

Jaehrling, Karen; Stiehm, Christin

Research Report

Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘: Herausforderungen und Strategien in der sozialverantwortlichen Vergabepaxis

IAQ-Report, No. 2022-05

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Jaehrling, Karen; Stiehm, Christin (2022) : Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘: Herausforderungen und Strategien in der sozialverantwortlichen Vergabepaxis, IAQ-Report, No. 2022-05, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/75972>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301580>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘ Herausforderungen und Strategien in der sozial- verantwortlichen Vergabepaxis Karen Jaehring und Christin Stiehm

- An öffentliche Auftraggeber richtet sich zunehmend die Erwartung, gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten beauftragter Firmen zu gewährleisten. Zugleich müssen sie ein umfangreiches Korsett wettbewerbsrechtlicher Regelungen beachten. Zudem steigt der Anspruch an die Qualität der eingekauften Dienstleistungen.
- Aus diesen widersprüchlichen Anforderungen erwachsen in der Vergabepaxis zahlreiche Konflikte und Herausforderungen, mit denen Kommunen unterschiedlich umgehen.
- In den untersuchten Kommunen steht im Ergebnis von Lernprozessen zunehmend die Qualität der Dienstleistung im Vordergrund; die Arbeitsqualität wird bestenfalls als funktionale Voraussetzung dafür mitberücksichtigt.
- Insgesamt bedarf es für eine sozialverantwortliche Vergabepaxis weiterer Reformen und infrastruktureller Unterstützung.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg Essen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Doppelbewegung aus Vermarktlichung und Sozialpolitisierung	3
2	„Street level market making“: Herausforderungen im Umgang mit rechtlichen Restriktionen und Rechtsunsicherheit.....	4
3	Strategien im neuen „Experimentierraum“ jenseits der traditionellen Arenen der industriellen Beziehungen: Ausgewählte Beispiele	8
3.1	Beispiel 1: Indirekte Lohnpolitik durch Preispolitik	8
3.2	Beispiel 2: Einsatz von Subunternehmen.....	12
4	Fazit	14
5	Literatur.....	16
6	Anhang	18

1 Einleitung: Doppelbewegung aus Vermarktlichung und Sozialpolitisierung

Die Corona-Pandemie hat auch den sogenannten ‚systemrelevanten Berufen‘ erhöhte Aufmerksamkeit beschert. Viele dieser Tätigkeiten, die die Versorgung von Bürger*innen mit unverzichtbaren Gütern und Dienstleistungen gewährleisten, werden dabei zwar von Privatunternehmen erbracht, aber von der öffentlichen Hand finanziert. In Deutschland vergeben Bund, Land, Kommunen und nachgeordnete Behörden jährlich öffentliche Aufträge im Wert von über 300 Mrd. Euro oder 10% des BIP (BMW 2021, S. 23). Der vorliegende Report befasst sich mit der Art und Weise *wie* öffentliche Aufträge vergeben werden und fragt, inwieweit dabei versucht wird, gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten beauftragter Unternehmen zu gewährleisten.

Zwei übergreifende Trends machen sich dabei bemerkbar: Auf der einen Seite steht der Trend zur fortschreitenden Ausbreitung und Intensivierung von Marktprinzipien (*Vermarktlichung*). Dies gilt auch für die Öffentliche Auftragsvergabe: Mit der Auslagerung von vormals öffentlich erbrachten Dienstleistungen, also der Ausbreitung von Marktprinzipien, entfällt auch die Möglichkeit für den Staat, in diesen Branchen wie in der Vergangenheit als ‚guter Arbeitgeber‘ (Beaumont 1992; Gottschall 2009) zu agieren. Zur Intensivierung von Marktprinzipien trägt zugleich bei, dass die vergaberechtlichen Reformen der EU und ihrer Mitgliedstaaten seit Beginn des Europäischen Binnenmarktes unter der Zielvorgabe standen, das Prinzip des freien, grenzüberschreitenden Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge konsequenter zur Geltung zu bringen. Regelungen und Praktiken, die dem Bieterwettbewerb Schranken setzen, sind dadurch im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte an restriktivere Bedingungen geknüpft worden.

Auf der anderen Seite richtet sich eine Reihe von politischen Maßnahmen und Strategien gesellschaftlicher Akteure darauf, die Lücken zu schließen, die durch die nachlassende Kraft des traditionellen Repertoires zur Verringerung von sozialer Unsicherheit und Ungleichheit am Arbeitsmarkt (etwa durch Tarifverträge oder betriebliche Mitbestimmung) entstanden sind. Dazu lässt sich auch die Öffentliche Auftragsvergabe zählen. Denn vergabegesetzliche Lohnvorgaben für öffentlich beauftragte Firmen sind in Deutschland – ebenso wie in zahlreichen anderen Ländern (Schulten et al. 2012; Duncan und Ormiston

2019) – ein zunehmend genutztes Instrument, welches die kollektivvertragliche Lohnsetzung durch Tarifverträge stützt und ergänzt. Auch wurde mit den Reformen der europäischen (2014) und nationalen (2016) Vergabepolitik der Berücksichtigung sozialer Kriterien grundsätzlich ein größerer Stellenwert eingeräumt (s. Info-Box 2).

