

Stellungnahme des Forum Fairer Handel zu den Referentenentwürfen für das Vergabetransformationspaket

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Verband des Fairen Handels in Deutschland bedanken wir uns herzlich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den Referentenentwürfen für das Vergabetransformationspaket abgeben zu dürfen.

Bereits vor der Verbändeanhörung haben wir einen Appell für gesetzlich verpflichtende Vorgaben für die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltnormen beim Einkauf von Bund, Ländern und Kommunen an die Bundesregierung unterzeichnet, der von über 70 zivilgesellschaftlichen Organisationen, 16 (Ober)Bürgermeister*innen sowie Unternehmen, Zertifizierungsorganisationen und Expert*innen unterzeichnet wurde. Der Appell wurde von der Romero Initiative (CIR) und dem CorA-Netzwerk initiiert: https://www.ci-romero.de/wp-content/uploads/2024/10/2024_CIR-Appell_OeB_Final.pdf

Der Appell macht deutlich, dass längst nicht nur Nichtregierungsorganisationen, sondern auch Kommunen und Unternehmen Verbindlichkeit bei der sozial verantwortlichen und nachhaltigen Beschaffung erwarten. Deshalb begrüßen wir es ausdrücklich, dass die Bundesregierung sich dieser Aufgabe zuwendet.

Als Mitglied des CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung unterstützen wir vollumfänglich deren Eingabe zu diesem Konsultationsprozess, den wir in Teilen hier wieder geben, ergänzt durch wichtige Aspekte aus der Sicht des Fairen Handelns

Anmerkungen zum Referentenentwurf:

Wir begrüßen die Einführung von bundesweiten Vorgaben für eine ökologisch und sozial nachhaltige Beschaffung und unterstützen ausdrücklich das Ziel, das der Vergaberechtsreform in der Begründung vorangestellt wird:

Die öffentliche Beschaffung muss (...) ein Treiber der wirtschaftlichen Dynamisierung und der Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft sein. Der Staat soll in diesem Bereich mit gutem Beispiel vorangehen, Planungs- und Investitionssicherheit für die Anbieter nachhaltiger Lösungen schaffen und so zugleich einen wirksamen Hebel für eine transformative Wirtschaft setzen.

Anmerkungen § 120a GWB

Die in §120a GWB eingeführte Kombination aus Soll- und Mussvorgaben bezüglich der Einforderung von umweltbezogenen und sozialen Kriterien ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Dies erhöht die Verbindlichkeit bei der nachhaltigen Beschaffung auf eine praxisnahe Weise. Allerdings werden aus unserer Sicht durch die Entweder-Oder-Regelung, nach der ein soziales oder ein umweltbezogenes Kriterium gefordert werden soll, der Umwelt- und Klimaschutz gegen soziale Ziele ausgespielt (GWB § 120a). Das Konzept der „Transformation

zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft¹, das die Bundesregierung verfolgt, erfordert jedoch, dass Umweltschutz und soziale Ziele zusammengedacht und in der Praxis gefördert werden müssen. Deshalb fordern wir gemeinsam mit dem CorA-Netzwerk die Bundesregierung auf, die Regelung dahingehend zu ändern, dass bei jeder Beschaffung ein soziales und ein umweltbezogenes Kriterium gefordert werden muss.

Darüber hinaus könnte aus unserer Sicht die offene Definition sozialer und umweltbezogener Kriterien in Absatz 3 § 120a zu Unklarheiten bei Vergabestellen und Beliebigkeiten in der Vergabapraxis führen. Zwar werden diese dort beschrieben, bleiben aber in ihrer genauen Definition offen. Wir schlagen deshalb vor, eine Liste mit sozialen und umweltbezogenen Kriterien einzuführen, die gefordert werden können. Als Verband des Fairen Handels unterstützen wir ausdrücklich, dass in Absatz 3 § 120a „faire Arbeits- und Handelsbedingungen“ (S.15) als soziales Kriterium genannt ist, sehen aber die Gefahr, dass dieses nicht ausreichend klar definiert sind, um klare Handlungsanleitungen bei der Vergabe ableiten zu können. Deshalb begrüßen wir die Ergänzung im Abschnitt „B. Besonderes“ zu Absatz 3 § 120a, wo es heißt: „Ergänzt wird die Aufzählung aus Anlage 9 um den Aspekt des fairen Handels sowie den Einsatz sozialer Innovationen im Sinne der „Nationalen Strategie für Soziale In-novationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen“ der Bundesregierung“. Hier schlagen wir, um größere Eindeutigkeit zu erreichen, vor, den Fairen Handel noch klarer mit einer international anerkannten Definition klarer definieren, um Eindeutigkeit bei der Vergabe herzustellen. Also den Satz durch die markierte Stelle zu erweitern: „Ergänzt wird die Aufzählung aus Anlage 9 um den Aspekt des fairen Handels im Sinne der international anerkannten FINE-Definition des Fairen Handels² sowie den Einsatz sozialer Innovationen im Sinne der „Nationalen Strategie für Soziale In-novationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen“ der Bundesregierung

