

Zwingende Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien für sensible Produktgruppen in der Vergaberechtsreform – Empfehlungen aus der Zivilgesellschaft

Die öffentliche Hand beschafft zahlreiche Produkte, deren Herstellung potenziell sehr negative Auswirkungen auf die Gesellschaft, die Umwelt oder die Menschenrechte hat. Diese Produkte werden in der öffentlichen Beschaffung häufig als „sensible Produktgruppen“ definiert und stammen meist aus dem Globalen Süden. In zahlreichen Landesvergabegesetzen müssen bei sensiblen Produktgruppen seit langem soziale, ökologische und menschenrechtliche Kriterien beim Einkauf berücksichtigt werden. Einen Überblick, für welche Produkte in den Bundesländern besondere Beschaffungsregeln gelten, bietet eine [agl-Synopse](#) der vergaberechtlichen Regelungen in den Bundesländern(S. 14./15).

So definiert bspw. Bremen in seiner [Verordnung](#) folgende sensible Produktgruppen, für die eine Einhaltung der ILO- Kernarbeitsnormen gefordert werden muss:

- Textilwaren, insbesondere Bekleidung, Sportbekleidung, Stoffe, Wäsche, Bettwaren einschließlich Matratzen, Handtücher und Gardinen,
- Naturstein, soweit nicht die Verwendung gebrauchter Materialien beabsichtigt ist,
- Agrarerzeugnisse, soweit diese überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen, insbesondere Tee, Kaffee, Kakaoprodukte einschließlich Schokolade, Rohrzucker, Früchte sowie daraus hergestellte Säfte und andere Erzeugnisse, Gewürze, Öle, Nüsse und Reis,
- Schnittblumen, soweit diese überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen,
- Spielwaren und Sportbälle,
- Holzwaren,
- Produkte der Informations- und Kommunikationstechnik,
- Lederwaren und Gerbprodukte.

Ebenso beziehen sich zahlreiche EU-Regularien auf gefährdete Risiko-Produkte bzw. Sektoren, wie der EU-Verordnungsentwurf zum Importverbot von Produkten aus Zwangsarbeit, der Entwurf zum EU-Lieferkettengesetz und die Richtlinie zu entwaldungsfreie Lieferketten.

Das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und die Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke (agl) empfehlen, sich dieser Systematik anzupassen und im Rahmen des Vergabetransformationspakets sensible Produktgruppen zu definieren, für die zwingend menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, Fair-Handels- und weitere, z.B. ökologische, Kriterien eingehalten werden müssen. Dies macht eine Umsetzung in der öffentlichen Beschaffung praktikabel und durch den eindeutigen Produktbezug rechtssicher.

Da sich Lieferbeziehungen, Herstellungsländer und soziale und ökologische Risiken stetig ändern, muss eine Produktgruppen-Liste regelmäßig an globale Realitäten angepasst und erweitert werden, auch um ein level playing field zwischen bietenden Unternehmen zu garantieren.

Bei der Auswahl der sensiblen Produktgruppen sollte das BMWK eine fundierte Risikoanalyse durchführen und Produktgruppen nach Beschaffungsvolumen und damit verbundenen Wirkung des Gesetzes priorisieren. Das bloße Kriterium der „einfachen Umsetzung“ sollte hierbei nicht die ausschlaggebende Rolle spielen.

Teil einer solchen Muss-Bestimmung sollte darüber hinaus die Nachweisführung betreffen: Eine Einhaltung der geforderten Kriterien muss nachgewiesen werden – dies kann bspw. durch etablierte Siegel des Fairen Handels oder eine Mitgliedschaft in einer glaubwürdigen Multi-Stakeholder-Initiative (wie der Fair Wear Foundation oder der Fair Toys Organisation) erfolgen.

Im Folgenden listen wir beispielhaft vier Produktgruppen auf,

- die bei der Produktion und Verarbeitung ein erhebliches Risiko für Menschenrechtsverletzungen aufweisen,
- die von der öffentlichen Hand in großem Volumen eingekauft werden,
- für die bereits zahlreiche und praktikable faire Beschaffungen mit glaubhafter Nachweisführung durchgeführt wurden und
- die im bundeseigenen Kompass Nachhaltigkeit mit Nachweisen, Beispielen und Leitfäden gelistet sind.

Diese Liste ist nicht abschließend, grundsätzlich sollten Muss-Bestimmungen für alle von Bremen gelisteten sensiblen Produkte genannten Produkte Eingang in die Vergabetransformation finden.

