

Stellungnahme der Romero Initiative (CIR) zur öffentlichen Konsultation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur Transformation des Vergaberechts („Vergabetransformationspaket“)

14.2.2023

Die verbindliche Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der öffentlichen Beschaffung stellt eine wichtige Maßnahme für die sozial-ökologische Transformation dar. Als Romero Initiative (CIR) begrüßen wir deshalb das Vorhaben der Bundesregierung, Umwelt- und Klimafreundlichkeit sowie die soziale Nachhaltigkeit der öffentlichen Vergabe zu stärken. Die Bundesregierung muss endlich die enorme Einkaufsmacht der öffentlichen Hand nutzen, um die Umsetzung von Menschenrechten und Umweltstandards in den Lieferketten einzufordern. Dafür braucht es gesetzliche Regelungen zu den menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten, die Unternehmen einhalten müssen, wenn sie öffentliche Aufträge ausführen.

Aktionsfeld 1: Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung

- 1. Auf welcher Stufe des Vergabeverfahrens können Sie sich eine (verpflichtende) Berücksichtigung von umwelt- oder klimabezogenen Aspekten am besten vorstellen? Eher in der Leistungsbeschreibung, bei den Eignungs- oder Zuschlagskriterien, in den Ausführungsbedingungen oder in einer Kombination davon?**

Die Berücksichtigung von umwelt- und klimabezogenen Aspekten muss in allen Stufen des Vergabeverfahrens erfolgen. So sollten bereits in der Leistungsbeschreibung die Kreislauffähigkeit der Produkte, ein geringer CO₂-Fußabdruck und weitere geringe schädliche Umweltauswirkungen wie Gewässerverschmutzung und Landnutzung eingefordert werden. In den Zuschlagskriterien sollten sich dann diese Aspekte, wie die Langlebigkeit, Recycling- und Kreislauffähigkeit von Produkten sowie der CO₂-Ausstoß bei der Lieferung, d. h. auch die für die Lieferung zurückzulegende Strecke, widerspiegeln. Die Ausführungsbedingungen sollten z. B. ein Verbot bestimmter Chemikalien und die Verwendung umweltfreundlicher Kraftstoffe bzw. von E-Autos bei Lieferleistungen enthalten.

- 2. Existieren aus Ihrer Sicht bereits zielgerichtete und hinreichend praxistaugliche Vorbilder für die verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien (welche)?**

Aus unserer Sicht ist es zentral, umwelt- und klimabezogene Nachhaltigkeitsziele immer gemeinsam mit sozialer Nachhaltigkeit und Menschenrechten zu adressieren. Bei vielen Produkten wie z. B. Lebensmitteln lassen sich die umweltbezogenen Aspekte nicht strikt von menschenrechtlichen Anforderungen trennen. So kann z. B. die Kontamination von Gewässern durch Pestizide auch schwerwiegende gesundheitliche Folgen für Anwohner*innen haben.

Auf Landesebene existieren bereits verschiedene Vorbilder für die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, zumindest bei bestimmten Produktgruppen soziale Kriterien wie die Einhaltung von ILO-Normen und Fairen Handel verbindlich vorzugeben, inkl. Vorgaben für Nachweismöglichkeiten. Nähere Informationen dazu finden sich unter https://www.woek.de/fileadmin/user_upload/downloads/publikationen/woek/agl_woek_cir_2021_sozialstandards_menschenrechte_oeff_beschaffung_synopse.pdf

Der Umweltleitfaden der Stadt Hamburg wird derzeit um soziale Aspekte ergänzt, geht dabei produktgruppenspezifisch vor und stützt sich dabei auf eine Risikoanalyse, die bereits die Anforderungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes einbezieht. Die Stadt Bremen gibt mit Hilfe von Rahmenverträgen hohe Standards vor. Vorbilder können auch die Stadt Konstanz für Miettextilien, Regensburg für Verpflegung und eine Pilot-Ausschreibung des BMZ aus dem Jahr 2016 für IT-Hardware sein.

