

DGB Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1484

per EMAIL: Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein Drucksache 19/861 und 19/886

24. Oktober 2018

Sehr geehrter Dr. Andreas Tietze,
sehr geehrte Damen und Herren,

Uwe Polkaehn
Vorsitzender
DGB Bezirk Nord

uwe.polkaehn@dgb.de

mit Schreiben vom 21. September 2018 geben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vergaberechts in Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 19/861) sowie zum Änderungsantrag der Abgeordneten des SSW (Drucksache 19/886). Diese Möglichkeit nehmen wir gern wahr.

Telefon: 0402858202
Telefax: 0402858235

UP/KK

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

nord.dgb.de

Aus Sicht der Gewerkschaften ist die öffentliche Auftragsvergabe neben seinen wirtschaftlichen Notwendigkeiten ein demokratisch legitimiertes, politisches Lenkungsinstrument, um demokratisch gesetzte soziale und ökologische Ziele zu erreichen. Land und Kommunen können über die Auftragsvergabe ihrer Vorbildrolle gerecht werden, für eine nachhaltige Verwendung von Steuergeldern sorgen und wichtige Innovationen anstoßen. So dient die Vergabepolitik der Steuerung der Qualität öffentlich beschaffter Dienstleistungen und Güter genauso, wie sie einen wichtigen Schutz vor Willkür und unfairer Wettbewerb als wichtigen Standortvorteil bietet.

Quantitative Bedeutung:

Nicht nur der Rechnungshof stellt fest, dass das schleswig-holsteinische Vergaberecht eine große wirtschaftliche Bedeutung für Schleswig-Holstein hat. Bei 94 Prozent aller beschafften Waren, Bau- und Dienstleistungen müssen Land und Kommunen das Vergaberecht Schleswig-Holsteins beachten. Im Zuge der öffentlichen Auftragsvergabe werden in Deutschland rund 10-15 % des BIPs, also rund 400 Mrd. € vergeben. 75 % des Volumens entfallen auf den „Unterswellenbereich“. Ca. 12 % der Vergaben entfallen auf den Bund, rd. 30 % auf die Länder und 58 % auf die Kommunen. Eine Untersuchung für Berlin macht deutlich, dass ca. 70 – 80 % der vergebenen Volumina für Lohnkosten verausgabt werden.

Der Gesetzentwurf

Der in das Landesparlament eingebrachte Gesetzentwurf soll das bestehende Tariftreue- und Vergabegesetz in Schleswig-Holstein ersetzen. Darin ist vorgesehen

- die bestehende landesweite Geltung aufzuheben und die einzelnen Vergaben in die Beliebigkeit der vielen einzelnen, personell zum Teil deutlich unterbesetzten Vergabestellen im Land zu übertragen.
- im Falle einer gemeinsam mit Auftraggebern anderer Bundesländer stattfindenden Vergabe eine Einigung anzustreben, entfallen zu lassen, so dass im Fall einer gemeinsamen Vergabe keine gesetzlichen Bestimmungen mehr angewendet werden müssen.
- den Schwellenwert für die Beachtung des vergabespezifischen Mindestlohns von 15.000 € auf 20.000 € anzuheben.
- die bisher durch Rechtsverordnung mögliche Dynamisierung des vergabespezifischen Mindestlohns zu streichen, so dass der jetzige Betrag i.H.v. 9,99 €/h als eingefroren gilt.
- Regelungen zur Tariftreue außerhalb der Personenverkehrsdienstleistungen zu streichen.
- von den besonderen Regelungen bei den Personenverkehrsdienstleistungen aufgrund europäischer Vorgaben zukünftig die sog. Freistellungsverkehre wie Schüler-/ Behindertenverkehre auszunehmen, so dass auch hier nur noch gesetzliche Mindestlöhne nach unten absichern,
- Regelungen zugunsten einer umweltfreundlichen und energieeffizienten Beschaffung zu streichen.
- die Berücksichtigung sozialer Kriterien und Gleichstellung im Beruf (hier ILO Kernarbeitsnormen) zu streichen und somit u.a. Produkte aus Kinder- oder/und Zwangsarbeit aus dem Ausland zuzulassen.
- die bisherigen Regelungen zu:
 - Präqualifikationsverfahren
 - Nachweise der Eignung
 - Wertung unangemessen niedriger Angebote
 - Sanktionen durch den öffentlichen Auftraggeber
 - Ausschluss von der Teilnahme am Wettbewerb
 - Ordnungswidrigkeitenzu streichen.

Hingewiesen sei an dieser Stelle, dass der DGB und seine Gewerkschaften keinesfalls für ein unverändert beizubehaltendes Gesetz werben, sondern vielmehr, wie in der Koalitionsvereinbarung vereinbart, eine Weiterentwicklung des Tariftreue- und Vergabegesetz auf Grundlage der Vorschläge der bisherigen Evaluation anstreben, zumal die Evaluation einen durchaus positiven Beitrag zu einem der wesentlichen Ziele des bestehenden TTGs herausstreicht. Demnach gaben 65 Prozent der öffentlichen Auftraggeber an, dass die Regelungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes dazu

beitragen, den Einsatz von Niedriglohnkräften bei der Ausführung öffentlicher Aufträge zu verhindern. Einen positiven Einfluss auf die Entlastung der sozialen Sicherungssysteme erkennen immerhin fast 40 % der befragten öffentlichen Auftraggeber: „Gerade in den dem Niedriglohnsektor zugerechneten Branchen, wie Facility-Management, Gebäudereinigung sowie Wach- und Sicherheitsdienstleistungen, zeigen sich positive Effekte.“¹

Dies kann vor dem Hintergrund der Sicherung von armutsfesten Löhnen, welche wir auch als politische Aufgabe der Landesregierung sehen, gar nicht hoch genug geschätzt werden. Wer heute oder in Zukunft nach 45 Arbeitsjahren in Vollzeitbeschäftigung im Rentenalter Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss, ist in seiner Würde verletzt, das Gerechtigkeitsempfinden ist tief erschüttert und der Glauben in die Gestaltungskraft der Politik gleich mit. Dies betrifft aufgrund des im Westen der Republik geringsten Lohnniveaus besonders viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Schleswig-Holstein. Die Bundesregierung stellte schon 2016 fest, dass der Mindestlohn mindestens 11,68 € Brutto in der Stunde betragen müsse, damit die Nettorente oberhalb der Grundsicherung liegt.

Hinzu kommt, dass insbesondere Frauen in Schleswig-Holstein von Altersarmut betroffen sind, da sie aufgrund eines nach wie vor vorherrschendem Rollenverständnis innerhalb von Familien, einem mangelnden Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und dem Gender Pay Gap weder auf die nötigen Stundenverdienste, noch auf die für armutsfeste Renten notwendigen wöchentlichen Arbeitszeiten, geschweige denn auf 45 Arbeitsjahre kommen.

Wir sind der festen Überzeugung, dass vor allem Beschäftigte, die für die öffentliche Hand arbeiten, ein Minimum an Schutz vor Armut verdient haben. Das Land sollte dazu über ein wirkungsvolles Tarifreue- und Vergabegesetz seinen Beitrag leisten, welches gern so gestaltet sein kann, dass es sowohl für Vergabestellen als auch für Unternehmen anwendbar wird.

Vergabe – im Wandel

Die Vergabe unterlag in den letzten Jahrzehnten einigen Wandlungen. Bedeutend zuletzt war das Inkrafttreten der europäischen Vergaberichtlinien im Jahr 2014, welche bis April 2016 in nationales Recht umzusetzen waren. Zentral ist dabei u.a. der Artikel 18 (Grundsätze der Auftragsvergabe) Absatz 2 der Vergaberichtlinie, welcher die EU-Mitgliedstaaten zu Regelungen **verpflichtet**, die die Einhaltung der jeweiligen nationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen (durch Gesetze, Tarifverträge oder internationale Vorschriften) **in allen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe sicherstellen**.

