



Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein e.V. Walkerdamm 1 24103 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Bündnis Eine Welt
Schleswig-Holstein e.V. (BEI)
Dachverband entwicklungspolitischer
Organisationen

Walkerdamm 1
24103 Kiel

Tel.: 0431 - 679399-00
Fax: 0431 - 679399-06

info@bei-sh.org
www.bei-sh.org

24.10.2018

Stellungnahme des BEI zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein Drucksache 19/861 und 19/886

Sehr geehrte Abgeordnete des Schleswig-Holsteinischen Landtags,

sehr geehrter Ausschussvorsitzender Herr Tietze,

das Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein e.V., BEI möchte sich zunächst ausdrücklich über die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein. Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 19/861) sowie zum Änderungsantrag der Abgeordneten des SSW (Drucksache 19/886) bedanken, zu der wir mit Schreiben vom 21. September 2018 aufgefordert worden. Diese Gelegenheit nehmen wir mit dieser Stellungnahme gerne wahr.

Die Relevanz der öffentlichen Beschaffung für globale Nachhaltigkeit

Als Landesnetzwerk von mehr als 80 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, die Verantwortung von Konsument*innen hervorzuheben, die mit ihrem Einkaufsverhalten praktische Entwicklungspolitik betreiben und sozial- und ökologisch-nachhaltig hergestellten Waren den Vorzug geben können.

Öffentliche Einrichtungen können ihre Einkaufsmacht nutzen, um Nachhaltigkeit in der Produktionskette einzufordern. Viele Waren, welche öffentliche Einrichtungen tagtäglich nutzen und einkaufen, werden in Ländern des Globalen Südens hergestellt, z.B. Arbeits- und Dienstbekleidung für Angestellte des öffentlichen Dienstes in Land und Kommunen, Geräte der Informations- und Kommunikationstechnologie bis hin zu Lebensmittel und Agrarprodukte für Kantinen und öffentliche Veranstaltungen. Forschungsergebnisse zu den Produktions- und

Umweltbedingungen vor Ort zeigen immer wieder deutlich, dass elementare Arbeits-, Umwelt-, und Menschenrechte verletzt werden.

Die öffentliche Beschaffung kommt in diesem Zusammenhang ein Schlüsselfaktor für eine global-nachhaltige Entwicklung zu. Zum einen verfügt die öffentliche Hand mit einem Anteil von mindestens 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes über einen wirksamen Hebel, um eine ökologisch und sozial verantwortliche Produktion voranzubringen. Zum anderen kommt der öffentlichen Hand eine Vorbildrolle für einen nachhaltigen privaten Konsum zu. In einigen Produktbereichen zeigt sich bereits, dass der Markt auf die veränderte Nachfrage reagiert und sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette konkret verbessern.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive hat die öffentliche Beschaffung in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen, zuletzt durch das Zusammenführen von Umwelt und Entwicklung in den Globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG), darunter die Schaffung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (SDG 12).

Uns ist als entwicklungspolitischer Dachverband daher unverstündlich, dass das Bekenntnis der Landesregierung zu den Globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) aus dem Koalitionsvertrag¹ keine Berücksichtigung bei der Erstellung dieses Gesetzesentwurfs gespielt hat. In einer Antwort des Wirtschaftsministeriums auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Metzner (SPD) vom 06.04.2018 – Drucksache 19/624 – bestätigt die Landesregierung offen, dass diese Passagen des Koalitionsvertrages zu „Globalem Bewusstsein“ bei der Novellierung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein keine Grundlage waren. Angesichts der Arbeits- und Lebensbedingungen von Millionen Menschen in Ländern des Globalen Südens, die Produkte herstellen, welche mit öffentlichen Steuergeldern eingekauft werden, ist dies eine unhaltbare und kurzsichtige Herangehensweise an die Lösung globaler Herausforderungen und ein Armutszeugnis für diese Landesregierung.

Das UN-Nachhaltigkeitsziel / SDG 12 führt ausdrücklich auf, dass „in der öffentlichen Beschaffung nachhaltige Verfahren“ gefördert werden sollen (12.7) und gibt damit Staaten und Bundesländern den Auftrag, ihr Beschaffungswesen im Sinne globaler Verantwortung nach Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Dieser Verpflichtung folgt die Landesregierung mit dem Entwurf zum neuen Vergabegesetz nicht. Umwelt- und Sozialstandards sind demnach nur noch freiwillig von Beschaffungsstellen zu fordern.

Auch die im Landtag vertretenden Fraktionen hatten sich in einer Befragung vor der Landtagswahl 2017 des Bündnis Eine Welt für die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele in Schleswig-Holstein bekannt². Diese seien „Richtschnur für unser gesamtes Handeln“ (Zitat aus der Antwort der Grünen), und werden „ressortübergreifend“ betrachtet und mit einem „ganzheitlichen Ansatz“ verfolgt (Zitat aus der Antwort des FDP-Landesverbands).

In der gleichen Befragung und der expliziten Frage nach der verbindlichen Einhaltung von Menschenrechten im Vergabewesen äußerten sich die meisten jetzigen Regierungsfaktionen

¹ „Die Koalitionspartner bekennen sich zu den globalen Nachhaltigkeitszielen der UN (Sustainable Development Goals). Die **UN-Nachhaltigkeitsziele** sind Verpflichtung und Ansporn zugleich, nachhaltige Rahmenbedingungen in unserem Bundesland zu stärken. Die Umsetzung betrachten wir ressortübergreifend und verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz, um ein neues Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung zu etablieren.“ (Globales Bewusstsein, S.102 Koalitionsvertrag)

² Antworten auf die Frage 1 des Wahlcheck 2017 zu Landtagswahl in Schleswig-Holstein „Welchen Stellenwert räumen Sie den UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG) für die kommende Legislaturperiode (2017-2022) ein und wie sollen diese konkret im Bundesland Schleswig-Holstein in den einzelnen Ressorts umgesetzt werden?“, siehe: <https://www.bei-sh.org/wahlcheck2017-frage1.html>

zustimmend. „Es liegt in der **Verantwortung des Staates**, bei der Vergabe öffentlicher Mittel zu überprüfen, wohin die Gelder fließen und wofür sie verwendet werden.“ (exemplarisch ein Zitat aus der Antwort der FDP)³

Wir erwarten daher von den auf dieser Grundlage gewählten Landtagsabgeordneten, dass sie sich zu diesen Aussagen bekennen und eine verpflichtende Regelung in den Gesetzesentwurf einarbeiten, mit dem verpflichtend für alle Beschaffungsstellen im Land die Berücksichtigung von Arbeitsrechten entlang der Lieferkette festgeschrieben wird.

Rechtliche Möglichkeiten zu Berücksichtigung strategischer Ziele im Vergabeverfahren

Seit Jahrzehnten sind die rechtlichen Möglichkeiten zur Integrierung von „strategischen Zielen“ in die Vergabepaxis geschaffen und erweitert worden. Es ist vergaberechtlicher Konsens, dass die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen erlaubt, anerkannt und gewünscht ist.

Spätestens mit dem Inkrafttreten der europäischen Vergaberichtlinie 2014 wurde rechtlich klar festgestellt und festgelegt, dass zu den Grundsätzen der Vergabe auch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien gehört. Die EU-Mitgliedstaaten wurden mit der Vergaberichtlinie zu geeigneten Maßnahmen verpflichtet, „um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“ Zu den hiervon erfassten internationalen Übereinkommen gehören laut Anhang X zur Vergaberichtlinie auch die ILO-Kernarbeitsnormen.⁴

Daraufhin wurde auf Bundesebene mit einer Vergaberechtsreform 2016 diese Richtlinie in nationales Recht umgesetzt, in dem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aktualisiert wurde. In diesem das Oberschwellen-Vergaberecht betreffende Gesetz, wie in der folgenden Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV, 2016) ist jeweils als Grundsätze der Vergabe festgeschrieben, dass Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte (...) berücksichtigt werden.⁵ Auch für den Bereich der Unterschwellen, welcher größtenteils durch die Bundesländer geregelt wird, hatte die Bundesregierung angeregt, eine einheitliche Regelung zu erarbeiten – explizit mit Vertreter*innen der Landesregierungen. Das Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsministerium war ebenfalls Teil der entsprechenden Arbeitsgruppe. Die im Februar 2017 auf Bundesebene erlassene Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) folgt der Logik des GWB und der VgV und schafft dadurch einen sowohl für die Ober- als auch für die Unterschwellen einen einheitlichen Rechtsrahmen. In der UVgO wird ebenso als Grundsatz der Vergabe die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien festgeschrieben.

