



Vorlage 2010

**Rechnungsprüfung**

Nr. 61

Geschäftszeichen: 14-da  
12. April 2010

---

VA	28.04.2010	§ 7	nö	Beratung
GR	05.05.2010	§ 5	ö	Beschluss
		§		

---

**Thema**

Ausschluss von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit im Vergabe- und Beschaffungswesen der Stadt

**Beschlussantrag**

1. Bei künftigen Ausschreibungen und Beschaffungen der Stadt finden nur Produkte Berücksichtigung, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 der ILO (Internationale Arbeitsorganisation der Vereinigten Nationen) hergestellt wurden.
2. Bei Produkten, die in Afrika, Asien oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet wurden, kann dies durch die Zertifizierung einer unabhängigen Organisation nachgewiesen werden. Kann keine Zertifizierung vorgelegt werden, ist eine Eigenerklärung des Anbieters zu verlangen, die bei der Annahme des Angebots Vertragsbestandteil wird.
3. Der Gemeinderat ist über die Erfahrungen und Ergebnisse, die sich aus der Umstellung des Vergabe – und Beschaffungswesens nach Ziff. 1 und 2 ergeben, innerhalb eines Zeitraums von spätestens zwei Jahren zu unterrichten.
4. Die Verwaltung prüft in regelmäßigen Abständen ob sich Anhaltspunkte für die Aufnahme weiterer Produkte mit dem Merkmal möglicher ausbeuterischer Kinderarbeit ergeben und unterrichtet den Gemeinderat.

gez.  
Bolay  
Oberbürgermeister

gez.  
Lechner  
Bürgermeister

gez.  
Hage  
Rechnungsprüfung

## **Erläuterungen**

### **1. Ausgangslage**

Einer aktuellen Information der internationalen Menschenrechtsorganisation „terre des hommes“ zufolge sind nach einer Schätzung der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) weltweit 327 Millionen Kinder erwerbstätig. Mehr als 210 Millionen Jungen und Mädchen sind nach dieser Statistik Kinderarbeiter, das heißt, diese Kinder arbeiten regelmäßig mehrere Stunden. Unter ihnen sind 126 Millionen Kinder unter 15 Jahren, die unter gefährlichen und ausbeuterischen Bedingungen schuften. Viele von ihnen schuften wie Sklaven und werden wie eine Ware gehandelt. In vielen Produkten steckt die Arbeit von Kindern. Kinder schleifen Diamanten, arbeiten in Steinbrüchen und stickigen Fabriken oder schuften auf Plantagen. Der Besuch einer Schule bleibt für viele ein unerreichbarer Traum.

### **2. Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg**

Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat am 28.8.2008 eine Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Kinderarbeit öA) erlassen. Danach haben die Behörden und Betriebe des Landes sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts bei der Vergabe von Aufträgen künftig in begründeten Fällen eine Eigenerklärung des Anbieters zu verlangen, die bei der Annahme des Angebots Vertragsbestandteil wird. Die Vorschrift nennt hierzu als gefährdete Bereiche folgende Produkte:

- Sportbekleidung, Sportartikel, insbesondere Bälle
- Spielwaren
- Teppiche
- Textilien
- Lederprodukte
- Billigprodukte aus Holz
- Natursteine
- Agrarprodukte wie z.B. Kaffee, Kakao, Orangen- und Tomatensaft sowie Blumen, soweit sie in Afrika, Asien oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet wurden.

Die Kommunen sind nicht Adressat der Vorschrift. Ihnen wird in Ziffer 8 empfohlen, die Vorschrift anzuwenden. Bisher haben 28 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg entsprechende Regelungen getroffen, so z.B. Bietigheim-Bissingen, Herrenberg, Kornwestheim, Metzingen, Möglingen, Nürtingen, Reutlingen, Schorndorf, Stuttgart und Tübingen.

### **3. Ziel für die Beschaffungs- und Vergabepaxis bei der Stadt Ostfildern.**

Die Stadt berücksichtigt bei künftigen Ausschreibungen und Beschaffungen nur Produkte, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden. Damit werden nur Produkte aus fairem Handel beschafft.

