

## Dokumentation

### CorA-Frühjahrstagung „**Staatliche Schutzpflicht für Menschenrechte** – **Wie sozial verantwortlich kauft die Bundesregierung ein?**“ am 16.04.2018 in Berlin



#### Inhalt:

1. Einführung und Fragestellung	S. 2
2. Zusammenfassung der Tagung	S. 3
2.1. Grußworte	S. 2
2.2. Neue rechtliche Spielräume	S. 4
2.3. Welche Projekte laufen bereits?	S. 6
2.4. NAP und öffentliche Beschaffung	S. 8
2.5. Abschließende Podiumsdiskussion	S. 9
3. Ankündigungen	S. 10
4. Offene Fragen aus Sicht der Veranstalter*innen	S. 11
5. Forderungen	S. 11
6. Medien	S. 12

## 1. Einführung und Fragestellung

Im Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bekräftigt die Bundesregierung, dass Bund, Länder und Kommunen bei der öffentlichen Beschaffung besonders zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet sind. Viele der Produkte wie Berufsbekleidung, Computer und Baumaterialien, die öffentliche Einrichtungen alljährlich in Milliardenhöhe einkaufen, werden im globalen Süden häufig unter Menschenrechtsverletzungen hergestellt. Immer mehr Kommunen fordern deshalb anspruchsvolle soziale Kriterien bei ihrem Einkauf. **Doch wie steht es um die Beschaffung der Bundesbehörden, die über eine enorme Einkaufsmacht verfügen?**

Die Bundesregierung erarbeitet aktuell einen Stufenplan zur Beschaffung nachhaltiger Textilien. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat in einem aktuellen IT-Rahmenvertrag Sozialstandards in den Fokus gestellt. Doch hat die Bundesregierung die Chance, mit der Umsetzung einer EU-Richtlinie zu öffentlicher Beschaffung verbindliche Mindestkriterien einzuführen, nicht genutzt. Solange aber die Zentralen Beschaffungsstellen nicht konsequent die Einhaltung von Menschenrechten fordern, wird es weiter zu Menschenrechtsverletzungen in den jeweiligen Lieferketten kommen. **Welche Maßnahmen sollte die Bundesregierung daher ergreifen, um ihre Marktmacht als Einkäuferin verantwortlich zu nutzen?**

Die Tagung „Staatliche Schutzpflicht für Menschenrechte – Wie sozial verantwortlich kauft die Bundesregierung ein?“ wurde vom CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und von der Christlichen Initiative Romero (CIR) veranstaltet. An der Tagung nahmen ca. 70 Personen teil, u. a. Mitglieder der Bundesregierung und des Bundestags sowie Mitarbeiter\*innen von Beschaffungsstellen und entwicklungspolitischen Initiativen.

## 2. Zusammenfassung der Tagung

### 2.1. Grußworte

**Klaus Seitz von Brot für die Welt** bettete das Thema öffentliche Beschaffung in den Kontext eines weltweiten Produktions- und Konsummodells ein, das nach Ullrich Brand im Dienste einer imperialen Lebensweise funktioniert. Wir könnten uns dieses Modell nur leisten, weil wir die desaströsen Folgen für Mensch und Natur externalisierten, so der Politikwissenschaftler. Klaus Seitz forderte deshalb, neue Formen des Wirtschaftens zu finden, die die negativen Folgen nicht an Gesellschaften anderer Länder auslagern.

Einen wichtigen Beitrag müssen seiner Meinung nach öffentliche Einrichtungen leisten, da gerade in den Kernbereichen der öffentlichen Beschaffung besonders häufig Menschenrechtsverletzungen begangen würden. Als Beispiel nannte er den Einkauf von Pflastersteinen, die in Ländern wie Indien und Vietnam häufig unter extrem ausbeuterischen und gesundheitsschädigenden Bedingungen produziert werden. In vielen Kommunen wie z. B. Freiburg werde bereits heftig um eine verantwortliche Beschaffung gerungen. Es könne

aber nicht darum gehen, vereinzelte Nischenmärkte zu schaffen. Vielmehr müssten die Anreize des öffentlichen Einkaufs und ein Umlenken der Finanzströme zu einem grundlegenden Wandel der Wirtschaftsweise führen, so das Plädoyer von Klaus Seitz.

