



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/207

Alle Abg

12.12.2017

An den
Ausschuss für
Wirtschaft, Energie und
Landesplanung

Per e-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

**Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung am 18.12.2017
zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zum Abbau unnötiger und belasten-
der Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I“**

Hier: Stellungnahme der Stadt Dortmund zu Block II

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme an der Anhörung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung (Drucksache 17/1046) zum Entfesselungspaket I – Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen.

Zu den Novellierungsvorschlägen für das **Tariftreue- und Vergabegesetz NRW** möchte die Stadt Dortmund wie folgt Stellung nehmen.

1. Die Stadt Dortmund teilt grundsätzlich die Auffassung des Städtetags NRW und begrüßt eine praxisgerechtere Ausgestaltung der Novelle des TVgG NRW, da dies bereits langjährig gefordert wurde.
2. Aus Sicht einer kommunalen Vergabestelle ist es jedoch erforderlich, dass die Ausgestaltung einer nachhaltigen Beschaffungspraxis im Ermessen der Kommunen durch das Land NRW geregelt wird. Im Rahmen einer klaren Ermächtigung sollte im Gesetz oder zumindest in weiteren Normen, wie z.B. in dem Erlass zu den kommunalen Haushaltsgrundsätzen klargestellt werden, dass nachhaltige Kriterien in die Vergabeentscheidung Eingang finden sollen. Diese Klarstellung ist erforderlich, um ein entsprechendes Handeln auch in finanziell angespannten Zeiträumen, z.B. während der Haushaltssicherung, sowie zur Absicherung von Fördermaßnahmen zu gewährleisten.

3. Es muss sichergestellt werden, dass es bei der Anwendung der Regelungen zur Berücksichtigung von Tariftreue und Mindestlohn entsprechend der Vorgaben der Novelle des TVgG NRW und der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien nicht zu einer Vielzahl von Umsetzungsvarianten und einer Zersplitterung der Vorgehensweise der verschiedenen Vergabestellen kommt. Daher ist es erforderlich, dass durch das Land weiterhin entsprechend einheitliche Vertragstexte und Formblätter zur rechtssicheren Umsetzung zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise werden die in Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen nicht prüfungsintensivem wechselndem Vertragswerk und damit dem Risiko für formale Ausschlüsse ausgesetzt.
4. Die Reduzierung der Kontrolle der Einhaltung von Tariftreue- und Mindestlohnregelungen auf das bloße Einräumen von Prüfmöglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber kommt im Ergebnis einer Nichtprüfung gleich. Für die Durchsetzung dieser allgemein geltenden Regelungen sollte die Landesprüfbehörde nicht abgeschafft, sondern entsprechend verstärkt werden.

Eine ausführliche Begründung und Erläuterung zu den o.g. Punkten findet sich im Folgenden.

Verzicht auf gesetzliche Zielvorgaben zur Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien

Auf die mit dem ursprünglichen TVgG NRW verbundenen Zielsetzungen aus dem Themenbereich der Nachhaltigkeit soll laut der vorliegenden Novelle vollständig verzichtet werden. Die derzeitige gesetzliche Regelung zur generellen Beachtung von strategischen Beschaffungszielen, wie beispielsweise Umweltschutz- und Energieeffizienz oder die Beachtung von Mindestanforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation an die Arbeitsbedingungen im Herstellungsprozess würde damit entfallen. Die Landesregierung geht in ihrem Gesetzesentwurf davon aus, dass die Streichung dieser Vorgabe „unkritisch“ ist, da die Kommunen im Rahmen der vergaberechtlich geschaffenen Möglichkeiten weiterhin solche Kriterien zulässiger Weise anwenden können.

