



Entwicklungspolitisches Netzwerk
Hessen

EPN Hessen · Vilbeler Straße 36 · 60313 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr
z. Hd. Hr. Clemens Reif
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Entwicklungspolitisches
Netzwerk Hessen e.V.

Vilbeler Straße 36
D-60313 Frankfurt am Main

Telefon +49/(0) 69 - 91 39 51 70
Telefax +49/(0) 69 - 29 51 04

www.epn-hessen.de
eMail: info@epn-hessen.de

Frankfurt/M., 5. Februar 2013

Sehr geehrter Herr Reif,

mit Schreiben vom 20.12.2012 wurden wir im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr des Hessischen Landtags zu einer öffentlichen Anhörung zu den hier genannten Gesetzesvorlagen eingeladen und darum gebeten, Ihnen vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen. Wir bedanken uns für die Einladung, die wir sehr gerne annehmen.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft und zur Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6492

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz zur Gewährleistung von Tariftreue, Mindestentgelt und fairem Wettbewerb bei öffentlichen Auftragsvergaben (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz, HTVG)- Drucks. 18/6268

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein „Gesetz zur Sicherung der Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz) – Drucks. 18/6291

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6523

Vorab möchten wir anmerken, dass die Anregungen und Kritiken des ebenfalls für eine Stellungnahme angefragten WEED e.V. – World Economy, Ecology & Development nach Rücksprache in unsere Positionierung eingegangen sind und vertreten werden.

Mit freundlichen Grüßen
Andrea Jung

Koordinatorin EPN Hessen

Das **Entwicklungspolitische Netzwerk Hessen** (EPN Hessen e.V.) vertritt gegenwärtig rund 90 entwicklungspolitisch engagierte Organisationen und Initiativen in Hessen. Viele unserer Mitglieder unterhalten beständig Beziehungen mit ProjektpartnerInnen in Ländern des Globalen Südens und sind mit der Bedeutung globaler Handelsbeziehungen für Wirtschaft, Arbeitsbeziehungen und Umweltverhältnisse in diesen Ländern wohl vertraut. Die Einhaltung und Förderung elementarer Menschenrechte - direkt durch hessische Wirtschaftsakteure und indirekt durch KonsumentInnen in Hessen- ist uns deshalb ein ebenso grundlegendes Anliegen wie die Förderung eines ‚Eine-Welt-bewussten‘ Verständnisses von Nachhaltigkeit.

Schriftliche Stellungnahme des EPN Hessen e.V. zu folgenden Gesetzentwürfen:

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft und zur Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6492

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz zur Gewährleistung von Tariftreue, Mindestentgelt und fairem Wettbewerb bei öffentlichen Auftragsvergaben (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz, HTVG)- Drucks. 18/6268

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein „Gesetz zur Sicherung der Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz) – Drucks. 18/6291

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6523

Allgemeiner Bezugsrahmen: Öffentliche Vergabe und Beschaffung in Hessen

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand: Die öffentliche Hand kann durch den Einkauf mit Steuergeldern eine wichtige Vorbildfunktion für Politik und Verwaltung sowie den privaten Konsum der BundesbürgerInnen übernehmen und damit gleichzeitig das nachhaltige Wirtschaften in Deutschland fördern. Die Bedeutung dieser Steuerungsfunktion spiegelt sich inzwischen in den bereits verabschiedeten oder kurz vor der Verabschiedung stehenden Vergabegesetzen in 13 Bundesländern wider. In diesen werden soziale und ökologische Kriterien explizit in die öffentliche Auftragsvergabe integriert.

