

Stellungnahme von
Markus Schwarz
Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein
Fachpromotor für nachhaltige Beschaffung
Einsatzstelle:
Weltladen Heide
Markt 28
25746 Heide
markus.schwarz@bei-sh.org



BEI
Bündnis Eine Welt
Schleswig-Holstein e.V.

Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein
Papenkamp 62
24114 Kiel
Tel.: 0431 / 67 93 99-00
Fax: 0431 / 67 93 99-06
E-Mail: info@bei-sh.org

**Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die
Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb
bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz
Schleswig-Holstein – TTG)**

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW und der Fraktionen von SPD und Bündnis
90/Die Grünen, Drucksache 18/187

Das Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein e.V., BEI möchte sich zunächst
ausdrücklich über die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf zum Tariftreue-
und Vergabegesetz bedanken und begrüßt ausdrücklich die Initiative der
Abgeordneten des SSW und der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in
Schleswig-Holstein ein neues Vergabegesetz auf den Weg zu bringen.

Als Landesnetzwerk von mehr als 70 entwicklungspolitisch arbeitenden Vereinen,
Gruppen und Initiativen stärkt das BEI als Dachverband die vielfältige Eine-Welt-
Arbeit in Schleswig-Holstein. Eines unserer politischen Anliegen ist in diesem
Zusammenhang auch, die Verantwortung von KonsumentInnen herauszustreichen,
die mit ihrem Einkaufsverhalten praktische Entwicklungspolitik betreiben und sozial-
und ökologisch-nachhaltig hergestellten Waren den Vorzug geben können. Auch
öffentliche Einrichtungen können ihre Einkaufsmacht (17% des
Bruttoinlandsproduktes wird durch die öffentliche Hand beschafft) nutzen, um
Nachhaltigkeit in der Produktionskette einzufordern. 2009 setzte auch die

Bundesregierung eine EU-Richtlinie um und erlaubt im Vergabegesetz auf Bundesebene die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Mit dem eingebrachten Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen werden diese Kriterien auch in Schleswig-Holstein eingeführt und umgesetzt. Damit wird die Grundlage für eine nachhaltigere Beschaffung in unserem Bundesland gelegt und Verantwortung für globale Nachhaltigkeit und gerechtere Arbeitsbedingungen für ProduzentInnen in Ländern des Globalen Südens wahrgenommen. Als entwicklungspolitischer Dachverband unterstützen wir diese Ausrichtung des Gesetzentwurfs und hoffen durch unsere konstruktive Kritik und Unterstützung diesen eingeschlagenen Weg zu begleiten.

Hauptfokus unserer Ausführungen sind in erster Linie die Bestimmungen zur „Berücksichtigung sozialer Kriterien“ (§18).

In § 18 des Gesetzentwurfs wird die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auftragsvergabe erläutert. Hierbei ist in (1) zu begrüßen, dass die Einhaltung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards nicht nur als „KANN“-Bestimmung erwähnt wird, sondern ausdrücklich deren Beachtung verlangt wird und bei öffentlichen Aufträgen keine Waren verwandt werden dürfen, die unter Missachtung dieser Standards hergestellt wurden.

Obwohl wir grundsätzlich diesem Ziel und dieser Forderung zustimmen, wäre damit aber auch verbunden, bei allen Produktgruppen auf die Einhaltung der angeführten Standards der *International Labour Organization (ILO)* zu drängen, auch bei Produktgruppen, bei denen das Angebot an sozial-nachhaltig hergestellten Waren noch gar nicht entwickelt ist (z.B. PCs). Es bedarf daher zu dieser Formulierung einer Ergänzung bzw. der Hinweis auf nähere Ausführungen in einer Rechtsverordnung, die festlegen, für welche Produktgruppen, die Standards angewendet oder nur angestrebt werden können. Auch kann man hier auf die Formulierung im Vergabegesetz der Hansestadt Bremen verweisen, die mit der Formulierung „es ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind [...]“¹ den Prozess-Charakter bei der Erreichung von internationalen

1 §18 (2) des Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei

Sozialstandards bei allen relevanten Produktgruppen unterstreicht.

Zudem ist hierbei zu erwähnen, dass neben den im Gesetz aufgeführten „Kernarbeitsnormen“ auch weitere ILO-Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden müssten, u.a.

