

Erläuterung zur AV ILO-Kernarbeitsnormen

Einführung

Am 01. Mai 2020 ist das neu gefasste Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) in Kraft getreten (GVBl. S. 276 vom 30. April 2020).

Dieses enthält ebenso wie die Vorgängerversion des BerlAVG aus dem Jahr 2010 eine Regelung zur „Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen“ (§ 8).

Ein Unterschied zur alten Rechtslage besteht darin, dass sich in § 8 Abs. 3 nunmehr eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Verwaltungsvorschrift zur Ausführung der aufgestellten Vorgaben findet, „insbesondere über die Bestimmung der Waren und Warengruppen, der Länder oder Gebiete, die im Hinblick auf eine Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommen, sowie zur Nachweisführung“.

Die Ausführungsvorschrift zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen (AV ILO-Kernarbeitsnormen) ist am 15.11.2023 in Kraft getreten. Damit wird der gemäß der Übergangsbestimmung in § 19 Abs. 3 BerlAVG bis zum Erlass dieser Ausführungsvorschrift weiter anzuwendende § 8 Abs. 2 und 3 BerlAVG a.F. durch eine grundlegende Neugestaltung der ILO-konformen Beschaffung in Berlin abgelöst:

Ziel der Neugestaltung ist es, einen hohen Standard im Hinblick auf die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Auftragsvergabe mit anwendungsfreundlichen Vorgaben – sowohl für die Auftragnehmer als auch die öffentlichen Auftraggeber – zu verbinden. **Die an der alten Rechtslage kritisierten Unsicherheiten bezüglich der Nachweisführung werden ausgeräumt.**

Zwar hatten sich die Auftragnehmer auch nach der alten Rechtslage zu verpflichten, den Auftrag ausschließlich mit Waren auszuführen, „die nachweislich unter bestmöglicher Beachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind“, sofern ein bestimmtes Produkt der aufgeführten Produktliste einschlägig war. Für dieses Produkt hatten sie spätestens mit Lieferung einen Nachweis vorzulegen. Hierbei wurde für Produkte aus DAC-Ländern¹ allgemein auf die unter www.kompass-nachhaltigkeit.de aufgeführten Zertifikate verwiesen und für Produkte aus Nicht-DAC-Ländern auf eine Herkunftserklärung. Klargestellt war ferner, dass „[n]ur in

den Fällen, dass trotz intensiven Bemühens keine diesbezüglichen Zertifikate ermittelt werden konnten, [...] für jedes diesbezügliche Produkt eine Eigenerklärung vorgelegt werden [darf]“.

In der Praxis führte diese Regelung häufig zu Unsicherheiten darüber, welche Zertifikate als Nachweis geeignet sind – sowohl auf Seiten der Bieter als auch der öffentlichen Auftraggeber. Zudem wurden teilweise Eigenerklärungen bei Produkten eingereicht, für die sich ohne weiteres hätten Zertifikate ermitteln lassen. Im Unterschied hierzu sind es nach der Neugestaltung nunmehr die öffentlichen Auftraggeber, die konkrete Nachweismöglichkeiten vorgeben. Die Bieter haben bereits mit der Angebotsabgabe anzugeben, mit welchem der vom öffentlichen Auftraggeber benannten Nachweise sie im Falle der Zuschlagserteilung die Konformität mit den ILO-Kernarbeitsnormen belegen werden. Damit ist für die Bieter klar ersichtlich, was von ihnen erwartet wird. Eigenerklärungen werden nicht mehr als Nachweis zugelassen.

Entsprechend dem Ziel, die Neuregelung auch für die öffentlichen Auftraggeber so handhabbar wie möglich auszugestalten, wird von diesen nicht verlangt, Nachweismöglichkeiten selbst zu recherchieren – dies ist bereits durch die Erstellung sog. Produktblätter geschehen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung will das Land Berlin durch die ausdrückliche Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu einem besseren Schutz der Menschenrechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Gewinnungs-, Produktions- und Weiterverarbeitungsländern beitragen.² Als öffentlichem Auftraggeber kommt dem Land Berlin hierbei eine besondere Vorbildfunktion zu. Die Ausführungsvorschrift will durch eine möglichst einfach zu handhabende Regelung erreichen, dass sensible Produkte – wo immer möglich – unter nachweislicher Einhaltung dieser Mindeststandards beschafft werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Nr. 1 „Anwendungsbereich“:

Der persönliche Anwendungsbereich der Ausführungsvorschrift bezieht sich auf den in § 2 Abs. 1 genannten öffentlichen Auftraggeber, also die unmittelbare Landesverwaltung. Nur diese ist verpflichtet auch den Abschnitt 2 des BerlAVG anzuwenden, welcher u.a. die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen umfasst. Hintergrund ist, dass das novellierte BerlAVG die ILO-Kernarbeitsnormen als Vergabestimmung einordnet, zu deren Einhaltung nur die unmittelbare Landesverwaltung verpflichtet werden kann. Die in § 2 Abs. 2 bis 4 BerlAVG genannten öffentlichen Auftraggeber – die mittelbare Landesverwaltung – können diese Ausführungsvorschrift freiwillig anwenden. Gemäß § 2 Abs. 5 BerlAVG wirkt das

Land Berlin im Rahmen seiner Befugnisse darauf hin, dass die Regelungen des Abschnittes 2 BerlAVG, mithin auch die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, auch von der mittelbaren Verwaltung angewendet werden.

Der sachliche Anwendungsbereich richtet sich nach § 3 BerlAVG. Damit ist die Ausführungsvorschrift zum jetzigen Zeitpunkt auf alle öffentlichen Aufträge ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) bei Liefer- und Dienstleistungen und ab einem geschätzten Auftragswert von 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) bei Bauleistungen anzuwenden. Nicht berücksichtigt wird dabei, ob mitbeschaffte sensible Waren oder Warengruppen, bei denen eine Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommt, gemessen am Gesamtauftrag lediglich einen geringwertigen Teilauftragswert aufweisen und eine Anwendung der Ausführungsvorschrift daher unverhältnismäßig erscheinen könnte. Die Systematik des BerlAVG lässt eine solche Differenzierung einzelner Teilauftragswerte nicht zu.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 1-4 genannten Ausnahmetatbestände finden Anwendung. Hier ist insbesondere die Härtefall-Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 zu beachten. Demnach ist das BerlAVG und mithin die AV ILO-Kernarbeitsnormen nicht anzuwenden, wenn hierdurch der Bedarf des öffentlichen Auftraggebers nicht gedeckt werden kann. Die Anwendung dieser Härtefallregelung ist nur nach einer Markterkundung oder nach der ergebnislosen Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig. Die Anwendung ist restriktiv und das Vorliegen ihrer Voraussetzungen zu begründen und zu dokumentieren.

Zu Nr. 2 „Die ILO-Kernarbeitsnormen“:

Bei den ILO-Kernarbeitsnormen handelt es sich um international anerkannte grundlegende Arbeitsnormen die von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entwickelt wurden und in verschiedenen Übereinkommen verankert sind; sie stellen einen Mindeststandard dar.

