

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz“ - Drucksache 17/11415,

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses
des Deutschen Bundestages am 25. Februar 2013

Berlin, 01.02.2013



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Dr. Ghazaleh Nassibi
Tel.: 0 30/2 40 60-238
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: ghazaleh.nassibi@dgb.de

Einführung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz). Das Korruptionsregister dient dazu, Daten über unzuverlässige Unternehmer/Unternehmen/für diese handelnde Personen im Rahmen der Prüfung von Bietern und Bewerbern bei öffentlichen Auftragsverfahren zu beschaffen, bereitzustellen und an öffentliche Auftraggeber zu übermitteln.

Zwar gibt es bereits in einigen Bundesländern landesweite Korruptionsregister (z.B. Berlin, Bremen, Hamburg oder NRW), mit denen gute Erfahrungen gesammelt wurden.¹ Allerdings sind in diesen Registern nur Daten aus den jeweiligen Bundesländern erfasst. Öffentliche Auftraggeber haben derzeit keinen Zugang zu Informationen über auffällig gewordene Unternehmen aus anderen Bundesländern. Dies ist aber wichtig aufgrund der bundeslandübergreifenden Bedeutung von öffentlichen Aufträgen. Zur effektiven Prävention und Bekämpfung von Korruption im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe ist daher die Einrichtung eines bundesweiten Korruptionsregisters zur Überprüfung der Zuverlässigkeit von Unternehmen unerlässlich. Nur so lässt sich ein bundesweit einheitliches und wirkungsvolles Vorgehen beim Informationsaustausch zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Auftragsvergabe erreichen.

I. Bedeutung der öffentlichen Auftragsvergabe

Die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der 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 große Bedeutung.

Dabei ist der Staat als öffentlicher Auftraggeber kein normaler Marktteilnehmer. Er darf sich nicht allein von privatwirtschaftlichen Kostenüberlegungen leiten lassen. Vielmehr muss er einer besonderen Vorbildrolle gerecht werden, da es in der öffentlichen Auftragsvergabe um die Verwendung von Steuergeldern geht. Der Staat als öffentlicher Auftraggeber hat ein demokratisch legi-

¹ Vgl. z.B. Erfahrungen in Berlin, Erstes Gesetz zur Änderung des Korruptionsregistergesetzes vom 20.8.2010: <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-3401.pdf>, S. 4.

timiertes Interesse, die öffentliche Auftragsvergabe als politisches Lenkungsinstrument für gesellschaftlich erstrebenswerte Ziele einzusetzen.²

Aufgrund ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung ist die öffentliche Auftragsvergabe wie dafür geschaffen, die ordnende Rolle des Staates für eine Politik des sozialen und ökologischen Fortschritts zu nutzen. Öffentliche Auftraggeber können in der Auftragsvergabe „einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, indem sie ihre Kaufkraft in Güter und Dienstleistungen mit sozialverantwortlicher Ausrichtung stecken.“³ Dabei geht es aus gewerkschaftlicher Sicht insbesondere um den Schutz der Marktteilnehmer vor Preisunterbietung durch Lohndumping und durch Unterlaufen arbeits- und sozialrechtlicher Standards – z.B. mittels Gewährleistung von „Guter Arbeit“, durch Tariftreue, durch die Durchsetzung des Prinzips gleicher Löhne für gleiche Arbeit, durch Verhinderung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und durch Kontrolle dieser Standards. Dies schützt im Ergebnis auch den Sozialstaat, der weniger mit Sozialtransfers zur Ergänzung nicht Existenz sichernder Löhne von Beschäftigten einspringen muss. Durch auskömmliche Einkommen der Beschäftigten steigen zudem die Einnahmen der Sozialversicherungen und Altersarmut wird verhindert. So können bestehende Ungleichheiten in der Gesellschaft abgebaut, soziale und ökologische Eckpfeiler für zukunftsfähiges Wirtschaften in Deutschland und Europa gesetzt und fairer Wettbewerb garantiert werden.

Dies funktioniert allerdings nur, wenn öffentliche Aufträge an zuverlässige und gesetzestreue Unternehmen vergeben werden. Zur Einschätzung der Zuverlässigkeit der Unternehmen fehlen öffentlichen Auftraggebern häufig aber die nötigen Informationen. Hierfür ist die Einrichtung eines bundesweiten Korruptionsregisters ein wichtiger Baustein. Gerade wegen der Verwendung von Steuergeldern ist in der öffentlichen Auftragsvergabe die Verhinderung und Prävention von Korruption wesentlich zum Schutz der öffentlichen Hand und der Steuerzahler/innen. Der Staat sollte darauf achten, dass nur rechtstreuere Unternehmen Steuergelder bekommen.

