



Foto: Johanna Fincke, CIR

Aktion für verantwortliche Beschaffung vor dem Bundestag in Berlin

Faire Beschaffung: Da geht noch mehr

Überraschende Ergebnisse bei Evaluation des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW

Von Johanna Fincke

Nur wenige Gesetze haben in den vergangenen Jahren für so viel Wirbel an Rhein und Ruhr gesorgt wie das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW (TVgG). Es regelt die öffentliche Auftragsvergabe in NRW und macht umfassende Vorgaben zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards, wenn Unternehmen vom Land und den Kommunen Aufträge erhalten möchten, wie für den Bau eines Gebäudes oder die Reinigung öffentlicher Gebäude.

Von den Auftraggebern – sprich den Beschaffungsstellen auf Länder- und kommunaler Ebene – verlangt das TVgG, dass sie eben diese Standards in Ausschreibungen integrieren und sich deren Einhaltung von den Unternehmen belegen lassen.

Zu Unrecht in der Kritik

Dass eine solche Regulierung so viel Emotionen und Kritik bei Vergabestellen, kommunalen Spitzenverbänden und Unternehmensverbänden hervorruft, haben die Regierenden von SPD und Grünen mit Sicherheit nicht geahnt, als sie das Gesetz im Juni 2011 beschlossen. Die entwicklungspolitisch engagierten NROs in NRW, die – letztlich erfolgreich – lange für die Einhaltung internationaler Arbeitsstandards im Vergabegesetz gekämpft hatten, auch nicht.

Der NRW-Arbeitgeberpräsident Horst-Werner Maier-Hunke nannte das TVgG ein „bürokratisches Monster“. Die Handwerkskammer monierte, dass solche Hürden für zu viel Aufwand und Verunsicherung bei den Unternehmen sorgen, der Mittelstand in NRW „schüttele den Kopf“ angesichts der ILO-Normen.

Kritik kam auch von den Medien. So titelte die Rheinische Post am 23.8.2013 „Wie arme

Städte Geld verschwenden“. Und in der WAZ hieß es: „Die Überfrachtung des Vergaberechts mit Öko-Aspekten, Frauenförderung und Eine-Welt-Gedanken ist jedoch das Gegenteil von Entbürokratisierung. Rechtsunsicherheiten, wohin man schaut. Rot-Grün sollte die kommenden Monate nutzen, um dieses misslungene Gesetz nachzubessern.“

Der massive Gegenwind führte dazu, dass die Regierenden in Deckung gingen, anstatt sich selbstbewusst für das Gesetz stark zu machen und auf die Verantwortung zu verweisen, die ein Bundesland innehat, dessen Einkaufsvolumen so hoch ist wie das der Niederlande. Vor allem in Zeiten, in denen eine einstürzende Fabrik mehr als 2.000 Menschen unter sich begräbt und dort nicht nur für KIK Kleidung hergestellt, sondern auch Musteraufträge erledigt wurden, u. a. für Arbeitsbekleidung, die von Land und Kommunen eingekauft wird.

Evaluation belegt positive Wirkung

Getrieben von der negativen Stimmung im Land gab die Regierung im Herbst 2014, früher als geplant, vorzeitig eine im TVgG vorgesehene Evaluation in Auftrag. Sie hatte zum Ziel, die Wirkungen des Gesetzes vor allem hinsichtlich Effektivität und Effizienz auszuwerten. Da die Rechtsverordnung zum Gesetz erst im Juni 2013 fertig wurde und die komplexen Verwaltungsapparate nur knapp 1,5 Jahre Zeit hatten, sich auf die veränderten Anforderungen einzustellen, war die Evaluation eigentlich viel zu früh angesetzt.

