

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung

Lobbyregister-Nummer: R002745

Stresemannstr. 72

10963 Berlin

E-Mail: info@cora-netz.de

Tel. 030/577 13 29 89

Berlin, 31. Oktober 2024

**Stellungnahme des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung
zu den Referentenentwürfen für das Vergabetransformationspaket**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung bedanken wir uns herzlich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den Referentenentwürfen für das Vergabetransformationspaket abgeben zu dürfen. Im CorA-Netzwerk arbeiten über 60 Trägerorganisationen aus den Bereichen Menschenrechte, Entwicklung, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie Gewerkschaften zusammen. Gemeinsam engagieren wir uns auf verschiedenen Feldern für eine am Gemeinwohl orientierte verbindliche Unternehmensverantwortung und nutzen dabei eine Vielfalt an Instrumenten und Ansätzen.

Bereits vor der Verbändeanhörung veröffentlichten über 70 zivilgesellschaftliche Organisationen, 16 (Ober)Bürgermeister*innen sowie Unternehmen, Zertifizierungsorganisationen und Expert*innen einen Appell an die Bundesregierung für gesetzlich verpflichtende Vorgaben für die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltnormen beim Einkauf von Bund, Ländern und Kommunen. Der Appell wurde von der Romero Initiative (CIR) und dem CorA-Netzwerk initiiert: https://www.ci-romero.de/wp-content/uploads/2024/10/2024_CIR-Appell_OeB_Final.pdf

Der Appell macht deutlich, dass längst nicht nur Nichtregierungsorganisationen, sondern auch Kommunen und Unternehmen Verbindlichkeit bei der sozial-ökologisch nachhaltigen Beschaffung erwarten. Als CorA-Netzwerk knüpfen wir an den Appell an und nehmen Stellung zu den Referentenentwürfen zur Reform des Vergaberechts.

Wichtige Schritte in Richtung einer nachhaltigen Transformation der Vergabe

Zunächst begrüßen wir, dass die Bundesregierung nun erstmals bundesweite Vorgaben für eine ökologisch und sozial nachhaltige Beschaffung einführen will. Wir unterstützen ausdrücklich das Ziel, das der Vergaberechtsreform in der Begründung vorangestellt wird:

Die öffentliche Beschaffung muss (...) ein Treiber der wirtschaftlichen Dynamisierung und der Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft sein. Der Staat soll in diesem Bereich mit gutem Beispiel vorangehen, Planungs- und Investitionssicherheit für die Anbieter nachhaltiger Lösungen schaffen und so zugleich einen wirksamen Hebel für eine transformative Wirtschaft setzen.

Die Entwürfe für die Vergaberechtsreform stellen einen ersten Schritt dar, um die öffentliche Vergabe für eine sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft in der Breite zu nutzen. Ein wichtiger Fortschritt ist die Einführung einer Kombination aus Soll- und Mussvorgaben bezüglich der Einforderung von umweltbezogenen und sozialen Kriterien in § 120a GWB. Dies erhöht die Verbindlichkeit bei der nachhaltigen Beschaffung auf eine praxisnahe Weise.

Positiv ist außerdem, dass bis zu einer Auftragshöhe von 100.000 Euro Direktverträge an innovative und gemeinwohlorientierte Unternehmen vergeben werden dürfen (§ 14b UVgO). Neben Start-up-Unternehmen sollen von dieser Regelung Unternehmen profitieren,

„für die das soziale oder ökologische, gemeinwohlorientierte Ziel Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit darstellt, deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses Ziel zu erreichen und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder Mitarbeiterbeteiligung basieren oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind.“

Wir schlagen vor, den berechtigten Kreis der Unternehmen zu ergänzen um Unternehmen, die ihre Gemeinwohlorientierung durch verlässliche Zertifikate nachweisen können, da die Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse als alleinige Merkmale Unternehmen auf dem Weg zum Verantwortungseigentum sowie kleine gemeinwohlorientierte Unternehmen ausschließen können.

Zu begrüßen ist auch, dass nach § 28 Absatz 2 VgV Markterkundungen „umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte der Nachhaltigkeit umfassen“ sollen. Durch diese Erkundungen können einerseits bereits nachhaltige Unternehmen identifiziert werden und von öffentlichen Aufträgen profitieren. Andererseits können die Erkundungen wichtige Signale an den Markt senden und dazu beitragen, dass sich Unternehmen auf nachhaltigere Praktiken umstellen.