Wäre eine zeitnahe Umsetzung erfolgt, hätte auch der von der Vorgängerregierung angekündigte Textil-Stufenplan samt Leitfaden eine Vorbildfunktion entwickeln können.

3. Welche rechtlichen oder praktischen Punkte könnten aus Ihrer Sicht am besten zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beitragen? Wie hilfreich wären z.B. praktische Anleitungen, Begründungspflichten, Selbstverpflichtungen, Quoten, Ge- und Verbote oder Mindeststandards?

Es hat sich gezeigt, dass die bisherige freiwillige Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsstandards zu wenig Effekt hat und die Nachhaltigkeit vom Interesse und den Kapazitäten einzelner Beschaffer*innen abhängig macht. Auch der Bundesrechnungshof hat auf hingewiesen, dass Selbstverpflichtungen und praktische Anleitungen nicht ausreichen. Daher braucht es verbindliche Vorgaben. Kann- und Soll-Bestimmungen müssen in Muss-Bestimmungen umgewandelt werden. Für den Fall, dass Beschaffer*innen davon abweichen wollen, muss es Begründungspflichten geben. Hierzu braucht es jährliche Auswertungen, warum nachhaltigkeitsbezogene Ausschreibungen oder Zuschläge unterblieben, um daraus Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung zu ziehen.

Wenn Nachhaltigkeitskriterien nicht verpflichtend eingefordert werden können, sollten sie mit mindestens 30% in den Wertungskriterien gewichtet werden. Zudem sollten für alle sensiblen Produktgruppen Stufenpläne für eine nachhaltige Beschaffung mit konkreten Vorgaben entwickelt werden.

Als eine zentrale Maßnahme, die großen Effekt hätte, sollte die Definition der Wirtschaftlichkeit so überarbeitet werden, dass die Nachhaltigkeit ein zentrales Kriterium der Wirtschaftlichkeit wird. In Baden-Württemberg gab es bereits 2020 eine Initiative in diese Richtung. Auch der Bundesrechnungshof empfiehlt, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Berücksichtigung finden, u. a. durch eine Anpassung der zu § 7 BHO erlassenen Vorschriften und der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen.

Zusätzlich braucht es auch praktische Tools, Anleitungen und Unterstützung für die einzelnen Beschaffer*innen.

Der Kompass Nachhaltigkeit sollte laufend weiterentwickelt werden. Auch eine Zusammenstellung sensibler Produkte, bei denen Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden müssen, wäre hilfreich, ebenso weitere Beschaffungsleitfäden wie der für nachhaltige Textilien, in denen Anforderungen und anerkannte Nachweise aufgeführt sind. Gerade in Bezug auf Nachweise braucht es klare Vorgaben für Beschaffer*innen, dass alleine die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative kein Nachweis für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten ist. Zudem sollte die vom Bundesrechnungshof empfohlene Checkliste für die Einbeziehung und Recherche von Nachhaltigkeitskriterien zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus sollten Initiativen und Strukturen wie electronics watch, die für öffentliche Beschaffungsstellen die Umsetzung von Menschenrechten in den Produktionsländern überprüfen, gestärkt und auch auf andere Produktgruppen ausgeweitet werden.

4. In welchen Branchen sehen Sie besondere Chancen für die umwelt- und klimafreundliche Beschaffung? Gibt es Ihrer Ansicht nach Leistungen, die keine entsprechende Umwelt- oder Klimarelevanz haben könnten? Bitte erläutern Sie.

Es sollten keine Leistungen grundsätzlich ausgeschlossen werden, vielmehr sollte es für jede Produktgruppe eine spezifische Risikoanalyse geben, aus der Handlungsprioritäten entwickelt werden.

Aktionsfeld 2: Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung

5. Welche Aspekte einer sozial verantwortlichen Beschaffung sollten über die Berücksichtigung von Tarifverträgen hinaus aus Ihrer Sicht prioritär bei der öffentlichen Beschaffung verfolgt oder intensiviert werden?

