



Stellungnahme des Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN) zum Entwurf des Niedersächsischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz)

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drs. 17/259

Der Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN) bedankt sich herzlich für die Einladung zur Stellungnahme zum Gesetzesentwurf und begrüßt den offenen Dialog. Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer nachhaltigen Beschaffung in Niedersachsen. Als entwicklungspolitischer Dachverband begrüßen wir diesen Schritt ausdrücklich und möchten durch unsere konstruktive Kritik diesen eingeschlagenen Weg gerne begleiten.

Kommentar zu §2, Anwendungsbereich

Nach §2 Abs. 1 gilt das Gesetz für die Vergabe öffentlicher Aufträge (...) ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Das ist gerade in Hinblick auf Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen problematisch. Viele Produkte, die häufig unter Verletzung der ILO-Normen produziert werden, wie z.B. Fußbälle, Textilien und Werbeartikel würden mit einem Schwellenwert von 10.000 Euro nicht abgedeckt. Wir empfehlen daher, die Anwendungsgrenze des Niedersächsischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge § 13 Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen auf 500 Euro herabzusetzen.

Sollte der Schwellenwert nicht herabgesetzt werden, empfehlen wir der Landesregierung dringend, dass eine freiwillige Beachtung des §13 und insb. die Verankerung zusätzlicher Kriterien, wie z.B. die des Fairen Handels unterhalb der Grenze – auch unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten – erlaubt und wünschenswert ist.¹

Kommentare zu §13, Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen

1. Nachweis zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen

Ob das Gesetz tatsächlich zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Auftragsvergabe beitragen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, welcher Nachweis über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen von den Unternehmen eingefordert wird und ob die ausführenden Stellen diese Nachweise effizient überprüfen können. Das Gesetz sieht hierzu vor, dass Unternehmen bei der Angebotsabgabe eine Erklärung abgeben „dass sie Sorge tragen, den Auftrag mit Ware auszuführen, die unter Beachtung der ILO-

¹ Vgl. DEAB (2012): Wenn nicht jetzt, wann dann? Verantwortliche Beschaffung in Baden-Württemberg, S. 17

Kernarbeitsnormen gemäß Absatz 1 gewonnen oder hergestellt sind“ (§13,2). Ferner räumt es der Landesregierung das Recht ein, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die für bestimmte Produkte „Vorgaben zu geeigneten Zertifizierungen und Nachweisen sowie zur Ausgestaltung von Kontrollen und Sanktionen (...)“ macht (§13,4).

Die Erfahrungen aus Bremen sowie die einschlägige Literatur zum Thema zeigen², dass die Nachweisführung über unabhängige Zertifizierungen zielführender ist als von Unternehmen verfasste Eigenerklärungen. Erlaubt die Landesregierung die Nachweisführung über schlichte Eigenerklärung des Unternehmens – ohne diese stichprobenartig zu kontrollieren - würde das Gesetz nicht über eine gewisse Signalwirkung hinausgehen. Denn oft bleibt ungeklärt, ob der Bieter die geforderten Kriterien auch umsetzt, da sich die Einhaltung nur aufwendig kontrollieren lässt. Wir empfehlen der Landesregierung daher, die Möglichkeit der Abgabe einer Eigenerklärung per Gesetz von vornherein auszuschließen und stattdessen im Form einer Rechtsverordnung eine produktspezifische Auflistung von anerkannten Zertifikaten in die Nachweisführung zu integrieren. Das ermöglicht es, die Nachweise der Bieter übersichtlich einzuordnen und so unkompliziert sicherzustellen, dass der Auftragnehmer die ILO-Kernarbeitsnormen tatsächlich beachtet.

Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung in §13,4, dass die Landesregierung dazu ermächtigt wird eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen, zu schwach. Vielmehr ist es sachlich notwendig, dass die Landesregierung eine entsprechende Rechtsverordnung erstellt, wenn tatsächlich etwas verändert werden soll. Diese Notwendigkeit sowie die konkreten Anforderungen an die Rechtsverordnung (vergleiche hierzu *4. Anforderungen an eine Rechtsverordnung*, S.3) sollten bereits im Gesetz verankert sein. Daher ist es mindestens notwendig, den Satz 2 §13 Abs 4 „Die Verordnung kann Vorgaben zu geeigneten Zertifizierungen und Nachweisen [...] treffen“ dahingehend zu verändern, dass die Verordnung Vorgaben zu geeigneten Zertifizierungen und Nachweisen sowie der Ausgestaltung von Kontrollen haben muss. Andernfalls droht das Gesetz zum Papiertiger zu werden, der bzgl. der ILO-Kernarbeitsnormen nur wenig reelle Auswirkungen auf die Vergabepraxis hat.

2. Zusätzliche Standards

Die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in der öffentlichen Beschaffung ist ein erster, wichtiger Erfolg. Zivilgesellschaftliche Netzwerke wie CorA, die Kampagne für Saubere Kleidung sowie die Kampagne procureITfair verweisen jedoch darauf, dass auch weitere ILO-Normen essentiell sind³, insbesondere:

- existenzsichernde Löhne (Übereinkommen Nr. 26, 131),
- keine überlangen Arbeitszeiten (Übereinkommen Nr. 1, 30, 47),

² Siehe: CorA (2010): Quo vadis, Beschaffung?; DEAB (2012): Wenn nicht jetzt, wann dann? Verantwortliche Beschaffung in Baden-Württemberg; The Landmark Project, Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette.

