

Bessere Arbeitsbedingungen weltweit

Das neue Berliner Vergaberecht stärkt soziale Verantwortung für Lieferketten

Helena Gräf und Gale Raj-Reichert

Die Mehrheit der Güter, die wir konsumieren, wird im Globalen Süden produziert. Lange Lieferketten liegen zwischen ihrer Herstellung und dem Erwerb durch Privatleute oder die öffentliche Hand. Die Fabrikarbeiterinnen und -arbeiter am anderen Ende dieser globalen Lieferketten arbeiten oftmals unter schlechten Bedingungen. Durch die Corona-Krise und den damit einhergehenden Abschwung der Weltwirtschaft sind ihre Arbeitsplätze gefährdet. Manche Fabriken erhöhen allerdings derzeit ihre Produktion, um aktuelle Regierungsaufträge für persönliche Schutzausrüstungen zu erfüllen – in Malaysia etwa werden unter Zwangsarbeit Gummihandschuhe hergestellt. Regierungen weltweit stehen vor der Herausforderung, diese Arbeitnehmenden besser zu schützen. Ein wichtiges Governance-Instrument ist das sozial verantwortliche öffentliche Beschaffungswesen: Regierungen legen beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen von Unternehmen soziale Kriterien zugrunde. Im Jahr 2014 verabschiedete die Europäische Union Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen, die Regierungen dazu verpflichten, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei der Auftragsvergabe einzubeziehen. Zudem können nationale und subnationale Regelungen darüber hinausgehende Sozialstandards auf freiwilliger Basis festlegen. In diesem Beitrag beleuchten wir ein lokales Beispiel: Wir fragen, wie sich im Land Berlin und seinen Bezirken die Novellierung des Ausschreibungs- und Vergabegesetzes im April 2020 auf die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung auswirkt. Zeigt sich Verbesserungspotenzial für die Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten?

Deutschland hat in der EU mit rund 500 Milliarden Euro den größten öffentlichen Beschaffungsmarkt. Über 50 Prozent aller öffentlichen Beschaffungen in Deutschland werden von Kommunen getätigt. Die Stadt Berlin gibt allein bis zu 5 Milliarden Euro pro Jahr für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen aus – etwa 60 Prozent davon gehen auf die zwölf Bezirke zurück. Berlin kauft jährlich etwa 80.000 Computer und lässt monatlich ca. 500.000 Bananen für Schulen kaufen – Produkte globaler Lieferketten. Folglich verfügt Berlin über eine beträchtliche Nachfragemacht, um Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu beeinflussen. Allerdings ist diese Nachfragemacht der Regierungen nur dann wirksam, wenn sie gleichzeitig über wirksame regulatorische Kapazitäten in Form von Gesetzgebung, Monitoring und Durchsetzung verfügen.

Unserer Forschung zufolge ist eine der zentralen Herausforderungen der regulatorischen Kapazitäten der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung eine hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden, die vor neuen und zusätzlichen Verantwortlichkeiten bei der Bewertung, Umsetzung und Durchsetzung von Sozialstandards stehen. Hierfür fehlt es ihnen oft an Wissen, Erfahrung oder Ausbildung. In vielen Behörden gibt es schlicht kein Personal für diesen Bereich – die finanziellen Ressourcen sind begrenzt, die Prioritäten liegen anders. Um diese Lücke teilweise zu schließen, stellt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Mittel für Koordinationsstellen zur Verfügung. Diese werden von der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ im Rahmen ihres Programms „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ vergeben – ein Programm, das fairen Handel und faire Beschaffung fördern soll. Derzeit gibt es in fünf Berliner Bezirken solche Koordinationsstellen sowie eine im Senat. Jedoch kann deren Befristung (auf bis zu vier Jahre) bei langfristigen

Summary: Workers in factories of global supply chains in the global South producing goods governments purchase often face poor working conditions. A governance tool to improve the situation is socially responsible public procurement. We assess this potential vis-à-vis the newly revised public procurement law in Berlin. While challenges include limited knowledge, resources and fragmented purchasing, there are opportunities for ensuring social criteria in procurement contracts of goods at risk of violating international labour standards and for fair trade, and through pooled procurement.

Kurz gefasst: Arbeitskräfte im Globalen Süden, die durch internationale Lieferketten in die Produktion von Gütern eingebunden sind, die im Norden bestellt werden, sind oft schlechten Arbeitsbedingungen ausgeliefert. Regierungen können diese Situation verbessern, indem sie den Regeln der sozial verantwortlichen Beschaffung folgen. Das Beispiel des novellierten Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes zeigt die Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments. Zu den Herausforderungen gehören begrenztes Wissen, knappe personelle Ressourcen und fragmentierte Vergabe. Chancen liegen in Vergabeverträgen, die auf die Einhaltung internationaler Standards und von Fair-Trade-Richtlinien achten, und in gebündelter Beschaffung.