Die daraufhin im Jahr 2016 auf Bundesebene durchgeführte Vergaberechtsreform betraf zunächst nur das „Oberschwellenrecht“. Für das „Unterschwellenrecht“ hat die Bundesregierung im Februar 2017 die Unterschwellenvergabeordnung – UVgO erlassen, welche für die Länder erst durch die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen in Kraft gesetzt wird. Der Bund und acht Bundesländer haben die UVgO bisher bereits

eingeführt oder verbindliche Termine zu ihrer Einführung festgelegt. In weiteren fünf Bundesländern, darunter Schleswig-Holstein, steht die Einführung noch bevor.² Sowohl im „Oberschwellen-“ als auch im „Unterschwellenrecht“ werden als Grundsätze der Vergabe klargestellt: *„Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte (...) berücksichtigt.“*

Völlig unverständlich bleibt dem DGB daher, wie die Vertreter der CDU und FDP in der Landtagsdebatte am 05. September 2018 immer noch von „vergabefremden“ Kriterien bzw. Zielen die „mit dem Kern der Vergabe nichts zu tun“ hätten, sprechen. Wie oben bereits ausgeführt, sind soziale, innovative und umweltbezogene Aspekte als Grundsätze der Vergabe fest verankert. Durch die Verwendung von „fremd“ wird offenbar gern den Abgeordneten suggeriert, dass soziale, tarifreue oder umweltorientierte Aspekte einen Tabustempel hätten. So werden diese Aspekte sprachlich zu aussätzigen Kriterien. Wer allerdings so spricht, dem sind die Existenzgrundlagen der betroffenen Beschäftigten in Schleswig-Holstein offenbar herzlich egal.

Von der EU über den Bund als auch die bereits verabschiedeten überarbeiteten Vergabegesetzgebungen in den benachbarten Bundesländern stärken durchweg Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte. Die im Sommer 2018 und bis 2020 umzusetzende neu gefasste EU-Entsenderichtlinie wird zudem demnächst schon weitere wesentliche Auswirkungen auf die derzeit in einigen Bundesländern diskutierten Tarifreueklauseln im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe haben.

Auch das Bundeswirtschaftsministerium forderte erst vor kurzem in seinem Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum, dass öffentliche Aufträge an Tarifreue gekoppelt werden müssen, um ein hohes Beschäftigungsniveau mit besseren Löhnen zu erreichen.

Verlässlich und planungssicher ist mittelstandsfreundlich

Seit geraumer Zeit versucht also die Gesetzgebung eine Balance zwischen Dienstleistungsfreiheit, Schutz der Beschäftigten vor Lohndumping und nachhaltigem Wirtschaften zu finden. Damit werden nicht nur Beschäftigte geschützt, das Wachstum nachhaltig gestaltet, sondern auch regionale Wirtschaftskreisläufe und Kaufkraft gestärkt.

Warum ausgerechnet Schleswig-Holstein als relativ kleines Bundesland nun den entgegengesetzten Weg einer vollständigen Liberalisierung geht, seine klein- und mittelständig geprägte Unternehmenslandschaft samt den Beschäftigten einem Unterbietungswettbewerb aussetzen möchte, bleibt dem DGB und seinen Gewerkschaften verschlossen und kann nur als rein ideologisch motiviert verstanden werden.

Auch bleibt dem DGB und seinen Gewerkschaften verschlossen, warum die regierungstragenden Fraktionen nicht den Kompromiss mit der Opposition suchen, um wenigstens im Ansatz ein legislaturübergreifendes und beständiges Gesetz zu formulieren. Gerade wenn der Anspruch ist, das mittelstandsfreundlichste Bundesland zu

werden, so wären die Punkte Verlässlichkeit und Planungssicherheit für die Unternehmen durch beständige Wirtschaftspolitik deutlich stärker zu betonen.

Kurz und gut? Redundant oder populistisch?

Gern greifen wir aus der Landtagsdebatte einen weiteren Punkt auf. Vertreter der CDU und der FDP vertreten in der Landtagsdebatte u.a. die Position, dass dieses Gesetz „auf alles verzichtet, was sowieso nur deklaratorisch oder redundant wäre“ oder auch, dass ein Gesetz dadurch verständlicher wird, wenn man nur weniger Paragraphen benötige. Beiden Positionen kann der DGB nicht folgen. Ein Gesetz wird dadurch nicht grundsätzlich klarer und verständlicher, wenn es kurz gefasst ist. In dieser Logik wäre dann auch der Straßenverkehr besser geregelt, wenn sich die StVO im §1 und der darin festgeschriebenen ständigen Vorsicht und gegenseitigen Rücksichtnahme erschöpfen würde. Dies widerspräche allerdings dem Grundsatz, nachdem Vorschriftentexte sprachlich richtig und für jedermann verständlich verfasst sein müssen. Zu behaupten, dass ein Gesetz einfach nur durch Reduktion besser gemacht würde, grenzt an Populismus. Als Beispiel einer gelungenen Reduktion wird gern das Beispiel der Streichung der ILO Kernarbeitsnormen (u.a. keine Beschaffung von Produkten aus Kinder- und Zwangsarbeit) genommen. Dies könne getrost gestrichen werden, da das Vergaberecht des Bundes bereits vorsehe, dass Unternehmen bei der Ausführung des öffentlichen Auftrags alle für sie geltenden rechtlichen Verpflichtungen einhalten müssen. So eben auch die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Kernarbeitsnormen) wie das Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung sowie das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Diese Abkommen sind jedoch nur für Arbeitsbedingungen in Deutschland bindend und nicht oder nur teilweise für Produktionsländer von beispielsweise Arbeitskleidung oder IT Hardware.

Will man ein Unterlaufen dieser internationalen Übereinkommen auch für Produkte aus dem Ausland verhindern, muss es sich eben auch im Vergabegesetz in Schleswig-Holstein wiederfinden.

Der vergabespezifische Mindestlohn

Der DGB erkennt an, dass der Gesetzesentwurf den vergabespezifischen Mindestlohn erhalten will. In verschiedenen Debatten wird von den regierungstragenden Fraktionen gern darauf verwiesen, dass dies der höchste in Deutschland wäre und damit den Belangen der Beschäftigten im Land genüge getan sei. Neben der bereits oben erwähnten Problematik, dass auch dieser Lohn geradewegs in Armut führt, sei auch darauf verwiesen, dass bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes der Verweis auf den höchsten Mindestlohn der Vergangenheit angehören wird. Die im Gesetzesentwurf gestrichene Formulierung, die dem Arbeitsministerium eine Dynamisierung des vergabespezifischen Mindestlohnes per Rechtsverordnung erlaubt hätte, wiegt damit nochmals schwerer. Allein für den Norden lassen sich folgende Entwicklungen erkennen:

Berlin (10,50 €)

Die Berliner Regierungskoalition wird im Zuge der Novellierung des Berliner Vergabegesetzes den vergabespezifischen Mindestlohn auf 10,50 € anheben.³

Brandenburg (10,50 €)

Die Brandenburger Mindestlohnkommission empfiehlt dem Kabinett die Erhöhung des Vergabe-Mindestlohns in Höhe von bislang 9,00 € auf 10,50 €. Zudem soll sich ab 2020 der Vergabe-Mindestlohn jeweils um den Prozentsatz erhöhen, um den sich der allgemeine Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz des Bundes erhöht.⁴

Mecklenburg-Vorpommern (ab 2019 >10 €)

Der erst im Sommer 2018 auf 9,54 € festgesetzte vergabespezifische Mindestlohn in Mecklenburg-Vorpommern wurde zuletzt zum 1.10.2018 auf 9,80 € erhöht. Die im Gesetz verbindlich verankerte Dynamisierung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits in 2019 eine Erhöhung auf über 10 € zur Folge haben.

