

Eckpunktepapier

des Deutschen Gewerkschaftsbundes Hamburg
zum **Hamburgischen Vergabegesetz**

Hintergrund / Einführung

Die Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen geben in Deutschland derzeit ca. 400 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus. Dies entspricht etwa 17 % des Bruttoinlandsproduktes. Damit besitzt die öffentliche Auftragsvergabe wirtschaftlich eine sehr große Bedeutung.

Der Staat als öffentlicher Auftraggeber ist allerdings kein normaler Marktteilnehmer: Vielmehr muss er bei der öffentlichen Auftragsvergabe auf eine nachhaltige Verwendung von Steuergeldern achten. Er hat ein demokratisch legitimes Interesse, die öffentliche Auftragsvergabe als politisches Lenkungsinstrument für gesellschaftlich erstrebenswerte soziale und ökologische Ziele einzusetzen.

Dabei geht es aus gewerkschaftlicher Perspektive insbesondere um den Schutz der Marktteilnehmer vor Preisunterbietung durch Lohndumping und Unterlaufen hiesiger und internationaler arbeits- und sozialrechtlicher Standards. Tarifverträge sind, neben einigen anderen, das sozialstaatliche Instrument zum Schutz der Marktteilnehmenden. Allerdings fallen nur noch 44 % der Beschäftigten in Hamburg unter einen Tarifvertrag. Eine Möglichkeit zur Stärkung der Tarifbindung ist die Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe: Wenn öffentliche Aufträge an Unternehmen vergeben werden, die sich an repräsentativen Tarifverträgen orientieren, wird – zusätzlich zum Schutz der Beschäftigten – mittelbar auch die Geltungskraft der Tarifverträge gestärkt. Die in der Branche üblichen Tarifstandards werden gesichert, Tarifdumping durch den Staat unterbunden. Zudem stärkt dies den Reiz für Arbeitgeber, in Arbeitgeberverbände einzutreten.

Dies schützt im Ergebnis auch den Sozialstaat, der weniger Sozialtransfers zur Ergänzung nicht existenzsichernder Löhne von Beschäftigten auszahlen muss. Durch auskömmliche Löhne der Beschäftigten steigen zudem die Einnahmen der Sozialversicherungen. Altersarmut wird verhindert und Ungleichheiten in der Gesellschaft können abgebaut werden.

Das Hamburger Vergabegesetz beinhaltet seit der Neufassung 2017 bereits einige Punkte hinsichtlich des fairen Handels und umweltverträglicher Beschaffung. Die Vorgaben hinsichtlich sozialer und arbeitsmarktpolitischer Kriterien reichen allerdings nicht über die ILO-Kernarbeitsnormen hinaus. Gemäß der international anerkannten Nachhaltigkeitsziele der UN müssen daher verlässliche Kriterien für die Vergabe nach sozialen Kriterien in das Vergabegesetz aufgenommen werden. Damit kämen auch Bewerber/-innen zum Zuge, die gute Arbeitsbedingungen aufweisen und faire Löhne zahlen. Die Tariftreue z.B. bezieht sich nach dem Hamburgischen Vergabegesetz lediglich auf Rechtsverordnungen nach dem

Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Allgemeinverbindlicherklärungen nach dem Tarifvertragsgesetz und den Leiharbeitsmindestlohn.

Das ist aus Sicht der Hamburger Gewerkschaften zu wenig. Wir halten eine Überarbeitung für dringend notwendig und präzisieren diese nachfolgend:

