

**Stellungnahme von
Angela Schmitz und Jürgen Sokoll
Eine Welt Netz NRW e.V.**



Achtermannstr. 10-12
D-48143 Münster
Tel. 0521-284669-0
Fax: 0521-284669-10
www.eine-welt-netz-nrw.de

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 15/2379, zum Thema: „Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – TVgG - NRW“ am 18. Oktober 2011

**Stellungnahme von
Angela Schmitz, Projektreferentin im Projekt „FAIR KAUFEN. MEHR WERT. FÜR ALLE.“,
sozial gerechtes Beschaffungswesen.
Jürgen Sokoll, Fachkoordinator für Fairen Handel, Projektleiter „FAIR KAUFEN. MEHR
WERT. FÜR ALLE.“
Eine Welt Netz NRW e.V.
Düsseldorf/ Münster**

In unseren Ausführungen nehmen wir zu folgenden Fragen Stellung, die mit dem Themenfeld sozial gerechte öffentliche Beschaffung in Zusammenhang stehen:

3. Welchen Umfang hat die öffentliche Beschaffung am Gesamtvolumen des Fairen Handels und liegen Prognosen vor, wie groß der Anteil werden könnte?

Das jährliche Auftragsvolumen von rund 360 Mrd. Euro für Güter und Dienstleistungen, welches von Bund, Ländern und Kommunen ausgegeben wird, entspricht knapp 18% des Bruttoinlandprodukts. Der Anteil, der davon zum Fairen Handel gezählt werden kann, ist in der Form nicht näher quantifizierbar bzw. wurde bisher noch nicht erhoben.

2009 lag der weltweite Umsatz von Fairtrade Produkten bei 3,4 Mrd. Euro, eine Steigerung von 15% im Vergleich zum Vorjahr. In Deutschland wurden 2010 Fairtrade zertifizierte Produkte im Wert von 340 Mio. Euro (Steigerung von 27 % im Vergleich zum Vorjahr) gekauft. Zu den wichtigsten Produkten zählen bislang Kaffee, Blumen, Fruchtsaft und Bananen. Produkte, die auch von öffentlichen Beschaffern eingekauft werden (könnten). Ein wichtiger Bereich könnte hier z.B. der Großverbraucherbereich sein, wie z.B. die Kantinenbetriebe des Landes. Fairer Handel ist nicht identisch mit der Erzeugung nach zertifizierten Bio-Richtlinien, aber Fairtrade-Standards folgen strengen Vorgaben für einen Ressourcen- und umweltschonenden Anbau.

Darüber hinaus hätte die Umstellung des Beschaffungswesens auf Landesebene für den Fairen Handel insgesamt enorme Strahlkraft für Unternehmen und KonsumentInnen mit positiven Folgeeffekten.

Die IAO Kernarbeitsnormen bilden einen wichtigen Orientierungsrahmen für das sozial gerechte Beschaffungswesen. Die Prinzipien des klassischen Fairen Handels gehen über die Kernarbeitsnormen hinaus.

AWME 18.10.11 Anhörung Entwurf Tariftreue- und Vergabegesetz - Stellungnahme Eine Welt Netz NRW e.V.

Ein geforderter Nachweis in Ausschreibungen darf keine bestimmten Labelbezeichnungen benennen, sondern muss Kriterien auflisten, die ein sozial und ökologisch gerechtes Handeln garantieren, damit andere Zertifizierungsansätze, die denselben Anforderungen entsprechen, ebenfalls zulässig sind.

Es gibt einige Zertifizierungsansätze, die zwar den engen Anforderungen des klassischen Fairen Handels nicht entsprechen, mit ihren Kriterien jedoch im Sinne der IAO Kernarbeitsnormen wirken und zu berücksichtigen sind. Dazu gehören beispielsweise Zertifikate von unabhängigen multi-stakeholder-Organisationen wie dem Forest Stewardship Council (FSC) für Holzprodukte und Papier, Maritim Stewardship Council (MSC) für Meeresprodukte, Fair Wear Foundation (FWF) für Unternehmen des Textil- und Bekleidungssektors, IVN Best – internationaler Verband der Naturtextilwirtschaft, global organic textile standard gots (Textilien) oder die Naturstein-Zertifikate Xertifix und fair stone.

9. Werden die Möglichkeiten, die der Bund und die EU den Bundesländern einräumen, dass öffentliche Auftraggeber soziale und umweltbezogene Aspekte als Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben können, angemessen wahrgenommen?