Dänemark (~15 €)

Die IHKn weisen zuweilen daraufhin: Bei der Entsendung nach Dänemark besteht die Pflicht, dänische Tariflöhne zu zahlen. Da es keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt, sind die dänischen Tarifverträge maßgeblich bei der Beurteilung, auf welchen Mindestlohn entsendete Arbeitnehmer nach der europäischen Entsenderichtlinie bei der Arbeit in Dänemark Anspruch haben.⁵ Der dänische Arbeitsmarkt ist geprägt durch das "dänische Modell". 80% der Arbeitnehmer sind von einem Tarifvertrag umfasst (100% der öffentlichen Angestellten und ca. 70 % im privaten Sektor).⁶

Der DGB und seine Gewerkschaften unterstützen daher das Anliegen des Änderungsantrages der Abgeordneten des SSW zum Gesetzentwurf (Drs. 19/861) ausdrücklich, dem zu Folge die direkte Anbindung des vergabespezifischen Mindestlohnes an die Höhe des Grundentgelts der untersten besetzten Entgeltgruppe des TVL in der jeweils geltenden Fassung zu sichern und damit unmittelbar zu dynamisieren.

Ein weiteres Argument ist zuweilen, dass in vielen Branchen ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag nach dem AEntG gelten würde und es daher keiner Mindestlohn- oder Tariftreueregelungen im Gesetz bedürfe. Bei dieser Argumentation wird jedoch verkannt, dass seit der Inkraftsetzung des bestehenden TTGs für Schleswig-Holstein wesentliche Branchen, wie z.B. die Abfallwirtschaft oder auch das Wach- und Sicherheitsgewerbe nicht mehr über entsprechende Regelungen verfügen.⁷

Das Einkommensniveau in Schleswig-Holstein:

Schleswig-Holstein hat schon heute das am Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von Vollzeitbeschäftigten gemessene niedrigste Lohnniveau der westlichen Bundesländer. Mit einem Medianentgelt von 2.888 EUR/Monat bei Vollzeit liegt Schleswig-Holstein mittlerweile um 134 EUR unterhalb des Medianentgeltes Niedersachsens und um 656 EUR unterhalb Hamburgs. Im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern ergibt sich eine negative Differenz von 376 EUR, im gesamtdeutschen Vergleich von 245 EUR. Der Vergleich zum Nachbarn Dänemark mit einem durchschnittlichen Entgeltunterschied von weit über 1.000 EUR/Monat sei hier nur am Rande erwähnt.

Ursächlich hierfür ist u.a. eine abnehmende und zu geringe Tarifbindung in Schleswig-Holstein. Während im westdeutschen Schnitt die Tarifbindung von 70 % im Jahr 2000 auf 59 % der Beschäftigten im Jahr 2016 gesunken ist, fallen in Schleswig-Holstein heute nur noch 44 % der Beschäftigten unter tarifierte Entgelt- und Arbeitsbedingungen und damit sogar weniger als in Mecklenburg-Vorpommern. Bezogen auf die Betriebe sank die Tarifbindung im Westen Deutschlands von 48 % auf 29 %.

Mit diesen Zahlen wird deutlich, dass die grundgesetzlich geschützte und in einer sozialen Marktwirtschaft ordnungspolitisch gewünschte Tarifautonomie mittlerweile durch etliche Arbeitgeber und deren „Ohne Tarif“-Verbände (OT-Verbände) unterlaufen wird, so dass der Gesetzgeber seit geraumer Zeit untere Lohngrenzen definiert.

Dies macht aus unserer Sicht nicht nur ordnungs- und wirtschaftspolitisch Sinn, weil so der Wettbewerb weniger durch Lohndumping als vielmehr über Qualität und Innovation erfolgt, sondern ist auch eine Frage von Gerechtigkeit, ob Menschen vom Lohn ihrer Arbeit leben können.

Unseres Erachtens ist gerade im Lohnkeller Schleswig-Holstein eine der wesentlichen Fragen, wie die Landespolitik Lohndumping begegnen, das Einkommensniveau gerade für untere Einkommensgruppen heben sowie soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken kann.

Bürokratieabbau?

Ein zentraler Vorwurf ist stets der bürokratische Aufwand in Kombination mit der angeblich geringer werdenden Beteiligung von KMU an Ausschreibungen aufgrund des TTG. Ein Blick in die Evaluation lässt jedoch erhebliche Zweifel an dieser Argumentation aufkommen. Hierzu finden sich in der Evaluation folgende Passagen:

„Die Wettbewerbsstruktur hat sich mit Inkrafttreten des Tariftreue- und Vergabegesetzes als weitestgehend konstant erwiesen.“ (S. V) und ebenda weiter: „Ein detaillierter Blick auf die Entwicklung der Bieter- und Auftragnehmerstruktur zeigt jedoch einen Trend zu Ungunsten von Kleinst- und Kleinunternehmen. Während sich die Bieterstruktur bis August 2013 aus Sicht der Vergabestellen über alle Unternehmensgrößen und die Unternehmensherkunft hinweg mit über 90 Prozent als konstant erwiesen hat, ist die Zahl der sich um öffentliche Aufträge bemühenden Kleinst- und Kleinunternehmen seit

August 2013 rückläufig gewesen. Mit Inkrafttreten des TTG verzeichnete rund ein Viertel (und damit drei Viertel NICHT, Anmerk. DGB) der öffentlichen Auftraggeber einen Rückgang der Angebote bei Kleinstunternehmen und etwa ein Viertel (und damit drei Viertel NICHT, Anmerk. DGB) der Vergabestellen einen negativen Trend bei kleinen Firmen. Aufgrund dessen, das sich diese Tendenz 2015 fortsetzte, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass hier konjunkturelle Aspekte mit zum Tragen kamen.“ Weiter auf S. 54 steht dann auch, dass die durchschnittliche Zahl der Bieter (Medianwerte) übrigens seit 2013 von acht auf sechs in 2015 und 2016 gesunken ist.

Anzumerken ist hier vor allem, dass es weitgehend bekannt ist, dass bei guten Konjunkturlagen, wie in den letzten Jahren, sich weniger Unternehmen an Ausschreibungen (egal ob öffentlich oder privat) beteiligen, einfach weil sie ausgelastet sind und keine weiteren Aufträge vorerst benötigen bzw. gar nicht abarbeiten könnten!

Als Gewerkschaften erkennen wir hier deshalb keinen Einbruch von Auftragnehmern, wenn überhaupt können wir hier nur leichte Rückgänge aufgrund der konjunkturellen Entwicklung erkennen.

Die in der ersten Lesung von Vertretern der Landesregierung indirekt als auch direkt getätigte Behauptung, dass mittelständische Unternehmen sich auf Grundlage des bestehenden TTGs nicht mehr an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligt hätten, und dabei dann gern noch indirekt auf die Evaluation verweisen, ist in keiner Weise von den Evaluationsergebnissen gedeckt und manipulativ.

Bei überbordender Bürokratie müssten zudem vor allem auch Erstbeauftragungen an Unternehmen zurückgehen. Allerdings steht in der Evaluation auf S. 54: „Der durchschnittliche Anteil der Lieferanten und Dienstleister, die in den Jahren 2013 bis 2016 erstmalig beauftragt wurden, beträgt konstant zwischen 12 und 14 Prozent (vgl. Abbildung 2-10).“

Auf wirkliches Einsparpotential weist allerdings das BMWi durch die Neufassung des GWB hin: Durch die konsequente Digitalisierung wurden Kostenentlastungen allein im Oberschwellenbereich von ca. 1,1 Mrd. Euro für die Wirtschaft; im Unterschwellenbereich von ca. 3,9 Mrd. Euro für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung von zusätzlich 1,8 Mrd. Euro möglich!

Eine Reduktion des bürokratischen Aufwandes wäre zudem durch die Definition von Produktgruppen durch Verordnung und der Einsatz von Siegeln bzw. Zertifizierungen, die inzwischen für viele besonders brisante Produktgruppen vorhanden sind, problemlos und transparent möglich.