³ Antworten siehe unter: <https://www.bei-sh.org/wahlcheck2017-frage4.html>

⁴ Art. 18 Abs. 2 Vergaberechtslinien der Europäischen Union

⁵ GWB Grundsätze der Vergabe (§ 97 Abs. 1-3): „(3) Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“

Bisher haben neben dem Bund acht Bundesländer die UVgO bisher bereits eingeführt oder haben dies vor.⁶

Der vorliegende Gesetzentwurf erklärt diese Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) für anwendbar. Dies führt zu der für Vergabestellen wie Bewerber vorteilhaften Situation, im länderübergreifenden Wettbewerb um öffentliche Aufträge gleiche Rechtsvorschriften anwenden zu können.

Wir begrüßen, dass sich Schleswig-Holstein diesem einheitlichen Rechtsrahmen mit der Inkraftsetzung der UVgO für Schleswig-Holsteinische Vergaben anschließt.

Allerdings ist völlig unverständlich, dass zwar die UVgO (inkl. der Vergabegrundsätze) zur Anwendung erklärt wird, die Vergabegrundsätze aus GWB und UVgO nicht ins VGSH übertragen werden. Dies geht deutlich zu Lasten der Übersichtlichkeit für Beschaffungsstellen und bietende Unternehmen, und verhindert die Angleichung an bundesrechtliche Vorgaben.

Neben der Festschreibung der Nachhaltigkeit als Vergabegrundsatz auf Bundesebene ist mit der Vergaberechtsreform im Jahr 2016 ebenso klargestellt worden, dass immaterielle Produkteigenschaften – wie die Arbeitsbedingungen oder Umweltschutzvorkehrungen bei der Herstellung – Merkmale des Auftragsgegenstandes sein können. In § 31, 3 der Vergabeverordnung – VgV, 2016) heißt es wörtlich: „Die Merkmale können auch Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Sie können sich auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind, sofern diese Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind.“ Eine gleichlautende Formulierung findet sich auch in § 23, 2 der Unterschwellenvergabeordnung, die – wie erwähnt – mit diesem Gesetz zur Anwendung erklärt wird.

Umso verwunderter waren wir auch hier über die Formulierung der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag, als in diesem von der Streichung „vergabefremder Kriterien“ im Vergaberecht geschrieben wurde. Auch im ersten Entwurf des Wirtschaftsministeriums, zu dem im April 2018 Verbände angehört wurden, wurde dieser Begriff weiterhin verwendet. Auf Anregung des BEI und zur Kenntnisnahme des Ministeriums und Minister Dr. Bernd Buchholz wurde die Formulierung im aktuellen Entwurf geändert. Es wird nun von „strategischen Zielen“ gesprochen.

Nichtsdestotrotz mussten wir erleben, dass auch bei der ersten Lesung im Landtag am 05.09.2018 weiterhin die Weiterentwicklung des Vergaberechts der letzten Jahrzehnte nicht verstanden oder mutwillig ignoriert wird. Minister Dr. Buchholz diskreditierte in seiner Rede strategische Ziele als Ziele, die „mit dem Kern der Vergabe nichts zu tun“ hätten. Auch Redner*innen der Landtagsfraktionen nutzten weiterhin Formulierungen, welche suggerierten, die Berücksichtigung von ökologischen, wie sozialen Kriterien sei nicht zum Vergabewesen

⁶ Siehe: <https://www.bi-medien.de/artikel-29402-ad-uebersicht-uvgo-einfuehrung-september-18.bi>

zugehörig. Abgeordnete der Fraktionen der CDU, FDP und AfD verwendeten den Begriff „vergabefremde Kriterien“ in diesem Zusammenhang.⁷

Diese kontinuierliche Verwendung der Formulierung „vergabefremde Kriterien“ – auch weiterhin im vorliegendem Gesetzentwurf – erachten wir weiterhin als Affront gegenüber der Wichtigkeit und Rechtmäßigkeit der Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Aspekten in der Vergabe und fordern, dass diese wenigstens im vergaberechtlichen Kontext konsequent gestrichen wird.

- ➔ Aspekte der Nachhaltigkeit als vergabefremd zu bezeichnen, also als nicht zugehörig zu einem Produkt und damit nicht zulässig im Vergabeverfahren, ist mehr als missverständlich und schlichtweg falsch. Diese Auffassung ist spätestens seit Anfang der 2000er Jahre nicht mehr Stand der Vergaberechtsdiskussion und gehört nicht in ein Gesetz, eine Begründung dazu oder in politische Äußerungen zur Verteidigung des Gesetzes – gerade wenn auf die strategischen Ziele dann auch selbst im Gesetz verwiesen wird. Dies schafft für Vergabestellen mindestens Verwirrung oder den Eindruck, diese Kriterien seien nicht Teil der Beschaffung und zusätzlich zu erbringen. Dies ist sowohl die Grundsätze der Vergabe missachtend und sollte im Sinne der Verantwortung, die Vergabestellen für die Durchsetzung von elementaren Menschen- und Arbeitsrechten und Umweltstandards haben, mit allen Mitteln verhindert werden, angefangen bei fehlerhaften und falschen Formulierungen.
- ➔ Zur Verdeutlichung schlagen wir vor, im Gesetz deutlich auf die Zulässigkeit solcher immateriellen Merkmale hinzuweisen, um Zweifel an deren Verwendung auszuräumen.
- ➔ Wir fordern alle politisch Verantwortlichen dazu auf, anzuerkennen und dies in öffentlichen Stellungnahmen zu verdeutlichen, dass zum Vergaberecht und zur -praxis hinzugehört, dass ökologische und soziale Aspekte entlang der globalen Lieferkette berücksichtigt werden.

Verpflichtung zur Regelung internationaler Verantwortung

Nicht nur aus der Unterstützung von Landesregierung und Landtagsfraktionen zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele in Schleswig-Holstein erwächst die Verpflichtung, bei der Vergabe öffentlicher Gelder auf die Einhaltung von Umweltstandards und Arbeitsrechten einzuwirken, auch aus anderen internationalen Vereinbarungen erwächst dies. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sehen in der öffentlichen Beschaffung ein wichtiges Handlungsfeld bei der Verpflichtung des Staates, Menschenrechte entlang globaler Lieferketten zu schützen (Leitprinzip 6: Berücksichtigung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten). Die Bundesregierung bekräftigt zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vom Dezember 2016, dass Bund, Länder und Kommunen in der öffentlichen Beschaffung einer besonderen Verantwortung unterliegen, „ihrer staatlichen Schutzpflicht nachzukommen und sicherzustellen, dass mit öffentlichen Mitteln keine negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte verursacht oder begünstigt werden“⁸. In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht zu erkennen, wie die

⁷ Abgeordneter Lukas Kilian (CDU), Abgeordneter Kay Richert (FDP) und Abgeordneter Volker Schnurrbusch (AfD), siehe Plenarprotokoll 19/36 der 36.Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags am Mittwoch den 05. September 2018, https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/plenum/plenprot/2018/19-036_09-18.pdf

⁸ Auswärtiges Amt im Namen des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte (2016): Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, S.15, siehe:

Landesregierung dieser Schutzpflicht nachkommt und Regelungen schafft, um die negativen Auswirkungen auf Menschenrechte in Produktionsländern zu verhindern. Es wird einzig im Gesetz festgehalten, dass Sozialstandards berücksichtigt werden können – nicht aber, dass dies verpflichtend für alle Beschaffungsstellen ist.

Schleswig-Holstein verletzt hiermit also willentlich seine staatliche Schutzpflicht für Menschenrechte.

