

Konzept zur Änderung der Vergabepraxis der Stadt Hannover für den Einkauf von fair gehandelten und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellten Produkten

1. Einleitung

Die „Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung“ (1992) in Rio de Janeiro fordert in der **Agenda 21** die Erarbeitung eines grundlegenden ethischen Leitbildes, das eine ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung für alle Menschen und die Umwelt vorsieht. Wesentliche Voraussetzung dafür ist unter anderem die Einhaltung von weltweit gültigen sozialen und ökologischen Arbeitsschutz-Mindeststandards, wie international gültige Bestimmungen in Bezug auf Gesundheitsschutz und Sicherheit, Mindestalter, Entlohnung und Überstundenregelungen sowie das Recht auf gewerkschaftliche und andere Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Interessenvertretung der Beschäftigten.

Die **Millenniumsentwicklungsziele** bekräftigen diese Forderungen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher möchten zunehmend ethische Produkte kaufen, die ohne Ausbeutung und Umweltschäden hergestellt wurden. So wurden im Jahr 2008 Fairtrade-gesiegelte Produkte im Wert von rund 213 Millionen Euro gekauft. Das sind 50 Prozent mehr gegenüber dem Vorjahr. Neue Partnerfirmen, ein erweitertes Angebot, mehr Engagement des Handels sowie ein bewussteres Einkaufsverhalten haben den Erfolg ermöglicht.

Seit 2005 wirkt die Landeshauptstadt Hannover sowohl in ihrer Vergabepraxis als auch im Beschaffungswesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten darauf hin, dass Produkte aus **ausbeuterischer Kinderarbeit** im Sinne der Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation / International Labour Organization der Vereinten Nationen (IAO/ILO) keine Verwendung finden (siehe Anlage 4).

Ausbeuterische Kinderarbeit, fehlender Arbeitsschutz, Unterdrückung von Gewerkschaften und nicht existenzsichernde Löhne sind immer noch die Lebensrealität für Millionen Menschen weltweit, die Produkte für die Industrieländer herstellen. Auftraggeberinnen und Auftraggeber können explizit soziale und ökologische Kriterien, z.B. das Verbot von ausbeuterischer Kinderarbeit für die Ausführung öffentlicher Aufträge vorgeben. Diese Vorgehensweise trägt dazu bei, die Armut der Produzentinnen und Produzenten in Entwicklungs- und Schwellenländern zu verringern und die Lebensumstände der Menschen zu verbessern.

Mit dem Ratsbeschluss vom 26.06.2009, die Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des Deutschen Städtetages zu unterzeichnen (DS 0315/2009), wird dieses Handeln auch in der Stadtverwaltung bestärkt und um die Berücksichtigung weiterer sozialer Belange ergänzt.

Darin heißt es:

Die Stadt Hannover

begrüßt die von den Vereinten Nationen im Jahre 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals MDGs) für eine bessere, gerechtere und sicherere Welt,

betont, dass sich die Verpflichtungen aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen zwar in erster Linie an die Regierungen der 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen richten, die die Erklärung unterschrieben haben,

äußert aber gleichwohl ihren Willen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele mitzuwirken und

will in diesem Sinne prüfen, inwieweit folgende Aktivitäten realisiert werden können:

- Maßnahmen der Information und Bewusstseinsbildung*
- Maßnahmen der Vernetzung und Konzentration von Aktivitäten*
- Maßnahmen zur Förderung einer global denkenden und in diesem Sinne Verantwortung übernehmenden Kommunalpolitik*
- Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen in den Ländern des Südens.*