Hierzu findet sich allerdings im vorgelegten Gesetzentwurf kein einziger Hinweis.

Zudem könnte eine „Servicestelle Vergabe“ kommunale Vergabeverfahren unterstützen. Hier gibt es in verschiedenen Bundesländern Vorbilder. Auch ein Verweis auf die bestehende Homepage der Bundesregierung und der Eingrenzung auf kritische Produkte durch den Verweis auf eine Rechtsverordnung könnten „Erleichterungen“ bringen. Der „Kompass Nachhaltigkeit“ der Bundesregierung bietet hier vielfältige Möglichkeiten

Vergabeverfahren zu vereinfachen und gleichzeitig für die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes einen bedeutenden Beitrag leisten.

<http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/produktsuche/naturstein/?sort=>

Diese neuen Möglichkeiten, welche erst in den letzten fünf Jahren durch die Unterstützung des CSU-geführten BMZ nutzbar gemacht wurden, konsequent zu nutzen wäre ein großer Schritt in Richtung Entbürokratisierung, Rechtssicherheit und Erleichterung für die Vergabestellen gewesen.

Aus Sicht der Unternehmen würde der **geplante Flickenteppich** in Sachen Vergabe in Zeiten von wirtschaftspolitischer Kleinstaaterei zurückführen und u.E. die Bürokratiekosten erheblich erhöhen, da sich Unternehmen in die jeweilige Vergabespezifik einzelner Kommunen umfänglich einarbeiten müssten. Dies käme erschwerend zu den bereits bestehenden unterschiedlichen Vergabegesetzen in den benachbarten Bundesländern hinzu. Zudem zeigt die Erfahrung in anderen Ländern, dass ökologische und soziale Kriterien bei öffentlichen Vergaben am effizientesten umgesetzt werden können, wenn sie verbindlich für alle Vergabestellen vorgeschrieben werden. Dies erleichtert die Standardisierung von Kriterien, die Beratung von Auftraggebern und Bietern sowie die rechtssichere Berücksichtigung und Überprüfung von Kriterien. Wenn ökologische und soziale Kriterien regelmäßig und standardisiert angewendet werden, relativiert sich der Aufwand für die Vorbereitung der einzelnen Bieter. Mit solchen Vorgaben werden Bieter aus Schleswig-Holstein, die deutschland- oder europaweit an Ausschreibungen teilnehmen, nicht unerheblich gefördert, da im europäischen Rahmen in der Vergabepaxis zunehmend gefordert wird, ökologische und soziale Kriterien einzuhalten.

Im Übrigen kann u.E. Empfängern öffentlicher Aufträge durchaus auch ein gewisses Maß an Verwaltungsaufwand zur Durchsetzung übergeordneter Ziele abverlangt werden. Wer allein mit „Bürokratiekosten“ argumentiert, stellt das gesellschaftliche Gebilde insgesamt infrage, da jegliche staatliche Ordnung selbstverständlich auch auf Bürokratie fußt.

Bisheriges Gesetz wirkungslos?

Zunächst ist hier anzumerken, dass ein Gesetz bei i.d.R. über mehrere Jahre laufenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen auch nur stark zeitverzögert wirkt, da erst die Altverträge auslaufen müssen, bevor neue Aufträge vergeben werden können. So greift z.B. die Tariftreueregelung für den ÖPNV erst nach und nach und erst für Vergaben ab dem Jahr 2015, da erst ab diesem Jahr die Rechtsverordnung in Kraft trat. Von daher kann eine Evaluation aus dem Jahr 2016 nur sehr eingeschränkt Aussagen über die Wirkmächtigkeit dieses Gesetzes haben. Zumindest verbietet sich u.E. eine pauschale Aussage über eine repräsentative Wirkungslosigkeit. Dies vorausgeschickt lohnt natürlich aus unserer Sicht ein Blick in die Evaluation über die bis zum Jahr 2016 eingetretenen Wirkungen.

Dabei wird zuweilen von unterschiedlichen Seiten unterstellt, dass das bisherige Gesetz weitgehend wirkungslos geblieben sei. Auch hier gilt es, die zentralen Befunde der

Evaluation auszuwerten. Ein wesentliches Ziel des bestehenden Gesetzes ist, den Einsatz von Niedriglohnkräften zurückzudrängen und die sozialen Sicherungssysteme zu entlasten. Die Wiedergabe der Befragung der öffentlichen Auftraggeber u.a. auf Seite VI der Evaluation ergab: *65 Prozent der öffentlichen Auftraggeber gaben an, dass die Regelungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes dazu beitragen, den Einsatz von Niedriglohnkräften bei der Ausführung öffentlicher Aufträge zu verhindern. Einen positiven Einfluss auf die Entlastung der sozialen Sicherungssysteme erkennen aber „nur“ 38,3 Prozent der befragten öffentlichen Auftraggeber ... Gerade in den dem Niedriglohnsektor zugerechneten Branchen, wie Facility-Management, Gebäudereinigung sowie Wach- und Sicherheitsdienstleistungen, zeigen sich positive Effekte. Dies wird auch durch Feststellung von Preissteigerungen vor allem in den o. g. Branchen auf Seiten der Vergabestellen unterstrichen.*

Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Entlastung der sozialen Sicherungssysteme mit knapp 40 Prozent gar nicht gering geschätzt werden sollte, gerade vor dem Hintergrund, dass Niedriglohnempfänger zumeist zusätzlich aufstockende Leistungen erhalten, welche vorrangig die Kommunen zu leisten haben.

Ein weiteres Ziel des bestehenden Gesetzes ist zudem die Berücksichtigung von sozialen und innovativen Aspekten sowie Umweltschutz und Energieeffizienz. Hier gaben lt. Evaluation immerhin 35 Prozent der befragten öffentlichen Auftraggeber an, dass das TTG einen vorteilhaften Einfluss auf die Sozialverträglichkeit bei ihren Beschaffungen habe. Gleichzeitig gibt es hierbei auch den deutlichen Hinweis in der Evaluation, dass bisher zu vielen Vergabestellen institutionell und personell die Fähigkeiten fehlen, um soziale sowie den Umweltschutz und die Energieeffizienz betreffende Aspekte stärker zu berücksichtigen. Einen positiven Beitrag diesen Missstand zu beheben, leistet der Gesetzesentwurf nicht.

Kontrolle?

Auch einen positiven Beitrag zu einem weiteren in der Evaluation aufgezeigten Missstand bietet der neue Gesetzesentwurf nicht: *Kritisch wird von Seiten der Unternehmen zudem bemerkt, dass „echte“ Kontrollen nur sehr selten stattfinden, sodass tatsächliche Verstöße gegen die gesetzlichen Regelungen kaum aufgedeckt werden können.*

Ein -wie angekündigt- mittelstandsfreundliches Gesetz würde gerade diesen Missstand beheben, da durch die mangelnde Kontrolle gesetzlicher Regelungen gerade die mittelständischen Unternehmen, welche sich gesetzestreu verhalten, durch „Schmutzkonzurrenz“ unter Druck geraten. Um hier zu einer besseren Regelung zu kommen, könnte sich das Land an der im Saarland geschaffenen „Prüfbehörde Saarländisches Tariftreuegesetz –STTG“ orientieren.

Erstaunlich ist aus unserer Sicht, dass der Gesetzesentwurf der Landesregierung keineswegs die in der Evaluation aufgeworfenen Problemstellungen bearbeitet, obwohl der Koalitionsvertrag auf Seite 42 festlegt: „Das Tariftreue- und Vergabegesetz werden wir auf Grundlage der Vorschläge der bisherigen Evaluation weiterentwickeln ...“.

Einen solchen Ansatz kann der DGB nicht erkennen.

Weniger Schutz für Beschäftigte im Personenverkehr: Sicherheit, Service und Qualität bei den Personenverkehrsdienstleistungen noch von Belang?

