



An die Präsidentin des Landtags NRW
Frau MdL Carina Gödecke
An den Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Industrie, Mittelstand und Handwerk
Herrn MdL Georg Fortmeier

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

29 .10.2016

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand
und Handwerk am 02.11.2016**

hier: Stellungnahme der Stadt Dortmund zum Tariftreue- und Vergabegesetz NRW

Stichwort: „Tariftreue- und Vergabegesetz NRW – Anhörung A18-02.11.2016“

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung und Beratung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung (Drucksache 16/12265) zur Novellierung des Gesetzes über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards, sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen TVgG NRW). Für die Stadt Dortmund wird der stellvertretende Leiter des Vergabe- und Beschaffungszentrums, Herr Aiko Wichmann, teilnehmen.

Zu den Novellierungsvorschlägen für das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW nimmt die Stadt Dortmund vorab wie folgt Stellung:

Mindestlohn:

Für die Höhe des vergabespezifischen Mindestentgeltes stellt § 4 Abs. 3 TVgG-E grundsätzlich auf eine Bindung an das Mindestlohngesetz des Bundes ab. Allerdings ist gemäß des Gesetzesentwurfes mindestens ein Stundenlohn von 8,85 € zu zahlen. Solange der Mindestlohn auf Bundesebene diesen Wert nicht erreicht, soll es also nach wie vor ein NRW-spezifisches Mindestentgelt geben. Der vorgesehene Schwellenwert zur Anwendung der Regelung beträgt wie bisher 20.000 € netto.

Mit Beibehaltung der Regelungen für einen landesspezifischen Mindestlohn wird weiterhin an der damit verbundenen Zersplitterung des Marktes in NRW (Unterscheidung öffentliche und private Aufträge) und zu anderen Bundesländern festgehalten. Gleichzeitig bleiben die forma-

len Aufwände für die Vergabestellen und die Wettbewerbsteilnehmer (Erstellung, Einforderung und Prüfung von Verpflichtungserklärungen) bestehen.

Die Vorgabe eines bundesweit einheitlichen vergabespezifischen Mindestlohns wird von der Stadt Dortmund grundsätzlich begrüßt. Aus Sicht der Sozialverwaltung ist der bundesweit eingeführte Mindestlohn ein erster Schritt in die richtige Richtung. Mit Blick auf die tatsächlichen Verhältnisse im Land NRW und konkret in der Stadt Dortmund müsste der bundesweite Mindestlohn, um ein existenzsicherndes Niveau zu erreichen, allerdings deutlich höher als 8,50 € festgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die im Gesetzentwurf vorgesehene Beibehaltung des höheren landesspezifischen Mindestlohnes richtig.

Wichtig ist aber, dass der insgesamt durch den höheren landesspezifischen Mindestlohn (TVgG NRW) gegenüber der Bundesmindestlohnregelung erzielte Vorteil für eine bessere soziale Absicherung und der gleichzeitig durch die Anwendung des TVgG NRW hervorgerufene zusätzliche formale Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Hierbei ist besonders der Abstand des landesspezifischen Mindestlohnes zum bundesweit festgelegten Mindestlohn entscheidend.

Der Gesetzesentwurf zur Anpassung des bundesweiten Mindestlohns (Mindestlohnanpassungsverordnung MiLoV) sieht vor, den Bundesmindestlohn ab dem 01.01.2017 auf einen Betrag von 8,84 € anzuheben. Der Novellierungsvorschlag für das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW berücksichtigt einen landesspezifischen Mindestlohn von 8,85 €. Die Differenz zum Bundesmindestlohn betrüge damit lediglich 0,01 €. Der zusätzlich durch das TVgG NRW gegenüber dem Bundesmindestlohn erreichte Vorteil wäre also praktisch nicht vorhanden. Dann wäre der durch die Anwendung des landesspezifischen Mindestlohnes entstehende zusätzliche Verwaltungsaufwand aus Sicht der Stadt Dortmund unverhältnismäßig. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, auf die vorgesehene landesspezifische Übergangsregelung zu verzichten. Stattdessen sollte sich das Land für eine deutlichere Anhebung des Bundesmindestlohns einsetzen.

Auf Grundlage der Rahmenbedingungen des Jahres 2014 wurde für die Stadt Dortmund ein existenzsichernder Mindestlohn in Höhe von 10,30 € vom örtlichen Jobcenter errechnet. Erst unter der Annahme dieses Betrages wären nach dem Berechnungsmodell des Jobcenters einzelne gängige Fallkonstellationen von Bedarfsgemeinschaften in der Lage gewesen, ohne zusätzliche Transferleistungen eigenständig ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Der aus dem Jahr 2014 stammende Wert von 10,30 €, müsste unter Berücksichtigung von Kostensteigerungen der allgemeinen Lebenshaltung auf das aktuelle Niveau angepasst werden.

