

Menschen- und Arbeitsrechte schützen – verantwortliche Beschaffung auf Landesebene stärken!

Positionspapier der agl – Arbeitsgemeinschaft der
Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland

Impressum

Autor*innen: Fachforum Konsum, Produktion und Lieferketten

Herausgeber: agl – Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland e.V.,
Am Sudhaus 2, 12053 Berlin, www.agl-einewelt.de

Erscheinungsdatum: September 2017

Menschen- und Arbeitsrechte schützen – verantwortliche Beschaffung auf Landesebene stärken!

Die öffentliche Beschaffung ist ein **Schlüsselfaktor für eine nachhaltige Entwicklung**. Zum einen verfügt die öffentliche Hand mit einem Anteil von mindestens 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes¹ über einen wirksamen Hebel, um eine ökologisch und sozial verantwortliche Produktion voranzubringen. Zum anderen kommt der öffentlichen Hand eine Vorbildrolle für einen nachhaltigen privaten Konsum zu. In einigen Produktbereichen zeigt sich bereits, dass der Markt auf die veränderte Nachfrage reagiert und sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette konkret verbessern.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive hat die öffentliche Beschaffung in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen, zuletzt durch das Zusammenführen von Umwelt und Entwicklung in den **Globalen Nachhaltigkeitszielen** (Sustainable Development Goals, SDG), darunter die Schaffung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (SDG 12).

Nach den **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** ist die öffentliche Beschaffung ein wichtiges Handlungsfeld bei der Verpflichtung des Staates, die Menschenrechte zu schützen.

Vor diesem Hintergrund ist die 2014 von der Europäischen Union angestoßene **Vergaberechtsreform**, die im Frühjahr 2016 in deutsches Recht umgesetzt wurde, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, da sie die nachhaltige öffentliche Beschaffung wirksam stärkt. Die Unterschwellenvergabeordnung vom Februar 2017 wird zu Veränderungen der vergaberechtlichen Regelungen der Länder führen.

Das vorliegende Positionspapier formuliert aus **zivilgesellschaftlicher Perspektive** Mindestanforderungen für die anstehenden Revisionen der vergaberechtlichen Regelungen auf Länderebene. Die entwicklungspolitischen Landesnetzwerke sind im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin bereit, konsequente Schritte der öffentlichen Hand in Richtung einer an anspruchsvollen Nachhaltigkeitsstandards orientierten öffentlichen Beschaffung konstruktiv zu unterstützen.

¹ Die Zahlen hierzu beruhen meist auf Schätzungen. Sie variieren für die Beschaffungen von Bund, Ländern und Kommunen zwischen 260 Mrd. Euro (2006, entspräche rund 11% des BIP) und 480 Mrd. Euro (2010, entspräche rund 19% des BIP). EU-weit lag der Anteil im Jahr 2013 bei etwa 18 Prozent. Siehe: CIR, WEED, CorA (2014): "Quo vadis, Beschaffung? Eine Bestandsaufnahme der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung: Reformen, Spielräume, Vorreiter", S.6, <http://www.ci-romero.de/fileadmin/download/quo-vadis-2015-x10-web.pdf>.

Vergaberechtliche Kernelemente einer nachhaltigen Beschaffung

Das neu gefasste Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen erhebt im § 97, Abs. 3 Nachhaltigkeit in ihrer ökologischen und sozialen Dimension zum **Vergabegrundsatz**. In den vergaberechtlichen Regelungen der Länder sollte das ebenfalls nicht nur implizit, sondern ausdrücklich aufgenommen werden.