Sicherheit, Service und Qualität bei den Personenverkehrsdienstleistungen hängen wesentlich von den Beschäftigten ab und sind in jedem Bundesland für alle Bürger ein sichtbares Aushängeschild für staatliche Leistungsfähigkeit. Dies gilt auch in und für Schleswig-Holstein, wie nicht zuletzt die zahlreiche Presseberichterstattung und wütende Bürger z.B. an der Marschbahnlinie verdeutlichten.

Der neue Gesetzentwurf fällt zwar nun nicht mehr, wie ursprünglich vom MWVATT geplant, hinter die unzureichende Regelung des § 5 des derzeit gültigen TTGs zurück, doch bleibt auch die Übernahme des bisherigen Regelung unzureichend. Mit einer verbindlichen Vorgabe, analog zur rheinland-pfälzischen Lösung kann den berechtigten Belangen der Beschäftigten bei ÖPNV- und SPNV-Vergaben tatsächlich Beachtung geschenkt und für die betreffenden Aufgabenträger zusätzliche Rechtssicherheit über die Verankerung in Art 4 Abs. 5 der VO 1370/2007 hinaus hergestellt werden. Erst mit einer unmissverständlichen Regelung würde der Gesetzentwurf der Arbeitsmarktsituation und den bestehenden Erfahrungen in dieser Branche Rechnung tragen.

Die regelmäßige Neuvergabe der Verkehrsdienste im ÖPNV und im SPNV war und ist eine politische Entscheidung. Die Gesetzgeber stehen damit in der Verantwortung, die Beschäftigten so abzusichern, dass ihnen durch diese Konstellation keine Nachteile entstehen. Es ist nicht akzeptabel, dass die Beschäftigten des Bahn- und Busverkehrs und ihre Familien während ihres Berufslebens drei-, viermal oder sogar öfter von Arbeitsplatzverlust, Umzug oder anderen gravierenden Nachteilen bedroht sind. Die Vorschrift des Personalübergangs auf den neuen Betreiber zu mindestens den bisherigen Bedingungen ist ein geeignetes und handhabbares Instrument, um die Nachteile für die Beschäftigten und ihre Familien zu verringern. Dem hat der Bundesgesetzgeber durch die Aufnahme der Soll-Bestimmung in § 131 (3) GWB für den SPNV Rechnung getragen.

Wir hielten und halten dabei aber auch die bestehende landesrechtliche Regelung („Kann-Vorschrift“) für nicht ausreichend, um Lohn- und Sozialdumping infolge von öffentlichen Ausschreibungen von Personenverkehrsdienstleistungen konsequent Einhalt zu gebieten. Ohne verbindliche Vorgabe steht zu befürchten, dass viele Aufgabenträger ihre bisherige Praxis nicht ändern und die „Kann-Bestimmung“ (im Busbereich) nicht anwenden werden. Obwohl die VO 1370/2007 EU bereits heute unstrittig die verbindliche Vorgabe von Lohn- und Sozialstandards ermöglicht, machen die Aufgabenträger des Busverkehrs weit überwiegend keinen Gebrauch davon und leisten damit indirekt Lohn- und Sozialdumping Vorschub. Dies widerspricht dem Ziel der VO 1370/2007 (Erwägungsgrund 17). In anderen EU-Mitgliedsstaaten wie Dänemark, Niederlande, UK, Frankreich und Italien gibt es bereits eine verbindliche Vorgabe („Muss-Vorschrift“) im Vergaberecht. Die vorbildliche Muss-Bestimmung in Rheinland-Pfalz konnte bisher bereits in mehreren Verfahren erfolgreich angewendet werden. Wir

schlagen daher vor, eine solche Bestimmung auch in das schleswig-holsteinische Vergaberecht zu übernehmen.

TTG Rheinland-Pfalz: §1(4): „Aufgabenträger haben ... Auftragnehmer ... dazu zu verpflichten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zuvor zur Erbringung der Dienste eingestellt wurden, ein Angebot zur Übernahme zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zu unterbreiten.“

Der bestehende § 613a BGB greift bisher in den meisten Fällen nicht, weil die Betriebsmittel (Fahrzeuge) und Wartungseinrichtungen nicht vom alten an den neuen Betreiber übergeben werden. Gleichwohl besteht ein entsprechendes Schutzbedürfnis für die Beschäftigten.

Da im Einzelfall unklar sein kann, ob in der jeweiligen Konstellation eines Betreiberwechsels ein Betriebsübergang im Sinne von § 613a BGB vorliegt, schafft eine verbindliche Vorgabe durch die Aufgabenträger auch Rechtssicherheit für die jeweiligen neuen Betreiber.

Nur eine verbindliche Vorschrift zur Personalüberleitung unter Beibehaltung der bisherigen Lohn- und Sozialstandards trägt dazu bei, die notwendige Sicherheit für die Beschäftigten im Personenverkehr, ihre Familien und ihre Lebensplanung zu schaffen und bei Ausschreibungen öffentlicher Verkehrsdienstleistungen einen Wettbewerb zu Lasten der Beschäftigten zu verhindern.

Bei Betreiberwechseln der jüngeren Vergangenheit sowie bei einigen bevorstehenden Betreiberwechseln im SPNV zeigt sich, dass es den neuen Betreibern nicht möglich ist, zu den von ihnen angebotenen und bei Angebotsabgabe kalkulierten Bedingungen ausreichend Personal zu finden. Wäre für alle Bieter die verbindliche Vorgabe in Kraft, das Personal des bisherigen Betreibers zu mindestens den bisherigen Bedingungen zu übernehmen, würden diese Probleme nicht oder nicht in diesem Maße entstehen.

Gerade für die Personenverkehrsdienstleistungen sollten zudem aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten die Verkehrsunternehmen wieder größeres Augenmerk auf die Ausbildung von Nachwuchskräften legen. Da aufgrund der begrenzten Vertragslaufzeiten (typischerweise 5 bis 15 Jahre im SPNV, deutlich kürzere Zeiträume im Busverkehr) die kontinuierliche Nachwuchsausbildung behindert wird, sollten die Auftraggeber den Unternehmen entsprechende, verbindliche Vorgaben machen. Aber auch eine solche Regelung will die Landesregierung offensichtlich in die Beliebigkeit der Vergabestellen legen.

Ein immer wiederkehrendes Verkehrschaos, ausgelöst durch fehlende Fachkräfte, welche aufgrund unsicherer Zukunftsaussichten bereits deutlich vor den nächsten Ausschreibungsrunden zu anderen Anbietern wechseln, gern im besser bezahlenden Hamburg, scheint bereits in diesem Gesetz angelegt.

Unsere Forderung erstreckt sich für diesen Bereich im Übrigen auch auf die Freistellungsverkehre, also reine Schüler-/ Behindertenverkehre. Dass der neue Gesetzentwurf diese Verkehre nunmehr aus den Schutzregelungen für Personenverkehrsdienstleistungen ausnimmt ist nicht nur ein Schlag in das Gesicht der

Beschäftigten in diesem besonders sensiblen Bereich, sondern auch für die betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie der Schwerbehinderten.

Fraglos ist diese Problematik aber auch für andere Branchen relevant.

Braucht das Land tariftreue Regelungen?

Wenn man nicht zunehmend in die Lohnfindung mit gesetzlich definierten Lohnuntergrenzen, wie in vielen anderen europäischen Ländern, staatlicherseits eingreifen möchte, muss der Gesetzgeber dringend die Tarifautonomie und damit einhergehend die Tarifbindung stärken.

