



## Faire Beschaffung: Beispiele aus Kommunen Baden-Württembergs

Eine Reihe von Kommunen haben entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse gefasst bzw. Dienst- anweisungen zur **Beschaffung fairer Produkte** erlassen. Bisher liegen dem Agenda-Büro der LUBW entsprechende Unterlagen aus **Konstanz, Rheinstetten, Stuttgart und Ulm** vor. In **Ra- vensburg und Karlsruhe** sind entsprechende Aktivitäten angelaufen. In kleineren Gemeinden wie **Weissach im Tal** ist dies oft noch einfacher möglich: dort werden fairer Kaffee und verschiedene Säfte für Veranstaltungen der Gemeinde vom nächsten Weltladen in Backnang bezogen. Bisher werden auch schon rund 40 faire und „eigene“ **Agenda.-Kaffees** von den Kommunen unterstützt (Übersicht unter [www.lubw.baden-wuerttemberg.de](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de) . > Agenda-Büro > Arbeitspapiere sowie Ar- beitsmaterialie 22, Homepage unter > Arbeitsmaterialien).

Im folgenden werden **zwei Beispiele** geschildert, im Anhang finden sich die entsprechenden Do- kumente dazu: Rheinstetten hat eine Dienstanweisung für Produkte aus fairem Handel erlassen, in Konstanz werden für alle Beschaffungsaufträge Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausge- schlossen.

### Rheinstetten

Die auf nächsten Seiten 2 und 3 dokumentierte Dienstanweisung in Rheinstetten legt fest, dass solche Produkte aus fairem Handel bezogen werden müssen, die generell oder jahreszeitlich be- dingt als Importware aus Dritte-Welt-Ländern stammen. Darunter fallen vor allem Kaffee, Tee, Orangensaft sowie kakaohaltige Lebensmittel, aber auch Schnittblumen und Sportbälle. Als Nach- weis dient das anerkannte TransFair-Siegel. Bei Blumen aus Übersee wird ein Zertifikat des FLP (Flower-Label-Programm). verlangen Dieses Logo garantiert speziell im Floristikbereich die Einhal- tung bestimmter Sozial- und Umweltstandards.

### Konstanz

In Konstanz beinhalten auf Beschluss des Gemeinderats alle Beschaffungsaufträge seit 2005 eine spezielle Klausel, die Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit ausschließen soll. Dabei wird auf eine einschlägige Konvention der International Labor Organization (ILO) verwiesen, in der betreffende Kriterien definiert sind. Die Regelung gilt für Produkte wie Sportartikel oder Spielwaren, Teppiche, Textilien/Leder, Natur- und Pflastersteine, Billigprodukte aus Holz und bestimmte Agrar- erzeugnisse (Kaffee, Kakao, Orangensaft). Sofern die Produkte aus Asien, Afrika oder Lateiname- rika stammen, müssen die Lieferanten die Umsetzung anhand der Zertifizierung einer unabhängi- gen Organisation (z.B. TransFair-Siegel, Rugmark-Logo für Teppiche) oder mit einer entsprechen- den Selbstverpflichtung nachweisen. Die ab Seite 4 beigefügte Vorlage der Verwaltung wurde so beschlossen und ist vor allem auch wegen der ausführlichen Begründung interessant, die auf Er- fahrungen der Landeshauptstadt München aufbaut.

Zusammenstellung und weitere Informationen:

Gerd Oelsner, Agenda-Büro der LUBW, Tel. 0721-56001450, E-Mail: [gerd.oelsner@lubw.bwl.de](mailto:gerd.oelsner@lubw.bwl.de)

