

Fachliche Stellungnahme zum „Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung“

Wir begrüßen die Veröffentlichung des Leitfadens und sehen diesen als ein wichtiges Instrument, mit dem die Behörden der Bundesverwaltung ihr Einkaufsvolumen zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in der textilen Lieferkette nutzen können. Der Leitfaden wird grundsätzlich die Fachdebatte und die Praxis der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung – auch in Kommunen und Landesbehörden – beeinflussen. Im Folgenden kommentieren wir einige Stellen des Leitfadens, die wir als besonders wichtig erachten.

Verbindlichkeit und Beratungsbedarf

Stufenplan fehlt

Leider hat die Bundesregierung das im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit von 2015 und immer wieder in den Roadmaps im Textilbündnis in Aussicht gestellte Ziel, bis 2020 die Hälfte der von Bundesbehörden eingekauften Textilien nach ökosozialen Kriterien zu beschaffen, nicht erreicht. Die verschiedenen Ressorts müssen sich deshalb schnellstmöglich auf einen verbindlichen Stufenplan einigen, der zügig umgesetzt wird.

Klare Handlungsanweisungen nötig

Bisher spricht der Leitfaden lediglich Empfehlungen aus, ohne diese mit konkreten Zeitvorgaben verbindlich zu machen. Laut Anleitung zur Verwendung ist der Leitfaden eine Empfehlung für die obersten Bundesbehörden; insbesondere werden die Beschaffungsstellen des Bundes genannt. Weitere Bundesbehörden, die Länder und Kommunen können sich am Leitfaden orientieren (S. 11-16). Wir erachten es als zentral, dass der Leitfaden klare Handlungsanweisungen gibt. Es sollte festgelegt werden, welche Beschaffungsstellen den Leitfaden bis wann verbindlich umsetzen sollen und wie die Umsetzung geprüft wird.

Beratungskapazitäten ausbauen

Der Leitfaden ist in seiner Umsetzung anspruchsvoll. Seine Umsetzung wird Mehrarbeit verursachen und zusätzliche Expertise benötigen. Hier bedarf es Fortbildungsangeboten sowie permanenter Unterstützungsstrukturen, bspw. durch eine massive Aufstockung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Handlungsanweisungen geben

Wir begrüßen es, dass der Leitfaden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten bei der Beschaffung von Produkten der Kategorie B einfordert, für die nicht ausreichend unter den Standards von Gütezeichen hergestellte Alternativen zur Verfügung stehen. Es wird empfohlen, diese Sorgfaltspflichten in die Ausführungsbedingungen eines erteilten Auftrages aufzunehmen (S. 111-116). Besonders bei komplexeren Managementprozessen der Sorgfaltspflichten wäre es wichtig, genauere Handlungsanweisungen und Vorgaben für stichhaltige Dokumentationen zu geben, um Bieter*innen die Nachweisführung und Vergabestellen die Prüfung zu erleichtern. Wir empfehlen hier, Formblätter mit spezifischen Fragen und Antwortmöglichkeiten zu erstellen. Um Beliebigkeit bei der Nachweisführung vorzubeugen, sollte herausgestellt werden, welche Elemente eine stichhaltige und plausible Dokumentation der Risikoanalyse, der Risikominimierungs- und Abhilfemaßnahmen, der Wirksamkeitskontrolle und der Wiedergutmachungsmaßnahmen beinhalten muss. Teil davon sind auch klare Vorgaben hinsichtlich der Offenlegung der Lieferkette.

Sorgfaltspflichten verbindlich verankern

Schließlich sollte die Bundesregierung prüfen, ob menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auch im Rahmen der Eignungskriterien gefordert werden können. Der Leitfaden empfiehlt bisher lediglich, Sorgfaltspflichten im Rahmen der Ausführungsbestimmungen einzubetten. Das birgt den Nachteil, dass die Erfüllung der Anforderungen effektiv erst nach Zuschlagserteilung überprüft werden kann. In neueren Pilotprojekten wurde die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten deshalb in den Eignungskriterien verankert (nähere Informationen zu einem Pilotprojekt der Stadt Karlsruhe und FEMNET finden sich [hier](#)).