Mit dem Beschluss vom 26.6.2009 erhielt die Verwaltung gleichzeitig den Auftrag Möglichkeiten zum Einsatz 'fair gehandelter Produkte' in der Verwaltung, auf kommunalen Veranstaltungen, in Schulen, Kindergärten etc. zu prüfen und ein Konzept zur Umsetzung vorzulegen. Dazu wurde vom Oberbürgermeister die Bildung einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Agenda 21-Büros eingesetzt. Entsprechend der Beschlussempfehlung hat sich die Arbeitsgruppe sowohl mit Nicht-Regierungs-Organisationen, die in diesem Bereich aktiv sind, als auch mit Städten, die Beschlüsse zum Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit gefasst haben, in Verbindung gesetzt und Informationen bei Dachverbänden, dem bundesweiten Netzwerk Faires Beschaffungswesen und Wirtschaftsunternehmen zu diesem Themenbereich eingeholt. Darüber hinaus wurde der aktuelle Leitfaden des Deutschen Städtetages und das rechtswissenschaftliche Gutachten 2009 von InWEnt / Servicestelle Kommunen in der einen Welt, zugrunde gelegt.

Parallel dazu entwickelt eine weitere bereichsübergreifende Arbeitsgruppe Maßnahmen, die der Informations- und Bewusstseinsbildung im Sinne der Millenniumsentwicklungsziele dienen und eine breitere Akzeptanz der fair gehandelten Produkte schaffen sollen.

2. Vorgehensweise

Es wird vorgeschlagen, die vom Rat der Landeshauptstadt Hannover am 26.6.2009 unterzeichnete Millenniumserklärung der Mitgliedskommunen des Deutschen Städtetages (DS 0315/2009), wie folgt umzusetzen:

Das seit 2005 praktizierte Beschaffungswesen der Landeshauptstadt Hannover, keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (IAO) einzukaufen, soll durch die Bedingung, nach Möglichkeit „fair gehandelte Produkte“ in der Verwaltung zu beschaffen und zu verwenden, ergänzt werden. Konkret sollen kurz- bzw. mittelfristig die in Kap. 5 genannten ausgewählten beschaffungsrelevante Produkte beschafft werden. Weitere Produkte sollen hinzukommen, wenn sie in geeigneter Qualität und zu akzeptablen Preisen auf dem Markt sind.

Durch diese geänderte Beschaffungspraxis hilft die Landeshauptstadt Hannover mit, einen Anreiz für Produzenten und Händler zu schaffen, sich stärker als bisher mit den Problemen mangelnder Sozialstandards und ausbeuterische Kinderarbeit bei der Herstellung bestimmter Produkte auseinander zu setzen. Den Unternehmen sollte ein vertretbarer Zeitraum zur Anpassung ihrer Lieferbedingungen mit der Landeshauptstadt Hannover gegeben werden. Aktuelle gültige Lieferverträge von Unternehmen mit der Landeshauptstadt Hannover bleiben bis zu einer erneuten Vergabe der Leistungen unverändert.

Die Stadt kann hierdurch ein eindeutiges Signal zur Berücksichtigung von Sozialstandards und zur Ächtung ausbeuterischer Kinderarbeit setzen und damit Vorbild sein für andere private Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für Großabnehmer.

3. Vergabetechnische Aspekte

Die Landeshauptstadt Hannover schließt sich im Grundsatz den Aussagen des „Rechtswissenschaftlichen Gutachtens zur rechtlichen Bewertung der Einbeziehung von IAO-Kernarbeitsnormen in das Vergabeverfahren sowie von diesbezüglichen Beschlüssen kommunaler Entscheidungsgremien“ vom 27.07.2009 von Prof. Dr. Jan Ziekow, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer an. Im Kapitel VI des Gutachtens werden die Möglichkeiten und Grenzen zur Einbeziehung von Aspekten der IAO-Kernarbeitsnormen in Vergabeverfahren sowie Folgerungen für die kommunale Praxis zusammengefasst. Folgende Auszüge daraus geben wesentliche Aussagen wider.