**Heike Drillisch, die Koordinatorin von CorA**, stellte das CorA-Netzwerk und die Arbeit zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vor, mit dem die Bundesregierung die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) umsetzt. Ausgangspunkt des Arbeitsschwerpunkts sei die Erkenntnis gewesen, dass freiwillige CSR (Corporate Social Responsibility) nicht ausreiche, um die Wahrung der Menschenrechte sicherzustellen. Es brauche verbindliche Regeln, die festlegen, welche Pflichten Unternehmen in welchen Zusammenhängen haben, und unter welchen Umständen sie für Menschenrechtsverletzungen bei den eigenen Tätigkeiten, in den Lieferketten und Geschäftsbeziehungen haften. Dafür setzten sich laut Heike Drillisch mittlerweile 58 Trägerorganisationen von CorA ein. Das Netzwerk habe gemeinsam mit dem Forum Menschenrechte und VENRO intensiv den Prozess zur Erarbeitung des NAP begleitet. Leider habe die Bundesregierung nicht den Mut besessen, im Rahmen des NAP ein entsprechendes Gesetz einzuführen. Vielmehr formuliere der NAP Erwartungen an Unternehmen bezüglich menschenrechtlicher Sorgfalt. Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU/CSU stelle aber die Verabschiedung eines Gesetzes in Aussicht, wenn nicht mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit 500 Mitarbeiter\*innen die Erwartungen bis 2020 umsetzen.

Der Zusammenhang zwischen dem NAP und der Beschaffung der Bundesregierung sei folgender: Die Schutzpflicht des Staates gelte den UNLP zufolge insbesondere dann, wenn der Staat selbst am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt sei. Dies sei nicht nur bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung, sondern auch bei der Außenwirtschaftsförderung und der öffentlichen Vergabe der Fall. Heike Drillisch hob den im NAP angekündigten Stufenplan zur Berücksichtigung von verbindlichen Mindestkriterien hervor. Bisher sei noch völlig unklar, wie dieser Stufenplan<sup>1</sup> aussehen solle und welche Stelle für die Erarbeitung zuständig sei.

---

<sup>1</sup> Zur Vorbeugung der Verwechslung: Auf der Tagung war von zwei Stufenplänen im Zusammenhang mit öffentlicher Beschaffung die Rede: zum einen vom dem im NAP angekündigten Stufenplan zur Berücksichtigung verbindlicher menschenrechtlicher Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung. (Vgl. Auswärtiges Amt (2016): Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte S. 16: <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>) Zum anderem von dem im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit angekündigten Stufenplan, nach dem die Beschaffungsstellen der Bundesregierung bis 2020 50 Prozent der Textilien unter sozialen und ökologischen Kriterien beschaffen sollen. (Vgl. Staatssekretärausschuss für nachhaltige Entwicklung (2017): Maßnahmenplan Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/03/2015-03-30-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit.pdf?blob=publicationFile&v=3>).

## 2.2. Neue Rechtliche Spielräume

### Der vergaberechtliche Rahmen

Dr. Thomas Solbach vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) skizzierte die Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung des im Zuge der EU-Richtlinie 2014/24/EU reformierten Vergaberechts auf Bundesebene. Zunächst nannte Dr. Thomas Solbach einige grundlegende Daten zur öffentlichen Beschaffung in Deutschland: Das geschätzte Jahresvolumen öffentlicher Aufträge umfasse je nach zugrunde gelegter Schätzung der Bundesregierung zufolge zwischen 280 bis 360 Milliarden Euro, die EU-Kommission gehe von 400 Milliarden aus. Es gebe in Deutschland geschätzt ca. 30.000 öffentliche Auftraggeber, die jährlich ca. 2,4 Millionen Vergabeverfahren durchführen. Zwölf Prozent der Beschaffungsvorgänge führe der Bund durch, 30 Prozent die Länder und 58 Prozent entfielen auf die Kommunen.