## Dienstanweisung zum Kauf fair gehandelter Waren

### Präambel

Viele Waren unseres täglichen Konsums stammen aus Ländern, in denen die Einhaltung grundlegender Sozial- und Umweltstandards gesetzlich nicht geregelt ist oder nicht kontrolliert wird. Infolgedessen kommt es zu häufig zu massiven Verletzungen international anerkannter Arbeitsrechte, schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen bei Arbeiterinnen und Arbeitern und nicht zuletzt auch zu Kinderarbeit. Der faire Handel unterstützt Produzentinnen und Produzenten in den Entwicklungsländern, um ihnen eine menschenwürdige Existenz aus eigener Kraft zu ermöglichen. Durch gerechtere Handelsbeziehungen sollen die Lebensbedingungen der Menschen in den Ländern des Südens verbessert, die Binnenwirtschaft gestärkt und langfristig ungerechte Weltwirtschaftsstrukturen abgebaut werden. Beim fairen Handel sichern verlässliche Mindestpreise und Aufschläge für soziale Projekte eine menschenwürdige Existenz und verhindern einen aus der Armut heraus erzwungenen Raubbau an der Umwelt.

Der Kauf fair gehandelter Waren entspricht dem Gedanken der Lokalen Agenda 21 und auch den Zielsetzungen der „Rheinstetterer Erklärung“, das kommunale Handeln am Ziel einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung auszurichten.

### § 1

#### Allgemeine Bestimmungen

- (1) Geltungsbereich  
Diese Dienstanweisung gilt für die in § 2 aufgeführte Produkte, soweit sie mit Haushaltsmitteln der Stadt Rheinstetten finanziert werden.
- (2) Begriffsbestimmung  
Fair gehandelte Waren sind Produkte, die mit dem TransFair-Zeichen, bei Schnittblumen mit dem FLP-Zeichen (Flower-Label-Programm) gekennzeichnet sind.



Aktuelles Logo



Älteres Logo



FLP-Logo

(3) Zuständigkeiten

Die Beschaffung fair gehandelter Produkte erfolgt durch die jeweils bewirtschaftende Stelle. Für Informationen über Bezugsmöglichkeiten steht das Hauptamt/Umweltschutzkoordination zur Verfügung.

## **§ 2**

### **Aus fairem Handel zu beschaffende Produktgruppen**

(1) Grundsätzlich sind Waren aus regionaler, möglichst ökologischer Produktion zu bevorzugen. Die in den Absätzen 2 und 3 genannten Waren, die generell oder jahreszeitlich bedingt nur als Importware aus Dritte-Welt-Ländern zur Verfügung stehen, sind aus fairem Handel zu beschaffen sofern ein entsprechendes Angebot verfügbar ist.

(2) Ganzjährige Importware:

Kaffee, Tee, Orangensaft, Kakao und kakaohaltige Produkte (Schokolade, Brotaufstriche, Getränpulver), Sportbälle

(3) Jahreszeitliche Importware:

Schnittblumen

## **§ 3**

### **Inkrafttreten**

Diese Dienstanweisung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft. Andere, dieser Dienstanweisung entgegenstehende Anweisungen, treten zu diesem Zeitpunkt außer Kraft.

Rheinstetten, den 22.06.2004

gez.

Gerhard Dietz

Bürgermeister

**SITZUNGSVORLAGE öffentlich**  
**für den Haupt- und Finanzausschuss am 22.04.2004**  
 und  
**für den Gemeinderat am 29.04.2004**

HFA-Nr.: 2004-048

Bearbeiter: Herr Conze, BVA; Herr Heck, RPA; Frau Reischmann, HA; Frau Löhr, JUS

**1. FACHAMT:** Bauverwaltungsamt/ Hauptamt/ Justizariat/ Rechnungsprüfungsamt

**2. BETRIFFT:**

Maßnahmen der Stadt Konstanz gegen ausbeuterische Kinderarbeit

**3. VORBERATUNG IM:**

**AM:**

**BERATUNGSERGEBNIS:**

**4. BESCHLUSSANTRAG (VORSCHLAG DER VERWALTUNG):**

Es wird festgestellt, dass kein Mitglied des Gemeinderates an der Beratung und Beschlussfassung teilnimmt, das im Sinne des § 18 Gemeindeordnung Baden-Württemberg befangen ist.