³ Vgl. CorA (2010): Quo vadis, Beschaffung? S. 30ff. ; CorA (2009): Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag des CorA-Netzwerks für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland.

- menschenwürdige Arbeitsbedingungen (Gesundheits- und Arbeitsschutz, Verbot von Misshandlungen, sexueller Belästigung und Einschüchterungen) (u.a. Übereinkommen Nr. 115, 155, 170)
- feste Beschäftigungsverhältnisse (mit den entsprechenden arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen) (Übereinkommen Nr. 158, 198)

Bei einigen Produkten (z.B. Textilien) gehen Hersteller schon jetzt über die Anforderungen der ILO-Kernarbeitsnormen hinaus. Insbesondere bei diesen Produktgruppen gehen die ILO-Kernarbeitsnormen als Mindeststandard nicht weit genug. Wenn bei der Vergabe bei diesen Produktgruppen ausschließlich die ILO-Kernarbeitsnormen beachtet werden, droht dies sogar schon bestehende weiter reichende Standards zu unterminieren.⁴ Aus diesem Grund ist es notwendig, dass produktgruppenspezifisch – je nach den Mindeststandards der bestehenden, anerkannten Zertifikate - weitere Standards als Anforderung an die Vergabe aufgenommen werden. Wir empfehlen der Landesregierung daher diese über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehenden Standards in der ergänzenden Rechtsverordnung festzulegen.

3. Zielführende Maßnahmen

Unabhängige Zertifizierungen und Siegel sind die effizienteste Weise der Nachweiserbringung der Einhaltung der in §13,1 definierten Standards. Was ist aber mit jenen Produktgruppen, für die es (noch) keine oder nicht ausreichende Zertifizierungen und Siegel gibt? Und was ist mit Produkten, bei denen die Verletzung von Arbeitsstandards nach wie vor die Regel ist und Kaufalternativen nicht oder kaum existieren? Bei diesen Produktgruppen kann der Gesetzgeber durch das Instrument der „zielführende Maßnahmen“ eine Dynamik der Veränderung anstoßen.⁵ In Anbetracht der Tatsache, dass bei relativ vielen Produkten, für die Verstöße vorliegen, keine Kaufalternativen auf dem Markt sind, ist das sogar sachlich notwendig. Zielführende Maßnahmen belegen, dass ein Unternehmen darauf hinwirkt, dass die ILO-Kernarbeitsnormen als Mindeststandards eingehalten werden – beispielsweise durch Berichtspflichten, Anforderungen an das Managementsystem oder Offenlegung der Zulieferketten bei Produkten ohne Einkaufsalternative. Diese zielführenden Maßnahmen sollten produktgruppenspezifisch möglichst genau in der Rechtsverordnung (§13,4) festgelegt werden. Wichtig ist, dass die Landesregierung bereits im Gesetz verankert, dass bei Waren, für die (noch) keine geeigneten unabhängigen Zertifikate existieren, ersatzweise die Durchführung von zielführenden Maßnahmen in der Rechtsverordnung verankert wird.

4. Anforderungen an eine Rechtsverordnung

Die produktspezifischen Vorgaben in einer Rechtsverordnung festzulegen ist sinnvoll, da die Rechtsverordnung relativ schnell an aktuelle Entwicklungen in den relevanten Produktgruppen angepasst werden kann. **Allerdings sollten die Anforderungen an solch**

⁴ Ebenda.

⁵ Vgl. CorA (2010): Quo vadis, Beschaffung? S. 33; CorA, CIR, WEED (2010) Bietererklärungen zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen Auftragsvergabe. The Landmark Project, Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette.

eine Rechtsverordnung schon ausdrücklich in §13 festgeschrieben werden. Folgende Eigenschaften sollte die Rechtsverordnung aufweisen^{6,7}:

- Sie erstellt eine dynamische ergänzbare Liste von Produktgruppen, die hinsichtlich sozialer Aspekte (Lebensbedingungen und Arbeitsrechte) bei der Beschaffung relevant sind und listet Zertifizierungen und Nachweise auf, die für die jeweiligen Produktgruppen erbracht werden sollen. So lässt sich produktspezifisch auflisten, welche Nachweise und Zertifizierungen vorgegeben werden können, bzw. wie einer Kontrolle der in §13,1 aufgeführten Standards und je nach Produktgruppe zusätzlicher Standards anderweitig nachgekommen werden kann. Eine produktspezifische Auflistung ist zudem für die ausführenden Stellen eine Möglichkeit, die Nachweise der Bieter recht übersichtlich und unkompliziert einzuordnen (siehe 1.) Die zu erstellende nicht abgeschlossene Liste von relevanten Produktgruppen sollte dabei dynamisch ergänzbar sein, um jeweils die neuesten Zertifikate berücksichtigen zu können. Die Nachweise sollten sich an den höchsten marktgängigen Standards orientieren.
- Sie formuliert zielführende 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. Berichtspflichten, Anforderungen an das Managementsystem oder durchzuführende Audits).
- Nachweise werden dabei abgestuft nach ihrer Glaubwürdigkeit behandelt. Dafür kann z.B. ein Punktesystem eingeführt werden. Andernfalls werden Unternehmen, die sich um die best mögliche Einhaltung von internationalen Sozialstandards bemühen ggf. bestraft.