Dr. Solbach versteht unter nachhaltigen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung innovative, soziale und umweltbezogene Aspekte. Im nach der EU-Richtlinie 2014/24/EU reformierten Vergaberecht sei die Berücksichtigung dieser Aspekte zu einem Grundsatz der Vergabe erhoben worden (GWB § 97). Sie können auf verschiedene Arten in Ausschreibungen gefordert werden: in der Leistungsbeschreibung, bei der Festlegung von Eignungskriterien, in den Zuschlagskriterien sowie in den Auftragsausführungsbestimmungen. Die Möglichkeit, nachhaltige Kriterien bei der Beschaffung zu fordern, sei grundsätzlich als Option ausgestaltet. Verpflichtende Vorgaben gebe es nur bei einigen Ausnahmen (Barrierefreiheit/Design für Alle, energierelevante Leistungen, bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen, Holzerlasse der Bundesregierung). Eine verbindliche Vorgabe ergebe sich auch aus der Maßnahme 6 des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung, die die weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung festschreibe. Diese Maßnahme betreffe u. a. die Berücksichtigung minimierter Lebenszykluskosten, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der IT-Beschaffung und das Ziel, bis 2020 50 Prozent der Textilien nach sozialen und ökologischen Kriterien zu beschaffen.

Dr. Solbach vertrat die Ansicht, dass durch den aktuellen Rechtsrahmen bereits umfassende Möglichkeiten gegeben seien, nachhaltige Kriterien zu fordern. In Bezug auf die Frage der Nachweise räumte Dr. Solbach allerdings ein, dass aufgrund der Möglichkeit, Eigenerklärungen abzugeben, es nicht immer auszuschließen sei, dass Unternehmen falsche Aussagen machten oder auf eine gewissenhafte Prüfung vor Abgabe der Eigenerklärung verzichteten.

Bei der nachhaltigen Beschaffung sei grundsätzlich ein Top-Down-Ansatz nötig, d. h. die Behördenleitung müsse sich zu den strategischen Zielen bekennen. Dieses Bekenntnis sei Voraussetzung dafür, dass die Behördenleitungen zur Übernahme ggf. erhöhter Beschaffungskosten und zur Ausstattung der Vergabestellen mit ausreichend Personal und Kompetenz bereit seien. Die Möglichkeit, bestimmte Kriterien verpflichtend zu verankern, könne z. B. durch die Verabschiedung von Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden für Bundesbehörden verwirklicht werden.

Zum Schluss ging Dr. Solbach auf das Gesetz zur Einführung eines Wettbewerbsregisters ein. Dieses solle Auftraggebern ermöglichen, Kenntnis von Korruptionsfällen und anderen Delikten zu erhalten und auf dieser Basis Unternehmen, denen das entsprechende Delikt zuzurechnen ist, von öffentlichen Aufträgen auszuschließen.

Das Gesetz sei zwar bereits in Kraft getreten. Die tatsächliche Einrichtung des Wettbewerbsregisters müsse aber noch technisch umgesetzt werden, dafür sei auch noch eine Rechtsverordnung notwendig. Dr. Solbach signalisierte im Hinblick auf die Verordnung, aber auch etwaige Weiterentwicklungen des Wettbewerbsregisters, das CorA-Netzwerk in den Dialog einzubinden.

### **Umfrage zur sozial verantwortlichen Beschaffung auf Bundesebene**

Marie-Luise Lämmle von FEMNET ging anhand der Ergebnisse einer Befragung der Frage nach, inwieweit die Vergabestellen der Bundesregierung die Spielräume nutzen und bereits sozial verantwortlich beschaffen. Das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung hatte die Befragung im März und April 2018 durchgeführt. Ein Fragebogen mit neun Fragen war an die vier Zentralen Beschaffungsstellen verschickt worden:

- das Beschaffungamt des Bundes (BeschA), das dem Bundesministerium des Inneren untersteht
- das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), das dem Bundesministerium der Verteidigung untersteht
- die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), das dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie untersteht
- die Generalzolldirektion (GZD), die dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen untersteht.

Zusätzlich wurde die Bw Bekleidungsmanagement GmbH befragt, die eine hundertprozentige Inhousegesellschaft des Bundes ist. Die Bw Bekleidungsmanagement beschafft die persönliche Ausrüstung für die ca. 200.000 Soldat\*innen der Bundeswehr und die Mitarbeiter\*innen des Bundesministeriums der Verteidigung.

Von den fünf befragten Stellen hatten nur drei den Fragebogen beantwortet: BeschA, BAAINBW und BAM. Auf telefonische Nachfrage hin hatten die Generalzolldirektion und die Bw Bekleidungsmanagement eine Teilnahme an der Befragung abgelehnt.

