

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
André Kuper

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1527

Alle Abgeordneten

4. Juni 2024

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion „Wohlstand mit Anstand – Faire Lieferketten und nachhaltige öffentliche Beschaffung auch in NRW“ (Drs. 18/7750) für die Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales am 14.6.2024

Sehr geehrter Herr Kuper,

ich danke sehr herzlich für Möglichkeit im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme und einer mündlichen Anhörung zu dem o.g. Antrag Stellung zu nehmen. HANDWERK.NRW vertritt als Dachorganisation des nordrhein-westfälischen Handwerks über seine Mitglieder rund 200.000 Betriebe des Handwerks und des handwerksnahen Mittelstandes sowie weitere dem Handwerk nahestehende Organisationen und Institutionen.

I. Grundsätzliches

1. Betroffenheit des Handwerks

Das Handwerk ist mit Blick auf die in dem Antrag formulierten Nachhaltigkeitsziele auf vielfältige Weise betroffen, und zwar sowohl als Anbieter von Produkten und Dienstleistungen, die Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsziele der Kunden und Verbraucher haben, als auch als Adressat von Normierungen unterschiedlichster Art. Wie zuletzt in einer Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS90/Die Grünen „Zur Halbzeit der Agenda 2030. Die globalen Nachhaltigkeitsziele in Nordrhein-Westfalen konsequent umsetzen“ (Drs. 18/4558) erläutert¹, wird Nachhaltigkeit in allen Märkten des Handwerks als Querschnittsanforderung relevanter. Dabei lassen sich verschiedene Herausforderungen beschreiben:

a. Geänderte Nachfrage: In vielen Märkten ändert sich das Nachfrageverhalten von privaten, gewerblichen oder öffentlichen Kunden, die für sich selbst Nachhaltigkeitsanforderungen einhalten

¹ <https://www.handwerk.nrw/themen/stellungnahmen/nrw-nachhaltigkeitsstrategie/>

wollen und entsprechende Beratungsleistungen, Produkte und Dienstleistungen von Handwerksbetrieben verlangen.

b. Zertifizierung und Nachweispflichten: Insgesamt nimmt der Aufwand an Zertifizierung und Nachweispflichten zu. Auch wenn solche Pflichten wie z.B. im Hinblick auf Lieferketten das Handwerk nicht oder nur selten direkt betreffen, nimmt die indirekte Betroffenheit deutlich zu, weil Auftraggeber, die selbst solchen Pflichten unterliegen, diese an handwerkliche Auftragnehmer weiterreichen und entsprechende Nachweise verlangen.

c. Kooperationsfähigkeit: Vor allem in der Bauwirtschaft ist zu beobachten, dass die Anforderungen an Betriebe steigen, sich in komplexe Planungsprozesse zu integrieren und die Kooperationsfähigkeit mit anderen Unternehmen zu erhöhen. Das zieht eine verstärkte Digitalisierung von Geschäftsprozessen nach sich.

2. Regulatorisches Umfeld

Menschenrechte, Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit in den nationalen und globalen Lieferketten sind gemeinsame Ziele und eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung, deren Umsetzung auch in der Beschaffung erfolgen kann. Der Schutz der Menschenrechte sowie der Umwelt stellen grundlegende Aufgaben des Staates dar. Im Rahmen einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung kann der Staat zwar, z.B. durch Regeln zur Internalisierung externer Kosten in die betriebswirtschaftliche Kalkulation, darauf hinwirken, dass diese politischen Ziele im Wirtschaftsleben erreicht werden. Wesentlich für eine Marktwirtschaft ist dabei jedoch, dass die Festlegung unternehmerischer Ziele demjenigen obliegt, der im Sinne des Haftungsprinzips als Eigentümer auch das unternehmerische Risiko zu tragen hat. Verlässliche und konsistente Regeln sind deshalb eine wesentliche Grundlage für die betriebswirtschaftliche Kalkulation, die nachhaltig trägt.

Ein grundlegendes Problem ist daher im Hinblick auf Lieferketten darin zu sehen, dass das regulatorische Umfeld für Unternehmen ausgesprochen kurzatmig ist, vielen hektischen Veränderungen unterworfen ist und es zu einer Überlagerung und Kollision unterschiedlicher Normen kommt. Dies gilt im Konkreten insbesondere für das deutsche Lieferkettengesetz, dessen Umsetzung sich gerade erst entfaltet, dem aber inzwischen bereits durch das EU-Lieferkettengesetz die Grundlage entzogen worden ist. Daraus entstehen große Unsicherheiten im Hinblick auf Berichtspflichten und materielle Anforderungen. Zum Teil werden auch bereits Berichtspflichten definiert, ohne dass dafür die materiellrechtlichen Grundlagen, insbesondere diejenigen zu Fragen der „sozialen Taxonomie“ geklärt sind.

