

## **DGB-Vergaberechtstagung 18. Mai 2017**

### **Achim Vanselow, DGB NRW**

Im Juni 2016 wurde die Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen verabschiedet. Wohl kaum ein Landesgesetz entspricht den Zielen dieser Strategie so, wie das Tarif-treue- und Vergabegesetz NRW (TVgG NRW). Zugleich war kein Gesetz seit seiner Entstehung so umkämpft wie dieses. Zu bürokratisch, ineffizient, wirkungslos – ein „Bürokratiemonster“, so der Vorwurf der Wirtschaftsverbände. Gewerkschaften haben das TVgG NRW immer für notwendig gehalten, bei aller Kritik im Detail. So berichtete Ver.di noch in jüngster Zeit von massiven Verstößen gegen Arbeitsbedingungen im Bereich der Schülerverkehre. Busfahrer sind hier z.T. mit 3 oder 4€ die Stunde unterwegs. Mit „Guter Arbeit“ hat das nichts mehr zu tun.

### **Relevanz des TVgG NRW**

- Das Beschaffungsvolumen des Landes NRW liegt bei ca. 50 Mrd. €/ Jahr (Länder und Kommunen, bundesweit: zw. 260 und 480 Mrd. €)
- Zwischen 40 – 60% der öffentlichen Beschaffungen entfallen auf Kommunen.
- Folge: die öffentliche Hand verfügt über erhebliche Marktmacht, und damit über strategisches Potenzial für nachhaltige Beschaffung.

### **Erfahrungen mit dem TVgG NRW (alt)**

Informationen zur Rechtsumsetzung des TVgG NRW liefert die Evaluierung durch die Firma Kienbaum (alte Fassung, noch vor der Novellierung vom Januar 2017):

- 83% der befragten Unternehmen und 66% der Vergabestellen in NRW befürworteten die Ziele des TVgG NRW.
- 40% der Unternehmen waren der Auffassung, dass das TVgG NRW zur Förderung und Unterstützung eines fairen Wettbewerbs beitrage und die Marktchancen von Unternehmen, die auskömmliche Löhne zahlen, erhöhe.
- Jeder Dritte meinte, dass das Gesetz in seinem Betrieb das Bewusstsein für Nachhaltigkeitsaspekte gestärkt habe.
- Lediglich 8% der befragten Betriebe sahen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes.
- Betriebe und Vergabestellen waren sich einig, dass die Effizienz und Häufigkeit der Kontrollen verbessert werden sollten, damit die Regelungen des TVgG NRW nicht ins Leere laufen.

Die Evaluierung lieferte aber auch Ergebnisse, die aus gewerkschaftlicher Sicht kritisch zu bewerten sind und auf Verbesserungsbedarf hindeuten. So waren die Wirkungen bezogen auf die Mitarbeiter sehr begrenzt:

- 9% der befragten Betriebe gaben an, dass sich das Entgeltniveau der im Rahmen von öffentlichen Aufträgen bei ihnen beschäftigten Mitarbeiter erhöht habe. Viele Unternehmen gaben z.B. an, einen branchenbezogenen Mindestlohn zu zahlen, der oberhalb des vergabespezifischen Mindestlohnes läge, so dass keine Anpassung notwendig gewesen sei.
- Diejenigen Unternehmen, bei denen eine Anhebung des Entgeltniveaus notwendig war, bezifferten diese in der Höhe auf zwischen 50 Cent und 1 Euro.
- 94% der Betriebe gaben an, ihre Personalpolitik habe sich nicht geändert (z.B. mehr Fachkräfte)

- Einige Betriebe berichteten von einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit und einer höheren Leistungsbereitschaft (unter 20 Betriebe).

Es hat beim TVgG NRW (alt) auch nicht an positiven Beispiele auf kommunaler Ebene gefehlt. Das Beispiel Dortmund wurde im Rahmen dieser Tagung schon vorgestellt:

- konkrete Verbesserungen beim Einkauf von Textilien
- positive Auswirkungen auf die Beschaffung von IT und Elektronik (Berücksichtigung des Energieverbrauchs)
- oder das Projekt „Elektromobilität“, das von dem Gesetz unterstützt wurde.

Das Defizit des TVgG NRW (alt) lag aus Sicht des DGB NRW deshalb nicht in seiner überbordenden Bürokratie, sondern in seiner fehlenden Durchsetzungskraft. Die positiven Anwendungsbeispiele wie Dortmund, die zeigen, wie eine Umsetzung im Sinne des Gesetzes tatsächlich gelingen kann, haben in der politischen Auseinandersetzung in NRW eine viel zu geringe Rolle gespielt.

Daran änderte auch die Bürokratiekostenbemessung nach dem Standardkostenmodell im Rahmen des Clearingverfahrens zum Entwurf des TVgG NRW (Mai 2016) nichts mehr. Diese Untersuchung hatte als Ergebnis eine Entlastung der Wirtschaft in Höhe von 28 Mio. €. Diese Zahl bezieht sich auf das Delta zwischen TVgG NRW neu im Vergleich mit TVgG NRW alt. Die Abschätzung betrifft nicht den Erfüllungsaufwand insgesamt.

