

16.01.2024

Antrag

der Fraktion der SPD

Wohlstand mit Anstand – Faire Lieferketten und nachhaltige öffentliche Beschaffung auch in NRW

I. Ausgangslage

Globale Wertschöpfungsketten machen rund 80% des weltweiten Handels aus. Deutschland ist so eng in die globalen Lieferketten verflochten, wie kaum ein anderes Land und damit auch NRW. Was wir anziehen, was wir essen und was wir täglich benutzen – wie unser Smartphone – all das wird überwiegend von irgendwem irgendwo weit außerhalb unseres Sichtfeldes abgebaut, geerntet, hergestellt, genäht, getragen, verpackt und zu uns geschickt.

Schauen wir genauer hin, stehen hinter „irgendwem“ Menschen, die oftmals unter gesundheitsgefährdenden, schlechten Arbeitsbedingungen, die hier niemals zulässig wären, „irgendwo“ im Globalen Süden für viel zu geringe Löhne arbeiten und ausgebeutet werden. Auch Millionen von Kindern arbeiten auf Plantagen, in Fabriken, Minen oder Steinbrüchen, statt in die Schule zu gehen oder in einem sicheren Umfeld aufzuwachsen und zu spielen. Sie dürfen nicht Kind sein – anders als wir es für unsere Kinder und Jugendlichen immer wieder einfordern.

Die Globalisierung hat bis heute weltweit zu einem deutlichen Anstieg des Wohlstandsniveaus geführt und absolute Armut in vielen Weltregionen reduziert. Andererseits ist auch die soziale Ungleichheit weltweit angestiegen – Wohlstandsgewinne sind zunehmend ungleich verteilt. Eine der vielfältigen Ursachen ist auch die in Teilen profitgetriebene und schonungslose wirtschaftliche Ausbeutung von Mensch, Umwelt und Klima. Vor nun mehr als zehn Jahren stürzte die Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch ein und begrub mehr als 1100 Menschen unter sich. Diese und so viele weitere Beispiele verheerender Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung setzten einen Prozess in Gang. Die Vereinten Nationen (VN) entwickelten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die Deutschland im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) 2016 aufgriff und beschloss. Doch das Monitoring des Plans zeigte: Die Einhaltung staatlicher Schutz- und unternehmerischer Sorgfaltspflichten auf freiwilliger Basis hat insgesamt nicht funktioniert.

Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, ist die Bundesregierung innerhalb der EU mit gutem Beispiel voran gegangen und hat im Juni 2021 das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (LkSG; kurz „Lieferkettengesetz“) beschlossen; denn „... unseren Wohlstand können wir nicht dauerhaft auf der Ausbeutung von Menschen aufbauen.“¹ Gleichzeitig stellt das Gesetz gleiche Wettbewerbsbedingungen her, so dass bereits fair produzierende Unternehmen nicht mehr benachteiligt sind gegenüber Konkurrenten, die auf Kosten von Mensch und Natur billiger produzieren. Ein aktuell prominentes Beispiel, wie das LkSG Wirkungsmacht entfalten kann, ist die Beschwerde von Oxfam über gravierende Arbeitsrechtsverstöße auf Bananen- und Ananasplantagen von Costa Rica, die u.a. für Rewe und Edeka produzieren.² Aber auch gegen deutsche Autobauer wurde bereits Beschwerde nach dem LkSG wegen Verdacht auf Zwangsarbeit in China eingereicht.³