Soziale und ökologische Aspekte sind gleichrangige **Dimensionen der Nachhaltigkeit**, die in der öffentlichen Beschaffung gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigung sollte sowohl für den Unter- als auch Oberschwellenbereich gleichartig Anwendung finden. Vergaberechtliche Regelungen der Länder zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte müssen für alle Beschaffungsstellen der Länder **verbindlich** sein. Die Kommunen, auf die nach Schätzungen etwa die Hälfte des öffentlichen Beschaffungsvolumens entfallen, sollten – ggf. orientiert an zu vereinbarenden Stufenplänen – darauf hinwirken, diesen Regelungen ebenfalls zu entsprechen. Mit der jüngsten Vergaberechtsreform wurde klargestellt, dass **immaterielle Produkteigenschaften** – wie die Arbeitsbedingungen oder Umweltschutzvorkehrungen bei der Herstellung – Merkmale des Auftragsgegenstandes sein können. Um Zweifel an der Zulässigkeit solcher immaterieller Merkmale auszuräumen, sollte in vergaberechtliche Regelungen der Länder ein ausdrücklicher Hinweis entsprechend § 31, 3 Vergabeverordnung aufgenommen werden.²

Grundlegende Sozialstandards leiten sich aus völkerrechtlichen Vereinbarungen ab, insbesondere der Internationalen Menschenrechtscharta – bestehend aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte –, und umfassen mindestens die Prinzipien hinsichtlich der grundlegenden Rechte in den acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit dargelegt sind:³

- ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes;
- ILO-Übereinkommen 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen;
- ILO-Übereinkommen 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit;

² In § 31, 3 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV, 2016) heißt es wörtlich: „Die Merkmale können auch Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Sie können sich auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind, sofern diese Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind.“ Vgl. entsprechend § 23, 2 der Unterschwellenvergabeordnung – UVgO, vom 07.02.2017.

³ Vgl. Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, hg. von der Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (2014), Prinzip 12 und Kommentar, S. 15f.

- ILO-Übereinkommen 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit;
- ILO-Übereinkommen 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung;
- ILO-Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf;
- ILO-Übereinkommen 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit;
- ILO-Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.⁴

Anspruchsvollere Regelungen nehmen auf weitere ILO-Übereinkommen Bezug, zum Beispiel:

- ILO-Übereinkommen 155 über das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
- ILO-Übereinkommen 26 und 131 über das Recht auf existenzsichernde Löhne zur Deckung der Grundbedürfnisse (Nahrung, Bekleidung, Wohnung) der Beschäftigten und ihrer Familie;
- ILO-Übereinkommen 1, 14 und 30 über die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit (48+12 Wochenstunden) und das Recht auf einen freien Tag;
- ILO-Übereinkommen 169 über die Rechte der indigenen Bevölkerung (v. a. in Rohstoffabbaugebieten).

Mit der jüngsten Vergaberechtsreform wurde auch klargestellt, dass der öffentliche Auftraggeber – sofern gewisse Bedingungen eingehalten werden⁵ – als Beleg für die Beachtung der geforderten Merkmale die **Vorlage von Gütezeichen** verlangen kann. Um das zu unterstreichen, sollte in vergaberechtliche Regelungen der Länder ein ausdrücklicher Hinweis entsprechend § 34 Vergabeverordnung aufgenommen werden.

Die **Mindestanforderungen an glaubwürdige Gütezeichen** sind aus zivilgesellschaftlicher Perspektive:

- Alle relevanten Stakeholder des jeweiligen Produktbereichs werden institutionalisiert und gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt.
- Die für den jeweiligen Produktbereich zutreffenden Standards sind gemeinsam definiert und werden konsequent umgesetzt.
- Die Erfüllung dieser Standards wird unabhängig überwacht und verifiziert.
- Die beteiligten Unternehmen werden zu umfassender Transparenz und Berichterstattung verpflichtet.⁶

⁴ Zusammenstellung nach Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe, Anhang X „Verzeichnis internationaler Übereinkommen im Sozial- und Umweltrecht nach Artikel 18 Absatz 2“

⁵ Vgl. § 34,2 Vergabeverordnung – VgV und § 24, 2 Unterschwellenvergabeordnung – UVgO: Bezug zum Auftragsgegenstand; objektiv nachprüfbar, nichtdiskriminierende Kriterien; offenes und transparentes Verfahren; freier Zugang zum Gütezeichen; unabhängige Festlegung der Gütezeichen-Anforderungen

