

Beschaffung des Bundes: Ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien nur im Einzelfall berücksichtigt

Uwe Kekeritz

Schätzungsweise einen dreistelligen Milliardenbetrag¹ gibt die öffentliche Hand in Deutschland jährlich für Produkte und Dienstleistungen aus. Deshalb könnte die öffentliche Beschaffung als enormer Stimulus wirken, um die Nachfrage nach Produkten, die nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien hergestellt werden, zu steigern. Doch der Bund nimmt leider alles andere als eine Vorreiterrolle ein: Mehr als vier Jahre nach der Neufassung der EU-Vergaberichtlinie und mehr als zwei Jahre nach der Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) steht die Beschaffung nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien in Deutschland noch am Anfang. Vieles ist Stückwerk, das Meiste wirkt unambitioniert.

Von einer ehrgeizigen, kohärenten nationalen Strategie für eine Beschaffung nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien sind wir weiterhin weit entfernt. Ökologische, soziale oder menschenrechtliche Kriterien werden bei der Beschaffung durch die Bundesregierung allenfalls „produkt- und einzelfallbezogen berücksichtigt“. Das ist die Quintessenz der Antwort auf meine Große Anfrage an die Bundesregierung „Ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der öffentlichen Beschaffung als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung weltweit“.²

¹ Die Statistik des Bundes erfasst Beschaffungsvorgänge von Bund, Ländern und Kommunen fast ausschließlich oberhalb der EU-Schwellenwerte. Doch der weit überwiegende Teil (ca. 90 Prozent) der Beschaffungsvorgänge, der unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt wird von der Statistik nicht erfasst. Dies geht aus den Antworten der Bundesregierung auf die Große Anfrage hervor, die diesem Beitrag zugrunde liegt.

² Drucksache 19/7567 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/075/1907567.pdf>

Damit wird die Bundesregierung ihrem eigenen, im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) geäußerten Anspruch über ein faires Beschaffungswesen eine „Vorbildfunktion“ wahrzunehmen und die öffentliche Beschaffung als „wichtigen Hebel für die Steigerung des Angebots nachhaltiger Produkte“³ zu nutzen, nicht gerecht. Auch wird die Bundesregierung nicht ihrer Verantwortung gerecht, die die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte klar benennen, und die der NAP praktisch anwendbar machen soll. Außerdem bleibt die Bundesregierung weit hinter Forderungen der EU-Kommission zurück, die an die Mitgliedsstaaten appelliert, bei der Beschaffung viel stärker strategische Aspekte zu berücksichtigen,⁴ also auch ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien.

Dieses Ergebnis fällt umso ernüchternder aus eingedenk dessen, dass sich viele Aktive aus der Zivilgesellschaft, MitarbeiterInnen der Verwaltungen, besonders von Städten und Gemeinden sowie nicht zuletzt innovative UnternehmerInnen stark machen für ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der öffentlichen Beschaffung. Hier hat sich in den letzten zehn Jahren sehr viel entwickelt. Doch die Bundesregierung lässt die vielen Engagierten vor Ort alleine im Regen stehen. Das ist sehr bedauerlich und muss sich schleunigst ändern.

Konkret zeigt die Antwort auf die Große Anfrage, dass die Bundesregierung bei der Berücksichtigung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Kriterien bei folgenden Punkten noch deutlichen Nachholbedarf hat: (1) Der im NAP avisierte Stufenplan zur verbindlichen Festschreibung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Vergaberecht liegt noch auf Eis. (2) Die Bundesregierung gibt nur unverbindliche Empfehlungen und delegiert Verantwortung weg. (3) Nur sechs von 14 Ministerien ergreifen überhaupt konkrete Maßnahmen. (4) Das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“, das die Bundesregierung als quasi zentrales Instrument vorstellt nimmt sich recht dünn aus. (5) Die Bundesregierung subsummiert unter Nachhaltigkeitskriterien fast ausschließlich Umweltkriterien. (6) Die Beratungsstellen für nachhaltige Beschaffung sind personell unterbesetzt.

³ https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publicationFile&v=3#page=17

⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-572-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF#page=9>

Im NAP angekündigter Stufenplan liegt noch immer nicht vor

Der im NAP von der Bundesregierung angekündigte Stufenplan zur verbindlichen Festschreibung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Vergaberecht liegt noch immer nicht vor. Derzeit erfolgt eine rechtliche Würdigung des Sachstandes im Interministeriellen Ausschuss Wirtschaft und Menschenrechte. Das Wirtschaftsministerium wird zu einer Ressortbesprechung einladen, um eine Positionierung der Bundesregierung zum Stufenplan vorzubereiten, heißt es in der Antwort auf die Große Anfrage.