Es sei dabei erwähnt, dass erst in der letzten Woche (18.10.2018) die Bundesrepublik Deutschland vom Sozialausschuss der Vereinten Nationen (UN) im Abschlussbericht über die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für die „ausschließlich freiwillige Natur der menschenrechtlichen Sorgfalt“ kritisiert wurde. Deutschland solle gesetzlich sicherstellen, dass Unternehmen die Menschenrechte in Auslandsgeschäften achten und für Verstöße haftbar gemacht werden können.⁹ Wenn sich Schleswig-Holstein dieser Kritik annehmen würde, wäre der vorliegende Gesetzesentwurf entsprechend zu ändern, dass bei allen Einkäufen Menschenrechte berücksichtigt werden müssen.

Sowohl in der bereits erwähnten Landtagssitzung am 05.09.2018 als auch in einem vom BEI mitorganisierten Fachgespräch am 14.06.2018 wurde immer wieder das Argument aufgeführt, dass u.a. die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO nicht in einem Landesvergabegesetz geregelt werden müsse, und als redundante Formulierung mit Verweis auf Bundes- oder EU-Recht gestrichen werden kann. Wir möchten die Gelegenheit nutzen, kurz auch hierzu einzugehen.

Zwar sind in der Tat die meisten ILO-Normen (und alle Kernarbeitsnormen) von Deutschland ratifiziert und damit verbunden in nationale Gesetzgebung umgesetzt worden, allerdings beschränkt sich deren Einhaltung eben nur auf Deutschland. Um sicherzustellen, dass auch in Produktionsländern mindestens die ILO-Kernarbeitsnormen eingehalten werden, bietet sich das Vergaberecht in der Hinsicht an, über Aufträge Unternehmen zu deren Einhaltung zu verpflichten, dass diese darauf hinwirken, dass die Normen eingehalten werden. Gerade dies veranlasst viele andere Bundesländern explizit in die jeweiligen Landesvergabegesetze festzuhalten, dass auf die Einhaltung der ILO-Normen hinzuwirken ist. Ohne diesen ausdrücklichen Anwendungsbefehl des Gesetzgebers (oder Auftraggebers) ist nicht garantiert, dass internationale Arbeits- und Menschenrechte eingehalten werden.

Auch der Hinweis, dass auf die Hinwirkung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bereits in der EU-Richtlinie und auch im GWB hingewiesen wird, entlässt die Landesregierung und den Landtag als Gesetzgeber nicht von der Verantwortung deren Einhaltung in einem Vergabegesetz zu regeln. Diese Regelungen gelten lediglich für Vergabe oberhalb der Schwellenwerte der EU und übertragen sich nicht automatisch auf die Vergaben unterhalb der Schwellenwerte. Professor Jan Ziekow hat in einem rechtswissenschaftlichen Gutachten 2016 festgehalten „Auch für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte sind zunächst die von Verfassungs- und primärem Unionsrecht aufgestellten Maßgaben zu berücksichtigen. Nicht anwendbar sind hingegen das sekundäre EU-

<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/161221-nap-kabinett-nod>

⁹ Brot für die Welt, FIAN, Germanwatch, MISEROER, Urgewald, Terre des Hommes und dem CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung: Pressemitteilung vom 18. Oktober 2018 „UN-Ausschuss rügt Deutschland: Menschenrechtsstandards für Unternehmen zu unverbindlich“, siehe: <https://www.cora-netz.de/un-ausschuss-ruegt-deutschland-menschenrechtsstandards-fuer-unternehmen-zu-unverbindlich/>

Vergaberecht sowie die Vorschriften der §§ 97 ff. GWB, der Vergabeverordnung und des Abschnitts 2 der VOB/A. Unterhalb der Schwellenwerte ist gesetzliche Grundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge das Haushaltsrecht der jeweiligen Körperschaft – soweit nicht in den Bundesländern besondere gesetzliche Vorschriften bestehen [gemeint sind die Landesvergabegesetze, Anmerkung des Autors].¹⁰

Die Hinwirkung zur Einhaltung von internationalen Arbeitsstandards muss entsprechend über Aussagen im Vergabegesetz Schleswig-Holstein geregelt werden. Wir erkennen, dass die die Einhaltung der Kernarbeitsnormen den Regierungsfractionen nicht egal zu sein scheint, da immer wieder in Debatten auf deren Geltung in anderen Verordnungen hingewiesen wird, die nur nicht redundant Verwendung finden sollen. Wenn dem so ist, sollte es ein Konsens der Fraktionen im Landtag sein, diesen Wunsch umzusetzen und die Hinwirkungspflicht aller Beschaffungsstellen in Schleswig-Holstein zur Einhaltung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Arbeitsstandards verbindlich im Vergabegesetz Schleswig-Holstein zu verankern. (siehe Formulierungsvorschlag am Ende der Stellungnahme)

Grundsätzlich sind wir als zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für globale Gerechtigkeit eintreten, natürlich dafür, dass international vereinbarte Menschenrechte überall und für jede*n gelten und durchsetzbar sein sollten.

- ➔ Die Einhaltung von Menschenrechten und die Einhaltung international vereinbarter Sozial- und Umweltstandards (u.a. ILO-Kernarbeitsnormen) kann eben nicht dem Markt überlassen werden. Es handelt sich hierbei um eine grundlegende staatliche Verpflichtung. Im 19. Jahrhundert gab es Unternehmen, die nicht auf Sklaverei verzichten wollten, da andere Unternehmen durch den Einsatz von Sklaven profitierten. Dies sei unfairer Wettbewerb. Heute ist das Verbot der Sklaverei anerkannt. Ebenso sollte im 21. Jahrhundert der Einsatz für Menschenrechte für staatliche Institutionen selbstverständlich sein. Staatliche Institutionen dürfen beim Einkauf / bei der Beschaffung nicht von der Verletzung internationaler Sozialstandards profitieren.
- ➔ Die politischen Akteure, welche sich mehr für internationale Regeln und einheitliche wie durchgesetzte Normen einsetzen wollen, begrüßen wir gerne. Derzeit findet auf Ebene der Vereinten Nationen ein Prozess zu einem verbindlichen und weltweit gültigen Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten statt, mit dem alle Unternehmen zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verpflichtet würden.¹¹ Leider wird dieser Prozess angeführt von der deutschen Bundesregierung von Industriestaaten blockiert. Sollten sich Schleswig-Holsteinische Abgeordnete für ein konstruktiveres Auftreten Deutschlands bei den Verhandlungen einsetzen, würden wir dies sehr begrüßen!

Bürokratieabbau – „effiziente Beschaffung“ - Evaluationsbericht

Die Begründung und Problemdarstellung in dem Gesetzesentwurf für den Verzicht auf strategische Kriterien erachten wir als einseitig und verkürzt. Statt die Problematik einer zukunftsorientierten Beschaffung mit komplexen Anforderungen an Vergabestellen und

¹⁰ Prof. Dr. Jan Ziekow: „Rechtswissenschaftliches Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Einbeziehung von IAO-Kernarbeitsnormen in das Vergabeverfahren“, 5. Aufl., S. 58, in: Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Heft 42, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Dezember 2017.

¹¹ Weitere Informationen unter: <https://www.cora-netz.de/treaty/> oder international unter: <https://www.treatymovement.com/>

bietenden Unternehmen differenziert zu betrachten, wird zur Ermöglichung der Teilnahme kleiner Betriebe „dafür“ auf „die verpflichtende Vorgabe von strategischen Kriterien (früher „vergabefremd“ verzichtet“ (A. Problem, S.2, VGSH). Einzig diese Kriterien werden also als angeblich einzige Ursache der (zu vielen) Bürokratie angegangen und entsprechend „im Interesse einer effizienten Beschaffung“ (Begründung, A. Allgemeines, S.10, VGSH) als verbindliche Kriterien gestrichen.

Einerseits kann eine öffentliche Ausschreibung nicht mit denen der freien Wirtschaft verglichen werden, da in jedem Fall bei der Verwendung von Steuergeldern höhere Anforderungen gelten und abgefragt werden sollten, und andererseits hält sich laut Evaluierungsbericht zum aktuellen Tariftreue- und Vergabegesetz (TTG) von 2016 der bürokratische Mehraufwand, der durch das Gesetz entstanden ist, in Grenzen (Median von 5-10%). Ursächlich waren hier neue Formulare, die abgefragt wurden, und sich noch nicht etabliert hatten. Diese Gründe seien aber korrigierbar.