⁶ Vgl. Landmark Konsortium (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette. Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer, Anforderungen an einen unabhängigen Nachweis, S.77 bzw. CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung (2009): Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag für einen Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland, Anforderungen an die Auftragnehmer, S.15; vgl. auch ausführlich die Anforderungen der ISEAL-Allianz (<http://www.isealalliance.org>)

Auftraggeber müssen andere als die geforderten Gütezeichen akzeptieren, wenn diese gleichwertigen Anforderungen stellen. Entsprechend § 24, 4 der Unterschwellenvergabeordnung sollte in den vergaberechtlichen Regelungen der Länder ausdrücklich festgelegt werden, dass die **Beweislast für die Gleichwertigkeit** beim Bieter liegt.⁷

Bietererklärungen sollten als Nachweis nur anerkannt werden, wenn für das Produkt oder in dem Herstellungsland ein glaubwürdiger unabhängiger Nachweis (Gütezeichen oder Multistakeholder-Initiative) nicht zur Verfügung steht. In dem Fall sollten Bieter nachvollziehbar darstellen müssen, welche **zielführenden Maßnahmen** sie und ihre Lieferanten ergreifen, um Verstöße möglichst auszuschließen.

In Warengruppen, in denen **Produkte aus Fairem Handel** am Markt erhältlich sind, sollten diese bei entsprechenden Aufträgen vorrangig beschafft werden. Die Beachtung der Kriterien des Fairen Handels ist durch anerkannte Gütezeichen nachzuweisen.

Der Nachweis über die Berücksichtigung grundlegender Sozialstandards ist nach vielen bestehenden vergaberechtlichen Regelungen auf Landesebene nur jenseits bestimmter **Schwellenwerte** (bemessen am Auftragswert) zu erbringen. Um einerseits die Anstrengungen für eine nachhaltige Beschaffung nicht zu konterkarieren, andererseits den relativen Arbeitsaufwand in Grenzen zu halten, schlagen wir eine Bagatellgrenze von 500 bis 1.000 Euro vor.

Der Nachweis über die Berücksichtigung grundlegender Sozialstandards ist bei öffentlichen Auftragsvergaben in der Regel nur dann zu erbringen, wenn der Auftragsgegenstand oder Teile davon aus bestimmten Regionen stammen oder zu bestimmten Produktgruppen gehören. Grundlage dafür ist die Annahme, dass in diesen Regionen und Produktgruppen das Risiko von Verstößen gegen grundlegende Sozialstandards höher ist.

Bei der Festlegung der **Risikoländer** sollten sich vergaberechtliche Regelungen der Länder an der DAC-Liste der OECD⁸ orientieren. Bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen grundlegende Sozialstandards in Ländern, die nicht in der DAC-Liste aufgeführt sind, muss die Liste der Risikoländer unter Beteiligung der Stakeholder überprüft und ggf. ergänzt werden. Untauglich ist eine pauschale Forderung von Nachweisen für Produkte, die „in Asien, Afrika und Lateinamerika“ gewonnen oder hergestellt worden sind.⁹

Die Liste der **Risikoprodukte** sollte im Dialog mit den Stakeholdern definiert, regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden. Sie sollte mindestens die folgenden Produktgruppen umfassen:

- Bekleidung (z.B. Arbeitskleidung, Uniformen), Stoffe, Textilwaren,
- Lederwaren, Gerbprodukte,

⁷ § 34, 4 Vergabeverordnung – VgV: „Der öffentliche Auftraggeber muss andere Gütezeichen akzeptieren, die gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellen.“ Deutlicher § 24,4 Unterschwellenvergabeordnung – UVgO: „Der Auftraggeber muss andere Gütezeichen akzeptieren, wenn der Bieter nachweist, dass diese gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellen.“

⁸ Vgl. <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>; OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bzw. Organisation for Economic Co-operation and Development

⁹ Weder sind alle Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika als Risikoländer zu betrachten noch gibt es Risikoländer nur auf diesen drei Kontinenten.