Wie eingangs verdeutlicht spielen Vergaben eine große Rolle für die Beschäftigten im Land. Da es sich, neben Bauleistungen, vielfach um über mehrere Jahre laufende öffentliche Dienstleistungsaufträge handelt ist die Beschäftigungsintensität der vergebenen Aufträge besonders hoch. Gebäudereinigung, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Instandhaltung von Fahrzeugen und Gebäuden, Garten- und Landschaftspflege, Müllabfuhr, durchweg Bereiche mit hoher Arbeitsintensität und zumeist keine Bereiche mit üppigen Löhnen. Damit dürfte der Anteil der von Vergaben betroffenen Beschäftigten noch deutlich über dem Anteil der Vergaben am BIP von 10-15 % liegen. Der Verweis auf die bestehenden Branchen mit Mindestlohn nach dem AEntG bzw. der Lohnuntergrenze nach dem AÜG ist hier nicht ausreichend, da wie z.B. zuletzt die Abfallwirtschaft oder auch das Wach- und Sicherheitsgewerbe wieder schnell aus diesen Schutzregelungen herausfallen können. Daher ist die Ausweitung von tariftreuen Regelungen, wie sie bereits jetzt durch die im Sommer 2018 und bis 2020 umzusetzende neu gefasste EU-Entsenderichtlinie angelegt ist, abzusehen und im Sinne der Menschen im Land auch notwendig.

Anzudenken ist in diesem Zusammenhang auch ob bereits im Gesetz die Anwendung von Preisgleitklauseln anzulegen ist. So könnten in mehrjährig vergebenen Aufträgen Tariferhöhungen oder auch unverschuldeter Preiserhöhungen bei Betriebsmitteln bereits mit eingerechnet werden. Z.B. ist in Nordfriesland als auch Dithmarschen dies teilweise bereits jetzt Bestandteil von Ausschreibungen, ebenso wie die Qualifizierung der Beschäftigten und die Einrichtung von Qualitätszirkeln.

Das Beispiel Abfallwirtschaft

Wie notwendig eine solche Ausweitung ist, verdeutlichen wir gern am Beispiel der Abfallwirtschaft in Südholstein aus dem Sommer 2018: Tagelang nicht abgeholte und überlaufende Mülltonnen am Straßenrand, im zweitheißesten Sommer seit den ersten Wetteraufzeichnungen haben die Bürger aufgebracht. Das Müllchaos bei der Abfallwirtschaft Südholstein (AWSH) wurde zunächst vorrangig mit dem allgemeinen Fachkräftemangel in der Lastwagenfahrer-Branche begründet. Dies ist zwar nicht falsch, doch lohnt ein Blick in die Gründe für den Fachkräftemangel. Die AWSH hatte sich vor vier Jahren in einer europaweiten Ausschreibung für den billigsten Anbieter entschieden, welcher nicht tarifgebunden ist und daher durch Lohndumping das billigste Angebot abgeben konnte. Die AWSH hatte eine Bezahlung lediglich nach Tarifvertrag für

Güternahverkehr vorgeschrieben, welcher sich jedoch deutlich unter dem Tarif der bei den Kommunen beschäftigten Müllfahrern (TVÖD) bewegt. So erhalten Müllwagenfahrer im benachbarten Hamburg ca. 400-500 EUR mehr pro Monat. Hinzu kommen eine betriebliche Altersvorsorge, 30 Urlaubstage und eine Jahressonderzahlung in Höhe von 85 % eines Monatsgehaltes.⁸

Alle bekannten Prognosen gehen auch zukünftig von einem deutlichen Fachkräftemangel in verschiedensten Branchen aus. Solche Problemlagen werden häufiger werden, gerade wenn nicht nur in Hamburg und Dänemark deutlich mehr gezahlt wird als in Schleswig-Holstein, sondern sich nunmehr auch Mecklenburg-Vorpommern auf den Weg gemacht hat, u.a. über die Erhöhung des vergabespezifischen Mindestlohns über den schleswig-holsteinischen Betrag hinaus, das Entgeltniveau zu erhöhen.

Wir sind der festen Überzeugung, dass der **Wettbewerb in Vergabeverfahren über Qualität, Service, Zuverlässigkeit und Innovation statt über Lohn- und Sozialdumping oder zulasten der Umwelt** stattfinden muss. Das ist nicht nur im Interesse der Beschäftigten, sondern auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, welche auf entsprechende Dienstleistungen angewiesen sind. Für alle Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter, Landräte und Bürgermeister sind Zustände wie zuletzt in Südholstein ein Armutszeugnis.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

§1 (1)

- Der Anwendungsbereich soll im neuen Gesetz nicht mehr „die dadurch betroffenen Unternehmen und Nachunternehmen“ umfassen. Diese sind jedoch in den Anwendungsbereich einzubeziehen, da z.B. Unternehmen und Nachunternehmen den prüfenden Stellen Rechte einzuräumen haben oder auch in Bezug auf die Verpflichtungen der Unternehmen im Bereich der Personenverkehrsdienstleistungen. Nachunternehmen müssen ausdrücklich in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogen werden. Dieser Verweis kann nicht wegfallen, um deutlich zu machen, dass die Vorgaben des Vergaberechts nicht durch den Einsatz von Nachunternehmen umgangen werden können.
- Zu § 1 (1) Satz 3: Gerade im Verkehrsbereich gibt es regelmäßig Auftragsvergaben, an denen mehrere Bundesländer, u. U. sogar ausländische Aufgabenträger beteiligt sind. Die geplante Bestimmung läuft vom Wortlaut her darauf hinaus, dass Grundsätze der Tariftreue, Vorgaben zum Beschäftigtenübergang etc. bei ÖPNV- und SPNV-Vergaben nicht einmal dann angewendet werden müssten, wenn in allen beteiligten Bundesländern solche Vorgaben eigentlich gesetzlich vorgesehen wären. Dies ist nicht akzeptabel.

Vielmehr wäre eine Klarstellung notwendig, dass bei gemeinsamen Vergaben von Verkehrsdienstleistungen nur dann zuungunsten der Beschäftigten von den Vorgaben in Schleswig-Holstein abgewichen werden darf, wenn

- keine Einigung zwischen den beteiligten Aufgabenträgern zustande kommt, mindestens das in Schleswig-Holstein geltende Schutzniveau anzuwenden, und
- der fragliche Verkehrsdienst nur zu geringfügigen Anteilen in Schleswig-Holstein erbracht wird und
- beim bisherigen Betreiber des neu zu vergebenden Verkehrsdienstes keine Personen mit regelmäßigem Arbeitsort in Schleswig-Holstein beschäftigt sind.

Zu § 1 (2)

- Die Klarstellung, dass die Bestimmungen des Gesetzes, die Verpflichtungen des Bieters betreffen, auch im Falle von Direktvergaben im ÖPNV und SPNV zu erfüllen sind, sollte beibehalten werden. Insbesondere die Bestimmungen zur Tariftreue, ggf. zum Beschäftigtenübergang sowie zur Verpflichtung von Nachunternehmen, die Vorgaben einzuhalten, sollten im Falle von Direktvergaben nicht umgangen werden dürfen.

Zu § 2 (1)

- Der § 97 (3) GWB, auf den in Satz 2 des Gesetzentwurfes Bezug genommen wird, regelt, dass bei der Vergabe u.a. soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden. Im Gesetzentwurf der Landesregierung wird diese Regelung mit „können“ deutlich abgeschwächt und entspricht nicht mehr dem GWB. Der DGB sieht zwar auch die GWB-Formulierung wegen der mangelnden eindeutigen Verpflichtung kritisch, gleichwohl sollte zumindest die Formulierung aus dem Bundesrecht übernommen werden, auch weil erhebliche Zweifel bestehen, ob eine schwächere Formulierung als im Bundesrecht zulässig ist. Wichtig bleibt dabei aber auch, dass Formulierungen zu den einzelnen Phasen der Vergabe verpflichtend sind. Im Übrigen stellt sich ebenfalls die Frage ob die VO 1370/2007 in der aktuellen Fassung nicht die Untergrenze der Handlungsmöglichkeiten des Landes Schleswig-Holstein darstellt.