Diese unklare rechtliche Ausgangslage mit einer europäischen und einer nationalen Regelung im Lieferkettenbereich, einhergehend mit weiteren Verpflichtungen aus der Nachhaltigkeitsberichterstattung, ist in der betrieblichen Praxis nicht umsetzbar. Es bedarf daher zwingend und dringend einer Harmonisierung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, nämlich der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, des EU-Lieferkettengesetzes und des nationalen Lieferkettengesetzes. Insoweit sind Bemühungen der Landesregierung zu unterstützen, die eine Berichtspflicht nach den jeweiligen „Lieferkettengesetzen“ entfallen lässt, wenn Berichtspflichten bereits durch die Nachhaltigkeitsberichterstattung vorgehalten werden (Drs. 18/2533).

3. Entlastung von Bürokratie, nicht nur Verbesserung von Beratung

Die Regulatorik von Lieferketten steht für die normative Verdichtung durch Gesetzgebung aus Europa, Bund und Land. Deshalb greift der Ruf nach besserer Beratung der Normadressaten zu kurz. Erforderlich ist auch ein Hinterfragen von materiellen Standards und von Bürokratieaufwand. Gerade die am Ende der Lieferkette stehenden Kleinst-, kleinen und mittleren Betriebe werden zukünftig die am stärksten betroffenen Beteiligten im Rahmen der gesetzlichen Pflichten sein. Auch wenn die gesetzlichen Grundlagen nur große Unternehmen unmittelbar betreffen, werden die Belastungen mittelbar kleine und mittlere Unternehmen treffen. Die Erfahrung zeigt, dass die gesetzlichen Verpflichtungen der größeren Unternehmen „1:1“ weitergeben werden (Trickle-Down-Effekt). Der Antrag weist hierauf zu Recht hin.

Damit die bürokratischen Mehrbelastungen nicht überhandnehmen, braucht es eine „One-fits-all“ Lösung, die gerade bei den kleinen und mittelständischen Unternehmen ansetzt. Diese müssen in die Lage versetzt werden, dass Nachhaltigkeitsberichterstattung oder Anforderungen der Lieferkettengesetze aus EU und Bund mit einem minimalen Aufwand umgesetzt werden können. Hier bedarf es eines strukturellen Umdenkens der jeweiligen Gesetzgeber, der die Erfordernisse und Vorgaben vom kleinsten Unternehmen her formuliert und ggfs. zusätzliche Anforderungen an große Unternehmen hinzunimmt.

Dies gilt insbesondere für die in den Antrag fokussierte öffentliche Auftragsvergabe. Die Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung ist schon jetzt in den Regelverfahren sehr aufwändig und in der tatsächlichen Umsetzung mitnichten mit dem Ausfüllen der geforderten Leistungsverzeichnisse verbunden. Die bestehenden bürokratischen Belastungen können hier nur dem Grunde nach aufgezeigt werden. Eine umfassendere Betrachtung wurde zuletzt durch das Institut für Mittelstandsforschung Bonn („Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen“, IfM-Materialien Nr. 301, November 2023) dargestellt.²

Sie war insbesondere auch Gegenstand eines Werkstattgespräches „Vergaberecht“ der Clearingstelle Mittelstand und des damit einhergehenden laufenden Clearingverfahrens. Dabei wurde deutlich, dass bürokratische Belastungen nicht nur für die an der Vergabe beteiligten Unternehmen, sondern insbesondere auch für die verantwortlichen Vergabestellen in Land und Kommune vorhanden sind. Die Konsequenzen sind absehbar: Am Ende beteiligen sich weniger Betriebe an öffentlichen Ausschreibungen. Die Vergabestellen erhalten keine oder unwirtschaftliche Angebote und können eine Beauftragung nicht vornehmen.

Schon jetzt ist erkennbar, dass in den für die Transformation so wichtigen klimarelevanten Gewerken wie beispielsweise Sanitär- und Heizungsbauerhandwerk, Elektrotechnikerhandwerk oder Kälteanlagenbauerhandwerk viele Betriebe sich nicht in dem Umfang an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, wie es aus Sicht der Vergabestellen erforderlich wäre. So sind zusätzliche Ziele wie etwa „Klimaneutrale Landesverwaltung bis 2030“ oder die Transformation zu gesetzlich bestimmten Zeiten in Gänze schon jetzt absehbar kaum erreichbar.