Bei der sozial verantwortlichen Beschaffung müssen grundsätzlich alle Menschen- und Arbeitsrechte in der Lieferkette des zu beschaffenden Produkts bzw. der zu beschaffenden Dienstleistung berücksichtigt werden. Im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung sollten die Regelungen im Vergaberecht diejenigen Rechtspositionen übernehmen, die im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1-11 LkSG sowie Anlage LkSG) geschützt und bereits als Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflicht etabliert sind.

Dies ist unter anderem in Zusammenhang mit Bergbau- und Agrarprojekten relevant, die zu Land- und Umweltkonflikten mit Anwohner*innen oder Kleinbauern und -bäuerinnen führen können. Häufig wird bei solchen Projekten auch das Recht indigener Gemeinschaften auf vorherige, freie und informierte Zustimmung verletzt. Die Verschmutzung von Gewässern, Böden und der Luft durch Schadstoffe kann zu schwerwiegenden Gesundheitsproblemen bei Anwohner*innen führen. Öffentliche Auftraggeber müssen verpflichtet werden, von Unternehmen entsprechende Sorgfaltspflichten

zur Verhinderung solcher Menschenrechtsverletzungen und Formen der Umweltzerstörung einfordern. Die Bundesregierung sollte hierbei Hilfestellung für Beschaffer*innen leisten, indem sie für wichtige Produktgruppen damit verbundene Risiken aufzeigt.

Auch sollten öffentliche Auftraggeber wirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Konfliktmineralien in bestimmten Produkten ergreifen müssen. In den USA gibt es bereits entsprechende Vorschriften für Vergabestellen des Bundes und mehrerer Bundesstaaten, die Vermeidung von Konfliktmineralien in Ausschreibungen zu berücksichtigen. Weitere Beispiele stammen aus Stockholm (verbindliche Leistungsmerkmale), Barcelona (Zuschlagskriterien), Edinburgh (Lehre, Forschung und Beschaffung der dortigen Universität) sowie in Deutschland (Dataport AÖR und BMZ: Zuschlagskriterien für Bieterkonzepte). Laut EU-Vergaberichtlinie (2014/24/EU, Erwägungsgrund 97) können soziale Anforderungen „in jedem Lebenszyklus-Stadium von der Gewinnung der Rohstoffe für die Ware bis zur Entsorgung der Ware“ in Ausschreibungen enthalten sein. Auch in Deutschland stellen die Begründungen von GWB und VgV klar, dass Rohstoffgewinnung und der Handel mit der vertragsgegenständlichen Leistung den erforderlichen Auftragsbezug aufweisen (BR-Drs. 87/16, S. 212 f.). Diese Anforderungen sollten nun verbindlich gemacht werden.

Zudem sollte ein Fokus auf existenzsichernde Einkommen gelegt werden. Die Erfahrung zeigt, dass selbst bei zertifizierten Produkten und bei Einhaltung von Mindestlöhnen die Arbeiter*innen, z. B. auf Kakaoplantagen, nicht über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen, das zumindest für Nahrung, Wohnung, Gesundheit und Bildung der Familie ausreicht. Dieses stellt aber die Grundvoraussetzung für ein menschenwürdiges Leben dar. Auch in den Lieferketten von Berufsbekleidung und Flachwäsche – Produkte, die öffentliche Auftraggeber häufig beschaffen – werden in den meisten Fällen Löhne gezahlt, die nicht annähernd zur Abdeckung der Grundbedürfnisse ausreichen. Mit dem Vergabetransformationsgesetz sollte die Bundesregierung die Weiche dafür stellen, dass bei öffentlichen Beschaffungen Produkte und Dienstleistungen, die existenzsichernde Einkommen gewährleisten, Vorrang erhalten.

Auch Geschlechtergerechtigkeit sollte als zentrales Thema bei den sozialen Aspekten verankert werden.