In § 8 Abs. 1 BerlAVG sind die acht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BerlAVG geltenden Übereinkommen explizit aufgeführt; Nr. 2 der Ausführungsvorschrift wiederholt diese. Zu diesen Mindeststandards zählen die Beseitigung der Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Seit dem Jahr 2022 zählen zwei weitere Übereinkommen zu den ILO-Kernarbeitsnormen: das Übereinkommen 155 und das Übereinkommen 187.³ Damit ist der wichtige Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit hinzugekommen. Die Regelung des § 8 BerlAVG enthält keine dynamische Verweisung auf die ILO-Kernarbeitsnormen in der jeweils geltenden Fassung, so dass die Ausführungsvorschrift auf die Beachtung der dort aufgeführten Übereinkommen beschränkt ist. Das BerlAVG soll bei der nächsten Novellierung

entsprechend angepasst werden. Die meisten Nachweise belegen ohnehin die Beachtung aller geltenden ILO-Kernarbeitsnormen.

Zu Nr. 2.2: Mit dem novellierten BerlAVG werden die ILO-Kernarbeitsnormen nicht mehr als Ausführungsbedingung eingeordnet, sondern als Merkmal des Auftragsgegenstandes und mithin als Teil der Leistungsbeschreibung. In Folge der Vergaberechtsmodernisierung 2016 wurde in § 31 Abs. 3 VgV und § 23 Abs. 2 UVgO klargestellt, dass Merkmale des Auftragsgegenstandes auch soziale Aspekte betreffen können und sich grundsätzlich auch auf die Produktions- und Lieferkette beziehen können, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind.

Zu Nr. 3 und Nr. 4 „Produktliste: Sensible Waren und Warengruppen“ und „Produktblätter“:

Nr. 3 der Ausführungsvorschrift benennt sensible Waren und Warengruppen: Für diese ist bekannt, dass es bei der Gewinnung, Herstellung oder Weiterverarbeitung aufgrund der Produktionsverhältnisse in den jeweiligen Ländern immer wieder zu einer Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen kommt.⁴ Zu solchen Waren und Warengruppen zählen beispielsweise Textilprodukte wie Bekleidung und Bettwäsche, bestimmte Agrarerzeugnisse wie etwa Kaffee oder Südfrüchte, Naturmaterialien wie Naturstein oder Holz, sowie IT-Produkte.

Es gibt Produkte, bei denen eine Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zwar in Betracht kommt, für die es jedoch noch keine bzw. nur sehr eingeschränkte Nachweismöglichkeiten gibt, insbesondere nicht in Form von allgemein verfügbaren Zertifikaten, da regelmäßig keine Anbieter auf dem Markt vorhanden sind.

Die Ausführungsvorschrift löst dies über die sog. Produktblätter: Nur, wenn für eine Ware oder Warengruppe der Produktliste ein solches Produktblatt existiert, muss der öffentliche Auftraggeber fordern, dass das Produkt nachweislich unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen, hergestellt oder weiterverarbeitet worden ist. In diesen Fällen ist das Ermessen der öffentlichen Auftraggeber mithin auf Null reduziert.

Zu den Produktblättern im Einzelnen:

Ein Produktblatt enthält für ein konkretes Produkt Textbausteine für die Leistungsbeschreibung sowie eine „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“, in welcher konkrete Nachweismöglichkeiten benannt werden. Diese Anlage hat der Bieter mit Angebotsabgabe ausgefüllt einzureichen. Es setzt die in der AV ILO-Kernarbeitsnormen aufgestellten Anforderungen an die Nachweisführung bereits um.

In den Produktblättern wird explizit benannt, für welche Produktionsstufe ein Nachweis der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu erbringen ist: Für einzelne Produktionsstufen –

wie bei Textilien etwa die Konfektionierung oder bei Schuhen die Schaffherstellung – oder für sämtliche Lieferkettenstufen, einschließlich der Gewinnung der Rohstoffe. Es ist zwar das erklärte Ziel des BerlAVG, die gesamte Lieferkette⁵ zu erfassen; entsprechende Nachweismöglichkeiten stehen jedoch nicht überall für die gesamte Lieferkette zur Verfügung. Um die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen wenigstens für diejenige Lieferkettenstufe zu gewährleisten, für die es bereits mehrere Nachweise gibt, ist in diesen Fällen eine Nachweisführung für einzelne Produktionsstufen erforderlich. Handlungsleitend war hier außerdem eine Ausgestaltung, die sicherstellt, dass der öffentliche Auftraggeber eine hinreichend große Auswahl erhält, die ihm die Bedarfsdeckung erlaubt. Beispielhaft muss etwa die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei Textilprodukten ausschließlich für die Produktionsstufe CUT-MAKE-TRIM nachgewiesen werden, obwohl Nachweise für die Gewinnung und Verarbeitung von Baumwolle angeboten werden, um weiterhin ein ausreichendes Bieterfeld sicherstellen zu können.

Bei den in den Produktblättern angegebenen Nachweisen handelt es sich um geprüfte Nachweise: Die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin hat geprüft, auf welche Produktionsstufe(n) sich der Nachweis bezieht und wie die Aussagekraft und Verlässlichkeit des Nachweises einzuschätzen ist.

Kontinuierlich werden in dem Maße neue Produktblätter erstellt, in dem verlässliche Nachweismöglichkeiten bestehen. Für einige Waren und Warengruppen, bei denen eine Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommt, existieren allgemein verfügbare Nachweise noch nicht einmal für einzelne Herstellungsschritte (z.B. Spielwaren). Für andere Waren und Warengruppen gibt es zwar grundsätzlich Nachweise, jedoch nicht für solche Produkte, die von der öffentlichen Hand beschafft werden. So gibt es zwar grundsätzlich im Bereich der Lederwaren und Gerbprodukte Nachweise, jedoch bislang nicht für Arbeitshandschuhe (sondern nur für Luxusartikel).

Die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin aktualisiert die bereits existierenden Produktblätter fortlaufend.

Die Produktblätter werden den öffentlichen Auftraggebern auf der Seite des Vergabeservices des Landes Berlin zur Verfügung gestellt. Sie sind zentraler Bestandteil der Neugestaltung der ILO-konformen Beschaffung in Berlin, jedoch selbst nicht Teil der AV ILO-Kernarbeitsnormen. Auf diese Weise kann flexibel auf die sich stetig verändernde Nachweissituation reagiert werden.

Sofern für eine Ware oder Warengruppe der Produktliste kein Produktblatt bereitgestellt wird, sieht die Nr. 4.3 der Ausführungsvorschrift vor, dass die öffentlichen Auftraggeber die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin kontaktieren können, um zu klären, wie eine bestmögliche Konformität mit den ILO-Kernarbeitsnormen sichergestellt werden kann. Stellt sich heraus, dass für die zu beschaffende Leistung Nachweismöglichkeiten und Anbieter auf dem Markt vorhanden sind, so wird zu dieser Ware und Warengruppe perspektivisch ebenfalls ein Produktblatt entwickelt.