Im Jahr 2009 übersetzte die Bundesregierung die EU-Vergaberichtlinie von 2004 in die nationale Gesetzgebung. Seither erfährt die Förderung nachhaltigen Wirtschaftens durch die Schaffung finanzieller Anreize über die öffentliche Vergabe auch auf Ebene des Bundes eine immer größere Anerkennung. So wurde das zentrale Beschaffungsamt des Bundes im Bundesministerium des Innern bereits Ende 2011 mit folgender Begründung zur „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ ernannt:

„Um die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft zu sichern, muss das Gleichgewicht von wirtschaftlicher Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit und Naturschutz zur Verpflichtung werden – besonders für die öffentliche Hand.“

Und die öffentliche Hand ist auch in besonderem Maße in der Lage, diesen Auftrag wahrzunehmen. Als wichtige Auftraggeberin mit einem jährlichen **Auftragsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen** i.H.v. ca. 360 Mrd. Euro, bzw. von 17% des BIP, verfügt sie über eine **immense Marktmacht**. Mit dieser kann sie einen wichtigen Beitrag zur Förderung nachhaltiger Wirtschaft und Entwicklung leisten. Staatliche Institutionen als öffentliche Auftraggeber setzen Maßstäbe und Impulse für Unternehmen, die in sogenannten Schwellen- und Entwicklungsländern produzieren oder produzieren lassen. Sie beteiligen sich so an der Implementierung geltender Mindeststandards damit menschenwürdige Arbeitsbedingungen, ein Unterziel der globalen Millenniumsentwicklungsziele, nicht verletzt sondern gefördert werden. Dabei kann sich die öffentliche Hand in Ländern und Kommunen auf **nationale und internationale Rahmenbedingungen** stützen, z.B. auf verbindliche europäische Richtlinien (2004/17/EG und 2004/18/EG), bundesdeutsches Vergaberecht (§97 Abs.4 GWB) und zahlreiche internationale Abkommen wie die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, insbesondere auch die von der ILO erarbeiteten Kernarbeitsnormen. In der Erfüllung dieser Vorbildfunktion kann sich die öffentliche Hand außerdem der **breiten Unterstützung der deutschen Bevölkerung** sicher sein.

Auch das Bundesland Hessen selbst hat im Rahmen seiner Nachhaltigkeitsstrategie eine „nachhaltige und faire Beschaffung“ als Ziel formuliert. In dem Konzept „Hessen: Vorreiter für eine nachhaltige und faire Beschaffung“ vom 29.04.2012 wird dezidiert auf alle drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – ökologische, ökonomische und soziale – Bezug genommen. 2012 veröffentlichte das Projekt sieben Produktleitfäden, in denen alle drei Dimensionen Berücksichtigung finden. In den Leitfäden werden aber auch vorhandene rechtliche Hürden identifiziert, welche die Umsetzung einer nachhaltigen und fairen Beschaffung in Hessen bisher noch erschweren oder gar verhindern.

Vor diesem Hintergrund legt die folgende Stellungnahme ihren Schwerpunkt auf jene Aspekte in den Gesetzentwürfen, die für die Umsetzung einer nachhaltigen und fairen Beschaffung in Hessen förderlich oder auch hinderlich sein können.

So möchten wir als erstes nahelegen, den Anwendungsbereich eines hessischen Vergabegesetzes, der bisher in allen vorliegenden Gesetzentwürfe mit einem Mindestauftragswert von 10.000 € angegeben wird, aus folgenden Gründen signifikant abzusenken.

1) Laut **Vergabebeschieleunigungserlass von 2009** liegt der maximale Wert, zu dem beim direkten Einkauf ohne Vergleichsangebote beschafft werden kann, bei 7500 €.

Auszug: 2.1.3. Sonstige Beschaffung (Direkteinkauf): „Bar-/Direkt-/Handkauf, Bestellscheinverfahren o.ä. bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen im Einzelfall können ohne Pflicht zur Einholung von Vergleichsangeboten beschafft werden bis zu 7.500 Euro/Auftrag.“¹

Dieser Wert würde also de facto auf 10.000 € (ohne Umsatzsteuer) erhöht.