Schon seit mindestens zwei Jahren wurde dieser Stufenplan angekündigt. Jetzt bereitet die Bundesregierung immer noch eine Positionierung vor. Auch fehlt ein klarer Zeitplan. Dies hindert die Bundesregierung nicht daran, den Stufenplan, in ihrer Antwort, auf der Haben-Seite zu verbuchen. Doch das ist eindeutig zu wenig.

Ein erster Schritt für einen solchen Stufenplan könnte zum Beispiel sein, bestimmte Kriterien wie die ILO-Kernarbeitsnormen aber auch darüber hinausgehende Anforderungen, beispielsweise durch eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift, verbindlich und umfassend für die gesamte Beschaffung des Bundes vorzugeben. Eine solche Absicht ist aber den Antworten der Bundesregierung nicht zu entnehmen.

Nur unverbindliche Empfehlungen – Verantwortung wegdelegiert

Ökologische, soziale oder menschenrechtliche Kriterien werden bei der Beschaffung durch die Bundesregierung allenfalls „produkt- und einzelfallbezogen berücksichtigt“.⁵ Der Bundesverwaltung ist es „nicht allgemein verbindlich vorgegeben, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen im Vergabeverfahren zu fordern“.⁶ Lediglich für bestimmte Produktgruppen hat sich die Bundesregierung im Rahmen des „Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“ bestimmte Ziele gesetzt.⁷

Einzig in der Zentralstelle für IT-Beschaffung beim Beschaffungssamt des Innenministeriums (BeschA) ist eine Mustererklärung zur „sozialen Nachhaltigkeit“ verbindlich anzuwenden. „Darüber hinaus existieren keine Vor-

⁵ Antworten auf Fragen 16 und 23

⁶ Antwort auf Frage 23

⁷ Antwort auf Frage 8

gaben, jedoch in einzelnen Ressorts interne Empfehlungen für die nachhaltige Beschaffung bestimmter Produktgruppen.“⁸

Ferner delegiert die Bundesregierung die Verantwortung für die Beschaffung an die untergeordneten Ebenen und erklärt, dass Bund, Länder und Kommunen ihre Beschaffungstätigkeit in eigener Verantwortung regeln. Dabei unterstreicht die Bundesregierung, dass sich Bund, Länder und Kommunen nach den „den jeweils für sie geltenden vergaberechtlichen Regelungen und Vorschriften“ richten.⁹

Unbenommen dessen, dass sich Bund, Länder und Kommunen gewiss an Recht und Gesetz halten, sind die Regelungen im GWB, in der Vergabeverordnung (VgV) und in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) leider zu schwach. So hat der Gesetzgeber Kinderarbeit und Menschenhandel nicht als Ausschlusskriterien definiert und auch bei den Zuschlagskriterien eine Stärkung von umweltbezogenen oder sozialen Aspekten nicht ausreichend umgesetzt. Anstelle von „Soll“-Formulierungen wurden „Kann“-Formulierungen verwendet. Kritisch ist auch, dass die Lebenszykluskostenberechnung nicht explizit genannt ist und als Teil des Preis-Leistungs-Verhältnisses definiert wurden. Die Spielräume, die das 2014 erlassene Richtlinienpaket der EU den Mitgliedsstaaten eröffnet hat, ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der Vergabe zu stärken, hat die Bundesregierung nur unzureichend genutzt.

Nur 6 von 14 Ministerien ergreifen Maßnahmen

Die konkreten Maßnahmen der Bundesministerien und ihrer Geschäftsbereiche, um die Spielräume des neuen Vergaberechtes zur Beschaffung nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien effektiv zu nutzen, beschränken sich auf das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“, auf „Leuchtturmprojekte“, auf „Kompetenzteams“ und auf „Nachhaltigkeitsbeauftragte“.

Überhaupt finden sich lediglich in den Geschäftsbereichen des Innenministeriums, des Verkehrsministeriums, des Auswärtigen Amtes, des Finanzministeriums, des Entwicklungsministeriums und des Landwirtschaftsministeriums Maßnahmen für eine Stärkung von Nachhaltigkeitskriterien in

⁸ Antworten auf Fragen 23 und 40

⁹ Antworten auf Fragen 32 und 8

der Beschaffung.¹⁰ Von 14 Fachressorts können also nur sechs in ihrem Geschäftsbereich konkrete Maßnahmen zur Umsetzung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Kriterien bei der Beschaffung vorweisen. Darunter fallen auch Maßnahmen, die „nur“ ökologische Kriterien im Blick haben.