In die Produktliste in Nr. 3 wurden nur solche Waren und Warengruppen aufgenommen, die auch tatsächlich für die öffentliche Beschaffung in Berlin relevant sind und für die Nachweismöglichkeiten zumindest im Ansatz vorhanden sind oder absehbar vorhanden sein werden. Bei Bedarf ergänzen die die Ausführungsvorschrift erlassenden Senatsverwaltungen diese Liste um weitere Waren und Warengruppen durch eine entsprechende Änderung der Ausführungsvorschrift.

Zu Nr. 5 „Regelungen zur Nachweisführung“:

Die zentrale Neuerung gegenüber der alten Rechtslage besteht darin, dass die öffentlichen Auftraggeber nunmehr konkrete Nachweismöglichkeiten vorgeben. Die Nr. 5 der Ausführungsvorschrift stellt bestimmte Anforderungen an die Nachweisführung auf. Die Produktblätter nach Nr. 4.1, ebenso die Leistungsbeschreibungen für sensible Waren nach Nr. 4.3 der Ausführungsvorschrift, für die noch keine Produktblätter existieren, werden unter Berücksichtigung dieser Regelungen zur Nachweisführung erstellt.

Zu Nr. 5.1 „Verankerung in der Leistungsbeschreibung“:

Da das BerlAVG die ILO-Kernarbeitsnormen als „Merkmale des Auftragsgegenstandes“ einordnet, fordert der öffentliche Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung, dass für das jeweilige Produkt die ILO-Kernarbeitsnormen auf einer vorgegebenen Produktionsstufe nachweislich einzuhalten sind; in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ benennt der öffentliche Auftraggeber konkrete Nachweismöglichkeiten. Entsprechende Textbausteine hierfür finden sich in den einzelnen Produktblättern.

Zu Nr. 5.2 „Unterschiedliche Anforderungen an den Nachweis je nach Herkunft der Ware“:

Die Vorgaben der Ausführungsvorschrift im Hinblick auf den Nachweis unterscheiden sich nach Herkunft der Ware: Bei Herkunft aus einem Land, in welchem die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen als gefährdet erscheint, ist ein Nachweis in Form eines Gütezeichens oder eines anderen gleichwertigen Nachweises zu erbringen. Ob ein solches Herkunftsland vorliegt, bestimmt sich nach der sog. „DAC“-Liste, einer von der OECD herausgegebenen Liste der Entwicklungs- und Schwellenländer. Stammt die Ware nicht aus einem DAC-Land, so reicht zur Nachweisführung eine (qualifizierte) Herkunftserklärung aus.

Damit behält die Ausführungsvorschrift die bisherige Unterscheidung in DAC/Nicht-DAC-Land bei. Bei dem Zurückgreifen auf die DAC-Liste zur Beantwortung der Frage, in welchem Land die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen als gefährdet erscheint, handelt es

sich letztlich um eine Hilfskonstruktion – es wird vermutet, dass Entwicklungs- und Schwellenländer im Vergleich zu anderen Ländern größere Defizite bei der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen aufweisen und umgekehrt, dass in Nicht-DAC-Ländern auf Grund der geltenden Rechtssysteme deren Einhaltung gewährleistet ist, sodass für dort hergestellte Produkte eine Herkunftserklärung ausreicht.

Auch der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) erstellt eine Liste der Länder, in denen die Gefahr der Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen besteht; diese Liste umfasst auch Länder der EU, wie etwa Ungarn oder Griechenland. Bei Zugrundelegung dieser Liste würden unterschiedliche Nachweisanforderungen für Waren innerhalb des Binnenmarktes entstehen, was mit der in Art. 34 und 35 AEUV garantierten Warenverkehrsfreiheit in Konflikt stünde.

Vorteil der DAC-Liste ist, dass es sich bei dieser um eine offizielle Liste einer internationalen Regierungsorganisation handelt. Sie ist praxistauglich, da DAC-Länder typischerweise diejenigen Länder sind, aus welchen ein Großteil der hier beschafften Waren stammen. Hintergrund ist, dass DAC-Länder in der Regel Niedriglohnländer sind, in welchen wegen fehlender oder ungeeigneter nationaler Rechtsvorschriften oder staatlicher Kontrollmechanismen die Beachtung sozialer Standards gefährdet erscheint. Diese Vermutung beruht darauf, dass die ILO selbst die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen schwerpunktmäßig in DAC-Ländern beobachtet.⁶ Der ILO-Jahresbericht 2021 zur Umsetzung internationaler Arbeitsstandards enthält zum Großteil Länderberichte aus DAC-Ländern. Hieraus ergibt sich, dass die ILO gerade bei DAC-Ländern eher wegen fehlender Ratifizierung, ungeeigneter oder gar unterbliebener Umsetzung in nationale Gesetzgebung oder unzulänglicher staatlicher Kontrollmechanismen von einer Gefährdung der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen ausgeht.

Aufgrund dieser Differenzierung muss im Ergebnis nicht für alle Waren ein Nachweis in Form eines Gütezeichens oder eines anderen gleichwertigen Nachweises vorgelegt werden. Verzichtete man auf diese Unterscheidung, müssten auch für Waren aus Deutschland und anderen EU-Ländern, trotz der hier geltenden hohen Arbeits- und Sozialstandards, stets entsprechende Nachweise vorgelegt werden. Hinzu kommt, dass viele Gütezeichen nicht für Waren aus Nicht-DAC-Ländern erhältlich sind, da sich die Zertifizierungsorganisationen wegen der dort vorherrschenden Produktionsbedingungen auf Schwellen- und Entwicklungsländer spezialisieren.

Die Unterscheidung in DAC- und Nicht-DAC-Länder und die sich hieran anknüpfenden unterschiedlichen Anforderungen an die Nachweiserbringung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen stellen eine vergaberechtlich zulässige Ungleichbehandlung dar. Sachlicher Grund ist der unterschiedliche Standard im Hinblick auf die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in diesen Ländern; eine Differenzierung ist somit i. S. v. § 97 Abs. 3 GWB zur Beachtung sozialer Aspekte im Vergabeverfahren grundsätzlich gestattet. Ferner ist sie nach den Maßgaben europäischer Rechtsprechung auch verhältnismäßig.⁷

Der Unterscheidung in DAC-Land und Nicht-DAC-Land steht auch nicht die Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 01.12.2021 entgegen.⁸ In dieser führte das OLG Düsseldorf aus, dass es vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Bieter grundsätzliche Bedenken habe hinsichtlich einer *„Differenzierung nach Herkunftsstaaten, bei denen Bieter, die in bestimmten Herkunftsstaaten produzieren, einen Wirtschaftlichkeitsbonus erhalten, der anderen Bietern allein wegen ihrer Fertigung in einem nicht privilegierten Staat vorenthalten wird“*.⁹ Diese Entscheidung ist jedoch insofern nicht übertragbar, als dass es bei dem zu Grunde liegenden Sachverhalt darum ging, ob es sich bei dem Merkmal einer „geschlossenen EU-Lieferkette“ um ein zulässiges Zuschlagskriterium handele, was vom OLG Düsseldorf unter Verweis auf des Diskriminierungsverbot verneint wurde. Vorliegend spielt es für die Wertung des Angebots keine Rolle, ob die Ware aus einem DAC- oder Nicht-DAC-Land stammt. Bieter, welche Waren aus DAC-Ländern verwenden, werden lediglich dahingehend in vergaberechtlich zulässiger und verhältnismäßiger Art und Weise ungleich behandelt, als dass sie einen geringfügig höheren Nachweisaufwand hinsichtlich der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen haben.