6. Wie könnte dies aus Ihrer Sicht am besten im Vergabeverfahren und -recht integriert werden?

Das gesamte Vergabeverfahren (und darüber hinaus) muss dahingehend überarbeitet werden, dass soziale Nachhaltigkeit viel stärker integriert wird. Bisher fokussieren selbst wichtige Dokumente der Bundesregierung zur Nachhaltigkeit auf Anforderungen an den Umweltschutz und/oder reduzieren soziale Nachhaltigkeit auf Aspekte des hiesigen Mindestlohns und der Tariftreue. Selbst für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurden zu „nachhaltiger Beschaffung“ lediglich umweltbezogene Indikatoren gewählt. Arbeits- und Menschenrechte in den globalen Wertschöpfungsketten werden demgegenüber zu oft vernachlässigt. Sie müssen aber bei der Planung und Umsetzung den gleichen Stellenwert haben wie sonstige Nachhaltigkeitsaspekte, um wirkliche Nachhaltigkeit zu erreichen.

Dafür braucht es verbindliche Vorgaben für Leistungsbeschreibungen. Zudem sollte festgelegt werden, wie soziale Anforderungen oder menschenrechtliche Sorgfaltspflichten jenseits von Pilotprojekten flächendeckend verpflichtend gefordert werden können (beispielsweise im Leistungsverzeichnis oder in der Eignung).

Bisher bezieht sich ein Großteil der Behörden bei der Beschaffung lediglich auf die AVV Klima und die Berücksichtigung der Tariftreue (vgl. Monitoringbericht der Bundesregierung zur Anwendung des

Vergaberechts 2021). Damit auch die Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeit verbindlich wird, **sollte die Bundesregierung eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (AVV) erstellen, die verbindliche Vorgaben zur Einforderung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten bei (auf Länderebene schon definierten) sensiblen Produkten enthält.** Bei deren Ausgestaltung sollten die Erfahrungen mit der AVV Klima berücksichtigt werden. Alternativ könnte die Stärkung der Verbindlichkeit durch eine entsprechende Änderung des GWB oder von VgV und UVgO nach dem Vorbild einiger Bundesländer erfolgen. Im Zuge dessen muss gewährleistet werden, dass Nachhaltigkeitsanforderungen umfassend eingefordert werden. Es darf weder bei Ausschreibungen noch beim Monitoring ausreichen, wenn ein Produkt nur einen oder wenige Aspekte, z. B. Reparierbarkeit oder Energieeffizienz, erfüllt. Stattdessen muss für alle Aspekte die Erfüllung höchster Kriterien eingefordert werden.

Gerade wenn Marktanalysen zeigen, dass es bei einer Produktgruppe sozial verantwortlich oder im Fairen Handel hergestellte Produkte gibt, muss es bei öffentlichen Ausschreibungen grundsätzlich verbindlich sein, die entsprechenden sozialen Kriterien zu fordern. Eine wichtige Rolle können hierbei Marktanalysen spielen, die zentral erstellt oder von den Gesetzgebern in Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorweggenommen werden, wie es in einigen Bundesländern schon der Fall ist. Dies würde Beschaffer*innen bei der konkreten Umsetzung unterstützen.

Als weitere Unterstützungsmaßnahmen sollten Einrichtungen wie die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) und die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) personell weiter ausgebaut und dezentrale Kompetenzstellen für nachhaltige Beschaffung in allen obersten Bundesbehörden geschaffen werden. Auch die Beratungsarbeit der Zivilgesellschaft, die neue Wege für die nachhaltige Beschaffung aufzeigen kann, muss weiter durch Projektgelder gefördert werden.

Grundsätzlich sollten Kooperationen auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene gefördert und Tools vereinheitlicht werden, z. B. auch praxistaugliche Textbausteine erstellt werden. Beschaffer*innen sollten zudem darin geschult werden, wie sie bei der Planung der Beschaffung Unternehmen, die keine hohen Nachhaltigkeitsstandards anwenden, ausschließen können, indem sie die Anforderungen an Nachhaltigkeitsnachweise entsprechend hoch ansetzen.