Aus unserer Sicht werden die Möglichkeiten, welche die EU geschaffen hat, in Deutschland nicht ausgeschöpft. Die EU-Rahmenrichtlinien ermöglichten von Anfang an die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Standards bei der öffentlichen Auftragsvergabe, sofern sie die Regeln des Binnenmarktes respektieren. Die Europäische Union verpflichtet die Mitgliedsstaaten ausdrücklich nicht, bei der Auftragsvergabe in einen Wettbewerb um das billigste Angebot einzutreten, so auch Heide Rühle, MdEP und Berichterstatterin des Grünbuchs der EU zur Modernisierung des der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Neben der Möglichkeit, das kostengünstigste Angebot zu wählen, steht gleichberechtigt die Möglichkeit, das wirtschaftlich günstigste Angebot in einem transparenten Verfahren zu ermitteln. So hebt die Präambel der revidierten Richtlinien aus dem Jahr 2004 durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hervor: *„(...) wodurch klargestellt wird, welche Möglichkeiten die Auftraggeber haben auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit, einschließlich im ökologischen und/ oder sozialen Bereich, einzugehen (...). Darüber hinaus heißt es in Artikel 38 der Vergabe Richtlinien der EU: „Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrages können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“*

Bei der Umsetzung in deutsches Recht waren diese Aspekte von Beginn umstritten und wurden als vergabefremd bezeichnet. Auf EU Ebene und in Deutschland gab es bislang zu wenig konkrete Hilfestellungen, die sozialen Faktoren neben den Umweltkriterien für die Praxis weiterzuentwickeln und zu überprüfen.

14. Wie bewerten Sie die geplante Einführung einer zentralen Kontrollkommission unter Einbeziehung der Erfahrungen, die andere Bundesländer mit einer solchen zentralen Kontrollstelle gemacht haben?

Für die Überprüfung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Vergabepaxis wäre die Einrichtung einer Kontrollkommission von großer Bedeutung. Insbesondere die (zumindest stichprobenweise) Überprüfung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei den Auftraggebern ist unerlässlich. Hierzu finden sich keine näheren Ausführungen im Gesetzesentwurf.

15. Welches Verfahren schlagen Sie vor, um den Verwaltungsaufwand bei der Vergabe von Aufträgen und Beschaffungen gemäß Tariftreue- und Vergabegesetz zu minimieren?

Den Beschaffenden muss auf kommunaler wie auf Landesebene Hilfestellung gegeben werden, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für ökologische und soziale Auftragsvergabe, wie an verschiedenen Stellen näher ausgeführt wird, könnte hier eine wichtige Schlüsselfunktion einnehmen. Ebenso können automatisierte Verfahren zur Erfassung und zur Durchführung von Vergabevorgängen erhebliche Arbeitserleichterungen verschaffen, wie Erfahrungen in anderen Ländern sowie Konzepte in einzelnen Kommunen in Deutschland zeigen (z.B. Bremen, Bonn).

16. Sind Präqualifikationsverfahren, bei dem die anbietenden Unternehmen die notwendigen Unterlagen nur einmal bei einer autorisierten Zertifizierungsstelle einreichen, die diese prüft, zertifiziert und Aktualisierungen vornimmt, geeignet, um Unternehmen von bürokratischem Aufwand bei ihrer Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu entlasten?

Ein solches Verfahren würde sowohl für Auftraggeber wie auch Auftragnehmer in ihrer Arbeit entlasten. Vorausgesetzt, mit einem solchen Verfahren werden soziale Kriterien wie z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen abgedeckt. Zur Zeit wird auf europäischer Ebene eine Revision der EU Vergaberichtlinien durchgeführt, das Land NRW könnte hier anknüpfen und prüfen, inwieweit sich dieses Verfahren für die Einhaltung der sozialen und ökologischen Kriterien anwenden lässt.

21. Wäre ein zentrales Kompetenzzentrum nicht dazu geeignet, die Kommunen besser dazu in die Lage zu versetzen, die Vorgaben des Gesetzentwurfs in Bezug auf den Fairen Handel umzusetzen?

Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums wäre für die Beschaffenden auf kommunaler wie auf Landesebene eine wichtige Beratungsstelle, vergleichbar der einer Verbraucherberatungsstelle.