Soziales und Umweltschutz dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden

Problematisch ist aus unserer Sicht an der Entweder-Oder-Regelung in § 120a GWB, nach der ein soziales oder ein umweltbezogenes Kriterium gefordert werden soll, dass sie öffentliche Auftraggeber*innen vor die Wahl stellt, ob sie den Umwelt- und Klimaschutz oder soziale Ziele wichtiger finden. Das Konzept der „Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft“¹, das die Bundesregierung verfolgt, erfordert jedoch, dass Umweltschutz und soziale Ziele zusammengedacht und in der Praxis gefördert werden müssen. Deshalb fordern wir

¹Vgl. BMWK (2023): Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/transformation-zu-einer-sozial-okologischen-marktwirtschaft.html>

die Bundesregierung auf, die Regelung dahingehend zu ändern, dass bei jeder Beschaffung ein soziales und ein umweltbezogenes Kriterium gefordert werden soll.

Darüber hinaus könnte aus unserer Sicht die offene Definition sozialer und umweltbezogener Kriterien zu Unklarheiten bei Vergabestellen und Beliebigkeiten in der Vergabepaxis führen. Wir schlagen deshalb vor, eine Liste mit sozialen und umweltbezogenen Kriterien einzuführen, die gefordert werden können. Diese Liste könnte bei Bedarf überarbeitet und ergänzt werden.

Eine große Lücke besteht darin, dass die Frage, wie die Einhaltung der Kriterien nachgewiesen werden soll, in den Entwürfen nicht geklärt ist. Die Frage der Nachweise ist aber der Dreh- und Angelpunkt der nachhaltigen Beschaffung. Das hat sich in der jahrelangen Praxis auf kommunaler und Landes-Ebene gezeigt, in der die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen lediglich durch Eigenerklärungen der Unternehmen belegt wurde. In Bezug auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen plädieren wir dafür, nur glaubwürdige Gütezeichen, Mitgliedschaften in Multistakeholder-Initiativen oder andere gleichwertige Nachweise zuzulassen und einfache Eigenerklärungen auszuschließen. Auch in Bezug auf alle weiteren sozialen und umweltbezogenen Kriterien müssen Mindestanforderungen an die Nachweise definiert werden.

Gemäß § 120a GWB sollen öffentliche Auftraggeber*innen ein soziales oder umweltbezogenes Kriterium entweder in der Leistungsbeschreibung oder in begründeten Einzelfällen auch auf anderen Stufen des Vergabeverfahrens berücksichtigen. Unserer Auffassung nach sollten die Zuschlagskriterien im Hinblick auf die Mindestanforderung dieser Soll-Regelung nur in Ausnahmefällen herangezogen werden. Bei der Muss-Bestimmung zur Einforderung von sozialen und umweltbezogenen Kriterien sollten die Zuschlagskriterien hingegen nicht verwendet werden dürfen. So wird sichergestellt, dass Unternehmen, die diese Kriterien nicht erfüllen, aber z. B. günstigere Preise anbieten, den Zuschlag nicht erhalten.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift muss menschenrechtliche Risiken berücksichtigen

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung im Entwurf für die *AVV Sozial und umweltbezogene nachhaltige Beschaffung* Produkte benennt, die für eine umweltbezogene und sozial nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind oder nicht beschafft werden dürfen. Es ist ein wichtiger Fortschritt, dass für bestimmte Produkte umweltbezogene und/oder soziale Kriterien gefordert werden müssen. Allerdings ignoriert dieser Ansatz, der von der Verfügbarkeit nachhaltiger Produkte auf dem Markt ausgeht, dass in den Lieferketten vieler Produkte menschenrechtliche Risiken auftreten, für deren Prävention die Bundesregierung nach den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen eine Verantwortung hat.²

Einige Bundesländer haben längst Schritte unternommen, um dieser Verantwortung gerecht zu werden. So haben die Bundesländer Berlin und Bremen Vergabegesetze und Verwaltungsvorschriften erlassen, nach denen die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) bei bestimmten Produkten sichergestellt werden muss. Die AV ILO-Kernarbeitsnormen des Landes Berlin definiert explizit neun „sensible Waren und Warengruppen“, bei denen eine Gewinnung,

²Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte legen in Prinzip 6 fest, dass Staaten die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen fördern sollen, mit denen sie geschäftliche Transaktionen, u. a. im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe, tätigen. Vgl. UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, S. 9: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>

Herstellung oder Weiterverarbeitung unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen in Betracht kommt:³

- Textilprodukte (z. B. Bekleidung, Arbeitskleidung, Schuhe, Bettwäsche, Handtücher und Tischdecken)
- Lederwaren, Gerbprodukte (z. B. Schuhe, Arbeitskleidung, Arbeitshandschuhe, Gürtel, Gepäck, Bälle, Möbel, Autobezüge)
- Naturstein
- Sand
- Holz und Holzprodukte (z. B. Möbel, Türen, Fenster, Treppen, Wand- und Deckenverkleidungen, Parkettböden, Zäune, Spielgeräte, Konstruktionsholz)
- Agrarerzeugnisse, die überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen (z.B. Südfrüchte, Säfte aus Südfrüchten, Tee, Kaffee, Kakaoerzeugnisse einschließlich Schokolade, Rohrohrzucker, Getreide- und Getreideprodukte wie z.B. Hirse, Bulgur, Quinoa, Couscous, Schnittblumen, Öle, Naturkautschuk)
- Fisch
- IT-Produkte (z. B. Personal- und Tischcomputer, Notebooks, Bildschirme, Computermäuse, Tastaturen und weitere Peripheriegeräte, Server, Smartphones, Tablets, Funktechnik)
- Sportbälle
- Spielwaren.

