

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4403

A18

Zur Kenntnis:

Frau Ministerpräsidentin
Hannelore Kraft
Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Stadtter 1
40219 Düsseldorf



Herrn Minister
Garrelt Duin
Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie,
Mittelstand und Handwerk des Landes NRW
Berger Allee 25
40213 Düsseldorf



Herrn Minister
Rainer Schmeltzer
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf



Herrn Minister
Johannes Rimmel
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf

Herrn Minister
Ralf Jäger
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Herrn Fraktionsvorsitzender
Norbert Römer MdL
SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Herrn Fraktionsvorsitzender
Armin Laschet MdL
CDU-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Herrn Fraktionsvorsitzenden
Mehrdad Mostofizadeh MdL
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Herrn Fraktionsvorsitzenden
Christian Lindner MdL
FDP-Fraktion im Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Herrn Fraktionsvorsitzenden
Michele Marsching MdL
Fraktion Die Piraten im Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpersonen für das
Bündnis für öko-soziale Beschaffung NRW

Christliche Initiative Romero
Christian Wimberger
wimberger@ci-romero.de

Eine Welt Netz NRW
Angela Schmitz
angela.schmitz@eine-welt-netz-nrw.de

FEMNET e.V.
Marie Luise Lämmle
beschaffung@femnet-ev.de

per Mail

Münster, 26. Okt. 2016

Stellungnahme zum Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – TVgG NRW) und der entsprechenden Rechtsverordnung

Wir, die an der Stellungnahme beteiligten Organisationen, haben den Prozess der Evaluierung und Reform des TVgG NRW durch die Veröffentlichung von Appellen und offenen Briefen sowie durch die Teilnahme an Anhörungen begleitet. Insbesondere haben wir die Aufrechterhaltung bzw. Stärkung der ILO-Kernarbeitsnormen und darüber hinausgehender sozialer Kriterien gefordert. Gerne nehmen wir Ihre Einladung an, zum Gesetzesentwurf des TVgG im Vorfeld der Anhörung am 2. November 2016 eine Stellungnahme abzugeben. Wir beziehen uns dabei in gesonderten Abschnitten auf die Entwürfe zum TVgG sowie zur entsprechenden Rechtsverordnung.

Zum TVgG

Insgesamt begrüßen wir, dass nach § 7 Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die nachweislich für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung der Waren Sorge tragen. In Bezug auf weitere Paragraphen bzw. unserer Meinung nach fehlende Aspekte haben wir jedoch einige kritische Anmerkungen, die uns wesentlich für die Erreichung der Zielsetzung des TVgG NRW und der RVO TVgG NRW erscheinen.

Weitere Sozialstandards

Der Gesetzesentwurf sieht in § 3 vor, dass öffentliche Auftraggeber auch über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehende soziale Standards fordern können, beispielsweise die Kriterien des Fairen Handels. Wir begrüßen diese Formulierung und legen nahe, diese Möglichkeit auch in § 7 explizit zu nennen. Sonst ist zu befürchten, dass bei öffentlichen Aufträgen nur die ILO-Kernarbeitsnormen berücksichtigt werden. Die ILO-Kernarbeitsnormen stellen aber lediglich arbeitsrechtliche Mindeststandards dar: Gewerkschaftsfreiheit, Freiheit von Zwangsarbeit, keine Kinderarbeit und keine Diskriminierung. Wichtige weiterführende Sozialstandards wie z.B. Arbeits- und Gesundheitsschutz, existenzsichernde Löhne, das Verbot übermäßiger Überstunden sowie der Schutz von Menschenrechten bei der Durchführung wirtschaftlicher Großprojekte werden von diesen nicht abgedeckt. Diese Standards zählen aber bereits zu den Regelwerken vieler Zertifikate und Initiativen. Zudem sollte klargestellt werden, dass weitergehende Sozial- und Umweltstandards auf allen Stufen des Vergabeverfahrens (Leistungsbeschreibung, Ausführungsbedingungen, Ausschlussgründen oder Zuschlagskriterien) gefordert werden dürfen.