2) Gerade viele der Produktgruppen, für die klare Siegel und Zertifikate vorliegen – die also ohne weiteren Aufwand auch aus dem Fairen Handel, aus regionaler Produktion und unter Berücksichtigung von Sozial- und Umweltstandards bezogen werden können, zählen zu denjenigen, deren Beschaffung häufig unter den anvisierten Schwellenwerten liegen. Gerade die verbindliche und unkomplizierte Beschaffung von Gütern des täglichen Verbrauchs, wie z.B. Zucker, Kaffee, Papier, Sportbälle oder Textilien, erfüllt mehrere wichtige Funktionen: Sie ermöglicht BeschafferInnen rasche Erfolgserlebnisse und motiviert diese für die Umsetzung sozialer und ökologischer Kriterien auch bei schwierigeren Beschaffungsaufgaben, sie schafft

Bewusstsein und Akzeptanz für verantwortliche Beschaffung und Konsum in Politik, Verwaltung und öffentlichen Institutionen und sie lässt sich als Ausdruck der Vorbildfunktion des Landes sehr gut und öffentlichkeitswirksam nach außen kommunizieren.

Wir sprechen uns daher für eine Orientierung am Berliner Vergabegesetz aus, das festlegt, dass: „Dieses Gesetz (...) auf alle Vergabevorgänge ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € netto, hinsichtlich des Mindestlohns ab einem geschätzten Auftragswert von 500 € netto Anwendung (findet).“²

3) Die Festsetzung des Mindestauftragsvolumens auf 10.000 € verstärkt die Gefahr, dass Aufträge in mehrere kleinere Aufträge zersplittert werden, um so die Auflagen des Gesetzes zu umgehen.

Im Folgenden soll nun an ausgewählten Aspekten auf die vorliegenden Gesetzentwürfe im Einzelnen eingegangen werden.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft und zur Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6492

a) So positiv wir die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes beurteilen, so sehr bedauern wir, dass das von der CDU initiierte erfolgreiche Projekt „Hessen: Vorreiter für eine nachhaltige und faire Beschaffung“ im Gesetzentwurf der regierenden Fraktionen keinen Niederschlag findet.

b) Beschaffungsverantwortliche haben einen Anspruch auf eine eindeutige Rechtsgrundlage. In Artikel 1 § 1 Abs. 1 wird der Gesetzeszweck als „mittelstandsgerechte(n) Ausgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen“ definiert und in den Unterpunkten weiter ausgeführt. Damit wird die öffentliche Vergabe explizit der Mittelstandsförderung untergeordnet. Diese Vermengung von Fördermittelvergabe und Vergabegesetz erscheint uns zur Förderung nachhaltiger Entwicklung nicht zielführend.

c) Der Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP nimmt lediglich an einer Stelle – optional – Bezug auf soziale und ökologische Kriterien. Bei Artikel 2 § 2 (Anforderungen und Verfahren) Abs. 2, S. 1 handelt es sich um eine Wiederholung des § 97 GWB, die durch die Hinzufügung des Wortes „nur“ allerdings missverständlich wird. In der Begründung auf S. 18 des Entwurfes werden andere Kriterien als vergabefremd definiert, und es wird deutlich gemacht, dass die Regierungsfaktionen den vom Bund gegebenen Handlungsspielraum für die Formulierung weiterer Anforderungen an AuftragnehmerInnen nicht zu nutzen beabsichtigt. Diese dürfen laut Bundesgesetz nur dann gestellt werden, „wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist“.

c1) Diese ausdrückliche Einschränkung ist gerade für jene Unternehmen bedauerlich, die sich um verantwortliches Wirtschaften bemühen, z.B. durch Ressourcenschonung, die Einhaltung der Tarifbindungen sowie Einhaltung und Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen entlang ihrer Produktions- und Lieferketten. Wenn solche Anstrengungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge nicht berücksichtigt werden können, wird die Einhaltung von Menschen- und Umweltrechten zum unternehmerischen Privatvergnügen und damit de facto zum Wettbewerbsnachteil. Gerade für mittelständische Unternehmen können umweltverträgliche Innovationen und eine soziale Außenwahrnehmung, auch international, einen entscheidenden

