

04. September 2018

FRAKTIONSBECHLUS

Öffentliches Geld nur für gute Arbeit! Linke Eckpunkte für eine Reform des Berliner Vergaberechts

Die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus von Berlin hat beschlossen:

Für die Fraktion Die Linke. im Abgeordnetenhaus von Berlin ist der Maßstab für die Novellierung des Berliner Vergabegesetzes der Koalitionsvertrag. Darin wurde vereinbart, dass die Vergabepolitik dem Grundsatz „öffentliches Geld nur für gute Arbeit“ folgen wird.

Aus gutem Grund: Öffentliche Mittel müssen effizient und effektiv ausgegeben werden. Das sind wir nicht nur den Steuerzahler*innen schuldig; das gibt uns auch die Landeshaushaltsordnung vor. Öffentliche Mittel müssen aber auch verantwortungsvoll ausgegeben werden. Die öffentliche Hand vergibt Aufträge nicht, ohne gesellschaftspolitische Aspekte zu beachten. Der Staat als öffentlicher Auftraggeber ist eben kein normaler Marktteilnehmer. Er darf sich daher nicht allein von privatwirtschaftlichen Kostenüberlegungen leiten lassen. Vielmehr muss er seiner besonderen Vorbildrolle gerecht werden.

Die Fraktion Die Linke. sieht im Berliner Vergabegesetz ein wichtiges Steuerungsinstrument, um zentralen Leitideen der Koalition wie guter Arbeit, Fair Trade und ökologischer Nachhaltigkeit Geltung zu verschaffen.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Aspekte für die Fraktion Die Linke. bei der Reform des Berliner Vergaberechts von großer Bedeutung:

Tariftreueklausel

Die ersten Vergabegesetze auf Länderebene entstanden Ende der 90er Jahre und waren vor allem Tariftreuegesetze. Vor dem Hintergrund sinkender Tarifbindung und steigender Niedriglohnkonkurrenz aus Osteuropa sollte mit Hilfe von Tariftreueerklärungen sichergestellt werden, dass nur Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die sich an ortsübliche Tarifverträge halten.

Das Berliner Vergabegesetz vom 19.03.2008, das in § 1 Abs. 2 eine sehr weitreichende für alle Branchen geltende Tariftreuregelung enthielt, übte bis zur sogenannten Rüffert-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes eine Vorreiterrolle aus.

Mit der Rüffert-Entscheidung des EuGH vom 03.04.2008 wurden diese Tariftreuregelungen unter Bezug auf den Wortlaut der damals geltenden Entsenderichtlinie als Verstoß gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit und damit als europarechtswidrig gewertet.

Die im Mai 2018 im Europäischen Parlament abgestimmte und im Juni 2018 im Europäischen Amtsblatt veröffentlichte Revision der *EU-Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen* (Entsenderichtlinie) eröffnet durch Änderungen in Artikel 3 nun die

Möglichkeit, Tariftreuregelungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe einzuführen, die über die derzeitige Regelung im Berliner Vergabegesetz hinausgehen.

Die Linksfraktion setzt sich dafür ein, die sich dadurch ergebenden Spielräume vollumfänglich auszuschöpfen. Richtschnur ist für uns die Tariftreuregelung aus dem Jahre 2008. Diese Regelung lautete: *„Öffentliche Aufträge werden nur an Unternehmen vergeben, die sich bei der Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihre Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung mindestens nach den jeweils in Berlin geltenden Entgelttarifverträgen zum tarifvertraglich festgelegten Zeitpunkt zu entlohnen und dies auch von den weiteren an der Auftrags Erfüllung beteiligten Unternehmen zu verlangen.“*

Vergabemindestlohn

Eine Anhebung des derzeit geltenden Vergabemindestlohnes von 9,00 Euro pro Stunde ist dringend erforderlich. Bei zahlreichen der öffentlich vergebenen Dienstleistungen handelt es sich um Aufgaben, die früher einmal von Bediensteten des öffentlichen Dienstes erbracht, dann aber aus Kostengründen irgendwann ausgelagert worden sind. Mit dem Grundsatz von Guter Arbeit ist es aber unvereinbar, wenn zuvor durch den Tarifvertrag der Länder angemessen bewertete Arbeit nunmehr unter das entsprechende Niveau gesenkt wird.

