

4. Mai 2021

Lieferkettengesetz und Vergaberecht

Welche Auswirkungen hat das Lieferkettengesetz auf die nachhaltige öffentliche Beschaffung? Eine Kurz-Analyse und Schlussfolgerungen

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Lieferkettengesetz erscheinen erstmals gesetzlich verankerte menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten deutscher Unternehmen für ihre Lieferketten erreichbar. Trotz seiner Schwächen stellt der Entwurf einen Paradigmenwechsel dar. Denn die Bundesregierung ist mit diesem Schritt von der Annahme abgerückt, dass freiwillige Maßnahmen von Unternehmen die Situation in den globalen Wertschöpfungsketten ausreichend verbessern können.

Das Gesetz wird auch Auswirkungen auf die öffentliche Beschaffung haben. Es sieht vor, dass Unternehmen, gegen die aufgrund der Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten Bußgelder in bestimmter Höhe verhängt wurden, von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden sollen. Als zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich seit Jahren dafür einsetzen, dass öffentliche Einrichtungen ihre Einkaufsmacht für eine nachhaltige Beschaffung nutzen, begrüßen wir diese Regelung. Damit würde erstmals eine bundesweite verbindliche menschenrechtliche Anforderung im öffentlichen Einkauf eingeführt werden.

Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Regelung im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Bundestag sehen wir aber noch deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Die hohen Schwellen bei den Bußgeldern, ab denen Unternehmen von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden sollen, sowie die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit zunächst mehr als 3.000 und ab 2024 mehr als 1.000 Mitarbeiter*innen im aktuellen Gesetzentwurf werden der Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber zur Einhaltung von Menschenrechten nicht gerecht. Mit dem vorliegenden Entwurf des Lieferkettengesetzes verpasst die Bundesregierung die Chance, die öffentliche Vergabe als ein Durchsetzungsinstrument für Menschenrechte zu nutzen.

Deswegen halten wir es weiterhin für nötig, die Vergabestellen selbst zu verpflichten, proaktiv Kriterien und Nachweise zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards einzufordern. Beide Aspekte arbeiten wir in diesem Forderungspapier aus und richten konkrete Forderungen an die Bundestagsabgeordneten und die Bundesregierung.

Forderungen zu Nachbesserungen in § 22 des Lieferkettengesetzes sowie zum Anwendungsbereich im Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht in § 22 vor, dass öffentliche Auftraggeber Unternehmen ausschließen sollen, die wegen eines Verstoßes gegen die in § 24 Abs.11 aufgelisteten Sorgfaltspflichten mit einem Bußgeld von mindestens 175.000 € belegt wurden. Die Auftraggeber sollen im Wettbewerbsregister prüfen, ob ein Bußgeld gegen ein Unternehmen verhängt wurde. Wir begrüßen diese Regelung als wichtige Maßnahme zur Durchsetzung des Gesetzes. Der Absatz muss aber aus unserer Sicht an einigen Stellen

überarbeitet werden. Wir fordern die Bundestagsabgeordneten auf, folgende Änderungen im Lieferkettengesetz vorzunehmen, die die öffentliche Beschaffung betreffen:

- § 22 sieht aktuell eine Soll-Bestimmung vor. Eine vorherige Version des Referentenentwurfs des BMAS enthielt aber noch die Bestimmung, ab einem Auftragswert von 5 Millionen Euro für Liefer- und Dienstleistungen und 10 Millionen Euro für Bauleistungen aus der Soll-Vorschrift einen zwingenden Ausschluss zu machen. Dies wurde bei einer Überarbeitung gestrichen. **Wir fordern, den zwingenden Ausschluss wieder in § 22 aufzunehmen.** Die Schwelle für einen zwingenden Ausschluss sollte unabhängig vom Auftragswert für Unternehmen gelten, gegen die ein Bußgeld über 100.000 Euro verhängt wurde.
- Eine Soll-Vorschrift impliziert, dass in Ausnahmefällen von der Bestimmung abgewichen werden kann. Das Gesetz lässt aber offen, in welchen Fällen dies möglich sein soll. **Um Willkür und Unsicherheiten bei der Auslegung des Gesetzes vorzubeugen, fordern wir, diese Ausnahmen im Gesetz klar zu benennen.** Die Möglichkeit, von einem Ausschluss abzusehen, muss auf wenige, klar definierte Ausnahmen begrenzt werden.
- Die Mindesthöhe des Bußgeldes für einen Ausschluss von 175.000 Euro impliziert, dass die Verletzung von Berichts- und Dokumentationspflichten nicht ausreicht, um Unternehmen auszuschließen. Die Berichterstattung stellt aber ein integrales Element der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte dar. **Wir fordern daher, dass alle verhängten Bußgelder über 50.000 Euro zu einem Ausschluss von Unternehmen führen sollen (Soll-Bestimmung).** Dies würde auch die Anwendung durch öffentliche Auftraggeber erleichtern.
- Unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen ab 2023 Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeiter*innen und ab 2024 solche mit über 1.000 Mitarbeiter*innen. Damit fallen viele klassische Lieferanten der öffentlichen Hand, wie beispielsweise Berufsbekleidungsunternehmen, IT-Anbieter, Catering-Unternehmen und Natursteinimporteure, die in Risikosektoren agieren, durch das Raster des Gesetzes. **Wir fordern daher, die Grenze des Anwendungsbereichs bei Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiter*innen anzusetzen.** Darüber hinaus sollten auch kleinere Unternehmen, die in Risikosektoren aktiv sind, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.
- Die Regelungen, die den Ausschluss von Unternehmen aus öffentlichen Vergabeverfahren betreffen, sind aufgrund der vielen Querverweise ausgesprochen unübersichtlich und für öffentliche Auftraggeber*innen schwer zu handhaben. **Wir schlagen hier vor, eine bessere Lesbarkeit herzustellen und die Anwendung durch eine weniger komplexe Regelung zu gewährleisten.**