² Däubler/Lakies, TVG-Kommentar, Anh. 1 zu § 5 TVG, Rn. 32.

³ Sozialorientierte Beschaffung, Ein Leitfadens für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen, 2010, S. 5

II. Das Problem der Wirtschaftskriminalität und Korruption, insbesondere für die öffentliche Auftragsvergabe

Die durch Wirtschaftskriminalität und Korruption verursachten gesamtwirtschaftlichen Schäden weisen eine beachtliche Höhe auf. Der durch Wirtschaftskriminalität verursachte Gesamtschaden betrug laut Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität des BKA im Jahr 2010 rund 4,65 Mrd. Euro (im Vergleich zu 3,43 Mrd. Euro im Jahr 2009)⁴, der durch Korruption verursachte gesamtgesellschaftliche Schaden betrug laut Bundeslagebild Korruption des BKA im Jahr 2011 ca. 276 Millionen Euro (im Vergleich zu 176 Millionen Euro im Jahr 2010). Zugleich besteht aber im Bereich der durch Erlangung von Genehmigungen oder Aufträgen verursachte finanzielle Schaden ein großes Dunkelfeld.⁵

Gerade im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe herrscht ein teilweise ruinöser Preiswettbewerb. Die Unternehmen unterbieten sich in ihren Angeboten oftmals unter Missachtung jeglicher sozialer und ökologischer Vorschriften. Dies führt zu starken Wettbewerbsverzerrungen, oft auch auf Kosten der Beschäftigten. Wer am Personal spart, beeinträchtigt aber auch die Qualität der Auftragsausführung, was nachteilige Folgen für die Sicherheit der Bevölkerung hat. Wenn Unternehmen durch illegale Praktiken den Zuschlag für öffentliche Aufträge erhalten, entsteht also ein Schaden für die öffentliche Hand und die Steuerzahler/innen. Langfristig betrachtet verursacht Dumpingverhalten von Unternehmen höhere Kosten, die am Ende von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Um solche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten nach Ansicht des DGB öffentliche Aufträge nur an Unternehmen erteilt werden, die Tarifverträge, Arbeits- und Sozialstandards und sonstige nationale Rechtsvorschriften einhalten. Davon ist in der Regel auszugehen, wenn die Unternehmen zuverlässig und gesetzestreu sind.

Um dies im Vorfeld einer Auftragsvergabe besser beurteilen zu können, müssen öffentliche Auftraggeber Zugang bekommen zu Informationen über einschlägige Verfehlungen von Unterneh-

⁴ Vgl. Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität des BKA:

http://www.bka.de/nn_193368/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Wirtschaftskriminalitaet/wirtschaftskriminalitaet_node.html?_nn=true (Zugriff am 1.2.2013)

⁵ Vgl. Bundeslagebild Korruption des BKA:

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/Lagebilder/lagebilder_node.html?_nnn=true (Zugriff am 1.2.2013)

men. Hierzu leistet – wie im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert – die Einrichtung eines bundesweiten Korruptionsregisters einen wichtigen Beitrag. Die Informationen aus dem Korruptionsregister unterstützen die Auftraggeber bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit der bietenden Unternehmen und können den Entscheidungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge zugrunde gelegt werden. Dies verringert die Gefahr einer Vergabe öffentlicher Aufträge an kriminelle Unternehmen. Zudem entfaltet die Möglichkeit einer Eintragung in das Korruptionsregister abschreckende Wirkung auf Unternehmen, da eine Eintragung in das Register zugleich eine Gefahr für die wirtschaftliche Existenz eines Unternehmens bedeuten kann, insbesondere dann, wenn die Unternehmen stark von staatlichen Aufträgen abhängig sind.

Daneben sind zur Vorbeugung von Wettbewerbsverzerrungen natürlich auch strafrechtliche Sanktionen bei Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften und wirksame Kontrollen zur Erfassung der Verstöße wichtig. Dies kann bei Teilnehmern am Wettbewerb insbesondere hinsichtlich Korruption und illegaler Praktiken - auch in Bezug auf die Einhaltung von Arbeitsbedingungen - eine abschreckende Wirkung erzielen. Insofern ist zugleich über eine verbesserte personelle Ausstattung z.B. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nachzudenken, deren Kontrollen bisher das einzige Mittel gegen kriminelle Firmen sind, die mit illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit Lohndumping betreiben und den Wettbewerb unterlaufen.⁶ Je wirksamer diese Kontrollen sind, desto mehr können wettbewerbsverzerrende Praktiken von Unternehmen aufgedeckt werden und entsprechend Eingang finden in das Korruptionsregister.