Allerdings würde durch den Wegfall der Vorgabe von Nachhaltigkeitsaspekten die vorher gesetzlich vereinheitlichte Nachfrage der öffentlichen Auftraggeber in der Vergabepaxis aufgespalten. Es wäre zu erwarten, dass folgend weniger Kommunen Nachhaltige Beschaffungsstrategien umsetzen und dort möglicherweise auch nur beschränkt auf bestimmte Beschaffungen im Einzelfall. Je nach den politischen Mehrheitsverhältnissen oder haushaltsrechtlichen Voraussetzungen ist denkbar, dass sich Beschaffungsziele einer Beschaffungsstelle sogar unterjährig ändern könnten. Wie die formale Umsetzung im Einzelfall erfolgt, wäre nicht geregelt, so dass mit einer Vielzahl verschiedenster Umsetzungsvarianten und Vertragswerken der verschiedenen Vergabestellen in Nordrhein-Westfalen zu rechnen ist. Der heute vorhandene und landesweit etablierte Wiedererkennungswert der Formblätter würde komplett verloren gehen. Damit wäre die Nachfrage der öffentlichen Hand nicht nur gesplittet, sondern auch unstetig bis hin zu widersprüchlich. Die Wettbewerbsteilnehmer müssten sich diesen wechselnden Anforderungen stellen und Leistungsbeschreibungen und Vertragsbedingungen zukünftig sehr genau prüfen. Folglich entstünden damit sowohl für die öffentlichen Auftraggeber als auch für die Bieter formalistische Aufwände und Risiken für formale Ausschlüsse.

Durch den Verzicht auf eine landesweit einheitliche Vorgehensweise im Bereich der nachhaltigen Beschaffung würde die öffentliche Nachfrage gespalten und damit auf einen wichtigen

Dynamisierungseffekt verzichtet werden. Übergreifende, verbindliche und dauerhaft verlässliche Anforderungen für die Einführung und Beachtung nachhaltiger Kriterien wären dann nicht mehr gegeben. Die Anreize für die Wettbewerbsteilnehmer Veränderungsprozesse anzustoßen oder weiter zu beschreiten würden entfallen, bzw. nur noch im Einzelfall vorhanden sein, was die Markteinführung nachhaltiger Produkte erschwert.

„Öko-Fair“ produzierte Produkte unterscheiden sich in ihren technisch qualitativen Eigenschaften nicht von herkömmlichen. Um nach einer Kosten – Nutzen Analyse eine wirtschaftlich fundierte Beschaffungsentscheidung treffen zu können, müssen nach den aktuellen Regelungen des TVgG NRW alle Faktoren bzw. Kosten, die mit der Herstellung und Rohstoffgewinnung, der Nutzung und der Entsorgung des Produktes zusammenhängen, berücksichtigt werden. Gerade im Bereich der Herstellungskosten bestimmter im Gesetz genannter Produktgruppen sind auch die Bekämpfung von Fluchtursachen und damit verbunden soziale Folgekosten durch Kinderarbeit, Armut mögliche ökologische Auswirkungen wie Klimawandel, Verödung und sonstige Umweltzerstörungen zu berücksichtigen. Die Bekämpfung der genannten Missstände und der daraus resultierenden Folgen werden in der aktuellen Fassung des TVgG NRW so gewichtet, dass in diesen Produktgruppen die zwingende Anwendung entsprechender Zertifizierungen vorgegeben wird. Diese landesspezifische Vorgabe ist aus humanitären und ökologischen Gründen zu begrüßen und wird von der Stadt Dortmund unterstützt. Sie ist aber auch deshalb folgerichtig, weil bei einer reinen Kostenbetrachtung nach Haushaltsrecht aus Sicht der einzelnen öffentlichen Auftraggeber solche nicht haushaltsrelevanten „externen“ Kosten weder in der Höhe abzuschätzen sind, noch sonst monetär bemessen werden können. Dies ist aber auch nicht Aufgabe einer einzelnen Beschaffungsstelle, sondern bedarf einer übergeordneten Lenkung. Da generell Einvernehmen darüber besteht, dass letztlich auch die beschriebenen externalisierten Kosten zu einem späteren Zeitpunkt von der Gesellschaft übernommen werden müssen, sollten die strengen Regelungen zur Beachtung der Nachhaltigkeitsziele im TVgG NRW erhalten bleiben. Nur dadurch ist eine ausgewogene und vor allem gleichmäßige Verteilung auf alle öffentlichen Auftraggeber möglich.

