

Von Sachsen bis Bremen

Sozial verantwortlicher öffentlicher Einkauf von Polizeiuniformen über zentrale Beschaffungsstellen

- KURZFASSUNG -

Projektpartner:

Eine Welt e.V. Leipzig, Bornaische Str. 18, 04277 Leipzig
info@einewelt-leipzig.de

Projektverantwortliche: Martin Finke, Dominika Kasprzak
EINE  ELT e.V. Leipzig

Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen e.V., Projekt Sachsen kauft Fair, Kreuzstraße 7, 01067 Dresden
Bettina.musiolek@einewelt-sachsen.de

Projektverantwortliche: Dr. Bettina Musiolek, Antonia Mertsching



Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk (BeN), Breitenweg 25, 28195 Bremen

Projektverantwortliche: Birte Asja Detjen, Christiane Mache



Weitere Beteiligte an der Recherche:

Samuel Weber (Mecklenburg-Vorpommern), Markus Schwarz (Schleswig-Holstein)

Hintergrund

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für die öffentliche Hand basiert auf den Vergabegesetzen der Bundesländer (Bayern hat als einziges Bundesland zur Zeit kein eigenes Vergabegesetz). In den meisten dieser Gesetze wurden in den vergangenen Jahren Vorschriften über die Einhaltung ökologischer und sozial fairer Kriterien bei der Beschaffung verschiedener, so genannter ‚sensibler‘ Waren und Dienstleistungen¹, implementiert. Zehn Bundesländer legen als Kriterien für die Vergabe die von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verabschiedeten Kernarbeitsnormen zugrunde, die z. B. das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit oder das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft beinhalten. Neben der Erhebung über den *Marktumfang auf Anbieter- und Nachfrageseite* ist die Betrachtung, *wie genau die Vergabegesetze hinsichtlich sozialer Kriterien ausgestaltet sind, wie die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften kontrolliert werden sollen und können*, wesentlicher Bestandteil der vorliegenden Recherche.

1. Grundsätzliches

Die Vergabegesetze der 16 Bundesländer sind in Bezug auf die Einhaltung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung sehr unterschiedlich ausgestaltet. Als einziges Bundesland hat lediglich Bayern kein eigenes Vergabegesetz.

In den Vergabegesetzen Sachsens, Hessens und Baden-Württembergs sind keine weitergehenden sozialen Anforderungen an die Beschaffung vorgesehen. Das Hessische Gesetz erlaubt bei Sachbezug, zusätzliche, insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Anforderungen¹. Im sächsischen Vergabegesetz sind keine sozialen Anforderungen festgeschrieben. Dienstanweisungen des Freistaats Sachsen regeln, dass bei Landesausschreibungen für die IAO-Kernarbeitsnormen nur Eigenerklärungen erlaubt sind.

Das fortschrittlichste Vergabegesetz hat zur Zeit Schleswig Holstein. Das Gesetz legt die Kernarbeitsnormen der IAO zugrunde und erkennt als Nachweis für deren Einhaltung nur Siegel und Zertifikate unabhängiger Prüfstellen – und keine Eigenerklärungen – an.

2. Einzelne Vergabegesetze

Sachsen ‚Entgegen der allgemeinen Entwicklung, die vergaberechtlichen Regelungen immer umfangreicher zu gestalten und gesellschaftspolitisch durchaus wünschenswerte, aber für eine Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nicht relevante Aspekte zu regeln, beschränkt sich das Gesetz auf ein Mindestmaß an Regelungen.‘ Im Freistaat sind die Vergabestellen ‚nicht daran gehindert, soziale oder Umweltaspekte bei ihren Vergaben zu berücksichtigen, wenn diese mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen. Der Gesetzgeber schreibt deren Verwendung aber nicht vor.‘²

¹ Als sensible Waren gelten in Schleswig Holstein ohne weitere Begründung: Bekleidung (z.B. Arbeitskleidung, Uniformen usw., z.B. T-Shirts, Hemden, Hosen, Schuhe); Stoffe und Textilwaren (z.B. Vorhangstoffe, Teppiche); Naturkautschuk-Produkte (z.B. Einmal-/ Arbeitshandschuhe, Reifen, Gummibänder); Lederwaren, Gerbprodukte (z.B. Botentaschen); Spielwaren; Sportartikel (z.B. Bälle, Schläger, weiteres Zubehör); Holz und Holzprodukte; Naturstein; Agrarprodukte (z.B. Kaffee, Kakao, Orangen- oder Tomatensaft).

