Öffentliches Geld nur für gute Arbeit – Stärkung von Tariftreue und sozialen Kriterien bei der Novellierung des Berliner Vergabegesetzes

Der Titel klingt vielversprechend, vor allem für einen Vertreter der Berliner Arbeitsverwaltung, für die ich hier heute ausschließlich spreche. Wie Sie sicherlich wissen, gibt es derzeit auch in Berlin einen Diskussionsprozess und erste Vorarbeiten für eine Novellierung unseres Ausschreibungs- und Vergabegesetzes. Federführend in diesem Prozess ist die Senatswirtschaftsverwaltung, aber die Arbeitsverwaltung ist von Anfang an intensiv eingebunden. Wir haben auch eigene Vorstellungen entwickelt und bringen diese in die Diskussion mit den anderen Senatsverwaltungen ein.

Der Berliner Senat verfolgt gemeinsam eine Vergabepolitik nach dem Grundsatz „Öffentliches Geld nur für gute Arbeit“. So steht es ausdrücklich in den Richtlinien der Regierungspolitik. Das Vergaberecht gibt uns inzwischen auch verbesserte Spielräume, die wir entschlossen nutzen sollten.

Aber zu den in den letzten Jahren erfolgten Reformen im Bereich des Vergaberechts sowohl in Europa als auch in Deutschland haben wir ja eingangs schon einiges gehört. Inzwischen können bei öffentlichen Auftragsvergaben weitaus mehr soziale und beschäftigungspolitische Kriterien berücksichtigt werden, die man früher noch als „vergabefremd“ bezeichnet hätte. Der Trend geht eindeutig zu einem sozial sensibleren Vergaberecht. Das ist richtig und wichtig.

Meinem Haus sind vor allem vier Punkte wichtig, die bei der Novellierung des Berliner Vergabegesetzes im Fokus stehen sollten:

- eine angemessene Mindestentlohnung bei der Auftragserbringung,
- die Wiedereinführung einer umfassenden Tariftreueverpflichtung,
- die Nutzung der Möglichkeiten zur Förderung sozialer Ziele und
- die Stärkung der Zentralen Kontrollgruppe.

Dies umzusetzen, ist zum Teil mit großen Herausforderungen verbunden. Denn wir bewegen uns bei diesem Thema in einem weiten Spannungsfeld dessen, was sozialpolitisch wünschenswert und auf nationaler wie europäischer Ebene rechtlich machbar ist, aber auch für Vergabestellen und Bieter noch praktikabel sein muss.

Natürlich gilt der Grundsatz: Öffentliche Mittel müssen wirtschaftlich und wirksam ausgegeben werden. Das sind wir den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern schuldig und das gibt uns auch die Landeshaushaltsordnung vor! Aber öffentliche Mittel müssen auch verantwortungsvoll ausgegeben werden. Die öffentliche Hand beschafft nicht jenseits von jeglichen gesellschaftlichen Gegebenheiten und Anforderungen. Der Staat als

öffentlicher Auftraggeber ist kein normaler Marktteilnehmer. Er muss seiner besonderen Vorbildrolle gerecht werden! Das Volumen für öffentliche Aufträge in Berlin wird auf ca. 4 bis 5 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Das ist eine viel zu große Dimension, um bei der Zielsetzung des Berliner Senats, gute Arbeit durchzusetzen, unberücksichtigt zu bleiben! Aber zu den für uns wichtigsten Punkten im Einzelnen.