Solche Ansätze sind auch als *„Sozialpolitisierung“* der Auftragsvergabe bezeichnet worden (Sack/Sarter 2016). Ihnen liegt die Auffassung zugrunde, dass der Staat auch Anforderungen an die Arbeitsbedingungen bei der Produktion der eingekauften Waren und Dienstleistungen stellen darf, dass er sich also gewissermaßen, wenn schon nicht als ‚guter Arbeitgeber‘, so doch zumindest als ‚guter Auftraggeber‘ verhalten darf und soll.

Dies kommt einem Perspektiv- und Politikwechsel gleich. Denn bislang ging, wie zahlreiche Untersuchungen gezeigt haben, die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen häufig mit Einbußen für die Beschäftigten in Hinblick auf Entlohnung, Beschäftigungsstabilität, Qualifizierungs- und Aufstiegschancen und damit auch mit einer Vertiefung der Ungleichheiten am Arbeitsmarkt einher (u.a. Emmenegger et al. 2012; Hermann/Flecker 2012, Vrangbaek et al. 2015; Grimshaw et al. 2015).

Mit der Sozialpolitisierung und der Vermarktlichung treffen in der Öffentlichen Auftragsvergabe also zwei widersprüchliche Entwicklungen aufeinander. Dem Zusammenspiel dieser beiden widersprüchlichen Trends widmete sich das Projekt *Öffentliche Auftragsvergabe als neue Arena industrielle Beziehungen* (s. Infobox 1), dessen Ergebnisse in Kürze als Buch veröffentlicht werden (Jaehring/Stiehm i.E.). Der vorliegende Report stellt ausgewählte Befunde dieser Untersuchung vor.

Der Fokus richtet sich dabei hier auf der Vergabep^{raxis}, auf der auch der Schwerpunkt der eigenen empirischen Erhebungen lag. Damit füllt die Studie eine Lücke: Die wenigen verfügbaren sozialwissenschaftlichen Publikationen haben bislang vorrangig den Wandel auf gesetzlicher Ebene in den Blick genommen. Erst bei der Implementation von Gesetzen werden aber die Handlungsdilemmata manifest, die sich aus der skizzierten Gleichzeitigkeit konfligierender Trends ergeben – während sich diese auf Gesetzebene durchaus in Form von Kompromissformulierungen, Zielppluralismus und unbestimmten Rechtsbegriffen verbinden lassen. Zudem blendet eine Engführung auf gesetzliche Entwicklungen auch potenzielle Konflikte und gegenläufige Trends aus.

Im Falle der Auftragsvergabe stellte sich etwa die Frage, inwieweit die stärkere gesetzliche Öffnung für soziale Zwecke durch die letzte Vergaberechtsreform auch in der administrativen Praxis an Substanz gewinnt oder hier durch andere Trends konterkariert oder durch Beharrungskräfte ausgebremst wird.

Im folgenden Abschnitt erläutern wir zunächst unsere analytischen Grundgedanken und Fragen unter

Rückgriff auf die Verwaltungsforschung und richten damit den Blick auf die grundlegenden Herausforderungen, denen Akteure in der Vergabepaxis unter den aktuellen Rahmenbedingungen gegenüberstehen. Im drauffolgenden Abschnitt illustrieren wir an zwei Beispielen, wie bei der Neuausrichtung der Vergabepaxis Arbeitsbedingungen mitverhandelt werden, und welche Konflikte und Konfliktlösungen hier entstehen.

Infobox 1

Das Projekt Öffentliche Auftragsvergabe als neue Arena industrieller Beziehungen wurde im Zeitraum zwischen September 2016 und August 2020 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf der Entwicklung der Vergabepolitik und -praxis in Deutschland nach der letzten europäischen Vergaberechtsreform (2014). Neben einer Analyse der Gesetzesentwicklung auf Basis von Literatur und Expert*innen-Interviews bilden acht Intensivfallstudien zur öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler Ebene das Kernstück der eigenen empirischen Untersuchung. Sie wurden im Zeitraum zwischen Januar 2017 und März 2020 in fünf Städte Deutschlands – sowohl im Norden und Süden als auch in westlichen und östlichen Landesteilen – durchgeführt.