Die Ergebnisse der Befragung lassen sich folgendermaßen zusammenfassen und bewerten:

- Das Engagement für die sozial verantwortliche Beschaffung ist unterschiedlich stark ausgeprägt.
- Das BeschA integriert soziale Kriterien am weitreichendsten und ist transparenter als andere Zentrale Beschaffungsstellen.
- Vor allem die Generalzolldirektion und die Bw Bekleidungsmanagement legen eine mangelnde Transparenz an den Tag.
- Die drei Vergabestellen geben an, dass durch die Vergaberechtsreform die gelebten Spielräume für die sozial verantwortliche Beschaffung nicht vergrößert wurden.
- Als Nachweisformen akzeptieren die Stellen immer auch Eigenerklärungen (in etwas eingeschränkter Form bei der Bietererklärung, die von der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung und dem BITKOM erarbeitet wurde, und bei der Erklärung zu den ILO-Kernarbeitsnormen für die Textilbeschaffung des BeschA). Einige Vergabestellen geben lediglich Verhaltenskodizes vor, auf welche die Bieter verpflichtet werden.

- Die Berücksichtigung sozialer Kriterien ist mangelhaft in ihrer Glaubwürdigkeit und Effektivität, da Eigenerklärungen gleich bewertet und somit keine Anreize für eine externe Verifizierung der Kriterien gegeben werden.

### **2.3. Welche Projekte laufen bereits?**

Im Rahmen eines World Cafés wurden zwei Projekte auf Bundesebene zur Beschaffung konkreter Produkte und die Arbeit der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB) vorgestellt. Die Referent\*innen präsentierten die Projekte in drei Runden, die je 20 Minuten dauerten, sodass jede Teilnehmer\*in die Gelegenheit hatte, sich über die drei Themen zu informieren und darüber zu diskutieren. Am Ende des World Cafés fassten die Referent\*innen die wichtigsten Punkte der Diskussion in kurzen Stichworten zusammen.

#### **Menschenrechtliche Kriterien im IT-Rahmenvertrag des BMZ**

Tino Clemens vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellte eine Pilotausschreibung des BMZ für die Beschaffung sozial verantwortlich hergestellter IT-Produkte vor. In der zweiten Jahreshälfte 2016 wurde ein Rahmenvertrag für jährlich 300 Arbeitsplatz-PCs mit einer Laufzeit von drei bis vier Jahren ausgeschrieben. Die Organisation WEED hatte das BMZ bei der Formulierung der sozialen Anforderungen beraten. Hier ging das BMZ zweistufig vor: Für die Endmontage der IT-Hardware forderte das BMZ in der Leistungsbeschreibung ein Gütezeichen oder eine Mitgliedschaft bei der Initiative EICC zusammen mit relevanten Audit-Berichten als K.O.-Kriterium. Zu weiteren Stufen der Lieferkette sowie bei Peripheriegeräten mussten die bietenden Unternehmen ein Maßnahmenkonzept vorlegen, in dem sie u. a. zu Themen wie Kenntnis der Lieferkette, Risikoanalyse zu Arbeitsrechtsverletzungen, Kontrollmaßnahmen und Beschwerdestellen Stellung bezogen. Die Unternehmen wurden hier auch explizit aufgefordert, die Vermeidung sogenannter Konfliktminerale einzubeziehen. Die Maßnahmenkonzepte der Unternehmen wurden in den Zuschlagskriterien bewertet.

Herr Clemens hob im Plenum hervor, dass das BMZ das Projekt durchführte, um die Möglichkeiten der sozial verantwortlichen IT-Beschaffung aufzuzeigen und auch andere Vergabestellen zum Nachahmen bewegen. Eine Lehre aus dem Verfahren sei, dass bei zukünftigen Projekten verstärkt der Dialog mit den Bietern gesucht werden sollte, z. B. in Form eines Bieterdialogs. Annelie Evermann von WEED merkte an, dass das Pilotprojekt in Sachen Sozialstandards und Nachweisen progressiver gewesen sei als die von der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB) und dem BITKOM erarbeitete Bietererklärung.