Sozialaudits einfordern

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren seit Jahren Ansätze, die sich ausschließlich auf die Durchführung von Sozialaudits verlassen und die die Sorgfaltspflichten der einkaufenden Unternehmen weitgehend ausklammern. Third-Party-Sozial-Audits können jedoch ein Element im Kontext eines größeren Sorgfaltspflichten-Prozesses darstellen. Sie können und sollen jedoch langfristige Beziehungen und Dialoge zwischen einkaufenden Unternehmen und Lieferant*innen nicht ersetzen. Im Kontext der Umsetzung der Sorgfaltspflichten sollte die Durchführung von Third-Party-Sozial-Audits mindestens für den Produktionsschritt der Konfektionierung verpflichtend eingefordert werden. Identifizieren Auftragnehmer*innen in der tieferen Lieferkette schwerwiegende Risiken, sollten auch bei mittelbaren Lieferbetrieben Third-Party-Sozial-Audits durchgeführt werden. Auditberichte müssen in vollem Umfang der Dokumentation beigelegt werden.

Wenn ein Audit Arbeitsrechtsverletzungen aufgedeckt hat, müssen Auftragnehmer*innen für die spezifische Produktionsstätte einen Maßnahmenplan erstellen und diesen der Dokumentation anhängen. Während der Vertragslaufzeit muss dann ein zweites Audit durchgeführt werden, um die Behebung der Arbeitsrechtsverletzungen zu verifizieren. Insgesamt sollten für die Sozialaudits Qualitätskriterien wie die Durchführung durch eine unabhängige Organisation, die Einbeziehung lokaler Akteur*innen und die Befragung von Arbeiter*innen außerhalb ihres Arbeitsortes sowie die Verhinderung von Korruption vorgegeben werden.

Vertragsstrafen festlegen

Außerdem sollte im Leitfaden genau definiert werden, unter welchen Umständen eine Vertragsstrafe bei Verletzung von Sorgfaltspflichten verhängt werden soll. Wir empfehlen hier, bereits Vertragsstrafen zu verhängen, wenn Bieter*innen nach wiederholter Aufforderung keine plausiblen und stichhaltigen Berichte einreichen.

Nachweise und Gütezeichen

Umsetzungs- und Prüfsysteme von Gütezeichen ausführlicher bewerten

Der Leitfaden empfiehlt für die Phase der Herstellung und Gewinnung der Rohfasern sowie für die Herstellung des Endprodukts eine Reihe von Gütezeichen. Dabei werden vor allem inhaltliche Kriterien von Nachhaltigkeitsstandards in den Blick genommen. Erfreulich ist, dass nicht nur die ILO-Kernarbeitsnormen, sondern auch erweiterte Kriterien wie existenzsichernde Löhne und Gebäudesicherheit berücksichtigt werden. Problematisch ist aus unserer Sicht jedoch, dass die betrachteten Standards nicht hinsichtlich der Umsetzung der Standards sowie der Prüf- und Verifizierungsmaßnahmen eingeordnet werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren seit Jahren Ansätze, die sich ausschließlich auf die Durchführung von Sozialaudits verlassen und keine Sorgfaltspflichten von den einkaufenden Unternehmen einfordern. Die Einforderung von Sorgfaltspflichten von den Markenunternehmen muss bei der Einordnung der Gütezeichen ein wichtiges Kriterium sein. Auch bei der konkreten Durchführung von Sozialaudits gibt es große Unterschiede zwischen den Nachhaltigkeitsstandards. Im Leitfaden sollte auf das unterschiedliche Ambitionsniveau der Prüfsysteme der betrachteten Standards deutlich hingewiesen werden. Den Empfehlungen des Leitfadens sollten Qualitätsanforderungen zu Prüf- und Verifizierungsmaßnahmen von Sozialaudits zugrunde gelegt werden. Diese Anforderungen können Kriterien wie die Durchführung durch unabhängige Organisationen, die Befragung der Arbeiter*innen außerhalb ihres Arbeitsortes oder die Verhinderung von Korruption

beinhalten. Der Leitfaden sollte hier Gütezeichen mit besonders hohen Anforderungen in Bezug auf Sorgfaltspflichten und die Sozialaudits hervorheben.