- Existenz sichernde Löhne und die Bezahlung von Überstunden, eine maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden und 12 Überstunden, Einhaltung von Pausen und gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten
- menschenwürdige Arbeitsbedingungen (Gesundheits- und Arbeitsschutz, Verbot von Misshandlungen, sexueller Belästigung und Einschüchterungen, Zugang zu sanitären Anlagen)
- feste Beschäftigungsverhältnisse (mit den entsprechenden arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen).
- Sozialversicherung
- Menschenwürdige Unterbringung

Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen stellt nur eine Mindestanforderung dar. Weitere Menschenrechte sollten berücksichtigt werden, unter anderem die Regeln der UN Menschenrechtskonvention, der UN Kinderrechtskonvention und die Ausführungen im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Pakt).

Den aufgeführten Satz zur Beschaffung von „fair gehandelten Waren“ in „geeigneten Fällen“ ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, da die Standards des Fairen Handels bzw. der *Fair Labelling Organizations International (FLO)* – wenn sie mit dieser Formulierung gemeint sind – über die Kernarbeitsnormen der ILO hinausgehen und auch die Soziale, wirtschaftliche und Umweltentwicklung der ProduzentInnen in Ländern des Globalen Südens berücksichtigt.

Eine Forderung, dass darauf hinzuwirken ist, in geeigneten Fällen fair gehandelte

öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz TtVG): „Bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind. [...] Der Senat bestimmt durch Rechtsverordnung den Mindestinhalt der vertraglichen Regelungen nach Satz 1, insbesondere die Einbeziehung von Produktgruppen oder Herstellungsverfahren. Die Rechtsverordnung trifft Vorgaben zu Zertifizierungen und Nachweisen sowie zur Ausgestaltung von Kontrollen und von Sanktionen bei der Nichteinhaltung der vertraglichen Regelungen.“ - <http://www.zaks.bremen.de/sixcms/media.php/13/Vergabegesetz.pdf>

Waren zu beschaffen, könnte diesen Aspekt noch gezielter unterstreichen.

Allgemein sollten aber die Bestimmungen in welchen Fällen welche Standards (z.B. die des Fairen Handels) eingehalten werden können, durch eine konkretisierende Rechtsverordnung festgelegt werden. Darin sind Produktgruppen zu formulieren, die hinsichtlich sozialer Aspekte (Lebensbedingungen und Arbeitsrechte) bei der Beschaffung relevant sind. So ließe sich produktspezifisch auflisten, welche Nachweise und Zertifizierungen vorgegeben werden können bzw. wie eine Kontrolle der in §18 (1) aufgeführten Standards anderweitig nachgekommen werden kann.²

Die zu erstellende nicht abschließende Liste von relevanten Produktgruppen sollte dabei dynamisch ergänzbar sein und Nachweise sich an den höchsten marktgängigen Standards orientieren. Auch könnte eine Abstufung oder Punktesystem für Sozialstandards entworfen werden, um je nach „Stärke“ der Siegel und Zertifizierungen eine Gewichtung zu erhalten.

Eine produktspezifische Auflistung ist zudem für die ausführenden Stellen eine Möglichkeit recht übersichtlich und unkompliziert die Nachweise der Bieter einzuordnen. Ein Mehraufwand für Verwaltungen muss daher nicht zwangsläufig eintreten, muss aber auch durch die Einrichtung eines Hilfs- oder Kompetenzzentrums für ökologische und soziale Auftragsvergabe ergänzt werden.

Wir halten diese ergänzenden Ausführungen in einer Rechtsverordnung für am besten platziert, da diese im Gegensatz zu einem Gesetz relativ schnell aktuellen Entwicklungen in den relevanten Produktgruppen angepasst werden kann.

Wir plädieren jedoch dafür, die Anforderungen an solch eine Rechtsverordnung und der Verweis auf diese ausdrücklich schon in §18 festzuschreiben.

Anbieten würde sich dafür § 18 (2), da in diesem schon näher konkretisiert wird, dass Auftragnehmer sich bei Angebotsabgabe schriftlich verpflichten müssen, den Auftrag gemäß der aufgeführten ILO-Kernarbeitsnormen zu erbringen. Diese Unterstreichung des verpflichtenden Charakters der Einhaltung von Mindeststandards ist wichtig, jedoch werden als Mittel der Kontrolle „entsprechende Nachweise oder Erklärungen“ verlangt, was unseres Erachtens eine denkbar

² Siehe Formulierung im Bremer Tariftreue- und Vergabegesetz, 1) .

ungünstige Möglichkeit bzw. Formulierung ist, auf die Einhaltung von sozialen Kriterien zu bestehen.