#### **Der Stufenplan zur nachhaltigen Textilbeschaffung durch Bundesbehörden**

Dr. Kristin Stechemesser vom Umweltbundesamt (UBA) skizzierte die Grundzüge des Stufenplans, in dessen Rahmen die Bundesregierung bis 2020 50 Prozent aller Textilien (ausgenommen Sondertextilien) nach sozialen und ökologischen Kriterien beschaffen will. Die Erarbeitung des Stufenplans sei Teil des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit, das der

Staatssekretärsausschuss 2015 verabschiedete. Die Bundesregierung beauftragte die Allianz für nachhaltige Beschaffung mit der Erarbeitung des Stufenplans, der bisher noch nicht veröffentlicht wurde.

Der Stufenplan sei laut Dr. Stechemesser ein Maßnahmenplan und beschreibe verschiedene Einzelaktivitäten, mit denen das oben genannte Ziel erreicht werden könne. Die Adressaten des Stufenplans seien je nach konkreter Maßnahme sehr unterschiedlich – vom Bundeskanzleramt über die Führungsebene in den Ministerien und die Zentralen Beschaffungsstellen bis hin zu den Standardsetzungsorganisationen. Kernstück des Stufenplans sei der Leitfaden, der klassische Bekleidung, Bettwaren und Bettwäsche und Matratzen umfasse und sich an die Zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (siehe Präsentation von Marie-Luise Lämmle) und die Bw Bekleidungsmanagement richte. Inhaltlich berücksichtige der Leitfaden ökologische und soziale Kriterien einschließlich Nachweisverfahren bei der Prüfung am Endprodukt, bei der Herstellung des Produktes sowie beim Faseranbau bzw. der -herstellung. Dr. Stechemesser verdeutlichte, dass der Stufenplan samt Leitfaden Empfehlungscharakter habe. Die konkrete Umsetzung des Stufenplans orientiere sich jeweils am realen Prozessfortschritt. Der Leitfaden solle zunächst anhand von Pilotprojekten umgesetzt werden. Eine Schwierigkeit bestehe noch darin, eine Methode zur Erhebung der nachhaltig beschafften Textilien zu erarbeiten und zu etablieren.

Auf die Frage, ob der Stufenplan auch auf andere Produkte übertragen werden könnte, antwortete Frau Stechemesser, dass der Textilsektor mit seinen vielen Nachhaltigkeitsgütezeichen und -initiativen (z.B. Bündnis für Nachhaltige Textilien) speziell sei. Eine Übertragung auf Schuhe sei aber denkbar. Diese Produktgruppe werde im Stufenplan ab 2021 adressiert, d. h. für das kommende Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit.

### **Die Arbeit der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung**

Marion Rumpl und Ralf Grosse von der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) stellten die beim Beschaffungamt des BMI (BeschA) angesiedelte Stelle vor. Die KNB wurde 2012 auf Grundlage des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit (Maßnahme 6) durch die Bundesregierung eingerichtet. Sie biete laut Marion Rumpl und Ralf Grosse Schulungen und Beratungen für alle Vergabestellen in Deutschland an, sowohl für Bundesbehörden, als auch für Behörden auf Ebene der Länder und Kommunen. Das Angebot der KNB sei vielfältig: Bei den ein- bis zweitägigen Schulungen könnten produkt- und themenbezogene Module gewählt werden. Gebe es Bedarf ein Thema zu vertiefen, bestehe die Möglichkeit, einen Workshop zu einem ausgewählten Thema durchzuführen. Zusätzlich betreibe die KNB eine Webseite, auf der u. a. Praxisbeispiele, Leitfäden, aktuelle Veranstaltungshinweise und rechtliche Grundlagen für die nachhaltige Beschaffung eingestellt würden. Auf der Website stehe jedem Bundesland eine eigene Unterseite zur Verfügung, auf die von den jeweiligen Ansprechpersonen der Länder weitere Informationen eingestellt werden (z. B. länderspezifische Vorgaben). Zudem sei die KNB per E-Mail und Telefon zu den üblichen Geschäftszeiten bei konkreten Fragen ansprechbar. Dieses Angebot könne sowohl von der Leitungsebene als auch von einzelnen Beschaffer\*innen genutzt werden.

Die Rückmeldungen und Erfahrungen in den Schulungen zeigten aus Sicht der KNB, dass die Herausforderungen für die Berücksichtigung sozialer Aspekte vor allem in der Bedarfs- und Produktvielfalt lägen, sowie in der Komplexität des Föderalismus. Die konkrete

Berücksichtigung sozialer Aspekte sei zusätzlich vom Engagement der verantwortlichen Personen und Unterstützungsleistungen abhängig. In Zukunft wolle sich die KNB einer noch breiteren Informationsstreuung widmen und ein spezielles Modul zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte anbieten, in dem Beschaffer\*innen über Konzepte und Nachweise zu menschenrechtlicher Sorgfalt geschult werden.