Dafür wurden neben der Analyse schriftlicher Vergabeunterlagen und weiterer Dokumente zur lokalen Vergabepaxis über 60 leitfadengestützte Interviews mit Vertreter*innen von lokaler Politik und Verwaltung, lokalen Verbänden von Arbeitgebern und Gewerkschaften, beauftragten Firmen und deren Beschäftigten(-vertreter*innen), sowie weiteren Organisationen geführt, die örtlich oder regional in die Vergabepaxis involviert waren. Ein Überblick über die Fallstudien und die geführten Interviews findet sich im Anhang dieses Reports.

Je 4 Fallstudien untersuchten dabei die Vergabepaxis in zwei Dienstleistungssegmenten: Schulverpflegung und Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlings-unterkünfte. In beiden Bereichen waren die Leistungen in Bezug auf ihre Qualität zumindest zeitweise Gegenstand kritischer öffentlicher Aufmerksamkeit gewesen. Auch in Anbetracht der im Untersuchungszeitraum vergleichsweise günstigen kommunalen Haushaltssituationen war somit ein Potenzial für progressivere Vergabepraktiken ‚weg vom billigsten Preis‘ gegeben. Dies wurde zusätzlich dadurch begünstigt, dass es sich bei den untersuchten Kommunen durchweg um Großstädte handelte (über 200.000 Einwohner), die in der Regel über stärker professionalisierte Verwaltungsstäbe für die Auftragsvergabe verfügen. All dies schränkt die Repräsentativität der Befunde ein: Es handelt sich bei den untersuchten Fällen daher tendenziell um eine Positivauswahl, zumindest was die Rahmenbedingungen anbelangt.

Die halbstrukturierten Interviews und die größtenteils öffentlich zugänglichen Vergabedokumente in den untersuchten Kommunen sind nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2015; Kuckartz/Rädiker 2020) ausgewertet worden.

2 ‚Street level market making‘: Herausforderungen im Umgang mit rechtlichen Restriktionen und Rechtsunsicherheit

Der Grundgedanke der Untersuchung ist, dass die Spielregeln, die den ökonomischen Austausch strukturieren, nicht lediglich durch einschlägige Gesetze

gestaltet werden. Dies gilt auch und gerade im Falle der öffentlichen Beschaffungsmärkte. Vielmehr bestimmen auch die alltäglichen Entscheidungen und Interaktionen auf den unteren Politik- und Verwaltungsebenen, die das vergabespezifische Regelwerk anwenden, wesentlich mit darüber, wie stark der Preiswettbewerb um staatliche Aufträge eingeschränkt oder intensiviert wird. Die Marktschaffung

und -gestaltung („market making“) ist, mit anderen Worten, zum guten Teil ‚street level market making‘.

Dieser Grundgedanke knüpft einerseits an etablierte Erkenntnisse der Verwaltungsforschung an, die seit den 1970er Jahren verdeutlicht hat, dass bei der Implementation politischer Programme erhebliche Kontingenzspielräume für die Verwaltung bestehen (u.a. Mayntz 1980, 1983) und diese damit eben effektiv auch ‚Politik macht‘ (u.a. Howlett 2019; Martinsen et al. 2019). Dies gilt auch für nachgeordnete Ebenen, welche zugleich die personelle Schnittstelle zwischen Verwaltung und Gesellschaft, also sozusagen das Gesicht der Behörde zu den Bürgerinnen und Bürgern sind. Letzteres ist insbesondere von der soziologischen Forschungslinie zur ‚street level bureaucracy‘ (Lipsky 1980; Brodtkin 2011; Hupe et al. 2015) herausgearbeitet worden. Sie analysiert die Denk- und Handlungsmuster von staatlichen Bediensteten im Umgang mit den Dilemmata oder Herausforderungen, die sich unter anderem aus uneindeutigen und zum Teil widersprüchlichen Zielvorgaben und eigenen professionellen Standards ergeben.

In Analogie dazu galt ein Hauptaugenmerk unserer Untersuchung dem Aufgabenverständnis und den Vorgehensweisen von Verwaltungskräften im Umgang mit vergabespezifischen Zielkonflikten und Herausforderungen beim ‚street level market making‘. Welche professionellen Normen ziehen Vergabeverantwortliche als Maßstab für ihr Handeln heran? Inwieweit geraten diese Normen in Konflikt mit anderen Normen – seien es politische Vorgaben oder gesellschaftliche Erwartungen? Inwieweit nehmen hier die oben beschriebenen Trends – die Vermarktlichung bzw. die Sozialpolitisierung der Auftragsvergabe – Einfluss auf den professionellen Zielkanon? Allgemeiner gefragt, welche typischen Herausforderungen und Handlungsdilemmata entstehen unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die Vergabepraktiker*innen bei dem Versuch, ihre Vorstellungen eines angemessenen Verwaltungshandelns in die Praxis umzusetzen? Und welche praktischen Handlungsmuster und Kompromisse entwickeln sie, um diese Herausforderungen und Handlungsdilemmata zu bewältigen?