Gale Raj-Reichert ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. Sie leitet das DFG-geförderte Projekt "Labour Governance in global production networks: Assessing labour standards in a new generation of public procurement legislation and trade agreements linked to market access into the European Union".
(Foto: Silke Mayer)

gale.raj-reichert@wzb.eu

Planungen und Programmen zu Schwierigkeiten führen. Auch können die Prioritäten dieser Koordinationsstellen auf andere Nachhaltigkeitsthemen wie zum Beispiel „Zero Waste“ gelegt werden. Außerdem sind die Koordinationsstellen oft in Referaten für Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt und nicht etwa in Beschaffungsbehörden. Dies kann zu einer begrenzten Einflussnahme auf die Beschaffungspraxis führen. Dennoch können diese Koordinationsstellen dazu beitragen, Wissen zu erweitern, Bewusstsein zu schärfen und Aktivitäten der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung in Berlin auszuweiten. Dies zeigt sich etwa bei Pilotprojekten wie „Natursteine ohne Kinderarbeit“ oder bei Musterausschreibungen für Schulessen aus fairem Handel (Reis, Bananen und Ananas).

Eine weitere Herausforderung ist es, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei vergebenen Beschaffungsaufträgen zu überwachen. Das novellierte Berliner Vergabegesetz sieht zwar strenge Sanktionen für Vertragsverletzungen vor – neben Vertragsstrafe und -kündigung nun auch Schadensersatz, Preisminde- rung und Vertragsrücktritt – sowie den Ausschluss von Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum. Allerdings ist die Fähigkeit, ihre Einhaltung zu überwa- chen, eingeschränkt, da die circa 2.000 öffentlichen Auftraggeber in Berlin led- diglich durch eine kleine Kontrollgruppe unterstützt werden. Diese zentrale Kontrollgruppe ist derzeit mit weniger als zehn Mitarbeitenden besetzt. Die tat- sächliche Überwachung der Verträge erfolgt stichprobenartig sowie als Reakti- on auf Berichterstattungen Dritter. Abschließend mangelt es an Richtlinien und realer sowie wahrgenommener Rechtssicherheit über die freiwillige Festlegung von Sozialstandards, die über die Mindestanforderungen der ILO-Kernarbeits- normen hinausgehen.

Dennoch bietet das novellierte Berliner Gesetz aus regulatorischer Perspektive neue Möglichkeiten, die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung zu stär- ken. Im Einklang mit den EU-Richtlinien wiederholt es als Mindestanforderung, dass Inhaber öffentlicher Aufträge und ihre Unterauftragnehmer die ILO-Kern- arbeitsnormen in globalen Lieferketten einhalten müssen. Eine erste Mög- lichkeit bietet eine Liste von Produkten und Produktgruppen, bei denen auf- grund ihrer überwiegenden Produktionsstandorte von einem Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen ausgegangen werden muss. Diese Liste wird nun zukünftig durch eine Verwaltungsvorschrift des Senats festgelegt und soll so mehr Rechtssicherheit sowie eine flexiblere Anpassung an Veränderungen auf globalen Märkten ermöglichen. Dies sollte Änderungen aufgrund neuer Entde- ckungen über Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen in Produktionsstand- orten umfassen. Für die gelisteten Produkte müssen Unternehmen in der Lage sein, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachzuweisen, zum Beispiel durch Gütezeichen. Gütezeichen müssen objektiv nachprüfbar, nicht diskrimi- nierend, für alle Unternehmen zugänglich sowie von einer dritten Partei ohne maßgeblichen Einfluss des bietenden Unternehmens erstellt worden sein. So- mit können die Anforderungen an die Industrie klar definiert und die Unter- nehmen dazu bewegt werden, angemessene Arbeitsbedingungen in ihren glo- balen Lieferketten zu gewährleisten. Vergabestellen können, wenn sie eine Ausschreibung vorbereiten, mit potenziellen Bietern in Austausch treten („Marktdialog“), um die ILO-Kernarbeitsnormen sowie weitere Nachhaltigkeits- kriterien zu diskutieren.

Allerdings bringen diese Produktliste und die Gütezeichen einige Probleme mit sich. So können Schwierigkeiten beim Erbringen der Nachweise dazu führen, dass Produkte wieder von der Liste gestrichen werden, auch wenn ihre Produk- tion durchaus mit problematischen Arbeitsbedingungen verbunden ist. Zum anderen existieren nicht für alle Produkte, bei denen die Gefahr eines Verstoßes gegen Sozialstandards besteht, entsprechende Gütezeichen. So wurden zum Bei- spiel 2012 elektronische Produkte oder Bauteile von der Produktliste gestri- chen, weil damals keine entsprechenden Gütezeichen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachweisen konnten. Darüber hinaus variieren Güte- zeichen in Qualität und Glaubwürdigkeit – ausführlich zeigen das die Arbeiten von Gale Raj-Reichert. Es gibt jedoch andere Ansätze, die Einhaltung von Sozial- standards zu überprüfen. Die Nichtregierungsorganisation „Electronics Watch“ gewährleistet beispielsweise ein von Arbeitnehmenden selbst durchgeführtes

Monitoring in Fabriken im Globalen Süden. Gegenwärtig debattiert der Senat darüber, ob alternative Nachweisformen wie etwa Multi-Stakeholder-Initiativen für die Produktliste zugelassen werden. Eine solche Erweiterung der Nachweisformen könnte die Liste mit Risikoprodukten, die vor der Bestellung überprüft werden müssen, erweitern.