Der HFA empfiehlt dem Gemeinderat, folgende Änderungen der Vergabepraxis zu beschließen:

Bei Aufträgen zur Beschaffung der in Ziffer 2 der Vorlage genannten Produkte wird ab dem 01.01.2005 folgender Zusatz eingefügt:

„Berücksichtigung finden nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Hersteller oder Verkäufer aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben. Bei Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet worden sind, ist dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation oder eine entsprechende Selbstverpflichtung nachzuweisen.“

**5. Zusammenfassende Beurteilung**

**Ziel der Vorlage:**

**Änderung der Vergabepraxis der Stadt Konstanz.**

**Kosten:**

**Im Haushaltsplan veranschlagt:** ja X nein

**Folgekosten:** eventuell ja nein

**Umweltrelevanz (ökologische Auswirkungen):** ja X nein

**Amt Justizariat Hauptamt**

**Datum:** Datum:

**Dezernat II Kämmerei**

**Datum:** Datum:

Volker Fouquet

**Dezernat III Amt: Bauverwaltungsamt**

**Datum:** Datum:

Horst Maas

**Oberbürgermeister Amt: Rechnungsprüfungsamt**

**Datum:** Datum:

Horst Frank

**Zur Veröffentlichung im Intranet freigegeben:** ja

**BEGRÜNDUNG**

# 1. Einleitung

Das Recht der Kinder auf Schutz vor Ausbeutung wurde unter anderem in dem Übereinkommen

über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (Kinderrechtskonvention von 1989) und in der ILO (International Labour Organization) Konvention 182 – Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit – vom 19.11.2000 verankert.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen geht in Art. 32 auf Kinderarbeit ein;

„(1) die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen können.“

Der Deutsche Bundestag hat die Konvention 182 mit Gesetz vom 11. Dezember 2001 ratifiziert. Sie trat am 18.04.03 in Kraft.

Nach der ILO-Definition umfasst der Begriff der Kinderarbeit nicht alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die von Kindern unter 18 Jahren verrichtet werden. Die zur Abschaffung bestimmte Kinderarbeit im eigentlichen Sinn lässt sich in drei Kategorien einteilen.

1. Arbeit, die von einem Kind verrichtet wird, welches das für diese Tätigkeit vorgeschriebene Mindestalter nicht erreicht hat, und die deswegen die Bildung, Ausbildung und die körperliche und geistige Entwicklung des Kindes zu beeinträchtigen droht.

2. Arbeit, die körperliche, geistige oder seelische Gesundheit von Kindern gefährdet, und zwar wegen ihrer Natur oder aufgrund der Umstände unter denen sie verrichtet wird (gefährliche Arbeit).

3. Die unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit und zwar Sklaverei, Menschenhandel, Schuldknechtschaft und andere Formen der Zwangsarbeit, Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, Prostitution und Pornographie sowie unerlaubter Tätigkeit (Quelle: ILONachrichten 2/2002)

Die ILO Konvention 182 enthält in Art. 3 eine Aufzählung, was im Sinne des Übereinkommens als schlimmste Formen der Kinderarbeit zu verstehen ist (siehe Anlage).

Für das Jahr 2000 hat die ILO Schätzungen veröffentlicht, nach denen ca. 245 Mio. Kinder (5 – 17 Jahre) einer wirtschaftlichen Aktivität nachgehen, die unter die Definition der abzuschaffenden Formen der Kinderarbeit fallen, darunter ca. 111,3 Mio.

Kinder im Alter von 5 bis 14 Jahren (vgl. Anlage 1). Die größte Verbreitung hat Kinderarbeit in Afrika südlich der Sahara. Hier arbeitet fast jedes dritte Kind. In Asien ist es jedes fünfte Kind und in Lateinamerika jedes sechste Kind (vgl. Anlage 2).

Nach Angaben der ILO arbeiten die meisten Kinder (ca. 70 %) im land- und forstwirtschaftlichen Bereich. Es entfallen weitere ca. 8,3 % auf das verarbeitende Gewerbe und ca. 0,8 % der arbeitenden Kinder sind in den Bereichen Bergbau, Gewinnung von Steinen, Erzen tätig (vgl. Anlage 3).

