



Das **Entwicklungspolitische Netzwerk Hessen** (EPN Hessen e.V.) vertritt gegenwärtig über 100 entwicklungspolitisch engagierte Organisationen und Initiativen in Hessen. Viele unserer Mitglieder unterhalten beständig Beziehungen mit Projektpartner*innen in Ländern des Globalen Südens und sind mit der Bedeutung globaler Lieferketten für Wirtschaft, Arbeitsbeziehungen und Umweltverhältnisse in diesen Ländern wohl vertraut. Aus unserer Arbeit mit Kommunen, darunter viele der rund 60 hessischen Fairtrade-Towns, kennen wir die Hürden und Bedarfe zum Thema nachhaltige Beschaffung.

Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V. * Vilbeler Straße 36 * 60313 Frankfurt

An die Mitglieder des
Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung
im Hessischen Landtag

Frankfurt am Main, den 25.05.2021

Schriftliche Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Novellierung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes und zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung – Drucks. 20/5277

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen sehr gern der Einladung nach, schriftlich Stellung zu dem oben genannten Gesetzentwurf zu nehmen. Unserer Expertise entsprechend konzentrieren wir uns bei der Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs im Folgenden auf diejenigen Aspekte, die für die Umsetzung einer **nachhaltigen und fairen Vergabe** in Hessen förderlich oder auch hinderlich sein können.

Wir begrüßen, dass soziale und umweltbezogene Aspekte in § 3 für öffentliche Vergaben des Landes Hessen verbindlich berücksichtigt werden müssen. Die Muss-Bestimmung wird jedoch durch die Formulierung „grundsätzlich“ abgeschwächt. Wir empfehlen, diese in „zwingend“ abzuändern oder eine **Pflicht zur Dokumentation von Ausnahmen** aufzunehmen (vgl. § 8 VGV).

Notwendig wäre, dass auch die kommunalen Akteure dazu verpflichtet werden, soziale und umweltbezogene Belange zu berücksichtigen. Dies ergibt sich u.a. aus Art. 26b und Art 26c der hessischen Verfassung.

Nicht nachvollziehbar ist, warum Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nach § 105 Abs. 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung sowie Besteller im öffentlichen Nahverkehr nicht in § 3 genannt werden, obwohl sie in § 1 als öffentliche Auftraggeber aufgezählt werden.

Die Formulierungen in § 3 im Gesetzentwurf sind sehr vage und wir empfehlen eine **Konkretisierung der Vorgaben**. Der §3 gibt Beschaffungsverantwortlichen keine Anhaltspunkte an die Hand, in

welchen Fällen sie wirklich tätig werden müssen und welche Nachweisführung den größten Nutzen sicherstellt. So allgemein formuliert - so befürchten wir - verkommt der Grundsatz zum Allgemeinplatz und wird nicht in der Breite angewandt. Beschaffungsstellen benötigen Konkretisierung und Unterstützung, um dieses für viele neue Thema anzugehen. Beschaffungsverantwortliche brauchen Antworten auf Fragen zu Verhältnismäßigkeit, Nachweisführung, relevanten Produktgruppen, Gütezeichen etc.

Für die Konkretisierung der Vorgaben empfehlen wir folgende Anpassungen/Ergänzungen:

Nennung von ILO-Kernarbeitsnormen und Fairem Handel: Die offene Formulierung bietet mehr Freiheit als der bisher abgeschlossene Kriterienkatalog. Gleichzeitig möchten wir anregen, neben „Klimaschutz“ **weitere Beispiele für soziale und umweltbezogene Aspekte** aufzuführen, um Beschaffungsverantwortlichen die Breite von möglichen sozialen Kriterien aufzuzeigen. Insbesondere empfehlen wir die Aufnahme von ILO-Kernarbeitsnormen und Fairem Handel als weitere Beispiele.