- Sportartikel (z.B. Bekleidung, Geräte),
- Spielwaren,
- Natursteine,
- Naturkautschuk-Produkte (z.B. Einmal-/Arbeitshandschuhe, Reifen, Gummibänder),
- landwirtschaftliche Produkte (z.B. Kaffee, Kakao, Säfte, Blumen und Pflanzen),
- Holz und Holzprodukte,
- Teppiche,
- Büromaterialien, die die Rohstoffe Holz, Gesteinsmehl und Kautschuk enthalten,
- Informations- oder Kommunikationstechnologie (Hardware)

Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Beschaffung

Um die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der Praxis zu unterstützen, sollten die Länder ausreichende **Schulungs-, Beratungs- und Servicekapazitäten** für Beschaffer*innen bereitstellen. Dies könnte etwa durch eine Service- oder Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung geschehen, die Einrichtungen der öffentlichen Hand in den Ländern in allen relevanten Fragen berät und positive Beispiele verbreitet. Es muss gewährleistet sein, dass ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um nicht nur den bestehenden Beratungsbedarf zu decken, sondern die nachhaltige Beschaffung proaktiv voranbringen zu können.¹⁰ Servicestellen, die sich insbesondere an kommunale Beschaffer*innen wenden, können unter Umständen auch bei kommunalen Spitzenverbänden angesiedelt werden. Beiräte unter Beteiligung maßgeblicher Stakeholder sollten die Arbeit der Servicestellen unterstützen.

Nachhaltige Beschaffung muss darüber hinaus fester Bestandteil der **Aus- und Weiterbildung** der Verwaltungsmitarbeiter*innen und in den entsprechenden Curricula fest verankert werden.

Um die nachhaltige Beschaffung zu stärken, sollten die Länder **Zielmarken und Stufenpläne** festlegen, auch für einzelne Beschaffungsstellen und Produktgruppen, etwa orientiert am Maßnahmenprogramm der Bundesregierung,¹¹ mit dem (unter anderem) bis 2020 die Hälfte der Textilbeschaffungen nachhaltig beschafft werden soll.

Flankierend dazu muss möglichst zügig eine **angemessene Datenbasis** aufgebaut werden, um die Fortschritte bei der nachhaltigen Beschaffung erfassen und darstellen zu können. Dazu müssen die Beschaffungen auf Landesebene insgesamt und die Beschaffungen, bei denen

¹⁰ Mögliche Leistungen neben Schulungs-, Beratungs- und Serviceleistungen könnten sein: Durchführung von Bieterdialogen (Bsp. Bremen), Bündelung von Aufträgen und Bedarfen für Rahmenverträge (Bsp. Hamburg), Öffentlichkeitsarbeit zur Stärkung der nachhaltigen Beschaffung, Beteiligung an der statistischen Erfassung von öffentlichen Aufträgen auf Landesebene etc.

¹¹ Vgl. https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/5-BerichteReden/Ma%C3%9Fnahmenprogramm/_node.html

Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt wurden, statistisch erfasst und aussagekräftig aufbereitet werden.

Parallel dazu ist eine **verbindliche Berichterstattung** – der einzelnen Beschaffungsstellen wie der Landesregierung insgesamt – über die quantitative Entwicklung der nachhaltigen Beschaffung (auch für einzelne Produktgruppen), den Grad der Zielerreichung, Erfahrungen zu förderlichen und hemmenden Faktoren, ergriffene Maßnahmen und deren Wirkung etc. vorzusehen. Angemessen erscheint uns eine Berichterstattung im Zweijahresrhythmus, ausführliche Evaluierungen sollten im Abstand von fünf Jahren durchgeführt werden.