## **Kontroll- und Servicefunktion im novellierten TVgG NRW**

Im novellierten TVgG NRW wurde neu eine Servicestelle eingerichtet, die im Wirtschaftsministerium angesiedelt ist. Die Kontrollfunktion ist an das Arbeitsministerium übergegangen.

### *Zur Rolle der Prüfbehörde*

Die Evaluation der Fa. Kienbaum hatte die Kontrollfunktion als Schwachstelle des alten TVgG NRW identifiziert. Befragte Unternehmen sagten zu Recht: Wenn wir uns ernsthaft um die Erfüllung solche Verpflichtungen bemühen, müssen wir sicher sein, dass die Einhaltung auch kontrolliert wird. Und zwar in einer Weise, dass alle Wettbewerber gleich behandelt werden – und nicht die eine Kommune scharf und die andere lasch kontrolliert. Die Akzeptanz des Gesetzes hing auch an dieser Frage.

Die Gewerkschaften hatten sich im Novellierungsverfahren mit Blick auf die Kontrollfunktion ausgesprochen für:

- eine Effektivierung der Kontrolltätigkeit der Prüfbehörde
- eine Ausweitung ihrer Zuständigkeit auf die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß §§ 17-19 TVgG NRW (soziale Kriterien wie Mindeststandards nach den ILO-Kernarbeitsnomen)
- Sanktionsmöglichkeiten gegenüber öffentlichen Auftraggebern und
- eine bessere Personalausstattung.

Mit diesen Punkten konnten wir uns nicht durchsetzen. Dazu nur wenige Anmerkungen

### *Zur Reichweite des Prüfauftrags*

Die Kompetenzen der Prüfbehörde waren beim alten Gesetz auf die Tariftreue und den vergabespezifischen Mindestlohn begrenzt. Die Gewerkschaften hatten eine Erweiterung der Reichweite auf die Einhaltung der Kriterien Umweltschutz, Energieeffizienz und ILO-Kernarbeitsnormen gefordert.

Nach der faktischen Abschaffung des vergabespezifischen Mindestlohnes im novellierten TVgG NRW bleibt als Aufgabe der Prüfbehörde noch die Einhaltung der Tariftreue im ÖPNV übrig. Also in einem Bereich, der a) relativ klein ist und b) durch gute AG-/AN-Beziehungen geprägt ist. Hier haben schon die tarifgebundenen Unternehmen selbst ein großes Interesse daran, Dumpingwettbewerb unterhalb der Tariftreue zu vermeiden. Die Gewerkschaften fürchten daher, dass der Prüfauftrag ins Leere gehen wird. Nachdem die Prüfbehörde vom Wirtschafts- ins Arbeitsministerium übergegangen ist und erst jüngst ihre Tätigkeit aufgenommen hat, fehlt es noch an berichtenswerten Erfahrungen.

Bei den Auskunfts-, Zutritts- und Einsichtsrechten fällt das novellierte TVgG NRW u.E. hinter das alte Gesetz zurück. Dürfen z.B. überhaupt noch bei künftigen Prüfungen die Personalien von Arbeitnehmern bei Unternehmen überprüft werden? Wenn nur noch anonymisiert überprüft werden kann, fürchten wir um die Effektivität der Kontrollen. Aus der Praxis der Zollkontrolle Schwarzarbeit hören wir, dass viele Verstöße erst dadurch aufgedeckt werden können, dass die kontrollierenden Beamten die Chance bekommen, mit den Beschäftigten selbst zu sprechen. Ist das noch möglich?

## **Ausblick**

Nach der Landtagswahl vom 14. Mai fand in Nordrhein-Westfalen ein Regierungswechsel statt. Die neue CDU-FDP-Koalition hat am 16. Juni 2017 ihren Koalitionsvertrag vorgestellt. Das Vergaberecht soll, so die Formulierung, „vereinfacht“ werden. Die Koalition bekennt sich zur Tariftreue, begrenzt diese aber auf die Einhaltung des bundesweiten arbeitsrechtlichen Mindestlohns und von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen. Alle übrigen Regelungen, die sozial-ökologische Ziele verfolgten, sollen entfallen. Dies wird mit dem Aufwand wie mit der fehlenden Wirksamkeit begründet. Eigene Vorschläge, wie diese Ziele unbürokratischer und wirkungsvoller erreicht werden können, macht die Koalition nicht.

Was bleibt? Viele dezentrale Aktivitäten auf der lokalen Ebene. Hier bewegte sich zuletzt einiges, z.B.

- die Kampagne „Wertvoll einkaufen – Deine Stadt kann fair“ des Eine-Welt-Netz NRW (in 8 NRW-Städten gelaufen);
- Inhouse-Schulungen kommunaler Vergabestellen durch WEED zu sozial nachhaltiger IT-Beschaffung oder
- die Begleitung von Vergabeverfahren zur Textilbeschaffung der Stadt Bonn durch FEMNET.

Das Thema der nachhaltigen Beschaffung wird uns auch in NRW weiter beschäftigen.