III. Der Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Datenerhebung nach § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sollen Daten erhoben werden über Straftaten und Verstöße von erheblicher Bedeutung im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung.

Der DGB begrüßt die Aufnahme von Verstößen gegen § 266 a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) in den beispielhaften Katalog, ebenso wie die Aufnahme von Verstößen gegen die §§ 15, 15 a AÜG (illegaler Entleih und Verleih von ausländischen Leiharbeitneh-

⁶ Siehe dazu auch die aktuelle Pressemitteilung der IG BAU: http://www.igbau.de/IG_BAU_fordert_mehr_Fahnder_bei_der_Finanzkontrolle_Schwarzarbeit.html (Zugriff am 4.2.2013)

mer/innen ohne Arbeitserlaubnis) und §§ 9-11 SchwarzArbG (Bußgeld- und Strafvorschriften nach dem Schwarzarbeitsgesetz).

Insbesondere die Aufnahme von **Verstößen gegen § 23 Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG)** ist als positiv zu bewerten. Denn nach § 23 Nr. 1 AEntG handelt ordnungswidrig, wer geschuldete Mindestarbeitbedingungen in für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen nicht gewährt. Davon umfasst ist auch die Nichtzahlung von Mindestentgelten nach dem AEntG. § 23 AEntG schafft damit einen Art Mantel, der tarifvertragliche Regelungen von im AEntG genannten Branchen sanktionsrechtlich umhüllt. Besonders interessant ist § 23 AEntG für die öffentliche Auftragsvergabe deshalb, weil er die Rechtsfolge des § 21 AEntG auslöst. Wer nämlich wegen Verstoßes gegen § 23 AEntG mit einer Geldbuße von mindestens 2500 € belegt wurde, kann nach § 21 AEntG für eine angemessene Zeit von der Teilnahme an einer öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.⁷ Das in § 21 Abs. 3 AEntG geregelte Verfahren zur Beschaffung von Informationen über mögliche Verstöße gegen das AEntG aus dem Gewerbezentralregister ist keineswegs abschließend und betrifft nur Auskünfte über die gewerberechtliche Zuverlässigkeit. Es werden im Gewerbezentralregister keine Aussagen über die wettbewerbsrechtliche Zuverlässigkeit getroffen. Das mit vorliegendem Gesetzentwurf geplante Korruptionsregister stellt hierzu eine gute Ergänzung dar.

Auch wenn die Aufzählung im Katalog über Straftaten und Verstöße in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs nicht abschließend ist, wäre darüber hinaus auch die Aufnahme von **Verstößen gegen § 291 Nr. 3 StGB** in den Katalog des § 3 Abs. 1 wünschenswert. § 291 StGB ermöglicht in der Variante des „strafrechtlichen Lohnwuchers“ nach Nr. 3 eine Sanktionierung zu niedriger Entlohnung von Beschäftigten im Arbeitsverhältnis mit der Androhung einer Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe. Bei zu niedriger Entlohnung von Beschäftigten in Unternehmen bietet der Tatbestand also eine Reaktionsmöglichkeit auf diese besondere Form von Wirtschaftskriminalität.⁸ Ein Verstoß gegen § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB ist von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, da hierbei - strafrechtlich relevant - der Wettbewerb auf Kosten der Löhne der Beschäf-

⁷ Däubler/Lakies, TVG-Kommentar, Anh. 2 zu § 5 TVG, § 21 AEntG, Rn. 1 ff.

⁸ Vgl. Nassibi, Schutz vor Lohndumping in Deutschland, Eine Untersuchung des Arbeitsrechts, Arbeitsstrafrechts und Arbeitsvölkerrechts, S. 268 ff.

tigten ausgetragen wird. Dies verzerrt den Wettbewerb. Eine strafrechtliche Verurteilung nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB ist mithin ein Indiz für die Unzuverlässigkeit von Unternehmen.

2. Datenübermittlung an das Korruptionsregister nach § 4 des Gesetzentwurfs

Zu begrüßen ist weiterhin die Regelung in § 4 Abs. 2, dass die für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden verpflichtet sind, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) eintragungsfähige Sachverhalte mitzuteilen. Die Regelung geht insofern über das Verfahren nach § 21 Abs. 2 AEntG hinaus, wonach die für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten nach § 23 AEntG zuständigen Behörden Informationen nur auf Verlangen der öffentlichen Auftraggeber herausgeben dürfen.⁹ Mit § 4 des Gesetzentwurfs wird sichergestellt, dass alle relevanten Informationen über Verfehlungen von Unternehmen tatsächlich Eingang in das Korruptionsregister finden.