Zu Nr. 5.3 „Nachweisführung bei Herkunft aus einem DAC-Land“:

Nr. 5.3 legt fest, wie die Nachweisführung bei Waren erfolgt, die aus einem DAC-Land stammen: durch eines der vom öffentlichen Auftraggeber vorgegeben Gütezeichen oder durch einen „anderen gleichwertigen Nachweis“.

„Gütezeichen“ – auch Siegel, Label oder Zertifikate genannt – belegen, dass ein Produkt den aufgestellten Anforderungen genügt. Sie sind ein wichtiges Instrument, um weltweit sozialverantwortliche und ökologische Produktionsbedingungen zu fördern und zu zertifizieren.¹⁰ Sie dienen der Vereinfachung der Nachweisführung und haben den Vorteil, dass sie relativ leicht zu handhaben sind.

Die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin arbeitet für das Land Berlin heraus, welche Gütezeichen als Nachweis der ILO-Konformität akzeptiert werden. Hierbei erfolgt eine Orientierung an den Bewertungen im „Kompass Nachhaltigkeit“, ein vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) getragenes Online-Portal, das speziell den Bereich der öffentlichen Beschaffung abdeckt.¹¹ Eine wichtige Grundlage stellen auch die Einschätzungen von NGOs dar, die sich intensiv mit dem Produkt auseinandersetzen.¹² Beim „Kompass Nachhaltigkeit“ ist hierbei das Kriterienset „Empfehlungen der Bundesregierung“ ausschlaggebend und nicht das Kriterienset „Vergabeverordnung des Bundes, VgV § 34 Abs. 2 Nr. 2-5“. Letzteres zeigt an, ob die Gütezeichen mit dem genannten Abschnitt der VgV konform sind und die Bedingungen erfüllen, um pauschal – sofern auch § 34 Abs. 2 Nr. 1 (Bezug zum Auftragsgegenstand) erfüllt ist – eingefordert werden zu können.¹³ In der Ausgestaltung in der AV ILO-Kernarbeitsnormen wird jedoch nicht pauschal auf ein Gütezeichen Bezug genommen, sondern das Gütezeichen dient lediglich als ein Nachweis zuvor explizit benannter Anforderungen

– der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen – so dass nicht zwingend ein „qualifiziertes Gütezeichen“ im Sinne von § 34 Abs. 2 VgV vorliegen muss. Konnten die öffentlichen Auftraggeber bereits vor Einführung des § 34 VgV im Jahre 2016 selbst entscheiden, was sie als glaubwürdigen Nachweis für konkret aufgestellte Anforderungen zulassen, so hat sich hieran auch durch die Einfügung dieser Norm nichts geändert.¹⁴

Neben diesen explizit in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ vorgegebene Gütezeichen kann der Bieter den Nachweis auch durch einen „anderen gleichwertigen Nachweis“ erbringen. Die Ausführungsvorschrift benennt exemplarisch diejenigen „anderen gleichwertigen Nachweise“, die in der Praxis von Bedeutung sein können: andere als die vorgegebene Gütezeichen, unter gewissen Voraussetzungen Bescheinigungen über die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative (MSI) sowie Produktstätten-Zertifizierungen (Audits). Die Ausführungsvorschrift definiert, unter welchen Voraussetzungen eine „Gleichwertigkeit“ zu bejahen ist: Entscheidend hierfür ist, dass der Nachweis ebenso wie die vorgegebenen Gütezeichen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen auf der in der Leistungsbeschreibung genannten Produktionsstufe belegt und dies durch eine unabhängige Prüfinstanz überprüft wurde, die nachweislich Kontrollen vor Ort in der jeweiligen Produktionsstätte durchgeführt hat. Hierbei darf der vorgelegte Prüfbericht nicht älter als zwei Jahre sein. Eine solche unabhängige Prüfinstanz sind beispielsweise der TÜV-Rheinland, der TÜV-Süd oder ECO-Cert. Prüfinstanzen werden sowohl von Gütezeichen-Organisationen beauftragt als auch für einzelne Produktstätten-Zertifizierungen (Audits). Eine Prüfinstanz beauftragt Prüfer vor Ort, die die Einhaltung der Bedingungen nach einem bestimmten Schema überprüfen. Bei Bescheinigungen über die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative gilt, dass die reine Mitgliedschaft und die Unterzeichnung eines „Code of Conducts“ nicht ausreichen, sondern ein gewisser Status ersichtlich sein muss, der im Ergebnis gewährleistet, dass in der konkreten Produktionsstätte Kontrollen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durchgeführt wurden.

„Andere“ gleichwertige Gütezeichen als die Vorgegebenen können etwa ausländische Gütezeichen sein, die nicht von der Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin geprüft wurden und mithin nicht in „der Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ vorgegeben sind.

Weitaus häufiger dürfte die Konstellation sein, dass der Nachweis über die Bescheinigung der Mitgliedschaft in einer MSI geführt werden soll. MSI bestehen für verschiedene Warengruppen, etwa die Fair Wear Foundation (FWF) für Textilprodukte oder die World Fair Trade Organisation (WFTO) für Agrarerzeugnisse, Sportartikel und handwerklich gefertigte Produkte. Bei MSI handelt es sich um Initiativen, in denen verschiedene Akteure zusammenkommen, um für eine Branche oder ein Produkt gemeinsame Lösungsansätze zur Stärkung der menschenrechtlichen und ökologischen Verantwortung entlang der Lieferkette zu suchen: Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Gewerkschaften; in vielen Fällen auch staatliche Institutionen.¹⁵

MSI zertifizieren in der Regel ein Unternehmen als Ganzes und nicht konkrete Produkte. Dennoch ist bei der vorliegenden Ausgestaltung der vergaberechtlich erforderliche Produktbezug unproblematisch gegeben: Der öffentliche Auftraggeber beschreibt in der Leistungsbeschreibung genau die Anforderungen an das Produkt – es muss auf einer bestimmten Produktionsstufe unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen, hergestellt oder weiterverarbeitet worden sein. Hierfür ist ein Nachweis zu erbringen. Bescheinigt eine Mitgliedschaftsbescheinigung in einer MSI dem Unternehmen, dass dieses seine Waren unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen produziert, so wird dies als Nachweis dafür akzeptiert, dass auch das vertragsgegenständliche Produkt ILO-konform ist (A maiore ad minus-Argument: Rückschluss vom Größeren auf das Kleinere). In Nr. 5.3.2.1 ist als Voraussetzung festgelegt, dass aus der Bescheinigung über die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative ein gewisser Status ersichtlich sein muss. Im Ergebnis muss gewährleistet sein, dass in der konkreten Produktionsstätte Kontrollen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durchgeführt wurden.¹⁶ Mithin wird nicht in vergaberechtlich problematischer Weise von den Unternehmen eine bestimmte Unternehmenspolitik gefordert, sondern lediglich die Nachweismöglichkeiten in Bezug auf ein konkretes Produkt erweitert.