Und trotzdem fiel das Ergebnis, gemessen an der Stimmung im Vorfeld, weit positiver

aus als erwartet: Als Fazit sieht das Beratungsunternehmen Kienbaum ein schwach positives Aufwand-Nutzen-Verhältnis „mit voraussichtlich positiver Entwicklung in der Zukunft“. Grundsätzlich lässt sich eine eher hohe Akzeptanz der Gesetzesziele feststellen. So gaben mehr als 83 Prozent der Unternehmen und 66 Prozent der Vergabestellen als „voll und ganz“ oder „eher“ zutreffend an, dass es sinnvoll war, in das TVgG Nachhaltigkeitsaspekte aufzunehmen.

Insbesondere bei den Unternehmen wurden positive Effekte festgestellt: So wurde bei 34 Prozent das Bewusstsein für Nachhaltigkeitsaspekte geschärft und 23 Prozent erreichten eine Verbesserung der Arbeitsstandards. 22 Prozent verringerten ihre Umweltbelastung und 15 Prozent verbesserten die Frauenförderung. Besonders überraschend: Sagenhafte 92 Prozent der befragten Unternehmen hatten keine Schwierigkeiten mit der Umsetzung des TVgG NRW. Ergebnisse, die nicht im Geringsten mit den Aussagen der Unternehmensverbände zusammenpassen.

Weit kritischer als Unternehmen äußerten sich jedoch die Vergabestellen: So gaben 72 Prozent der Befragten an, dass sie vielfach Schwierigkeiten und Mehraufwand bei der Umsetzung des TVgG hätten. Probleme bereite zum Beispiel die Überprüfung der Unternehmensangaben zur Einhaltung der im Gesetz vorgegebenen Kriterien. Auch sei der Gesetzestext schwer verständlich. Doch auch die Vergabestellen befürworteten die grundsätzlichen Ziele im Gesetz.

Beide Akteure bleiben aber skeptisch, ob die sozialen und umweltpolitischen Ziele durch das jetzige Gesetz erreicht werden können.



Diese Protestpostkarte, weitere Karten und Materialien aus dem Projekt „Wie fair kauft meine Stadt?“ können bei der Christlichen Initiative Romero bestellt werden.

Als Hauptgrund dafür sehen sie die fehlende Kontrolle. Dies erschwert im Übrigen auch die Arbeit der Beschaffungsstellen: Fehlende Überprüfbarkeit und Überforderung bei der Einholung der notwendigen Erklärungen wurden mit 90 und 94 Prozent als Hauptursachen für die schwierige Umsetzung des TVgG genannt.

Unfair durch Inkonzsequenz

Auch aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen liegt in der fehlenden Kontrolle die Krux des Ganzen: Um Mehraufwände akzeptieren zu können, müssen die Akteure das Gefühl haben, dass ihr Handeln etwas bewirkt. Doch schon bei der Erarbeitung der Rechtsverordnung (RVO), die die Vorgaben des Gesetzes konkretisiert, wurde deutlich, dass NRW die Vorreiterrolle in Sachen ökofaire Vergabe am liebsten wieder abgeben wollte. Die wichtige Nachweis- und Kontrollpflicht für Unternehmen wurde so weit heruntergeschraubt, dass zum Beispiel die Forderung nach Einhaltung der ILO-Normen allenfalls noch symbolischen Charakter besaß. Das Ziel des Gesetzes, einen fairen Wettbewerb zu schaffen, wurde damit verfehlt. Mit den laschen Vorgaben der RVO werden Unternehmen, die einen glaubwürdigen Nachweis zur Einhaltung der Arbeits- und Menschenrechte liefern, wie Siegel und Zertifikate, genauso behandelt wie Unternehmen, die einfach mit einem Kreuz auf einem Vordruck bestätigen, dass die ILO-Normen eingehalten werden.

Zahlreiche Forderungen der NROs, Kontrollen einzuführen oder, wo dies möglich ist, glaubwürdige Nachweise zu verlangen, wurden ignoriert und von Wirtschaftsministerium, Unternehmen und Kommunen mit Verweis auf noch mehr Bürokratie abgeschmettert. Die große Chance, sozial verantwortliches Unternehmenshandeln mit öffentlichen Aufträgen zu fördern, wurde damit vertan. Diese Inkonzsequenz spiegelt sich in der Evaluation wider, wenn – zu Recht – im Hinblick auf bestimmte Vorgaben Skepsis gegenüber der Wirksamkeit des Gesetzes geäußert wird.