Seit dem 1. Januar 2023 ist das deutsche Lieferkettengesetz nun in Kraft. Damit werden weltweit zum ersten Mal unternehmerische Sorgfaltspflichten für die Achtung von Menschenrechten und den Schutz von Umweltbelangen umfassend gesetzlich geregelt. Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben, müssen ein wirksames Risikomanagement einrichten, um Gefahren für Menschenrechtsverletzungen und bestimmte Schädigungen der Umwelt zu identifizieren, zu vermeiden oder zu minimieren. Das Gesetz legt dar, welche Präventions- und Abhilfemaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich und entlang ihrer Lieferketten notwendig sind und verpflichtet zur Errichtung eines Beschwerdeverfahrens sowie regelmäßiger Berichterstattung. Es galt 2023 zunächst für Unternehmen in Deutschland mit mindestens 3.000 Beschäftigten, ab 2024 auch für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten. Das betrifft für 2023 deutschlandweit etwa 900, für 2024 etwa 4800 Unternehmen. Nicht nur private, auch öffentliche Unternehmen mit entsprechender Größe müssen sich an die Vorgaben des LkSG halten. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die etwa 99% aller Unternehmen in Deutschland ausmachen, sind vom Lieferkettengesetz rechtlich nicht direkt betroffen. Indirekt wirkt jedoch ein gewisser „trickle down effect“ durch die Geschäftsbeziehungen zwischen großen und kleinen Unternehmen, so dass die Einhaltung von Sorgfaltspflichten in der Praxis auch für KMU zunehmend relevanter wird. Perspektivisch ist es wünschenswert, für alle Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) herzustellen, wobei berücksichtigt werden muss, dass KMU im Verhältnis deutlich höhere Umsetzungskosten haben, da ihre Ressourcen mit den Strukturen von Konzernen nicht vergleichbar sind. Eine gewisse Unsicherheit scheint für KMU aktuell darin zu bestehen, ob es sich um eine Erfolgs- oder Bemühenspflicht handelt (letzteres ist der Fall) oder welches Vorgehen bei „substanziierter Kenntnis“ von Sorgfaltspflichtenverletzungen erforderlich ist (zunächst einmal nur das Management der Lieferketten).

Alle Unternehmen, die unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, müssen dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Sorgfaltspflichten vorlegen und ihn selbst online veröffentlichen. Kommen Unternehmen ihren Pflichten zur Risikoanalyse, zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens, von Präventionsmaßnahmen und dem wirksamen Abstellen von bekannten Menschenrechtsverstößen nicht nach, drohen Bußgelder von bis zu 800.000 Euro oder bis zu zwei Prozent des Jahresumsatzes. Der umsatzbezogene Bußgeldrahmen gilt nur für Unternehmen mit mehr als 400 Millionen Euro Jahresumsatz. Unternehmen, die gegen das Gesetz verstoßen, können ab einer bestimmten Bußgeldhöhe auch von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen

¹ Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales anlässlich der 2./3. Lesung zum "Lieferkettengesetz" am 11. Juni 2021.

² Vgl. <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/bananen-ausbeutung-beschwerde-edeka-rewe-lieferkettengesetz>

³ Vgl. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-mainz/automobilkonzerne-xinjiang-beschwerde-100.html>

werden. Insgesamt beurteilen zahlreiche Unternehmen die Umsetzung des LkSG als Herausforderung, etwa aufgrund der Komplexität der Lieferketten bzw. der Schwierigkeit bei Bedarf alternative Zulieferer zu finden und höhere Bürokratiekosten. Gleichzeitig sehen viele Unternehmen in der LkSG-Umsetzung die Chance, ihre Außenwirkung sowie die Transparenz und Effektivität ihres Lieferkettenmanagements zu verbessern.⁴ Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und Umweltverbände auf der anderen Seite ordnen das Gesetz als noch nicht weitreichend genug ein. Zentrale Forderungen der Weiterentwicklung sind hier etwa die Frage der Haftung gegenüber Dritten, die Einführung einer Beweisoffenlegungspflicht wie bei der Produkthaftung, Prozesskostenhilfe für Betroffene anzubieten und mehr Transparenz bei Verstößen zu schaffen. Auch ist es wichtig, die Gewerkschaften als Partner zu nutzen, um Lieferkettenprobleme zu lösen. Neue Studienergebnisse zeigen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und der Nachhaltigkeitspraxis in den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmenssteuerung gibt.⁵ Dies unterstreicht die Bedeutung, Betriebsräte und Gewerkschaften bei der Umsetzung und Anwendung der Lieferkettengesetzgebung in ihrer Rolle zu stärken.