Bestbieterprinzip:

Mit dem § 9 TVgG-E soll eine Bestbietererklärung eingeführt werden. Angedacht ist, dass nur von dem Bieter, der für eine Zuschlagserteilung in Betracht kommt, also erst nach Angebotsabgabe, Prüfung und Wertung, die benötigten TVgG Erklärungen mit einer Frist von drei Tagen nachgefordert werden. Reichen die Bestbieter die geforderten Erklärungen nicht ein, erfolgt grundsätzlich der Ausschluss des bis dahin wirtschaftlichsten Angebotes. Dem Wortlaut des Gesetzesentwurfes nach scheint es nicht zulässig zu sein, die Erklärungen wie bisher direkt mit Angebotsabgabe einzufordern.

Einer derartig starren Vorgabe wird seitens der Stadt Dortmund nicht zugestimmt.

Die Vergabeprozesse der Kommunen sind unterschiedlich organisiert. Grundsätzlich ist es im Sinne von beschleunigten Verfahren sinnvoll, die Erklärungen nach TVgG NRW bereits mit Angebotsabgabe von den Bieter zu fordern. Die Gesetzesvorgabe einer zwingenden Nachforderung nach abschließender Prüfung und Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes führt zu einer zeitlichen Verlängerung des Vergabeverfahrens.

Gleichzeitig wird hierdurch eine vergaberechtliche Hürde aufgestellt, mit der Gefahr Bieter, die die Erklärung aus verschiedenen Gründen nicht nachreichen, vom Verfahren ausschließen zu müssen, wodurch sich das Verfahren weiter verzögert. Zusätzlich gehen wirtschaftliche Angebote wegen unnötiger formaler Hürden verloren. Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsprozesse und der Beschaffung insgesamt wäre damit nicht mehr gegeben.

Aktuell entscheiden die Vergabestellen über die Form und den Inhalt der Angebote. Dazu gehört auch die Festlegung des Zeitpunktes, wann Unterlagen vom Bieter einzureichen sind. Die Vergabe- und Vertragsordnungen bieten aktuell ausreichende Möglichkeiten für die Vergabestellen und die Bieter, formal unvollständige Angebote vergaberechtlich abgesichert im Wege der Nachforderung von Unterlagen zu vervollständigen. Die vorhandenen Regelungen reichen aus.

Zu beachten ist auch, dass Nachforderungen von Unterlagen, unabhängig davon ob es sich um die TVgG Erklärungen oder andere Erklärungen und Nachweise handelt, den transparenten und manipulationsfreien Ablauf eines Vergabeverfahrens stören können. Es wird hierbei im laufenden Verfahren für den Bestbieter die Möglichkeit eröffnet, durch einen Verzicht auf die Nachreichung bewusst einen zwingenden Ausschlussgrund für ein Angebot herbeizuführen. Besonders bei gesetzlich fest vorgeschriebenen und zusätzlich sehr kurzen Fristen (3 Tage) mit klarer Vorgabe zum Ausschluss bei Nichtbeachtung der Fristen, wird es in der Praxis nicht nachprüfbar sein, ob ein Bieter tatsächlich aus nachvollziehbaren Gründen die Frist versäumt hat oder ob andere Motive ggf. die generelle Unzuverlässigkeit eines Bieters auch für zukünftige Verfahren begründen. Insbesondere im Bereich der Bauvergabe besteht hier ein hohes Manipulationsrisiko, da die Bieter nach der Submission über das Ergebnis der Angebotsöffnung, d.h. über die Mitbewerber und deren Gesamtpreise, informiert werden.

Generelle Zielsetzung muss es sein, dass Vergabeverfahren beschleunigt, ohne rechtliche und formale Hürden, als Geheimwettbewerb mit sehr wenigen Bieterausschlüssen und damit wirtschaftlichen Ergebnissen durchgeführt werden. Die Stadt Dortmund empfiehlt daher, es den Beschaffungsstellen im Sinne einer flexiblen Handhabung freizustellen, ob sie die Erklärungen im Rahmen der Aufforderung zur Angebotsabgabe an alle Bieter versenden und die Einreichung bereits mit Angebotsabgabe fordern oder das Bestbieterprinzip anwenden.

Prüfbehörden:

Für die Prüfbehörden bleibt gemäß des Gesetzentwurfes die geltende Rechtslage bestehen. Dies führt weiterhin dazu, dass auch das Ungleichgewicht zwischen der Prüfung durch die Kommunen und die Landesprüfbehörde zukünftig bestehen bleibt. Auf die Bedeutung von Prüfungen zur Umsetzung der Anforderungen des TVgG NRW bei den Auftragnehmern ist mehrfach hingewiesen worden. Aus Sicht der Stadt Dortmund ist es nicht zielführend und erst recht nicht wirtschaftlich vertretbar, dass jeder öffentliche Auftraggeber eigene Prüfinstanzen aufbaut.