Nach einer Definition des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2006, anlässlich eines Berichts über den fairen Handel bedingen solche Produkte:

- einen Preis, der einen fairen Lohn garantiert, welcher die Kosten der nachhaltigen Erzeugung und die Lebenshaltungskosten deckt
- Transparenz und Rückverfolgbarkeit während der gesamten Lieferkette, um eine angemessene Information der Verbraucher zu gewährleisten
- Produktionsbedingungen, die den acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation entsprechen und die sich mit den Themen Vereinigungsfreiheit, Zwangsarbeit, Gleichheit des Entgelts, Diskriminierung sowie Verbot von Kinderarbeit Beschäftigten
- Achtung der Umwelt, Schutz der Menschenrechte und insbesondere der Frauen- und Kinderrechte.

#### **4. Rechtliche Rahmenbedingungen**

##### *4.1 Städtische Regelungen*

Für Ausschreibungen und Beschaffungen bei der Stadt Ostfildern sind die Vergabeordnungen VOB und VOL, Dienstanweisungen zur Vergabe, zur umweltfreundlichen Beschaffung sowie Vorschriften des Haushaltsrechts maßgebend. Danach sind Aufträge an „fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer“ zu vergeben. So genannte „vergabefremde Kriterien“ dürfen nur Berücksichtigung finden, wenn sie durch Landes- oder Bundesrecht vorgegeben sind. Im Folgenden wird geprüft, inwieweit das beabsichtigte Vorgehen der Stadt rechtlich zulässig ist.

##### *4.2 ILO Konvention*

Dabei handelt es sich um ein Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen vom 19. November 2000, in dem ein Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beschlossen wurden.

Jedes Mitglied der Vereinten Nationen, das dieses Übereinkommen ratifiziert, hat unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Abkommen am 18. April 2002 ratifiziert.

##### *4.3 EU-Recht*

Eine Richtlinie der Europäischen Kommission von 2004 regelt: „bei Ausschreibungen können zusätzliche Bedingungen vorgeschrieben werden, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in den Ausschreibungsunterlagen angegeben werden. Dies kann insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen“. Zwar wirkt diese Richtlinie nicht als unmittelbares Recht. Sie wurde aber vom Bundestag durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 19.12.2008 vollzogen.

#### 4.4 Bundesrecht

Das oben erwähnte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen beinhaltet: „Für die Auftragsvergabe können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.“

#### 4.5 Landesrecht

Durch Beschluss vom 26. Juni 2008 hat der Landtag Baden Württemberg das Land aufgefordert, nur noch Produkte ohne ausbeuterische Kinderarbeit zu beschaffen. Dem trägt die oben zitierte Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums vom 28. August 2008 für die Landesverwaltung Rechnung.

#### 4.6 Zusammenfassung

Zwar ist in Deutschland ausbeuterische Kinderarbeit verboten. Es gibt aber kein Gesetz, das den Verkauf oder Erwerb solcher unter diesen Bedingungen hergestellter Produkte verbietet. Es ist keine Frage, dass Städte und Gemeinden sich an Verpflichtungen des Bundes auf internationaler Ebene halten müssen. Deshalb ist es nach Würdigung der bestehenden Rechtslage vertretbar, Produkte, die mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden, bei Vergaben und Beschaffungen der Stadt Ostfildern auszuschließen.

### 5. Nachweis für die Herstellung ohne ausbeuterische Kinderarbeit

Bei Zustimmung durch den Gemeinderat, wonach künftig nur Produkte Berücksichtigung finden, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind, bzw. Produkte, deren Produzenten und Händler aktive zielführende Maßnahmen zum Ausstieg aus der ausbeuterischen Kinderarbeit eingeleitet haben, wird künftig bei Ausschreibungen von den in der in VwV Kinderarbeit öA genannten „gefährdeten“ Produkten eine entsprechende Eigenerklärung in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen.

Produkte mit einem anerkannten Siegel werden nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt. Hierbei handelt es sich z.B. um

- das XertifiX-Zeichen für Natursteine
- das Rugmark-Siegel für Teppiche ohne Kinderarbeit
- das TransFair-Siegel für Orangensaft, Tee, Kaffee.