Unsere Analyse ergänzt damit eine Reihe von Studien zum beruflichen Ethos öffentlich Bediensteter unter dem Einfluss von Vermarktlichung oder ‚Ökonomisierung‘ (Flecker et al. 2014; Gottschall et al. 2017; Schimank/Volkman 2017). Sie erweitert

diese Perspektive aber, indem sie nach den Dilemmata und Handlungspraktiken fragt, die sich aus der skizzierten *Doppelbewegung* von Vermarktlichung und Sozialpolitisierung ergeben.

Grundsätzlich lässt sich für die untersuchten Fallstudienkommunen feststellen, dass auch in den Verwaltungseinheiten, die mit der Auftragsvergabe im Bereich ‚einfacher‘ Dienstleistungen wie der Schulpflege und den Wach- und Sicherheitsdienstleistungen befasst sind, die Orientierung am Preis als einzigem oder zentralem Auswahlkriterium an Legitimität verloren hat. Stattdessen hat sich allerdings weniger das Leitbild des ‚Guten Auftraggebers‘ in den Vordergrund geschoben, sondern vielmehr das Leitbild des ‚Guten Dienstleisters‘, im Einklang mit Kernwerten des ‚New Public Management‘, das in die Verwaltung insgesamt eingezogen ist. Der neue Anspruch richtet sich also vor allem darauf, der *Qualität der eingekauften Leistungen* im Interesse der ‚Kund*innen‘ des öffentlichen Dienstes größeren Wert beizumessen. Die *Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen* ist dabei eher von sekundärer Bedeutung. Von einem Teil der Verwaltungskräfte wird aber ein *positiver funktionaler Zusammenhang* zum primären Ziel der Qualitätssteigerung hergestellt: Gute Arbeitsbedingungen gelten demnach gerade in der personalintensiven Dienstleistungsarbeit als Voraussetzung für eine gute Dienstleistungsqualität. Im günstigsten Fall ist die Zielverschiebung und die qualitätsorientierte Reorganisation von Strukturen und Abläufen in der Vergabepaxis damit auch ein Türöffner für die sozialverantwortliche Auftragsvergabe; dies ist aber kein Automatismus.

Selbst, wo Verwaltungskräfte sich einer verbesserten Qualität von Dienstleistungen *und* Arbeitsbedingungen verpflichtet sehen, stellen sich jedoch unter den aktuellen Bedingungen erhebliche Herausforderungen. Mit die größte Herausforderung ist der Umgang mit rechtlichen Restriktionen und Rechtsunsicherheit. *Rechtliche Restriktionen* ergeben sich, wie eingangs erwähnt, aus der zunehmenden Verdichtung des vergabespezifischen Regelwerks im Zuge ihrer Vermarktlichung seit Beginn der 1990er Jahre. Die verschiedenen Facetten dieser Entwicklung – etwa die Einführung neuer Regeln und Instanzen des Bieterschutzes (u.a. Vergabekammern), oder die regulative Expansion und Vervielfältigung von Detailregeln, welche die Entscheidungsspielräume von nationaler Politik und Vergabepaxis verringern – gehen insgesamt mit einer starken Verrechtlichung der Vergabepaxis einher (ausführlich Jaehrling/Stiehm

i.E., Kap. 3). Im Zuge dieser Entwicklung ist es zu einer Institutionalisierung des Wettbewerbsprinzips in der öffentlichen Auftragsvergabe gekommen, die in dieser Qualität neu ist. Diese Entwicklung ist auch durch die Sozialpolitisierung nicht grundsätzlich zurückgedreht worden. Die europäische Vergaberechtsreform von 2014 und deren Umsetzung in nationales Recht haben das institutionelle Regel-

werk zwar zugunsten sozialer Ziele geöffnet. Vielfach handelt es sich bei den neuen Bestimmungen aber um *fakultative* Regelungen (s. Infobox 2). Insofern ist es dadurch eher zu einer Institutionalisierung des *Nebeneinanders* von Vermarktlichung und Sozialpolitisierung gekommen. Wie beide Prinzipien ausbalanciert werden, hängt umso mehr von der Ausgestaltung durch die Verwaltungspraxis ab.