Auch die Bremische Kernarbeitsverordnung listet acht Produktgruppen auf, die nur unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen an öffentliche Auftraggeber*innen geliefert werden dürfen.⁴ Beide Verordnungen legen fest, wie die Einhaltung der Mindeststandards nachgewiesen werden muss. Nach der AV ILO-Kernarbeitsnormen des Landes Berlin muss der Nachweis durch ein Gütezeichen oder einen gleichwertigen Nachweis wie die Mitgliedschaft der Unternehmen bei einer Multistakeholder-Initiative erbracht werden.

Wir empfehlen der Bundesregierung dringend, diesem Beispiel zu folgen. Die Bundesregierung muss für alle sensiblen Produkte die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Muss-Bestimmung vorgeben. Alternativ könnte – analog zur Negativliste mit umweltschädlichen Produkten – eine weitere Negativliste eingeführt werden, nach der bestimmte Produkte mit hohen Risiken für Menschenrechtsverletzungen nicht beschafft werden dürfen, wenn für diese die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nicht nachgewiesen wird. Zudem muss in der Verwaltungsvorschrift definiert werden, dass der Nachweis der Einhaltung der ILO-Normen nur durch glaubwürdige Gütezeichen und vergleichbare Nachweise erbracht werden kann. Zudem empfehlen wir, die Liste sensibler Produkte und einzuhaltender Menschenrechte regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Grundlage hierfür sollte eine fortlaufende Risikoanalyse sein, die aufzeigt, ob aufgrund häufig auftretender Menschenrechtsverletzungen zusätzliche Produkte

³Vgl. Ausführungsvorschrift zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen (AV ILO-Kernarbeitsnormen), S. 2-3:

<https://www.berlin.de/vergabeservice/nachhaltige-beschaffung/ilo-kernarbeitsnormen/>

⁴Vgl. Bremische Verordnung über die Berücksichtigung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Bremische Kernarbeitsnormenverordnung - BremKernV): https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremische-verordnung-ueber-die-beruecksichtigung-der-kernarbeitsnormen-der-internationalen-arbeitsorganisation-bei-der-oeffentlichen-auftragsvergabe-bremische-kernarbeitsnormenverordnung-bremkernv-vom-2-april-2019-130220?template=20_gp_ifg_meta_detail_d

und Menschenrechte in die Liste aufgenommen werden müssen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift ermöglicht eine schrittweise Anpassung der Produkte und Kriterien.

Mindestens sollte die Bundesregierung die Liste erweitern, für die ein soziales Kriterium gefordert werden muss. Beispielsweise sind auf dem Markt bereits Anbieter für IT-Produkte verfügbar, die Maßnahmen zur Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen in ihren Lieferketten ergreifen. In der öffentlichen Beschaffung haben sich bereits Ansätze etabliert, mit denen die Einhaltung von Sozialstandards von Unternehmen eingefordert werden kann. Ein Beispiel ist hier die „Gemeinsame Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit im IT-Einkauf der öffentlichen Hand“ des Bundesministeriums des Inneren und der bitkom.⁵ Auch für Natursteine und Spielwaren gibt es sowohl Ansätze zur Einhaltung von Sozialstandards in der Lieferkette als auch erprobte Herangehensweisen für die sozial nachhaltige öffentliche Beschaffung.⁶ Gleiches gilt für weitere Nahrungsmittel wie Reis, Ananas und Orangensaft, die bereits unter den Kriterien des Fairen Handels beschafft wurden.⁷

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Ansprechpartner*innen:

Heike Drillisch, CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Stresemannstraße 72, 10963 Berlin, Tel: 030/577 13 29 89, heike.drillisch@cora-netz.de

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

⁵Vgl. BMI/bitkom (2019) : Gemeinsame Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit im IT-Einkauf der öffentlichen Hand: https://www.bitkom.org/sites/main/files/2019-07/verpflichtungserklärung_ilo_bescha_bitkom_2019.pdf

⁶Glaubwürdige Nachweise sind z. B. für Natursteine der Standard Fair Stone und die Multistakeholder-Initiative Fair Toys Organisation (FTO) für Spielzeuge.

⁷Einige Best Practice Beispiele werden hier vorgestellt: <https://www.ci-romero.de/best-practice-beschaffung-lebensmittel/>