Sofern an der Abschaffung der gesetzlich geregelten Zielvorgaben zur Nachhaltigkeit mit der Novelle des TVgG NRW festgehalten werden soll, ist es nicht ausreichend, allein in der Gesetzesbegründung auf die Ermächtigungen bezüglich der Berücksichtigung von sozialen oder umweltbezogenen Aspekten des allgemeinen Vergaberechts zu verweisen. Die Kommunen benötigen eine rechtssichere Ermächtigung, vor allem auch im Bereich des Unterschwellenvergaberechts, welches wesentlich durch das Haushaltsrecht geprägt ist, sowie zur Absicherung von Fördermaßnahmen, dass entsprechende Nachhaltigkeitsziele auch in finanziell angespannten Zeiträumen, z.B. während der haushaltslosen Zeit oder in der Haushaltssicherung, neben Preis und (technischer) Qualität der Leistung gleichberechtigt berücksichtigt werden können.

Tariftreuepflicht und Mindestlohn

Die bisher bestehenden Regelungen zu Tariftreuepflicht und Mindestlohn sind in der Novelle des TVgG NRW dem Grundsatz nach beibehalten worden. Die ausführenden materiellen Regelungen wurden allerdings deutlich reduziert. Zunächst ist zu begrüßen, dass die Einholung einer expliziten Verpflichtungserklärung entfällt und lediglich spezielle Vertragsbedingungen vereinbart werden müssen.

Die Anforderungen an das vom öffentlichen Auftraggeber zu vereinbarende Vertragswerk sind jedoch im Vergleich zu den bisherigen Regelungen relativ allgemein formuliert. Hier

wäre es wünschenswert, wenn von Seiten des Landes einheitlich anzuwendende Vertragsbedingungen (auch in Hinblick auf Vertragsstrafen und außerordentliche Kündigungsrechte sowie Verpflichtungen der Unternehmen) ausformuliert und zur Verfügung gestellt würden.

Die bisher auch schon eingeräumten Kontrollbefugnisse der öffentlichen Auftraggeber werden beibehalten. Die Prüfbehörde des Landes soll jedoch abgeschafft werden. Die bereits mehrfach geäußerte Kritik zu den in Rede stehenden Vorgaben kann daher wiederholt werden. Da die Verpflichtung zur Zahlung von Mindestlöhnen auf allgemeinen rechtlichen Grundlagen wie z.B. dem MiLoG oder verbindlich erklärten Tarifverträgen auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder des Tarifvertragsgesetzes beruht, handelt es sich bei der Kontrolle dieser Regelungen um gesamtgesellschaftliche Fragestellungen, die nicht nur für öffentliche Auftragsvergaben diskutiert werden dürfen.

Die Bedeutung von Kontrollen und Prüfungen steht außer Frage. Aus Sicht der Stadt Dortmund ist es jedoch 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.

Prüfungen durch einzelne Vergabestellen würden unkoordinierte Mehrfachprüfungen auslösen, welches die Auftragnehmer gleichermaßen belasten würde.

Als problematisch wird zudem angesehen, dass die Ermächtigungen des novellierten TVgG entsprechend der Gesetzesbegründung es im Rahmen von Kontrollen nur abdecken, sich Unterlagen über die Abführung von Steuern, Abgaben und Beiträgen sowie die abgeschlossenen Verträge jeweils in anonymisierter Form vorlegen zu lassen. Nach hiesiger Einschätzung können vorsätzlich begangene Verstöße so nicht erkannt werden. Zudem sind die tarif- und entgeltrechtlichen Vorgaben so komplex, dass umfangreiches Fachwissen erforderlich ist, damit eine zielgerichtete Prüfung überhaupt erfolgreich sein kann. Daher sollte die Prüfung der Einhaltung von Mindestlohnbestimmungen als zentrale Aufgabe anerkannt und umgesetzt werden. Die ledigliche Einräumung von Prüfmöglichkeiten für öffentliche Auftraggeber kommt aus den beschriebenen Gründen letztlich einer Nichtprüfung gleich.

Mit freundlichen Grüßen



Ullrich Sierau
Oberbürgermeister