Neuer Schwellenwert von 5.000 €

Mit diesem hohen Schwellenwert werden die ILO-Kernarbeitsnormen bei vielen Einkäufen nicht berücksichtigt. Auf diese Weise wird ein erheblicher Anteil der Einkaufsmacht der öffentlichen Hand in NRW nicht genutzt, um grundlegende Arbeitsrechte in Lieferketten einzufordern. Schließlich liegen viele Einkäufe sensibler Produkte unter dieser Schwelle. Aus unserer Sicht dürfte der Schwellenwert nicht höher als 1.500 € liegen. Besonders bei Einkäufen zu niedrigen Preisen können leicht soziale Kriterien gefordert und nachgewiesen werden. Dies gilt nicht nur für Blumen, Spielzeug, oder Lebensmittel, sondern auch für Textilien und Arbeitsbekleidung, die oft auch in kleinen Mengen eingekauft werden. Es sollte wenigstens möglich sein, unterhalb der aktuell definierten Schwelle Sozialstandards auf allen Stufen des Vergabeverfahrens einzufordern.

Rolle der Prüfbehörde

Der Aufgabenbereich, der demnächst beim Arbeitsministerium angesiedelten Prüfbehörde, umfasst nach § 14 bislang nur die Regelungen zur Tariftreue und zum Mindestlohn, nicht aber die Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen und ökologischen Standards. Dabei ist gerade bei internationalen Arbeits- und Umweltstandards die Kompetenz und Kontrolle einer zentralen Prüfbehörde besonders notwendig. Dies war auch ein eindeutiges Ergebnis der Evaluation von Kienbaum. Eine Prüfung sollte anlassbezogen oder stichprobenartig durchgeführt werden können, wie dies auch für die anderen Aufgabenbereiche der Prüfbehörde geplant ist.

Vergabeberichte

In § 114 GWB ist vorgegeben, dass in allen Ländern verbindliche Vergabeberichte erstellt werden. Diese beziehen sich jedoch nur auf Fragen zu den Produkten und den Preisen. NRW könnte Pionierin werden, wenn sie auch verbindlich die Einhaltung der Sozialstandards in den Vergabeberichten dokumentieren ließe. Daraus ergäben sich Lerneffekte und öffentlich zugängliche positive Beispiele, an denen sich andere Vergabestellen orientieren könnten.

Siegelsystem der Landesregierung

Im Gesetzesentwurf wird unter „Lösungen“ auf die Etablierung eines Siegelsystems für die Erbringung sämtlicher Nachweise gemäß TVgG- E hingewiesen. Wir sehen ein solches

Siegelsystem kritisch. Es müssten für alle sensiblen Produktgruppen Kriterien und Indikatoren erarbeitet werden. Diese sind u.U. schwächer als bereits bestehende glaubwürdige Siegel und Zertifikate für einzelne Produktgruppen. Wenn man die langen Verhandlungen im Bündnis für nachhaltige Textilien auf Bundesebene betrachtet, ist nicht ersichtlich, wie für NRW für mindestens elf Produktgruppen ein Siegelsystem realisiert werden soll. Mit dem Siegel würden zudem Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum zertifiziert. In der EU-Richtlinie RL 2014-24-EU zur öffentlichen Auftragsvergabe wird aber ein Produktbezug gefordert.

Zur Rechtsverordnung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass in § 7 Zertifikate und Mitgliedschaften bei Initiativen als Nachweise für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen gelistet werden und Eigenerklärungen nicht mehr zugelassen werden.

Des Weiteren begrüßen wir, dass die Regelungen nicht nur für Auftraggeber, sondern auch für beauftragte Nachunternehmer und Lieferanten verpflichtend gelten.

Sensible Produkte

Positiv ist, dass die elf sensiblen Produktgruppen der alten Fassung erhalten geblieben sind. Unserer Meinung fehlen aber in § 6 Produkte wie z.B. Baumaterial aus metallischen und nicht-metallischen Rohstoffen, bei deren Herstellung es ebenfalls häufig zu schwerwiegenden Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen kommt. Wir schlagen deshalb vor, in § 6 explizit die Möglichkeit offen zu lassen, in Zukunft weitere sensible Produkte hinzuzufügen.

Herkunftsländer/ Verweis auf den Zollindex

In § 6 sollte unserer Meinung nach unbedingt die Möglichkeit offen gelassen werden, die ILO-Kernarbeitsnormen auch in Bezug auf Länder einzufordern, die nicht zu den DAC-Ländern gezählt werden. Dies ist relevant, da z.B. in vielen osteuropäischen Ländern Arbeitsrechtsverletzungen in der Berufsbekleidungsbranche begangen werden.

Nachweiserbringung

Wir bewerten es als positiv, dass explizit prozesshafte Initiativen (siehe Begründung S. 29) zugelassen werden. Wir legen nahe, hier die Kriterien von Multistakeholder-Initiativen vorzugeben, um die Unabhängigkeit der Initiativen zu garantieren.

