

Bündnis für eine faire Vergabe in Hessen



Positionspapier des Bündnisses für eine faire Vergabe in Hessen

Frankfurt, Januar 2025 – Wir vom Bündnis für eine faire Vergabe in Hessen sind der Ansicht, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Respekt und Wertschätzung verdienen. Die Rechte auf Arbeit sowie auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit und auf eine Entlohnung, die eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, sind Bestandteile der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Diese Rechte sind universell.

Damit haben nicht nur Menschen in Deutschland das Recht auf eine angemessene Bezahlung, die ein Leben in Würde ermöglicht, sondern auch in allen anderen Ländern dieser Welt. Leider ist dies in globalen Lieferketten sehr häufig nicht durchgesetzt. Löhne, die kaum zum Überleben reichen, fehlender Arbeits- und Sozialversicherungsschutz, ja sogar Zwangs- und Kinderarbeit sind in den Lieferketten für von Steuergeldern gekaufte Güter immer noch weit verbreitet.

Ebenso werden Menschenrechte massiv durch die Folgen der globalen Produktion für die Umwelt eingeschränkt. Durch Umweltverschmutzung, durch von Schadstoffen belastete Luft und Böden sowie verunreinigtes Wasser erleiden viele Menschen insbesondere im Globalen Süden vermeidbare Krankheiten.

Laut UN-Umweltprogramm wird es aufgrund der Unzulänglichkeit der bislang umgesetzten Maßnahmen der Länder zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2100 immer noch zu einer "katastrophalen" globalen Erwärmung von 3,1 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter kommen.¹ 6 Grad Celsius mehr in Landgebieten, tödliche Hitzewellen, ein Anstieg des Meeresspiegels um 7 Meter durch den dann nicht mehr aufhaltbaren kompletten Verlust des Grönlandeises, eine Zunahme von Extremniederschlägen, Dürren und Ernteauffällen wären die langfristigen Folgen. Des Weiteren trägt der Klimawandel zum Artensterben bei, welches massive Auswirkungen auf den Menschen hat.²

Für das Jahr 2022 wurden durch das Statistische Bundesamt Vergaben im Umfang von 131,7 Mrd. Euro erfasst, wobei die Vielzahl der kleineren Beschaffungen gar nicht in diese Erfassung eingeflossen ist.³ Nach Schätzungen der OECD gibt die öffentliche Hand insgesamt sogar ca. 500 Mrd. Euro für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus (OECD 2019). Dies entspricht etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.⁴ Damit hat die öffentliche Hand einen direkten Einfluss auf die hierdurch verursachten Treibhausgasemissionen und Verletzungen von Menschenrechten entlang der Lieferkette, den sie nutzen sollte.

¹ United Nations Environment Programme. Emissions Gap Report 2024. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>

² Klaus Wiegandt (Hrsg., 2024). 3 Degrees More – The Impending Hot Season and How Nature Can Help Us Prevent It. Springer Nature Switzerland. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-58144-1>

³ Statistisches Bundesamt. Vergabestatistik. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Vergabestatistik/_inhalt.html

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). Öffentliche Vergabe in Deutschland – Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum. https://www.oecd.org/de/publications/2019/08/public-procurement-in-germany_2e617775.html

Wir fordern daher, dass bei einer Reform des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

