



BISTUM
DRESDEN
MEISSEN



Landesverband
Sachsen e.V.

BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



DGB
Sachsen



Entwicklungspolitisches
Netzwerk Sachsen e.V.



Evangelisch-Lutherische
Landeskirche Sachsens



Stellungnahme der Allianz SACHSEN KAUF FAIR

zum Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz – SächsVergabeg)

21.05.2024

Als Allianz SACHSEN KAUF FAIR begrüßen wir die Veröffentlichung des Referentenentwurfs eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen („Sächsisches Vergabegesetz“) und die Eröffnung eines Beteiligungsverfahrens. Als Bündnis der Kirchen, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft setzen wir uns seit mehr als zehn Jahren für die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien bei der Beschaffung von staatlichen und kirchlichen Institutionen in Sachsen ein.

Der vorliegende Entwurf des sächsischen Vergabegesetzes geht einen Schritt in die richtige Richtung. Jedoch stellen wir mit Bedauern fest, dass durch die lange Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens die dringend notwendige Novellierung des Gesetzes noch in dieser Legislaturperiode kaum mehr möglich erscheint. Damit lässt die sächsische Staatsregierung die Chance verstreichen den rechtlichen Rahmen für faire Arbeitsbedingungen und nachhaltigen Einkauf neu zu stecken. Mit unserer gemeinsamen Stellungnahme ergreifen wir die Möglichkeit uns zum aktuellen Gesetzesentwurf zu positionieren.

GENERELLE ANMERKUNGEN

Die öffentliche Beschaffung hat eine tragende Rolle bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen und ist im Unterziel 12.7 explizit festgeschrieben. Durch das gemeinsame Beschaffungsvolumen, von mehreren Milliarden Euro jährlich, hat der öffentliche Einkauf im Freistaat eine Signal- und Lenkungswirkung auf angebotene Produkte, deren Umweltauswirkung und Produktionsbedingungen. Die sächsische Nachhaltigkeitsstrategie von 2018 greift diesen Punkt auf und schreibt der öffentlichen Verwaltung zudem eine wichtige Vorbildfunktion für nachhaltiges Handeln zu. Selbst gesteckte Nachhaltigkeitsziele oder Appelle an Bürger:innen für fairen und nachhaltigen Konsum wirken unglaubwürdig, wenn Politik und Verwaltung nicht selbst ihrer Verantwortung gerecht werden.

Auf Ebene der Europäischen Union wurde bereits 2014 mit Beschluss der Richtlinie 2014/24/EU der rechtliche Rahmen für die Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen gesetzt. Die Verankerung in nationalem Recht durch die Umsetzung in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV, 2016) sowie der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO, 2017) ermöglichen es grundlegend soziale und ökologische Kriterien einzufordern.



Trotz der Aufnahme in den Koalitionsvertrag 2019 ist Sachsen das letzte Bundesland in dem diese bundesrechtlichen Regelungen bislang nicht in Kraft gesetzt wurden. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird endlich die dringend notwendige Angleichung an die bundesweite Gesetzgebung angestrebt.

Positiv ist zu bewerten, dass erstmals in Sachsen Tariftreue-Regelungen, ein vergabe-spezifischer Mindestlohn, die ILO-Kernarbeitsnormen und Kriterien des fairen Handels, Lebenszykluskosten sowie weitere Umweltaspekte und soziale Kriterien im Entwurf Berücksichtigung finden. Jedoch werden bestehende Handlungsräume zur Verankerung sozialer und ökologischer Aspekte nur ansatzweise genutzt.

Insbesondere sind hier die weitgehende Freiwilligkeit und die großzügigen Ausnahmeregelungen für die kommunalen Verwaltungen zu kritisieren, auf die immerhin mehr als zwei Drittel des Beschaffungsvolumens in Sachsen entfallen. Mit den in §2 Absatz 3 genannten Ausnahmeregelungen werden ein Großteil der sozialen und ökologischen Aspekte lediglich zur Anwendung empfohlen. Darunter fällt u.a. die Prüfung auf fair gehandelte Produkte (§8 Abs. 3) und die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten und Energieeffizienz (§7 Abs. 1). Weitere Aspekte, wie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (§8 Abs 1) und Einbeziehung weiterer Umweltaspekte, wie etwa der CO₂-Bilanz, sind sowohl auf Kommunal- als auch auf Landesebene nicht verpflichtend.

Diese weitgehenden Ausnahmen stehen dem Ziel, die Beschaffung nachhaltig auszurichten, entgegen. Durch die Freiwilligkeit in der Anwendung sozialer und umweltbezogener Aspekte werden keinerlei Anreize für die Änderung der bisherigen Beschaffungspraxis geschaffen.

