

17. Wahlperiode

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Clara Herrmann (GRÜNE)

vom 03. September 2013 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 04. September 2013) und **Antwort**

Soziale Kriterien in der Vergabe

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Senatsverwaltungen sind für die Umsetzung der sozialen Kriterien (u.a. ILO Kernarbeitsnormen) in der Beschaffung nach dem BerlAVG zuständig und in welcher Form sind sie an der Umsetzung beteiligt?

Zu 1.: Das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) richtet sich an alle öffentlichen Auftraggeber, die dem Land Berlin zuzurechnen sind. Dazu gehören insbesondere die Senatsverwaltungen. Das BerlAVG macht den öffentlichen Auftraggebern detaillierte Vorgaben zur Leistungsbeschreibung, zu Vertragsbedingungen und zu Wertungskriterien sowie zur Vertragskontrolle. D.h., dass das Gesetz von jedem öffentlichen Auftraggeber Berlins umgesetzt wird.

2. Die Erfahrung anderer Bundesländer zeigt, dass klare und verbindliche Vorgaben zur Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe für eine umfassende Beachtung aller Kriterien grundlegend sind. Welche Kenntnisse/Erfahrungen hat in diesem Zusammenhang Berlin?

a) Bisher gibt es für die Beachtung der Vorgaben aus dem BerlAVG für die Einhaltung der sozialen Kriterien in der Vergabe lediglich Rundschreiben, keine vergleichbare Verwaltungsvorschrift, wie sie für die ökologischen Kriterien in Form der VwVBU bereits existiert. Aus welchen Gründen gibt es keine vergleichbare Verwaltungsvorschrift für die Berücksichtigung sozialer Kriterien im Einkauf? Ist eine solche für Beschaffungsverantwortliche zur Einhaltung sozialer Kriterien geplant, wenn ja in welcher Form, wenn nein warum nicht?

Zu 2.: Die Vorgabe verbindlicher Kriterien bei der Berücksichtigung ökosozialer und anderer Aspekte wird durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorgeschrieben; unbestimmte Kriterien wären vergaberechtswidrig. Dies wurde bereits im Rechtssetzungsverfahren berücksichtigt.

Zu 2. a): Die rechtlichen Vorgaben im BerlAVG sind grundsätzlich ausreichend. Nur bei Änderungen des Gesetzes, in den erläuterungsbedürftigen Fällen, z.B. bei unbestimmten Rechtsbegriffen, oder der Herausgabe von Formularen wird ein entsprechendes Rundschreiben herausgegeben. Ausgenommen hiervon sind die Regelungen für die umweltfreundliche Beschaffung und die Liste der Produkte und Produktgruppen, bei denen die Maßnahmen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (ILO: Internationale Arbeitsorganisation) zu ergreifen sind. Das BerlAVG enthält lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften für die umweltfreundliche Beschaffung, bzw. für die Veröffentlichung der Produktliste. Um möglichst schnell auf Innovationen im Bereich umweltfreundlicher Produkte und Verfahren reagieren zu können und wegen der technischen Details der Regelungen wäre eine Verankerung im Gesetz unpraktikabel gewesen. Vergleichbar verhält es sich mit der Produktliste.

3. Wie stellt der Senat sicher, dass beim Einkauf mit öffentlichen Mitteln keine Waren beschafft werden, bei deren Herstellung menschenunwürdige und menschenrechtsverletzende Arbeitsbedingungen herrschen?

a) Welche Nachweise werden in der Praxis zur Einhaltung ökologischer und sozialer Kriterien erbracht? (bitte aufschlüsseln)

b) Wie hoch ist der Anteil der unabhängigen Nachweise und Zertifikate, die von Bietern vorgelegt werden? (bitte Anteil jeweils für Nachweise/Zertifikate einzeln aufschlüsseln)

c) Wie werden Eigenerklärungen zur Einhaltung der sozialen Kriterien (ILO Kernarbeitsnormen) für die gesamte Lieferkette überprüft?

d) Wie beurteilt der Senat die Aussagekraft der eingereichten Eigenerklärungen zur Einhaltung der sozialen Kriterien?

Zu 3.: Die öffentlichen Auftraggeber sind grundsätzlich verpflichtet, die vertragsgemäße Einhaltung eines öffentlichen Auftrags nach Maßgabe des BerlAVG zu prüfen. Gemäß Nr. 10.3.2 der Ausführungsvorschriften zu

§ 55 Landeshaushaltsordnung (LHO) übernimmt innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung der Beauftragte bzw. die Beauftragte für den Haushalt oder der Titelverwalter bzw. die Titelverwalterin die Verantwortung dafür, dass bei einem öffentlichen Auftrag alle sonstigen im Zusammenhang mit dem Auftrag stehenden Vorschriften eingehalten worden sind. Hierzu gehört u.a. auch die Einhaltung der im Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) vorgesehenen Auflagen und Pflichten der Auftragnehmer sowie Nachauftragnehmer.