IV. Fazit

Aus gewerkschaftlicher Sicht sollten öffentliche Auftraggeber ihre Aufträge nur an zuverlässige und gesetzestreue Unternehmen unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien vergeben. Dies unterstützt eine Politik des sozialen Fortschritts und der sozialen und ökologischen Weiterentwicklung: Der Wettbewerb wird nicht über Lohndumping ausgetragen, die sozialen Sicherungssysteme werden entlastet, der Sozialstaat gestärkt und das Tarifvertragssystem gestützt. Das Korruptionsregistergesetz leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele, da die öffentlichen Auftraggeber damit frühzeitig vor der Vergabe ihrer öffentlichen Aufträge die Zuverlässigkeit der bietenden Unternehmen überprüfen können. Dies schützt den Staat und die Allgemeinheit vor unlauteren Praktiken von Unternehmen im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge und gewährleistet damit eine vernünftige Verwendung von Steuergeldern.

Daneben sind zur Vorbeugung von Wettbewerbsverzerrungen auch wirksame Kontrollen zur Erfassung der Verstöße wichtig. Insofern ist zugleich über eine verbesserte personelle Ausstattung z.B. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nachzudenken, deren Kontrollen bisher das einzige Mittel gegen kriminelle Firmen sind, die mit illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit Lohndumping betreiben und den Wettbewerb unterlaufen.

⁹ Däubler/Lakies, TVG-Kommentar, Anh. 2 zu § 5 TVG, § 21 AEntG, Rn. 10.

Kurzzusammenfassung Stellungnahme Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

I. Position

Der DGB begrüßt den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen. Die in einigen Bundesländern bestehenden Korruptionsregister erfassen nur Daten aus den jeweiligen Bundesländern. Zur effektiven Bekämpfung von Korruption im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe im gesamten Bundesgebiet ist die Einrichtung eines bundesweiten Korruptionsregisters unerlässlich.

II. Begründung

Die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen geben in Deutschland derzeit ca. 400 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus (= ca. 17 % des BIP). Damit besitzt die öffentliche Auftragsvergabe wirtschaftlich eine große Bedeutung. Der Staat als öffentlicher Auftraggeber muss allerdings einer besonderen Vorbildrolle gerecht werden, da es in der öffentlichen Auftragsvergabe um die Verwendung von Steuergeldern geht. Er hat ein demokratisch legitimes Interesse, die Auftragsvergabe als politisches Lenkungsinstrument für eine Politik des sozialen und ökologischen Fortschritts einzusetzen.

Dies funktioniert aber nur, wenn öffentliche Aufträge an zuverlässige und gesetzestreue Unternehmen vergeben werden. Zur Einschätzung der Zuverlässigkeit der Unternehmen fehlen öffentlichen Auftraggebern häufig aber die nötigen Informationen. Zur besseren Beurteilung der Zuverlässigkeit ist die Einrichtung eines bundesweiten Korruptionsregisters ein wichtiger Baustein. Gerade wegen der Verwendung von Steuergeldern in der Auftragsvergabe ist die Verhinderung von Korruption wesentlich zum Schutz der öffentlichen Hand und der Steuerzahler/innen.

Die durch Wirtschaftskriminalität und Korruption verursachten gesamtwirtschaftlichen Schäden sind beachtlich. Gerade in der öffentlichen Auftragsvergabe herrscht ein ruinöser Preiswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten. Die Unternehmen unterbieten sich unter Missachtung jeglicher Vorschriften. Wenn Unternehmen durch illegale Praktiken den Zuschlag für öffentliche Aufträge erhalten, entsteht dadurch aber auch ein Schaden für die öffentliche Hand und die Steuerzahler/innen.

Um solche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten öffentliche Aufträge nur an Unternehmen erteilt werden, die Tarifverträge, Arbeits- und Sozialstandards und nationale Rechtsvorschriften einhalten. Davon ist meist auszugehen, wenn die Unternehmen zuverlässig sind. Um dies vor einer Auftragsvergabe besser beurteilen zu können, müssen öffentliche Auftraggeber Zugang bekommen zu Informationen über einschlägige Verfehlungen von Unternehmen. Dies ist mit Hilfe eines bundesweiten Korruptionsregisters möglich.

Daneben sind zur Vorbeugung von Wettbewerbsverzerrungen auch wirksame Kontrollen zur Erfassung der Verstöße wichtig. Insofern ist zugleich über eine verbesserte personelle Ausstattung z.B. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nachzudenken, deren Kontrollen bisher das einzige Mittel gegen kriminelle Firmen sind, die mit illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit Lohndumping betreiben und den Wettbewerb unterlaufen.