Die aufgestellten Anforderungen an die Gleichwertigkeit verlangen, dass die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch eine unabhängige Prüfinstanz überprüft wurde. Dies bedeutet, dass nur solche Multi-Stakeholder-Initiativen in Betracht kommen, bei denen eine „Multi-Stakeholder-Steuerung“ vorliegt, d.h. keine der beteiligten Akteure darf eine beherrschende Rolle innerhalb der Initiative einnehmen. Dadurch ist gewährleistet, dass ein einzelnes Unternehmen keinen übergeordneten Einfluss auf die Standardsetzung und Ausgestaltung der Überprüfung hat. Eine unabhängige Überprüfung der Mitglieder wird dadurch gewährleistet, dass lokale Prüfer vor Ort von der Mitgliedsorganisation geschult und eingesetzt und nicht vom Unternehmen selbst beauftragt werden.

Auch Produktstätten-Zertifizierungen sind exemplarisch als möglicher „anderer gleichwertiger Nachweis“ aufgeführt. Hierbei handelt es sich um ein in einer konkreten Produktionsstätte durchgeführtes Audit, das auch die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen beinhaltet und im Hinblick auf diese keine Mängel ergeben hat. Der entsprechende Bericht muss vorgelegt werden.¹⁷

Die Ausführungsvorschrift lässt zur Nachweisführung nicht allein (gleichwertige) Gütezeichen zu, sondern geht darüber hinaus, indem andere Nachweise insgesamt zugelassen werden, sofern sie der aufgestellten Gleichwertigkeitsdefinition entsprechen. Hintergrund hierfür ist, dass es nicht für alle Warengruppen eine breite Auswahl an Unternehmen gibt, die Produkte mit glaubwürdigen Gütezeichen anbieten. Lässt man etwa die Mitgliedschaftsbescheinigung in einer MSI nicht als Nachweis zu, so führt dies dazu, dass es für manche Produkte weniger Anbieter auf dem Markt gibt und mithin weniger Angebote abgegeben werden können. Die Ausgestaltung in der Ausführungsvorschrift trägt damit in besonderer Weise dem Wettbewerbsgrundsatz Rechnung und gewährleistet zum anderen in praktischer Hinsicht, dass genügend Angebote eingehen und die Ausschreibung nicht

mangels entsprechender Angebote aufgehoben werden muss. In der AV ILO-Kernarbeitsnormen wird genau definiert, welche Anforderungen ein Nachweis erfüllen muss, um als „gleichwertig“ angesehen zu werden, so dass auch nicht die Gefahr besteht, dass sich hier Unternehmen eine „Selbst-Zertifizierung“ ausstellen.

In Nr. 5.3.2.3 der Ausführungsvorschrift ist geregelt, dass der Bieter die Beweislast für die Gleichwertigkeit trägt und diese auf Anforderung zu belegen hat. Für manche Nachweise enthält die „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ des jeweiligen Produktblattes bereits die Angabe, dass ein bestimmter Nachweis als gleichwertig angesehen wird. Dies ist insbesondere bei denjenigen MSIs der Fall, von denen bekannt ist, dass sie über einen sehr guten Schutzstandard verfügen.

Sollten in der Praxis Fragen dazu aufkommen, ob ein vorgelegter Nachweis als gleichwertig anzusehen ist oder nicht, so steht die Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin als Ansprechpartnerin zur Verfügung.

Die Ausführungsvorschrift richtet sich allein an die öffentlichen Auftraggeber und nicht an die Bieter. Die hier aufgestellten Anforderungen für die Gleichwertigkeit ebenso wie zu der Beweislast des Bieters oder Bewerbers müssen mithin vertraglich vereinbart werden, was durch die „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ umgesetzt wird.

Zu Nr. 5.4: „Nachweisführung bei Herkunft aus einem Nicht-DAC-Land“:

Nr. 5.4 legt fest, wie die Nachweisführung bei Waren erfolgt, die aus einem Nicht-DAC-Land stammen.

Hier ist eine sog. qualifizierte Herkunftserklärung ausreichend. Mangels unabhängiger Instanzen, die eine Herkunft bescheinigen könnten, kann in diesem Punkt nicht komplett auf Eigenerklärungen verzichtet werden. Anders als nach der bisherigen Regelung reicht eine einfache Eigenerklärung des Bieters über die Herkunft der Ware aus einem Nicht-DAC-Land jedoch nicht mehr aus. Die Erklärung muss nunmehr mindestens Angaben über den Herkunftsort und die Produktions- bzw. Abbaustätte der Ware enthalten. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Plausibilität der Herkunftsangabe nachvollzogen und damit das Erfordernis der Nachweisführung nicht umgangen werden kann.

Nach der AV ILO-Kernarbeitsnormen handelt es sich hierbei um „Mindestangaben“. Gibt es bei einzelnen Produkten die Möglichkeit, darüberhinausgehende Angaben zur Herkunft zu fordern, so wird das in den Produktblättern entsprechend umgesetzt. So stellt die „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ im Produktblatt zu Natursteinen beispielsweise darauf ab, dass auch eine CE-Kennzeichnung benannt wird.

Darüber hinaus sehen die AV ILO-Kernarbeitsnormen bzw. die diese umsetzenden „Anlagen zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ vor, dass die öffentlichen Auftraggeber die Auftragnehmer auffordern können, die Angaben zur Herkunft zu belegen, etwa durch die Vorlage einer Bescheinigung über den Produktionsort, eine Bescheinigung über den Produktionsauftrag, eine zollrechtliche Bescheinigung oder eine andere Angabe, die den Produktionsort der angebotenen Ware belegt.

Alternativ kann die Nachweisführung auch wie bei Waren aus DAC-Ländern erfolgen: durch eines der vorgegebenen Gütezeichen oder einen „anderen gleichwertigen Nachweis“. Diese Möglichkeit kommt dann in Betracht, wenn entsprechende Nachweise auch für Produkte aus Nicht-DAC-Ländern existieren.

Zu Nr. 5.5 „Zeitpunkt der Nachweisführung“:

In Nr. 5.5 ist festgelegt, zu welchem Zeitpunkt die Nachweisführung erfolgt. Die Nachweisführung erfolgt zweistufig: Bereits mit Angebotsabgabe hat der Bieter in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ anzugeben, mit welchem Nachweis er im Falle der Zuschlagserteilung die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen belegen wird. Soll der Nachweis über eine Herkunftserklärung geführt werden, so benennt er zu diesem Zeitpunkt bereits den Herkunftsort. Spätestens mit Lieferung der Ware ist der Nachweis selbst vorzulegen.