Wettbewerbsvorteil darstellen. Die Politik kann über Vergaberichtlinien deutliche Signale am Markt setzen – im Sinne attraktiver Anreize für die Wirtschaft wie auch einer an umfassenden Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteten, kohärenten Landespolitik.

d) Unter § 3 Tarifbindungen (1) wird erfreulicherweise auf die Verpflichtung von Unternehmen eingegangen, gesetzlich geltende, tarifvertraglich festgelegte Leistungen zu gewähren. Wünschenswert wäre jedoch die über die Dauer der Auftragsausführung hinausreichende Verpflichtung des Unternehmens auf Tariftreue.

e) Unter § 11 Zuschlag, Preise (3) wären neben Wirtschaftlichkeit, technischer Eignung und Umwelteigenschaften auch soziale Kriterien gleichrangig zu berücksichtigen.

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz zur Gewährleistung von Tariftreue, Mindestentgelt und fairem Wettbewerb bei öffentlichen Auftragsvergaben (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz, HTVG)- Drucks. 18/6268

a) Im Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist die die anvisierte Verortung in einem Nachhaltigkeitskonzept hervorzuheben, sowie der deutliche Fokus auf Tarifregelungen und Mindestlohn zu begrüßen, gleichwohl bleiben darüber hinausreichende ökologische und soziale Kriterien zuweilen schwach formuliert.

So wird bei § 8 (Verpflichtungserklärung), § 9 Abs. 2 (Nachunternehmen-Haftung), § 10 (Nachweise und Kontrollen), § 11 (Sanktionen) explizit auf Tariftreue und Mindestentgelt eingegangen, der Rückbezug auf § 3 (Allgemeine Grundsätze, soziale und ökologische Anforderungen) fehlt jedoch.

b) § 3 Allgemeine Grundsätze, soziale und ökologische Anforderungen Erfreulich ist, dass zusätzliche soziale und ökologische Anforderungen an die/ den AuftragsnehmerIn gestellt werden und das Verständnis des sachlichen Zusammenhangs mit dem Auftragsgegenstand offensichtlich den ganzen Herstellungsprozess eines Produktes umfasst, wie z.B. an der geforderten Einhaltung der Kernarbeitsnormen deutlich wird.

Problematisch erscheint uns jedoch, dass in § 3 durch die Kombination von „werden“ in Abs. 2 und „können“ in Abs. 3 sehr unterschiedliche soziale Kriterien (z.B. Frauenförderung und fairer Handel) zur Auswahl gestellt werden. Die Förderung von Frauen wie auch von Menschen mit anderen Begabungen kann gleichwohl die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen nicht ersetzen und vice versa. Eine ausführlichere und verbindlichere Regelung, die über die auf S. 11 gelieferte Begründung hinausgeht, wäre hier zu begrüßen.

Optimierungspotential wird auch bei § 3 Abs. 4 gesehen. Die Kann-Empfehlung bei den ökologischen Anforderungen sollte durch eine verbindliche Sprachregelung ersetzt und Beschaffungsverantwortliche durch die verbindliche Einführung einer konkretisierenden Verwaltungsvorschrift unterstützt werden (vgl. die Berliner Verwaltungsvorschrift „Beschaffung und Umwelt“, die produktbezogene – regelmäßig überarbeitete – Leistungsblätter enthält, die EinkäuferInnen in ihre Ausschreibungen übernehmen können).