Der Bericht schlägt gerade im Hinblick auf die neuen und klareren gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene vor, diese auf die Landesebene zu übertragen – und dies auch und gerade mit der Formulierung und Stärkung strategischer Ziele zu verknüpfen.¹²

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der aktuelle Entwurf einige der Hinweise aus dem Evaluationsbericht von 2016 aufnimmt und explizit erwähnt, dass strategische Ziele bereits sehr frühzeitig (in der Leistungsbeschreibung) im Vergabeverfahren verankert werden können (§2 (1)) und die Empfehlung aus dem Bericht aufnimmt, dass nur noch vom Zuschlag vorgesehene Bieter Nachweise und Bescheinigungen vorlegen sollen (§2 (3)). Dies vereinfacht für kleine und mittlere Unternehmen die Teilnahme am Wettbewerb und entlastet sie. Die Kontrollmöglichkeiten bleiben bestehen. Dies reduziert den Aufwand bei der Erstellung eines Angebots und erhöht die Attraktivität der Teilnahme an Ausschreibungen der öffentlichen Hand.

Aber genau diese Vorschläge waren es laut Evaluationsbericht, die ausreichen würden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern UND trotzdem hohe Ziele mit der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zu verbinden.

Hier folgt die Landesregierung im Gesetzentwurf nicht den Empfehlungen der Evaluation und streicht – ohne Rücksicht auf die Erkenntnisse und Verbesserungsvorschläge der Evaluation – einseitig die strategischen Ziele. Bürokratischer Mehraufwand kann auch mit Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabegesetz minimiert werden.

- ➔ Das BEI fordert, das neue Vergabegesetz „auf Grundlage der Vorschläge der bisherigen Evaluation weiterzuentwickeln“¹³ und so zu gestalten, dass Nachhaltigkeitsaspekte verbindlich berücksichtigt werden müssen. In einem zusätzlichen Paragraphen sollte dies festgehalten werden. (siehe Vorschlag unten)

¹² „Ein Ärgernis für bietende Unternehmen und die Beschaffungsstellen sind die Vielzahl der Formblätter sowie Nachweise, die von allen bietenden Unternehmen eingereicht und von den Vergabestellen geprüft werden müssen. Die zuvor bereits beschriebenen Modernisierungen des Vergaberechts auf Bundesebene in Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht eröffnen nun auch dem Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein erweiterte Handlungsräume, die aus unserer Sicht jetzt für Vereinfachungen und Bürokratieabbau genutzt werden sollten. [...] Vereinfachend gesagt, zielt unser Vorschlag „eine Unterschrift für alles“ also darauf ab, auf der einen Seite die strategischen Beschaffungsziele [hier gemeint die Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen und der ökologischen Aspekte] zu stärken, indem sie gezielt und ohne Umwege über separate Verpflichtungserklärungen Gegenstand der Vergabeunterlagen/Leistungsbeschreibung und damit zum Angebotsbestandteil werden, zu deren Einhaltung sich die Bieter mit der Angebotsabgabe verpflichten. Durch den Wegfall separater Verpflichtungserklärungen reduziert sich auf der anderen Seite die Fehleranfälligkeit durch Formblätter und Bürokratie wird abgebaut.“ (Abschnitt 4.2.2 „Eine Unterschrift für alles“: Auf nicht notwendige Bürokratie verzichten und den Formularetschungel abbauen)

¹³ Zitat Koalitionsvertrag, „Bürokratieabbau und Mittelstandsgesetzgebung“, S.42

Eigenerklärungen

Bezüglich der Formulierungen zur Verwendung von Eigenerklärungen ist eine erhebliche Unschärfe im Gesetzentwurf festzustellen, auf den wir hinweisen wollen und für eine Anpassung der Formulierungen plädieren.

In der Herleitung des Gesetzes (B. Lösung, S.2) wird erwähnt, dass „zur Verbesserung der Mittelstandsfreundlichkeit [...] der Grundsatz des Vorranges der Eigenerklärungen eingeführt“ wird. Auch in den „Auswirkungen auf die private Wirtschaft“ (D. Kosten und Verwaltungsaufwand, S.3) wird von einem „Grundsatz für Vergabestellen“ geschrieben, „von Bietern zunächst nur Eigenerklärungen zu fordern“. Der entsprechende Gesetzes-Paragraph zu diesen Verfahrensregeln §2 (3) führt aber weitaus expliziter aus, dass nur bei „eignungsbezogenen Unterlagen“ diese Eigenerklärungen grundsätzlich zu fordern seien.

Das BEI kann zwar den Wunsch des Gesetzentwurfs erkennen, besonders bei der Eignungsprüfung durch diese Maßnahme Bieter zu entlasten, warnt allerdings davor ohne genauere Beschränkung auf die Eignungsprüfung von einem „Grundsatz des Vorranges der Eigenerklärungen“ zu sprechen. Damit entsteht leicht der Eindruck bei Vergabestellen (und Bietern), dass generell im Vergabeverfahren und bei seinen unterschiedlichen Stufen dieser Vorrang für Eigenerklärungen besteht. Dieser Eindruck sollte nicht entstehen und daher die Formulierungen entsprechend angepasst werden.

Gerade bei der Forderung von strategischen Zielen wie der Einhaltung elementarer Menschenrechte und deren Nachweis über konkrete Siegel und Zertifikaten, wäre der Vorrang für Eigenerklärungen ein fatales Signal. 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 unabhängig kontrolliert werden kann. Unternehmen, die den Aufwand einer unabhängigen Prüfung auf sich nehmen und sich zertifizieren lassen, würden gegenüber Bietern, die eine simple Eigenerklärung vorlegen, ins Hintertreffen geraten und die entsprechenden Ziele mit der Vergabe nicht erreicht werden.

- Wir fordern, dass in den Begründungen und Herleitungen des Gesetzes der Vorrang für Eigenerklärungen explizit nur bei der Eignungsprüfung formuliert wird.

Belastung für Klein- und Mittelständische Unternehmen, oder: mit Nachhaltigkeit in die Zukunft

An mehreren Stellen im Gesetzentwurf ist die Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen (KMUs) erwähnt und dass diesen die Teilnahme an Vergabeverfahren erleichtert werden soll. Dies ist durch verfahrenstechnische Entlastungen (Eigenerklärung bei Eignungsprüfung, Nachweise nur von Zuschlagsprätendenten etc.) im Gesetzentwurf Rechnung getragen worden.

Allerdings ist gerade der damit begründete Verzicht auf „weitergehende zwingende strategische Beschaffungsbestimmungen“ kontraproduktiv, um ein mittelstandsfreundliches Gesetz zu sein. Dadurch dass man „die Entscheidung, mit der Vergabe auch strategische Ziele zu verfolgen, den Auftraggebern“ überlässt (Begründung, A. Allgemeines, S.10 VGSH), besteht die Gefahr, dass auf klein- und mittelständische Betriebe von unterschiedlichen Vergabestellen verschiedenste Forderungen gestellt werden.

Klein- und mittelständische Unternehmen müssten sich – je nachdem ob eine Kommune oder Landesbehörde Nachhaltigkeitsaspekte für wichtig erachtet – auf immer andere Anforderungen einstellen.

Minister Dr. Bernd Buchholz formulierte in der Landtagssitzung am 05.09.2018 hierzu: „Der Vergebende, die Vergabestelle, soll sagen, was sie davon für wichtig hält. Dann soll sie auch sagen: Dieses strategische Ziel ist mir so wichtig, dass ich es zum Gegenstand der Vergabe mache. Dann soll sie aber bitte auch prüfen, dass das eingehalten wird, und es kontrollieren.“

Wenn man als Unternehmen in Schleswig-Holstein diese Aussagen ernst nimmt, muss einem angst und bange werden. Genau mit dieser Herangehensweise – also die Forderung nach Umweltstandards, Energieeffizienz oder Enthaltung von Menschenrechten in der Lieferkette jeder Vergabestelle zu überlassen inkl. eigener Überlegungen, diese zu kontrollieren – wird zu einem Flickenteppich an Forderungen an Unternehmen und Bieter führen, der mehr bürokratischen Aufwand mit sich bringt als bisher.