Proaktive Einforderung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitskriterien durch öffentliche Auftraggeber

So wichtig die Einführung der Ausschluss-Regelung bei der Verletzung von Sorgfaltspflichten ist, haben öffentliche Auftraggeber ihre Pflicht zu einer nachhaltigen Beschaffung mit der Einhaltung des Gesetzes noch nicht erfüllt. Auch ist mit dem Regierungsentwurf der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

(NAP) enthaltene Prüfauftrag der Bundesregierung damit noch nicht ausgeführt. Sie sollte prüfen, ob bei einer Überarbeitung des Vergaberechts verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte eingeführt werden können, die von den teilnehmenden Unternehmen die Sorgfaltspflicht einfordern.

Daher fordern wir, dass die Bundesregierung und die Bundestagsabgeordneten deutlich zum Ausdruck bringen, dass Kommunen sowie Landes- und Bundesbehörden sich über die Einhaltung des § 22 des Lieferkettengesetzes hinaus weiter für einen nachhaltigen Einkauf einsetzen müssen. Ein verbindliches und proaktives Handeln der Vergabestellen ist weiterhin nötig. Die Ausschluss-Regelung im Lieferkettengesetz kann nicht gewährleisten, dass die bietenden Unternehmen ein besonderes Augenmerk auf bestimmte Menschenrechte und Umweltstandards legen oder diese glaubwürdig nachweisen. Dieses Vorgehen, das bereits in zahlreichen Kommunen engagiert praktiziert wird, ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht gestärkt worden. Wir fordern deshalb die Parteien mit Blick auf die Bundestagswahlen im September und die Bildung einer neuen Bundesregierung auf, über das Lieferkettengesetz hinaus Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Beschaffung zu ergreifen. Außerdem muss die aktuelle Bundesregierung endlich die angekündigten, aber noch nicht umgesetzten Maßnahmen umsetzen:

- **Wir fordern die Parteien auf, eine verbindliche gesetzliche Vorgabe zur Abfrage von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten bei der Beschaffung von kritischen Produktgruppen in ihre Wahlprogramme aufzunehmen**, hierfür aussagekräftige und glaubwürdige Nachweise einzufordern und sich für eine EU-weite Verankerung dieser Anforderungen einzusetzen. Mindestens sollten verbindliche Regelungen für Vergabestellen auf Bundes- und Landesebene eingeführt werden. Die Tatsache, dass die Bundesregierung ihr eigenes Ziel, bis 2020 die Hälfte der von Bundesbehörden eingekauften Textilien nachhaltig zu beschaffen, nicht erreicht hat, zeigt, dass auch hier Freiwilligkeit nicht zum Ziel führt.
- **Wir fordern die Bundesregierung auf, direkt nach Verabschiedung des Lieferkettengesetzes eine Überarbeitung der Vergabeverordnung (VgV) vorzunehmen**, in der festgelegt wird, dass öffentliche Auftraggeber*innen die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten eines Unternehmens, die im Lieferkettengesetz ausbuchstabiert werden, standardmäßig und unabhängig von der Größe des Unternehmens oder der Höhe des Auftrags in die Eignungsprüfung mit aufnehmen können (soziales Lieferkettenmanagement).
- **Wir fordern die Bundesregierung zudem auf, noch vor dem Sommer und der Bundestagswahl den versprochenen Stufenplan zur Umsetzung der nachhaltigen Textilbeschaffung vorzulegen**. Der Stufenplan muss verbindlich umgesetzt werden. Auch für alle weiteren sensiblen Produktgruppen müssen Stufenpläne erarbeitet und verbindlich umgesetzt werden.
- Die beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren angesiedelte Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) bietet Schulungen für Vergabestellen in Kommunen sowie auf Bundes- und Landesebene an. Allerdings sind die personellen Kapazitäten mit aktuell acht Mitarbeiter*innen stark

eingeschränkt. **Wir fordern daher, durch eine personelle Aufstockung das Schulungsangebot dieser Einrichtung stark auszubauen.** In Zukunft sollte außerdem die nachhaltige öffentliche Beschaffung Bestandteil der Ausbildung von Verwaltungsangestellten sein.

*Im **CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung** setzen sich ca. 60 Organisationen für eine am Gemeinwohl orientierte verbindliche Unternehmensverantwortung ein.*

*Die **Christliche Initiative Romero (CIR)** engagiert sich für ein gerechtes Wirtschaftssystem, in dem Menschen unter würdigen Bedingungen arbeiten können und Unternehmen sozial und ökologisch handeln. Die Nichtregierungsorganisation fordert u. a. verbindliche Regelungen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung und unterstützt Vergabestellen bei konkreten Projekten.*

Kontakt:

Christian Wimberger
Christliche Initiative Romero (CIR)
Schillerstraße 44a
48155 Münster
E-Mail: wimberger@ci-romero.de
Tel: 0251 / 67 44 13 - 21