Konkretisierende Verwaltungsvorschrift/ Rechtsverordnung: Wir empfehlen darüber hinaus, in einer ergänzenden Verwaltungsvorschrift/ Rechtsverordnung gewisse Konkretisierungen vorzunehmen, um die beschaffenden Stellen zu entlasten, ihnen praktikable und unbürokratische Vorgehensweisen zu ermöglichen sowie den Verwaltungsaufwand gering zu halten.¹ Sie sollte folgende Punkte enthalten²

- eine dynamisch zu ergänzende **Liste relevanter Produktgruppen**, bei denen häufig Arbeitsrechtsverletzungen (und massive Umweltverschmutzung) auftreten. Für sensible Produktgruppen, die vergaberechtlich bereits in neun Bundesländern geregelt sind, muss gelten, dass diese nicht ohne nachweisliche Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen beschafft werden dürfen.
- eine dynamisch zu ergänzende produktspezifische Auflistung von anerkannten Zertifizierungen und Nachweisen;
- erlaubte Formen der Nachweis-Erbringung und deren nach Glaubwürdigkeit abgestufte Behandlung, z.B. in Form eines Punkte-Systems.

Nachweise zur Einhaltung von sozialen und umweltbezogenen Kriterien: Für die Nachweisführung zur Einhaltung von sozialen und umweltbezogenen Aspekten wird im Gesetzentwurf keine Aussage getroffen. Einfache Eigenerklärungen ohne Nachweiswert sollten jedoch nur in begründeten Ausnahmefällen anerkannt werden, etwa wenn unabhängige Zertifikate nicht zur Verfügung stehen. Die Beweispflicht dafür sollte beim Auftragnehmer liegen.³ Wir empfehlen stattdessen

¹ Wie z.B. in Bremen, vgl. Bremische Kernarbeitsnormenverordnung , unter https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68151.de&asl=bremen203_tp_gesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

² Wir stehen bei der Erstellung der Auflistungen von Produktgruppen und Nachweisen gern für Beratung zur Verfügung.

³ In der Praxis führen einfache Verpflichtungserklärungen häufig zu Frustration bei Vergabestellen und Bietern, da sie Aufwand bedeuten, zugleich aber keinen glaubwürdigen Nachweis liefern und von Vergabestellen kaum effizient überprüft werden können. Gleichzeitig führen sie zu einer Wettbewerbsverzerrung: Unternehmen, die die Beachtung internationaler Arbeitsstandards von Siegel- oder Monitoringorganisationen nachweisen und kontrollieren lassen, werden gleichgestellt mit den Bietern, die lediglich mit einer Eigenerklärung unterschreiben, dass sie Sozialstandards einhalten.

ein **glaubwürdiges Nachweis-Instrumentarium im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift** auszugestalten, das folgende Formen der Nachweiserbringung beinhaltet:

- a. Gütezeichen, die die Bedingungen aus § 34 VgV bzw. § 24 Abs. 2 UVgO erfüllen, oder nachweislich gleichwertige⁴ Gütezeichen (eine produktspezifische Auflistung von anerkannten Gütezeichen kann ebenfalls in die Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden) und/oder
- b. Nachweis der Mitgliedschaft in einer anerkannten Multi-Stakeholder Initiative und/oder
- c. Formulierung verbindlicher zielführender Maßnahmen, z.B. Berichtspflichten, Anforderungen an das Managementsystem oder Offenlegung der Nachunternehmer.

Es ist zu empfehlen, dass die Nachweise abgestuft nach ihrer Glaubwürdigkeit behandelt werden, z.B. über die Einführung eines Punktesystems.

Mit diesen Formen der Nachweiserbringung könnten öffentliche Auftraggeber die Einhaltung der geforderten Kriterien und deren Kontrolle deutlich zielführender bewerkstelligen. Dass solche Nachweispflichten in der Praxis rechtlich sicher und praktisch umsetzbar sind, zeigen diverse Praxisbeispiele sowie die Anwendung in Niedersachsen gem. § 2 NKernVO.