Die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe angeregte Anhebung auf die unterste Lohngruppe des Tarifvertrages der Länder ist ein Ansatz, der in die richtige Richtung weist. Somit ergäbe sich ein Vergabemindestlohn von 10,50 €, der einer regelmäßigen Dynamisierung analog zur Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst unterliegt. Rechnet man noch die im öffentlichen Dienst gewährte Jahressonderzahlung von 95 Prozent des Bruttolohnes mit ein, käme man auf einen Stundenlohn von 11,30 Euro. Innerhalb dieses Korridors muss sich auch der Berliner Vergabemindestlohn bewegen.

Damit würde Berlin einen großen Schritt in Richtung eines Lohnniveaus machen, von dem man leben kann. Perspektivisch sollte sich die Höhe des Mindestlohnes aber daran bemessen, dass dieser nicht nur eine existenzsichernde Entlohnung für geleistete Arbeit darstellt, sondern darüber hinaus auch eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus ermöglicht.

Entbürokratisierung und Verfahrenserleichterungen für Unternehmen

Den unter dem Mantel der „Entbürokratisierung“ erhobenen Forderungen nach einer deutlichen Anhebung der Wertgrenzen für Vergaben und Aufträge steht die Fraktion Die Linke. äußerst skeptisch gegenüber. Dadurch bestünde unter anderem die Gefahr, dass eine entsprechende Erhöhung des Mindestlohns auf ein existenzsicherndes Niveau mehr oder weniger ins Leere läuft.

Gleiches gilt im Übrigen auch für Forderungen nach – wie auch immer gearteten – Härtefallregelungen, die in begründeten Fällen ein Abweichen von den Regelungen des BerlAVG gestatten sollen. Wenn solche Ausnahmen überhaupt erforderlich sind, dann müssen sie aber auf jeden Fall so eng wie möglich gefasst werden.

Es sollte eher hinterfragt werden, ob die 2012 auf 10.000 Euro angehobene Wertgrenze zu den gewünschten Effekten, wie Entbürokratisierung, geführt hat, oder ob dadurch nur die Beachtung von Fair-Trade-Ansätzen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe unterlaufen wurde. Aus unserer Sicht

sollten die derzeit geltenden Wertgrenzen für den Mindestlohn und (ökologische) Vergaben (wie bis 2012) vereinheitlicht und die Grenze von 10.000 Euro muss deutlich abgesenkt werden.

Dennoch stehen wir Vorschlägen, die bürokratische Hürden für Unternehmen abbauen, positiv gegenüber. Vorstellbar wäre unter anderem, dass ausschließlich das Unternehmen, welches den Zuschlag auf eine Ausschreibung bekommen hat, die entsprechenden Nachweise erbringen muss. Darüber hinaus wäre es eine enorme Erleichterung für Unternehmen, wenn sie nicht bei jeder Vergabe alle Unterlagen wieder zusammen einreichen müssen, sondern nur einmal im Jahr.

Soziale, beschäftigungspolitische, ökologische und Nachhaltigkeitskriterien im Vergaberecht

Wurden noch vor wenigen Jahren soziale, beschäftigungspolitische, umwelt- oder nachhaltigkeitsbezogene Kriterien als vergabefremd oder zumindest als weniger wichtig angesehen, hat sich diese Einschätzung sowohl juristisch als auch politisch grundlegend gewandelt.

Sowohl auf europäischer als auch auf Bundesebene (mit der im April 2016 in Kraft getretenen Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) wurden wichtige Weichen gestellt, um im öffentlichen Beschaffungswesen wesentliche politische Ziele in den Bereichen Soziales, Umwelt und Nachhaltigkeit durchzusetzen (vgl. auch S. 10 des Vergabeberichts 2016).

Die Vergaberechtsreform auf Bundesebene eröffnet neue Möglichkeiten für eine Förderung insbesondere sozialer Ziele (vgl. auch Senatspressemitteilung vom 07.11.2017 - <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.646226.php>).

Demgemäß sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass insbesondere soziale und beschäftigungspolitische Kriterien grundsätzlich auf allen Stufen des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen sind, sofern die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Zu den hierbei zu verankernden sozialen Kriterien gehören aus unserer Sicht die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Form der Begrenzung des Einsatzes geringfügig Beschäftigter, Vorgaben zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen bzw. Geflüchteten sowie die Förderung höherer Ausbildungsquoten. Die Berücksichtigung dieser Aspekte kann gegebenenfalls auch mit gezielter Landesförderung flankiert werden.