Am 14. Dezember 2023 haben sich das Europäische Parlament, die EU-Kommission sowie der Rat der EU auf eine gemeinsame Position zum Richtlinien-Vorschlag über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie 2019/1937/EU (Corporate Sustainability and Due Diligence Directive, CSDDD) verständigt. Damit gilt das „EU-Lieferkettengesetz“ als politisch beschlossen und muss nach formaler Annahme innerhalb von zwei Jahren von den EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Die Richtlinie geht in weiten Teilen über das deutsche Lieferkettengesetz hinaus. Sie soll für Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden mit einem Jahresumsatz von 150 Millionen Euro gelten. Für sogenannte Hoch-Risiko-Sektoren, wie Textilien, landwirtschaftliche Produkte oder die Rohstoffgewinnung werden niedrigere Schwellenwerte angesetzt.⁶ Die CSDDD verpflichtet Unternehmen, ihre Lieferketten auf mögliche Menschenrechtsverstöße und Umweltzerstörung hin zu überprüfen und dagegen vorzugehen. Bei Verstößen können sie zivilrechtlich haftbar gemacht und mit Zahlungen von bis zu 5% ihres Jahresumsatzes bestraft werden. Größere Unternehmen müssen außerdem einen Plan erstellen, wie ihre Wertschöpfungsketten bis 2050 klimaneutral werden. Der Finanzsektor ist von den zentralen Verpflichtungen der CSDDD zunächst ausgeschlossen.

Mit der Praxis aus dem deutschen Lieferkettengesetz und einem voll ausgestatteten BAFA dürfte Deutschland eine EU-weite Vorreiterrolle bei der Umsetzung des EU-Lieferkettengesetzes einnehmen. Positiv ist auch, dass die Wettbewerbsbedingungen innerhalb des EU-Binnenmarktes zukünftig grundsätzlich gleich sein werden.

Wie bereits im Antrag „Zurück in die Zukunft: NRW muss wieder Vorreiter für Tarifbindung werden!“ (Drs. 18/6851) dargestellt, hat NRW als bevölkerungsreichstes Bundesland ein enormes Steuerungspotenzial, erhebliche Marktmacht und hat eine Vorbildfunktion für kommunalen Vergabestellen inne. Deshalb sollte auch und gerade NRW über Kriterien für nachhaltige öffentliche Beschaffung, gekoppelt an das LkSG, einen erheblichen Beitrag zur Förderung fairer globaler Lieferketten leisten und wieder eine glaubwürdige Vorbildfunktion – über die Forderungen aus Drs. 18/6851 hinaus – einnehmen. Dies ist ethisch umso mehr geboten, als dass es sich bei der öffentlichen Vergabe um unser aller Steuergelder handelt.

⁴ Vgl. etwa <https://www.ihk.de/duesseldorf/aussenwirtschaft/lieferkettengesetz/das-lieferkettengesetz-ihk-umfrage-5821342>

⁵ Vgl. <https://www.imu-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008751>

⁶ Vgl. ausführlicher unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20231205IPR15689/corporate-due-diligence-rules-agreed-to-safeguard-human-rights-and-environment>

Steuerfinanzierte Produkte oder Dienstleistungen dürfen nicht mit Menschenrechtsverletzungen, Umwelt- oder Klimazerstörung erkaufte werden. Das Volumen der bundesdeutschen öffentlichen Beschaffung umfasst 360 Mrd. Euro – anteilig ein enormer Hebel für ein Bundesland wie NRW und seine Kommunen. Soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien bei Vergaben der öffentlichen Hand können also massiv dazu beitragen, die Nachfrage nach nachhaltigeren Produkten und Dienstleistungen zu steigern und damit faire Lieferketten weltweit zu fördern. Die nachhaltige öffentliche Beschaffung wird dementsprechend gerne als ein schlafender Riese bezeichnet.⁷ Unterhalb der Schwelle für EU-weite Ausschreibungen ist das Vergaberecht Haushaltsrecht, also Ländersache. Mit dem entsprechenden politischen Willen könnte die Landesregierung also Regelungen erlassen, die Unternehmen mit gutem Nachhaltigkeitsmanagement bei der Vergabe bevorzugen.