Eine solche Ausgestaltung hat den Vorteil, dass Bieter die Pflicht zur Nachweiserbringung bereits zum Zeitpunkt der Angebotserstellung und -abgabe in das Angebot einkalkulieren müssen und hierfür bereits zu diesem Zeitpunkt Kontakt zu ihren Lieferanten aufnehmen. Eine solche Kontaktaufnahme zu Lieferanten, welche einzig dem Zweck dient, Informationen zu Nachweisen über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu erhalten, begründet dabei keine (vor-)vertraglichen Verbindlichkeiten der Bieter gegenüber seinen Lieferanten. Schließlich ist es für die Kalkulation eines Angebots ohnehin regelmäßig erforderlich, dass die Bieter bei ihren Lieferanten Warenpreise anfragen, um eine seriöse Kalkulation eines Angebots vornehmen zu können. Da eine solche Anfrage nach einer Preisauskunft nicht dazu führt, dass zwischen dem Bieter und seinem Lieferanten ein Vertragsverhältnis entsteht, würde es sich nicht erschließen, dies bei einer Anfrage zu Nachweisen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen anzunehmen. Durch eine solche zweistufige Nachweisführung wird das Risiko verringert, dass Auftragnehmer bei Leistungserbringung nicht die erforderlichen Nachweise vorlegen können.

Einzelne Vergabestellen haben im Zuge der Erarbeitung der AV ILO-Kernarbeitsnormen darauf hingewiesen, dass es im Interesse einer späteren vertragskonformen Leistung sachgerecht wäre, sich bereits zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe entsprechende Nachweise vorlegen zu lassen – so könnten Bieter, die nicht über den Nachweis verfügten, vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen werden und die öffentlichen Auftragge-

ber wären nicht auf die Geltendmachung von Sekundäransprüchen wegen Schlechtleistung oder Sanktionsmöglichkeiten im Nachhinein beschränkt, sollte sich herausstellen, dass kein Nachweis vorgelegt werden kann. Zudem berge es in der Praxis die Gefahr, dass überhaupt keine Überprüfung stattfindet, wenn die Auftragnehmer erst mit Lieferung der Ware den Nachweis vorlegen müssten.

Es ist den Bietern jedoch nicht immer faktisch möglich, bereits bei Angebotsabgabe einen Nachweis vorzulegen. Dies kommt in der Regel nur bei Lagerware in Betracht und nicht bei noch herzustellender Ware. Zudem würde eine Nachweispflicht zu diesem Zeitpunkt den Aufwand für alle Bieter erhöhen. Im Unterschied zur vorherigen Rechtslage stellen darüber hinaus nunmehr § 17 BerlAVG und Nr. 7.8.1.1 AV Kontrolle BerlAVG ausdrücklich klar, dass gelieferte Ware bei Lieferung auf den vereinbarten Nachweis zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zu prüfen ist, um bei Nichtleistung unmittelbar die Annahme verweigern und die Nacherfüllung einer vertragskonformen Leistung fordern zu können. Hierzu müssen in den einzelnen Verwaltungen die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Im Zuge der Diskussion um den Zeitpunkt der Nachweisführung wurde jedoch klar, dass es Konstellationen gibt, in denen es sinnvoll ist, wenn die öffentlichen Auftraggeber bereits vor Lieferung den Nachweis sehen können. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn sich der Nachweis nicht direkt am Produkt befindet, etwa in Form eines Kennzeichens, sondern aus Dokumenten hervorgeht. Auch bei einer qualifizierten Herkunftserklärung wird der Nachweis nicht über ein am Produkt befindliches Kennzeichen geführt, sondern über Dokumente. Mithin enthält die AV ILO-Kernarbeitsnormen in Nr. 5.5.3 eine Regelung, wonach zur Sicherstellung einer vertragskonformen Leistung vereinbart wird, dass der öffentliche Auftraggeber den Auftragnehmer auffordern kann, den Nachweis bereits zu einem zu vereinbarenden Zeitpunkt vor Lieferung vorzulegen. Dies ist in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ für die einzelnen Produkte bereits umgesetzt. Der genaue Zeitpunkt wird zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer je nach Auftrag individuell vereinbart.

Zu Nr. 5.6 „Änderungen bei der Nachweisführung nach Zuschlagserteilung“:

Diese Regelung stellt klar, dass die Auftragnehmer auch einen anderen als ursprünglich in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ angegebenen Nachweis bei Leistungserbringung vorlegen können. Denn Sinn und Zweck der Nachweiserbringung ist nicht die Vorlage eines zuvor im Rahmen des Bieterverfahrens angegebenen Nachweises, sondern dass die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen auf einer bestimmten Produktionsstufe belegt wird. Die Anforderung, sich bereits zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe konkret zur Nachweiserbringung zu äußern, soll sicherstellen, dass Bieter die Nachweispflicht bereits bei Angebotserstellung berücksichtigen und diese bei der Angebotskalkulation berücksichtigen (s. o.).

Der Auftragnehmer leistet daher grundsätzlich vertragskonform, wenn er einen anderen in der „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ genannten Nachweis einreicht. In Fällen, in denen statt des zuvor angegebenen Nachweises ein „anderer gleichwertiger Nachweis“ eingereicht werden soll, ist es lediglich erforderlich, dass der Auftragnehmer den öffentlichen Auftraggeber hierüber zur vorherigen Einholung einer Bestätigung der Gleichwertigkeit in Kenntnis setzt. Der Auftraggeber überprüft, ob der Nachweis tatsächlich als gleichwertig zu bewerten ist. Eine solche Überprüfung ist wiederum nicht erforderlich, soweit sich aus dem jeweiligen Produktblatt ergibt, dass der Nachweis ohnehin als gleichwertig angesehen wird.

Zu Nr. 6 „Vertragsbedingungen/Formulare“:

Nr. 6 der Ausführungsvorschrift weist darauf hin, dass trotz Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen in der Leistungsbeschreibung weiterhin Vertragsbedingungen zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zu vereinbaren sind. Für Liefer- und Dienstleistungen ist dies umgesetzt im Formblatt Wirt 2140 (Besondere Vertragsbedingungen (BVB) über die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen (Teil A)); für Bauleistungen in Formblatt V 247 F (Ergänzende Vertragsbedingungen über die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen (Teil A)).

Diese Vertragsbedingungen nehmen Bezug auf die in der Leistungsbeschreibung übernommenen Verpflichtungen und stellen insbesondere eine Verknüpfung zu den „Besonderen Vertragsbedingungen (BVB) über Kontrollen und Sanktionen nach dem BerlAVG - Teil B“ (für Liefer- und Dienstleistungen: Wirt-2144; für Bauleistungen: V 255 F) her.

Zu Nr. 7 „Sonstiges“:

Die im Vergabeservice bereitgestellten Produktblätter sind zentraler Bestandteil der Neugestaltung der ILO-konformen Beschaffung in Berlin. Per Vergabeservice-Newsletter wird darüber informiert, sobald ein weiteres Produktblatt hinzugekommen ist.