Eine große Lücke besteht jedoch nach wie vor darin, dass die Frage, wie die Einhaltung der Kriterien nachgewiesen werden soll, in den Entwürfen nicht geklärt ist. Die Frage der Nachweise ist aber der Dreh- und Angelpunkt der nachhaltigen Beschaffung. Das hat sich in der jahrelangen Praxis auf kommunaler und Landes-Ebene gezeigt, in der die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen lediglich durch Eigenerklärungen der Unternehmen belegt wurde. In Bezug auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen plädieren wir dafür, nur glaubwürdige Gütezeichen, Mitgliedschaften in Multistakeholder-Initiativen oder andere gleichwertige Nachweise zuzulassen und einfache Eigenerklärungen auszuschließen. Auch in Bezug auf alle weiteren sozialen und umweltbezogenen Kriterien müssen Mindestanforderungen an die Nachweise definiert werden.

Anmerkungen zu § 28 Absatz 2 VgV

Wir begrüßen, dass nach § 28 Absatz 2 VgV Markterkundungen „umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte der Nachhaltigkeit umfassen“ sollen. Dort heißt es „Darüber hinaus wird in § 28 VgV geregelt, dass umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte der Nachhaltigkeit bereits innerhalb der Markterkundung einbezogen werden können.“ Allerdings wird unserer

¹ Vgl. BMWK (2023): Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Transformation-zu-einer-sozial-ökologischen-marktwirtschaft.html>

² Vgl. Die internationale Charta des Fairen Handels: https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Publikationen_von_Anderen/2018_FH-Charta_Deutsch.pdf

Ansicht nach dadurch, dass es sich hier um eine Kann-Bestimmung handelt, ein wichtiges Potential für die nachhaltige Beschaffung nicht ausgeschöpft. Denn durch diese Erkundungen können einerseits bereits nachhaltige Unternehmen identifiziert werden und von öffentlichen Aufträgen profitieren. Andererseits können sie wichtige Signale an den Markt senden und dazu beitragen, dass sich Unternehmen auf nachhaltigere Praktiken umstellen. Aufgrund der Wichtigkeit dieser Markterkundungen für die nachhaltige Entwicklung schlagen wir vor, den Satz auf Seite 38 wie folgt umzuformulieren „„Darüber hinaus wird in § 28 VgV geregelt, dass umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte der Nachhaltigkeit bereits innerhalb der Markterkundung einbezogen werden müssen.““

Weitere Anmerkungen

Positiv an dem Referentenentwurf ist, dass bis zu einer Auftragshöhe von 100.000 Euro Direktverträge an innovative und gemeinwohlorientierte Unternehmen vergeben werden dürfen (UVgO § 14b). Wir unterstützen die Definition begünstigter Unternehmen,

„für die das soziale oder ökologische, gemeinwohlorientierte Ziel Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit darstellt, deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses Ziel zu erreichen und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder Mitarbeiterbeteiligung basieren oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind.“

Anmerkungen zur allgemeinen Verwaltungsvorschrift

Im Einklang mit dem CorA Netzwerk begrüßen wir, dass die Bundesregierung im Entwurf für die AVV *Sozial und umweltbezogene nachhaltige Beschaffung* Produkte benennt, die für eine umweltbezogene und sozial nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind oder nicht beschafft werden dürfen. Es ist ein wichtiger Fortschritt, dass für bestimmte Produkte umweltbezogene und/oder soziale Kriterien gefordert werden müssen. Allerdings ignoriert dieser Ansatz, der von der Verfügbarkeit nachhaltiger Produkte auf dem Markt ausgeht, dass in den Lieferketten vieler Produkte menschenrechtliche Risiken auftreten, für deren Prävention die Bundesregierung nach den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen eine Verantwortung hat.³

Einige Bundesländer haben längst Schritte unternommen, um diese Verantwortung wahrzunehmen. So haben die Bundesländer Berlin und Bremen Vergabegesetze und Verwaltungsvorschriften erlassen, nach denen die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei bestimmten Produkten sichergestellt werden muss. Die AV ILO-Kernarbeitsnormen des Landes Berlin definiert explizit neun „sensible Waren und

³ Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte legen in Prinzip 6 fest, dass Staaten die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen fördern sollen, mit denen sie geschäftliche Transaktionen, u. a. im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe, tätigen. Vgl. UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, S. 9: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>.

