

Erweiterung der ILO-Kernarbeitsnormen - was ist dabei für öffentliche Vergaben zu beachten?

Durch Beschluss der 110. Internationalen Arbeitskonferenz am 10.06.2022 ist der Kreis der ehemals acht ILO-Kernarbeitsnormen um zwei weitere, nämlich die **ILO-Übereinkommen 155 (Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt)** und **187 (Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz)** erweitert worden. Diese Erweiterung verpflichtet zunächst einmal nur die Mitgliedsstaaten der ILO, da diese allein unmittelbarer Adressat der Übereinkommen sind. Daher ergeben sich für Unternehmen daraus keine direkten Pflichten aus dieser Erweiterung, allerdings sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen sicher zu stellen und damit auch entsprechend gesetzgeberisch tätig zu werden.

Für ausschreibende Stellen, welche in der Vergangenheit bisher die acht „klassischen“ ILO-Kernarbeitsnormen eingefordert haben, stellt sich dennoch die Frage, ob bzw. wie mit den zwei neuen Kernarbeitsnormen im Rahmen von Vergabeverfahren umzugehen ist. Dabei ist zunächst festzustellen, dass derzeit keine generelle Pflicht für ausschreibende Stellen besteht, die ILO-Kernarbeitsnormen in Ausschreibungen von den bietenden Unternehmen einzufordern. **Dort wo landesrechtliche Vorschriften bestehen**, welche z.B. eine „Hinwirkungspflicht“ auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen festlegen (z.B. § 2a LTTG für Rheinland-Pfalz) **sind diese vor der Erweiterung der ILO-Normen verabschieden worden bzw. beziehen sich ausdrücklich nur auf die „klassischen“ acht Kernarbeitsnormen** (z.B. § 8 Abs.1 BerlAVG für Berlin). Das bedeutet, dass bei einer Einbeziehung der Kernarbeitsnormen aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe, derzeit nur die acht „klassischen“ Normen eingefordert werden. **Es steht ausschreibenden Stellen aber im Rahmen ihrer Ausschreibungskonzeption frei, auch die Übereinkommen Nr.155 und 187 in ihre Ausschreibung zu integrieren. In diesem Fall sollten diese Übereinkommen aber explizit genannt werden, um eine hinreichend klare Vorgabe im Verfahren und der späteren Leistungserbringung zu haben.** Zudem sollte darauf geachtet werden, dass der Wettbewerb hinreichend gewahrt wird, also erwartet werden kann, dass auch bei der Erweiterung der ILO-Kernarbeitsnormen genügend Angebote eingehen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die derzeit verfügbaren Gütezeichen teilweise die „neuen“ Normen noch nicht abdecken. Hier ist eine Recherche im Kompass Nachhaltigkeit zu empfehlen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass allein die Forderung nach Einhaltung der neuen Normen noch nicht sicherstellt, dass diese auch erfüllt werden. Wie bereits beschrieben, richten sich die ILO-Kernarbeitsnormen primär an die Mitgliedsstaaten der ILO. Verpflichtungen zu der Einhaltung der in den Kernarbeitsnormen festgelegten Grundsätze durch Unternehmen ergeben sich daher nur mittelbar. Dies gilt insbesondere bei dem ILO-Übereinkommen Nr. 187: Dieses legt zunächst nur abstrakt fest, dass die verpflichtenden Mitgliedsstaaten einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz schaffen müssen, indem sie beispielsweise Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften etablieren. Anders als bei den übrigen ILO-Kernarbeitsnormen lässt sich aus diesen Vorgaben aber kein „inhaltlicher Kern“ (wie z.B. das Verbot von Kinderarbeit) herleiten, der auch gegenüber Unternehmen eingefordert und durchgesetzt werden kann. **Diese unzureichende Übertragbarkeit führt dazu, dass eine Berücksichtigung des ILO-Übereinkommens Nr.187 in der Regel im Rahmen von Ausschreibungen entweder unterbleiben wird oder die Forderung nach deren Einhaltung gegenstandslos ist.** Etwas Anderes könnte dann gelten, wenn als Herkunftsort der im Rahmen des Vergabeverfahrens angebotenen Produkte ein Land angegeben werden muss, welches das ILO-Übereinkommen Nr.187 vollumfänglich umgesetzt hat. Da aber Vergabekriterien, welche an den Herkunftsort anknüpfen ausgesprochen kritisch sind (OLG Düsseldorf, Beschluss v. 01.12.2021 – VII-Verg 54/20), ist zumindest derzeit von einem solchen Vorgehen abzuraten.

Das bedeutet aber nicht, dass sich aus den ILO-Kernarbeitsnormen grundsätzlich keine Verpflichtungen für bietende Unternehmen bzw. deren Zulieferer ableiten ließen. Die übrigen ILO-Kernarbeitsnormen verfügen über einen Kernbestand, welcher im Rahmen von Vergabeverfahren

oder Leistungserbringung wirksam eingefordert und kontrolliert werden kann, ohne an einen spezifischen Herstellungsort anzuknüpfen. Darüber hinaus haben sich die ILO-Kernarbeitsnormen als häufig genutztes Kriterienset in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung weitgehend etabliert, was die Einforderung in einem Vergabeverfahren auch dadurch erleichtert, dass einer großen Zahl von Auftragnehmern wie Auftraggebern dieses Kriterienset geläufig ist und die Nachweisführung und –prüfung mehr und mehr zum Standard wird.

RA André Siedenbergl für den Kompass Nachhaltigkeit, Stand 19.04.2024