Würde man deutlich und für alle verpflichtend im Vergabegesetz festlegen, dass Energieeffizienz, Umweltschutz und Menschenrechte bei allen Vergaben in Schleswig-Holstein berücksichtigt werden, dann wüssten die Unternehmen, woran sie dran sind, erhielten Planungssicherheit und könnten so in die Zukunft investieren. Stattdessen wird ideologisch motiviert den Unternehmen im Land abverlangt auf die Anforderungen jeder Kommune einzeln einzugehen. Dies ist mehr als unverständlich und wir hoffen, dass dies von den Abgeordneten des Landtages entsprechend korrigiert wird.

Diese radikale Änderung ist auch vor dem Hintergrund schwer zu verstehen, da sich Unternehmen bereits durch das bisherige Vergabegesetz TTG – als eines der ersten Bundesländer, welche diese Anforderungen in der Form aufgestellt haben – mit der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten auseinandergesetzt haben.

Die Evaluation des TTG ergab 2016, dass bereits 57% der Vergabestellen in Schleswig-Holstein ökologische Aspekte bei der Vergabe berücksichtigen, 40 % Lebenszykluskosten und ca. 30% soziale Kriterien.¹⁴ Die Landesbeschaffungsbehörde GMSH hat selbst weiterhin das Ziel mehr nachhaltig produzierte Waren in ihren Katalog aufzunehmen. Und im Gesetzesentwurf wird auch das Ziel der Landesregierung ausgesprochen, „bei der konkreten Beschaffung durch das Land gleichwohl auf umweltbezogene und innovative [und soziale] Aspekte gesetzt werden soll“.

Neben einer je nach Verantwortungsbewusstsein der jeweiligen Kommune und/oder Kapazitäten der Beschaffungsverantwortlichen ausgerichteten Nachfrage nach Nachhaltigkeitsaspekten, kommt noch hinzu, dass – wie oben bereits erwähnt – andere Bundesländer und hier insbesondere das Nachbarbundesland Hamburg sehr stark auf die Berücksichtigung von strategischen Zielen in der Vergabe ausgerichtet sind. In Hamburg wurde die Vergaberechtsreform 2017 dazu genutzt, um in einem extra dafür vorgesehenen Paragraphen die sozialverträgliche Beschaffung zu stärken und konkrete Schritte von Bieter zu fordern, u.a. die Bevorzugung des Einkaufs von fair gehandelten Produkten. Durch die Bedeutung der Hamburger Richtlinien auch für klein- und mittelständischen Unternehmen sehen wir hier einen erheblichen Mehraufwand auf die Wirtschaft in der Region zukommen.

¹⁴ Zusammenfassung, Abschnitt 0.2.4 „Berücksichtigung von sozialen und innovativen Aspekten sowie Umweltschutz und Energieeffizienz“, Seite VII

Auch die Nordkirche hat sich über das eigene Klimaschutzgesetz 2015 und mit einer Beschaffungsverwaltungsvorschrift vom Juni 2018 konkrete Anforderungen an den Einkauf aller Kirchengemeinden aufgestellt. Darin sind weitgehende Anforderungen an Umweltschutz, Energieeffizienz und Sozialstandards gefordert, auf die lokale Anbieter in Schleswig-Holstein konfrontiert werden.¹⁵

Schleswig-Holsteinische Unternehmen, die sich an dieser Ausrichtung der Hansestadt, der Nordkirche oder der bisherigen Praxis der GMSH und vieler anderer Vergabestellen in Schleswig-Holstein orientieren und ihre Produktion und Angebote nach ökologischen und sozialen Standards gestalten, würden demgegenüber bei Vergabestellen, die keine Nachhaltigkeitskriterien abfragen, nur schwer zum Zug kommen.

- ➔ Ein Gesetz ohne einheitliche verbindliche Vorgaben in punkto Nachhaltigkeitsaspekte führt die „Mittelstandsförderung“ ad absurdum.

Die Ausrichtung der eigenen Produktion an Nachhaltigkeitskriterien ist allerdings das **Zukunftsthema** für Unternehmen weltweit – und auch in Schleswig-Holstein. Immer mehr Kunden und Regierungen fragen nach den Bedingungen der Produktion von Waren, dem Umgang von Unternehmen mit Angestellten und der Einhaltung von Umweltstandards – „Verbraucher wollen wissen, wo ihre Lebensmittel herkommen und wie sie produziert worden sind.“ (Zitat Ministerpräsident Daniel Günther am 15. Mai 2018)¹⁶ Der Absatz von fair gehandelten Produkten hat sich in den letzten 5 Jahren mehr als verdoppelt.¹⁷ Unternehmen passen sich dieser Entwicklung an, entwickeln eigene Lieferkettenmanagementsysteme und Nachhaltigkeitskonzepte. In Schleswig-Holstein ist laut Aussage der IHK Kiel das Interesse von klein- und mittelständischen Unternehmen groß, sich auf Veranstaltungen und darüber hinaus, zu dieser Entwicklung zu informieren und Schritte zu unternehmen.

Auch für den Beschaffungsprozess und die Forderungen von Nachweisen über die Einhaltung von Nachhaltigkeitsaspekten hat dies erhebliche Auswirkungen: In einer Antwort des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom August 2016 an das Bündnis Eine Welt SH nach der Praxis der Beschaffung von Polizeiuniformen (norddeutschlandweit über das Logistikzentrum Niedersachsen, LZN) und der Forderung nach Nachweisen über die Einhaltung sozialer Kriterien wird dies deutlich: „Aus der Praxis der letzten beiden Jahre kann berichtet werden, dass immer mehr Bieter [...] Nachweise zu ihrer Zertifizierung oder Mitgliedschaft in einer gelisteten Initiative vorlegen können. [...] Dies zeigt, dass die Lieferanten sich durchaus ihrer Verantwortung bewusst sind und in den letzten Jahren an diesem Thema gearbeitet haben. Mitgliedschaften in einer Initiative sind durchaus keine Seltenheit mehr.“

¹⁵ „Am 8. Juni 2018 wurde die Beschaffungsverwaltungsvorschrift (BeschVwV) der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland beschlossen. Sie tritt zum 1. Januar 2019 in Kraft. Die BeschVwV regelt die Beschaffung von Gegenständen und von Leistungen einschließlich der damit verbundenen Vergabe und Abwicklung von Aufträgen nach § 8 Absatz 3 des Klimaschutzgesetzes der Nordkirche vom 31. Oktober 2015. Die Grundsätze für die Beschaffung sind jetzt: Suffizienz, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Nachhaltigkeit.“, siehe: https://www.umwelt-nordkirche.de/einkauf.html?no_cache=1

¹⁶ „Immer mehr Verbraucher wollten wissen, wo ihre Lebensmittel herkommen und wie sie produziert worden sind, sagte Ministerpräsident Daniel Günther heute (15. Mai 2018) in Krumbek (Kreis Plön).“, siehe: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2018/MP/180515_mp_auswKabinett_landwirtschaft.html

¹⁷ Zahlen zum Geschäftsjahr 2016 vom Forum Fairer Handel, siehe: <https://www.forum-fairer-handel.de/fairer-handel/zahlen-fakten/>

Hierbei wird zudem erwähnt, dass die Forderung nach Berücksichtigung von Menschenrechten entlang der Lieferkette und die Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen keineswegs so beabsichtigt ist (wie auch schon im derzeitigen TTG nicht), dass diese Kriterien bei allen Vergaben eine Rolle spielen. In der aktuellen Schleswig-Holsteinischen Vergabeverordnung (SHVgVO) sind „sensible Warengruppen“ genannt, bei denen die Verletzung von Standards der ILO-Normen zu vermuten sind, und festgehalten, nach welchem Prozess die Abfrage nach den Standards zu erfolgen hat – und auch welche Siegel, Zertifikate oder Mitgliedschaften in Initiativen für den Nachweis der geforderten Standards eingereicht werden können. Diese Verfahrensweise ist sowohl für die Vergabestellen und besonders auch für Unternehmen nachvollziehbar.