- **Grundlegende Umwelt- und Sozialstandards:** Das Vergabegesetz muss mindestens die zehn Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufnehmen, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen weltweit zu fördern. Konkret geht es dabei um das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen, um Arbeitsschutz und die Beseitigung von Zwangsarbeit sowie um die Abschaffung von Kinderarbeit und Diskriminierung. Neben der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sollte auch die Zahlung von angemessenen Löhnen weltweit eingefordert werden. Im Falle von fair gehandelten Produkten müssen Kriterien des Fairen Handels, wie die Europäische Kommission sie beschreibt,⁵ zugrunde gelegt werden. In seiner jetzigen Form weist das HVTG darauf hin, dass „Aspekte der Qualität und Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte, wie etwa der Klimaschutz“ grundsätzlich zu berücksichtigen seien. Dieser Punkt darf mit Blick auf die notwendige sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft keinesfalls abgeschwächt werden. Angesichts der Tatsache, dass die öffentliche Hand mit ihrem milliardenstarken Einkaufsvolumen über einen riesigen Hebel verfügt, um innovative Waren und Dienstleistungen zu entwickeln und Leitmärkte für saubere und strategische Technologien zu schaffen, wie unlängst eine Bertelsmannstudie⁶ zur nachhaltigen Beschaffung erneut feststellte und auch EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen betont,⁷ müssen Nachhaltigkeitsaspekte im HVTG und im zugehörigen Vergabeerlass sogar gestärkt werden.
- **Nachweis von Umwelt- und Sozialstandards:** Die offene Definition sozialer und umweltbezogener Kriterien im aktuellen HVTG könnte aus unserer Sicht zu Unklarheiten bei Vergabestellen und zu Beliebigkeiten in der Vergabepaxis führen. Wir schlagen deshalb vor, eine Liste mit sozialen und umweltbezogenen Kriterien einzuführen, die gefordert werden können. Diese Liste könnte bei Bedarf überarbeitet und ergänzt werden. Eine große Lücke besteht darin, dass die Frage, wie die Einhaltung der Kriterien nachgewiesen werden soll, nicht geklärt ist. Die Frage der Nachweise ist aber der Dreh- und Angelpunkt der nachhaltigen Beschaffung. Es hat sich in der jahrelangen Praxis auf kommunaler und auf Landesebene gezeigt, dass 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 Multi-Stakeholder-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.
- **Allgemeine Tariftreue:** Die im Jahr 2018 durch das Europäische Parlament verabschiedete neue Entsenderichtlinie hat den Spielraum für Tariftreue Regelungen deutlich erweitert – seit August 2020 können auch über den Verkehrsbereich hinaus Tarifverträge, die nicht sowieso schon für allgemeinverbindlich erklärt worden sind, bei der öffentlichen Auftragsvergabe zugrunde gelegt werden. Das Land Hessen sollte diese erweiterten Möglichkeiten bei der konkreten Ausgestaltung von Tariftreue Regelungen konsequent nutzen.
- **Vergabespezifischer Mindestlohn:** Das HVTG enthält keinen vergabespezifischen Mindestlohn, der einen monetären Mindeststandard im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe in Hessen setzen würde. Sinnvoll wäre etwa die Koppelung eines solchen Mindestlohns an die Eingangsentlohnung nach TV-H. Damit würde der Wettbewerb zwischen öffentlicher Eigenleistung und Fremdvergabe im öffentlichen Sektor auch in Hessen eingeschränkt und der öffentliche Auftraggeber profitierte nicht länger von Dumpinglöhnen.
- **Verbindlichkeit:** Soziale, ökologische und innovative Anforderungen sind bisher nicht verbindlich im Gesetz geregelt. Umweltbezogene Aspekte und soziale Kriterien müssen aber bei der Beurteilung eines Produktes oder einer Dienstleistung verbindlich herangezogen werden, um eine sozial-ökologische Beschaffung zu gewährleisten. Für besonders risikobehaftete Produkte (z. B. Textilien, Natursteine, IT-Produkte) sollte es verpflichtend sein, die Einhaltung umweltbezogener und/oder sozialer Standards einzufordern. Da die Mehrheit

⁵ European Commission. Commission communication (COM(2009) 215 final) — the role of Fair Trade and non-governmental trade-related sustainability assurance schemes. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52009DC0215>

⁶ Bertelsmann Stiftung (2024). Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. DOI: <https://doi.org/10.11586/2024096>

⁷ Schulz, S. (2024, August 27). EU-Staaten sollen nachhaltig einkaufen – und einen grünen Boom auslösen.

RedaktionsNetzwerk Deutschland. <https://www.rnd.de/wirtschaft/eu-staaten-sollen-nachhaltig-einkaufen-und-einen-gruenen-boom-ausloesen-SM63GOG5FNHVNE7WWPL5D2OGI4.html>

der Aufträge auf kommunaler Ebene vergeben wird, muss die Anwendung sozial-ökologischer Kriterien auch für die Kommunen und für kommunale Unternehmen verbindlich werden. Einige Bundesländer haben längst Schritte unternommen, um dieser Verantwortung gerecht zu werden. 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 zehn „sensible Waren und Warengruppen“, bei denen eine Gewinnung, Herstellung oder Weiterverarbeitung unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommt: Textilprodukte, Lederwaren, Naturstein, Sand, Holz und Holzprodukte, Agrarerzeugnisse, die überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen, Fisch, IT-Produkte, Sportbälle, Spielwaren.⁸ Auch die Bremische Kernarbeitsverordnung listet acht Produktgruppen auf, die nur unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen an öffentliche Auftraggeber*innen geliefert werden dürfen.⁹ Beide Verordnungen legen fest, wie die Einhaltung der Mindeststandards nachgewiesen werden muss. Wir empfehlen der Landesregierung, diesem Beispiel zu folgen. Für alle sensiblen Produkte sollte die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Muss-Bestimmung vorgegeben werden. Zudem muss in der Verwaltungsvorschrift definiert werden, dass der Nachweis der Einhaltung der ILO-Normen nur durch glaubwürdige Gütezeichen und vergleichbare Nachweise erbracht werden kann. Außerdem sollten weitere soziale Vorgaben wie z. B. die Förderung von Frauen und von Menschen mit Behinderung sowie die Förderung einer beruflichen Erstausbildung ebenfalls verbindlich festgeschrieben werden.