Auch für die soziale Nachhaltigkeit sind die unter Frage 3 genannten Maßnahmen, z. B. die Umwandlung von Kann- und Soll-Bestimmungen in Muss-Bestimmungen, Dokumentations- und Begründungspflichten und eine neue Definition von Wirtschaftlichkeit, die Nachhaltigkeit einbezieht, notwendig und können die unter Frage 2 genannten Beispiele eine Richtung weisen.

Zudem sollten konkrete Klarstellungen im Vergaberecht, die die frühere Bundesregierung bei der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie versäumt hat, erfolgen:

- Der Spielraum bei den Zuschlagskriterien gemäß Richtlinie 2014/24/EU (Artikel 67 Abs. 2 UA 3) sollte genutzt werden. Sie bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit festzulegen, „dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen“. Die Bundesregierung sollte diesbezüglich Rechtsunsicherheit beseitigen und eine klare Festlegung treffen (z. B. in § 127 Abs. 3 GWB und § 58 f. VgV), dass Nachhaltigkeitskriterien höhere Kosten rechtfertigen.
- Kinderarbeit (im Sinne der ILO-Übereinkommen 138 und 182 und der detaillierten Auslegung der „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ in der ILO-Empfehlung 190) sollte als zwingender Ausschlussgrund festgelegt werden. Obwohl Artikel 57 Abs. 1 lit. f der Richtlinie 2014/24/EU Kinderarbeit und andere Formen des Menschenhandels als zwingende Ausschlussgründe nennt, wurde bei der Umsetzung in deutsches Recht (§ 123 Abs. 1 Nr. 10 GWB) Kinderarbeit weder umfassend noch explizit erwähnt, sondern nur auf einen Teil des

Menschenhandels abgestellt. § 123 Abs. 1 Nr. 10 GWB sollte daher um den Aspekt „Kinderarbeit im Sinne der ILO-Übereinkommen 138 und 182“ ergänzt werden. Denn nur zwingende Ausschlussgründe ermöglichen eine Kündigung gem. § 133 Nr. 2 GWB und einen Eintrag in das Wettbewerbsregister.

Zudem sollten, wie für den Textilsektor geplant, Stufenpläne für diesen und weitere sensible Sektoren entwickelt werden und als AVV formuliert werden, damit sie verbindlich werden.

Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrecht kann dazu dienen, die allgemeine Ausrichtung und Zielvorgaben derartiger Maßnahmen festzulegen und dabei auch die Expertise und Erfahrungen z. B. von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie den CorA-Trägerorganisationen weiter einbeziehen. Dabei sollte auf eine transparente Berichterstattung über die Umsetzung der geplanten Maßnahmen geachtet werden.

Ganz wesentlich ist eine Stärkung des Monitorings in Bezug auf die Vertragsumsetzung bzgl. der Ausführungsbedingungen. Nur wenn soziale Nachhaltigkeit nicht nur bei der Ausschreibung und Vergabe eingefordert, sondern ihre Umsetzung während der Vertragslaufzeit auch kontrolliert wird, entfaltet sie in den globalen Wertschöpfungsketten Wirkung. Diese Überwachung muss von den Beschaffungsstellen selbst oder von industrieunabhängigen Kontrollorganisationen, z. B. Nichtregierungsorganisationen, durchgeführt werden und darf nicht an Auditunternehmen/-verfahren oder industriegeführte Multi-Stakeholder-Initiativen abgegeben werden, wie verschiedene Katastrophen der letzten Jahre (Rana Plaza, Ali Enterprises, Brumadinho-Damm) gezeigt haben. Um diese Kontrollfunktion ausüben zu können, müssen entsprechende Strukturen, Kompetenzen und Ressourcen aufgebaut werden. Länder wie Schweden, Niederlande oder Großbritannien liefern Vorbilder für die Lieferantenentwicklung von Beschaffungsstellen.