Die Kriterien für umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung sollten gegenüber der bisherigen Fassung des Vergabegesetzes konkreter gefasst werden. So sollte zum Beispiel im Rahmen einer Eignungsprüfung von den Bewerbern in geeigneten Fällen verlangt werden, Normen für das Umweltmanagement zu erfüllen. Bei der Lebenszyklusbetrachtung sollten auch Entsorgungskosten berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es uns ein wichtiges Anliegen, den Fair-Trade-Ansatz bei der Beschaffung zu stärken sowie die Regelungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen im Rahmen von Verwaltungsvorschriften regelmäßig zu optimieren und weiterzuentwickeln.

Kontrolle

Das beste Gesetz ist das Papier nicht wert, auf dem es steht, wenn die Einhaltung seiner Vorgaben und Regelungen nicht kontrolliert und durchgesetzt werden kann. Die Stärkung der Kontrollmöglichkeiten der zentralen Kontrollgruppe nach § 5 BerlAVG durch klarstellende und praxisnahe Bestimmungen ist für uns deshalb unbedingt erforderlich. Dazu gehören für uns:

- Eine klarstellende Konkretisierung der „stichprobenartigen Kontrollen“ gem. § 5 Abs. 2 BerlAVG ist notwendig. Diese könnte sich beispielsweise an der entsprechenden Formulierung nach § 6 Abs. 1 Frauenförderverordnung (FFV) orientieren. Das hätte zur Folge, dass die Kontrollgruppe bei mindestens fünf Prozent der jährlichen Auftragsvergaben von den Unternehmen einen Nachweis über die Einhaltung der nach dem Vergabegesetz übernommenen Verpflichtungen verlangt.
- Die zentrale Kontrollgruppe sollte auch anlassunabhängige Prüfungen sowohl bei den Auftragnehmern als auch den Vergabestellen selbst durchführen sowie externen Hinweisen auf mögliche Unregelmäßigkeiten nachgehen können. Die Möglichkeit anlassunabhängiger Prüfungen setzt dabei voraus, dass die Vergabestellen dazu verpflichtet werden, die zentrale Kontrollgruppe über jede erfolgte Vergabe zu unterrichten, was im Rahmen der Einführung der eVergabe auch ohne größeren Aufwand möglich sein dürfte.
- Ausführende Unternehmen sollten vollständige und prüffähige Unterlagen nicht mehr nur lediglich für eine Prüfung bereithalten und auf Verlangen dem öffentlichen Auftraggeber vorlegen, sondern diese tatsächlich auch zur Prüfung übersenden müssen.
- Es wäre darüber hinaus sachgerecht, im Berliner Vergabegesetz eine an § 9 Abs. 2 des Brandenburgischen Vergabegesetzes angelehnte Regelung zur Pflicht der Vergabestellen zur Unterrichtung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls bei festgestellten Verstößen gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG) oder das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) aufzunehmen.
- Es wäre angemessen, an geeigneter Stelle auf die in § 21 Abs. 1 Satz 3 SchwarzArbG bzw. § 21 Abs. 2 AEntG eröffnete Möglichkeit hinzuweisen, vom Zoll Auskünfte über den Bieter einzuholen. So kann der öffentliche Auftraggeber auf diesem Weg aktuelle Informationen erhalten, die im Gewerbezentralregisterauszug noch nicht zu finden sind.
- Darüber hinaus muss die Kontrollgruppe auch externen Hinweisen – z.B. von Seiten der Sozialpartner – auf mögliche Unregelmäßigkeiten nachgehen können.

Besondere Anforderungen hinsichtlich der Bauwirtschaft

Zur wirksameren Verhinderung von Umgehungen des Mindestlohnes und der Sozialkassenbeitragspflicht im Baugewerbe (z.B. durch vorgetäuschte Teilzeitarbeit) sollte eine Verpflichtung zur Vorlage einer „qualifizierten Sozialkassenbescheinigung“ eingeführt werden, wie sie im Brandenburgischen Vergabegesetz seit langem geregelt ist und von allen Bauverbänden sowie der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt ebenso lange auch für Berlin gefordert wird.

Erfahrungen insbesondere aus dem Baugewerbe zeigen, dass bei der Beauftragung von Nachunternehmern (Subunternehmerketten) die Gefahr von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, Mindestlohnverstößen, Arbeitsausbeutung, Lohndumping und Lohnbetrug mit jeder weiteren Nachbeauftragung steigt. Unser Ziel ist es, dem auch vergaberechtlich entgegenzuwirken und so Lohn- und Sozialdumping insbesondere im Hinblick auf Bauarbeiter aus dem EU-Ausland zu bekämpfen, indem eine Begrenzung der Untervergabemöglichkeit eingeführt wird.