Über die agl

Die Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke in Deutschland e.V. (agl) ist der bundesweite Dachverband der 16 Eine Welt- Landesnetzwerke. Die agl unterstützt ihre Mitglieder in deren Engagement für eine zukunftsorientierte globale Entwicklung, die auf den Prinzipien von sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit, Demokratie und Partizipation beruht. Auf Landesebene haben sich Eine Welt-Gruppen, Initiativen und Nichtregierungsorganisationen zu Eine Welt-Landesnetzwerken zusammengeschlossen. Die entwicklungspolitische Bildungs- und Inlandsarbeit der Eine Welt-Landesnetzwerke leistet einen entscheidenden Beitrag zur Gestaltung einer zukunftsfähigen, sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Durch ihre Arbeit tragen sie dazu bei, in der Bevölkerung ein Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu fördern. Gemeinsame Ziele der Arbeit von agl und Eine Welt-Landesnetzwerken sind die Professionalisierung und der Ausbau der Arbeit lokaler Eine Welt-Gruppen. Die agl erreicht über ihre Mitgliedsverbände bundesweit rund 10.000 entwicklungspolitische Gruppen und Vereine. Die agl ist Mitglied im Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe e.V. (VENRO).

Die Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland



DEAB Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e.V.
Fon: 0711/66 48 73 60, Fax: 0711/6453136
info@deab.de
www.deab.de

Eine Welt Netzwerk Bayern e.V.
Fon: 089/35 04 07 96
info@eineweltnetzwerkbayern.de
www.eineweltnetzwerkbayern.de

BER Berliner Entwicklungspolitische Ratschlag e.V.
Fon: 030/42 85 15 87, Fax: 030/49855381
info@eineweltstadt.berlin
eineweltstadt.berlin

VENROB Verband Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs e.V.
Fon: 0331/70 489 66, Fax: 0331/2708690
info@venrob.org
www.venrob.org

BeN Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk e.V.
Fon: 0421/69 53 14 23, Fax 0421/171016
info@ben-bremen.de
www.ben-bremen.de

Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V.
Fon: 040/35 893 86, Fax: 040/3589388
info@ewnw.de
www.ewnw.de

EPN Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V.
Fon: 069/91 39 51 70, Fax: 069/295104
info@epn-hessen.de
www.epn-hessen.de

Eine-Welt-Landesnetzwerk Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Fon: 0381/20 37 38 46, Fax: 0381/4902491
info@eine-welt-mv.de
www.eine-welt-mv.de

VEN Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e.V.
Fon: 0511/39 16 50, Fax: 0511/391675
info@ven-nds.de
www.ven-nds.de

Eine Welt Netz NRW e.V.
Fon: 0251/28 46 69-0, Fax: 0251/294669-10
info@Eine-Welt-Netz-NRW.de
www.Eine-Welt-Netz-NRW.de

ELAN Entwicklungspolitisches Landesnetzwerk Rheinland-Pfalz e.V.
Fon: 06131/97 208 67, Fax: 06131/9720869
info@elan-rlp.de
www.elan-rlp.de

NES Netzwerk Entwicklungspolitik im Saarland e.V.
Fon: 0681/938 52-35, Fax: 0681/938 52-64
info@nes-web.de
www.nes-web.de

ENS Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsens e.V.
Fon: 0351/49 233 64, Fax: 0351/4923360
kontakt@einewelt-sachsen.de
www.einewelt-sachsen.de

EINE WELT Netzwerk Sachsen-Anhalt e.V.
Fon: 0340/23 011 22; Fax: 0340/2301121
ewnsa@web.de
www.ewnsa.de

BEI Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein e.V.
Fon: 0431/67 93 99-00 Fax: 0431/679399-06
info@bei-sh.org
<http://www.bei-sh.org>

Eine Welt Netzwerk Thüringen e.V.
Fon: 03641/22 499 50, Fax: 03641/22 49 949
buero@ewnt.de
<http://www.ewnt.de>