

DGB S-H Nordwest | Rote Straße 1 | 24937 Flensburg

Wirtschaftsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
z.Hd. Frau Dörte Schönfelder
Düsternbrooker Weg 70
24105 KielSchleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1463*per E-Mail: Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de***Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein,**
Gesetzesentwurf der Landesregierung Drs. 19/861, Änderungsantrag Drs. 19/886

23. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Tietze,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,**Dr. Susanne Uhl**
Regionsgeschäftsführerin

susanne.uhl@dgb.de

Telefon: +49 461 1444010
Telefax: +49 461 1444019Rote Straße 1
24937 Flensburg

www.sh-nordwest.dgb.de

vielen Dank für die Möglichkeit zu der Gesetzesinitiative Stellung zu nehmen, mit der die Landesregierung plant, das einzige Instrument aus der Hand zu geben, das ihr zur direkten Einflussnahme auf die Qualität von Arbeitsbeziehungen und Lohnhöhen in Schleswig-Holstein jenseits des öffentlichen Dienstes zur Verfügung steht. Dass die Landesregierung damit ohne Not auf die positive Gestaltung von ca. 15 Prozent des schleswig-holsteinischen Bruttoinlandsproduktes verzichtet – das sind rd. 14 Milliarden Euro im Jahr – ist nicht nachvollziehbar und bewegt sich konträr zu allen Diskussionen um Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit, die auch in den Kommunen des Landes offensiv geführt werden.

Mit dem Gesetzesentwurf werden die Erkenntnisse aus der Evaluierung des bisherigen Gesetzes aus dem Jahr 2016 - entgegen vielerlei Hinweise im Gutachten selbst - dazu benutzt, soziale Errungenschaften abzuschaffen, die den Gewerkschaften ein zentrales Anliegen sind.

Tatsächlich aber lässt sich die Konsequenz der faktischen Abschaffung von gemeinsamen strategischen Beschaffungskriterien nicht aus der Evaluierung herauslesen. Im Gegenteil bieten die Befragungsergebnisse von Unternehmen und Vergabestellen die Möglichkeit, gezielt zu Verbesserungen des Gesetzes und des Gesetzesvollzuges zu kommen.

Der DGB Schleswig-Holstein Nordwest nimmt im Folgenden zu zwei Punkten aus kommunalpolitischer Sicht Stellung. Im Übrigen sei auf die umfassende Stellungnahme des DGB Nord verwiesen.

Das Gesetz erhöht die Bürokratiekosten anstatt sie zu senken

Das von seinen Protagonisten genannte zentrale Ziel des Gesetzesentwurfes ist, den vermeintlich zu hohen Bürokratieaufwand für Unternehmen zu reduzieren, um damit insbesondere kleinen Unternehmen die Teilnahme an Ausschreibungsverfahren zu eröffnen.

Tatsächlich erheben laut Evaluierung (Seite 89) aber nur 4 bzw. 3 Prozent der befragten Unternehmen, die sich nicht oder nicht mehr um öffentliche Aufträge bemühen, den Vorwurf, dass die Zuschlags- oder Eignungskriterien nicht erfüllbar seien. Und nur 14 Prozent sagen, dass der Aufwand zur Erbringung von Nachweisen zu hoch sei. Tatsächlich wird „von Seiten der Wirtschaft nicht selten die Verwendung verschiedener Formblätter“ bemängelt, „die die Entwicklung einer nachhaltigen Routine beim Erbringen von Nachweisen erschwert“ (Seite VII der Evaluierung).

Routineentwicklung ermöglichen statt Informationskosten steigern

— Diese Routineentwicklung bei der Erbringung von Nachweisen wird durch den Gesetzentwurf der Landesregierung nun vollständig verunmöglicht. Denn jede Kommune, jeder Kreis soll künftig für jeden Auftrag neu entscheiden, welche strategischen Kriterien in der Ausschreibung relevant sein sollen. Die Informationskosten der Unternehmen, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen wollen, werden so drastisch steigen. Die Folge wird sein, dass noch weniger Unternehmen um öffentliche Aufträge bemühen werden.

Die einzige Möglichkeit einer solchen Situation zu entkommen ist es, für alle – Land, Kommunen, Kreise etc. - gleichermaßen geltende strategische Kriterien gesetzlich festzulegen.

— Nur diese Form der Eindeutigkeit und Transparenz senkt die Informationskosten für die Unternehmen, ermöglicht Routineentwicklung und schafft damit die Möglichkeit einer unbürokratischen Beteiligung an Ausschreibungsverfahren.

Die Evaluierung offenbart, wo das derzeitige Gesetz Verbesserungsbedarf aufweist: aus Kann-Reglungen müssen verpflichtend einzuhaltende Kriterien werden, zur Vereinfachung der Nachweise können anerkannte Siegel verwendet werden, digitale Wege der Angebotsabgabe müssen noch gezielter eröffnet werden und vor allem:

Gesetzesverstöße müssen aufgedeckt und geahndet werden. Denn tatsächlich ist dies die Hauptkritik der Unternehmen: die Ehrlichen sind die Dummen, denn bislang finden „echte“ Kontrollen nur sehr selten statt“ (Seite VIII der Evaluierung). Dass Kontrollinstitutionen gleichermaßen effektiv und effizient aufgebaut werden können, zeigt das saarländische Beispiel (siehe Stellungnahme des DGB Nord).