Um die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Wertschöpfungsketten zu gewährleisten, braucht es zudem eine Regelung, dass Unternehmen, die massiv oder wiederholt gegen ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten verstoßen, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Die Bestimmungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) zum Ausschluss von Unternehmen von der öffentlichen Beschaffung reichen diesbezüglich aufgrund hoher Schwellenwerte nicht aus und werden kaum Wirkung entfalten. Zudem betrifft das LkSG nur eine sehr begrenzte Anzahl an potenziellen Bietern. Diese Lücke sollte mit dem Vergabetransformationspaket geschlossen werden.

Um die nachhaltige Beschaffung kontinuierlich weiterentwickeln zu können, braucht es außerdem ein aussagekräftiges Monitoring über die Vergabestatistik. Dabei sollte konkreter abgefragt werden, welche sozialen Kriterien angewandt wurden. Dies sollte auch die o. g. Kriterien in Bezug auf globale Wertschöpfungsketten differenziert enthalten.

7. Wie können soziale Innovationen wie z.B. Sozialunternehmen durch die öffentliche Vergabe gestärkt werden?

Es sollten die Kriterien für die „vorbehaltenen Aufträge“ erweitert und eine bundeseinheitliche Regelung für die Berücksichtigung von Sozialunternehmen entwickelt werden.

Aktionsfeld 3: Digitalisierung des Beschaffungswesens

8. Welche der folgenden Dienste kennen Sie und welche davon nutzen Sie? Zentraler Bekanntmachungsservice, Datenservice öffentlicher Einkauf, die neuen elektronischen Standardformulare, weitere Projekte zur Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs (bitte benennen). Was fehlt aus Ihrer Sicht zur vollumfänglichen Digitalisierung der Vergabeverfahren?

./.

9. Spricht aus Ihrer Sicht etwas gegen die elektronische Einreichung von Nachprüfungsanträgen und virtuelle mündliche Verhandlungen in Nachprüfungsverfahren? Bitte erläutern Sie.

./.

10. Welche weiteren Schritte sind praktisch und rechtlich zur Digitalisierung der Nachprüfungsverfahren aus Ihrer Sicht insbesondere erforderlich?

Es sollte eine einheitliche Plattform (s. o.) und Schulungen sowie ausreichende Ausstattung der Beschaffer*innen geben.

Aktionsfeld 4: Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren

11. Welche Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale sehen Sie noch im Vergaberecht? Wo setzen aus Ihrer Sicht Rechtssicherheit, Wirtschaftlichkeit oder das europäische Vergaberecht wichtige Grenzen?

Bundesweite Klarstellungen würden die Arbeitslast und damit den Zeitaufwand für Beschaffer*innen reduzieren. Dazu gehören z. B.

- die oben erwähnte Neudefinition von Wirtschaftlichkeit, die Aspekte der Nachhaltigkeit ins Zentrum stellt, z. B. durch Anpassung der zu § 7 BHO erlassenen Vorschriften und der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen sowie eine Klarstellung im Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG), wie es das Land Baden-Württemberg in einem Gesetzesantrag vom 15.9.2020 (Drs. 535/20) initiiert hat.
- Eine Vorgabe, welche alternativ eingereichten Nachweise (zu vorgegebenen Nachweisen in Form von Gütezeichen etc.) anerkannt werden. Dies wäre eine Erleichterung für Beschaffer*innen ebenso wie für die Bieter*innen.
- Die Schaffung einer Möglichkeit, wie Beschaffer*innen und Bieter*innen sich über möglichst nachhaltige Lösungen austauschen können, z. B. in § 132 GWB. Dadurch wird ungenutztes Innovationspotenzial verschenkt.

12. Inwieweit können Sie sich eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes vorstellen, etwa für wichtige Transformationsvorhaben?