Positiv hervorzuheben ist definitiv die unter § 4 (Folgekosten der Beschaffung, Nachhaltigkeitskonzept) vorgesehene Einbeziehung von Folgekosten und die damit einhergehende Dokumentationspflicht. In Abs. 2 wird ein Nachhaltigkeitskonzept für die öffentliche Beschaffung angeregt, das soziale wie ökologische Kriterien berücksichtigt, in Abs. 3 jedoch auf Umweltaspekte verengt wird.

c) Die in § 6 (Tariftreuepflicht) unter Abs. 5 angeregte Servicestelle wird grundsätzlich begrüßt. Diese könnte sowohl für AuftraggeberInnen (EinkäuferInnen) wie auch für AuftragnehmerInnen Beratung anbieten, sollte diese aber über Tariffragen hinaus auch auf weitere soziale und ökologische Kriterien ausdehnen.

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein „Gesetz zur Sicherung der Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Hessisches Tariftreue und Vergabegesetz) – Drucks. 18/6291

§ 6 (Definition des Auftragsgegenstands): Die Bestimmung „Bereits in der Definition des Auftragsgegenstandes kann der Auftraggeber ökologisch und soziale Kriterien berücksichtigen“ sollte als verbindliche Muss-Regelung formuliert werden.

§ 8 (ILO-Kernarbeitsnormen): Die verbindliche und umfassende Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie die Betonung der diesbezüglichen Nachweispflichten ist aus unserer Sicht uneingeschränkt positiv zu beurteilen.

§ 10 (Erteilung des Zuschlags) Im Hinblick auf das Auswahlverfahren wäre neben den genannten Umweltkriterien auch der Bezug auf soziale Kriterien wünschenswert.

§ 13 (Nachweise) und § 14 (Nachunternehmer) beschränken sich auf den Bausektor. Wieso werden nicht prinzipiell weitere Dienstleistungen erwähnt?

§ 20 (Prüfbehörde): Auch hier wäre eine Ausweitung des Aufgabenbereiches über Tariftreue und Mindestlohn hinaus auf Umwelt- und soziale Kriterien wünschenswert, letztere durch ein noch näher zu bestimmendes Verfahren.

§ 27 (Inkrafttreten und Evaluierung): Die planmäßige Berücksichtigung von Evaluierungsmaßnahmen ist erfreulich. Der Intervall von vier Jahren könnte es allerdings erschweren, dass aus den Ergebnissen der Evaluation auch zeitnah Konsequenzen gezogen werden. Deshalb möchten wir, das Beispiel Berlins aufgreifend, eine erste Evaluation nach zwei Jahren anregen.

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Drucks. 18/6523

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Linken nimmt am deutlichsten Anregungen und Forderungender Zivilgesellschaft auf und wählt einen einheitlichen Ansatz, der Mindestlohn und Tariftreue sowie ILO-Kernarbeitsnormen und fairen Handel umfänglich berücksichtigt.

§ 1 (Anwendungsbereich): Leider wird auch hier ein Mindestauftragsvolumen von 10.000 € empfohlen, die dazu bestehenden Bedenken wurden eingangs bereits expliziert.

§ 5 (Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen): Auch diese sind umfänglich und verbindlich beschrieben, die Unterstützungsfunktion einer zusätzlichen Behörde zum Nachweis unabhängig anerkannter Nachweise und Zertifizierungen erscheint uns überdies ausgesprochen begrüßenswert.

§ 13 (Prüfbehörde): Hier erscheint uns eine Ausweitung des Aufgabenbereichs über Tariftreue und Mindestlohn (§ 3) hinaus auf Umweltkriterien und Sozialstandards (§ 3, § 5, durch ein noch näher zu bestimmendes Verfahren) wünschenswert.

§ 15 (Sanktionen): Diese Ausweitung wäre dann konsequenterweise auch im Hinblick auf zu verhängende Sanktionen anzustreben.

Mit freundlichen Grüßen



Andrea Jung
(Koordinatorin)

¹ http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=bb98ecad05b19eeb8c8e2272b6b92ae5, Stand 4.2.2013

² http://www.vergabe24.de/fileadmin/dateien/Dokumente/Downloads/Berliner_Ausschreibungs-_und_Vergabegesetz_2012.pdf, Stand 4.2.2013