Das Verteidigungsministerium sowie das Bildungs- und Forschungsministerium, die Ressorts mit dem größten Volumen bei Lieferleistungen 2016 fehlen gänzlich in der Aufzählung der Bundesregierung.

Auch wenn im Bereich des Verteidigungsministeriums die Bundeswehr Bekleidungsmanagement GmbH einen Code of Conduct anwendet¹¹ und das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr von der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB) in Einzelfällen beraten wird,¹² ist das deutlich zu wenig.

Äußerst dünn: „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“

Als quasi zentrales Instrument für die Stärkung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Aspekte stellt die Bundesregierung in ihrer Antwort das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ vor. Mehrfach rekurriert die Bundesregierung auf das 2015 beschlossene Maßnahmenprogramm, das fortgeschrieben wird und zuletzt 2017 geändert wurde. Es ist 16 Seiten dünn und enthält als Maßnahme 6 die „Weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung“. Unter dem Buchstaben f) lautet einer von zahlreichen Spiegelstrichen: „Bis 2020 sind möglichst 50% der Textilien (ausgenommen Sondertextilien) nach ökologischen und sozialen Kriterien zu beschaffen (z. B. nach Kriterien des Umweltzeichens Blauer Engel, dem EU-Umweltzeichen oder Global Organic Textile Standard (GOTS)). Im Jahr 2015 soll hierzu durch die Expertengruppe Standards und die Unterarbeitsgruppe Sozialstandards der Allianz für nachhaltige Beschaffung ein Stufenplan zur Umsetzung erarbeitet werden.“¹³

¹⁰ Antwort auf Frage 15

¹¹ Antworten auf Fragen 4 ff.

¹² Antwort auf Frage 3d

¹³ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/426424/ce303cc4bf64c43e7775dc20f031fb2b/2015-03-30-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-data.pdf?download=1#page=11>

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Bundesregierung seit langem den „Leitfaden für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung“ angekündigt. Schon seit zwei Jahren wartet die Zivilgesellschaft darauf. Erst jetzt befindet er sich laut Antwort der Bundesregierung in der Ressortabstimmung¹⁴ und „sollte Ende 2018 abgeschlossen sein“.¹⁵ Angesichts dessen erscheint das Ziel bereits 2020 50% der Textilien nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien zu beschaffen unrealistisch.

Obendrein handelt es sich abermals nur um einen freiwilligen Leitfaden. Die Bundesregierung will höchstens prüfen, ihn verbindlich zu setzen, wenn das Ziel aus dem „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“, bis 2020 möglichst 50% der Textilien (ausgenommen Sondertextilien) auf Bundesebene nachhaltig zu beschaffen, nicht erreicht wird.¹⁶

Zudem drängt sich der Verdacht auf, dass sich die Bundesregierung ein Hintertürchen offenlassen will, indem sie Sondertextilien explizit ausschließt. Jedenfalls ist die Frage offen wie die Bundesregierung „Sondertextilien“ definiert. Darüber hinaus fällt eine fachliche Unschärfe ins Auge, insofern als die Bundesregierung mit Blauem Engel und GOTS Standards anführt, bei denen soziale und menschenrechtliche Kriterien nicht im Vordergrund stehen.

Nachhaltigkeitskriterien nur als Umweltkriterien verstanden

Kriterien ökologischer Nachhaltigkeit, des Umwelt- und Klimaschutzes in die Beschaffung einzubeziehen ist richtig und wichtig. Nicht zuletzt mit Blick auf die Situation in den Produktionsländern, wo die Einhaltung von Umweltstandards beispielsweise unmittelbaren Einfluss auf die Arbeits- und Lebensbedingungen hat. Schon deshalb habe ich bewusst die Trias „ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien“ gewählt, denn kein Nachhaltigkeitskriterium darf gegen das andere ausgespielt werden. Vielmehr greifen sie ineinander oder bedingen sich gegenseitig.