² https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm_materialien/dokumente/IfM-Materialien-301_2023.pdf

B. Zum Antrag im Einzelnen

1. Verschärfung von Nachhaltigkeitskriterien

Zusätzliche Kriterien im Vergaberecht

Das Handwerk bildet mit anderen KMU das Rückgrat der nordrhein-westfälischen Wirtschaft und ist gerade bei der Vergabe von Bauleistungen und Gebäudeservices ein wichtiger Teilnehmer am öffentlichen Beschaffungsprozess. Es ist eine wachsende Tendenz zu beobachten, das Vergaberecht zur Verfolgung sektoraler Politikziele zu nutzen. Waren es zunächst umweltpolitische Ziele, so ist in den Jahren neben Nachhaltigkeit, sozialen Standards und der Einhaltung von Tarifrecht der gesamte Bereich der Energieeffizienz und Klimapolitik hinzugekommen.

Dabei sind nicht die Zielsetzungen an sich problematisch. Auch das Handwerk hat hohes Interesse an einer breit verankerten Tarifbindung und wirkt an der Erreichung klima- und nachhaltigkeitspolitischer Ziele unternehmerisch mit. Dies ist angesichts der Bandbreite der handwerklichen Branchen und angesichts der Arbeitnehmermitwirkung in den Handwerkskammern sogar ausdrücklich zu unterstreichen. Allerdings sind die Möglichkeiten zur Berücksichtigung solcher Ziele in einem Vergabeverfahren sehr begrenzt. Hier sind grundlegende Zielkonflikte zum eigentlichen Zweck einer Vergabe, nämlich der Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Aufgabenerledigung, vorprogrammiert. Aus Sicht der Fachverbände, die die bei öffentlichen Vergaben mitbietenden Handwerksbetriebe vertreten, stellt das Vergaberecht daher nicht das richtige Werkzeug zur Umsetzung von umwelt- und klimafreundlichen und weiteren gesellschaftspolitischen Zielen dar, wenn diese nichts mit dem eigentlichen Vergabezweck zu tun haben. Vergabekriterien sollten demnach grundsätzlich nur solche sein, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der konkreten Leistungserbringung stehen. Auf weitergehende vergabefremde Kriterien sollte verzichtet werden.³

Bei vielen Nachhaltigkeitszielen handelt es sich nicht um objektiv überprüfbare Kriterien. Innerhalb und zwischen den 17 ESG-Zielen bestehen zahlreiche Zielkonflikte, die im Rahmen des Vergaberechts nicht geklärt werden können. Diese würde zu einer Politisierung des Vergabeverfahrens führen, Rechtsunsicherheit auslösen und einen erheblichen Aufwand für die Überprüfung durch die Vergabestellen notwendig machen. Diese Kompetenz ist außerhalb der Vergabestelle besser verortet, denn die Überprüfung ist mangels ausreichender Personalressourcen und Fachkompetenz im Rahmen des Vergabeverfahrens nur schwer umsetzbar. Das haben die Erfahrungen mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz a.F. vor 2018 deutlich gezeigt.

Die vorgenannten Gründe sind im Vergaberecht des Landes NRW nachvollzogen worden, sodass der Landesgesetzgeber eine Anpassung des Tariftreue- und Vergabegesetzes vorgenommen hat. Das nun geltende Tariftreuegesetz NRW beinhaltet die notwendigen und angemessenen Regelungen, die insbesondere in der Umsetzung des Vergabeverfahrens durch jeden noch so kleinen Beteiligten („Think-Small-First“) umgesetzt werden kann.

Bei der überwiegenden Anzahl öffentlicher Ausschreibungen im Bau- und Werkvertragsrecht sind es kleine Vergabestellen und kleine und mittelständische Betriebe, die vertraglich zusammenkommen sollen. Die mit der Ausschreibung befassten Vergabestellen und bietenden Unternehmen sind dagegen kaum in der Lage, die in dem Antrag geforderte zusätzliche Berücksichtigung des sehr komplexen

³ <https://www.handwerk.nrw/themen/stellungnahmen/entfesselungspaket-i/>

Tarifvertragsrechts einzubinden. Betrachtet man beispielsweise die Zahl der im Jahr 2023 abgeschlossenen 7.201 Tarifverträge, die im Tarifregister des BMAS aufgenommen sind, kann man nur erahnen, welcher administrative Aufwand bei einer vergaberechtlichen Überprüfung durch die Vergabestellen erforderlich wäre.