Neben diesem tatsächlichen Defizit stehen in der Evaluation aber auch widersprüchliche Aussagen, die den Eindruck erwecken, dass die Vergabestellen teilweise interessengeleitet gegen das TVgG geantwortet haben könnten oder sich zumindest haben beeinflussen lassen von der kritischen Stimmung. Dazu zwei Beispiele: Während Kommunen angaben, dass sich der Bieterkreis verkleinert hat, bewerben sich die Unternehmen nach eigener Aussage seit dem TVgG nicht seltener auf öffentliche Ausschreibungen. Dies deutet darauf hin, dass andere Gründe zu dem Rückgang führten, etwa konjunkturelle Schwankungen.

Ein weiteres widersprüchliches Ergebnis der Evaluierung ist, dass nach Aussage der Vergabestellen die Bieter Probleme haben, die Anforderungen des TVgG zu verstehen und sich korrekt zu bewerben. Die Unternehmen geben jedoch an, dass sie nicht überfordert seien. Es ist zu vermuten, dass auch hier die Ursachen nicht im TVgG liegen.

Kienbaum empfiehlt auf Grundlage der erhobenen Daten, die Ziele des Gesetzes nicht grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern einiges zu korrigieren, u. a. die Effektivität durch stärkere Kontrolle der Kriteeriereinhaltung zu erhöhen oder die Nachweis- und Dokumentationspflicht von Unternehmen zu entschlacken. Weitere Vorschläge sind der Ausbau von Informationsangeboten und die Schaffung einer Kompetenzstelle.

Forderungen der Zivilgesellschaft

Viele Empfehlungen von Kienbaum decken sich mit den Forderungen der NROs, die im von der Stiftung Umwelt und Entwicklung unterstützten zivilgesellschaftlichen „Bündnis für ökosoziale Beschaffung in NRW“ seit vielen Jahren in diesem Bereich arbeiten und eine große Expertise aufgebaut haben.

Das Bündnis hat kürzlich einen umfangreichen Empfehlungskatalog für die Landesregierung erarbeitet und fordert, auf Grundlage der Evaluierung, die unbedingte Einhaltung der

ILO-Kernarbeitsnormen sowie aller anderen im Gesetz vorgesehenen Kriterien zu Umwelt- und hiesigen Arbeitsstandards.

Da die Einhaltung internationaler Arbeitsrechte in den Lieferketten aber weiterhin mit Mehraufwand verbunden sein wird, sollte der Fokus der Novellierung nicht auf der von Kienbaum empfohlenen „Entschlackung“ liegen, sondern auf der Steigerung der Effektivität und der Schaffung eines wirklich fairen Wettbewerbs. Dies wird nur erreicht, wenn Kontrollmechanismen und Nachweispflichten konsequenter angewendet werden.

Es gibt genug „bürokratische Monster“ im alltäglichen Verwaltungshandeln, die reduziert werden könnten, ohne dass dies zulasten von Menschen hier und im globalen Süden geht. Das Ziel eines verantwortungsbewussten Konsums, der planetarische Grenzen, Ökologie und Soziales genauso in Betracht zieht wie den Preis, kann nicht von heute auf morgen erreicht werden und schon gar nicht ohne Aufwand. Aber es ist diesen Aufwand wert.

➔ Weitere Informationen, auch zur von der Stiftung geförderten Basiskampagne „Wie fair kauft meine Stadt?“: www.ci-romero.de/cora und unter www.weed-online.org (Suchwort: TVgG)



Johanna Fincke arbeitet seit 2008 als Referentin bei der Christlichen Initiative Romero e.V. (CIR) im Bereich internationale Arbeitsrechte und sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung. Sie ist Ansprechpartnerin für Zivilgesellschaft, Kommunen, Ministerien und Länder zur nachhaltigen Beschaffung von Textilien und Bekleidung.