Ein Vorteil der Losvergabe kann sein, dass die verschiedenen Lose an die Möglichkeiten angepasst werden, umwelt- und klimabezogene sowie soziale Kriterien zu verankern, z. B. indem in den Losen, wo es möglich ist, Nachhaltigkeitskriterien verpflichtend gefordert werden, in anderen, wo dies nicht möglich ist, Nachhaltigkeitsanforderungen in die Zuschlagskriterien aufgenommen werden.

13. Wie kann die Vergabepaxis einfacher und schneller gelingen? Wie könnten Ihrer Ansicht nach Vergabeverfahren z.B. noch weiter professionalisiert werden? Warum haben Sie oder Ihr Unternehmen sich zuletzt gegebenenfalls nicht mehr an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligt?

Über gemeinsame Bieterdialoge mehrerer Akteure können auf effiziente Weise Informationen, gerade auch über Nachhaltigkeitsanforderungen, verbreitet und Bewerbungsverfahren optimiert werden. Der Bund könnte diesbezüglich Angebote machen und damit die Beschaffungsstellen entlasten. Für eine Professionalisierung der nachhaltigen Vergabe sind dringend mehr Aus- und Fortbildung, Schulungen, Informationen und Unterstützung nötig. Hierfür braucht es einen entsprechenden Kapazitätsaufbau sowie eine Ausweitung der Kompetenzstellen.

Gerade von nachhaltigen Unternehmen und Unternehmen des Fairen Handels erfahren wir, dass Ausschreibungen oft so gestaltet sind, dass sie sich nicht darauf bewerben können. Gründe dafür können z. B. die Mischung verschiedener Produkte, z. T. auch von nachhaltigen und nicht-nachhaltigen, in einer Ausschreibung, nicht im Fairen Handel verfügbare Verpackungen u. ä. sein. Hier sollte unbedingt nachgesteuert werden, damit Beschaffer*innen nicht ausgerechnet die Unternehmen ausschließen, die Menschen- und Arbeitsrechte und Umweltschutzstandards am meisten beachten.

Bisher gibt es nur sehr eingeschränkte Dokumentationspflichten für Nachhaltigkeitskriterien im überschwelligen Bereich. Damit ein effektives Monitoring und darauf basierend eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Vergabe möglich ist, sollten detaillierte, aber praktikable Dokumentationsvorgaben entwickelt werden.

Bei der Digitalisierung der Beschaffung sollte die Prüfung von Nachhaltigkeitskriterien standardmäßig miterfasst werden.

14. Inwieweit können Sie sich auch eine weitere Vereinheitlichung des Vergaberechts vorstellen (formell in einem „Vergabegesetz“ oder materiell stärkere Angleichungen)?

Eine Vereinheitlichung der verschiedenen Vergabegesetze auf Bundes- und Länderebene insbesondere im Hinblick auf starke Nachhaltigkeitskriterien ist unbedingt erstrebenswert. Sie würde Kompetenzen bündeln und in erheblichem Maße Kosten sparen.

Zudem sollte insbesondere im Bereich Monitoring zusammengearbeitet werden, z. B. indem Einkaufsgemeinschaften gefördert werden.

Aktionsfeld 5: Förderung von Mittelstand, Start-Ups und Innovationen

15. Welche rechtlichen und praktischen Stellschrauben sehen Sie für eine starke Einbeziehung von kleinen und mittelständischen Unternehmen in die öffentliche Beschaffung?

Nachhaltig agierende Unternehmen sind meist klein oder mittelständisch. Die Konzeption von Ausschreibungen schließt gerade sie jedoch häufig aus (s. o.). Um hier Chancengleichheit herzustellen, müssen Ausschreibungen so konzipiert werden, dass nachhaltige Unternehmen sich darauf bewerben können. Dafür braucht es u. a. Handlungsanleitungen und die Sensibilisierung von Beschaffer*innen.

16. Welche Rolle spielen für Sie zum Beispiel Unteraufträge oder Bietergemeinschaften, Eignungskriterien oder Ausführungsbedingungen? Welche rechtlichen und/oder praktischen Herausforderungen sehen Sie hier?