Nr. 2, Satz 2:

Zwar wirkt die Einbeziehung dieses Kriteriums (= Beachtung der IAO-Kernarbeitsnormen) sowohl potentiell handelsbehindernd als auch als Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, ist jedoch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

Nr. 4b, Sätze 1 und 2:

Möglich ist lediglich die Berücksichtigung von Verstößen gegen IAO-Kernarbeitsnormen unter dem Gesichtspunkt des Ausschlusses des Bieters vom Vergabeverfahren wegen einer nachweislich festgestellten schweren beruflichen Verfehlung. Ein solcher Fall setzt in jedem Fall voraus, dass der öffentliche Auftraggeber konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schweren Verfehlung hat.

Nr. 6a, Absätze 1, 4 und 6:

(1) Die Formulierung der Anforderung der Beachtung von IAO-Kernarbeitsnormen als Bedingung für die Auftragsausführung ist zulässig. Die vollständige, auch den Produktionsprozess erfassende Beachtung der IAO-Kernarbeitsnormen kann für Warenlieferungen bei Aufträgen ab Erreichen der Schwellenwerte nur dadurch gesetzt werden, dass die Ausschreibung auf die Lieferung erst noch herzustellender Waren begrenzt wird. Soweit sich das Kriterium auf den Produktions- oder Handelsprozess bereits fertiger Waren bezieht, kann die Beachtung der IAO-Kernarbeitsnormen nur noch für den Lieferprozess eingefordert werden.

(4) Unterhalb der Schwellenwerte wird die Vergabe hingegen nicht fehlerhaft, wenn das Verlangen nach Vorlage einer Zertifizierung oder eines anderen Nachweises oder nach Abgabe einer Erklärung auch in den Fällen als Vertragsbedingung vorgegeben wird, in denen das Unternehmen Waren aus seinen Warenbeständen liefert.

(6) Die Ausführungsbedingungen werden als Vertragsbedingungen in den Beschaffungsprozess eingeführt, worauf in der Auftragsbekanntmachung bzw. in den Verhandlungsunterlagen hinzuweisen ist. Dem Bieter sollte dabei aufgegeben werden, sich bei Einreichung des Angebotes auf die Akzeptierung der Vertragsbedingungen zu verpflichten. Unterlässt der Bieter die Abgabe einer solchen Erklärung, so ist er auszuschließen.

Das neue Vergaberecht vom 25.04.2009 ermöglicht es den Kommunen **soziale Standards** bei der Vergabe zu berücksichtigen. Ausschlaggebend für die Vergabe sind dabei unabhängig überprüfte und anerkannte Siegelungen wie beispielsweise Fairtrade für Lebensmittel, Baumwolle und Bälle, FLP für Blumen, Xertifix für Natursteine oder das FSC Siegel für Holz (siehe Anlage 4) oder gleichwertige Label. Welche Produkte kurz- und mittelfristig in der Landeshauptstadt aus fairem Handel und ohne ausbeuterische Kinderarbeit beschafft werden sollen, ist Kap. 5 zu entnehmen.

4. Abwägung zwischen Produkten aus fairem Handel aus Entwicklungsländern, Produkten aus ökologischem Anbau in Deutschland oder – wegen kurzer Transportwege - Produkten aus regionalem Anbau

Aus ökologischen und Klimaschutz-Gründen sollen Produkte aus regionalem und /oder ökologischem Anbau bevorzugt berücksichtigt werden. Dazu gehören Fruchtsäfte, Honig, Zucker.

Bei weiteren Produkten, wie z.B. Wein, Orangen ist folgende Abwägung zu treffen.

1. Es werden Produkte aus Deutschland / Europa bevorzugt.
2. Sollten diese Produkte aus Übersee beschafft werden, gilt Kapitel 5.