Dabei zeichnet die Realität in den Kommunen ein anderes Bild: Nachhaltige Beschaffung ist bereits in einigen Kommunen als strategisches Ziel verankert. In Sachsen sind sieben Städte als Fairtrade-Town ausgezeichnet, darunter die drei einwohnerreichsten Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz. In kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien und Klimaschutzkonzepten kommt vermehrt auch der nachhaltigen Beschaffung eine strategische Rolle zu, um Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

Der aktuelle Gesetzentwurf schafft für engagierte Mitarbeitende in den Beschaffungsstellen, die gewillt sind Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabe zu berücksichtigen, keine Rechtssicherheit. Die vielen Querverweise im Gesetzestext sowie die zahlreichen Ausnahmen erschweren zudem die Lesbarkeit und lassen nicht auf den ersten Blick erkennen, welche Absätze für Kommunen bindend sind. Damit wird die Anforderung an ein anwenderfreundliches Gesetz nicht erfüllt.

Wir begrüßen ausdrücklich die Einrichtung der sächsischen Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung als begleitende Maßnahme zur Gesetzesinitiative. Es ist ein wichtiger Baustein in der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung, die Beschaffungsstellen in der Anwendung sozialer und ökologischer Aspekte zu schulen und zu beraten. Die weitgehende Freiwilligkeit bei nachhaltigen Aspekten im vorliegenden Gesetzentwurf steht jedoch den Umsetzungsbemühungen entgegen. Um faire und nachhaltige Beschaffung als neuen Standard zu etablieren, bedarf es einer klaren rechtlichen Grundlage, die dieser Entwurf nur in Ansätzen liefert.



BISTUM
DRESDEN
MEISSEN



Landesverband
Sachsen e.V.

BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



DGB
Sachsen



Entwicklungspolitisches
Netzwerk Sachsen e.V.



Evangelisch-Lutherische
Landeskirche Sachsens



SACHSEN
KAUF
FAIR

UNSERE ANFORDERUNGEN AN EIN SÄCHSISCHES VERGABEGESETZ

Wir fordern ein wirkungsvolles Gesetz, welches:

- internationale menschenrechtliche Standards, wie die **ILO-Kernarbeitsnormen** sowie **weitere ILO-Normen** (wie Arbeitszeitbegrenzung auf 48h/Woche, existenzsichernde Löhne, stabile und vertraglich gesicherte Beschäftigungsverhältnisse und bestmöglichen Arbeits- und Gesundheitsschutz), bei öffentlichen Vergaben berücksichtigt.
- **ressourcenschonende Beschaffung** stärkt, bspw. durch die Beachtung von Lebenszykluskosten, Energieeffizienz und den Bezug von regenerativen Energien.
- repräsentative **Tarifverträge**, allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge (Tarifregister) oder mindestens vergabespezifische Mindestlöhne, beachtet. Zusätzlich sollen Kriterien zur Regelung von **Leiharbeit** und Förderung von **Gleichstellung** getroffen werden.
- diese Kriterien als **Soll-Kriterien** verankert, damit die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien bei Vergaben endlich zum Standard wird. Eine Freiwilligkeit reicht nicht aus!
- **belastbare Nachweise**, wie Siegel und Zertifikate, für die geforderten Kriterien festschreibt. Eigenerklärungen der Unternehmen reichen nicht. Zur Umsetzung sollen den Vergabestellen entsprechende **Beratungs- und Unterstützungsleistungen** zur Verfügung gestellt werden.

ANMERKUNGEN ZU EINZELNEN ABSÄTZEN

§ 2 Absatz 3: Ausnahmen für kommunale Auftraggeber

In diesem Absatz werden die Ausnahmen für kommunale Auftraggeber geregelt. Zahlreiche Absätze werden den Kommunen zur Anwendung freigestellt. Dies betrifft unter anderem Regelungen zur Mittelstandsförderung und Berücksichtigung innovativer Aspekte (§ 6), die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten und Energieeffizienz (§ 7 Absatz 1 und 3), die Berücksichtigung fair gehandelter Produkte (§ 8 Absatz 3), die gesonderte Berücksichtigung von Werkstätten für behinderte Menschen und der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen (§ 9 Absatz 3 und 4).

Wie in den allgemeinen Anmerkungen ausführlich erläutert, bewirken die zahlreichen Ausnahmen zusammen mit bestehenden „Kann-Regelungen“ eine weitestgehende Freiwilligkeit in der Anwendung von sozialen und ökologischen Kriterien.

Es ist anzumerken, dass der genannte § 8 Absatz 4 nicht existiert.



§ 4 Absatz 1 und 4 – Tariftreuregelung für ÖPNV/SPNV

Es wird eine Tariftreuregelung eingeführt, die eingeschränkt nur für den ÖPNV/SPNV gilt. Dies ist als Schritt in die richtige Richtung zu werten. Jedoch sollte eine Anwendung der Tariftreuregelung für alle Branchen und Bereiche der öffentlichen Vergabe angestrebt werden. Dies ist möglich und umsetzbar, wie Beispiele aus anderen Bundesländern, beispielsweise Brandenburg, Saarland oder Thüringen, zeigen. Öffentliche Gelder dürfen nur an tarifgebundene Unternehmen vergeben werden.