² Begründung zum Vergabegesetz:

Niedersachsen Eine Verordnung zum Vergabegesetz von 2013 soll die Produktgruppen und Herstellungsverfahren, die Bestimmungen zu Zertifizierungen und Nachweisen sowie vertragliche Ausgestaltung und Sanktionen regeln. Sie ist aber bislang noch nicht verabschiedet worden.

Bremen Eine Rechtsverordnung definiert zur geforderten Einhaltung der IAO Kernarbeitsnormen im Gesetz bei bestimmten Produktgruppen, zu denen Textilien gehören, erforderliche Nachweise. Die Verordnung sieht an erster Stelle Siegel und Zertifikate vor, um den Nachweis der Einhaltung der IAO Kernarbeitsnormen zu führen. Liegen keine ‚marktgängigen‘ Siegel oder Zertifikate vor, kann eine Eigenerklärung erbracht werden. Diese werden jedoch nicht kontrolliert. Insofern kann zwar von einer ‚Garantie‘ der Einhaltung der Vergabegesetze gesprochen werden, nicht aber von einer hinreichenden Sicherheit über die Einhaltung der Eigenerklärungen.

3. Die Nachfrageseite - Zuständigkeiten und Marktumfang

Die Beschaffung von Polizeiuniformen wird in den betrachteten Bundesländern von zentralen Stellen ausgeführt.

In Sachsen beschafft das Polizeiverwaltungsamt (PVA) in Leipzig. Es ist auch für die Beschaffung der Justiz, der Sächsischen Sicherheitswacht sowie der meisten Ordnungsämter der Kommunen zuständig. Insgesamt für 12.500 Personen bei einem Umsatz von etwa 3 Mio €.

Das Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) beschafft für die Bundesländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt für 25.600 + X (Zahlen von Mecklenburg Vorpommern liegen nicht vor). Den jährlichen Umsatz im Bereich Dienst- und Schutzkleidung gibt das LZN mit etwa 14 Mio € an.

Tabelle ‚Größe des Nachfragemarktes in den einzelnen Bundesländern‘

	Jahres- umsatz	Anzahl Beamt_innen	Bekleidungsgeld pro Person (Innendienst)
Bremen	k. A.	ca. 2.500	210,00 €
Hamburg	1,42 Mio €	ca. 8.400	130,00 €
Mecklenburg-Vorpommern	1,178 Mio €	k. A.	
Niedersachsen	6,00 Mio €	ca. 18.200	140,00 €
Schleswig-Holstein	k. A.	ca. 6.500	
LZN gesamt	14 Mio €		
Sachsen	3 Mio €	ca. 10.000 + 2.500 aus Justiz, Sächsische Sicherheits- wacht, Ordnungsämter	190,20 €
Betrachtete Bundes- länder gesamt	ca. 17 Mio €	mind. 45.600	

4 Die Angebotsseite

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Anforderungen in **Sachsen** gibt es für die Bietenden zu wenig Handlungsnotwendigkeit zum Beispiel IAO Kernarbeitsnormen in ihren Lieferketten umzusetzen.

Beim **LZN** gibt es keine Bieter/Lieferanten, die Siegel oder Zertifikate für sozial verantwortliche Herstellung und/oder Beschaffung vorweisen können. Zuschläge werden deshalb (u. a.) auf Grundlage von Eigenerklärungen bzgl. der IAO-Kernarbeitsnormen gegeben. Diese Eigenerklärungen sind Mindestanforderungen an die Bietenden. Pro Ausschreibung gibt es Angebote von 3 (bei sehr speziellen Ausrüstungsgegenständen) bis zu 20 (bei ‚gängigeren‘ Artikel wie z. B. T-Shirts) Bietern.

5 Herausforderungen aus Sicht der Beschaffenden

Sachsen hat deutlich eines der rückständigsten Vergabegesetze in Bezug auf soziale Kriterien. Während in anderen Bundesländern soziale und ökologische Kriterien in den Gesetzen verankert sind, und es ‚nur noch‘ um die Durchführung und Sicherstellung der Einhaltung geht, orientiert sich Sachsen lediglich an wirtschaftlichen und organisatorischen Kriterien und überlässt die Entscheidung darüber, ob und inwieweit soziale oder ökologische Kriterien in die Vergabe einbezogen werden, den einzelnen Beschaffenden. Fortbildungen im Bereich soziale Beschaffung gehören nicht zum Standard und wurden bisher nur von zivilgesellschaftlicher Seite angeboten.