Weitere Gütezeichen prüfen

Einige Gütezeichen, die in der öffentlichen Beschaffung eine Rolle spielen und rege genutzt werden, fehlen im Leitfaden (bspw. SA 8000 und Bluesign). Wünschenswert wäre, dass diese Gütezeichen ebenso im Leitfaden erwähnt und eingeordnet werden. Außerdem sollte konkretisiert werden, inwiefern der Grüne Knopf als Nachweis für öffentliche Auftraggeber*innen gelten kann. In Bezug auf GOTS sollte geprüft werden, ob dieses Gütezeichen tatsächlich soziale Kriterien bei der Faserproduktion beinhaltet.

Alternative Nachweise angeben

Schließlich müssen konkrete Lösungsvorschläge für Fälle dargestellt werden, in denen Unternehmen, die nicht in Risiko-Ländern produzieren, keinen Zugang zu geforderten Gütezeichen bekommen. Dieser Umstand sollte keinen „Blankoscheck“ für Unternehmen darstellen. Vielmehr muss geklärt werden, welche alternativen Nachweise für diese Fälle empfohlen werden können.

Ambitionsniveau

Sozialkriterien erweitern

Die aufgeführten Sozialkriterien nehmen auf wichtige Aspekte Bezug; es wird bspw. die Zahlung von Existenzlöhnen genannt. Hier fehlt jedoch zum einen ein expliziter Fokus auf geschlechtsspezifische Aspekte, wie ein Bezug zur ILO-Konvention 190 über Gewalt und Belästigung. Zum anderen ist nicht nachzuvollziehen, warum die Gewährleistung von Arbeitsschutz und Sicherheit und die Verschriftlichung des Arbeitsverhältnisses nur Zuschlagskriterien – und nicht Ausschlusskriterien – sind (siehe S. 50). Diese sind zentrale Punkte für gute Arbeit und dürfen nicht als optionales Beiwerk gelten. Es ist außerdem schwer nachzuvollziehen, warum Kriterien wie der Zugang zu sauberem Trinkwasser und medizinischer Versorgung sowie die Verfügbarkeit von Sanitäreinrichtungen nicht Teil der Ausschlusskriterien sind, wenn sie ohnehin von vielen der aufgeführten Gütezeichen abgedeckt werden. Auch diese Aspekte sollten in die Ausschlusskriterien aufgenommen werden.

Zuschlagskriterien verbindlich machen

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Nachhaltigkeitskriterien auch in den Zuschlagskriterien verankert werden. Auch deren starke Gewichtung mit 40 % gegenüber dem Preis mit 30 % bewerten wir positiv (S. 109). Es bleibt jedoch leider unklar, ob in jedem Fall und bei jedem Vergabeverfahren Zuschlagskriterien aufgenommen werden sollten (S. 40). Dies wäre wünschenswert und hier sollten klare Erwartungen formuliert werden.

Ambitionen für Mischgewebe anheben

Für die Textilien der Kategorie B (Mischfasern, Synthetikfasern) wird von einer Aufnahme der Nachhaltigkeitskriterien in die Leistungsbeschreibung abgeraten (S. 38). Auch für Textilien aus dieser Kategorie gibt es teilweise schon viele Alternativen am Markt, bspw. für Multifunktions- und Warnkleidung. Hier bräuchte es differenziertere Empfehlungen, für welche Textilien der Kategorie B das Ambitionsniveau angehoben werden kann.

Geltungsbereich ausbauen

Bisher ausgenommen aus den Empfehlungen des Leitfadens ist die Beschaffung von Schuhen und sogenannten Sondertextilien wie z.B. Einsatzkleidung für Polizei, Bundeswehr und Feuerwehr (S. 13). Auch in diesen Produktgruppen gibt es bereits nachhaltige Alternativen, die bei der Beschaffung berücksichtigt werden sollten. Wünschenswert wäre, dass auch diese Produkte in den Geltungsbereich des Leitfadens in der Kategorie B aufgenommen werden.

Stand: 22.03.2021

Verfasser*innen: Christan Wimberger (CIR), Rosa Grabe und Mara Mürlebach (FEMNET)