Angemessene Mindestentlohnung

Der Berliner Senat hält auch weiterhin an einer eigenständigen Mindestentgeltregelung nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) fest. Im „Regio Post“-Urteil vom 17. November 2015 hat der Europäische Gerichtshof die unionsrechtliche Zulässigkeit vergabespezifischer Mindestlöhne mittlerweile grundsätzlich bestätigt. Daher hat es Berlin in der Hand, auch künftig über den bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn hinaus zusätzliche landesspezifische Mindestlohnregelungen für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vorzugeben. Das sollten wir daher auch tun.
In der Diskussion steht derzeit u.a. die Orientierung des vergabespezifischen Mindestentgelts zumindest an der untersten Entgeltgruppe der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst. Für Berlin ergäbe sich hieraus nach dem TV-L aktuell ein vergabespezifischer Mindestlohn in einer Größenordnung von 10,50 bis 11,30 Euro, je nach Berechnungsgrundlage. Anfang 2019 steht ja auch schon die nächste Tarifrunde an. Für eine solche Kopplung könnten folgende Gründe sprechen. Zum ersten handelt es sich bei zahlreichen der öffentlich vergebenen Dienstleistungen 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 indes unvereinbar, wenn zuvor durch den TV-L angemessen bewertete Arbeit nunmehr unter das unterste entsprechende Niveau gesenkt wird. In diese Richtung geht übrigens auch die Empfehlung der Brandenburgischen Mindestlohnkommission, die sich am 23. August für das Vergabegesetz in unserem Nachbarland auf eine Lohnuntergrenze bei öffentlichen Aufträgen in Höhe von 10,50 Euro pro Stunde verständigt hat.
Aber auch bei einer Orientierung an den untersten Entgeltsätzen der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes bleibt festzuhalten, dass diese zur Vermeidung von Altersarmut regelmäßig nicht ausreichen. Dafür wäre ein Stundenlohn von etwa 12,63 Euro notwendig. Auch dafür sprechen gute Gründe. Ein Lohn muss existenzsichernd sein, um den Grundsätzen von „guter Arbeit“ zu entsprechen. Die Existenz endet aber nicht mit dem Eintritt in die Rente. „Existenzsichernd“ kann daher nur heißen: Verhinderung von Armut im Erwerbsalter und Altersarmut. Der Betrag von 12,63 Euro ergibt sich aus einer

Berechnung der Bundesregierung auf eine kürzlich gestellte parlamentarische Frage: *„Wie hoch muss der Stundenlohn sein, damit jemand eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erzielen kann?“* Die Antwort lautete: bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden über 45 Jahre versicherungspflichtiger Beschäftigung hinweg ist derzeit im Bundesdurchschnitt ein Stundenlohn von 12,63 Euro erforderlich. Ein Lohn, der noch nicht einmal einer allein lebenden und Vollzeit arbeitenden Person ein Erwerbseinkommen und eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus ermöglicht, ist im Kern ein Vertrag zu Lasten Dritter, weil am Ende ja der Steuerzahler den Lohn oder die Rente zum Grundsicherungsniveau aufstocken muss. Nun ist allen Beteiligten klar, dass ein Sprung von derzeit 9 Euro pro Stunde auf 12,63 Euro sehr groß wäre. Unser Ziel als Arbeits- und Sozialverwaltung ist aber, und da sehen wir uns im Einklang mit den Forderungen aus den Gewerkschaften, dass wir mit der Novellierung des Vergabegesetzes einen deutlichen Schritt auf diesem Weg gehen.

Tariftreue

Darüber hinaus sollten auch in Berlin zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Tariftreuespielräume des Europarechts mit dem Ziel der möglichst umfassenden Einhaltung von Tarifverträgen bei öffentlichen Aufträgen genutzt werden. Vor dem Hintergrund einer sinkenden Tarifbindung und einer zunehmenden Billiglohnkonkurrenz aus dem In- und Ausland sollte mit Hilfe einer umfassenden Tariftreueverpflichtung sichergestellt werden, dass nur Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die ihre Beschäftigten bei der Auftragsausführung nach den in Berlin geltenden Entgelttarifverträgen entlohnen.

Aktuell hat sich auf der EU-Ebene mit der Novellierung der Entsenderichtlinie vom 28. Juni 2018 eine politische Entwicklung vollzogen, die nach meiner Einschätzung grundsätzliche Bedeutung hat und für das BerlAVG weitere Spielräume zur Vorgabe verbindlich anzuwendender Tarifverträge schaffen kann. Bisher ist allerdings noch nicht ganz klar, auf welche Tarifverträge sich eine Tariftreueverpflichtung beziehen könnte – regional oder nur überregional – und ab wann davon Gebrauch gemacht werden könnte. Ggf. wird dies erst ab dem 30. Juli 2020 als dem Stichtag möglich sein, ab dem alle EU-Mitgliedstaaten einheitlich ihre nationalen Umsetzungsgesetze zur novellierten Entsenderichtlinie anwenden müssen.