## 2.4. NAP und öffentliche Beschaffung

### Forderungen von CorA zur öffentlichen Beschaffung

Julia Otten von Germanwatch stellte die Forderungen des CorA-Forderungspapiers „Anforderungen an eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ vor:

1. Den im NAP angekündigten Stufenplan zur Verankerung verbindlicher Sorgfaltskriterien bei der öffentlichen Beschaffung vorlegen
2. Konkrete Zielvereinbarungen für kritische Produktgruppen beschließen
3. Instrumente zur Unterstützung der Nachweisführung weiterentwickeln
4. Verstöße gegen menschenrechtliche Standards als Ausschlussgründe in das Wettbewerbsregister aufnehmen
5. Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabestatistik erfassen
6. Menschenrechtliche Kriterien in der Aus- und Weiterbildung verankern

Das Forderungspapier kann hier abgerufen werden: [https://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2018/03/CorA\\_Anforderungen-Beschaffung-NAP\\_2018-03.pdf](https://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2018/03/CorA_Anforderungen-Beschaffung-NAP_2018-03.pdf)

### Rechtsgutachten zu Pflichten staatlicher Auftraggeber

Im Anschluss daran gab Dr. Tilman Reinhardt von der Kanzlei WMRC Rechtsanwälte einen Input zur Frage, ob es eine Rechtspflicht zur sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung gibt. Der Input basiert auf einem Rechtsgutachten, das die Kanzlei im Auftrag der Christlichen Initiative Romero (CIR) erstellte.

Soziale Kriterien würden laut Dr. Reinhardt zumeist in der Leistungsbeschreibung, den Auftragsausführungsbedingungen und den Zuschlagskriterien verankert. Anforderungen an ein soziales Lieferkettenmanagement könnten nach der von Dr. Reinhardt dargestellten Auffassung auch bei der Eignungsprüfung eine Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit der zentralen Fragestellung des Inputs bezog sich Dr. Reinhardt vor allem auf Artikel 18 Abs. 2 der EU-Richtlinie 2014/24/EU zu öffentlicher Beschaffung:

*Die Mitgliedstaaten treffen **geeignete Maßnahmen**, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten (...).*



Der Artikel verweise z. B. auf die ILO-Kernarbeitsnormen. Dem Juristen zufolge habe die Bundesregierung allein mit § 97 Abs. 3 und § 128 Abs. 1 GWB<sup>2</sup> keine ausreichenden Maßnahmen im Sinne der EU-Richtlinie ergriffen. Eine richtlinienkonforme Auslegung dürfte die Träger öffentlicher Gewalt (auch öffentliche Verwaltung und Unternehmen) laut Dr. Reinhardt dazu verpflichten, ermessensfehlerfrei über die Einbeziehung von Sozialkriterien zu entscheiden, wenn das Risiko bestehe, dass Produkte unter Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen produziert würden. Nach Tilman Reinhardt müsse die Bundesregierung prüfen, ob ergänzende Maßnahmen (z.B. Verwaltungsvorschriften, Leitfäden, Kontrollstellen) erforderlich seien, um eine wirksame Umsetzung durch die öffentlichen Auftraggeber zu gewährleisten.

Wenn ein erhebliches Risiko bestehe, dass Waren/Produkte unter Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt würden, seien öffentliche Auftraggeber gehalten, dies bei der Gestaltung der Vergabeunterlagen zu beachten und sachgerecht über die Einbeziehung von Sozialkriterien zu entscheiden. Es spricht einiges dafür, dass Bieter die Ermessensentscheidung der Vergabestelle in einem Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer überprüfen lassen können.

Das Rechtsgutachten von Katja Gnittke und Dr. Tilman Reinhardt ist online verfügbar unter:

## 2.5. Abschließende Podiumsdiskussion

An der von Anke Butscher moderierten Podiumsdiskussion nahmen Uwe Kekeritz (MdB, Bündnis 90/Die Grünen), Frank Schwabe (MdB, SPD), Dr. Thomas Solbach (BMWi) und Christian Wimberger (CIR/CorA) teil.