Leider ist unter der schwarz-gelben Landesregierung genau das Gegenteil passiert: Sie hat die Nachweispflicht zur Einhaltung internationaler Arbeitsrechte und Umweltstandards aus dem Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG) NRW gestrichen und damit die Verantwortung zur Etablierung fairer Lieferketten auf die Beschaffenden abgewälzt. Mit der Gesetzesänderung ist eine landesweit einheitliche Regelung, die die öffentliche Beschaffung auch an Menschenrechten und Umweltstandards ausrichtete, abgeschafft worden. Das Vergaberecht in NRW ordnet nicht einmal an, dass die Kernarbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO) bei der Ausführung öffentlicher Aufträge einzuhalten sind. Und das, obwohl fast drei Millionen Menschen jährlich weltweit durch Arbeitsunfälle oder Krankheiten, die durch ihren Beruf ausgelöst wurden, sterben.⁸

Ein weiterer Rückschritt für die nachhaltige Beschaffung in NRW stellt die Abschaffung des Büros für Nachhaltige Beschaffung NRW 2017 im Zuge des Regierungswechsels dar. Es hatte das Land, die Kommunen und weitere Akteure dabei unterstützt und beraten, in NRW nachhaltige öffentliche Beschaffung zu etablieren. Dies wurde von vielen Seiten bedauert bzw. eine entsprechende (Wieder-)Einrichtung wurde in allen Sachverständigenstellungen der Anhörung des Antrags „NRW.fair – Land und Kommunen zum Motor fairer Beschaffung machen“ (Drs. 17/8104) ausdrücklich begrüßt.⁹ Doch auch die Grüne Regierungsbeteiligung hat nichts daran geändert, dass NRW seine bundesweite Führungsrolle in Sachen öffentlicher Beschaffung verloren hat. Weder verpflichtende ökologische und soziale Standards sind in der öffentlichen Beschaffung NRWs wieder eingeführt, noch gibt es im Vergaberecht eine explizite Anforderung die ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten oder die Neuauflage einer Beratungseinrichtung, die wirkungsvoll dabei hilft, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Lieferketten wieder voran zu treiben.

Gleichzeitig gibt es immer mehr Kommunen, die sich ihrer Möglichkeiten und Verantwortung für sozialgerechte Produktions- und Handelspraktiken bewusst sind und faire Beschaffungspraktiken einführen bzw. stärken möchten. Weitere Fortschritte und eine flächendeckende Umsetzung sind aber keine Selbstläufer und erfordern eine entsprechende Weiterentwicklung der fairen öffentlichen Beschaffung mit landesseitiger Unterstützung. Je mehr nachhaltige Produkte und Dienstleistungen (u.a. auch durch die öffentliche Beschaffung) nachgefragt werden, desto größer wird der Markt dafür. Es geht also darum, die Dynamik zu nutzen, die ohnehin in den Markt dringt. Dadurch könnte sich – bei entsprechendem politischen Willen –

⁷ OECD (2020), in: Stellungnahme zur Schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales des Landtags NRW. Antrag der Fraktion der SPD; Drucksache 17/8104 „NRW.fair - Land und Kommunen zum Motor fairer Beschaffung machen“, Tim Stoffel (DIE), 23.04.2020

⁸ Vgl. ILO-Bericht vom 27. November 2023, <https://www.deutschlandfunk.de/drei-millionen-berufsbedingte-todesfaelle-pro-jahr-100.html>

⁹ Vgl. z.B. die Stellungnahmen der [Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW \(2020\)](#), [Deutsches Institut für Entwicklungspolitik \(2020\)](#), [Engagement Global \(2020\)](#), [Evangelische Kirche Westfalen \(2020\)](#), [Eine Welt Netz NRW \(2020\)](#).

hierzulande ein Nachhaltigkeitsmarkt entwickeln, eine Sogwirkung entfalten und einen positiven Unterschied machen für faire Lebensverhältnisse auf der ganzen Welt. Das Konsumverhalten der öffentlichen Hand ist dafür nicht alleine entscheidend, aber ohne sie wird die Bewegung nicht funktionieren. Dafür braucht es insbesondere gute, etablierte Beratungsstrukturen, die es möglich machen, eine intrinsische Motivation bei den entsprechenden Akteuren zu erzeugen und sie selbst zur Umsetzung befähigt und/oder mit den entsprechenden ExpertInnen verknüpft.