Infobox 2: Sozialpolitisierung der Auftragsvergabe: Tariftreue und Vergaberechtsreformen

Als „Sozialpolitisierung“ bezeichnen Sack und Sarter (2016, S. 343) die „Gegenbewegung zu einer strikt wirtschaftsliberalen und effizienzorientierten Programmatik der öffentlichen Auftragsvergabe“. Bezogen auf Arbeitsbedingungen sind dabei insbesondere zwei Entwicklungslinien relevant:

- Die Einführung von Tariftreueregeln (seit Ende der 1990er Jahre) in den Vergabegesetzen zahlreicher Bundesländer, welche beauftragte Firmen verpflichten, ihren Beschäftigten mindestens für die Dauer der Ausführung des Auftrags Tariflöhne oder staatlich festgelegte, vergabespezifische Mindestlöhne zu zahlen. Reichweite und Ausgestaltung solcher Tariftreuengesetze sind durch die Europäische Rechtsprechung, insbesondere das sog. ‚Rüffert‘-Urteil des EuGH aus dem Jahr 2008, stark beeinflusst worden. Aktuell haben fünf Bundesländer einen Vergabemindestlohn oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. In vier Bundesländern gelten Tariftreueregeln, die auch nicht-allgemeinverbindliche Tarifverträge zur Auflage machen. Einen ausführlichen Überblick gibt das Buch (Jaehring/Stiehm i.E., Kap 4).
- Darüber hinaus können Vergabestellen auch bei der Ausgestaltung der Ausschreibungen durch weitere Anforderungen an die Eigenschaften der Bieter, durch Bewertungskriterien für Angebote oder Auflagen, die bei der Ausführung der Arbeiten zu beachten sind, soziale Kriterien berücksichtigen. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sind durch die letzte europäische Vergaberechtsreform, die 2016 in deutsches Recht umgesetzt worden ist, verbessert worden. So sieht die neue Vergabeverordnung (VgV) nun explizit eine Pflicht zur Ablehnung eines Angebots vor, wenn Preise wegen Nicht-Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften „ungewöhnlich niedrig“ sind (§ 60 VgV). Auch die Vorgabe von Festpreisen ist nun explizit zulässig, sodass das wirtschaftlichste Angebot auch rein nach qualitativen und sozialen Kriterien bestimmt werden kann (§58 VgV). Der Einsatz von Unterauftragnehmern kann unter bestimmten Bedingungen beschränkt werden (§ 47 VgV) oder an die Bedingung geknüpft werden, dass die Unternehmen vorab namentlich benannt werden (§ 36 VgV). Wie die Vergabestellen in diesem neuen Rechtsrahmen agieren, illustriert Absatz 3 in diesem Report.

6

Zugleich sind mit der starken Verrechtlichung der Vergabepolitik nicht *Rechtsunsicherheiten* beseitigt worden, im Gegenteil. Die weiterhin dynamische Rechtsentwicklung und der damit verbundene chronisch unvollständige Charakter vergaberechtlicher Expertise tragen dazu bei, dass trotz eines deutlich wahrnehmbaren Trends zur Zentralisierung und Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung gerade in der Vergabep Praxis das Handeln unter Unsicherheit ein zentrales Merkmal von Entscheidungsprozessen bleibt. Notwendig ist also beides: die Aneignung vergaberechtlicher Expertise, die der stärkeren Verrechtlichung der Auftragsvergabe und dem

Grundsatz rechtskonformen Handelns Rechnung trägt, und der Umgang mit Rechtsunsicherheit.

Nun ist das Handeln unter Unsicherheit kein Spezifikum der Vergabep Praxis, sondern wird von Seiten der Verwaltungswissenschaft angesichts einer zunehmenden Volatilität und Komplexität von Sachlagen in der jüngeren Zeit als Merkmal von Verwaltungshandeln allgemein thematisiert (u.a. Winkler 2014; Hill 2018). Unter diesen Umständen kann sich die Verwaltung zwar verschiedener Mittel bedienen, um Wissensdefizite auszugleichen, etwa den Rückgriff auf die Expertise Dritter. Ein ‚agiles‘, fehlertolerantes und experimentelles ‚Auf Sicht‘-Fahren, das

ebenfalls als angemessene Strategie im Umgang mit Unsicherheit empfohlen wird, kollidiert allerdings grundsätzlich mit dem traditionellen Verwaltungshandeln:

„Indessen sind Experimente und die häufig geforderte ‚Fehlerfreundlichkeit‘ kein Wesensmerkmal der öffentlichen Verwaltung. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit drängt eher nach sorgfältiger und umfassender Prüfung und Abwägung bis hin zur Perfektion, häufig gepaart mit Absicherung.“ (Hill 2018, S. 165).

Dies wirft die empirische Frage auf, wie Kommunen und Vergabepraktiker*innen mit dieser doppelten Herausforderung umgehen, also der notwendigen Aneignung von Expertise für vergaberechtskonformes Handeln und dem Umgang mit dennoch verbleibender Rechtsunsicherheit.