Bieterern wird zudem eingeräumt, auf die Vorlage der Nachweise zu verzichten, wenn diese trotz Beachtung der Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Kaufmanns nicht erbracht werden konnten, was eine weitere Einschränkung bedeutet. Das Gesetz könnte durch diese Einschränkungen zu einem Papiertiger verkommen und weitreichendere Bestrebungen verhindern.

Bietererklärungen sind zwar eine erste Möglichkeit überhaupt Auftragnehmer für soziale Kriterien zu sensibilisieren, jedoch zeigt die Praxis, dass die Einhaltung der „verpflichtend“ unterschriebenen Erklärungen kaum kontrolliert werden kann – eine Gefahr, die auch in der Begründung zum §18 geäußert wird und der wir uns nur anschließen können. Das Vertrauen auf den „Druck“ und einem angedrohten Ausschluss aus künftigen Verfahren mag ordentliche Kaufmänner zu konformen Verhalten erziehen, die Wirkung dieser Methode zur Einforderung eines Mindestmaßes an sozialen Standards halten wir trotzdem für sehr begrenzt.

Eine weitaus bessere Möglichkeit die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu kontrollieren ist der Nachweis über entsprechende Siegel, die allgemein anerkannt und von unabhängigen Organisationen vergeben werden. Dafür gibt es mittlerweile in vielen Produktgruppen Organisationen, die dies gewährleisten können (z.B. Transfair, Forest Stewardship Council (FSC), Marine Stewardship Council (MSC), etc.) Auch ist die Mitgliedschaft von Unternehmen in einer anerkannten Multi-Stakeholder-Initiative³ (z.B. der Fair Wear Foundation) ein sicherer Nachweis über das Engagement eines Auftragnehmers im Bereich der sozial-nachhaltigen Produktion von Waren. Als weitere Möglichkeit kann man von Antragsstellern zielführende Maßnahmen verlangen, die in Abwesenheit von verlässlichen Siegeln und Zertifikaten kontrollierbar machen, ob das besagte Unternehmen darauf hinwirkt, dass die geforderten ILO-Kernarbeitsnormen eingehalten werden (z.B.

³ Hierbei ist es von großer Bedeutung auf glaubwürdige Nachweise zurückzugreifen. Glaubwürdige Nachweise zeichnen sich dadurch aus, dass bestimmte Kriterien eingehalten werden, wie Unabhängigkeit (alle relevanten Stakeholder sind gleichberechtigt an allen Entscheidungsprozessen beteiligt und haben die Standards für den jeweiligen Produktbereich gemeinsam festgelegt); die Einhaltung der Standards, was unabhängig überwacht und verifiziert wird; es wird für eine umfangreiche Transparenz und Berichterstattung Sorge getragen; es werden Sanktionen verhängt.

durch Berichtspflichten, Anforderungen an das Managementsystem und Offenlegung der Zulieferketten bei Produkten ohne Einkaufsalternative). Dies müsste mindestens Bestandteil einer Bietererklärung sein.

Jedoch schon die ausdrückliche Erlaubnis im Gesetz Bietererklärungen als Nachweis anzuerkennen, ohne eine Abstufung von Nachweisen zu erwähnen, birgt die Gefahr, dass sich Bieter weiterhin „nur“ auf Erklärungen beschränken und weitere Anstrengungen unterlassen. (Was derzeit auch die Erfahrung bei der Umsetzung des Vergabegesetzes in Nordrhein-Westfalen ist)

Damit würden Unternehmen, die sich um die best-mögliche Einhaltung von internationalen Sozialstandards bemühen und dementsprechende Nachweise und Siegel vorweisen, bestraft und die gut gemeinten Ziele des Gesetzes konterkariert. Nur durch ein klares Zeichen in und durch das Gesetz, dass von Unternehmen, die staatliche Aufträge erhalten wollen, ein vorbildliches und zielführendes Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Sozialstandards verlangt wird, kann dem Ansatz und der Richtung des Gesetzes Stärke verliehen werden.

Unser Vorschlag bezüglich des Gesetzentwurfs wäre es deshalb im Absatz (2) darauf zu verweisen, dass in einer noch zu erstellenden Rechtsverordnung die Nachweise, welche die Einhaltung der in Satz (1) genannten Kernarbeitsnormen gewährleisten, konkretisiert werden. Diese Rechtsverordnung wird durch folgende Inhalte gekennzeichnet sein: Die Rechtsverordnung erstellt eine dynamisch ergänzbare Liste relevanter Produktgruppen, listet Zertifizierungen und Nachweise auf, die für die jeweiligen Produktgruppen erbracht werden können, sowie formuliert sie Maßnahmen, die für Produktgruppen gelten, in denen eine Zertifizierung oder der Nachweis der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nicht oder nur schwer möglich ist (z.B. Bietererklärungen, die klare zielführende Maßnahmen beinhalten, u.A. Berichtspflichten, Anforderungen an das Managementsystem oder durchzuführende Audits). Dabei werden die Nachweise abgestuft nach ihrer Glaubwürdigkeit behandelt.