5. Konkret verändertes Einkaufsverhalten in der Verwaltung der Landeshauptstadt

5.1. Lebensmittel, Agrar- und Fischereiprodukte

Hinweis: Im folgenden Text bedeutet „kurzfristig“ umgehend bzw. sofort, wenn die zur Zeit bestehenden Liefervertragsverhältnisse es zulassen. „Mittelfristig“ bedeutet spätestens in zwei Jahren bzw. dann, wenn geeignete mit entsprechenden Siegeln versehene Produkte in vergleichbarer Qualität, in geeigneten Gebinden und zu einem akzeptablen (evt. Mehr-) Preis auf dem Markt sind. Die Änderung der Beschaffung bezieht sich nur auf die städtischen Verwaltungseinheiten und kommunale Veranstaltungen. Bestehende Verträge für vermietete Gaststätten und Kioske sind von dieser Regelung ausgenommen. Bei Neuausschreibungen wird aber auf die geänderte Vergabep Praxis der Stadt Hannover hingewirkt.

5.1.1. Städtische Verwaltungseinheiten

In selbstbetriebenen Verkaufskiosken für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung (u.a. in Schulen und Jugendzentren) sollen **kurzfristig** Kaffee, Tee, Trinkschokolade, Orangensaft und andere Fruchtsäfte, Bananen, Orangen und Mangos nur noch aus fairem Handel zum Verkauf kommen. Die genannten Lebensmittel sind verfügbar und durch Label zertifiziert. Es ist davon auszugehen, dass die hier entstehenden Mehrkosten an den Konsumenten weiter gegeben werden können.

Kurzfristig sollen beim Einsatz in der städtischen Gastronomie (Gartensaal, Mitarbeiterbistros in allen OEs der Stadtverwaltung und im HCC) Kaffee, Tee, Trinkschokolade aus fairem Handel beschafft werden (beim HCC-Catering in der AWD-Arena nur im Rahmen des durch die Sponsoring-Verträge gesetzten Rahmens). Im Zuge der Bewerbung als FairTrade Town im Rahmen der Fairen Woche im September 2009 wurde bereits fair gehandelter Kaffee für Sitzungen im Neuen Rathaus eingeführt.

In der städtischen Gastronomie sollen außerdem **mittelfristig** Orangensaft und andere Fruchtsäfte, Reis, Bananen, Orangen, Mango, Gewürze, Garnelen und Schrimps (sofern entsprechende Label vorhanden sind) aus fairem Handel eingesetzt werden.

5.1.2. Kommunale Veranstaltungen

Kurzfristig erhalten bei Veranstaltungen, die von Organisationseinheiten der Stadtverwaltung organisiert werden (wie z. B. „Nach'n Rathaus hin“, autofreier Sonntag, Umweltforum, Veranstaltungen der Kulturverwaltung etc.) diejenigen Gastronomen einen Zuschlag, die Kaffee, Tee und Trinkschokolade aus fairem Handel in den Verkauf nehmen. Mittelfristig sollen außerdem Orangensaft und andere Fruchtsäfte, Reis, Bananen, Orangen, Mango, Gewürze, Garnelen und Shrimps (sofern entsprechende Label vorhanden sind) eingesetzt werden.

5.2. Textilien und Lederprodukte

Dienstkleidung in Form von Arbeitsbekleidung wird in der Stadt Hannover von zahlreichen Dienststellen, Einrichtungen und Eigenbetrieben beschafft. Die Stadt Hannover wird hier kurzfristig (das heißt nach Auslaufen bestehender Lieferverträge) dem Beispiel der Stadt Düsseldorf folgen und ausschließlich solche Dienstkleidung beschaffen, die unter Beachtung der IAO-Konventionen für Arbeitsrecht gefertigt wurde (z.B. Feuerwehr).

Die Anbieter sollen zum Nachweis verpflichtet werden, dass ihr Unternehmen und die von ihm beauftragten Subunternehmer über einen Sozialkodex im Sinne IAO-Kernarbeitsnormen verfügen und diesen aktiv umsetzen, dessen Einhaltung von externen Prüfern überwacht wird oder den Verhaltenskodex der Kampagne „Clean Clothes“ unterzeichnen und von Unabhängigen überwachen lassen. Zu prüfen ist, ob auch Dienstkleidung für Pflegepersonal z.B. in städtischen Alten- und Pflegeheimen / mit diesen Qualitätsmerkmalen auf dem Markt erhältlich ist.