Warengruppen“, bei denen eine Gewinnung, Herstellung oder Weiterverarbeitung unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommt:⁴

- Textilprodukte (z. B. Bekleidung, Arbeitskleidung, Schuhe, Bettwäsche, Handtücher und Tischdecken)
- Lederwaren, Gerbprodukte (z. B. Schuhe, Arbeitskleidung, Arbeitshandschuhe, Gürtel, Gepäck, Bälle, Möbel, Autobezüge)
- Naturstein
- Sand
- Holz und Holzprodukte (z. B. Möbel, Türen, Fenster, Treppen, Wand- und Deckenverkleidungen, Parkettböden, Zäune, Spielgeräte, Konstruktionsholz)
- Agrarerzeugnisse, die überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen (z.B. Südfrüchte, Säfte aus Südfrüchten, Tee, Kaffee, Kakaoerzeugnisse einschließlich Schokolade, Rohrzucker, Getreide- und Getreideprodukte wie z.B. Hirse, Bulgur, Quinoa, Couscous, Schnittblumen, Öle, Naturkautschuk)
- Fisch
- IT-Produkte (z. B. Personal- und Tischcomputer, Notebooks, Bildschirme, Computermäuse, Tastaturen und weitere Peripheriegeräte, Server, Smartphones, Tablets, Funktechnik)
- Sportbälle
- Spielwaren.

Auch die Bremische Kernarbeitsverordnung listet acht Produktgruppen auf, die nur unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen an öffentliche Auftraggeber geliefert werden dürfen.⁵ Beide Verordnungen legen fest, wie die Einhaltung der Mindeststandards nachgewiesen werden muss. Nach der AV ILO-Kernarbeitsnormen des Landes Berlin muss der Nachweis durch ein Gütezeichen oder einen gleichwertigen Nachweis wie die Mitgliedschaft der Unternehmen bei einer Multistakeholder-Initiative erbracht werden.

Wir empfehlen der Bundesregierung dringend, diesem Beispiel zu folgen. Die Bundesregierung muss für alle sensiblen Produkte die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Muss-Bestimmung vorgeben. Alternativ könnte – analog zur Negativliste mit umweltschädlichen Produkten – eine weitere Negativliste eingeführt werden, nach der bestimmte Produkte mit hohen Risiken für Menschenrechtsverletzungen nicht beschafft werden dürfen, wenn für sie nicht die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachgewiesen wird. Zudem muss in der Verwaltungsvorschrift definiert werden, dass der Nachweis der Einhaltung der ILO-Normen nur

⁴ Vgl. Ausführungsvorschrift zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen (AV ILO-Kernarbeitsnormen), S. 2-3:

<https://www.berlin.de/vergabeservice/nachhaltige-beschaffung/ilo-kernarbeitsnormen/>

⁵ Vgl. Bremische Verordnung über die Berücksichtigung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Bremische Kernarbeitsnormenverordnung - BremKernV): https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremische-verordnung-ueber-die-beruecksichtigung-der-kernarbeitsnormen-der-internationalen-arbeitsorganisation-bei-der-oeffentlichen-auftragsvergabe-bremische-kernarbeitsnormenverordnung-bremkernv-vom-2-april-2019-130220?template=20_gp_ifg_meta_detail_d

durch glaubwürdige Gütezeichen und vergleichbare Nachweise erbracht werden kann. Zudem empfehlen wir, die Liste sensibler Produkte und einzuhaltender Menschenrechte regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Grundlage hierfür sollte eine fortlaufende Risikoanalyse sein, die aufzeigt, ob aufgrund häufig auftretender Menschenrechtsverletzungen zusätzliche Produkte und Menschenrechte in die Liste aufgenommen werden müssen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift ermöglicht eine schrittweise Anpassung dieser Produkte und Kriterien.

Mindestens sollte die Bundesregierung jedoch die Liste erweitern, für die mindestens ein soziales Kriterium gefordert werden muss. Beispielsweise sind auf dem Markt bereits Anbieter für IT-Produkte und Textilien verfügbar, die Maßnahmen zur Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen in ihren Lieferketten ergreifen. In der öffentlichen Beschaffung haben sich bereits Ansätze etabliert, mit denen die Einhaltung von Sozialstandards von Unternehmen eingefordert werden kann. Ein Beispiel ist hier die „Gemeinsame Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit im IT-Einkauf der öffentlichen Hand“ des Bundesministeriums des Inneren und der bitkom.⁶ Auch für Natursteine und Spielwaren gibt es sowohl Ansätze zur Einhaltung von Sozialstandards in der Lieferkette als auch erprobte Herangehensweisen für die sozial nachhaltige öffentliche Beschaffung.⁷ Gleiches gilt für weitere Nahrungsmittel wie Kaffee, Reis, Ananas und Orangensaft, die in Ausschreibungen bereits unter den Kriterien des Fairen Handels beschafft wurden.⁸

Mit freundlichen Grüßen.

Matthias Fiedler

Kontakt für Rückfragen:

Dr. Matthias Fiedler

Geschäftsführer Forum Fairer Handel

Tel: 030 280 40 599

E: m.fiedler@forum-fairer-handel.de

⁶ Vgl. https://www.bitkom.org/sites/main/files/2019-07/verpflichtungserklärung_ilobescha_bitkom_2019.pdf

⁷ Glaubwürdige Nachweise sind z. B. für Natursteine der Standard Fair Stone und die Multistakeholder-Initiative Fair Toys Organisation (FTO) für Spielzeuge.

⁸ Einige Best Practice Beispiel werden hier vorgestellt: [Sozial verantwortliche Beschaffung von Lebensmitteln \(ci-romero.de\)](https://www.ci-romero.de)