Die Auftragnehmer operieren mindestens regional und sehr oft auch überregional. Erkenntnisse aus verschiedenen Prüfungen müssen also gebündelt und zentral bereitgestellt werden. Dies entlastet die Auftragnehmer und auch die öffentlichen Auftraggeber, da unkoordinierte Mehrfachprüfungen durch eine systematisch geplante Vorgehensweise verhindert werden. Zudem sind die tarif- und entgeltrechtlichen und die produktspezifischen Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung des TVgG NRW so weitreichend, dass umfangreiches Fachwissen erforderlich ist, damit eine zielgerichtete Prüfung überhaupt erfolgreich sein kann. Daher bleibt es weiterhin wichtig, dass der Gesetzgeber diese zentrale Aufgabe, die konkret durch das Gesetz hervorgerufen wird, anerkennt und dann auch zentral vornimmt. Ohne Prüfungen sind die Zielsetzungen des TVgG NRW nicht dauerhaft zu erreichen. Die Delegation auf die Kommunen und andere öffentliche Auftraggeber kommt aus den beschriebenen Gründen letztlich einer Nichtprüfung gleich. Dies steht im Widerspruch zu den zentralen Erwartungen, die mit dem TVgG NRW verbunden sind und würde den vorher entstehenden formalen Aufwand in Frage stellen.

Wertgrenzenregelung:

Die grundsätzliche Idee, die verschiedenen Wertgrenzen im TVgG zu vereinheitlichen, wird seitens der Stadt Dortmund begrüßt.

Hinsichtlich der Anhebung der Wertgrenze für § 6 „Berücksichtigung von Aspekten des Umweltschutzes und der Energieeffizienz“ und § 7 „Beachtung von Mindestanforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation an die Arbeitsbedingungen“ auf 5.000 Euro wird allerdings auf den Punkt nachhaltige Beschaffung verwiesen.

Nachhaltige Beschaffung:

Für nachhaltige Beschaffungen soll zukünftig eine Wertgrenze von 5.000 Euro eingeführt werden. Der Sinn dieser Regelung ist für die Stadt Dortmund nicht nachvollziehbar. Gründe, warum unter 5.000 Euro auf eine derartige Anforderung verzichtet werden soll, sind nicht ersichtlich. Sinn und Zweck des Gesetzes sind gerade auch der Schutz der Umwelt, die Beurteilung einer Gesamtwirtschaftlichkeit und die Energieeffizienz. Im Sinne einer gradlinigen Vorgehensweise sollte daher immer eine nachhaltige Beschaffung erfolgen. Ein Verzicht auf die Forderung von nachhaltigen Kriterien bei Beschaffungen unter 5.000 € erscheint insbesondere auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Vorgaben für nachhaltige Produkte im Direktkaufbereich sehr einfach umgesetzt werden können, fraglich.

Die Stadt Dortmund würde es daher begrüßen, wenn das Land in der Rechtsverordnung ein klares Bekenntnis dahingehend aufnimmt, dass auch unterhalb von 5.000 € eine nachhaltige Beschaffung den Vorrang haben soll.

Fazit

Vor Einführung des TVgG NRW im Mai 2012 wurde von den Anwendern das Risiko gesehen, dass aufgrund der zusätzlichen formalen Anforderungen im Verfahren die Angebotspreise steigen bzw. Bieter gänzlich von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen absehen würden.

Die Praxis bei Vergaben der Stadt Dortmund zeigt, dass trotz der höheren formalen Anforderungen ausreichend wirtschaftliche Angebote in den Vergabeverfahren eingehen. Auch die Rücklaufquote, also das Verhältnis der Anzahl der eingehenden Angebote zur Größe des Bieterkreises ist stabil geblieben. Spürbare Auswirkungen auf die Angebotspreise wurden bei den Vergaben der Stadt Dortmund nicht festgestellt. Auch die Wettbewerbsteilnehmer wenden das Gesetz weitestgehend sicher an, so dass formale Ausschlussgründe und damit der Verlust wirtschaftlicher Angebote aktuell sehr selten sind.

Die mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz NRW verbundene Zielsetzung zur Integration von sozialen und nachhaltigen Aspekten in öffentliche Ausschreibungen und zur Förderung eines fairen Wettbewerbs rechtfertigt die entstehenden formalen Aufwände und wird von der Stadt Dortmund umfassend unterstützt.

Mit freundlichen Grüßen



Ullrich Sierau