Lebensmittel

In globalen Agrarlieferketten ist die Marktmacht sehr ungleich verteilt. Produzent*innen im Globalen Süden erhalten oftmals keinen fairen Anteil an der Wertschöpfung und können ihre Produktionskosten nicht decken. Landarbeiter*innen arbeiten vielfach unter ausbeuterischen Bedingungen. Der Faire Handel bietet eine Alternative. Die Marktverfügbarkeit von Lebensmitteln aus dem Fairen Handel (z. B. Kaffee, Kakao, Tee, Reis, Quinoa, Rohrzucker, Nüsse und Südfrüchte wie Bananen, Orangen, Mangos, Ananas etc.) ist sehr gut. Bei ihrer Beschaffung müssen die Kriterien des Fairen Handels in Anlehnung an die Mitteilung der EU-Kommission zum Fairen Handel [KOM(2009)215 endgültig] vorgegeben werden. Als Nachweis zur Einhaltung der geforderten Kriterien gelten folgende Siegel: Fairtrade, Mitgliedschaft in der World Fair Trade Organization (WFTO), Fair for Life, Naturland Fair sowie gleichwertige Gütezeichen. Erfolgreich umgesetzt wurde diese Muss-Vorgabe zum Fairen Handel und den entsprechenden Nachweisen bereits in der Leistungsbeschreibung der [Ausschreibung von Schulessen in Berlin](#). Die bloße Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ist im Lebensmittelbereich nicht ausreichend, um faire Arbeitsbedingungen zu garantieren, da diese lediglich auf die Vermeidung der schlimmsten Formen von Ausbeutung abzielen.

IT-Produkte

Seit Jahrzehnten werden Menschenrechtsverletzungen in IT-Lieferketten dokumentiert, so z.B. Zwangsarbeit, Verhinderung von Gewerkschaftsgründung und -arbeit, extreme Arbeitszeiten, Diskriminierung, fehlende Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie zu niedrige Löhne. Diese finden sich nicht „weit unten“ in der Lieferkette, sondern existieren auch in der Endfertigung. Das macht das Einfordern sozialer Kriterien, die die Durchsetzung der grundlegenden Arbeitsrechte (ILO-Kernarbeitsnormen) fordern, bei IT-Produkten praktikabel und relativ einfach. Zahlreiche öffentliche Beschaffungsstellen in Europa und Australien haben soziale Kriterien zur Norm erklärt. Der IT-Sektor hat sich längst darauf eingestellt. Beispiele für faire Ausschreibungen finden sich im [Kompass Nachhaltigkeit](#). Nachweise zur Einhaltung der geforderten sozialen Kriterien müssen auf industrieunabhängigen Quellen und Organisationen beruhen. Hier hat sich Electronics Watch – ein Zusammenschluss von über 1500 Beschaffungsstellen in Deutschland, Europa und Australien – bei der Überprüfung der Umsetzung festgelegter sozialer Kriterien bewährt. Eine verpflichtende Mitgliedschaft für Beschaffungsstellen bei Electronics Watch oder vergleichbaren industrieunabhängigen Zusammenschlüssen, könnte die Wirkkraft öffentlicher Beschaffung verstärken und die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Beschaffungsstellen besser umsetzen.

Textilien/Bekleidung

Dass Textilien durch die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in der gesamten Lieferkette ein Hochrisikoprodukt sind, ist allseits bekannt. Deswegen ist es unumgänglich, beim öffentlichen Einkauf von Arbeits- und Schutzbekleidung, Flachwäsche, Matratzen und weiteren textilen Produkten die grundlegenden Arbeitsrechte (ILO-Kernarbeitsnormen) verpflichtend einzuführen. Mehrere deutsche Kommunen fordern schon lange darüber hinaus gehende unternehmerische Sorgfaltspflichten verpflichtend (wie in den [Eignungskriterien](#)) oder in den [Zuschlagskriterien](#). Textilunternehmen weisen einzelne Aspekte der Sorgfaltspflichten durch Gütezeichen wie den grünen Knopf und weitere anerkannte Nachweise wie eine Mitgliedschaft in der Fair Wear Foundation nach (viele Umsetzungsbeispiele finden sich im [Kompass Nachhaltigkeit](#)). So können bspw. regelmäßige Risikoanalysen, Abhilfemaßnahmen oder anspruchsvolle Beschwerdemechanismen problemlos für Arbeits- und Schutzbekleidung eingefordert und nachgewiesen werden.

Spielzeug

Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen finden in Fabriken der Spielzeugproduktion systematisch statt. Kommunen beschaffen für bspw. Schulen und Kitas Spielzeuge in großen Mengen und können hierbei ihre Marktmacht nutzen, um für strukturelle Verbesserungen zu sorgen. Gab es bislang keine glaubhaften Nachweise, die im Bereich Spielzeug eingeholt werden konnten, kann die öffentliche Hand seit 2020 die Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder-Initiative wie der Fair Toys Organisation (FTO) fordern. Die Stadt Köln als Vorreiterin hat dies in einer [Spielzeug-Ausschreibung in 2023](#) bereits erfolgreich umgesetzt. Das Entscheidungsorgan der FTO besteht zu gleichen Teilen aus Zivilgesellschaft und Industrie. Mitgliedsunternehmen werden jährlich auf die kontinuierliche Verbesserung ihrer Lieferketten anhand sozialer und umweltgerechter Kriterien überprüft und es wird zusätzlich ein Siegel für einen besonders hohen Grad der Erfüllung dieser Kriterien vergeben. Erstmals wurde es 2023 an zwei Unternehmen verliehen und ist auch im Kompass Nachhaltigkeit gelistet. So können glaubhafte Belege für das Nachhaltigkeitsengagement von Spielzeugunternehmen mittlerweile für die Beschaffung eingefordert werden.

Ansprechpersonen:

Johanna Fincke, Romero Initiative, fincke@ci-romero.de

Heike Drillisch, CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung, heike.drillisch@cora-netz.de