In einigen Gewerken im Handwerk bestehen zudem allgemeinverbindliche Tarifverträge, die Mindestlöhne enthalten. Zudem hat der Bundesgesetzgeber zusätzlich einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt, der ein gesetzliche Untergrenze der Vergütung von Mitarbeitenden darstellt. Die Rahmenbedingungen für die Einhaltung von Tariflöhnen sind unseres Erachtens gegeben. Es bedarf aus diesem Grund keiner zusätzlichen Vorgaben innerhalb des Vergaberechts. Zielführender im Sinne von nachhaltigkeitspolitischen Zielen wäre es, regulatorische Hemmnisse im Vorfeld von Vergaben abzubauen, z.B. im Hinblick auf eine rechtssichere Definition des Abfallendes bei der Verwendung Recyclingbaustoffen.

Vergabetransformationspaket des Bundesgesetzgebers

Die öffentliche Auftragsvergabe und die Beschaffung von Leistungen und Gütern werden immer wieder in Gesetzgebungsvorhaben auf Bundes- und Landesebene aufgegriffen. Im Besonderen sei an dieser Stelle auf das „Vergabetransformationspaket“ des BMWK hingewiesen, bei dem im vergangenen Jahr in einem sehr umfangreichen „Stakeholderverfahren“ eine Vielzahl von Stellungnahmen und Positionierung eingegangen sind. Darin enthalten waren ebenso Fragen zu den Themen der nachhaltigen oder sozial-ökologischen Vergabe, sodass davon ausgegangen werden kann, dass innerhalb des Gesetzesvorschlages auch Regelungen zu diesem Bereich aufgegriffen werden.

Derzeit befindet sich das Gesetzgebungsvorhaben in der Vorbereitung des BMWK und soll – unserer Kenntnis nach – im Laufe des Jahres in das parlamentarische Verfahren überführt werden. Mit Blick auf die gleichen politischen Zielrichtungen ist es nur sachgemäß diese abzuwarten, bevor der Landesgesetzgeber in diesen Bereich normativ tätig wird. Da das Vergabetransformationspaket des Bundes auch einer Umsetzung in Landesrecht bedarf, können durch zeitliche Initiative widersprechende Regelungen aufgrund des europäischen und nationalen Lieferkettengesetzes entstehen.

Möglichkeiten der Zielerreichung im bestehenden Recht

Aus Sicht des Handwerks in NRW sind schon jetzt die Rahmenbedingungen gegeben, die eine Zielerreichung der Kernanliegen des Antrages möglich machen. Viele Kommunen haben die Umsetzung der genannten Ziele aktiv aufgegriffen, sei es durch eigene politische Zielvorgaben, sei es durch gemeinschaftliche Klimapakete unter Einbindung verschiedener Akteure.

Insbesondere das bestehende Vergaberecht ermöglicht den öffentlichen Auftraggebern, nachhaltige und klimaschonende Aspekte im Einzelfall zu berücksichtigen. Gerade bei der Auswahl des Leistungsgegenstandes kann der öffentliche Auftraggeber hohe Ansprüche an Klimaschutz, Energieeffizienz oder Nachhaltigkeit (Stichwort Lebenszykluskosten) vorgeben. In diesem Stadium der Vergabe sind die genannten Aspekte gut aufgehoben, da diese auf den Gegenstand fokussiert werden und nicht das eigentliche Verfahren bürokratisch und faktisch belasten.

Soll eine Betrachtung und Bewertung zu bestehenden Regelungen auf Landesebene vorgenommen werden, kann darüber hinaus auch die Clearingstelle Mittelstand nach dem Mittelstandsförderungsgesetz NRW eine solche mittelstandsfreundliche Bewertung vornehmen. Zum Vergaberecht in NRW hat zuletzt ein Werkstattgespräch stattgefunden, das in ein förmliches Clearingverfahren gemündet ist.