**„Der NAP hätte besser sein können. (...) Nun ist das Monitoring zentral.“ Frank Schwabe**

Zunächst fragte Anke Butscher nach den Einschätzungen der Teilnehmer zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte. Frank Schwabe sprach sich für verbindliche Regelungen im Rahmen des NAP aus. Die aktuelle Fassung hätte seiner Meinung nach besser sein können. Man hätte z. B. alle Unternehmen verpflichten können, Sorgfaltspläne vorzulegen, nicht nur Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter\*innen. Seiner Meinung nach sei das Monitoring des NAP nun die zentrale Aufgabe. Dazu brauche es effiziente Strukturen mit einer zentralen koordinierenden Stelle. Christian Wimberger ergänzte, dass seiner Meinung nach die fehlende Benennung von Verantwortlichkeiten Teil einer Verschleppungsstrategie sei.

**„Die Anforderungen müssen verbindlich vorgeschrieben werden. Es reicht nicht mehr anzufangen, darüber nachzudenken.“ Uwe Kekeritz**

Uwe Kekeritz entgegnete, dass die Regierung bei parlamentarischen Anfragen verpflichtet sei, zuständige Stellen zu benennen. Das Instrument nutze Herr Kekeritz zum Beispiel bei seiner parlamentarischen Arbeit zur sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung. Frau Butscher fragte ihn nach seinen Erfahrungen mit sozial verantwortlicher Beschaffung in Kommunen. Uwe Kekeritz zufolge reagierten Kommunen auf die Forderungen der lokalen

---

<sup>2</sup> Der Paragraph wurde im Zuge der Reform des Vergaberechts 2016 reformiert.

Zivilgesellschaft, zum Beispiel indem sie sich an der Fairtrade-Towns-Kampagne beteiligten. Das Thema hänge aber vor allem am Engagement einzelner Personen (Bürgermeister\*innen, Beschaffer\*innen) ab. Es brauche verbindliche Regelungen, damit die Verwaltungen ggf. höhere Kosten rechtfertigen könnten. Daneben müssten endlich Grundlagen für eine solide Vergabestatistik geschaffen werden, in der auch soziale und ökologische Kriterien aufgenommen werden.

**„Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie ist ein Paradigmenwechsel vollzogen.“ Dr. Thomas Solbach**

Dr. Thomas Solbach hob hervor, dass mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zur öffentlichen Beschaffung in deutsches Recht ein Paradigmenwechsel vollzogen sei. Bis 2016 sei die Ansicht noch weit verbreitet gewesen, soziale Aspekte seien vergabefremd. Durch die Reform seien die Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung nun auf vielen Ebenen verankert. Man könne aber nicht alle Vergaben über einen Kamm scheren.

Ein Manko sei jahrelang das Fehlen einer zentralen Vergabestatistik gewesen. Nun sei die Vergabestatistikverordnung verabschiedet. Jetzt müsse noch die digitale Grundlage für die Datenerhebung geschaffen werden. Die Bundesregierung werde sich dafür einsetzen, dass künftig auf EU-Ebene auch die Heranziehung von Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der Meldungen über vergebene Aufträge an das EU-Amt für Veröffentlichungen erfasst werde. Damit wäre laut Dr. Solbach auch die Grundlage für eine Verankerung in der nationalen Vergabestatistik gelegt.

**„Es besteht ganz klar ein Zusammenhang zwischen sozialer Beschaffung und der Umsetzung des NAP.“ Christian Wimberger**

Laut Christian Wimberger zeichne sich die Beschaffungspraxis in manchen Vergabestellen durch progressive Ansätze aus. Bedauerlich sei aber, dass nicht einmal der Stufenplan der Bundesregierung zur Textilbeschaffung verbindlich umgesetzt werde, wie der Input von Kristin Stechemesser gezeigt habe. Es fehle eine zentrale übergeordnete Ebene, die verbindliche Kriterien vorgibt. Die gebündelte Einkaufsmacht der Zentralen Beschaffungsstellen müsse genutzt werden, um Konzepte menschenrechtlicher Sorgfalt im Rahmen der Umsetzung des NAP zu fordern und zu erproben. Die Bundesregierung solle durch öffentliche Aufträge vorgeben, worauf es bei menschenrechtlicher Sorgfalt ankomme. Insgesamt müsse sie die an sich selbst formulierten Anforderungen umsetzen. Nur so könne sie auch glaubwürdig Erwartungen an Unternehmen formulieren. Aktuell hätten Unternehmen, die Menschenrechte in Lieferketten umsetzten, einen Wettbewerbsnachteil bei der Konkurrenz um öffentlichen Aufträgen.