Bei Produkten mit diesen Siegeln ist ein weiterer Nachweis seitens der Bieter nicht erforderlich. Da eine Überprüfbarkeit der Einhaltung der ILO-Standards bei Produkten ohne entsprechende Gütesiegel kaum gegeben ist, bleibt in diesem Fall nur die Möglichkeit, dass die anbietenden Firmen eine Selbstverpflichtung vorlegen müssen, in der entweder 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 (z.B. die Erarbeitung von wirksamen Kontrollmechanismen für Zulieferbetriebe, aber auch Maßnahmen zur Rehabilitation und sozialen Eingliederung der betroffenen Kinder oder zur Verbesserung der Einkommenssituation der Familien).

Zu bemerken ist, dass die Unterzeichnung solcher Verhaltenskodizes inzwischen nicht mehr so sehr als Belastung, sondern auch als Wettbewerbsvorteil angesehen wird.

Eine Überprüfung, ob die Selbstverpflichtung eingehalten wird, kann durch die Vergabestellen sicherlich nicht geleistet werden. Werden falsche Angaben gemacht, wird ein „Aufdecken“ derselben nur im Einzelfall durch Hinweise von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie „Terre des hommes“ möglich sein. Damit die Vergabestellen über den aktuellen Stand der Entwicklung zum Thema „Verhaltenskodizes von Firmen im Bereich ausbeuterischer Kinderarbeit“ Bescheid wissen, wird es sinnvoll sein, diese regelmäßig darüber zu informieren. Sofern sich herausstellen sollte, dass der Zuschlag an eine Firma erteilt wurde, deren Selbstverpflichtung nur auf dem Papier steht, liegt ein Vertragsverstoß vor; die Firma kann rechtlich belangt und von künftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.

## **6. Mögliche wirtschaftliche Folgen**

Grundsätzlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich mit der geplanten Änderung der Vergabep Praxis auch die Kosten bei den als gefährdet eingestuften Beschaffungen erhöhen. Von einer maßgeblichen Versteuerung der Produkte ist jedoch nicht auszugehen, da die Lohnkosten in den Ländern, bei denen von ausbeuterischer Kinderarbeit ausgegangen werden kann, meist nur einen geringen Prozentsatz der Gesamtkosten ausmachen.

## **7. Schritte zur Erreichung des Ziels**

### *7.1 Gemeinderatsbeschluss*

Da der Ausschluss von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit eine grundsätzliche Haltung der Stadt zum Ausdruck bringt, soll dies in einen Beschluss des Gemeinderats als politische Kernbotschaft gefasst werden. Ein entsprechender Beschluss des Gemeinderats schafft eine sichere rechtliche Grundlage auch unter dem Aspekt der Gemeindeordnung und bildet ein wichtiges Signal an die Öffentlichkeit, dass die Stadt hier eine Vorbildfunktion übernimmt, um den fairen Handel zu fördern.

## 7.2 *Dienstanweisung*

Im nächsten Schritt wird der Oberbürgermeister in einer entsprechenden Dienstanweisung zum „Ausschluss von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit im Beschaffungs- und Vergabewesen der Stadt“ die konkrete Umsetzung bei der Stadtverwaltung und ihren Einrichtungen regeln.

## 7.3 *Information der Mitarbeiter, der Bevölkerung und der Stammlieferanten*

Wichtigste Zielgruppe der Information sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung und ihrer Einrichtungen, denn sie sind es, die die faire Beschaffung umsetzen müssen.

Da die Stadt für die faire Beschaffung eine Vorbildfunktion einnimmt, ist eine Information im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wichtig. Insbesondere soll dabei aufgefordert werden, auch im privaten Bereich dem Vorgehen der Stadt zu folgen.

Ein wichtiger Adressat der fairen Beschaffung sind die Lieferanten der Stadt. In einer entsprechenden Information sollen sie, soweit es sich um Stammlieferanten handelt, von der veränderten Vergabe- und Beschaffungspraxis bei der Stadt informiert werden.

Die Absicht, künftig Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Beschaffung und Vergabe der Stadt auszuschließen, ist ein Prozess, der sicher nicht „auf Knopfdruck“ erreicht werden kann. Notwendig ist es, sich auf den Weg zu machen und das Ziel konsequent im Auge zu behalten. Als Grundlage soll der entsprechende Beschluss des Gemeinderats dienen.

### **Anlage:**

Konvention Nr. 182 der ILO