II. Der Landtag stellt fest:

- Alle Menschen haben das Recht auf ein menschenwürdiges Leben in einer gesunden Umwelt. Alle Menschen haben das Recht unter fairen Bedingungen zu arbeiten und ihre Rechte einzufordern. Alle Kinder haben ein Recht auf Bildung und ihre Kindheit. Dies gilt nicht nur für Menschen in Deutschland oder der EU, sondern weltweit. Das deutsche Lieferkettengesetz ist ein wichtiger Meilenstein für eine gerechtere Globalisierung. Es ist eine wichtige Grundlage zur Herausbildung einer funktionierenden Praxis für die erfolgreiche Umsetzung des zukünftigen EU-Lieferkettengesetzes. Hier sind insbesondere Unterstützungsmaßnahmen, business cases für konstruktive Umsetzung, Aufklärung und das Teilen von Informationen unter Beteiligung einer lebendigen Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften in NRW gefragt.
- NRW ist es ein Anliegen, die hier ansässigen Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen. Bei der Umsetzung des LkSG gilt es auch die begrenzten Ressourcen von KMU im Blick zu behalten und sie dabei zu unterstützen, LkSG-Anforderungen für die Lieferketten der „großen“ Unternehmen umsetzen zu können. Die Etablierung nachhaltiger Lieferketten muss sich für Unternehmen lohnen. Aus einem vermeintlichen Wettbewerbsnachteil soll perspektivisch ein Vorteil werden. Langfristig braucht es über den europäischen Binnenmarkt hinaus für eine globale Trendwende ein weltweit geltendes „level playing field“.
- Das Land NRW kann einen enormen Beitrag dazu leisten, die öffentliche Beschaffung an Menschenrechts-, Umwelt- und Klimastandards zu koppeln und damit Steuerungseffekte zu erzielen. Faire Lieferketten tragen nicht zuletzt dazu bei, dass die Lebensqualität der Menschen in ihren Herkunftsländern so hoch ist, dass sie ihr Land nicht verlassen müssen.
- dass sich beide Regierungsfractionen in ihrem Antrag “Zur Halbzeit der Agenda 2030: die globalen Nachhaltigkeitsziele in Nordrhein-Westfalen konsequent umsetzen“ (Drucksache 18/4558) für eine Beschaffungspraxis der Landesverwaltung ausgesprochen haben, die vorbildhaft sein soll und neben ökonomischen auch stärker Aspekte der Nachhaltigkeit etabliert. Das dazu notwendige Wissen soll in der Landesverwaltung durch praxisnahe Leitfäden, digitale Tools, Fortbildungs- und Beratungsangebote ressortübergreifend vermitteln werden.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. mit gutem Beispiel voran zu gehen und sich selbst bzw. die Landesverwaltung dazu zu verpflichten, bei der öffentlichen Auftragsvergabe messbare Nachhaltigkeitskriterien, d.h. klare Maßnahmen, Aktionspläne und Zielzahlen – einzuführen und einzuhalten. Menschenrechts-, Umwelt- und Klimastandards sollen bei der öffentlichen Auftragsvergabe in NRW – ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand – verpflichtend eingeführt und gemonitort werden. Nicht das günstigste Angebot soll den Zuschlag erhalten, sondern das, das ausreichend hohe Nachhaltigkeitskriterien bzw. Sorgfaltspflichten in den eigenen Lieferketten erfüllt. Es gilt, ein qualitativ hochwertiges, kohärentes System an Mindestanforderungen zu etablieren, wozu auch eine verpflichtende Tarifbindung gehört.
2. wie andere Bundesländer eine eigene Beratungsstruktur für nachhaltige Beschaffung aufzubauen, um Land, Kommunen, kommunale Unternehmen und weitere Akteure dabei zu beraten und darin zu unterstützen, die soziale und ökologische Nachhaltigkeit ihrer Lieferketten effektiv zu stärken. Auch soll es Unterstützungsstrukturen dafür geben, die Umsetzungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten fairer Vergabeaufträge zu steigern.

Jochen Ott
Ina Blumenthal
André Stinka
Alexander Vogt
Lisa Kapteinat
Inge Blask
Lena Teschlade

und Fraktion