Inhaltlich wären folgende Aufgaben sinnvoll

- (Weiter-)Entwicklung und kontinuierliche Aktualisierung einheitlicher ökologischer und sozialer Ausschreibungskriterien
- Marktanalysen und Ausweitung des Wissen über Produkte und Produktionsverfahren
- Beratungen zu systematischer Bedarfsermittlung und Bedarfsbündelung, Beratung und Empfehlungen
- Entwicklung von Musterausschreibungen, Lebenszykluskostenberechnungshilfen
- Bereitstellung von Ausschreibungskriterien, Musterausschreibungen, Schaffung von Präzedenzfällen, Handbüchern etc. auf einer webbasierten Plattform, die kontinuierlich gepflegt ist (Zusammenführung verschiedener Splitterdatenbanken zu einem umfassenden bewertenden System, s.u.)
- Wissenstransfer
- Erarbeitung eines Evaluierungstools, regelmäßiges Monitoring der nachhaltigen Beschaffung (Kontrollgruppen: Statistische Erhebungen von Beschaffungsvorgängen, stichprobenartige Erhebungen vor Ort), Weiterentwicklung von Kontrollfunktionen
- Setzung von Zielmarken für ökologische und soziale Kriterien, die evaluiert werden, ausgearbeitet durch ExpertInnen.

- Veröffentlichung jährlicher Vergabeberichte mit umfassender Transparenz
- Prüfung von Berichten zur Einhaltung von Mindeststandards

Zeitgleich zu der Einrichtung eines Kompetenzzentrums sollte ein Beirat für sozial- und ökologisch verantwortungsvolles Verwaltungshandeln eingerichtet werden (nach Bremer Vorbild), der sich aus unterschiedlichen ExpertInnen, u.a. aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Verwaltung zusammensetzt. Dieser Beirat aus ExpertInnen würde u.a. Maßstäbe für sozialen und ökologischen Einkauf festlegen, nach und nach Kriterien für Produktgruppen und Produktionsprozesse entwickeln und ökologische und soziale Zielmarken formulieren.

Beschaffende benötigen Orientierung hinsichtlich der Vielfalt existierender Zertifizierungen mit ihren jeweiligen (unterschiedlichen) Standards und der Übersicht über Produktangebote der Bieter, die solchen Kriterien entsprechen. Mit dem Instrument „Kompass Nachhaltigkeit“ auf Bundesebene wurde ein wichtiges Instrument eingeführt, dieses muss jedoch stärker ausgebaut und durch bewertende Komponenten ergänzt werden. Darüber hinaus gibt es Datenbanken wie die der Verbraucherinitiative, die unterschiedliche Label bewerten. Notwendig ist eine Zusammenführung und Optimierung vorhandener Datenbanken, um an dieser Stelle nicht weitere Verunsicherung zu verursachen. Die Datenbank sollte Informationen zu Labeln, Produkten und Produktionsprozessen sowie Unternehmen enthalten.

Zur Zeit wird auf Bundesebene die Einrichtung eines Kompetenzzentrums diskutiert. Dies hätte den Vorteil, dass Kompetenzen gebündelt und Serviceleistungen zur Verfügung gestellt würden, die länderübergreifende Reichweite und Verbindlichkeit besäßen.

23. Wäre es nicht sinnvoller, durch die gesetzliche Vorgabe eines jährlichen Vergabeberichts die konsequente Umsetzung des Gesetzes zu überprüfen?

Ein jährlicher Vergabebericht kann keine alleinige Alternative zu der Einrichtung anderer Prüfstellen sein. Zudem müsste sichergestellt sein, dass Berichte durch eine unabhängige Instanz geprüft wird, die aus verschiedenen Interessensgruppen zusammengesetzt ist, vergleichbar anderer multi-stakeholder-Organisationen, dazu zählen Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen. Eine Offenlegung der öffentlichen Vergaben sowie Unternehmensangaben sind im Sinne einer Transparenz unabdingbar. Nur so kann eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit/ Zivilgesellschaft gewährleistet werden und das Land, selbst beschaffende Instanz, sowie Unternehmen überprüft werden können.

24. Halten Sie für eine Gewährleistung der konsequenten Einhaltung der Gesetzesvorschriften eine Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber zur Kontrolle eines bestimmten Anteils der öffentlichen Vergaben für sinnvoll?

Die Beschaffungsvorgänge sollten systematisch und automatisch erfasst werden. Z.B. könnte das Landesamt für Statistik die Erhebung dieser Daten automatisieren und zur Kontrolle aufbereiten. Notwendig ist die Einrichtung eines Monitoring-Systems und einer externen unabhängigen Kontrollinstanz.

28. In welchem Maße werden sich öffentliche Aufträge (nicht nur Bauaufträge) durch die vorgeschlagenen Regelungen verteuern?