Im Juli 2002 hat die Landeshauptstadt München eine Änderung ihrer Vergabepaxis beschlossen, deren Ziel es ist, von Kinderarbeit betroffene Produkte künftig nur noch bei solchen Unternehmen zu beziehen, die sich aktiv für einen Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit einsetzen.

Die Verwaltung der Stadt Konstanz schlägt vor, die gleichen Änderungen – die im

Folgenden näher dargestellt werden - für die Vergabepaxis der Stadt zu beschließen. Die Stadt München hat sich dafür entschieden, bei der Ausschreibung „gefährdeter Produkte“ folgenden Passus aufzunehmen:

„Berücksichtigung finden nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Hersteller oder Verkäufer aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben. Bei Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet worden sind, ist dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation oder eine entsprechende Selbstverpflichtung nachzuweisen.“

## 2. Betroffene Produkte

Die Stadt München listete Produkte aus Asien, Afrika oder Lateinamerika auf, die die Stadt München möglicherweise im Einkauf bezieht und bei denen ausbeuterische Kinderarbeit vorkommt:

- Bälle, Sportartikel, Sportbekleidung, Spielwaren
- Teppiche, Wohn- und Kleidungstextilien
- Natursteine, Pflastersteine (z. B. aus China)
- Lederprodukte
- Billigprodukte aus Holz
- Agrarprodukte wie Kakao, Orangensaft oder Tomaten

Diese Produkte sollten auch bei der Stadt Konstanz von einer Änderung der Vergabepaxis betroffen sein.

## 3. Rechtliche Bewertung

### 3.1. Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Zulässigkeit des vorgeschlagenen Vorgehens wurde in München kontrovers diskutiert (vgl. Anlage 4).

Es wurde die Auffassung vertreten, dass das vorgesehene Verfahren gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verstoße. Zur Begründung wurde im Wesentlichen darauf verwiesen, dass bei Vergaben unter dem EU-Schwellenwert nach Art. 97 Abs. 4 GWB Aufträge an „fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen“ zu vergeben sind. Andere oder weitergehende Anforderungen (sogenannte vergabefremde Gesichtspunkte) dürfen nur berücksichtigt werden, wenn sie durch Bundes- oder Landesrecht vorgesehen sind. In Deutschland sei zur Zeit noch kein Gesetz vorhanden, das den Ausschluss von Produkten erlaube, die mit Hilfe ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt sind.

Gegen diese Sichtweise wurde wie folgt argumentiert: „Es besteht zwar kein nationales Gesetz, das die Berücksichtigung von Kinderarbeit bei öffentlichen Vergaben ausdrücklich regelt. Dennoch scheint es vertretbar – sowohl aufgrund der Auslegungsmittlung der Europäischen Kommission als auch aufgrund des Internationalen Übereinkommens – dass Produkte, die unter Einsatz von ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden, bei öffentlichen Auftragsvergaben nicht berücksichtigt zu werden brauchen. Die Stadt München würde damit kein neues Vergabekriterium schaffen, sondern lediglich geltendes Recht vollziehen.“ (Anlage 4 )

Als weiteres Argument gegen den Ausschluss von Produkten, die mit Hilfe ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt sind, wurde auf die Unvereinbarkeit mit den Vergaberichtlinien der EU verwiesen.

Insoweit kann ergänzend zu der in München geführten Diskussion darauf hingewiesen werden, dass zwischenzeitlich zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union im Vermittlungsverfahren eine Einigung über ein Gesetzgebungspaket erzielt wurde, mit dem die Richtlinien über das öffentliche Beschaffungswesen vereinfacht und modernisiert werden. Im Vermittlungsverfahren konnte einer der Hauptstreitpunkte, die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien bei der Vergabe beigelegt werden. Auf der Grundlage der neuesten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften wurde vereinbart, dass bei der Auswahl auch ökologische und soziale Kriterien zugrunde gelegt werden dürfen, solange diese in den Verdingungsunterlagen oder in der Vergabebekanntmachung ausdrücklich aufgeführt sind, ein Zusammenhang mit der ausgeschriebenen Dienstleistung besteht, dem öffentlichen Auftraggeber damit keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit eingeräumt wird und die ausgewählten Kriterien nicht gegen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Diskriminierungsverbot verstoßen.