5.3. Spielwaren

Spielwaren werden von den städtischen Kindergärten und Jugendeinrichtungen beschafft. Die Anbieter sind zum Nachweis zu verpflichten, dass das Unternehmen und die von ihm beauftragten Subunternehmer über einen Sozialkodex im Sinne der IAO-Kernarbeitsnormen oder des Weltverbandes der Spielwarenindustrie ICTI (International Council of Toy Industries) verfügen und aktiv umsetzen, dessen Einhaltung von externen Prüfern überwacht wird.

Ferner sollten diese Einrichtungen gebeten werden, in stärkerem Maße als bisher auf das Angebot von Welthandelsläden zurückzugreifen, die u.a. fair gehandelte Spielwaren anbieten. Gezielte Öffentlichkeitsarbeit soll dazu führen, dass sich auch Kindergärten außerstädtischer Träger diesem Vorgehen anschließen.

5.4. Sportbälle

Sportbälle aller Art werden vom Bereich Schulorganisation oder von den Schulen direkt beschafft. Die Verwaltung wird daher kurzfristig für den schulischen Bedarf ausschließlich Bälle aus fairem Handel beschaffen. Unabhängig davon wird die Verwaltung die Hannoverischen Sportvereine anschreiben und für die Verwendung fair gehandelter Bälle und Sportkleidung werben.

5.5. Pflanzen und Blumen

Der Fachbereich Umwelt- und Stadtgrün beschafft Pflanzen für die Grabbepflanzung, Stauden, Sträucher und Gehölze aus Baumschulen und Gärtnereien soweit wie möglich aus der Produktion im norddeutschen Raum. Blumen und Gestecke werden aus der Produktion der Stadtgärtnerei der Landeshauptstadt bzw. ortsansässiger Gärtner oder zumindest möglichst aus regionaler/norddeutscher Produktion beschafft.

Bei Preisanfragen bzw. Ausschreibungen zur Beschaffung von Pflanzen wird im Anfragetext bzw. Ausschreibungstext darauf verwiesen, dass Pflanzen mit Herkunft aus dem Ausland mit dem Flower-Label oder gleichwertigen Siegeln, zertifiziert sein müssen.

5.6. Pflastersteine und andere Steinprodukte

Pflastersteine und ähnliche Steinprodukte werden auch in Hannover zunehmend aus Entwicklungsländern importiert. Die städtischen Dienststellen (insbesondere der Fachbereich Tiefbau, die Grünflächenverwaltung und die Stadtentwässerung) werden Auftragnehmer kurzfristig verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass die Unternehmen und die von ihm beauftragten Subunternehmer über einen Sozialkodex im Sinne IAO-Kernarbeitsnormen und der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE) verfügen und diesen aktiv umsetzen und die Einhaltung von externen Prüfern überwachen lassen (z.B. Xertifix).

5.7. Grabsteine

Grabsteine werden in Hannover ausschließlich von privaten Steinmetzbetrieben gesetzt. Nach Gerichtsurteilen ist es nicht zulässig, in den Friedhofssatzungen festzuschreiben, dass ausschließlich zertifizierte Grabsteine ohne ausbeuterische Kinderarbeit eingesetzt werden dürfen. Die Verwaltung wird daher eine Information für Bürgerinnen und Bürger sowie Beerdigungsinstitute erstellen, die über ausbeuterische Kinderarbeit aufklärt und für fair gehandelte Natursteine wirbt.

5.8. Produkte aus Holz

Es besteht eine Beschlusslage, dass kein Tropenholz beschafft werden soll. Die Verwaltung arbeitet derzeit an einer Neufassung unter besonderer Berücksichtigung der FSC – Zertifizierung.