Das Gesetz schafft einen Wettbewerbsvorteil des Landes gegenüber den Kommunen

Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass sich das Land – so nicht gleiche Kriterien auch für die Kommunen gelten – mit dem Gesetzentwurf einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Denn, so ist zu hören, die Vergabestelle des Landes wird beauftragt, das Richtige zu tun und für alle Ausschreibungen gleichermaßen geltende strategische Kriterien festzulegen. Unternehmen werden also nur bezogen auf das Land Bürokratie vermindernde Routinen entwickeln können, nicht aber bezogen auf die mehr als tausend anderen Gebietskörperschaften.

Damit verschafft sich das Land einen klaren Wettbewerbsvorteil gegenüber den Kommunen und Kreisen. Das Land wird es durch das transparente Prinzip „alle Kriterien gelten

immer und für alle“ deutlich leichter haben als die im Gesetzentwurf aus dem gemeinsamen Rechtskreis hinaus komplementierten Kommunen, Unternehmen angesichts der derzeitigen guten konjunkturellen Situation eine Angebotsabgabe überhaupt schmackhaft zu machen. Insofern wäre es auch mehr als kurzfristig, würden Gemeindeverbände den Gesetzentwurf begrüßen.

Gleiche gesetzliche Regeln für alle erleichtern die Situation der Vergabestellen

Kritik am derzeitigen Gesetz formulierten – wie gezeigt wurde – nicht in erster Linie die Unternehmen, sondern die kommunalen Vergabestellen, von denen sich viele offensichtlich vom Gesetzgeber mit der Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung alleine gelassen fühl(t)en. Ein Drittel aller mit der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind nicht explizit für diese Aufgabe ausgebildet. Viele nehmen auch darüber hinausgehende Aufgaben wahr (siehe Seite 55 f. der Evaluierung).

Die Evaluierung zeigt hier aber Lernprozesse: So hat das Land die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelungen des bisherigen TTG bereits in der Vergangenheit deutlich erhöht, was zu einer erheblich positiveren Bewertung seitens der Vergabestellen geführt hat.

Im Übrigen konstatieren die Vergabestellen die positiven Effekte des Gesetzes insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit, die Sozialverträglichkeit und die Einhaltung von Ethik und Werten im Einkauf (siehe Seite 66 der Evaluierung).

Alle diese positiven Entwicklungen werden seitens des Landes nun wieder infrage gestellt, anstatt an den Erfahrungs- und Lernprozessen seit Inkrafttreten des TTG anzuknüpfen und im Dialog mit den Vergabestellen und auf Basis der Erfahrungen in anderen Bundesländern den Austausch und die Unterstützung der Vergabestellen untereinander institutionell zu verstärken und damit auch die Rechtssicherheit weiter zu festigen.

Personalübernahme verpflichtend ins Gesetz aufnehmen – soziale Folgen der Privatisierungen abbildern

Die Privatisierungswellen der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass immer mehr öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen von privaten Unternehmen und Konzernen erbracht werden. Kommunale Beispiele sind der ÖPNV oder die Ver- und Entsorgung, die in Folge der Privatisierungen regelmäßig von Städten, Kreisen oder Zweckverbänden ausgeschrieben werden. Ob diese Privatisierungen zu einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung beigetragen haben, wie die seinerzeitigen Protagonisten dieser Entwicklung prophezeiten, muss anhand der heutigen empirischen Befunde bezweifelt werden. Dies soll an dieser Stelle aber nicht Diskussionsgegenstand sein.

Mit den regelhaften Ausschreibungen und den damit potentiell einhergehenden Betreiberwechseln werden aber regelmäßig die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der bisherigen Betreiber existentiell verunsichert, denn ohne Anordnung einer Personalübernahme in

der Ausschreibung oder in den seltenen Fällen eines Betriebsübergangs nach BGB droht ihnen die Arbeitslosigkeit oder – so sie sich in Bewerbungsverfahren auch bei einem neuen Betreiber durchsetzen können – die Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen und Einkommenssituation.

Dass und wie Unternehmen die „Chance“ nutzen, Löhne zu schleifen, sei beispielhaft an der ÖPNV-Ausschreibung in einem schleswig-holsteinischen Landkreis nachgezeichnet. Das Beispiel zeigt auch, dass selbst ein Betriebsübergang nach BGB die Folgen der Ausschreibung ohne Personalübergang nur extrem unzureichend und nicht für alle Beschäftigten abmildert. Es sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass ein Betriebsübergang immer erst nach Zuschlagserteilung, also nach der langen Phase der Ausschreibung und der Angebotsprüfung überhaupt in Frage kommt. Die Verunsicherung bei den von der Ausschreibung betroffenen Beschäftigten kann also mit dem Verweis auf einen möglichen Betriebsübergang nicht abgemildert werden, zumal dieser ohnehin rechtlich äußerst voraussetzungsreich ist und damit selten stattfindet.