Empfehlungen für begleitende Maßnahmen

In unserer Arbeit mit Kommunen und Kreisen, darunter die rund 60 hessischen Kommunen und Kreise, die als Fairtrade-Towns⁵ ausgezeichnet sind, wurde deutlich, dass nachhaltige Beschaffung in vielen Fällen angestrebt wird, gleichzeitig jedoch Hürden in der Umsetzung bestehen. Beschaffungsverantwortliche brauchen Antworten auf Fragen zu Verhältnismäßigkeit, Nachweisführung, relevanten Produktgruppen, Gütezeichen etc.

Daher sollte das Land Hessen Beratungs- und Servicekapazitäten für Beschaffer*innen bereitstellen, um die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der Praxis zu unterstützen und Beschaffungsstellen zu entlasten. Wir empfehlen die Einrichtung einer **Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung**, welche Beschaffungsstellen in Hessen in allen relevanten Fragen berät.⁶ Vergleichbare Einrichtungen gibt es bereits in vier Bundesländern (Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein).⁷

⁴ Auftraggeber müssen andere als die geforderten Gütezeichen akzeptieren, wenn diese gleichwertige Anforderungen stellen. Diesbezüglich sollte entsprechend § 24 Abs. 4 der Unterschwellenvergabeordnung ausdrücklich festgelegt werden, dass die Beweislast für die Gleichwertigkeit beim Bieter liegt.

⁵ Vgl. www.fairtrade-towns.de

⁶ Die Auftragsberatungsstelle Hessen leistet dies nicht und auch die Kapazitäten der Bundes-Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung sind für diese Aufgabe nicht ausreichend.

⁷ Es ist zu gewährleisten, 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. 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. Beiräte unter Beteiligung maßgeblicher Stakeholder (wie z.B. Kommunen und Nichtregierungsorganisationen) sollten die Arbeit der Servicestellen unterstützen.

Flankierend dazu muss möglichst zügig eine **angemessene Datenbasis** aufgebaut werden, um die Fortschritte bei der nachhaltigen Beschaffung erfassen und darstellen zu können (**Monitoring**). Dazu müssen die Beschaffungen auf Landesebene insgesamt sowie außerdem jene Beschaffungsvorgänge, bei denen soziale oder umweltbezogene Aspekte berücksichtigt/nicht berücksichtigt wurden, statistisch erfasst und aussagekräftig aufbereitet werden.

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, sollte das Land Hessen darüber hinaus **Zielmarken und Stufenpläne** festlegen, auch für einzelne Beschaffungsstellen und Produktgruppen.

Der Nutzen einer verantwortungsvollen nachhaltigen Beschaffung

Der Nutzen einer verantwortlichen Beschaffung nach ökologischen und sozialen Kriterien ist vielfältig:

- Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen.
- Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette weltweit;
- Schaffung eines gerechten Wettbewerbs auf Grundlage der Einhaltung fairer, sozialer und ökologischer Kriterien aller an öffentlichen Ausschreibungen beteiligten Unternehmen;
- Wahrnehmen der Vorbildrolle für einen nachhaltigen privaten Konsum;
- Verhinderung von Tarif- und Sozialdumping;
- Langfristige Spareffekte durch nachhaltige Beschaffung (Stichwort Lebenszykluskosten);
- Orientierung für Unternehmen: Hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln. Gerade für mittelständische Unternehmen können umweltverträgliche Innovationen und menschenrechtliche Sorgfalt auch international, einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil darstellen.

Umso wichtiger ist es, dass das Land Hessen bei der öffentlichen Beschaffung seine Einkaufsmacht einsetzt und seiner Verpflichtung und Verantwortung für gute Arbeitsbedingungen weltweit sowie gegenüber verantwortungsbewussten Unternehmen und der Bevölkerung nachkommt.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Dorothe Sommer



Elfriede Harth

Vorstand Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V.