¹ DAC-List of ODA Recipients der Organisation for Economic Co-operation and Development: [bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/hintergrund/dac_laenderliste/index.html](https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/hintergrund/dac_laenderliste/index.html)
Siehe zur Unterscheidung in DAC und Nicht-DAC-Land die Ausführungen zu Nr. 5.2

² AGH Drucks. 18/2538, Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes, Gesetzesbegründung zu § 8 BerlAVG, S. 39

³ ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_848235/lang--de/index.html, (letztes Abrufdatum: 12.07.2023)

⁴ Textilprodukte: SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations), (Hrsg.), Kinderarbeit in Indien, 2017, abrufbar unter: [Stop Child Labour - SOMO](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Business & Human Rights Resource Centre (Hrsg.), Menschenrechtliche Risiken in textilen Lieferketten, 2018, abrufbar unter: [BHRRC Menschenrechtliche Risiken Textil OKT2018.pdf \(business-humanrights.org\)](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Bio-Baumwolle – die nachhaltige Alternative, 2022, abrufbar unter:

2022-08 FS Bio-Baumwolle.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); CCC (Clean Clothes Campaign), (Hrsg.), Schnittstellen von ökologischen und sozialen Auswirkungen der Bekleidungsindustrie, 2022, abrufbar unter: The Intersections of Environmental and Social Impacts of the Garment Industry (2022) – Clean Clothes Campaign, (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); ILO, Forschungserkenntnisse „Better Work“ Projekt, 2022, abrufbar unter: Understanding-impact-Research-insights-from-Better-Work-2017-2022.pdf, (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Femnet (Hrsg.), Nachhaltige Textilien im Profisport – Machbarkeitsstudie, 2022, abrufbar unter: 288-machbarkeitsstudie-zur-nachhaltigen-beschaffung-von-textilien-im-profisport.html (femnet.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

Lederwaren/Gerbprodukte: INKOTA-netzwerk e.V. und Südwind (Hrsg.), Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in der Praxis, 2022, abrufbar unter: unternehmensbefragung_menschenrechtliche_sorgfaltspflicht_in_der_praxis_together_for_decent_leather_juni_2022_0.pdf (inkota.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. und INKOTA-netzwerk (Hrsg.), Gütezeichen in der Schuh- und Lederproduktion, 2018, abrufbar unter: 2019-04 Gute Guete - Guetezeichen MSI und Sektorinitiativen.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations), (Hrsg.), Lederproduktion in Bangladesch, 2022, abrufbar unter: Indecent work and hidden supply chains - SOMO, (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations), Lieferkettenpraxis von 100 Unternehmen – Analyse, 2022, abrufbar unter: Shine a light on leather - SOMO, (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); GLOBAL 200, INKOTA-netzwerk, Südwind e.V. (Hrsg.), Schuhproduktion Indien, 2017, abrufbar unter: 2017-61 Zeigt her Eure Schuhe. Soziale und oekologische Auswirkungen von Gerbereien in Uttar Pradesh und Tamil Nadu in Indien.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); WEED (World Economy, Ecology & Development), (Hrsg.), Produktion von Sportartikeln, 2019, abrufbar unter: 2019.09.12 weed_A5_DR.indd (weed-online.org), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

Agrarerzeugnisse: CIR (Christliche Initiative Romero e.V.), (Hrsg.), Globale Lebensmittellieferketten und die Verantwortung des Großhandels, 2021, abrufbar unter: Globale Lebensmittellieferketten und die Verantwortung des Großhandels - Download - Christliche Initiative Romero e.V. (CIR) (ci-romero.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); CIR (Christliche Initiative Romero e.V.) (Hrsg.), Beschaffung von Lebensmitteln, 2018, abrufbar unter: Studie: Blick über den Tellerrand - CIR (ci-romero.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Bananenproduktion – Fact Sheet, 2018, abrufbar unter: 2018-35 Ausgerechnet Bananen Wer zahlt den Preis für das Sonderangebot.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); VOICE Network und Südwind e.V. (Hrsg.), Kakao Barometer Süd- und Zentralamerika, 2022, abrufbar unter: 2022-20 Cocoa-Barometer-Americas.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Kakaoproduktion in Nicaragua, 2022, abrufbar unter: 2022-06 Studie Kakaoproduktion Nicaragua.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Soziale und ökologische Herausforderungen im Kaffeeanbau – Fact Sheet, 2020, abrufbar unter: 2020-04 FS Auf ein Tässchen. Soziale und ökologische Herausforderungen im Kaffeeanbau.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Auswirkungen von Lieferkettenbeziehungen auf das Einkommen von Landwirten in Äthiopien, 2020, abrufbar unter: 2020-10 Impact of supply chain relations on farmers income in Ethiopia.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Südwind e.V. (Hrsg.), Analyse der Nachhaltigkeitsstrategien von Kaffeeunternehmen auf dem deutschen Markt, 2020, abrufbar unter: 2020-09 Was tun Unternehmen für nachhaltigen Kaffee. Eine Analyse der Nachhaltigkeitsstrategien.pdf (suedwind-institut.de), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

Natursteine: WEED (World Economy, Ecology & Development) und WOEK (Werkstatt Ökonomie und Entwicklung), (Hrsg.), Natursteine aus globalen Lieferketten – so kann ihre Beschaffung nachhaltig gelingen, 2020, abrufbar unter: natursteine_broschuere_web2.pdf (weed-online.org), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); ABA (American Bar Association) (Hrsg.), Lieferketten im Sandsteinbereich in Indien, 2020, abrufbar unter: tainted-stones-rajasthan-2020.pdf (americanbar.org), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

Spielzeug: CIR (Christliche Initiative Romero e.V.), (Hrsg.), Spielzeug sozial verantwortlich beschaffen. Ein Pilotprojekt der Stadt Köln – Broschüre, 2019, abrufbar unter: Broschüre: Spielzeug sozial verantwortlich beschaffen. Ein Pilotprojekt der Stadt Köln - Download - Christliche Initiative Romero e.V. (CIR) (ci-

[romero.de](#)), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); CIR (Christliche Initiative Romero e.V.) (Hrsg.), Toys Report, 2021, abrufbar unter: [Studie: Toys Report 2021 - Download - Christliche Initiative Romero e.V. \(CIR\) \(ci-romero.de\)](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

IT-Produkte: Risikoanalysen von Electronics Watch abrufbar unter: [electronicswatch.org/de/monitoring-be-richte_2542963](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Regional Risk Assessment: Electronics Industry, Vietnam. Contributing organisation: The Center for Development and Integration (CDI), 2019, abrufbar unter: [electronicswatch.org/regionale-risikoanalyse-elektronikbranche-vietnam-august-2019_2564000.pdf](#) (electronics watch), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); Human rights risks in the ICT supply chain. A collection of articles by Make ICT Fair, 2021, abrufbar unter: https://www.suedwind.at/fileadmin/user_upload/suedwind/PDF_Downloads/Human_rights_risks_in_the_ict_supply_chain.pdf), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023);

Übergreifend zum Thema Kinderarbeit: Südwind e.V. (Hrsg.), Thema: Zwangs- und Kinderarbeit bekämpfen – Wegweiser für Kommunen, 2022, abrufbar unter: [2022-03 Handreichung Kommunen.pdf \(suedwind-institut.de\)](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); ILO und UNICEF, (Hrsg.), Kinderarbeit, abrufbar unter: [unicef.de/informieren/aktuelles/presse/-/report-welttag-gegen-kinderarbeit-2021/277058](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

⁵ Siehe AGH Drucks. 18/2538, Gesetzesbegründung zu § 8 BerlAVG, S. 39

⁶ Vgl. ILO, Application of International Labour Standards 2021, abrufbar unter: [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_771042.pdf](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

⁷ EuGH, Urt. v. 05.04.2017 - C-298/15, Rn. 51; *Ziekow*, in *Ziekow / Völlink* GWB, § 97 Rn. 19.