Unser empirisches Material bietet reiches Anschauungsmaterial für diese Fragen. Denn die beiden

Branchen, die hier im Fokus standen – Schulverpflegung und Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte – haben in punkto Professionalisierung der Auftragsvergabe Nachholbedarf. Anders als im Falle komplexer Leistungen (beispielsweise IT-Dienstleistungen) oder Leistungen mit hohem Auftragsvolumen (beispielsweise Bauleistungen) sind die administrativen Kapazitäten für die Auftragsvergabe bei diesen beiden standardisierten Leistungen mit eher geringem Auftragsvolumen vergleichsweise schwach ausgebaut und erst in jüngerer Zeit im Aufbau begriffen.

In den Fallstudien-Kommunen entwickelten die Akteure unterschiedliche grundsätzliche Herangehensweisen, wie sie sich im Spannungsfeld zwischen Restriktionen und Rechtsunsicherheit bei gleichzeitig hoher Anforderung an rechtskonformes Handeln Entscheidungsspielräume zugunsten einer Vergabe nach Qualitäts Gesichtspunkten erschließen.

Info-Box 3: Umgang mit Verrechtlichung und Rechtsunsicherheit: Zwischen Perfektionismus und vergaberechtlichem Tiefflug:

- Als vergaberechtlichen ‚*Perfektionismus*‘ lässt sich die Vorgehensweise in Vergabestellen bezeichnen, die zum einen viele Ressourcen in die Aneignung eigener vergaberechtlicher Expertise (über Schulungen, Austausch mit peers) investieren, zur Absicherung aber auch zusätzlich auf externe Expertise zurückgreifen. Dafür steht ihnen ein überaus breites Beratungsangebot von spezialisierten Vergaberechtskanzleien, branchenspezifischen Beraterfirmen, aber auch den quasi-öffentlichen Auftragsberatungsstellen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung – einen Überblick über diesen neuen Beratungsmarkt gibt ein eigenes Kapitel im Buch (Jaehring/Stiehm i.E., Kap. 6).
- Im größtmöglichen Kontrast dazu steht eine Art vergaberechtlicher ‚*Tiefflug*‘, also einer Fortbewegung ‚unter dem Radar‘ des Vergaberechts. Spielräume zugunsten einer Berücksichtigung von mehr Qualität anstelle des Preises werden hier eher durch Ausnutzung der verbliebenen Lücken im Vergaberecht gesucht – etwa durch die Ausschreibung von Dienstleistungs-Konzessionen anstelle von Aufträgen in der Schulverpflegung), weil hier weniger detaillierte Vorgaben zu beachten sind.
- Dazwischen bewegen sich Vergabestellen, deren Vorgehensweise sich als vergaberechtlicher ‚*Pragmatismus*‘ kennzeichnen lässt. Kennzeichnend für diese Praxis ist, dass hier ebenfalls eher nach formellen Spielräumen innerhalb des modernen Vergaberechts gesucht wird; dieser Suchprozess aber weniger durch externe Expertise oder vergaberechtliche Weiterbildung des Verwaltungspersonals angeleitet wird, sondern auf einem ‚learning by doing‘ fußt. Die Ansammlung von Erfahrungswissen im Rahmen jeder Ausschreibungsrunde ist eine wichtige Quelle für die sukzessive Verbesserung der Vergabeunterlagen. Neue Verfahrensweisen werden dabei nicht ex ante bis in den letzten Winkel hinein auf ihre vergaberechtliche Zulässigkeit hin durchleuchtet, sondern auch unter bewusster Inkaufnahme vergaberechtlicher Zweifelsfälle und dem Risiko von Klagen erprobt.

Gemeinsam ist allen genannten Varianten aber, dass sie die Sicherung und Erschließung von vergaberechtlichen Entscheidungsspielräumen unter den neuen Bedingungen zum Ziel haben – seien es informelle oder formelle Spielräume. Wie zu sehen sein wird, kann eine Strategie der maximalen Absicherung mithilfe vergaberechtlicher interner und externer Expertise („Perfektionismus“) paradoxerweise durchaus Spielräume für radikale Innovationen eröffnen. Auch mit einer progressiv-pragmatischen Herangehensweise können aber potenzielle Handlungsblockaden überwunden werden.

3 Strategien im neuen ‚Experimentier- raum‘ jenseits der traditionellen Arenen der industriellen Beziehungen: Ausgewählte Beispiele

Die Aushandlungsprozesse in der Vergabepaxis betreffen zwar auch Arbeitsbedingungen, finden jedoch jenseits der traditionellen Arenen der industriellen Beziehungen, also Tarifverhandlungen und betriebliche Mitbestimmung, statt. Das bedeutet auch, dass die Interessenvertretungen von Beschäftigten und Unternehmen hier nicht auf angestammte Beteiligungsrechte und eingespielte Strategien zur Durchsetzung ihrer Interessen zurückgreifen können, sondern sich neue Wege erschließen müssen. Nicht nur die Verwaltungsakteure müssen also ‚experimentieren‘ und lernen, wenn sie den Preiswettbewerb bei öffentlichen Aufträgen zugunsten anderer Ziele beschränken wollen, sondern auch die Akteure der industriellen Beziehungen. Die Strategien aller beteiligten Parteien und ihr Zusammenspiel in diesem neuen ‚Experimentierraum‘ möchten wir hier nun anhand ausgewählter Beispiele näher beleuchten.

