

Ansprechpartner
Jürgen Sokoll
Fachbereich Fairer Handel
Kasernenstraße 6
40213 Düsseldorf
Tel./Fax: 0211-6009-252 / -258
juergen.sokoll@eine-welt-netz-nrw.de
www.eine-welt-netz-nrw.de

Düsseldorf, 15.12.2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen - Entfesselungspakets I/Artikel 2 (TVgG NRW)“

1. Vorbemerkung

Das Eine Welt Netz NRW engagiert sich seit 2009 in dem Politikfeld „sozial gerechte öffentliche Beschaffung in NRW“. Seitdem veranstalten wir u.a. Workshops, Fachforen auf Messen sowie Tagungen für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft. Mit der Gründung des Bündnisses für öko-soziale Beschaffung NRW 2011 haben wir das Engagement von Akteuren aus Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Kirchen in NRW gebündelt.

Das Eine Welt Netz NRW begrüßt, dass mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) von 2016 des Bundes, umwelt- und soziale Aspekte (z.B. auch die ILO Kernarbeitsnormen) vergabeimmanente Kriterien geworden sind. Dies ist ermutigend für das Engagement zahlreicher Menschen aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft, die die Achtung internationaler Arbeits- und Menschenrechte auch in der öffentlichen Vergabe fordern.

Wir sehen öffentliche Auftraggeber in einer wichtigen Vorbildfunktion bei der Umsetzung global sozial verantwortlicher Konsum- und Produktionsmuster. Dies bedeutet, dass das Vergaberecht und die Strukturen der öffentlichen Beschaffung einen klaren Rahmen geben müssen um die Beachtung internationaler Arbeits- und Menschenrechte in der Praxis berücksichtigen zu können. Wird diese Vorbildfunktion nicht hinreichend wahrgenommen, schadet es der Glaubwürdigkeit von Politik.

Um die strategischen Ziele der Sustainable Development Goals und des Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu erreichen, ist die Modernisierung der öffentlichen Beschaffung, die ökologische und soziale Standards zur Nachweispflicht erhebt, ein zentrales Instrument staatlichen Handelns.

„...Allerdings kann sich ein öffentlicher Auftraggeber nicht nur in politischer Hinsicht immer weniger leisten, z.B. Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit einzukaufen. Auch das verfassungsrechtliche Gebot zur Achtung der Menschenwürde bindet unmissverständlich die öffentliche Hand, denn es unterscheidet nicht danach, ob etwa Kinder in Deutschland durch den staatlichen Einkauf betroffen sind oder im Ausland.“

(Deutscher Städtetag 2010: Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht - Hinweise für die kommunale Praxis, S. 7).

Mit Sorge betrachten wir nun die beabsichtigte Änderung des TVgG-NRW im Rahmen des Entfesselungspaktes I durch die Landesregierung. Auch wenn betont wird, dass die Einhaltung der Menschenrechte und des Arbeitsschutzes im internationalen Kontext ein gemeinsames Ziel sei, so lässt die geplante Ausrichtung der öffentlichen Vergabe in NRW nicht erkennen, wie dieses Ziel verantwortungsvoll und glaubwürdig umgesetzt werden soll. Unabhängig von der Frage wie berechtigt oder unberechtigt die Kritik an dem TVgG-NRW oder an einzelnen Aspekten desselben ist: Mit der beabsichtigten Änderung würde Nordrhein-Westfalen seine Vorreiterfunktion hinsichtlich einer modernen und nachhaltig orientierten öffentlichen Vergabe in Deutschland verlieren.

2. Einzelne Aspekte und Prinzipien der Neufassung des TVgG-NRW

Freiwilligkeit versus Verbindlichkeit/Verpflichtung

Auf Freiwilligkeit zu setzen hinsichtlich der Nachweispflichten zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards in der Vergabe weist aus unserer Sicht in die falsche Richtung. Arbeitsschutz z.B. ist aus gutem Grund in Deutschland mit dem Arbeitsschutzgesetz klar gesetzlich geregelt und nicht der Freiwilligkeit überlassen.