Aufgrund der begrenzten Geltung der Tariftreuregelung ist die Verankerung eines vergabespezifischen Mindestlohns als unterste Haltegrenze eine sinnvolle Ergänzung.

§ 7 – Lebenszykluskosten und Umweltaspekte

Die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist nicht nur eine Voraussetzung für die ressourcenschonende Beschaffung, sondern auch ein Gebot der Wirtschaftlichkeit. Für eine langfristige Kostenabschätzung sind nicht nur die Anschaffungskosten, sondern auch Folgekosten, wie die Kosten während des Betriebs bis hin zur Entsorgung oder weiteren Verwendung zu betrachten. Nur so kann eine Vergleichbarkeit der Gesamtkosten sichergestellt werden. Dies sollte auch in angemessener Weise Grundlage der Beschaffung in Kommunen sein, zumal die Anforderungen nach Absatz 3 eingeschränkt werden können. Die Ausnahme der Kommunen für diesen Paragraphen sollte daher gestrichen werden.

Als weitergehenden Schritt ermöglicht Absatz 2 die Betrachtung von CO₂-Bilanzen und weiterer technischer Anforderungen und Umweltaspekte. Dies bietet weitgehende Möglichkeiten zur Bewertung der Umweltauswirkung des Produkts oder der Leistung.

§ 8 Absatz 1 und 2 – ILO-Kernarbeitsnormen

Die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen ist als „Kann-Bestimmung“ formuliert und damit freiwillig in der Anwendung. Der Geltungsbereich wird zudem durch Absatz 2 auf bestimmte Warengruppen reduziert.

Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) setzen universelle Mindeststandards für menschenwürdige Arbeit. Sie sollten die Grundlage einer sozialen und nachhaltigen Vergabepaxis sein. Die offene und freiwillige Formulierung ist an dieser Stelle nicht zielführend. Vielmehr sollte die Einforderung der ILO-Kernarbeitsnormen verpflichtend für Vergabeverfahren sein. In diesem Fall ist auch die Einschränkung der Warengruppen in Absatz 2 sinnvoll, um entsprechend einem risikobasierten Ansatz nur sensible Produktgruppen in den Fokus zu nehmen.

Kritisch zu betrachten ist außerdem der Nachweis allein über einfache Eigenerklärungen. Diese werden von Auftragnehmern ausgestellt, nicht extern geprüft und sind daher ggf. nur eingeschränkt



glaubwürdig und gelten als schwache Nachweisform. Zielführender ist es in diesem Fall qualifizierte Eigenerklärungen zu verlangen, in denen die Bieter dezidiert darlegen, wie sie die geforderten Kriterien erfüllen. Außerdem sollten entsprechende Gütezeichen oder die Mitgliedschaft in spezifischen Multistakeholder-Initiativen (MSI) als Nachweis in Betracht gezogen werden.

Neben den ILO-Kernarbeitsnormen sollte es zudem ermöglicht werden die Einhaltung weiterer ILO-Übereinkommen zu verlangen, so zum Beispiel der Regelung zu angemessener & transparenter Arbeitszeit (Nr. 01), Zahlung eines Mindestlohns (Nr. 131) und Sozialleistungen (Nr. 102) und weiteren Regelungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz, wie z.B. Mutterschutz (Nr. 103 und 183).

§ 8 Absatz 3 – Produkte aus fairem Handel

Ausdrücklich ist die Berücksichtigung von Produkten aus fairem Handel im Vergabegesetz zu begrüßen. Fairer Handel leistet durch bessere Handelsbedingungen und die Sicherung sozialer Rechte für benachteiligte Produzent:innen und Arbeiter:innen einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung.

Die hier gewählte „Soll-Formulierung“ enthält den Auftrag zur Prüfung, ob bei dem anstehenden Beschaffungsvorhaben fair gehandelte Produkte in Betracht kommen. Dies kann durch entsprechende Markterkundung, Lieferantendialog und eine Bewertung anhand von sensiblen Produktgruppen erfolgen.

Die Bezeichnung „fair gehandelt“ ist nicht rechtlich geschützt und wird hier nicht genauer definiert. Spezifischer kann der faire Handel entsprechend den Kriterien der World Fairtrade Organisation (WFTO) als Dachorganisation von Fairhandels-Akteuren genannt werden.

Kontaktdaten:

Initiative SACHSEN KAUF FAIR

Georg Clauß
Kordinator SKF
c/o | Mobil 0170/1152241
E-Mail: fairkauf@einewelt-sachsen.de
www.sachsen-kauft-fair.de

Träger des Koordinationsbüros SKF: Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen e.V.

Willy Vetter
Co-Geschäftsführer
Kreuzstraße 7, 01067 Dresden
Telefon (03 51) 43 83 78 – 64
E-Mail: willy.vetter@einewelt-sachsen.de
www.einewelt-sachsen.de