Zu diesen Fragen bedarf es aktuell noch vielfältiger und schwieriger rechtlicher Klärungen, wozu schon erste Rechtsgutachten beauftragt sind. Wir stehen hierzu insbesonde-

re mit dem Saarland und auch mit dem DGB-Bundesvorstand in engem Austausch, um unser Vorgehen so weit wie möglich abzustimmen und hier gemeinsam „am Ball zu bleiben“. Unsere politische Haltung ist klar: sobald rechtssicher geklärt ist, welche neuen Handlungsmöglichkeiten sich zu welchem Zeitpunkt auftun, sollten wir diese so früh wie möglich und so weit wie möglich nutzen!

Zur Förderung sozialer Kriterien

Allein bei der gesetzlichen Verankerung eines angemessenen Entgeltniveaus und einer umfassenderen Tariftreue will die Berliner Koalition aber nicht stehen bleiben.
Vielmehr will sie das Berliner Vergabegesetz getreu dem Koalitionsvertrag dazu nutzen, im Rahmen des rechtlich Zulässigen eine gezielt an sozialen Kriterien ausgerichtete wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Viel zu häufig geht es in der Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe immer noch um das niedrigste Angebot. Es muss jedoch das wirtschaftlichste Angebot zum Zuge kommen und es müssen dabei auch andere Belange als nur der Preis betrachtet werden.
Daher setzt sich meine Verwaltung dafür ein, dass im Rahmen der Gesetzesnovellierung ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass soziale und beschäftigungspolitische Kriterien nunmehr grundsätzlich auf allen Stufen des Vergabeverfahrens berücksichtigt werden können, sofern die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Entsprechende Anforderungen können dabei u.a. sein:

- die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung,
- die Beschäftigung und/oder Ausbildung von Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen wie z.B. Langzeitarbeitslosen, Geflüchteten oder Menschen mit Behinderungen.

Stärkung der Zentralen Kontrollgruppe

Wir alle wissen: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.“ Was nützen ein verbindliches Vergabemindestentgelt, eine Tariftreueklausel oder die erwünschte stärkere Berücksichtigung sozialer Kriterien, wenn die Erfüllung dieser Vorgaben bei den Auftragnehmern in der Praxis nicht kontrolliert wird? Es gibt hierzu jedoch schon gute Vorschläge. In Berlin soll die Zentrale Kontrollgruppe nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz gleichsam als landesweites Kompetenzzentrum ausgebaut werden. Die Kontrollmöglichkeiten sollen in rechtlicher und praktischer Hinsicht deutlich verbessert werden. Insbesondere soll die Zentrale Kontrollgruppe anders als bislang auch eigenverantwortlich Kontrollen vornehmen können. Dazu ist für sie ein eigenes Informations-

und Aktenanforderungsrecht gegenüber den Vergabestellen des Landes Berlin vorgesehen. Geplant ist auch eine Regelung zum Umgang mit Hinweisgebern. Darüber hinaus sollen Bestimmungen zur Organisation der Kontrollgruppe sowie Regelungen zur Durchführung der Kontrollen durch Verwaltungsvorschrift festgelegt werden. Festgestellte Verstöße gegen das Mindestlohngesetz sollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll gemeldet werden. Für zivilrechtliche Vertragsverstöße ist eine Mitteilungspflicht an ein noch zu gründendes Landesregister über ungeeignete Bewerber und Bieter bei öffentlichen Aufträgen angedacht. Daneben soll die Meldepflicht an das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis Berlin natürlich bestehen bleiben. Das sind Vorschläge der Senatswirtschaftsverwaltung, zu denen sie die Unterstützung meines Hauses hat.

Ich bin zuversichtlich, dass der Berliner Senat mit den exemplarisch aufgezeigten Handlungsfeldern die Chancen für ein modernes, soziales, aber auch durchsetzungsfähiges Berliner Landesvergaberecht nutzen wird. Meine Verwaltung wird sich jedenfalls dafür stark machen. Vielen Dank!