Die Sorgfaltspflicht des Staates bezieht die Achtung der Menschenwürde ein und unseres Erachtens gilt diese Verantwortung weltweit und endet nicht an den Grenzen des EU Binnenmarktes. Das Prinzip der Freiwilligkeit wird nicht ausreichend sein, um die auch von der Landesregierung unterstützte Zielsetzung zu erreichen, dass Sozialstandards entlang der Lieferkette eingehalten werden. Auch wenn engagierte Kommunen die freiwillige Regelung im Rahmen des GWB nutzen werden, vergibt das Land Nordrhein-Westfalen die große Chance ein modernes, am strategischen Ziel der Nachhaltigkeit ausgerichtetes Beschaffungswesen aufzubauen.

Unstrittig ist, dass es einen erhöhten Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarf in den öffentlichen Vergabestellen und den Unternehmen gibt. Dies können wir aus unseren zahlreichen Gesprächen und Erfahrungen in Workshops und auf Tagungen bestätigen. Wir halten deshalb eine gemeinsame Anstrengung aller für wichtig: der öffentlichen Hand, den kommunalen Spitzenverbänden, den Unternehmensverbänden, den IHKs und Handwerkskammern. Wir halten eine deutlichere Unterstützung der öffentlichen Beschaffer*innen und auch der Unternehmer*innen bei der Umsetzung der Vergabeanforderungen, insbesondere hinsichtlich der internationalen Arbeitsrechte und Umweltstandards, für notwendig. Dazu ist eine Beratungs- und Servicestruktur notwendig. Unabhängig davon, ob der Nachweis der ILO Kernarbeitsnormen verpflichtend oder freiwillig ist. Auch die in der vorherigen Legislaturperiode

aufgebaute Struktur auf Landesebene war bei dem Umfang und der Komplexität des Themas nicht ausreichend.

Auf Seite 4 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 26.10.2017 (DR 17/1046) wird festgestellt: „Aufgrund der Vereinfachung der Regelungen in diesem Gesetz bedarf es keiner Servicestelle für Fragen zum TVgG-NRW. Diese wird abgeschafft.“

Aus unserer Sicht, besteht auch bei einer freiwilligen Regelung, die über das GWB und die UVgO ermöglicht wird, ein dringender Beratungs- und Servicebedarf für Vergabestellen und auch für Unternehmen, wenn die grundsätzliche Zielsetzung des TVgG-NRW ernstgenommen wird und mittelfristig eine Wirkung entfalten soll.

Bürokratie

Wir teilen die Zielsetzung einer schlanken und effizienten Bürokratie und würden jeden Versuch der Landesregierung begrüßen, ein effizienteres Regelwerk zu schaffen, das nicht zu Lasten der arbeitenden Menschen in den globalen Lieferketten gehen. Die gleichen Ziele gelten ja auch z.B. für den Arbeitsschutz in NRW. Auch der Unterhalt der Arbeitsschutzverwaltung NRW ist mit einer gewissen Bürokratie verbunden. Dabei erlauben sie uns an dieser Stelle folgende Frage: Wird bei dem Einkauf von Sicherheitsschuhen oder ggf. Arbeits- bzw. Schutzkleidung für die Mitarbeiter*innen der betrieblichen Arbeitsschutzprüfung NRW auf die Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte in der globalen Lieferkette geachtet? Dies wäre ein gutes glaubhaftes Zeichen der Vorbildfunktion der Landesregierung.

Wirkung

Das in 2016 novellierte TVgG-NRW konnte in dem kurzen Zeitraum verständlicherweise noch keine große Wirkung entfalten. Das ist u.E. aber keine stichhaltige Begründung dafür, die Nachweispflicht für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu streichen. Dazu kommt, dass die als Begründung herangezogene Evaluation bereits im Februar 2015 vorlag und es somit überhaupt keine Auswertung für die Zeit nach der Novellierung des TVgG-NRW in 2016 gibt.