Empfehlungen für begleitende Maßnahmen

Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass verantwortungsvolle Beschaffung nur durch umfangreiche begleitende Maßnahmen umgesetzt werden kann. Insbesondere von den Erfahrungen aus Bremen kann die Landesregierung hier profitieren. Dort wurde zeitgleich mit dem Gesetzesprozess das Projekt „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial, wirtschaftlich“ ins Leben gerufen. Das Projekt zeichnet sich durch eine strategisch angelegt und sehr umfassende Herangehensweise aus. Basierend auf den Erfahrungen aus Bremen sowie auf der einschlägigen Literatur zum Thema⁸ schlägt der VEN folgende begleitende Maßnahmen vor.

Service- und Kontrollstelle für verantwortungsvolle Beschaffung

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt bereits eine Servicestelle für Beschaffung auf. Der Zuständigkeitsbereich der Servicestelle sollte auch das Thema verantwortungsvolle Beschaffung, also insbesondere §§11-13 umfassen. Sie sollte die schrittweise

⁶ Vgl. Stellungnahme von Markus Schwarz/Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein 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)

⁷ Vgl. CIR, u.a.(2012) Hinweise zur Erarbeitung einer Rechtsverordnung in NRW

⁸ Vgl. : CorA (2010): Quo vadis, Beschaffung?; DEAB (2012): Wenn nicht jetzt, wann dann? Verantwortliche Beschaffung in Baden-Württemberg; The Landmark Project, Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette; BeN (2010): Es geht auch anders! Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung im Land Bremen – Projekt Dokumentation.

Implementierung der einzelnen Maßnahmen zur Einhaltung von §§11-13 anstoßen und begleiten sowie regelmäßige Kontrollen durchführen. Außerdem sind Arbeitshilfen für die ausführenden Stellen, wie z.B. Musterausschreibungen und Schulungen zur Sensibilisierung und zum Aufbau von Kompetenzen essentiell. Auch diese könnten von der Servicestelle erarbeitet und angeboten werden.

Pilotprojekte

Als Start bieten sich Pilotprojekte in verschiedenen Produktgruppen an, die eine schrittweise Einführung der verantwortlichen Beschaffung ermöglichen. Dies ist sinnvoll, da bei der Beschaffung größtenteils produktspezifische Kenntnisse, zum Beispiel über Inhalte und Hintergründe entsprechender Siegel, erforderlich sind. Deshalb sollten produktspezifische Einkaufsstrategien mit Informationen über relevante Zertifikate der jeweiligen Produktgruppe als Arbeitsgrundlage und Orientierungshilfe für die beschaffenden Stellen erarbeitet werden. Mithilfe begleitender öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen können erfolgreiche Pilotprojekte die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisieren und gleichzeitig als Motivationsschub auf der operativen Ebene dienen.

Beirat für nachhaltiges Verwaltungshandeln

Um die Expertise von zivilgesellschaftlichen Organisationen auch langfristig zu nutzen und ihre dialogorientierte Herangehensweise fortzusetzen, könnte die Landesregierung nach dem Vorbild von Bremen einen Beirat für nachhaltiges Verwaltungshandeln mit beratender Funktion ins Leben rufen. Dabei kann es neben dem Themenschwerpunkt sozial-ökologische Beschaffung auch um übergreifende Fragen eines verantwortungsvollen und nachhaltigen Verwaltungshandelns gehen. Mitglieder sollten Vertreter/innen aus der Verwaltung, lokalen entwicklungs- und umweltpolitischen Organisationen, der Wissenschaft und der Wirtschaft sein sowie Sachverständige aus Bremen, die den dortigen Reformprozess begleitet haben.

Ausblick

Der Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN) e.V. sowie viele seiner Mitgliedsorganisationen beschäftigen sich seit Jahren mit dem Thema „Fairer Handel“ sowie mit Zertifikaten, die u.a. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen belegen. Wir möchten unsere Expertise zu dem Thema der Landesregierung auch weiterhin zur Verfügung stellen. Gerne würden wir bei den weiteren Schritten, u.a. bei der Ausarbeitung der Rechtsverordnung, Implementierung eines Pilotprojektes und im Rahmen eines Beirats für nachhaltiges Verwaltungshandeln eng mit der Landesregierung zusammenarbeiten. Wir freuen uns sehr über den Anstoß der Landesregierung zu einer verantwortlichen Beschaffung in Niedersachsen und auf die weitere Kooperation.

Hannover, 9. August 2013

Katrin Beckedorf, Tel: 0511-391650, beckedorf@ven-nds.de

Janna Rassmann, Tel: 0511-39088980, rassmann@ven-nds.de