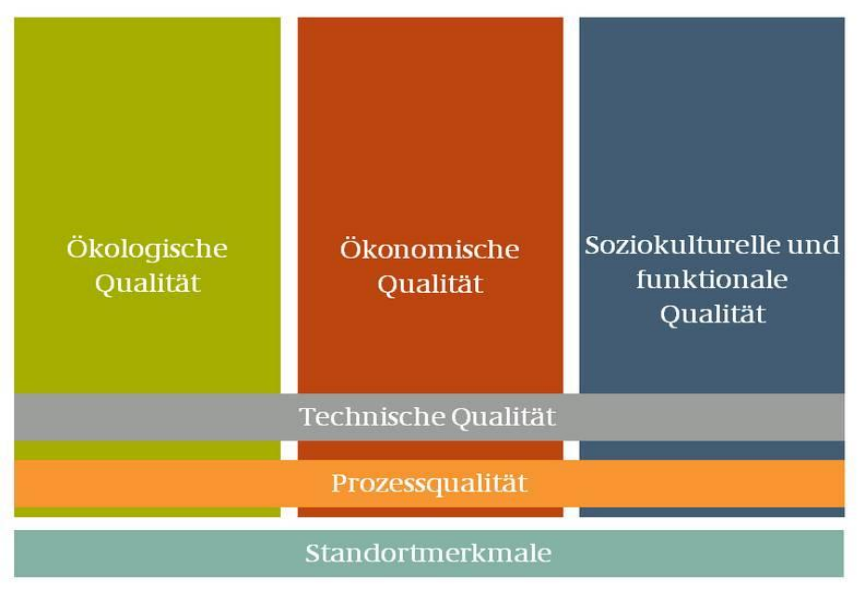
- Zivilgesellschaft – Impulsgeber*in und Zugpferd
- Politik – BVV-Beschlüsse geben politischen Rückhalt
- Fairtrade-Towns – nicht zu unterschätzen
- Verwaltungen – die*der Einzelne zählt
- Wirtschaft – Unternehmen stärker in die Verantwortung nehmen

2 Nachhaltigkeitsverständnis im Baubereich erweitern

- Einbeziehung **menschenrechtlicher Aspekte** (als Teil der sozialen Nachhaltigkeitsdimension) in der Lieferkette in das **allgemeine Nachhaltigkeitsverständnis in der Baukultur**



Quelle: Dokumentation Zukunft Bau Kongress 2019 – S.85



Quelle: Website Nachhaltiges Bauen BBSR.

2 Nachhaltigkeitsverständnis erweitern

KONKRET Bund und Land BW:

Menschenrechtliche Aspekte bei der Herstellung der Rohstoffe

als eigene **soziale Dimension im BNB** integrieren (Beispiel DGNB)

→ würden dann bei der Planung mit bedacht werden

KONKRET Kommunen in Baden-Württemberg:

Überprüfung des Nachhaltigkeitsverständnisses

in den Ratsbeschlüssen (sozial +)

3 Effektive Nachweise verbindlich fordern

ILO-Kernarbeitsnormen verpflichtend als Ausführungsbedingungen mit effektiven Nachweisen

- Am Markt existierende Gütezeichen fordern
- Gleichwertigkeitsprüfung bei anderen Nachweisen anfordern (falls nicht adäquates Siegel)
- Einfache Eigenerklärungen nicht mehr zulassen

3 Effektive Nachweise verbindlich fordern

KONKRET Landesebene:
Formblatt 963 updaten!

Als nächster Schritt Erfahrungswerte dann über Bund-Länder Arbeitsgruppe ins VHB bundesweit einbringen).

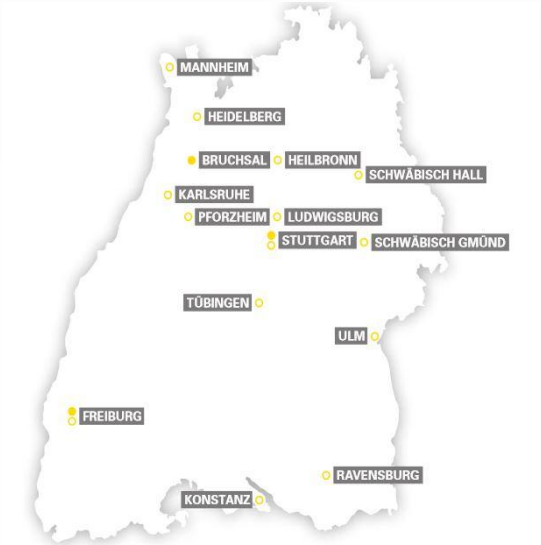
Automatische Generierung des Formblattes durch Vergabe-Software
mit entsprechenden Textpassagen im STLB-Bau und STLK

KONKRET Kommunen : Überprüfung der Nachweismöglichkeiten in den Dienstanweisungen

4 Kohärenz der Vergabepraxis zwischen Vergabestellen erhöhen

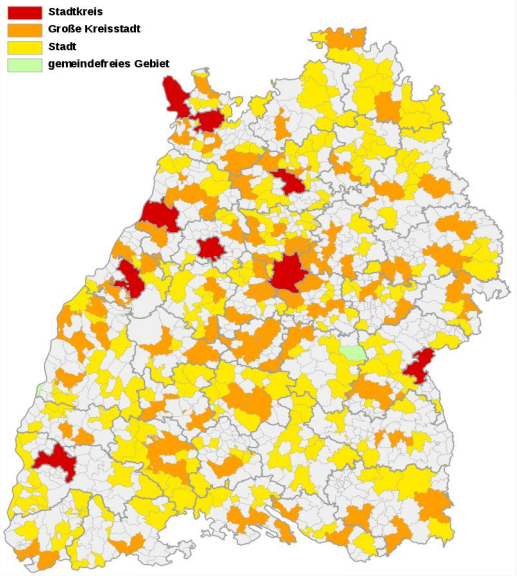
16 x Bundesbauverwaltungen
und staatliche Hochbauämter:

Anwendung einheitlicher Vergabepraktiken
Bez. soziale Aspekten in der Lieferkette



VB-BW: Koordination der zur Anwendung einheitlicher Vergabepraktiken
in Bezug auf soziale Aspekte in der Lieferkette

Straßenbau-Vergabestellen einbeziehen
→ Koordinierung auf Ministeriumsebene
z.B. Runderlass Natursteine?