Gewerkschaftliche Eckpunkte für das Hamburgische Vergabegesetz

- Der Geltungsbereich muss für alle Auftragsvergaben in Hamburg gelten und auch Nachunternehmer sowie Leiharbeitsbeschäftigte erfassen.
- Geringe Schwellenwerte zur Sicherstellung einer durchgängigen Anwendung.
- Öffentliche Aufträge dürfen nur an Unternehmen vergeben werden, die tariftreu sind, also branchenunabhängig die repräsentativen Tarifverträge sowie die allgemein wirksamen Tarifverträge einhalten.
- Die Prinzipien Guter Arbeit sowie armutsfeste tarifliche Mindestlöhne müssen eingehalten werden.
- Sonderregelungen für Vergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dürfen nur unter Vorgabe repräsentativer, mit tariffähigen Gewerkschaften vereinbarte, Tarifverträge vereinbart werden.
- Bei Ausschreibungen für einen Betreiberwechsel muss die Übernahme der Beschäftigten Bestandteil der zu vergebenden Leistung sein; der Übergang von Beschäftigten im SPNV und ÖPNV wird gesetzlich geregelt.
- Ein zu dynamisierender Hamburger Vergabemindestlohn von anfangs 12 Euro muss vereinbart werden.
- Im Handwerk werden Aufträge nur an tarifgebundene Betriebe vergeben.
- Innovative Ideen und Konzepte werden bei der Vergabe berücksichtigt, um Hamburg zukunftsfester zu machen.
- Um Ausbeutung bei den Sub-Sub-Sub-Subunternehmen zu verhindern, wird der Nachunternehmer-einsatz im Sinne einer Generalunternehmerhaftung vertikal auf maximal drei Glieder beschränkt.
- Effektive Kontrollen und abschreckende Sanktionen sind vorzusehen.
- Die landeseigenen Kontrollstellen werden wieder eingeführt.
- Aufbau einer landeseigenen, an die zuständige Behörde angegliederte, personell und finanziell ausreichend ausgestattete Servicestelle/Kompetenzzentrum zur Unterstützung und Beratung bei der strategischen Beschaffung.
- Im Sinne der Nachhaltigkeit sind regionale, beschäftigungsfördernde Unternehmen zu bevorzugen.
- Institutionelle Information, Beratung und Kontrolle zu den Regelungsinhalten des Gesetzes.

Die bisherigen Regelungen hinsichtlich der Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen sowie der umweltverträglichen Beschaffung sollen beibehalten bzw. nach obigen Kriterien erweitert werden.

Rechtlicher Regelungsrahmen

- Tariftreueklauseln mit Bezug auf repräsentative Tarifverträge sind verfassungsrechtlich zulässig. Bereits 2006 hat das BVerfG am Beispiel des Berliner Vergabegesetzes die Vereinbarkeit von Tariftreue Regelungen mit dem Grundgesetz bestätigt: das Gericht argumentierte, dass Tariftreueklauseln einen Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten verhindern, Arbeitslosigkeit bekämpfen und die Sozialkassen entlasten und das Tarifvertragssystem „als Mittel zur sozialen Sicherung“ unterstützen (BVerfG 11.07.2006, NJW 2007, 51).
- Tariftreueklauseln sind unionsrechtlich zulässig. Art. 9 AEUV verpflichtet die Europäische Union auf die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes. Dem entsprechen Tariftreueklauseln. Neben der Verhinderung von Verzerrungen im Wettbewerb zwischen Bietern mit und ohne Tarifbindung sollen sie vor allem ein bestimmtes Lohnniveau sowie Schutzstandards für Beschäftigte sichern. Ein ggf. vorliegender Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit ist gerechtfertigt aus Gründen des Beschäftigtenschutzes. Dabei ist spätestens seit dem Regio Post-Urteil des EuGH (EuGH 17.11.2015, C-115/14) klar, dass auch ein Beschäftigtenschutz, der sich nur auf die öffentliche Auftragsvergabe bezieht, ausreichend ist.
- Die EU-Vergaberichtlinie (2014/24/EU) hat nach ihrer letzten Änderung die Spielräume zugunsten sozialer Kriterien erweitert. Umweltbezogene und soziale Kriterien wurden erheblich aufgewertet und soziale Kriterien in der öffentlichen Vergabe können nicht mehr als „vergabefremd“ bezeichnet werden. Das 2016 reformierte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eröffnet seitdem verschiedene Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Kriterien, u.a. Aspekte der Qualität, Innovation sowie soziale und umweltbezogene.