Globalisierung, Lieferketten und Resilienz

Im Antrag wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass Globalisierung zu einem deutlichen Anstieg des Wohlstandsniveaus geführt hat. Zweifelhaft ist indes, ob durch Globalisierung soziale Ungleichheit zunimmt. Tatsächlich lässt sich empirisch gut belegen, dass die gleichberechtigte Integration in den Weltmarkt neben der Etablierung rechtsstaatlicher Institutionen und leistungsfähiger Infrastrukturen für viele unterentwickelte Länder die beste Perspektive für breitenwirksames Wachstum ist. Protektionistische Tendenzen der europäischen Staaten und der USA, die teilweise aus agrarpolitischen Motiven kultiviert werden, teilweise aus industriepolitischen oder nachhaltigkeitspolitischen Motiven derzeit eine Renaissance erleben, werden daher von Handelspartnern zu Recht kritisch betrachtet und als ausgrenzend und ungerecht empfunden. Zudem können solche Tendenzen auch negative Rückwirkungen auf die Stabilisierung und Diversifizierung von eigenen Lieferketten haben, auf die wir zur Transformation des Wirtschaftsstandorts angewiesen sind. Insofern gilt es auch, die unbeabsichtigten Nebenfolgen von Lieferkettenregulatorik ordnungspolitisch zu reflektieren.⁴

2. Aufbau einer Beratungsstruktur für nachhaltige Beschaffung

Es kann am besten von den Kommunen selbst beurteilt werden, ob zusätzliche Beratungseinrichtungen für die Mehrzahl an kommunalen Vergabestellen erforderlich sein mögen. Unserer Beobachtung nach haben die kommunalen Vergabestellen schon heute die Möglichkeit, sich über soziale, faire und ökologische Beschaffungen zu informieren und diese Informationen in ihre Prozesse einzubinden.

Weiterhin können Kommunen verschiedene Schulungs- und Informationsangebote in Anspruch nehmen, die womöglich schon jetzt durch die kommunalen Spitzenverbände angeboten werden. Beispielhaft ist auf Bundesebene die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern zu nennen. Diese bietet die gemeinsame Bund-Länder-Fortbildungsinitiative nachhaltige Beschaffung „Schulung zur nachhaltigen Beschaffung“ an. Auch die vom Land mitgetragene SKEW - Servicestelle Kommunen in der Einen Welt bietet eine Vielzahl an Beratungs- und Unterstützungsangebote an, die auf die Bedürfnisse von Kommunen zugeschnitten sind. Insofern ist zweifelhaft, ob es einen Bedarf für ein zusätzliches Angebot auf Landesebene oder für die Einrichtung eines „Büros“ gibt.

⁴ Z.B. <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/aussenhandelspolitik-fuer-robuste-lieferketten-und-gegen>

III. Fazit

1. Öffentliche Vergaben können einen Beitrag zu nachhaltigkeitspolitischen Zielen leisten, wenn diesbezügliche Kriterien eindeutig auf den Auftragsgegenstand bezogen sind. Weitergehende vergabefremde Anforderungen überfordern schnell die Vergabestellen und potentielle Bieter.
2. Erhöhte Ansprüche an den Leistungsgegenstand müssen im Rahmen der vorhandenen und begrenzten Haushaltsmittel umgesetzt werden müssen. Eine Fokussierung auf diese Angebote mit den höchsten Nachhaltigkeitskriterien könnte zu einem signifikanten Anstieg der Kosten für öffentliche Beschaffung führen und steht in Konkurrenz zu anderen Zielsetzungen der Auftragsvergabe (z.B. Sanierung und Ausbau von Infrastruktur). Dies bedarf einer offenen Kommunikation und einer redlichen Priorisierung.
3. Aus Sicht der Wirtschaft, die sich als Bieter an Vergabeverfahren beteiligen soll, ist nicht die fehlende Beratung im Hinblick auf Nachhaltigkeit das Problem, sondern die insgesamt hektische, widersprüchliche und überlagernde Regulierung im Hinblick auf Lieferketten und die damit verbundenen Unwägbarkeiten im Vollzug durch Banken, Aufsichtsbehörden oder Vergabestellen. Mehr Regelmäßigkeit, Verlässlichkeit und Konsistenz in der Regulatorik ist der bessere Weg, um nachhaltigkeitspolitische Ziele zu verfolgen als eine Verkomplizierung des Vergaberechts.
5. Mit der Verabschiedung des EU-Lieferkettengesetzes ist das deutsche Lieferkettengesetz in Teilen obsolet. Anstelle einer forcierten Umsetzung des Gesetzes wäre daher zunächst eine Anpassung an das EU-Recht erforderlich, die als 1:1-Umsetzung angelegt sein sollte.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
Hauptgeschäftsführer