Folglich sehen die Beschaffenden das grundlegende Problem im Fehlen von einheitlichen rechtlichen Vorschriften sowie in fehlenden Angeboten. Auch werden Schwierigkeiten gesehen, weitere Anforderungen an die Bietenden zu stellen, da diese die bisherigen Anforderungen schon kaum erfüllen können.

Das LZN hat durch die Vergabegesetze der kooperierenden Bundesländer klare Richtlinien für die Vergabe von Aufträgen. Hier sind fehlende Siegel und Zertifikate für die zu beschaffenden Textilien das größte Problem. Als mögliche Schwierigkeit wird auch gesehen, Siegel und Zertifikate (sollte es einmal welche geben) bei den Zuschlagskriterien zu vergleichen und einzustufen. Das LZN sieht aufgrund der besonderen Materialbeschaffenheit und Ausrüstung polizeispezifischer Artikel kaum Möglichkeiten, diese z. B. als mit dem GOTS-Siegel zertifizierte Waren zu beschaffen.

6 Herausforderungen aus Sicht der Zivilgesellschaft

In Sachsen fehlt es aus Sicht der NROs dringend an einem politischen Signal, das ökologische oder faire Kriterien für die Beschaffung anerkennt. Das Abwälzen der Zuständigkeit für das Thema auf die Beschaffenden bei gleichzeitig fehlenden Fortbildungen sorgen dafür, dass die Beschaffung in sächsischen Kommunen ‚weiter wie bisher‘ vorgenommen wird.

Vor dem Hintergrund einer herzustellenden, entsprechenden Rechtssicherheit müssten Fortbildungen den Mitarbeitenden eine Einarbeitung in das Thema ermöglichen, um Handlungssicherheit herzustellen, Mehrarbeit zu verhindern und fachliches Interesse ausbilden zu können.

Das Logistikzentrum Niedersachsen erkennt das Fehlen entsprechend zertifizierter/gesiegelter Produkte als die größte Herausforderung für eine sozial verträgliche Beschaffung an. Allerdings gäbe es für ganz ‚einfache‘ Textilien (ohne spezielle Ausrüstung) wie T-Shirts, Schuhe oder Unterwäsche durchaus geeignete Hersteller, die Siegel vorweisen könnten – siehe exemplarisch die französische Post – la Poste - , die seit Jahren 100% der T-Shirts und 40% der sonstigen Arbeitskleidung ihrer Mitarbeitenden aus fair gehandelter Baumwolle herstellen lässt.

Dieses verdeutlicht, was sich auch in den Gesprächen mit dem LZN zeigte, dass das zugrunde liegende Problem das Fehlen einer (von allen kooperierenden Bundesländern eingesetzten) Fachstelle beim LZN ist, die das Thema sozial verträgliche Beschaffung inhaltlich verantwortet, voranbringt und alle Beteiligten (Bundesländer, Gesetzgeber, Hersteller, Händler, LZN) miteinander koordiniert. Im Moment ist weder beim LZN, noch in Sachsen eine große Eigeninitiative erkennbar, sich die sozial verantwortliche Beschaffung 'zu eigen' zu machen. Auf Anregung von NROs wird das LZN 2014 eine Ausschreibung für T-Shirts machen, bei der das GOTS-Siegel als Nachweis gefordert wird.

7 Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Zivilgesellschaft

- engere Zusammenarbeit der Logistikzentren mit dem Bietermarkt
- Werbung bei Ordnungsämtern für Beschaffung über das PVA (Sachsen)
- Vorhandene Vernetzungsstrukturen der Kommunen nutzen
- in Sachsen Privatisierung des PVA verhindern – Zusammenschlüsse anregen
- engagierte Akteure in der Verwaltung finden
- Überprüfung der Richtlinien an den tatsächlichen Gegebenheiten
- andere Behörden, andere Bundesländer für soziale Beschaffung gewinnen
- eigene Recherchen und Bildungsarbeit
- Akteure für dieses Thema sensibilisieren und gemeinsam mögliche bezahlbare Konzepte der Beschaffung erarbeiten
- Polizeiabteilung des Innenministeriums weitere Informationen und Vorschläge anbieten

8 Schlussfolgerungen

In den recherchierten Bundesländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein befinden sich die Vergabegesetze auf unterschiedlichem Niveau, was die Einbeziehung sozialer und Umweltstandards anbetrifft bzw. wie die Umsetzung garantiert werden kann. Ein Vergabegesetz allein genügt nicht, um ökologische und soziale Kriterien im Einkauf verwirklicht zu sehen. Es bedarf vor allem eines entsprechenden Angebots. Allerdings kann ein öko-faires Vergabegesetz Druck auf den Bietermarkt ausüben, ein solches bereit zu stellen.