Zu § 2 (3)

- Im Bereich des SPNV kommen mittelständische Unternehmen nur in sehr wenigen Fällen als Bieter und Betreiber in Betracht. Der SPNV sollte daher von der Anwendung des Satz 1 ausgenommen werden.

- Im SPNV muss weitgehend ausgeschlossen werden können, dass Betreiber aus finanziellen Gründen den Verkehrsdienst nicht bis zum Ende der Vertragslaufzeit erbringen können. Andernfalls bestehen erhebliche Risiken für die Beschäftigten, für die Fahrgäste, aber auch für die öffentlichen Auftraggeber, da Notvergaben und neue Vergabeverfahren mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden sind. Satz 2 und 3 sollten daher jedenfalls nicht für Nachweise zur finanziellen Leistungsfähigkeit von Verkehrsunternehmen gelten.
- Die im Gesetzentwurf niedergelegte Vorschrift, welche die Vergabestellen zur Losaufteilung zur Berücksichtigung der Mittelstandsinteressen zwingen, bietet ein Einfallstor für Klagen gegen Vergabeverfahren und verhindert, dass in den kreisfreien Städten die gesamte Verkehrsleistung in einem Los entweder direkt vergeben werden kann oder in gleicher Weise ausgeschrieben werden kann. Daher sollten Personenverkehrsdienstleitungen hier ausgenommen werden.

Zu § 2

- Die im bisherigen § 3 (6) genannten Aspekte sind insbesondere für die Weiterentwicklung des Öffentlichen Verkehrs essentiell. Sie sollten nicht gestrichen werden. Vielmehr wäre es erforderlich, mindestens eine Soll-Bestimmung zur Berücksichtigung des Umweltschutzes, der Energieeffizienz sowie gleichstellungspolitischer, integrationspolitischer und ausbildungsfördernder Aspekte im Gesetz aufzunehmen.
- Die Erfahrung im Verkehrsbereich zeigt, dass diese Aspekte von vielen Verkehrsunternehmen nur bei ausdrücklichen Vorgaben berücksichtigt und auch von vielen Aufgabenträgern nicht pro-aktiv bearbeitet werden. Im Verkehrsbereich sollten Ausbildungsquoten verbindlich vorgeschrieben werden, um dem absehbaren Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Dies sollte auch vergaberechtlich ausdrücklich verankert werden.

Zu § 4 (1)

- Eine Erhöhung von 15.000 auf 20.000 EUR lehnen wir ohne eine Analyse der Auswirkungen auf das Vergabevolumen ab.
- Die Aufhebung der Tariftreuregelungen lehnen wir vehement ab. Sie bieten Auftragnehmern als auch den kontrollierenden Vergabestellen eine klare Orientierung, dass die Einhaltung von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen nach TVG und AEntG von Bietern zweifelsfrei gefordert ist und auch kontrollierbar bleibt. Der DGB und seine Gewerkschaften fordern eine öffentliche Auftragsvergabe nur an Unternehmen, welche im eigentlichen Sinne tariftreu sind, also mindestens die Löhne zahlen, die in den jeweiligen repräsentativen Tarifverträgen vorgesehen sind. Für den Handwerksbereich fordert der DGB, dass Vergaben nur an „tarifgebundene“ Innungsmitglieder erfolgen sollen.

- Im aktuellen Gesetzentwurf ist die Bezugnahme auf die Branchenmindestlöhne nach AEntG entfallen. Idealerweise ist aber eine Formulierung mit Bezugnahme auf die allgemeinverbindlichen Branchenmindestlöhne, mindestens aber den vergabespezifischen Mindestlohn, wie sie im bestehenden Gesetz steht, vorzusehen. Damit wird bisher sichergestellt, dass dort, wo höhere Branchenmindestlöhne gelten, diese in Bezug genommen werden können, dort wo nicht, mindestens der vergabespezifischen Mindestlohn gilt. Grundsätzlich gelten die Branchenmindestlöhne zwar auch unabhängig vom Vergabegesetz, aber mit Erwähnung im Vergabegesetz können die Vergabestellen dann erst die vergabespezifischen Sanktionen nutzen.
- Die Subunternehmerhaftung im § 4 (1) Satz 2 bezieht sich entgegen dem bestehenden TTG allein auf vergabespezifischen Mindestlohn, jedoch nicht mehr auf ggf. weitere anzuwendende Kriterien. Auch die detaillierten Regelungen, einschließlich der Sorgfaltspflicht bei der Nachunternehmerauswahl sind nicht enthalten. Die Nachunternehmerhaftung ist nach unserem Dafürhalten nicht ausreichend geregelt. Hierzu sollten die EU-Vergaberichtlinie und das Bundesrecht herangezogen werden.

Zu § 4 (2)

- Wie bereits oben beschrieben, schlagen wir vor, die folgende Formulierung in das schleswig-holsteinische Vergaberecht, analog zur rheinland-pfälzischen Regelung, zu übernehmen: „Aufgabenträger haben im Rahmen der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1170/70 des Rates (ABl. EU N. L 315 S. 1) in der jeweils geltenden Fassung Auftragnehmer auf der Grundlage von Artikel 4 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dazu zu verpflichten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zuvor zur Erbringung der Dienste eingestellt wurden, ein Angebot zur Übernahme zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zu unterbreiten.“
Die bisherige Formulierung halten wir für unvollständig.
Die o.g. Formulierung würde die Übernahme der Beschäftigten sicherstellen. Sollte sich die Abgeordneten nicht mehrheitlich dazu entschließen können eine solche Formulierung mitzutragen, unterstützen wir ersatzweise den Änderungsantrag der Abgeordneten des SSW zum Gesetzentwurf (Drs. 19/861), da diese Änderung zumindest zum Teil die Lücken im bestehenden Gesetz schließen würde.
- Zudem fordern wir die Einbeziehung der Freistellungsverkehre (wie z.B. reine Schüler-/ Behindertenverkehre) in die Tariftreuregelungen bzgl. der Personenverkehrsdienstleistungen. Bisher waren diese im bestehenden TTG

durch die Bezugnahme in §4 Abs. 2 TTG-SH auf §2 Abs. 3 TTG u.E. einbezogen. Die im Gesetzentwurf der Landesregierung gewählte Formulierung schließt durch die Bezugnahme § 1 Absatz 3 Satz 1 nur die Verkehre gemäß VO 1370 ein, nicht jedoch die Freistellungsverkehre. Gerade in diesem sensiblen Bereich, welcher ein hohes Maß an Sensibilität und Zuverlässigkeit verlangt, halten wir eine neue Spirale von Lohndumping für unverantwortlich!

Zu § 4 (3)

- Die Kontrollen sind nach den Regelungen des Gesetzentwurfes offensichtlich allein auf die Entgelte bezogen, nicht jedoch auf die ggf. auch möglichen sozialen oder umweltbezogenen Aspekte. Die Kontrolle muss sich aber u.E. auf alle geforderten Angebotsbedingungen erstrecken.

Wertung unangemessener Angebote (§ 10 des bestehenden TTG)

Die bisherigen Bestimmungen zur Wertung unangemessen niedriger Angebote sollten auf keinen Fall entfallen. Sie sind notwendig dafür, als günstig erscheinende Angebote, die auf Lohndumping oder anderen Fehlkalkulationen basieren, identifizieren und aus der Wertung ausschließen zu können. U.E. fällt damit der Gesetzentwurf hinter das Bundesrecht zurück (§ 60 VgV).

Verwiesen sei dabei auch darauf, dass aus Sicht der Unternehmen auch ein Preisdumping durch staatliche Beihilfen ausgeschlossen werden kann.

Im Verkehrsbereich würde mit einer entsprechenden Regelung in Schleswig-Holstein darüber hinaus ein Beitrag dazu geleistet, dass nur solche Bieter ausgewählt werden, die den zu betreibenden Verkehrsdienst in der in der Ausschreibung geforderten Qualität auch tatsächlich über die gesamte Vertragslaufzeit erbringen können. Die Aufgabenträger sollten nicht in die Situation gebracht werden, Bietern den Zuschlag erteilen zu müssen, die erkennbar unseriös oder schlicht fehlerhaft kalkuliert haben.

