



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. Die Einhaltung und Förderung elementarer Menschenrechte – direkt durch hessische Wirtschaftsakteur\*innen und indirekt durch Konsument\*innen in Hessen – ist uns deshalb ein ebenso grundlegendes Anliegen wie die Förderung eines ‚Eine-Welt-bewussten‘ Verständnisses von Nachhaltigkeit.

---

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

Frankfurt am Main, den 13.07.2018

#### **Schriftliche Stellungnahme zum**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Hessisches Gesetz für soziale und ökologische Kriterien, Tariftreue und Mindestlohn bei Vergaben (Vergabekriterienengesetz – HVKG) und zur Aufhebung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) – Drucksache 19/6166

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.

#### **Vorbemerkung**

Wir begrüßen die in Hessen mit dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE wieder aufgenommene politische Debatte zur effektiveren Verankerung einer nachhaltigen und an sozialen und ökologischen Kriterien ausgerichteten Vergabepaxis.

Die öffentliche Beschaffung ist ein Schlüsselfaktor für eine nachhaltige Entwicklung. Zum einen verfügt die öffentliche Hand mit einem Anteil von mindestens 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes 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 (wie z.B. Textilien oder IT-Geräten) zeigt sich bereits, dass der Markt

auf die veränderte Nachfrage reagiert und sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette konkret verbessern.

Sowohl der europäische Gesetzgeber als auch der Bund weisen der öffentlichen Hand eine bedeutende Rolle zu, um national und international gesetzte Ziele zu erreichen. Diese Ziele werden z.B. im Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte, den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder der Agenda 2030 formuliert. Soziale und ökologische Kriterien sind damit laut Europäischem Gesetzgeber und Auffassung des Bundes (z.B. § 97 Abs. 3 GWB, § 2 Abs. 3 UVgO) zentrale Kriterien einer strategischen und zukunftsorientierten Vergabe.

Damit die entsprechenden Vorgaben im Ober- und Unterschwellenbereich auch tatsächlich Anreize für Unternehmen schaffen, internationale Standards zur Unternehmensverantwortung einzuhalten, müssen entsprechende eindeutige Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene eingeführt und umgesetzt werden.

In den hessischen Leitlinien zur Entwicklungszusammenarbeit bekennt sich die Landesregierung zum Ziel, Fairem Handel und nachhaltiger Beschaffung mehr Geltung zu verleihen. In der letzten Fassung des HVTG von 2014 wurde das Thema ‚nachhaltige Beschaffung‘ zwar endlich explizit aufgenommen. Es hat sich hierbei jedoch gezeigt, dass hessische Vergabestellen, die grundlegende Sozialstandards in der Produktions- und Lieferkette als Vergabekriterium berücksichtigen wollen, übermäßig eingeschränkt werden. So sind die ILO-Kernarbeitsnormen im § 3 Abs. 2 HVTG nicht als berücksichtigungsfähige soziale Belange genannt und können somit nicht rechtssicher eingefordert werden.<sup>1</sup>

In der Mehrzahl der Bundesländer wird die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bereits ermöglicht bzw. gefordert und gerade Hessen, als auf wirtschaftlicher Ebene international stark vernetztes und aktives Bundesland, sollte hier nachziehen und seiner Verantwortung und Vorbildfunktion gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden Stellung zum oben genannten Gesetzentwurf und sprechen Empfehlungen aus, die u.a. auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern basieren:

### **Zu § 1: Schwellenwert von 500 Euro**

Wir begrüßen die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung des Schwellenwerts auf 500 Euro (§ 1 HVKG). Durch die niedrigere Wertgrenze wird ein breiterer Anteil der Beschaffungen einbezogen, unter anderem viele Produkte, die häufig unter Verletzung von Normen der International Labour Organization (ILO) produziert werden und für die klare Gütezeichen existieren, wie z.B. Kaffee, Sportbälle oder Textilien. Dies ermöglicht Beschaffungsverantwortlichen rasche Erfolgserlebnisse und kann auch für die Einbeziehung sozialer und ökologischer Kriterien bei schwierigeren Beschaffungsaufgaben motivieren. Zudem wird Bewusstsein und Akzeptanz für verantwortungsvolle Beschaffung in Politik und Verwaltung gestärkt und kann als Ausdruck der Vorbildfunktion des Landes sehr gut öffentlichkeitswirksam nach außen kommuniziert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten zur Einbeziehung von ILO-Kernarbeitsnormen in das Vergabeverfahren von Prof. Dr. Jan Ziekow (2016)

## Zu § 5: ILO-Kernarbeitsnormen

Wir begrüßen sehr § 5 des Gesetzentwurfes, in dem die Fraktion DIE LINKE ihr Bekenntnis zu sozial verantwortungsvollen Arbeitsbedingungen weltweit in Form einer Aufnahme der ILO-Kernarbeitsnormen deutlich zum Ausdruck bringt.