Von den Entscheidungsinhalten her geht es dabei nicht um neue gesetzliche Standards (etwa vergabespezifische Mindestlöhne) oder die gesetzliche Erstreckung von tariflichen Standards (Tariftreue), die wir im ersten Teil des Buches behandeln (Jaehrling/Stiehm i.E.). Aushandlungsgegenstand in diesem Experimentierraum auf kommunaler Ebene ist vielmehr, wie diese Standards selbst angewandt und umgesetzt werden, sowie weitere Aspekte, die nicht durch gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen abgedeckt sind. Konkret behandeln wir in den folgenden Abschnitten zwei Arten von Stellschrauben, über die in der kommunalen Vergabepaxis auf die

Arbeitsqualität in beauftragten Betrieben eingewirkt wird: Zum einen eine Art indirekter Lohnpolitik mithilfe *preispolitischer Entscheidungen*; zum anderen der *Einsatz von Subunternehmen*.

3.1 Beispiel 1: Indirekte Lohnpolitik durch Preispolitik

Öffentliche Auftraggeber müssen bereits bei der Schätzung des Auftragswertes, bei der Prüfung der Angebote auf ‚ungewöhnlich niedrige Angebote‘ gemäß § 60 Vergabeverordnung (VgV) und erst recht bei der Vorgabe von Maximalpreisen oder Preiskorridoren einen Maßstab entwickeln, was ein angemessener Preis ist. Dabei stellt sich die Frage, welche Parameter sie dabei einschließen. Gerade im Bereich personenintensiver Dienstleistungen wie dem Schulcatering und den Sicherheitsdienstleistungen fallen die Personalkosten stark ins Gewicht, die Lohnkosten sind daher hier ein wichtiger Parameter. Implizit oder explizit müssen Vergabestellen also Annahmen zur Höhe der Löhne und Lohnnebenkosten bei ihrer Ermittlung angemessener Preise treffen.

Die Vergabestellen in den beiden hier betrachteten Branchen unterscheiden sich dabei deutlich darin, inwieweit sie zur Lohnhöhe Informationen einholen und explizit abwägen, und inwieweit sie sich dabei auf Vergütungsnormen wie Tariflöhne stützen. Neben der Preishöhe zu Vertragsbeginn ist auch die Verankerung von Preisgleitklauseln über die Dauer der Vertragslaufzeit eine Stellschraube: Damit können Verwaltungen es Unternehmen erleichtern, gestiegene Kosten infolge von Tariflohnsteigerungen bzw. anderen externen Lohnstandards an den Auftraggeber weiterzureichen.

Auch mit solchen *preispolitischen* Entscheidungen können Vergabestellen es mithin auf indirekte Weise Unternehmen erleichtern oder erschweren, sich an Tarifverträge oder andere Lohnstandards zu binden, diese im eigenen Betrieb korrekt anzuwenden und nicht durch Abstriche bei anderen Arbeitsbedingungen gegenzufinanzieren. Im Folgenden sei dies an einem Beispiel aus der Schulverpflegung illustriert.

Im Falle der Schulverpflegung kommt eine besondere Praxis zum Tragen, die zwar nicht auf dieses Segment beschränkt, hier aber besonders verbreitet ist: In den Ausschreibungsunterlagen wird üblicherweise ein Essenspreis vorgegeben, zu dem Cateringunternehmen das Schulmittagessen anbieten sol-

len.¹ Der Preis muss sämtliche Kosten abdecken, einschließlich Steuern, Gewinn sowie Lohn- und Produktionskosten. Bieter müssen ihre Kalkulationen und die Ausgestaltung des Angebots an diese Preise anpassen, um überhaupt bei der Auswahl berücksichtigt zu werden; die Preisermittlung fällt bei einem solchen Verfahren also besonders stark ins Gewicht.

Neben der Höhe des Preises ist dabei auch entscheidend, welche Kosten dieser Preis genau abdecken soll. In unterschiedlichem Umfang subventionieren Kommunen den Essenspreis nämlich indirekt, etwa in Form einer Übernahme der Investitions- und Betriebskosten für die Ausgabeküchen. Zum Portfolio preispolitischer Entscheidungen gehören schließlich auch direkte Preissubventionen, also kommunale Essenszuschüsse an alle oder einen Teil der Schüler*innen, auch über die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes hinaus (für Schüler*innen aus Haushalten im Bezug von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen). Diese Zuschüsse können nicht nur den Druck zur Absenkung des vorgegebenen Preises auf ein möglichst niedriges, sozialverträgliches Niveau mildern, sondern auch dazu führen, dass anteilig mehr Schüler*innen am Mittagessen teilnehmen. Für die Caterer bedeutet dies aufgrund des Skaleneffektes bei gleichbleibendem Preis in der Tendenz eine bessere Ertragslage.