Die zweite Möglichkeit zur Stärkung der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung ist die freiwillige Festlegung von sozialen Kriterien mit höheren Standards als denen der ILO-Kernarbeitsnormen durch die Vergabestellen, insbesondere in Bezug auf Kriterien des fairen Handels. Ein Standard für fairen Handel ist das Fair-Trade-Siegel, das Bedingungen für höhere Preise und Löhne beziehungsweise Einkommen für Beschäftigte im Globalen Süden enthält. Nachdem bereits mehrere Bezirke zertifiziert wurden, wurde Berlin 2018 „Fair-trade-Stadt“. Berlin ist damit verpflichtet, vermehrt fair gehandelte Produkte zu kaufen. Das Beispiel zeigt, dass eine progressive Politik zu einer stärkeren sozialen Verantwortung auch auf unteren Regierungsebenen führen kann. Solche Initiativen können langfristig in der gesamten Stadt institutionalisiert werden.

Welche Grenzen und Möglichkeiten für sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung hat nun Berlin als Nachfragemacht? Erstens gelten die Regulierungen des novellierten Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes nur für öffentliche Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert (50.000 Euro für Bauleistungen; 10.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen). Unterhalb der Schwelle müssen die Vergabebehörden bei öffentlichen Aufträgen freiwillig soziale Bedingungen anwenden. So kommt den Bezirken, die oftmals in kleineren Mengen beschaffen, eine wichtige Rolle zu. Sie können jene lokalen Unternehmen durch Beschaffungsaufträge unterstützen, die einen Wettbewerb auf Grundlage der Einhaltung von Sozialstandards begünstigen. Eine zweite Limitierung liegt in der Härtefallklausel, die öffentliche Auftraggeber anwenden können, wenn es keine Bieter gibt, die die ILO-Kernarbeitsnormen einhalten können. Drittens verringert die fragmentierte Einkaufspraktik des Senats und der Bezirke deren Nachfragemacht. Um diese Limitierung zu überwinden, kann ein gebündelter und koordinierter Einkauf auf Bezirks- oder auch Bezirks- und Landesebene ein stärkeres Signal an den Markt senden und das Verhalten der Unternehmen so beeinflussen, dass angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. So beschafft Berlin zum Beispiel faire Fußballer in Sammelbestellverfahren und Polizeiuniformen gemeinsam mit dem Land Brandenburg. Ein kommunales IT-Unternehmen kauft zentral Elektronik ein. Einen ähnlichen Effekt können Musterausschreibungen erzielen, die Sozialstandards berücksichtigen und Vergabestellen für ihre eigenen Ausschreibungen zur Verfügung stehen.

Es zeigt sich, dass eine autonome, lokale und progressive Politik in der Mitgestaltung der Einkaufspraktiken wichtig für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist. Bezirke können schnell und kreativ auf lokale politische Interessen reagieren, zum Beispiel mit Pilotprojekten. Diese Erfahrungen können mit anderen Bezirken und der Stadtverwaltung geteilt werden. Dahinter steht die Idee des „neuen Kommunalismus“: Räume des politischen Experiments für progressive Politik hängen von einer aktiven Zivilgesellschaft und der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gestaltung der Kommunalpolitik ab. Einige Verbesserungen im Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz sind auf das zivilgesellschaftliche FAIRgabe-Bündnis aus entwicklungs- und umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbänden zurückzuführen. Das Bündnis wird sich weiterhin engagieren, indem es zum Beispiel einen konkreten Aktionsplan mit klaren Zielen und Zeitvorgaben vorantreibt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Arbeitnehmerrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu überwachen, glaubwürdige sowie legitime Berichterstattung durch Dritte zu gewährleisten und die Einhaltung von Sozialstandards nachzuweisen. Bei der Ausarbeitung eines langfristigen Plans zur Erholung von der Corona-Krise müssen Regierungen sicherstellen, dass dieser nachhaltig und verantwortungsvoll gestaltet wird. Sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist ein zentraler Bestandteil dieser Vision.



Helena Gräf studiert im Masterstudiengang Political Economy of European Integration an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Sie ist studentische Hilfskraft am WZB im genannten DFG-Projekt zur Labour Governance. (Foto: privat)

helena.graef@wzb.eu

Literatur

Müngersdorff, Maximilian/Stoffel, Tim: *Strategies to Strengthen Socially Responsible Public Procurement Practices in German Municipalities. Discussion Paper 8/2020*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2020.

Raj-Reichert, Gale: „The Electronic Industry Code of Conduct: Private Governance in a Competitive and Contested Global Production Network“. In: *Competition and Change*, 2011, Jg. 15, H. 3, S. 221–238.

Raj-Reichert, Gale: „Exposing Forced Labour in Malaysian Electronics: The Role of a Social Auditor in Labour Governance within a Global Production Network“. In: *Journal of Economic Geography*, 2020, Jg. 20, H. 3, S. 653–678.