

CorA Corporate
Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



arbeitsgemeinschaft der
eine welt-landesnetzwerke
in deutschland e.v.

epn Entwicklungs
politisches
Netzwerk Hessen

weed



Dachverband Entwicklungspolitik
Baden-Württemberg e.V.



ivamos!

FAIRTRADE
DEUTSCHLAND



Eine Welt Forum Aachen
Eintreten für eine gerechte Welt



FEMNET

ff FORUM
FAIRER
HANDEL

cir romero
initiative
STIMME FÜR GERECHTIGKEIT

Ben Bremer
entwicklungspolitisches
Netzwerk e.V.



KLJB
Katholische
Landjugendbewegung
Deutschlands

süd
INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND ÖKUMENE

WÖK
Werkstatt Ökonomie

Achtung der Menschenrechte bei der aktuellen Reform des Vergaberechts sicherstellen – Forderungen aus der Zivilgesellschaft

Gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gehört es zur Schutzpflicht des Staates, bei der eigenen öffentlichen Auftragsvergabe die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen. Die Bundesregierung hat diesen Auftrag bei der letzten umfassenden Reform des Vergaberechts 2016 nicht umgesetzt. Damit wurde sie weder den eigenen Nachhaltigkeitszielen noch ihrer globalen Verantwortung als größte Konsumentin Europas gerecht.

Ein zentraler Hebel zum Umwelt- und Klimaschutz sowie einer Verbesserung der Lebensverhältnisse von Produzent*innen und Arbeiter*innen in den globalen Lieferketten bleibt seitdem ungenutzt: Die bisherige freiwillige Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsstandards ist nicht effektiv und macht Nachhaltigkeit vom persönlichen Engagement und den Kapazitäten einzelner Beschaffer*innen in Kommunen, Bundesländern und Bund abhängig. Der Bundesrechnungshof stellt in seiner 2022 veröffentlichten Studie fest, dass

Nachhaltigkeitsaspekte bei der Beschaffung in Bundesbehörden völlig unzureichend angewandt werden.¹

Dies zeigt, dass nur **verbindliche Vorgaben** dazu führen, dass Unternehmen Umweltschutz und Menschenrechte umfassend beachten und Vorreiter keine Wettbewerbsnachteile erleiden.

Mit der aktuell anstehenden Reform der Vergabe (Vergabetransformationspaket) sollte die Bundesregierung nun endlich **die Chance nutzen** und **verbindliche menschenrechtliche Kriterien** für alle öffentlichen Auftraggeber gesetzlich verankern und umwelt- und klimabezogene Nachhaltigkeit mit sozialer Nachhaltigkeit und Menschenrechten in Lieferketten zusammenbringen. Mit einer konsequenten nachhaltigen öffentlichen Beschaffung würde die öffentliche Hand einen wichtigen Beitrag zur dringend notwendigen sozial-ökologischen Transformation leisten.

(1) Definition von Nachhaltigkeit

Eine nachhaltige Beschaffung muss alle Menschen- und Arbeitsrechte in der Lieferkette des konkret zu beschaffenden Produkts bzw. Dienstleistung berücksichtigen. Soziale Nachhaltigkeitsaspekte entlang der gesamten globalen Lieferkette müssen bei Planung und Umsetzung den gleichen Stellenwert haben wie ökologische Nachhaltigkeitsaspekte.

- Reform des GWB: Als eine zentrale Maßnahme, muss die **Definition der Wirtschaftlichkeit** so überarbeitet werden, dass Nachhaltigkeit ein zentrales Kriterium der Wirtschaftlichkeit wird.²
- Unter soziale Nachhaltigkeitsaspekte fallen die ILO-Kernarbeitsnormen und die Kriterien des fairen Handels. Diese müssen verpflichtend berücksichtigt werden.
- Darüber hinaus fordern wir – im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung –, dass die Regelungen im Vergaberecht ab Erreichen des EU-Schwellenwerts diejenigen **Rechtspositionen** übernehmen sollten, 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.
- Nachhaltigkeitsanforderungen dürfen **nicht austauschbar** sein. Für Ausschreibungen und das Monitoring bedeutet dies, dass bei einem Produkt, in dessen Lebenszyklus sowohl soziale als auch umweltbezogene Aspekte relevant sind, es für eine „nachhaltige Beschaffung“ nicht ausreicht, wenn nur ein einzelner Aspekt (z. B. Energieeffizienz) berücksichtigt wird.

(2) Verpflichtende Vorgaben per Gesetz

Für die Umsetzung einer nachhaltigen, sozial verantwortlichen Beschaffung braucht es verbindliche Vorgaben zur Einhaltung sozialer und ökologischer (Mindest-)Standards sowie Dokumentations- und Begründungspflichten (bei Nichtbeachtung von Nachhaltigkeitskriterien).

- Das Vergabetransformationspaket muss die Einbeziehung sozialer Kriterien in der öffentlichen Ausschreibung verbindlich für Bund, Länder und Kommunen machen: Die Kann-Bestimmung im aktuellen Vergaberecht³ soll in eine **Muss-Bestimmung** umgewandelt werden.
- Die verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien muss dabei in **allen Stufen des Vergabeverfahrens** (Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien, Eignungskriterien, Ausführungsbedingungen) möglich sein und in mind. einer Stufe, die nicht die Zuschlagskriterien sind, zwingend Beachtung finden.
- Für den Fall, dass Beschaffer*innen davon abweichen wollen, muss es **Begründungspflichten** geben.