Wir wünschen uns vielmehr eine Initiative der Landesregierung, das TVgG-NRW so weiterzuentwickeln, dass die menschen- und arbeitsrechtlichen Ziele effizienter, effektiver und möglicherweise auch unbürokratischer als bisher erreicht werden können - in einem gemeinsamen Prozess mit Kommunalverbänden, Unternehmens- und Handwerksverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen.

Freier und gleicher Wettbewerb

Freier Wettbewerb ist nicht gleicher Wettbewerb. Die Freiwilligkeit des Nachweises der Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen benachteiligt Unternehmen, die in die

Beachtung internationaler Arbeits- und Menschenrechte investieren und dies durch Siegel- oder Monitoringorganisationen nachweisen und kontrollieren lassen.

Klare und verbindliche Vorgaben hinsichtlich einer Nachweispflicht bei Sozialstandards in der globalen Lieferkette sind notwendig, um in der Vergabe vergleichbare Angebote zu erhalten und Transparenz zu schaffen.

Durch große Auftragsvolumen der öffentlichen Hand und daran gebundene Bedingungen werden Steuerungseffekte erzielt, die mittelfristig zu einer Ausweitung der Bieterseite im Markt führt, die umwelt- und menschenrechtsbelange in ihrer globalen Lieferkette berücksichtigen.

3. Zusammenfassung und konkrete Vorschläge

Die Integration menschenrechtlicher Aspekte in die Vergabe ist eine neue Anforderung für öffentliche Beschaffer und Unternehmen. Der öffentlichen Beschaffung kommt bei der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselrolle zu. Das Nachfragevolumen der öffentlichen Hand ist ein wirksamer Hebel um die umwelt- und menschenrechtlichen strategischen Ziele der Nachhaltigkeit voranzubringen.

Der Aufbau eines an Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichteten öffentlichen Beschaffungswesens bedarf, neben einer klaren gesetzlichen Regelung, insbesondere in den ersten Jahren, eine unterstützende Beratungs- und Servicestruktur für Beschaffer und Unternehmen.

Das könnte z.B. ein **Modellprojekt „Innovation Nachhaltige Beschaffung NRW“** sein. Um mittelfristig die Wirksamkeit des TVgG-NRW auch hinsichtlich der globalen menschenrechtlichen Verantwortung sichtbar werden zu lassen, könnte die Landesregierung ein drei- fünf jähriges Pilotprojekt auf den Weg bringen. Dieses sollte z.B. zwei Bausteine beinhalten:

Beratung und Service anbieten

Laut Kienbaum Evaluation (Feb.2015) zum TVgG-NRW hielten 66% der Vergabestellen die Aufnahme von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Auftragsvergabe „... für voll und ganz bzw. für eher sinnvoll“ (Kienbaum 2015: S. 92). 52% beklagen eine „...fehlende Bereitstellung von externen Informationen und/oder Unterstützung zum TVgG-NRW (Kienbaum 2015: S. 63).

Im Rahmen des Pilotprojekts sollte in Abstimmung mit den Kommunen, den Vergabestellen des Landes, Unternehmen und unter Einbeziehung der Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Organisationen eine Beratungs- und Servicestruktur zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Vergabe aufgebaut werden.

Bedenkenswert ist es aus unserer Sicht, in die Beratungs- und Servicearbeit die Ebene der Bezirksregierungen einzubeziehen und dort konkrete Stellen einzurichten.

Vorbilder schaffen und kommunizieren

Die Landesregierung sollte ihre eigene Vorbildfunktion wahrnehmen, in dem sie die Landesbehörden beispielhaft eigene Beschaffungsvorgänge an sozialen und umweltbezogenen Aspekten ausrichten lässt.

Die bisherige Diskussion um eine nachhaltige Vergabe, nimmt zum größten Teil die kommunale Ebene in den Blick. Von verschiedenen Städten sind beispielhafte Vergabevorgänge und Erfahrungen öffentlich kommuniziert worden.

Die Landesregierung sollte nachhaltige Vergabevorgänge, die auch menschenrechtliche Aspekte beinhalten, beispielhaft umsetzen und öffentlich kommunizieren. Dies dient der eignen Glaubwürdigkeit und der Motivation anderer.