./.

17. Wie stark nutzen Sie Markterkundungen oder funktionale Ausschreibungen bzw. innovative Vergabeverfahren, um Innovationen und Start-Ups im Design von Vergabeverfahren besser zu berücksichtigen? Welche praktischen oder rechtlichen Hürden sehen sie hier?

./.

18. Was hat Sie ggf. bisher gehindert, innovative Vergabeverfahren (wie zum Beispiel dynamische Beschaffungssysteme oder elektronische Auktionen) zu nutzen?

./.

Sonstiges

19. Wie priorisieren Sie die Aktionsfelder? Welche aufgeworfenen Fragen sind Ihnen besonders wichtig?

Zentrales Anliegen der Vergabetransformation muss es sein, umwelt- und klimabezogene Nachhaltigkeit mit sozialer Nachhaltigkeit und Menschenrechten zusammenzubringen und dabei die gesamte Wertschöpfungskette im Blick zu haben. Wie die Erfahrung zeigt, führen nur verbindliche Vorgaben dazu, dass Unternehmen Umweltschutz und Menschenrechte umfassend beachten und Vorreiter keine Wettbewerbsnachteile erleiden. Diese müssen für alle Vergabestufen ausformuliert und

gesetzlich verankert werden. Ergänzend dazu sollten Handreichungen und Tools vereinheitlicht werden und Beschaffer*innen mit ausreichend Ressourcen und Schulungen ausgestattet werden.

20. Sehen Sie Zielkonflikte und falls ja, wie sollten diese aus Ihrer Sicht aufgelöst werden?

Häufig werden der Schutz von Menschen, Umwelt und Klima auf der einen Seite und finanzielle Zielsetzungen auf der anderen als ein Zielkonflikt dargestellt. Zahlreiche Beispiele belegen jedoch, dass menschenrechts-, umwelt- und klimabezogene Sorgfaltspflichten langfristig auch ökonomisch vorteilhaft sind. Auch deshalb sollte diesen Aspekten daher Vorrang gegeben werden.

21. In welchen weiteren Bereichen sehen Sie rechtlichen Anpassungsbedarf der Vergabeverfahren? Welche praktischen Lösungen sehen Sie als besonders wichtig an?

Die öffentliche Beschaffung besitzt eine strategische Schlüsselrolle zur Erfüllung verschiedener politischer Ziele, nutzt diese aber u. a. laut Bundesrechnungshof unzureichend. Dafür braucht es deutlich mehr Politikkohärenz. Ein Abgleich sollte z. B. mit der Nachhaltigkeitsstrategie, mit den Zielen des BMZs und des Außenministeriums sowie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erfolgen. Dies sollte in klaren Beschaffungsstrategien erfolgen, die darlegen, wie die Beschaffung zur Erreichung von Zielen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Menschenrechte sowie Umwelt- und Klimaschutz beiträgt. Über die Erreichung dieser Ziele durch eine nachhaltige Beschaffung sollte regelmäßig und transparent berichtet werden.

Zudem sollte die Beschaffung effektiv mit anderen gesetzlichen Vorgaben zur Unternehmensverantwortung verknüpft werden, insbesondere dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, der künftigen EU-Richtlinie zur nachhaltigen Unternehmensführung, Nachhaltigkeitsberichtspflichten für Unternehmen, aber auch den EU-Verordnungen zu Konfliktmineralien und zu entwaldungsfreien Lieferketten, ILO-Konventionen u. a. Verstöße gegen diese Gesetze und Standards sollten zum (ggf. zeitlich begrenzten) Ausschluss von Unternehmen der öffentlichen Vergabe führen.

Kontakt:

Romero Initiative (CIR)

Christian Wimberger
Schillerstraße 44a, 48155 Münster

E-Mail: wimberger@ci-romero.de

Tel: 0251 / 67 44 13 – 21