

Faire Beschaffung in Deutschland

Wenn es darum geht, faire Handelsbeziehungen zu stärken und die Umwelt durch biologisch angebaute Produkte zu schützen, denken viele Menschen zunächst an die Einkaufsmacht der Bürger/innen. Aber auch der Staat ist ein Verbraucher. Wenn die öffentlichen Stellen in Deutschland ihren vergaberechtlichen Gestaltungsspielraum nutzen und ihre Einkaufsmacht zugunsten von fairer öffentlicher Beschaffung einsetzen würden, könnte der Schutz von Mensch und Umwelt maßgeblich verbessert werden.

Öffentliche Stellen wie Ministerien, Behörden und Stadtverwaltungen kaufen regelmäßig große Mengen an Dienstleistungen und Waren ein. Allein in Deutschland werden jährlich auf diese Weise 480 Milliarden Euro von der Öffentlichen Hand ausgegeben. Das entspricht [circa 13 Prozent des Bruttoinlandsproduktes](#). Mit dieser enormen Einkaufsmacht geht starke Marktmacht einher, die Hebelwirkung entfalten und ganze Produktionsketten umstellen könnte: für gute Arbeitsbedingungen, Umwelt- und Klimaschutz.

Aktuell werden in der internationalen Produktion von Waren und auch beim Bezug von Dienstleistungen Menschen- und Arbeitnehmer/innenrechte sowie Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Umwelt oft nur unzureichend berücksichtigt. Während in Deutschland nicht existenzsichernde Löhne oft durch zusätzliche Sozialleistungen ausgeglichen und grundlegende Arbeitsschutzbestimmungen kontrolliert werden, gibt es diesen Ausgleich in vielen anderen Ländern nicht. Maßnahmen zum Schutz von sozial gerechten Produktionsbedingungen sowie Umwelt und Klima sind regelmäßig rein freiwilliger Natur.

Die faire öffentliche Beschaffung stärkt diejenigen Firmen, die z.B. angemessene Löhne zahlen und/oder Mindeststandards wie die ILO-Kernarbeitsnormen und ggf. weiterführende Sozialstandards einhalten. Zugleich fördert die faire Beschaffung auch die Unternehmen, die nicht der Gemeinschaft Kosten für die Verschmutzung der Umwelt aufbürden, sondern innovative nachhaltige Lösungen entwickeln. Faire öffentliche Beschaffung schützt diese Unternehmen vor unfairem Wettbewerb mit Unternehmen, die billiger produzieren, weil sie Kosten auf die Gesellschaft abwälzen. Da alle öffentlichen Stellen in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) öffentliche Aufträge ab bestimmten, variierenden Schwellenwerten EU-weit ausschreiben müssen, ist die öffentliche Beschaffung oberhalb der Schwellenwerte in einer EU-Richtlinie geregelt. Die Richtlinie gibt die Richtung vor, in die nationale Gesetzgebungen zur Auftragsvergabe durch Bund, Länder und Kommunen gehen müssen.

Progressive EU-Richtlinie

Am 18. April 2014 trat die neue, für die öffentliche Vergabe zentrale Richtlinie der Europäischen Union 2014/24/EU in Kraft. Die Verankerung umweltbezogener und sozialer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen und Vergabeverfahren wird ausdrücklich gestärkt. Diese Förderung nachhaltiger Einkaufspolitik ist von großer Relevanz, denn die öffentliche Beschaffung umfasst [17-19 Prozent des EU-Bruttoinlandsproduktes](#).

Die neue Richtlinie erkennt explizit an, dass nicht sichtbare oder materiell nicht feststellbare Faktoren wie Arbeitsbedingungen bei der Herstellung von öffentlichen Einkäufen berücksichtigt werden dürfen. Die „soziale Herkunft“ eines Produktes darf nun in den technischen Spezifikationen (Eigenschaft eines Produktes oder einer Lieferung), in Zuschlagskriterien (Wertungskriterien für die bessere Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes) und in den Auftragsausführungsbedingungen (Anforderungen beim Ausführen des Vertrags) Teil der Anforderungen sein. Zudem ermöglicht die Richtlinie erstmals rechtssicher, konkrete Siegel und Zertifikate wie das Fairtrade-Siegel oder den Blauen Engel als Nachweis für die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards zu verlangen. Damit entsteht endlich Klarheit und Rechtssicherheit für Unternehmen – und für die öffentliche Hand.

Faire Beschaffung in Deutschland weiterhin nur fakultativ

Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie 2014/24/EU unter anderem im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und in der Vergabeverordnung umgesetzt. Leider hat die Regierung ihren Handlungsspielraum dabei nicht vollständig ausgenutzt: es ist nun leichter, sozial und ökologisch zu beschaffen – aber weiterhin nicht Pflicht.