Wesentliche Bedingungen sind daher nach wie vor die Bietergleichbehandlung und die Transparenz des Verfahrens. Um dem Rechnung zu tragen, verlangt die Rechtsprechung, dass die Einhaltung der verlangten Kriterien objektiv nachprüfbar sein muss (EUGH Urt. v. 4.12.2003 – RS. C – 448/01 – EVN und Wienstrom).

### 3.2. Überprüfung

Zur Überprüfung stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

Zum Teil gibt es Produkte mit einem anerkannten Siegel wie z. B. Rugmark-Siegel für Teppiche ohne Kinderarbeit oder TransFair-Siegel (Orangensaft, Tee, Kaffee).

Bei Produkten ohne diese Siegel müssen die anbietenden Firmen einen Verhaltenskodex, eine Sozialklausel oder sonstige Selbstverpflichtung vorlegen, in der bestätigt wird, dass weder sie noch ihre Zulieferfirmen die Produkte mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt haben oder dass das Unternehmen für das angebotene Produkt aktive und zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit betreibt.

Eine Kontrolle ist nicht einfach. Hier kann wiederum auf die Ausführungen der Sitzungsvorlage der Landeshauptstadt München Bezug genommen werden:

„Eine darüber hinausgehende Überprüfung, ob die Selbstverpflichtung eingehalten wird, kann durch die Vergabestellen sicherlich nicht gewährleistet werden. Ein „Aufdecken“ von diesbezüglichen falschen Angaben wird nur im Einzelfall durch Hinweise von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie „terre des hommes“ möglich sein. Um hier den Kommunikationsfluss zu gewährleisten, wird es sinnvoll sein, die betroffenen Vergabestellen regelmäßig über den aktuellen Stand der Entwicklung zum Thema „Verhaltenskodizes von Firmen im Bereich ausbeuterischer Kinderarbeit“ (und damit auch über „schwarze Schafe“) zu informieren. Sollte sich dabei herausstellen, dass eine Firma den Zuschlag bekommen hat, deren Selbstverpflichtung nur auf dem Papier besteht, liegt ein Vertragsverstoß vor, die Firma kann rechtlich belangt und von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.“

## 4. Zeitliche Umsetzung der Maßnahmen

Vor einer Änderung der Vergabegrundsätze sollte die Stadt mit Hilfe einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit ihre Absichten bekannt machen und damit interessierten

Unternehmen die Gelegenheit geben, sich rechtzeitig auf die Änderungen einzustellen. Die Verwaltung schlägt daher vor, nach einem positiven Beschluss des Gemeinderates zunächst mit der Öffentlichkeitsarbeit zu beginnen und die Vergabegrundsätze für die nach dem 01.01.2005 erfolgenden Ausschreibungen zu ändern.

Die Öffentlichkeitsarbeit sollte die Veröffentlichung der beabsichtigten Änderungen in der Presse umfassen. Bei allen Ausschreibungen der o. g. Produkte sollte bereits ein Merkblatt beigefügt sein, dass über die Absichten der Stadt Konstanz informiert. Die Legislative sollte zu einem schnellen Handeln aufgefordert werden.

## 5. Mögliche Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Vergaben

Es ist nicht auszuschließen, dass die geplanten Änderungen auch Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Vergaben haben könnten.

Hierzu wurde in der Vorlage der Stadt München bereits ausgeführt: „... es kann nicht angehen, dass die Stadt München aus wirtschaftlichen Gründen Verstöße gegen internationales

Recht und die Gefährdung von Kinderleben in Kauf nimmt.“ Diese Maßstäbe sollten auch bei der Vergabe durch die Stadt Konstanz Beachtung finden.

Anlagen 1 – 4