Problematisch ist aber, dass in § 7 (4) nicht klar wird, in welchen Fällen eine Erklärung Dritter gleichwertig ist. Hier sollten klare Kriterien festgelegt werden.

Nach § 7 (5) kann in Ausnahmefällen auf die Vorlage von Nachweisen verzichtet werden, wenn der Bieter das Vorliegen eines Marktversagens vorweisen kann. Ein solches Marktversagen soll etwa bei Überschreitung des Durchschnittspreises um mehr als 25 % vorliegen. Konkret wäre es hier wünschenswert, diesen Wert zumindest eindeutig festzulegen, denn der in Begründung zum Entwurf (S. 30) erwähnte Entscheidungsspielraum kann in der Praxis Schlupflöcher eröffnen. Grundsätzlich halten wir es für bedenklich, Preise zu vergleichen, die willkürlich den Lebenszyklus mal mit einbeziehen und mal außen vorlassen. Insofern würden wir es begrüßen, ein neues Grundverständnis der öffentlichen

Beschaffung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Sinne der Nachhaltigkeit zu definieren.

Von einem möglichen Marktversagen aufgrund fehlender Bieter, die die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachweisen können, kann bei keinem der sensiblen Produkte ausgegangen werden. In Fällen, in denen Unternehmen keine Nachweise erbringen können, können diese zielführende Maßnahmen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen erfüllen. Diese zielführenden Maßnahmen, wie beispielsweise die Verpflichtung der Zulieferer auf einen Verhaltenskodex, die Durchführung von Sozialaudits und die Offenlegung von Lieferketten, wurden bereits in Pilotausschreibungen der Städte Dortmund, Bonn und Bremen erprobt. Wir schlagen daher vor, in § 7 (1) die Nachweisvarianten um die Möglichkeit zu ergänzen, zielführende Maßnahmen umzusetzen. Um einer Beliebigkeit in Bezug auf die zielführenden Maßnahmen vorzubeugen, könnten die Maßnahmen nach den Erfahrungen bereits durchgeführter Pilotprojekte festgelegt werden. Außerdem sind wir der Meinung, dass enge Kriterien für die Ausnahmeregelungen definiert werden sollten. In der Entwurfsfassung werden die Ausnahmefälle noch nicht ausreichend definiert.

Fair gehandelte Produkte und weiterführende Sozialstandards:

In § 7 sollte die Möglichkeit genannt werden, fair gehandelte Produkte und über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehende Standards zu fordern.

Kontrollen und Sanktionen

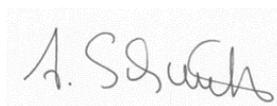
Wir begrüßen, dass die Regelungen nach § 8 verpflichtend für Auftraggeber sowie beauftragte Nachunternehmer und Lieferanten gelten.

Als sehr bedenklich erachten wir hingegen die Ausnahmeregelungen für Unternehmen, wie sie zusätzlich zu § 7 (5) in der Begründung der RVO nach §1 genannt werden. Hier wird Bietern gewährt, aus „objektiv belegbaren Gründen“ oder dem Erfüllen aller in § 17 genannten Maßnahmen (Frauenförderung), Nachhaltigkeitsaspekte unberücksichtigt zu lassen. Auf diese Weise werden nicht nur große Schlupflöcher aufgetan, da ungeklärt bleibt, was als „objektiv belegbarer Grund“ heranzuziehen ist. Auch werden hier strategische Ziele der Beschaffung – wie die Frauenförderung und ökologische Nachhaltigkeit – gegeneinander ausgespielt. Außerdem wird an dieser Stelle die Bagatellgrenze von 5.000 € (im Gesetz § 2) für unspezifisch erklärt, indem Nachhaltigkeitsaspekte per Nachweis unberücksichtigt bleiben können, sobald von einem unverhältnismäßigen und unzumutbaren Aufwand gemessen am Volumen auszugehen ist. Dies fördert nicht nur Rechtsunsicherheit, sondern birgt auch die Gefahr, geltende Prinzipien unwirksam zu machen. Insofern würden wir es begrüßen, wenn auf diese Ausnahmeregelungen verzichtet werden würde.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Wimberger
(CIR, Hrsg.)



Angela Schmitz
(Eine Welt Netz NRW)



Marie Luise Lämmle
(FEMNET)