Die Bestimmungen des noch geltenden § 10 dienen auch dem Schutz der mittelständischen Unternehmen, einschließlich Busunternehmen, vor unseriöser oder ruinöser Konkurrenz.

Sanktionen durch den öffentlichen Auftraggeber, Ordnungswidrigkeiten (§ 12, § 13 und § 16 des bestehenden TTG)

In der Begründung zur Streichung des bestehenden § 12 wird darauf verwiesen, dass die Auftraggeber „die Bestimmungen des BGB sowie die einschlägige Rechtsprechung zu beachten“ haben. Für den DGB ergibt sich daraus nicht eine eindeutige Sanktionierung bei Missachtung des VGSH. Die Konsequenz aus der neuen Formulierung wäre rechtlich zu prüfen. Aus unserer Sicht bliebe die Nichteinhaltung der Gesetzesvorgaben so erstmal sanktionsfrei.

Unseres Erachtens ist die alte Vertragsstrafenregelung mit konkreten Vertragsstrafen zu bevorzugen. Auch um zusätzlichen Aufwand in den Vergabestellen durch die Ausformulierung von Vertragsstrafen zu begrenzen. Auslegungsschwierigkeiten sowohl beim Auftraggeber als auch beim Auftragnehmer würden so verhindert. Die Vertragsstrafen blieben transparent. Zudem sind auch Vertragsstrafen vorzusehen, wenn der Subunternehmer die sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten verletzt.

Der Verzicht auf § 13 ist aus unserer Sicht eine Einladung an Unternehmen, die Vorgaben zu ggf. einzuarbeitenden Tariftreueregelungen und zum vergabespezifischen Mindestlohn zu umgehen. Nach unseren Erfahrungen ist der Ausschluss von Vergabeverfahren eines der schärfsten Mittel der Auftraggeber. Einträge in das Korruptionsregister um einen (begrenzten) Ausschluss aus Wettbewerben zu erreichen bleiben ungeregelt. Auch die Pflicht der Auftraggeber vor der Vergabe Eintragungen über die Bieter im Korruptionsregister zu prüfen, ist aus unserer Sicht sinnvoll um dem Gesetz Geltung verschaffen.

Der Verzicht auf Regelungen zu Ordnungswidrigkeiten ist in der Wirkung fragwürdig. Ein Gesetzgeber, der die Einhaltung der von ihm erlassenen Gesetze nicht mehr selbst kontrollieren will, lädt zum Gesetzesbruch ein. Die Möglichkeit die Kontrollen in die handelsrechtlichen (privatrechtlichen) Verträge zwischen Vergabebehörden und Auftragnehmer aufzunehmen und bei Verstößen Vertragsstrafen vorzusehen ist demgegenüber nur ein schwacher Ersatz. Mit dem Verzicht auf § 16 entfielen auch die Regelung der Auskunftspflicht von anderen Behörden gegenüber dem Auftraggeber sowie die bisher vorgesehene Unterrichtung des Gewerbezentralregisters über Ordnungswidrigkeiten.

Auf Regelungen zu Sanktionen und Ordnungswidrigkeiten kann u.E. insgesamt nicht verzichtet werden. Letztendlich geht es auch darum zu verhindern, dass der „Ehrliche“ letztlich der „Dumme“ ist.

Soziale, umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung (§ 17 und § 18 des bestehenden TTG)

Wie bereits eingangs umfänglich erwähnt sind der DGB und seine Gewerkschaften der festen Überzeugung, dass die strategische Beschaffung durch öffentliche Auftraggeber gesellschaftlich vereinbarte und demokratisch legitimierte Ziele, wie z.B. Umweltschutz, Gleichstellung, Einhaltung von Menschenrechten, befördern muss. Für uns ist dies schlussendlich auch eine Frage, welche eine Marktwirtschaft von einer sozialen Marktwirtschaft unterscheidet. Daher halten wir verpflichtende Regelungen diesbezüglich für unverzichtbar.

Fazit:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nehmen zur Kenntnis, dass sich die schleswig-holsteinische Landesregierung, u.a. im Gegensatz zur schwarz-gelben Koalition in Nordrhein-Westfalen, nicht mehr zu tariftreuen Vergaberegelnungen oder zur

Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durchringen will. Die nachhaltige, sozial- und umweltverträgliche, Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe soll in die Beliebigkeit von Vergabestellen entlassen werden und soll damit der politischen Gestaltung entzogen werden. Mit ihrem Vorhaben, die ILO-Kernarbeitsnormen nicht mehr als verpflichtend einzuhaltende Kriterien bei öffentlichen Beschaffungen vorzugeben, ist die Landesregierung erstaunlicherweise als JAMAICA-Koalition im Begriff, das Eintreten der Bundesregierung und anderer deutscher Akteure für die weltweite Einhaltung der Menschenrechte zu untergraben. Eine faire Ausgestaltung des Wettbewerbs und des Wirtschaftsgeschehens zu stärken ist anscheinend nicht mehr länger Ziel der Landespolitik.

— Der DGB befürwortet zwar die geplante Beibehaltung des vergabespezifischen Mindestlohnes, kritisiert aber deutlich die fehlende Dynamisierung, so dass auch diese geplante Regelung in den kommenden Jahren bedeutungslos würde. Den auf diese Grundlagen fußende Gesetzentwurf der Landesregierung lehnen wir ab.

Wir erwarten von der Landesregierung, dass sie den öffentlichen Vergaben eine strategische Rolle zuspricht, indem der faire Wettbewerb um das wirtschaftlichste Angebot gefördert wird und nicht ein ruinöser Wettbewerb über Lohndumping, Kinder- und Zwangsarbeit und Umweltzerstörung. Sozialverträglichkeit, Tariftreue, — Umweltschutz, Energieeffizienz, Qualität und Innovation dürfen nicht zum Wettbewerbsnachteil im Ringen um öffentliche Aufträge gereichen, sondern müssen bei der Erstellung der Angebote berücksichtigt werden.

Bereits im November 2013 stellte das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen KPMG dar, wie erhebliche Einsparpotentiale über die strategische Beschaffung erreicht werden könnten. Es wäre knapp fünf Jahre später an der Zeit diese Erfahrungen zu nutzen anstatt Vergabeverfahren in die Beliebigkeit einzelner Kommunen zu entlassen.

Wir sind der Überzeugung, dass die Abgeordneten des Landtages den Gesetzentwurf kritisch prüfen und in wesentlichen Teilen den Gesetzentwurf überarbeiten werden.

Gern stehe ich Ihnen für weitere Fragen im Rahmen der mündlichen Anhörung oder auch im persönlichen Gespräch zur Verfügung.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Uwe Polkaehn".

Uwe Polkaehn

¹ siehe Punkt 0.2.3 der Evaluation

² <https://www.bi-medien.de/artikel-29402-ad-uebersicht-uvgo-einfuehrung-september-18.bi>

³ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/gesetzesaenderung-in-berlin-mindestlohn-wird-erhoeht/23000956.html>

⁴ <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/vergabe/news/nachrichten-vergaberecht/nachrichten-detail/artikel/brandenburg-kommission-empfiehl-vergabe-mindestlohn-auf-1050-eurzu-erhoehen-26472.html>

⁵ <https://www.hannover.ihk.de/internationalzoll/laender-und-maerkte/europa/dktarifloehne.html>

⁶ <https://www.handelskammer.dk/dienstleistungen/rechtsberatung/>

⁷ https://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestloehne.pdf

⁸ <https://www.abendblatt.de/region/stormarn/article214520241/Streit-um-Loehne-Stormarner-Muell-Chaos-ist-hausgemacht.html>