Die Bundesregierung hätte die faire Beschaffung in Deutschland deutlich stärken können. Stattdessen hat die sie 2015 bei der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien darauf verzichtet, explizit zu erklären, dass Unternehmen die Menschenrechte achten müssen, wenn sie öffentliche Aufträge erhalten wollen. Aber genau dort sehen die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) eine besondere Verantwortung vor. Das Vergabemodernisierungsgesetz erwähnt noch nicht einmal eine Sorgfaltspflicht von Unternehmen mit Blick auf Menschenrechte. Die Bundesregierung hätte auch vorschreiben können, dass Unternehmen, die die ILO-Kernarbeitsnormen verletzen, von weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre gewesen, die Regeln gegen die missbräuchliche Verwendung von Subunternehmerketten verbindlich auszugestalten.

In der praktischen Umsetzung steht die sozialgerechte öffentliche Beschaffung im Vergleich mit der umweltgerechten Beschaffung noch am Anfang: Im Regelfall wissen öffentliche Stellen noch nicht, wie Arbeitsbedingungen, Löhne und Arbeitnehmerrechte entlang der Zuliefererkette durch die Vergabeaufträgen verbessert werden können. Antworten bietet seit 2010 der [Kompass Nachhaltigkeit](#) für öffentliche Stellen und für Unternehmen.

Kommunen sind zentrale Akteure

Kommunen kommt bei der öffentlichen Beschaffung eine Schlüsselrolle zu: [über 60 Prozent](#) der Ausgaben für öffentlichen Beschaffung verantworten Kommunen. Seit 2012 bietet die [Servicestelle Kommunen in der Einen Welt](#) von Engagement Global Beratungen und Schulungen an. Unterstützung leisten auch die [Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung](#) und das [Umweltbundesamt](#). Es gibt auch bundeslandspezifische Informationen und Praxisbeispiele für [Kommunen](#). Die [Erfahrungen der Stadt Dortmund](#) in Zusammenarbeit mit der Christlichen Initiative Romero sind als Praxisleitfaden verfügbar.

Die Reform der Vergabegesetzgebung des Bundes wird sich auch auf die Gesetze der Bundesländer zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen auswirken. Dabei sollten alle Bundesländer die Anwendungsbereiche ihrer Gesetze weitreichend regeln und die Spielräume, die ihnen die EU-Richtlinie gibt, progressiv nutzen: Anstalten öffentlichen Rechts, wie kommunale Energieversorger, und Unternehmen, an denen die öffentliche Hand einen Großteil der Anteile hält, sollten dadurch auch erfasst werden.

Die größten Herausforderungen liegen in der praktischen Umsetzung der fairen öffentlichen Beschaffung. Daher fordert das Forum Fairer Handel von der Bundesregierung:

- Das Vergabegesetz zu überarbeiten und soziale und ökologische Beschaffung als Standard festzulegen.

Öffentliche Stellen verwenden Steuergelder, um Waren und Dienstleistungen zu kaufen. Sie sollten sozial und ökologisch nachhaltig einkaufen, damit bei der Produktion Arbeits- und Menschenrechte sowie die Umwelt geschützt werden. Das wäre ein wichtiges Signal für den gesamten Markt und letztlich kann auch nur so vermieden werden, dass die Allgemeinheit für mögliche Folgekosten aufkommen muss.

- Nur noch konkrete, unabhängige Nachweise als Beleg zur Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien zuzulassen.

Aktuell dürfen Unternehmen mit Eigenerklärungen selbst belegen, dass sie sich an soziale und ökologische Kriterien halten. Effektive Kontrolle sieht anders aus! Der Faire Handel zeigt seit über vier Jahrzehnten, dass soziale und ökologische Kriterien von Unternehmen auch auf nachprüfbarer Weise eingehalten werden können.

- Über die ILO-Kernarbeitsnormen hinauszugehen, wenn soziale Vorgaben für die öffentliche Beschaffung gemacht werden.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stellen klar: Deutschland sollte bei der öffentlichen Beschaffung alle Menschenrechte achten. Die ILO-Kernarbeitsnormen decken aber eklatante Probleme durch mangelnden Arbeitsschutz, unsichere Beschäftigungsverhältnisse und unzureichende Löhne nicht ab. Daher sollten Vorgaben für die öffentliche Beschaffung auch die anderen Menschen- und Arbeitsrechtsabkommen beinhalten, zu denen sich Deutschland verpflichtet hat.

- **Transparenz in der öffentlichen Beschaffung herzustellen**

Bis heute existieren keine belastbaren Zahlen zum Beschaffungsvolumen der konventionellen und der nachhaltigen Beschaffung. Stattdessen kaufen die meisten öffentlichen Stellen unkoordiniert voneinander und ausschließlich für ihren eigenen Bedarf ein. Strategische Beschaffung sieht anders aus! Die Bundesregierung sollte einen jährlichen Bericht zur nachhaltigen Beschaffung erstellen, der genau das Auftragsvolumen und die angewandten Nachhaltigkeitskriterien nennt.