Erweiterung des Handlungsbereichs für Zentralstellen: Seitdem die Polizeiuniformen denselben Blauton wie die der Ordnungsamtsuniformen tragen, bietet es sich an, dass Ordnungsämter ihre Uniformen über die Zentralstellen mit einkaufen. Gespräche aus Sachsen haben gezeigt, dass dies zu einer erhöhten Rechtssicherheit bei der Beschaffung, Arbeitsentlastung und zu einem höheren

Vergabevolumen bei den Zentralstellen führt. Diese Vorteile könnten von den Zentralstellen gezielt bei den Städten und Gemeinden beworben werden, um sie als Kunden zu gewinnen und die eigene Verhandlungsposition gegenüber dem Bietermarkt zu stärken.

Konkretisierung vergaberechtlicher Regelungen: Den Vergaberegulungen mangelt es zum Teil noch an Konkretisierungen darüber, wie viele Nachfolgeunternehmen der Wertschöpfungskette zur Einhaltung von Maßnahmen zur Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen aussehen sollen.

Kontrolle: Es bleibt weiterhin die Frage, wer für die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards Sorge tragen muss und kann. Die Verwaltung ist in den meisten Fällen nicht dafür ausgebildet oder ausgerüstet, Firmen bei Auftragsvergabe auf die Einhaltung öko-fairer Kriterien entlang der Lieferkette zu kontrollieren. Nichtregierungsorganisationen sehen hier ein Arbeitsfeld, um dadurch auf die Öffentliche Hand Einfluss nehmen zu können. Langfristig sollte diese Aufgabe jedoch verstaatlicht bzw. staatlich in Auftrag gegeben werden.

Verantwortung: Wie das Beispiel vom LZN zeigt, bedarf es einer Stelle in der zentralen Beschaffung, die sich ausschließlich mit dem Thema Umwelt- und Sozialstandards beschäftigt und den Einkauf in dieser Hinsicht koordiniert. Bemühungen einer ökologisch- und sozialverträglichen Beschaffung müssen mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden

Zivilgesellschaft: Die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen erweist sich als unerlässlich, da weder beim LZN noch in Sachsen besondere Eigeninitiative für das Thema an den Tag gelegt wird. Sowohl bei den öko-fairen Vergabegesetzen im Norden der Bundesrepublik als auch beim Sächsischen Vergabegesetz bedarf es bei der Umsetzung der Vergabe oder Änderung des Vergaberechts des Drucks aus der Zivilgesellschaft bzw. eines gezielten Lobbyismus. Auch Zuarbeiten, was die Konkretisierung vergaberechtlicher Regelungen oder die Ausgestaltung von Kontrolle und Verantwortung seitens der Verwaltung anbetrifft, sind notwendig.

Sensibilisieren, schon in der Ausbildung: Anhand der Gespräche mit Beschaffenden ist weiterhin eine Sensibilisierung für das Thema öko-faires Einkaufen nötig, am Besten schon während der Ausbildung im Verwaltungswesen. Im Moment scheinen sich die Verantwortlichen den neuen Anforderungen ‚ausgesetzt‘ zu sehen, ohne selbst die Wichtigkeit für soziale Nachhaltigkeit zu erkennen. Die Verantwortlichen legen ein anderes Engagement an den Tag, wenn sie von ihrem Handeln überzeugt wären. Es bedarf also sowohl beim LZN als auch im Freistaat Sachsen weiterhin einer Sensibilisierung für das Thema und Aufklärung über die Zusammenhänge und Auswirkungen.

Privatisierung: Die Privatisierung der Beschaffung der polizeilichen Dienstbekleidung in Bayern hat weder auf Seiten des Freistaats noch auf Seiten der Privaten zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt. In Sachsen wird dieser Weg dennoch angestrebt. Es gäbe hier den politischen Alternativvorschlag, sich am Logistikzentrum Niedersachsen zu orientieren und über die Fusion von Beschaffungsstellen eine 'Kostenoptimierung bei gleichzeitiger Leistungsverbesserung' zu erreichen.

Die Langversion dieser Rechercheergebnisse finden Sie auf www.sachsen-kauff-fair.de