Eine 2016 – erst nach/mit der Evaluation zum TTG und dem Bericht des Landesrechnungshofs – eingerichtete Plattform für Klein- und Mittelständische Unternehmen und öffentlichen Beschaffungsstellen fasst praktisch und übersichtlich die Möglichkeiten zusammen, wie Umwelt- und Sozialstandards in der Vergabe gefordert werden können. Der „Kompass Nachhaltigkeit“ (<http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de>)¹⁸ wurde von der Bundesregierung im Zuge der Vergaberechtsreform auf Grundlage dieser weiterentwickelt. Unternehmen, die Waren aus den entsprechenden Produktgruppen anbieten und sich nachweislich mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen entlang ihrer Lieferkette auseinandergesetzt haben, können dort mit ihren Siegeln und Zertifikaten aufgeführt werden. Beschaffungsverantwortliche können sich ihrerseits informieren, in welchen Stufen des Vergabeverfahrens umweltbezogene oder global verantwortliche Aspekte berücksichtigt werden können, welche Nachweise es in bestimmte Produktgruppen gibt und welche Bieter diese vorweisen können. Auch das Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsministerium wies in seinen Anwendungshinweisen zum TTG auf diese Plattform hin. Die Handhabbarkeit, global verantwortliche Aspekte (insb. die ILO-Kernarbeitsnormen) im Vergabeverfahren zu berücksichtigen, hat sich dem letzten Landesgesetz und der Evaluation deutlich verbessert. Schleswig-Holsteinischen Unternehmen und Bietern auf öffentlichen Aufträgen, die sich an dieser (und anderer) Plattformen orientieren, nun in die Ungewissheit zu entlassen, ob denn ihre nach ökologisch und sozialen Standards ausgerichteten Angebote in den Kommunen zum Zuge kommen, ist eine Motivations- und Zukunftsbremse für die Wirtschaft Schleswig-Holsteins.

Aus der Erfahrung des Bündnis Eine Welt mit Veranstaltungen zu Nachhaltiger Beschaffung und explizit mit Unternehmen zusammen, haben gezeigt, dass Bieter sehr wohl offen dafür sind, ethische Anforderungen an ihre Produktion zu berücksichtigen. In „Bieterdialogen“ der norddeutschen Eine Welt-Landesnetzwerke und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen konnten wir 2015 und 2016 im Bereich der Textilwirtschaft öffentliche Auftragsgeber und

¹⁸ Das Portal „Kompass Nachhaltigkeit“ – eingerichtet von der Gesellschaft für Internationalen Zusammenarbeit (GIZ) und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), <http://kompass-nachhaltigkeit.de/> – bietet seit April 2016 passgenau für Beschaffungsverantwortliche in Deutschland eine Übersicht, welche vertrauenswürdigen Nachweise für die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards vorliegen und zu den Anforderungen der jeweiligen Gesetzeslage passen. Dies erleichtert Vergabestellen erheblich, wenn sie in Ausschreibungen die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien fordern und diese rechtssicher über Siegel und Zertifikate belegt haben wollen. Das Portal ist explizit auch für klein- und mittelständischen Unternehmen konzipiert, die sich über Möglichkeiten der Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards entlang ihrer Lieferkette informieren können. Auch können sich Unternehmen mit entsprechend vorliegenden Gütezeichen für Produkte in ihrem Sortiment registrieren lassen und für Beschaffungsstellen angezeigt werden. Das Wirtschaftsministerium Schleswig-Holstein verweist seit 2013 in seinen Anwendungshinweisen zum Vergabegesetz auf diese Plattform, welche u.a. laut eigener Aussage von der Landesbeschaffungsbehörde – der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) – genutzt und für sehr hilfreich empfunden wird. In der Evaluierung des TTG im Sommer 2016 konnten diese Vereinfachungen durch den Kompass Nachhaltigkeit noch nicht /kaum Berücksichtigung finden.

Wirtschaftsvertreter an einen Tisch bekommen. Angesprochen darauf, ob der Markt sozialverträglich hergestellte Arbeitsbekleidung für baldige Ausschreibungen „liefern“ könne, konnte dies ohne Probleme bestätigt werden – wenn dieser Wille öffentlicher Stellen sich auch darin widerspiegelt, diese Standards dann auch konsequent zu fordern.

Diese Prozesshaftigkeit in der öffentlichen Beschaffung und durch diese die schrittweise Verbesserung von Arbeitsbedingungen in Produktionsländern war immer der Ansatz des Bündnis Eine Welt SH, welches in diesem Zusammenhang deutlich auf Unterstützung aus den Reihen der Wirtschaft stieß. Dass Unternehmen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in Zukunft angesichts der Komplexität der Vergabepaxis nun der Beliebigkeit einzelner Vergabestellen ausgesetzt sein werden, wird weder die öffentliche Vergabe attraktiver machen, noch Investitionen in Umwelt und Menschenrechte fördern.

- ➔ Global verantwortliche Beschaffung – in Schleswig-Holstein und ganz Deutschland – trägt zu einer Veränderung des Marktes bei und regt Unternehmen an, sich Herausforderungen entlang ihrer Lieferkette zu widmen und sich so zukunftsorientiert aufzustellen. Diese Marktmacht Schleswig-Holsteinischer Vergabestellen zeigt bereits Wirkung und transformiert die heimische Wirtschaft. Diesen Prozess durch ein Vergabegesetz zu unterbrechen, der Nachhaltigkeitskriterien und die Einhaltung von Menschenrechten der Freiwilligkeit Preis gibt, ist weder mittelstandsfreundlich, noch zukunftsorientiert.
- ➔ Gerade kleine und mittelständische Unternehmen werden mit einem Gesetz ohne konkrete einheitliche Vorgaben in punkto Nachhaltigkeit mit der Situation konfrontiert, unterschiedlichen Anforderungen zu Ausschreibungen gerecht werden zu müssen – zwischen Kommunen, dem Land und der Freien und Hansestadt Hamburg. Solch ein Gesetz wäre unter dem Aspekt der Mittelstandsförderung kontraproduktiv.
- ➔ Dem Gesetzentwurf ist daher ein Paragraph – siehe unten – hinzuzufügen, in dem die verbindliche Einhaltung von ökologischen und sozialen Kriterien vorgeschrieben wird.

Konsequenzen für Vergabestellen

Der vorliegende Gesetzentwurf verlagert die „Entscheidung“ bzw. die Verantwortung für die Berücksichtigung von Umweltstandards und Menschenrechten auf die einzelnen Vergabestellen in Schleswig-Holstein. Dies kritisieren wir ausdrücklich und fordern – wie diese Stellungnahme ausführt – klare verbindlich für alle Beschaffungsbehörden verpflichtende Regelungen.

Trotzdem wohnt dem Gesetzentwurf inne, strategische Kriterien nicht ganz für nichtig zu erklären, sondern auf diese ausdrücklich hinzuweisen und klarzustellen, dass diese berücksichtigt werden können. Mit diesem Hinweis geht allerdings keine Unterstützung der Vergabestellen einher, diese Kriterien auch wirklich abzufragen. Vergabestellen werden mit ihrer Verantwortung allein gelassen!

Vor dem Hintergrund, dass bei der Evaluierung des TTG von 2016 84% (!) der Vergabestellen angaben, ihnen „fehlen institutionell und personell die Fähigkeiten, um [strategische] Aspekte stärker zu berücksichtigen“¹⁹, ist diese Verantwortungsverlagerung fast schon zynisch. Dass im Abschnitt „D. Kosten und Verwaltungsaufwand, 2. Verwaltungsaufwand“ (S.3 VGSH-GE) der

¹⁹ Zusammenfassung, Abschnitt 0.2.4 „Berücksichtigung von sozialen und innovativen Aspekten sowie Umweltschutz und Energieeffizienz“, Seite VII

Entwurf davon spricht, dass Vergabestellen auf die Anwendungshinweise und Musterformblätter des Ministeriums „zurückgreifen“ können und damit suggeriert, weniger Verwaltungsaufwand entstehe, wird in der Praxis den vielen überforderten Vergabestellen wenig helfen.

Und diese Überbelastung gerade kommunaler Vergabestellen im Land (mit Verantwortung für Umweltschutz, globaler Nachhaltigkeit) hat fatale Auswirkungen auf die Zukunft von Kommunen in Schleswig-Holstein.