Zu 3. a) und b): Der Senat kann aufgrund der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung keine konkreten Angaben machen; Statistiken werden hierüber nicht geführt. Beispielsweise kann der Nachweis zur Einhaltung von Umweltschutzanforderungen gemäß Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt durch die Vorlage eines Umweltzeichens (z.B. Blauer Engel, Europäisches Umweltzeichen) oder durch gleichwertige technische Unterlagen dokumentiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass der so genannte Kompass Nachhaltigkeit, in dem detaillierte Angaben zu Produkten und zur Beurteilung von Wertschöpfungsketten und zur Beachtung von Standards und Normen enthalten sind, von den Vergabestellen zu Rate gezogen wird. Der Kompass Nachhaltigkeit wird von der GIZ – der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit – einer Vorfeldorganisation des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fachkundig betreut.

Zu 3. c): Aufgrund der grundsätzlichen Organisationsfreiheit der öffentlichen Auftraggeber können keine Angaben zu einzelnen Arbeitsschritten gemacht werden.

Zu 3. d): Zweifel an Erklärungen von Bietern können nur in der Einzelfallbetrachtung vom jeweiligen Auftraggeber entschieden werden.

4. Wie beurteilt der Senat die Möglichkeit bei der Vergabe nach ökologischen und sozialen Kriterien, einen niedrigeren Schwellenwert zu verwenden, als die im Vergabegesetz vorgesehenen 10.000 €?

a) In welchen Bezirken und Verwaltungen wird dies bereits angewandt und welche Erfahrungen liegen dort vor?

Zu 4. und 4 a): § 97 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) unterscheidet zwischen „zusätzlichen Anforderungen“ an Auftragnehmer, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, „wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen“ und so genannten „weitergehenden Anforderungen“. Letztere dürfen nur auf der Grundlage eines Bundes- oder Landesgesetzes an Auftragnehmer gestellt werden. Hierzu gehören alle Anforderungen des BerlAVG, ausgenommen die Regelungen des § 7 BerlAVG in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU). Basierend auf den

Vorgaben des novellierten Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes gilt diese Verwaltungsvorschrift erst ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € netto. Entsprechend der öffentlichen Vorbildfunktion haben sich neben den Bezirksamtern wie Spandau und Friedrichshain-Kreuzberg auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung verpflichtet, diese Vorschrift schon ab einem Auftragswert von 500 € netto anzuwenden, um eine größere Umweltentlastung sowie durch die Anwendung von Lebenszykluskosten (inkl. Folgekosten) eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Aufgrund der Komplexität des Regelwerkes und der Vielzahl der Beschaffungsstellen im Land Berlin ist eine belastbare Aussage zur Umsetzung der Verwaltungsvorschrift erst zwei Jahre nach Inkrafttreten möglich. Dazu ist eine externe Evaluierung über die erreichten ökologischen und ökonomischen Effekte sowie zur weiteren Optimierung der Verwaltungsvorschrift beabsichtigt.

5. In den Antworten zu der Frage 7 der Kleinen Anfragen Nr. 17/10453, Nr. 17/10454, und Nr. 17/10455 schreibt die Senatsverwaltung: „Parallel nehmen auch die fachlichen und kapazitären Erfordernisse für die Umsetzung des allgemeinen Vergaberechts im Hinblick auf die gewachsenen und laufend weiter entwickelten Anforderungen der in immer kürzeren Zeitabständen neu formulierten EU-Richtlinien und ihrer Umsetzung in nationale und landesrechtliche Bestimmungen sowie Rechtsprechung zur VOL tendenziell zu.“

a) Wie gewährleistet der Senat die Qualifizierung und Unterstützung der Beschafferinnen und Beschaffer hinsichtlich der sozialen Kriterien, wie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen?