Gleichwohl weisen die Formulierungen im Gesetzentwurf einige Lücken auf und wir empfehlen eine Konkretisierung der Vorgaben:

### **1. Effektiver Nachweis zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen**

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzende Vertragsbedingung sowie „entsprechende Nachweise oder Erklärungen von den Bietern“ vor, um eine Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zu erreichen. In der Praxis führen einfache Verpflichtungserklärungen jedoch 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 in die Beachtung internationaler Arbeits- und Menschenrechte investieren und dies von Siegel- oder Monitoringorganisationen nachweisen und kontrollieren lassen, werden gleichgestellt mit den Bietern, die lediglich mit einer Eigenerklärung unterschreiben, dass sie Sozialstandards einhalten.

Einfache Eigenerklärungen ohne Nachweiswert sollten daher nicht als gleichwertige oder nachrangige Möglichkeit zugelassen werden. Wir empfehlen stattdessen ein glaubwürdiges Nachweis-Instrumentarium im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift auszugestalten, das folgende Formen der Nachweiserbringung beinhaltet:

- a. Gütezeichen, das die Bedingungen aus § 34 VgV bzw. § 24 Abs. 2 UVgO erfüllt, oder ein nachweislich gleichwertiges<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Das Instrument der zielführenden Maßnahmen ist insbesondere für Produktgruppen, bei denen noch keine oder nicht ausreichende Gütezeichen existieren, geeignet. Hier kann der Gesetzgeber eine Dynamik der Veränderung anstoßen. Auch die zielführenden Maßnahmen sollten produktgruppenspezifisch in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt werden.

Nachweispflichten in der Praxis rechtlich sicher und praktisch umsetzbar sind, zeigen diverse Praxisbeispiele sowie die Anwendung in Niedersachsen gem. § 2 NKernVO. Ebenfalls begrüßen wir die durch § 13 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten.

## **2. Berücksichtigung weiterer sozialer Aspekte**

In § 5 des Gesetzentwurfs werden die acht ILO-Kernarbeitsnormen genannt. Es ist darüber hinaus wichtig, dass auch weitere wichtige soziale Belange aus international anerkannten Arbeits- und Sozialstandards und des Fairen Handels – freiwillig – von Vergabestellen in Hessen eingefordert werden können (z.B. in Bezug auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen, überlange Arbeitszeiten und existenzsichernde Löhne). Eine solche umfassendere Regelung spiegelt die Wirklichkeit in der Produktion wider, zugleich aber auch den Bietermarkt: die meisten Verhaltenskodizes von Unternehmen(-sinitiativen) sowie Zertifizierungen gehen deutlich über die ILO-Kernarbeitsnormen hinaus. Daher sollte beispielsweise in einem weiteren Absatz ergänzt werden, dass es den öffentlichen Auftraggebern darüber hinaus freisteht, auch weitere soziale Standards einzufordern. Diese könnten in einer ergänzenden Verwaltungsvorschrift (z.B. Vergabeerlass) produktgruppenspezifisch festgelegt werden – je nach den Mindeststandards der bestehenden, anerkannten Gütesiegel und Nachweise.

## **3. Konkretisierende Verwaltungsvorschrift/ Rechtsverordnung**

Es ist sinnvoll, gewisse Vorgaben in einer Verwaltungsvorschrift/ Rechtsverordnung festzulegen, da sie relativ schnell aktuellen Entwicklungen angepasst werden kann. Sie sollte folgende Punkte enthalten<sup>4</sup>

- eine dynamisch zu ergänzende Liste relevanter Produktgruppen, bei denen häufig Arbeitsrechtsverletzungen auftreten (zum Teil mit Länderbezügen);
- 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.

Ein positiver Effekt dieser Konkretisierungen ist es zudem, die beschaffenden Stellen zu entlasten, ihnen praktikable und unbürokratische Vorgehensweisen zu ermöglichen sowie den Verwaltungsaufwand gering zu halten.