⁸ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 01.12.2021 - Verg 54/20.

⁹ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 01.12.2021 - Verg 54/20, Rn. 51.

¹⁰ [kompPASS-nachhaltigkeit.de/nachweise](#)

¹¹ [kompPASS-nachhaltigkeit.de](#). Für die Zwecke der vorliegenden Ausführungsvorschrift ist es nicht erforderlich, dass jede einzelne der in § 34 Abs. 2 VgV aufgeführten Bedingungen erfüllt ist, um das Gütezeichen als glaubwürdige Nachweismöglichkeit vorzugeben, auch wenn diese in vielen Fällen bejaht werden können. Dies hat folgenden Hintergrund: In der Ausgestaltung in der AV ILO-Kernarbeitsnormen wird nicht pauschal auf ein Gütezeichen Bezug genommen, sondern das Gütezeichen dient lediglich als ein Nachweis zuvor explizit benannter Anforderungen: der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Genau diese Möglichkeit der „pauschalen“ Bezugnahme auf ein Gütezeichen sollte jedoch mit Art. 43 RL 2014/24/EU geschaffen werden, auf welche die Regelung in § 34 Abs. 2 VgV zurückgeht. So heißt es im Erwägungsgrund 75, dass „öffentliche Auftraggeber [...] auf bestimmte Gütezeichen Bezug nehmen können [sollten]“. Dies stellte eine große Erleichterung gegenüber der vorherigen Rechtslage dar, da nach der Max Havelaar-Rechtsprechung des EuGH die hinter einem Gütezeichen stehenden Anforderungen stets benannt werden mussten (siehe hierzu EuGH, Urt. v. 10.05.2012 - C-368/10 EuGH, ferner *Lampert*, in Beck'scher Vergaberechtskommentar, § 34 VgV, Rn. 4, Rn. 23). Nach richtiger Ansicht muss nur bei der Konstellationen dieses neu eingefügten Pauschal-Verweises ein „qualifiziertes“ Gütezeichen im Sinne der in § 34 Abs. 2 VgV Bedingungen vorliegen und zwar aus folgenden Gründen: vor Einführung des §34 Abs. 2 VgV war unstrittig anerkannt, dass öffentliche Auftraggeber Zertifikate zum Nachweis der geforderten Sozialstandards verlangen können. Ließe man jetzt nur noch qualifizierte Gütezeichen zu, so verfehlte die Reform des Vergaberechts ihren Zweck, die faire Beschaffung zu erleichtern und stellte einen deutlichen Rückschritt gegenüber der alten Rechtslage dar. Auch im KompPASS Nachhaltigkeit spiegelt sich mittlerweile diese Auffassung wieder: So werden dort zwei Bewertungsmaßstäbe angezeigt: Das Kriterienset "Empfehlung der Bundesregierung" bezieht sich auf die wichtigsten Anforderungen des Steuerungskreises von Siegelklarheit in den Bereichen Glaubwürdigkeit, Umweltfreundlichkeit und Sozialverträglichkeit. Das Kriterienset "Vergabeverordnung des Bundes, VgV § 34 Abs. 2 Nr. 2-5" zeigt hingegen an, ob die Gütezeichen mit dem genannten Abschnitt der VgV konform sind und die Bedingungen erfüllen, um pauschal – sofern auch § 34 Abs. 2. Nr. 1 (Bezug zum

Auftragsgegenstand) erfüllt ist – eingefordert werden zu können. (Siehe hierzu auch: [2022_Konformitaetspruefung_Guetezeichen_mit_§34_Abs.2_VgV_Erklaerung_Webseite.pdf](#) ([kompass-nachhaltigkeit.de](#)), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

¹² So beispielsweise für die Nachweisführung bei Natursteinen WEED (World Economy, Ecology & Development) und WOEK (Werkstatt Ökonomie und Entwicklung), in: Natursteine aus globalen Lieferketten. So kann ihre Beschaffung nachhaltig gelingen, 2020, abrufbar unter: [natursteine_broschuere_web2.pdf](#) ([weed-online.org](#)), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

¹³ (Siehe hierzu: [2022_Konformitaetspruefung_Guetezeichen_mit_§34_Abs.2_VgV_Erklaerung_Webseite.pdf](#) ([kompass-nachhaltigkeit.de](#)), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

¹⁴ Mit Art. 43 RL 2014/24/EU, auf welchen § 34 VgV zurückgeht, sollte die Möglichkeit der „pauschalen“ Bezugnahme auf ein Gütezeichen geschaffen werden. So heißt es im Erwägungsgrund 75, dass „öffentliche Auftraggeber [...] auf bestimmte Gütezeichen Bezug nehmen können [sollten]“. Dies stellte eine große Erleichterung gegenüber der vorherigen Rechtslage dar, da nach der Max Havelaar-Rechtsprechung des EuGH die hinter einem Gütezeichen stehenden Anforderungen stets benannt werden mussten (siehe hierzu EuGH, Urt. v. 10.05.2012 - C-368/10 EuGH, ferner *Lampert*, in Beck'scher Vergaberechtskommentar, § 34 VgV, Rn. 4, Rn. 23).

¹⁵ Siehe CoRA (Corporate Accountability, Netzwerk für Unternehmensverantwortung) et. al., Multi-Stakeholder-Initiativen: Grenzen und Voraussetzungen aus Sicht der Zivilgesellschaft, S. 2, abrufbar unter: [uploads/2017/09/2017-09.pdf](#), (letztes Abrufdatum: 12.07.2023); [kompass-nachhaltigkeit.de/nachweise](#) (letztes Abrufdatum: 12.07.2023).

¹⁶ Sollte dies im Einzelfall auf Grund der Ausgestaltung der MSI nicht eindeutig sein, so sieht die entsprechende „Anlage zur Leistungsbeschreibung: Nachweis ILO-Konformität“ in den Produktblättern vor, dass zusätzlich die konkrete Produktionsstätte anzugeben ist.

¹⁷ Hierzu zählt beispielsweise ein Nachweis von SA 8000.