Bereits 2013 kam die Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und der KPMG AG „Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“²⁰ zum Schluss, dass die Potentiale der nachhaltigen Beschaffung – in puncto Haushaltskonsolidierung und langfristiger Planung – in Kommunen noch lange nicht erkannt werden. Gerade die Stärkung von ökologischen und sozialen Aspekten wäre eine Chance sich auf Nachhaltigkeit und Lebenszykluskosten zu fokussieren und mit einer langfristigen Perspektive Folgebelastungen für Kommunen zu vermeiden.

- ➔ Statt Kommunen dabei weiterhin und noch stärker dabei zu unterstützen, durch ein an Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichtetes Vergabewesen langfristig auszurichten, werden diese sich selbst überlassen. Ein einheitliches Regelwerk würde dies Bemühungen von Städten und Gemeinden einen Rahmen und Grundlage geben, auf der weitere eigene Anstrengungen wachsen können. Das BEI appelliert an die Abgeordneten des Landtags hier eine ganzheitlichere Sichtweise mit dem Gesetz zu verbinden wie die Landesregierung dies tut.

In der bereits erwähnten Antwort auf eine kleine Anfrage im Landtag zu den Vorhaben der Landesregierung im Rahmen des Vergaberechts (Drucksache 19/624), verweist das Wirtschaftsministerium allerdings auch darauf, dass „die Kommunen sich aber auch weiterhin an die Landesregierung wenden können, wenn sie Informationen bezüglich Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien benötigen.“

Diese Aussagen erachten wir vor dem Hintergrund der überforderten Vergabestellen und der zusätzlichen Verantwortungsübertragung für bei weitem nicht ausreichend. – Wie genau soll diese „Unterstützung“ aussehen, welche Kapazitäten stehen dafür zur Verfügung, und warum findet sich dieser Hinweis nicht in den Erläuterungen zum Gesetz?

Die Antwort offenbart, dass eine umfängliche und ernst gemeinte Hilfe oder Strategie der Landesregierung für die Anstrengungen der kommunalen Vergabestellen nicht vorhanden ist. Eine wirkliche „Hilfe“ für die Vergabestellen in Land und Kommunen bei der Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien wäre die Einrichtung einer **Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung** auf Landesebene.²¹ Auf Bundesebene ist solch eine Stelle bereits seit 2014, sowie auch in anderen Bundesländern eingerichtet, in Bremen ausdrücklich für „sozial verantwortliche Beschaffung“. Solch eine Kompetenzstelle könnte Expertise und gute Beispiele bündeln, aufbereiten und verbreiten, sowie die Unterstützung und Fortbildung kommunaler (wie Landes-)

²⁰ Siehe: <https://publicgovernance.de/html/de/1359.htm>

²¹ Auf Bundesebene ist bereits eine Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung eingerichtet, ein Äquivalent auf Landesebene könnte in ähnlicher Weise Beispiele sammeln und Kommunen, wie Unternehmen zur Seite stehen. In Bremen existiert seit 2016 eine „Kompetenzstelle für sozialverträgliche Beschaffung“.

Beschaffungsverantwortlichen koordinieren. Darüber hinaus wäre mit einer derartigen voll ausgestatteten Stelle möglich, die Anwendungshinweise und Formblätter des Ministeriums zu überarbeiten, Nachhaltige Beschaffung bereits in der Ausbildung von Verwaltungsangestellten zu verankern und Schulungen zur Anwendung von Plattformen wie dem „Kompass Nachhaltigkeit“ zu organisieren. Auch Fachgespräche und Dialoge mit Bietern und der kommunalen Wirtschaft könnte über diese Stelle durchgeführt und Unternehmen motiviert werden, sich mit Umweltaspekten in ihrer Produktion und der Einhaltung von Menschenrechten entlang ihrer Lieferkette auseinanderzusetzen.

- ➔ Das BEI fordert, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag sich dafür einsetzt, Gelder für die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung zu bewilligen, welche die Expertise von Landes- und kommunalen Beschaffungsverantwortlichen bündelt und mit Aufzeigen von Beispielen und im Dialog mit der Schleswig-Holsteinischen Wirtschaft Produktions- und Arbeitsbedingungen nach sozialen und ökologischen Standards auszurichten.

Zu den einzelnen Paragrafen:

§ 2 (Verfahrensgrundsätze)

Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen und des Fairen Handels im Vergabegesetz

Unser Vorschlag in Anlehnung an die Formulierung aus dem Hamburger Vergabegesetz²²:

§ 2 a

Sozialverträgliche Beschaffung

(1) Bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind. Die Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen ergeben sich aus ... [Auflistung der einzelnen Abkommen].

(2) Aufträge über Lieferleistungen dürfen nur mit einer Ergänzenden Vertragsbedingung vergeben werden, die den Auftragnehmer verpflichtet, den Auftrag gemäß der Leistungsbeschreibung ausschließlich mit Waren auszuführen, die nachweislich oder gemäß einer entsprechenden Zusicherung unter bestmöglicher Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gemäß Absatz 1 gewonnen oder hergestellt worden sind. Dazu sind entsprechende Nachweise, Zertifizierungen oder Erklärungen von den Bietern zu verlangen. Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für Waren, die im Rahmen der Erbringung von Bau- oder Dienstleistungen verwendet werden.

(3) Absatz 2 gilt nur für Waren oder Warengruppen, bei denen eine Gewinnung oder Herstellung unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gemäß Absatz 1 im Einzelfall in Betracht kommt.²³

²² Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) vom 13. Februar 2006, siehe: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm!n?id=7&showdoccase=1&doc.id=jlr-VergabeGHA2006V6P3a&st=lr>

(4) Bei Aufträgen über Lieferleistungen sollen vorrangig Produkte beschafft werden, die fair gehandelt wurden, sofern hierfür ein entsprechender Markt vorhanden und dies wirtschaftlich vertretbar ist. Nachweise zum fairen Handel können insbesondere durch ein entsprechendes Gütezeichen erbracht werden.

Für diesen Paragraphen sollte der Auftragswert, ab wann diese Kriterien berücksichtigt werden müssen, auf 500€ festgeschrieben werden.

Des Weiteren sollten durch Beschlüsse der Landesregierung Zielvorgaben für den Einkauf von ausgewählten Produktgruppen nach sozialen und ökologischen Kriterien erlassen werden.

Der Landtag sollte Gelder dafür bewilligen, eine Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (nach dem Vorbild auf Bundesebene und im Land Bremen) einzurichten.

Konsistenz zu Bundesgesetzgebung/Unterschwellenordnung

Das BEI begrüßt ausdrücklich, dass im Sinne der Vereinheitlichung vergaberechtlicher Regelungen in Deutschland die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) zur Anwendung erklärt wird (in §3 (1), 1.). Die Mitarbeit des Schleswig-Holsteinischen Wirtschaftsministeriums bei der Erarbeitung dieser Vergabeordnung, die gemeinsam mit dem Bundeswirtschaftsministerium entwickelt wurde, wird damit honoriert.

Allerdings wird das erklärte Ziel des Gesetzes – die Schaffung klarer Vorgaben und weniger Irritationen durch zusätzliche Regelungen – nicht erreicht, ausgerechnet bei den Grundsätzen der Vergabe.

In § 2 (Verfahrensgrundsätze) werden im Gesetzentwurf fast alle Vergabegrundsätze aus der Unterschwellenvergabeordnung (dort §2²⁴) wortgleich übernommen (nahezu gleichlautend sind diese auch im GWB zu finden). Allerdings wird ausgerechnet der Unterpunkt bezüglich der Berücksichtigung von strategischen Zielen nicht in der Reihenfolge und auch nicht wortgleich übernommen, wie dies bei den anderen Regelungen der Fall ist.

Dies ist uns völlig unverständlich. Insbesondere verwundert es, weil die Formulierung aus dem GWB §97 (bzw. UVgO §2) zu den strategischen Zielen kryptisch in den ersten Unterpunkt angehängen und nicht der gleiche Wortlaut verwendet wird. Statt der Formulierung, dass strategische Ziele „berücksichtigt werden“ (GWB §97 (3), UVgO §2 (3)) wird daraus im Gesetzesentwurf „können Berücksichtigung finden“.