## **4. Phasen des Vergabeverfahrens**

Unerlässlich ist darüber hinaus, dass eindeutig geregelt wird, dass die sozialen und ökologischen Kriterien in allen Phasen des Vergabeverfahrens verwendet werden dürfen (Leistungsbeschreibung, Eignungskriterien, Zuschlagskriterien, Ausführungsbedingung).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Wir stehen bei der Erstellung der Auflistungen von Produktgruppen und Nachweisen gern für Beratung zur Verfügung.

## Empfehlungen für begleitende Maßnahmen

Um die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der Praxis zu unterstützen und Beschaffungsstellen zu entlasten, sollte das Land Hessen ausreichende **Schulungs-, Beratungs- und Servicekapazitäten** für Beschaffer\*innen bereitstellen. Dies könnte etwa durch eine Service- oder Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung geschehen, welche die Einrichtungen der öffentlichen Hand in Hessen in allen relevanten Fragen berät und positive Beispiele verbreitet. Die Auftragsberatungsstelle Hessen leistet dies nicht und auch die Kapazitäten der 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 proaktiv voranbringen zu können.<sup>6</sup> Beiräte unter Beteiligung maßgeblicher Stakeholder (wie z.B. Kommunen und Nichtregierungsorganisationen) 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,<sup>7</sup> mit dem unter anderem bis 2020 die Hälfte der Textilien 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 sowie außerdem jene Beschaffungsvorgänge, bei denen Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt wurden, statistisch erfasst und aussagekräftig aufbereitet werden.

Parallel dazu ist eine **verbindliche Berichterstattung** zu entwickeln. Sowohl die einzelnen Beschaffungsstellen wie auch die Landesregierung insgesamt sollten über die quantitative Entwicklung der nachhaltigen Beschaffung nach einzelnen Produktgruppen, dem Grad der Zielerreichung, ihre Erfahrungen zu förderlichen und hemmenden Faktoren, ergriffenen Maßnahmen und deren Wirkung etc. mit quantitativen und qualitativen Berichten Auskunft geben. Angemessen erscheint uns eine solche Berichterstattung im Zweijahresrhythmus, ausführliche Evaluierungen sollten im Abstand von fünf Jahren durchgeführt werden.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. die entsprechenden Regelungen im GWB und in der UVgO: § 31 Abs. 3 VgV, § 23 Abs. 2 UVgO (Leistungsbeschreibung); § 127 Abs. 1 GWB, § 43 Abs. 2 UVgO (Zuschlagskriterien); § 128 Abs. 2 GWB, § 45 Abs. 2 UVgO (Ausführungsbedingungen).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Vgl. [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/5-BerichteReden/Ma%C3%9Fnahmenprogramm/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/5-BerichteReden/Ma%C3%9Fnahmenprogramm/_node.html)

<sup>8</sup> Vgl. agl – Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (2016): Menschen- und Arbeitsrechts schützen – verantwortliche Beschaffung auf Landesebene stärken! S. 7 f.

## Der Nutzen einer verantwortungsvollen nachhaltigen Beschaffung

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

- 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;
- Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette weltweit;
- Langfristige Spareffekte durch nachhaltige Beschaffung (Stichwort Lebenszykluskosten);
- Effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen;
- Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen.

Der häufig angeführte bürokratische Aufwand für die Verwaltung muss sich durch die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien nicht zwingend erhöhen, wie auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern und dem europäischen Ausland (z.B. den Niederlanden oder Schweden) zeigen. Im Gegenteil, er ließe sich sogar reduzieren, wenn die entsprechenden Vorgehensweisen gewählt und angegangen werden (siehe Empfehlungen oben).

Eine Reihe von verantwortungsvollen Unternehmen setzen die Anforderungen nach nachhaltigem Wirtschaften schon lange erfolgreich und mit unbedeutendem bürokratischem Aufwand um. Die Schwierigkeiten, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, liegen eher darin, dass sie seitens der öffentlichen Hand mit unterschiedlichsten Anforderungen konfrontiert werden. Dies ließe sich durch konkrete verbindliche Vorgaben in den hessischen vergaberechtlichen Regelungen vermeiden.

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

Mit freundlichen Grüßen



Maria Tech  
Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen e.V.  
Fachpromotorin für Fairen Handel und nachhaltige Beschaffung