In jedem Fall sollte in §18 (2) konkret formuliert werden, welche Anforderungen an einer Rechtsverordnung gestellt werden, in der die konkreten Nachweise erläutert

werden. Festlegungen auf Bietererklärungen sollten hier vermieden werden.

In §18 (3) ist zu begrüßen, dass ein Bieter, der der Einhaltung des Mindeststandards nicht nachkommt, mit dem Ausschluss von der Teilnahme am Wettbewerb (§13) belangt wird. Angebracht wäre es in diesem Zusammenhang aber auch, dass der öffentliche Auftraggeber Sanktionen gegen den Auftragnehmer erheben kann, wenn dieser Verpflichtungen nicht einhält (§12). Dies sollte auch bei der Nicht-Einhaltung von Sozialstandards der Fall sein, andernfalls würden die Bestimmungen in §18 zahnlose Tiger bleiben.

Wir hoffen, durch diese Ergänzungen und Vorschläge dazu beizutragen, die guten Ansätze des Gesetzesentwurfs im Bereich der Berücksichtigung sozialer Kriterien zu erweitern und sind als entwicklungspolitischer Dachverband in Schleswig-Holstein gerne bereit unser Wissen um mögliche Nachweise sozialer Kriterien bei der Ergänzung des Gesetzesentwurfs und der Erarbeitung einer Rechtsverordnung mit einzubringen.

Angestrebt werden sollte zudem, dass das Gesetz nicht wie bisher vorgesehen, „nur“ für die Landesbehörden gelten soll, sondern auch die Kommunen das Gesetz anwenden müssen. Da im Durchschnitt zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben in den Bundesländern von Kommunen getätigt werden, wäre es sinnvoll und angebracht, auch diese Einkaufsmacht im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung zu nutzen. Wenn dies aufgrund des Konnexitätsprinzips nicht möglich wird, wäre dies nicht nur aufgrund der erhöhten (unterschiedlichen) Anforderungen an Unternehmen innerhalb eines Bundeslandes zu bemängeln, sondern würde die Signalwirkung des Gesetzes erheblich einschränken. Trotzdem schlagen wir vor, in diesem Fall wenigstens eine stärkere Formulierung dem Gesetz zur Grundlage zu geben und den Kommunen eine Angliederung an das Gesetz zu „empfehlen“. Auch wäre es möglich zumindest langfristig den Anwendungsbereich für das Gesetz auf die Kommunen auszuweiten, z.B. die Einrichtung eines Ausgleichsfonds für Kommunen anzustreben, um deren möglichen Mehraufwand schon frühzeitig entgegen zu kommen.

Die weitreichenden Regelungen in dem Gesetzentwurf sollten möglichst auf alle Beschaffungen in Schleswig-Holstein ausgeweitet werden, um so ein noch stärkeres Signal an Unternehmen zu senden, dass ohne die Einhaltung von Sozialen Standards und die Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen der ProduzentInnen in sogenannten Entwicklungsländern, in Schleswig-Holstein keine Aufträge vergeben werden.

Nichtsdestotrotz wird den Kommunen im Land mit diesem Gesetz zumindest die Möglichkeit eröffnet, soziale (und ökologische) Kriterien rechtskonform orientierend an das Landesgesetz in ihren eigenen Verwaltungen anzuwenden und somit ihre KonsumentInnenmacht für die Einhaltung von Sozialstandards in der Welt zu nutzen. Nicht nur deshalb bedeutet der Gesetzentwurf einen erheblichen Fortschritt für ein nachhaltiges Schleswig-Holstein.

Markus Schwarz

Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein

Fachpromotor für nachhaltige Beschaffung

Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein
Papenkamp 62, 24114 Kiel
Tel.: 0431/67 93 99-00, Fax -06
info@bei-sh.org
www.bei-sh.org

Konto 314 536
EDG Kiel
BLZ 210 602 37

Steuer-Nr. 19 290 76203
Vereinsregister AG Kiel, VR 3739 KI
Gemeinnützig lt. FA Kiel-Nord vom 02.11.2011