5.9. Elektronik / Personalcomputer

Für dieses Warenssegment gibt es bisher keine Qualitätssiegel, obwohl es Hinweise auf einen erheblichen Umfang von ausbeuterischer Kinderarbeit gibt. Es sollte daher geprüft werden, ob die Produkte unter der Beachtung der IAO-Kernarbeitsnormen gefertigt werden. Die Verwaltung wird ergänzende Recherchen durchführen.

6. Grundsätzliches

Der Nachweis ist von den Herstellern entweder durch ein Fair-Trade-Label, gleichwertige Siegel oder durch eine Selbstverpflichtung in Form eines Sozialkodexes für sich und ihre Zulieferer zu erbringen, der durch ein unabhängiges Gremium der entsprechenden Verbände wie z.B. Zertifizierungsgesellschaft FLO-CERT GmbH, Institut für Marktökologie (IMO) Sekretariat des „Sustainable Agriculture Network“ (SAN) kontrolliert wird.

Die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Hannover sind als Teil der Verwaltung verpflichtet, entsprechend den hier vorgelegten Regelungen zu verfahren. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Hannover in den Aufsichtsräten der städtischen Gesellschaften wirken darauf hin, dass auch diese die oben genannten Regelungen entsprechend anwenden. Die Verwaltung prüft in regelmäßigen Abständen, ob sich Anhaltspunkte für die Aufnahme weiterer Produkte oder Produktgruppen ergeben. Die zuständigen Ratsgremien sollen über die Erfahrungen und Ergebnisse der zuvor genannten Umstellungen innerhalb eines Zeitraumes von spätestens 2 Jahren unterrichtet werden.

7. Änderung im Beschaffungshandbuch

Fair gehandelte Produkte werden im Beschaffungshandbuch bzw. im Warenwirtschaftsprogramm zusätzlich gekennzeichnet. Im Rahmen der Fortschreibung des Artikelkatalogs werden im Vorblatt der Warengruppen zusätzliche Hinweise zur Bedeutung fair gehandelter und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellter Produkte und zu Quellen für weiter gehende Informationen aufgenommen.

Die Kompetenzzentren haben bei der Marktbeobachtung und bei der Festlegung der Standards gezielt auch fair gehandelte Produkte zu berücksichtigen.

8. Maßnahmen zur Umsetzung und Öffentlichkeitsarbeit

Die beiden bisherigen Ad-hoc-Arbeitsgruppen in der Verwaltung werden zu einer mittelfristig arbeitenden AG zusammengelegt. Diese AG entwickelt in Kooperation mit Dritten Aktivitäten zur Informations- und Bewusstseinsbildung und initiiert Projekte und Kampagnen zur Ausweitung der Akzeptanz für fair gehandelte Produkte innerhalb der Verwaltung und in der Stadtgesellschaft wie z.B.

- Informationen über Label, Produkte, Tipps, Aktionen etc. im Internet und für die Stadtgesellschaft
- Durchführung von Schulungen für Beschafferinnen und Beschaffer
- Untersuchungen zur Evaluation und Ausweitung des Einsatzes von fair gehandelten und ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellten Produkten
- Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Vernetzung

Die Bieterkreise bei städtischen Beschaffungen werden kurzfristig darüber informiert, dass die Stadtverwaltung sich auf eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Beschaffungspolitik ausgerichtet hat und dass deshalb der Einkauf von Produkten, in deren Produktions- und Lieferkette gegen IAO-Kernarbeitsnormen verstoßen wird, unterbunden werden soll. Diese Information soll dem Bieterkreis im Vorfeld einer Angebotsaufforderung Gelegenheit geben, die Lieferketten zu überprüfen und sich ggf. um entsprechende Informationen, Zertifikate bzw. Label zu bemühen.