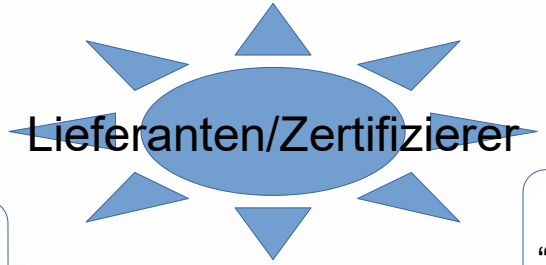
Innere Kohärenz bei **Kommunen**:
Vergabestellen
der Baufachämter

4 Austausch und Vertrauen zwischen Akteuren

- Mehr Austausch und Vertrauensaufbau zwischen Vergabestellen und Anbietern aus verantwortlichen Lieferketten!

„Sind die Zertifikate denn überhaupt effektiv und vertrauenswürdig?“
„Sind regionale Steine wirklich regional?“

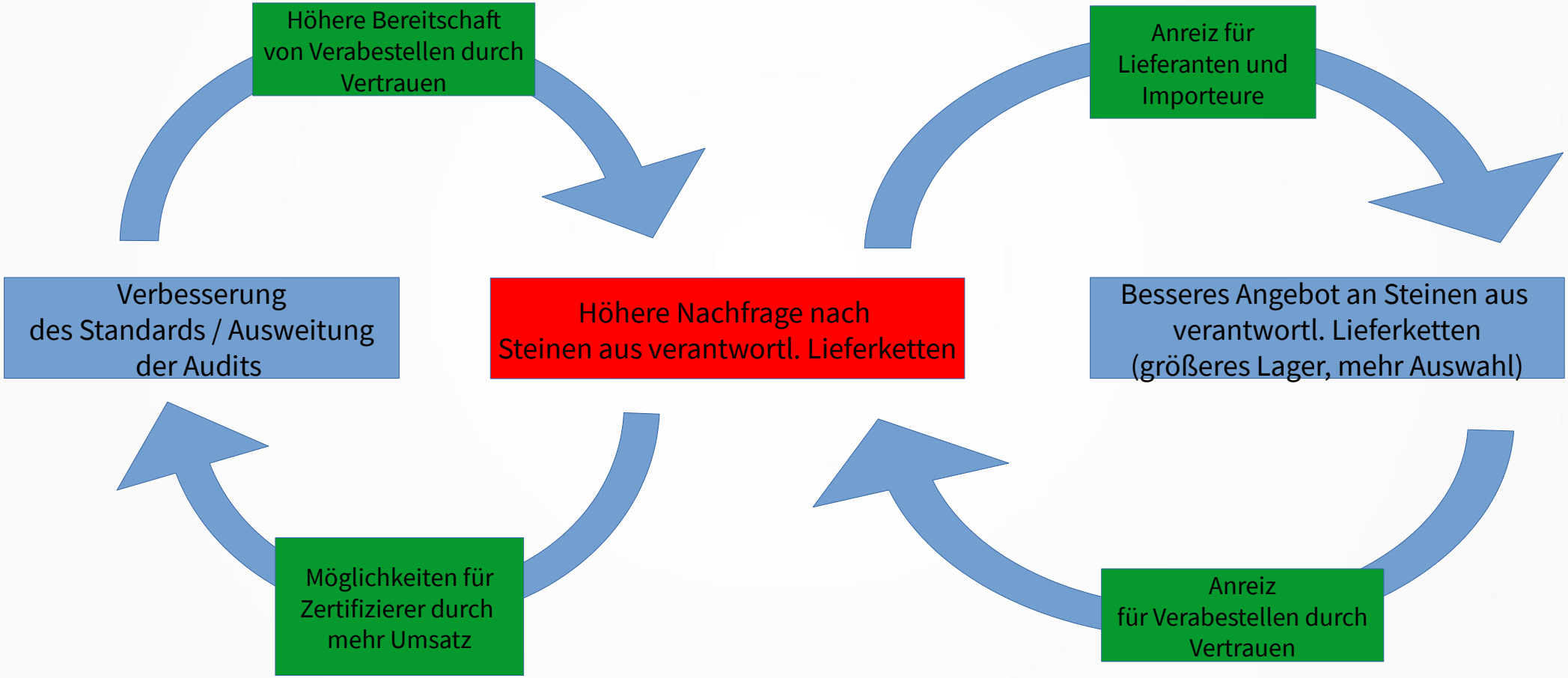
„Gibt es denn überhaupt ein ausreichendes Angebot an zertifizierten Natursteinen/ Nicht-Risiko-Steinen?“



„Kosten zertifizierte Steine / Steine aus Nicht-Risiko-Ländern nicht viel mehr?“

„Sind genügend zertifizierte Steine auf Lager?“
“Kommt es eventuell zu verlängerten Lieferzeiten?“

Nachfrage/Angebotskreisläufe in Gang bringen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!