Die Kosten für Produkte müssen über den gesamten Lebenszyklus betrachtet werden, also auch die Betriebskosten sowie die Entsorgung. Bei konsequenter Beachtung von

ökologischen und sozialen Kriterien und einer Reform der bisherigen dezentralen Beschaffung sind relevante finanzielle Einsparungspotentiale vorhanden. Laut einer Studie von PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2009 konnte z.B. Großbritannien 5,7 % Kosten einsparen und Schweden nahezu 1,24 %.

29. Wie unterscheidet sich der Gesetzentwurf von den Vorgaben anderer Bundesländer und welche Auswirkungen haben diese Unterschiede?

Es gibt ähnliche Vergabegesetze in Berlin, Bremen und Hamburg, die bereits verabschiedet sind. Sie unterscheiden sich in Ausgestaltung und Instrumentarien.

Die sozialen und ökologischen Aspekte sind im Gegensatz zu anderen Vergabegesetzen wie in Bremen als Muss-Regelungen im NRW-Gesetzentwurf formuliert, insbesondere die Vorgaben zu den ILO Kernarbeitsnormen. Darüber hinaus wäre ein Hinweis auf noch zu formulierende Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung der Vorgaben für die beschaffenden Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene hilfreich, damit diese den gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nachkommen können.

31. Welche Auswirkungen haben die vorgesehenen Regelungen auf die Transparenz von Vergabeentscheidungen?

Zu einer Transparenz von Vergabeentscheidungen gehört eine automatisierte Erhebung der Beschaffungsvorgänge, ein Monitoringsystem sowie Sanktionsmechanismen durch unabhängige Kontrollinstanzen, an der multi-stakeholder-Organisationen beteiligt sind.

32. Wie schätzen Sie den bürokratischen Aufwand der vorgeschlagenen Mindestanforderungen an ein Tariftreue- und Vergabegesetz für das Land NRW und die Kommunen als Auftraggeber sowie für die Unternehmen als Auftragnehmer ein?

Zahlreiche Kommunen in NRW haben bereits Beschlüsse zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen und zur Verhinderung ausbeuterischer Kinderarbeit beschlossen und/oder sind fairtrade town geworden. Damit sind sie bereit, bei ihren Vergaben soziale Kriterien mit einzubeziehen und deren Einhaltung zu überprüfen. Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums, wie es an anderer Stelle dieser Stellungnahme erörtert wird, würde die Kommunen und das Land in seiner Arbeit entlasten und damit einen Aufwand im Bereich der Umsetzung und Kontrolle eher verringern helfen. Ob überhaupt und inwieweit auf Dauer ein höherer bürokratischer Aufwand betrieben werden muss, kann nicht quantifiziert werden.

33. Welche Schwierigkeiten sehen Sie bei der Umsetzung und Kontrolle der vorgeschlagenen Regelungen?

Die zeitliche Begrenzung des Gesetzes muss bedeuten, dass das Gesetz im Sinne einer ökologisch und sozial verantwortlichen Beschaffung danach weiterentwickelt werden muss. In dem Gesetzesentwurf wird nicht ausreichend auf ein unabhängiges umfassendes Monitoring und vor allem auf mögliche Sanktionen, Bußgeldern und Vertragsstrafen abgezielt.

Das Gesetz muss so wenig Ausnahmeregelungen wie möglich enthalten, um Unsicherheiten bei der Anwendung auszuschließen.

35. Verfügen Kommunen über hinreichende personelle und materielle Kapazitäten zur Überwachung der Einhaltung des Gesetzes?

Ausführungserläuterungen für Verwaltungsrichtlinien auf Landesebene wären für die Kommunen wichtig, um das Gesetz sinnhaft umsetzen zu können.

Kommunale und Landesbeschaffungsstellen benötigen Unterstützung und Klarheit hinsichtlich der Anforderungen an Nachweise und Zertifikate und an Produktverfügbarkeit. Ohne beratende Unterstützung z.B. in Form eines Kompetenzzentrums sind die einzelnen Beschaffenden auf sich selbst gestellt, werden zeitliche, materielle und personelle Ressourcen gebunden, die nicht in notwendiger Form zur Verfügung stehen. Eine Erstellung von Listen für verschieden gefährdete Produktgruppen und die für die Einhaltung geforderter sozialer Kriterien unabdingbaren Nachweise bzw. eine umfassende Datenbank zu diesen Themen würde den Beschaffungsstellen erheblich die Arbeit erleichtern. Grundvoraussetzung ist eine langfristig angelegte Einrichtung von beratenden und unterstützenden Stellen.