Mithin greift der Ansatz der Bundesregierung viel zu kurz, „Nachhaltigkeitskriterien“ nahezu ausschließlich als Umweltkriterien zu interpretieren beziehungsweise soziale Kriterien unterbelichtet zu lassen. Doch stehen bei

¹⁴ Antwort auf Frage 6

¹⁵ Antwort auf Frage 13

¹⁶ Antwort auf Frage 14

der Aufzählung der Nachhaltigkeitskriterien, die bei der Beschaffung des Bundes zur Anwendung kommen 20 ökologische Kriterien gerade einmal fünf sozialen Kriterien gegenüber.¹⁷

Dabei beziehen sich zwei der fünf sozialen Kriterien alleine auf die Nicht-Diskriminierung von ArbeitnehmerInnen und die bei der Aufzählung der sozialen Kriterien genannten ILO-Kernarbeitsnormen umfassen weder existenzsichernde Löhne noch Maßnahmen zum Arbeitsschutz (zum Beispiel Überstundenausgleich) noch zur Betriebssicherheit (zum Beispiel Brandschutz). Demgegenüber bezieht sich der NAP auf alle relevanten internationalen Menschenrechtspakte.

Auch bei der Gewichtung von ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien (beim Zuschlag) nennt die Bundesregierung ausschließlich Umweltstandards.¹⁸ Und genauso liegt der Fokus der Fördermittel für „nachhaltige Beschaffung“ weit überwiegend auf ökologischen Maßnahmen.¹⁹

Beratungsstellen für nachhaltige Beschaffung personell unterbesetzt

Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) ist die „zentrale Beratungs- und Informationsstelle der Bundesregierung“.²⁰ Sie soll Bund, Länder und Kommunen beraten, schulen und vernetzen.²¹ Doch dafür ist die KNB lediglich mit fünf MitarbeiterInnen ausgestattet,²² von denen nur ein Teil in Vollzeit beschäftigt ist.

Zwischen Mai 2014 und Dezember 2017 hat die KNB insgesamt 68 Schulungen für Bund, Länder und Kommunen durchgeführt,²³ an denen 1.206 Personen teilgenommen haben.²⁴ Bereits im bestehenden Schulungsangebot der KNB werden laut Bundesregierung menschenrechtliche Aspekte behandelt, insbesondere die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Das Angebot der KNB soll um ein Modul „Menschenrechte in der öffentlichen Be-

¹⁷ Antwort auf Frage 16

¹⁸ Antwort auf Frage 18

¹⁹ Antwort auf Frage 31

²⁰ Antworten auf Fragen 29 und 35

²¹ Antwort auf Frage 32

²² http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html;jsessionid=CFDB8F700D0A735AE91F5C5601E33CDE.2_cid335

²³ Antwort auf Frage 44

²⁴ Antwort auf Frage 45

schaffung“ sowie um ein eintägiges Angebot zu Menschenrechtsfragen in der öffentlichen Beschaffung erweitert werden.²⁵ Die Aufgaben der KNB werden also kontinuierlich erweitert,²⁶ während kein signifikanter Aufwuchs bei ihren Stellenmitteln zu erkennen ist. Wie aber sollen fünf MitarbeiterInnen der KNB die MitarbeiterInnen von bundesweit rund 30.000 Vergabestellen²⁷ schulen?

Eine weitere Akteurin zum Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung ist Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW). Eine ihrer Aufgaben ist die Beratung und Unterstützung von Kommunen, ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der Beschaffung anzuwenden. Dafür sind 7 Personen aus dem Team der SKEW zuständig.²⁸ Zusammen mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und in Kooperation mit der KNB hat die SKEW das Web-Portal „Kompass Nachhaltigkeit“ erstellt, das Informationen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bietet und betreut dieses.²⁹

Zwischen 2015 und 2017 hat die SKEW sieben Schulungen zu ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien in der öffentlichen Beschaffung durchgeführt, an denen 85 Personen teilgenommen haben.³⁰ 2017 nahmen an zentralen Angeboten der SKEW (Wettbewerb Hauptstadt des Fairen Handels, Netzwerk Faire Beschaffung und Kompass Nachhaltigkeit) insgesamt 147 Kommunen teil. Gemessen an der Gesamtzahl von 11054 Kommunen in Deutschland entspricht dies rund 1,33 Prozent aller Kommunen, die 2017 Angebote der SKEW wahrgenommen haben. Von diesen 147 Kommunen wiederum nutzten 60 Kommunen (41 Prozent) 2017 auch weitere Angebote der SKEW, um ihre Aktivitäten zu steigern.³¹

²⁵ Antwort auf Frage 43

²⁶ siehe zum Beispiel auch Antwort auf Frage 25

²⁷ http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html;-jsessionid=CFDB8F700D0A735AE91F5C5601E33CDE.2_cid335

²⁸ <https://skew.engagement-global.de/das-team.html>

²⁹ Antwort auf Frage 25

³⁰ Antworten auf Fragen 46 und 47

³¹ Antwort auf Frage 33