Zu 5. und 5 a): Die erforderlichen Qualifizierungsangebote wurden insbesondere bei der Verwaltungsakademie eingerichtet. Auch hat die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Bundesbeschaffungssamt ihre Tätigkeit aufgenommen. Vor Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt wurden an der Verwaltungsakademie mehrere Ganztagsseminare für die Berliner Beschaffungsstellen durchgeführt. Zudem wurde ab Anfang Dezember 2012 eine neue Internetplattform zur umweltverträglichen Beschaffung auf der Homepage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eingerichtet. Dort sind u.a. die Verwaltungsvorschrift mit ihren spezifischen Leistungsblättern, ein umfangreicher Handlungsleitfaden, eine FAQ-Liste (FAQ: häufig gestellte Fragen) und entsprechende Kontaktdaten eingestellt. In den ersten Monaten des Jahres gab es von Berliner Beschaffungsstellen eine Vielzahl von Verständnisfragen zur Umsetzung der Verwaltungsvorschrift (rund 20 pro Woche), die innerhalb von zwei Tagen beantwortet werden konnten. Die relevantesten Fragen/Antworten wurden umgehend in die FAQ-Liste aufgenommen. Zur weiteren Steigerung der Kompetenz hinsichtlich Anwendung der Vorschrift bei den Berliner Beschaffungsstellen fanden bzw. finden weitere Schulungen statt.

Es ist im Übrigen im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung Angelegenheit der jeweiligen Stelle, etwaigen Unterstützungs- oder Schulungsbedarf ihrer Beschäftigten festzustellen und dem abzuwehren. Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch die Hersteller der zu liefernden Produkte wird von den Zertifizierern geprüft. Die Vergabestellen kontrollieren lediglich, ob für die Produkte, die geliefert werden, entsprechende Zertifikate vorhanden sind. Hierfür dürfte eine besondere Schulung nicht erforderlich sein.

6. In der Antwort auf Frage 4 der Kleinen Anfrage Nr. 17/10453 spricht der Senat von der beratenden Rolle der nationalen Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung, die im Beschaffungssamt des Bundesministerium des Inneren angesiedelt ist, und schreibt: „Die Kernaufgaben der Kompetenzstelle sollen sein: Beraten, Informieren, Vernetzen und Schulen.“

a) Inwieweit finden Schulungen, Beratung oder ein Austausch mit der nationalen Kompetenzstelle hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer Kriterien beim Einkauf statt? (bitte aufschlüsseln nach Veranstaltungsart mit jeweiliger Angabe der TeilnehmerInnenanzahl)

Zu 6. und 6 a): Der Senat kann aufgrund der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung keine Angaben machen, Statistiken werden hierüber nicht geführt. .

7. In welchem Maße haben öffentliche Auftraggeber die Möglichkeiten gemäß dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz bisher genutzt, öffentliche Aufträge nach ökosozialen Kriterien zu vergeben? (bitte aufschlüsseln)

a) Welche Best Practice-Beispiele gibt es in Berlin bereits für einen Einkauf, der ökologische und soziale Kriterien berücksichtigt?

Zu 7. und 7 a): Das BerlAVG bietet keine „Möglichkeiten“ zur ökosozialen Auftragsvergabe, sondern ist eine gesetzliche Verpflichtung für alle öffentlichen Einrichtungen, dies umfassend und nach den gesetzlichen Bedingungen zu tun. Daher gibt es auch keine best-practice-Beispiele.

8. Gibt es einen Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern über die Berücksichtigung der sozialen Kriterien in der Beschaffung? Wenn ja, mit welchen Bundesländern und wie gestaltet sich dieser genau? Wenn nein, warum nicht?

a) Welche Maßnahmen müssten aus Sicht des Senats eingeleitet werden um landesweit eine möglichst weitgehende Einhaltung der sozialen Kriterien in der Beschaffung zu erreichen?

Zu 8.: Zu der Thematik findet ein ständiger und breit angelegter Erfahrungsaustausch statt, der nicht nur Bund und Länder umfasst, sondern alle öffentlichen Auftraggeber, wissenschaftliche Institutionen und Verbände. Die durch das BMZ geförderte Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) informiert regelmäßig über das faire Beschaffungswesen und Projekte sowie Aktivitäten einzelner Bundesländer. Hier werden auch Projekte, die durch die Berliner Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden, dargestellt. Informationen aus dem Netzwerk faires Beschaffungswesen wie auch von Projekten z.B. „Jede Kommune zählt: Sozial gerechter Einkauf jetzt“ werden zur Verfügung gestellt. Eine unterstützende Funktion kann der Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels“, mit dem auch Aktivitäten bei der fairen Beschaffung belohnt werden sollen, entfalten. Die Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung beteiligt sich an bzw. führt EU-Projekte durch und unterstützt damit auch die Themen fairer Handel und fair trade town. Indirekt wird dadurch auch das Engagement für die faire Beschaffung positiv beeinflusst.

Zu 8. a): Siehe Antwort zu 1.

Berlin, den 04. Oktober 2013

In Vertretung

Guido B e e r m a n n

.....
Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Technologie und Forschung

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. Okt. 2013)