Selbst bei diesen allgemeinen Ausführungen der Vergabegrundsätze wird versucht, die ideologisch-begründete Streichung strategischer Ziele sichtbar zu machen, und eine quasi

²³ Hierfür gibt es im aktuellen Gesetz (TTG) bereits eine eingeführte Liste, die in Anlehnung ans Hamburger Gesetz aktualisiert werden könnte.

²⁴ § 2 Grundsätze der Vergabe

(1) Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

(2) Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist aufgrund dieser Verfahrensordnung oder anderer Vorschriften ausdrücklich geboten oder gestattet.

(3) Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieser Verfahrensordnung berücksichtigt.

(4) Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.

(5) Die Vorschriften über die Preise bei öffentlichen Aufträgen bleiben unberührt.

konsensuale Auflistung abzuändern und die dazugehörige Formulierung abzuschwächen. Dies halten wir für völlig unangemessen. Was ist ein VergabeGRUNDSATZ, wenn dieser nur berücksichtigt werden „kann“? Nach welchem Grundsatz sollen sich in Zukunft Beschaffungsstellen in Schleswig-Holstein richten? Danach, dass soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden, oder nur, dass sie berücksichtigt werden können?

- Um hier unnötige Verwirrung bei Vergabestellen zu vermeiden, schlagen wir vor – wenn nicht wie oben gefordert ein zusätzlicher Paragraph eingeführt wird – diese Auflistung der Verfahrensgrundsätze im Sinne der vergaberechtlichen Stringenz an die anderen Regelwerke auf Bundesebene anzupassen. Ansonsten entsteht eben nicht eine im Einklang-mit-Bundesregelung geschriebenes Gesetz, sondern eine ideologische abgewandte Form dessen unter dem Vorwand, sich doch nur der Bundesregelung anzuschließen.

Wir begrüßen es, dass ausdrücklich weitere Formulierungen zu „strategischen Zielen“ hinzugefügt wurden, um darauf nochmals und explizit hinzuweisen. Diese können in diesem Fall auch gerne übernommen werden.

Unser Vorschlag für den entsprechenden Paragraphen: (Änderungen in der Reihenfolge und hinzugefügte Formulierungen sind rot markiert)

§ 2

Verfahrensgrundsätze

- (1) Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wege transparenter Verfahren und grundsätzlich im Wettbewerb vergeben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit.
- (2) Die Teilnehmerinnen oder Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist aufgrund von Rechtsvorschriften ausdrücklich geboten oder gestattet.
- (3) Bei der Vergabe **werden** Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale, gleichstellungs- und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Gesetzes **berücksichtigt**. Strategische Ziele und Nachhaltigkeitsaspekte können in jeder Phase eines Vergabeverfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen einbezogen werden. **Nachhaltigkeitsaspekte können sich auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind.**
- (4) Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen vornehmlich zu berücksichtigen, insbesondere durch die Beachtung des Gebotes der Losaufteilung. [...]

Schlussbemerkungen

Das BEI hat sich in den letzten Jahren intensiv mit den Chancen und Herausforderungen einer global verantwortlichen Beschaffung auseinandergesetzt. In diesem Zuge hat es sowohl engagierte Unternehmen, Bieter wie Beschaffungsstellen getroffen, die sich für eine ökologischere und an internationalen Arbeitsstandards orientierte Produktionsweise einsetzen.

Die Hoffnung des BEI, dass eine an Sachargumenten und Erfahrungen orientierte Weiterentwicklung des Schleswig-Holsteinischen Vergabegesetzes durch die Landesregierung erfolgt, hat sich leider nicht erfüllt. Die Chancen durch die neuen rechtlichen Gesetzmäßigkeiten für die nachhaltige Beschaffung zu nutzen und global verantwortlich zu handeln, verspielt diese Landesregierung deutlich. Es obliegt nun den Abgeordneten des Landtags, diese Ausrichtung zu korrigieren.

Wir erkennen an, dass die rechtlichen Möglichkeiten und Neuerungen im Vergaberecht Eingang ins neue Gesetz finden und begrüßen diese Angleichung. Wir erachten es aber als komplett unzureichend, einzig auf die Möglichkeiten, strategische Ziele zu berücksichtigen, hinzuweisen und deren Berücksichtigung nicht verbindlich vorzuschreiben. Die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferkette bei Waren und Dienstleistungen, die in Schleswig-Holstein von öffentlichen Stellen eingekauft werden, sollte nicht nur möglich, sondern verpflichtend sein.

Schleswig-Holstein würde damit hinter die Regelungen anderer Bundesländer zurückfallen, welche die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nutzen, um über die öffentliche Beschaffung die beteiligten Unternehmen auf die Einhaltung von elementaren Arbeits-, und Menschenrechten und Umweltstandards zu verpflichten.

- Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabegesetz nicht der Freiwilligkeit der Vergabestellen zu überlassen – dies entspricht nicht der globalen Verantwortung, zu der sich die Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (mindestens vor der Landtagswahl) bekannt haben.

Das Bündnis Eine Welt hatte bereits mit der Vorlage von „entwicklungspolitischen Leitlinien“, welche 2015 im Dialog mit Verbänden, Wirtschaftsvertreter*innen und der Zivilgesellschaft entstand²⁵, eine Stärkung der Nachhaltigen Beschaffung gefordert, inklusive verbindlicher Vorgaben und Zielen der Landesregierung und der Forderung nach Einrichtung einer Kompetenzstelle für dieses Thema. Während die Landesregierung diese Leitlinien ebenfalls im Koalitionsvertrag als „wichtige Grundlage“ nennt²⁶, aber für den vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt, hoffen wir das wenigstens der Landtag diese Ergebnisse und Handlungsempfehlungen honoriert.

Wir fordern die Abgeordneten des Landtages dazu auf, die Streichung von verbindlichen Vorgaben zur Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Kriterien in der Vergabe von Ländern und Kommunen, wie sie die Landesregierung vorschlägt, zurückzunehmen und stattdessen stärker verpflichtend zu verankern.

²⁵ Die Vorschläge „Schleswig-Holstein & die Welt. Zukunft gemeinsam gestalten!“ für Entwicklungspolitische Leitlinien wurden 2014/2015 im Rahmen eines Dialogprozesses erarbeitet und der damaligen Landesregierung wie auch dem Landtag des Landes Schleswig-Holstein übergeben. Siehe: <http://www.bei-sh.org/419.html>

²⁶ „Wir werden einen **ressortübergreifenden Nachhaltigkeits-Check** für alle Gesetze, Landesvorschriften und Bundesratsinitiativen einrichten. Um das abzusichern, werden wir die globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG), in den Strategien des Landes verankern. Eine wichtige Grundlage sind dafür die **„entwicklungspolitischen Leitlinien Schleswig-Holstein“**.“ (Bildung für nachhaltige Entwicklung, S.75 Koalitionsvertrag)

Nur so kann Schleswig-Holstein seine Pflicht zum Schutz von Menschenrechten weltweit nachkommen. Diese globale Verantwortung darf die Landesregierung nicht wegdelegieren und internationale Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechte der Beliebigkeit Preis geben. Es sind die Grundlagen, auf denen Gesellschaft erst funktionieren kann, und dürfen nicht dem freien Spiel des Marktes überlassen werden.

Gerne ist das Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein bereit, sich mit seiner Expertise an dem weiteren Prozess und der Ausarbeitung eines fortschrittlichen Vergaberechts zu beteiligen. Wir hoffen, diese Anregungen finden im laufenden Verfahren Beachtung und stehen Ihnen für weitere Fragen im Rahmen der mündlichen Anhörung oder auch im persönlichen Gespräch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Markus Schwarz

Promotor für nachhaltige Beschaffung, Fairen Handel und Unternehmensverantwortung in
Schleswig-Holstein

Bundeskoordinator Konsum & Produktion für die Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt

Landesnetzwerke in Deutschland (agl) e.V.

Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein e.V. (BEI)

Walkerdamm 1

24103 Kiel

Tel.: 0481-64059885

Mobil: 0172-5737044

markus.schwarz@bei-sh.org