In der abschließenden Diskussion ergänzte Annelie Evermann von WEED, dass die Anforderungen an die Wirtschaft bezüglich menschenrechtlicher Sorgfalt und die Kriterien der Bundesregierung bei der Beschaffung nicht zusammengedacht würden. Eine Mitarbeiterin des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) entgegnete, dass die beim Ministerium angesiedelte AG Wirtschaft und Menschenrechte sich für die Einrichtung von Branchendialogen zur Umsetzung des NAP einsetze, die auch die öffentliche Beschaffung berücksichtigen sollen. Für Armin Paasch von Misereor sei zumindest positiv, dass die Bundesregierung im Koalitionsvertrag ankündigt, gesetzlich tätig werden zu wollen, wenn bis 2020 nicht mindestens die Hälfte der Unternehmen die im NAP geäußerten Erwartungen bezüglich menschenrechtlicher Sorgfalt umsetzt.

In einer Abschlussrunde zeigte sich Dr. Thomas Solbach motiviert in Bezug auf die Umsetzung branchenspezifischer Prozesse. Branchenspezifische Leitfäden könnten seiner Meinung nach einen wichtigen Beitrag zur praktischen Verbesserung leisten. Uwe Kekeritz, Frank Schwabe und Christian Wimberger stimmten darin überein, dass eine koordinierende Stelle für die Förderung menschenrechtlicher Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung geschaffen werden müsse.

### **3. Ankündigungen**

Diese Zusagen wurden auf der Tagung geäußert:

- Dr. Thomas Solbach bindet CorA im Prozess der Erstellung der Rechtsverordnung zum Wettbewerbsregister-Gesetz ein.
- Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung wird ein Schulungsmodul zum NAP erarbeiten.

### **4. Offene Fragen aus der Sicht der Veranstalter\*innen**

Trotz produktiver Diskussionen blieben aus Sicht der Veranstalter folgende Fragen offen:

- Wird der Stufenplan zur Textilbeschaffung freiwillig oder doch verbindlich (z. B. durch einen Verwaltungserlass) umgesetzt?
- Wird die Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung des von der KNB geplanten Schulungsmoduls zum NAP beteiligt?
- Wann wird die Bundesregierung den im NAP angekündigten Stufenplan zur Berücksichtigung verbindlicher Mindestkriterien vorlegen? Welche Ministerien werden dafür verantwortlich sein?
- Wie kann die Beschaffungspraxis des Bundes mit der Umsetzung des NAP zusammengedacht werden?
- Wird die Datenbank, die im Zuge der Vergabestatistikverordnung eingeführt wird, auch soziale Kriterien erfassen?

### **5. Forderungen**

Im Laufe der Konferenz wurden u. a. folgende Forderungen erhoben:

- Bund und Länder müssen prüfen, inwieweit weitere Maßnahmen (z. B. Verwaltungsvorschriften, Leitfäden, Kontrollstellen...) erforderlich sind, um Artikel 18 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU effektiv umzusetzen. (These von Dr. Tilman Reinhardt)
- Die Bundesregierung muss eine zentrale koordinierende Stelle zur Verankerung menschenrechtlicher Kriterien bei der Beschaffung des Bundes einrichten. (Uwe Kekeritz, Frank Schwabe und CorA-Netzwerk auf der Podiumsdiskussion)

- Die Bundesregierung muss verbindliche Kriterien für ihre Beschaffung verankern und die Umsetzung u. a. durch eine solide Vergabestatistik nachhalten. (Forderung von Uwe Kekeritz und dem CorA-Netzwerk)
- Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass der NAP (insbesondere in Bezug auf die staatliche Schutzpflicht) effektiv und koordiniert umgesetzt wird. (Forderung des CorA-Netzwerks)

## **6. Medien**

Schulz, Josephine: „Fairer Kaffee und ökologische Funktionsbekleidung im Rathaus“, in: taz, 18.04.2018, S. 9: <http://www.taz.de/!5499154/>

Weitere Informationen zu CorA und der CIR:

[www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

[www.ci-romero.de](http://www.ci-romero.de)