Im hier zu schildernden Beispiel hatte der Landkreis auf eine Verpflichtung zur Personalübernahme in der ÖPNV-Ausschreibung verzichtet. In der Folge verzichtete der bisherige Betreiber auf eine Angebotsabgabe, in der Annahme, dass er aufgrund der Höhe seiner Lohnkosten nicht das günstigste Angebot würde abgeben können. Denn tatsächlich bezahlte der Betreiber in der Summe etwas höhere Löhne, als sie in der Ausschreibung mit Bezug auf die in Schleswig-Holstein geltenden repräsentativen Tarifverträge im ÖPNV verlangt wurden.

Den Zuschlag erhielt schließlich ein Unternehmen, das zum Konzern des bisherigen Betreibers gehört. Und tatsächlich waren alle rechtlichen Voraussetzungen eines Betriebsübergangs nach BGB unstrittig gegeben. Dazu hatte auch viel öffentlicher Druck rund um die Neuausschreibung beigetragen. Und dennoch war das, was nun folgte, ein Lehrstück in Sachen Lohnunterbietung und über Bande spielen.

Denn der Betriebsübergang galt nun gerade nicht für die Linien, deren Busfahrerinnen und Busfahrer aufgrund eines vorherigen Betriebsübergangs noch Anspruch auf höhere Entgelte hatten. Diese regionalen Linien gab der neue Betreiber als Subauftrag weiter – an den bisherigen Betreiber.

Da der neue Betreiber den Zuschlag des Kreises aber auf Basis niedriger kalkulierter Lohnkosten bekommen hatte, und den Subauftrag auf Basis dieser Kalkulation weitergeben wollte, waren dadurch die höheren Lohnkosten des bisherigen Betreibers nicht abgedeckt. Dieser stellte seine Belegschaft vor die Wahl, entweder den Betrieb aufzugeben mit der Folge der Arbeitslosigkeit der Busfahrerinnen und Busfahrer oder geringere Löhne zu akzeptieren. Wie die Wahl der vorwiegend älteren Belegschaft ausfiel, muss nicht erst betont werden. Wie viel Verbitterung und Verunsicherung bei den Beschäftigten damit einherging und wie viel Vertrauen in staatliche Institutionen verloren ging, muss ebenfalls nicht erst betont werden.

Dabei ist dieser Vorgang im o.g. Beispiel für mindestens einige der Beschäftigten aufgrund des teilweisen Betriebsübergangs noch glimpflich ausgegangen. Auch, weil im ÖPNV als

einzigster Branchenausnahme die Tariftreue durch die verbindlich einzuhaltenden repräsentativen Tarifverträge geregelt ist (die im Übrigen – entgegen der derzeitigen Formulierung im Gesetzentwurf – zwingend auch für Freistellungsverkehre, also bspw. die Schülerbeförderung gelten müssen!).

In der Daseinsvorsorge prägen Lohnunterbietung durch fehlende Verpflichtungen zu Tariftreue und Arbeitsplatz-Unsicherheit durch fehlende Verpflichtungen zur Personalübernahme das schlechte Bild. Das gilt ganz explizit auch für den Bereich der Entsorgung.

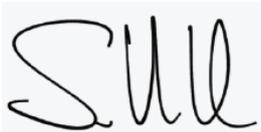
Dabei ist es für das Land, die Kreise und Kommunen ein Leichtes, die Beschäftigten aus dieser Situation zu befreien und jegliche Ausschreibung von Dienstleistungen, die für Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Auftrag erbracht werden, mit der Personalübernahmeverpflichtung zu verknüpfen.

Lohnunterbietung darf nicht staatlich geförderter Wettbewerbsvorteil sein.

In derzeitiger Ermangelung weiterer repräsentativer oder allgemeinverbindlicher Tarifverträge muss es darüber hinaus in Analogie weiter eine Lohnuntergrenze für im Auftrag von Gesellschaft und Staat erbrachte Produkte und Dienstleistungen geben: den vergabespezifischen Mindestlohn, der dynamisch geknüpft ist an die unterste Lohngruppe des öffentlichen Dienstes.

Denn tatsächlich sind die Dienstleistungen, die regelhaft von öffentlichen Stellen neu ausgeschrieben werden, öffentliche Aufgaben, die einstmals auch öffentlich erbracht wurden. Bei den jeweiligen Privatisierungen ging es vorgeblich nicht um eine Lohnunterbietung, sondern um eine qualitativ verbesserte Aufgabenerledigung. Faktisch war die Lohnunterbietung aber das Ergebnis (siehe auch das ÖPNV-Beispiel oben). Insofern ist ein vergabespezifischer Mindestlohn in Analogie zu sehen zu einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag, der für alle im öffentlichen Auftrag erbrachten Dienste gilt. Er ist eine Konsequenz aus der Privatisierung der einstmals öffentlichen Dienstleistungserbringung. Seine dynamische Kopplung an die unterste Lohngruppe des TVöD ist insofern logisch und folgerichtig und darf nicht aufgegeben werden.

Mit freundlichen Grüßen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'SUHL', is placed on a light grey rectangular background.

Susanne Uhl