- **Ausschluss der Generalunternehmerhaftung:** Im HVTG ist geregelt, dass die Nachunternehmer und Verleihunternehmen die für sie geltenden Pflichten in „eigener Verantwortung“ zu erfüllen hätten. Dies bedeutet im Klartext: Das Generalunternehmen, das den öffentlichen Auftrag erhält und dann in Teilen an Subunternehmen weiter vergibt, ist nicht verantwortlich für deren eventuelle Verstöße gegen die Vergabebedingungen. Ohne eine entsprechende Haftungsregelung hat aber ein Generalunternehmen keinen wirtschaftlichen Anreiz, bei der Auswahl der Subunternehmer sorgfältig vorzugehen. Subunternehmerketten sind zu begrenzen.
- **Fehlende Prüfbehörde:** Ein ganz wesentlicher Mangel des HVTG ist das Fehlen einer Prüfbehörde. Ohne Prüfungen durch zusätzliches Personal laufen die Bestimmungen von Vergabegesetzen oft ins Leere. Gerade mit Blick auf die Einrichtung einer Prüfbehörde zeigen Evaluierungen von Vergabegesetzen, dass es selbst seitens der Unternehmen ein erhebliches Interesse an der effektiven Kontrolle gibt.

Darüber hinaus fordert das Bündnis die Einrichtung einer Landesberatungsstelle für nachhaltige Beschaffung, welche die Einrichtungen der öffentlichen Hand in Hessen in allen relevanten Fragen berät und positive Beispiele verbreitet. Weder die Auftragsberatungsstelle Hessen noch die Vergabekompetenzstellen leisten dies, und auch die Kapazitäten der bundesweit tätigen Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung sind für diese Aufgabe nicht ausreichend. 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 auch proaktiv voranbringen zu können. Beiräte unter Beteiligung maßgeblicher Stakeholder (wie z. B. Kommunen und Nichtregierungsorganisationen) sollten die Arbeit der Servicestellen unterstützen. Vergleichbare Landesberatungsstellen für nachhaltige Beschaffung gibt es bereits in fünf Bundesländern.

Da auch die aktuelle Studie der Bertelsmann Stiftung ergeben hat, dass es den Verwaltungsangestellten an Kompetenzen und Professionalisierung mangelt, um nachhaltige Beschaffung umzusetzen, und dass dementsprechend Unsicherheit bezüglich der Möglichkeiten des Vergaberechts in Bezug auf Nachhaltigkeit herrscht, sollte das Land Hessen die Ausbildung in diesem Bereich stärken und darüber hinaus Fortbildungen für Vergabe- und Bedarfsstellen anbieten. Zu

⁸ 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/vergabesevice/nachhaltige-beschaffung/ilo-kernarbeitsnormen/>

⁹ 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

diesem Zweck könnte sich das Land Hessen der „Gemeinsamen Bund-Länder-Fortbildungsinitiative nachhaltige Beschaffung“ anschließen.

Teil von Training und Ausbildung sollte auch die Sensibilisierung von Beschaffenden sein, die laut Bertelsmannstudie von „wesentlicher Bedeutung“ sei: „Die Sensibilisierung der Verantwortlichen fördert die Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit und Vorzüge der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.“¹⁰

Um eine Nachverfolgbarkeit des Volumens nachhaltiger Aufträge für die Öffentlichkeit zu gewährleisten, sollten die Daten nach dem „Erlass zur statistischen Erfassung der Nachhaltigkeitskriterien“ öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem sollten ambitionierte Zielvereinbarungen für den Bereich nachhaltige Beschaffung getroffen, regelmäßig evaluiert und ggf. angepasst werden.

Fazit: Das Land Hessen sollte mit gutem Beispiel vorangehen und dafür sorgen, dass das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz die sich bietenden Möglichkeiten zur Gestaltung einer ökologisch und sozial fairen Wirtschaftsweise nutzt. Das *Bündnis für eine faire Vergabe in Hessen* fordert von der Landesregierung, die aufgeführten Kritikpunkte im Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz zu bearbeiten, damit Aufträge konsequent unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und fairer Kriterien vergeben werden.

Ansprechpartnerinnen:

Julia Langhammer, DGB-Bezirk Hessen-Thüringen, E-Mail: Julia.Langhammer@dgb.de, Tel: 0361 59 61 359

Annika Waymann, Eine-Welt-Promotorin für fairen Handel und nachhaltige Beschaffung, Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V., E-Mail: annika.waymann@epn-hessen.de, Telefon: 0176 43 83 72 14

Im *Bündnis für eine faire Vergabe in Hessen* engagieren sich entwicklungs-, umweltpolitische und kirchliche Organisationen sowie Gewerkschaften. Gemeinsam setzen wir uns dafür ein, dass Aufträge der öffentlichen Hand in Hessen unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und fairer Kriterien vergeben werden. Ob Güter, Dienstleistungen oder Bauaufträge – das Land Hessen gibt Jahr für Jahr hohe Summen aus und kann mit einer fairen Vergabe zu mehr globaler Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit sowie einer ökologisch und sozial fairen Wirtschaftsweise beitragen. Das Bündnis für eine faire Vergabe in Hessen wurde 2013 gegründet und betreibt Advocacy- und Öffentlichkeitsarbeit, um die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung an die Verantwortung der öffentlichen Hand zu erinnern.

¹⁰ Bertelsmann Stiftung (2024). Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. DOI: <https://doi.org/10.11586/2024096>