1 Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass Selbstverpflichtungen und praktische Anleitungen nicht ausreichen.

2 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 sowie der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen.

3 [Vergabeverordnung \(VgV\) mit Erläuterungen \(vergabevorschriften.de\)](#)

- Wenn Nachhaltigkeitskriterien nicht verpflichtend eingefordert werden können, sollten sie mit **mindestens 30% in den Wertungskriterien** gewichtet werden.
- Wenn **Marktanalysen** zeigen, dass es bei einer Produktgruppe sozial verantwortlich oder im fairen Handel hergestellte Produkte gibt, darf es keine (weiteren) Ausnahmeregelungen geben.
- Zudem sollte dringend festgelegt werden, dass **menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten** von Unternehmen (jenseits von Pilotprojekten), ab einem Auftrag über EU-Schwellenwert, verpflichtend gefordert werden. Dabei gilt es – zwecks Vereinfachung – die öffentliche Beschaffung mit dem Lieferkettengesetz zu harmonisieren: Die Öffnung der Eignungskriterien und anderer Stufen des Vergabeverfahrens für die Vorgabe von Managementmaßnahmen im Bereich Sorgfaltspflichten sind dafür nötig.
- Ganz wesentlich ist eine Stärkung der Kontrolle bei **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.
- Zudem sollten folgende **konkrete Klarstellungen** im Vergaberecht erfolgen, die die frühere Bundesregierung bei der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie versäumt hat:
 - o Der **Spielraum bei den Zuschlagskriterien** gemäß Richtlinie 2014/24/EU (Artikel 67 Abs. 2 UA 3) sollte genutzt werden. Er 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 § 58f. VgV), dass Nachhaltigkeitskriterien höhere Kosten rechtfertigen.
 - o 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 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.

(3) Ziele und Monitoring

Um die nachhaltige Beschaffung kontinuierlich auszubauen, braucht es ein aussagekräftiges Monitoring über die Vergabestatistik.

- Für alle sensiblen Produktgruppen müssen **Stufenpläne** für eine nachhaltige Beschaffung mit konkreten Vorgaben entwickelt werden. Die Liste der sensiblen Produkte sollte regelmäßig darauf überprüft werden, um welche Produktgruppen sie ergänzt werden muss.
- Für ein funktionierendes **Monitoring** ist eine detaillierte, aber möglichst einfach umzusetzende Dokumentation von eingeforderten Nachhaltigkeitskriterien notwendig. Dies muss weit über die (bisher nur für überschwellige Aufträge notwendige) Dokumentation von Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabestatistikverordnung hinaus gehen.
- Wenn keine verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibungen aufgenommen werden, muss es Begründungspflichten geben. Hierzu braucht es jährliche Auswertungen, warum nachhaltigkeitsbezogene Ausschreibungen oder Zuschläge unterblieben, um daraus Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung zu ziehen.

(4) Unterstützungsangebote und Standardisierung

Für eine Professionalisierung und Umsetzung der nachhaltigen Vergabe sind mehr Aus- und Fortbildungen, Schulungen, Informationen und Unterstützung nötig. Hierfür braucht es einen entsprechenden Kapazitätsaufbau sowie eine Ausweitung der Kompetenzstellen.

- Zentral ist die systematische Aus- und Weiterbildung von Beschaffungsverantwortlichen zum Thema nachhaltige Beschaffung.
- Der Berufszweig „Beschaffung“ muss mit zertifizierten Ausbildungen, monetärer und ideeller Wertschätzung aufgewertet werden.
- Wesentlich ist die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle, welche Musterunterlagen bereithält und bei der Prüfung der Vergabeunterlagen sowie der eingereichten (alternativen) Nachweise unterstützt. Außerdem braucht es dezentrale Kompetenzstellen für nachhaltige Beschaffung in allen obersten Bundesbehörden.
- Die Bereitstellung von praxistauglichen Textbausteinen für Vergabeverantwortliche, beispielsweise mit einem Online-Leistungsbeschreibungsgenerator, sollte gefördert werden.
- Ergänzend zu verbindlicheren Vorgaben können Leitfäden zur Beschaffung sensibler Produkte Beschaffungsstellen unterstützen und zu einer Standardisierung beitragen. Ein Beispiel ist der Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung. Leitfäden zu weiteren sensiblen Produkten wären wünschenswert.

Rückfragen zum Forderungspapier bitte an:

Felix Roll
Referent für Wirtschaft und Menschenrechte
Werkstatt Ökonomie e.V.
Willy-Brandt-Platz 5 | 69115 Heidelberg
Tel: 06221 43336-14
felix.roll@woek.de

Johanna Fincke
Bereichsleitung Inland/Kampagnen
Romero Initiative (CIR)
Schillerstraße 44a | 48155 Münster
Tel: +49 251 674412-19
fincke@ci-romero.de