Diese preisbezogenen Gestaltungsfaktoren müssen keine rein ‚preistechnischen‘, von der Vergabeverwaltung getroffenen Entscheidungen bleiben, sondern haben sich in zwei Kommunen zu einem Politikum entwickelt. Es lässt sich mithin durchaus von ‚preispolitischen‘ Entscheidungen sprechen, an der weitere verwaltungsexterne Akteure beteiligt sind oder zumindest darauf Einfluss zu nehmen suchen. Dabei treffen unterschiedliche Ziele aufeinander, die zum Teil zusammenlaufen, zum Teil miteinander konkurrieren und in Balance gebracht werden müssen.

- Zum einen geht es um die *Sozialverträglichkeit von Essenspreisen*, die von den Eltern übernommen werden;

- zum Zweiten geht es um die Frage, welcher Essenspreis erforderlich ist, um eine *gute Essensqualität* zu gewährleisten, die den Qualitätsstandard der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) berücksichtigt und meist auch einen gewissen Bio-Anteil ermöglicht.
- Zum Dritten geht es um die *Auskömmlichkeit* des Essenspreises für die Anbieter und die Gefahr eines Angebotsmangels, welcher die grundlegende Aufgabe der Kommunen, die Verpflegung von Schüler*innen mit Mittagessen, gefährdet.
- Schließlich geht es, wenngleich an letzter Stelle, auch um die Frage, inwieweit der Essenspreis es auch ermöglicht, *angemessene Arbeitsbedingungen* bzw. die in den Vergabegesetzen zur Auflage gemachten Mindestlöhne zu refinanzieren.

Sowohl, was die Entscheidungsprozesse anbelangt (Grad der Öffentlichkeit, Breite der Beteiligung von Akteuren), als auch, was die Ergebnisse anbelangt, hebt sich das Fallbeispiel Berlin ab, weil es hier anders als in den übrigen Fallstudien-Kommunen zu einer expliziten Abwägung der Preishöhe unter Einschluss verwaltungsexterner Akteure kommt und in diesem Rahmen auch die Lohnhöhe mitberücksichtigt wird. Dabei fließt auch wissenschaftliche Expertise zu den Kostenstrukturen in der Schulverpflegung ein.

Begünstigt wird diese recht starke Politisierung des Essenspreises hier dadurch, dass sich die Praxis der Auftragsvergabe in Berlin allgemein zu einem Thema entwickelt hat, zu dem ein überaus breites Spektrum von Akteuren mit vergleichsweise hoher Kontinuität und unter hoher medialer Aufmerksamkeit Forderungen und Gestaltungsvorschläge eingebracht hat. Dies gilt auch für die Schulverpflegung. Neben den Parteien und den zuständigen Landesministerien (für Bildung und Wirtschaft) sind in dieser Arena der Entscheidungsfindung der Schulcaterer-Verband VBBSC, die regionalen Gewerkschaften (NGG, DGB) sowie weitere Nichtregierungsorganisationen aktiv. Zu letzteren gehören vor allem der Landeselternrat (LEA) und die Vernetzungsstelle Schulverpflegung

stellt hingegen das Festpreisverfahren in Berlin dar, bei dem Bieter das Essen zu genau diesem Preis anzubieten haben.

¹ Dabei gibt es unterschiedliche Varianten: Verbreitet sind vor allem ein *Maximalpreis*, bei dem Bieter umso mehr Bewertungspunkte erzielen, je stärker sie diesen Preis unterschreiten; oder ein *Preiskorridor*, bei dem Bieter aufgefordert sind, weder einen Maximalpreis zu über- noch einen vorab festgesetzten Mindestpreis zu unterschreiten. Die Ausnahme

(VNS), die 2003 von Elternvertreter*innen bundesweit als erste ihrer Art ins Leben gerufen wurde.

Die Höhe des Essenspreises ist dabei ein Politikum, das die Akteure seit 2011 beschäftigt. Auslöser für die ‚Politisierung‘ des Essenspreises war im Jahr 2011 eine Ausschreibung, bei der ein Berliner Bezirk einen Maximalpreis von 2,10 € vorgab. Diese Ausschreibung wurde presseöffentlich von einigen großen Catering-Unternehmen boykottiert. Dies mündete in die Gründung des Verbandes Berliner und Brandenburger Schulcaterer (VBBSC).² Dieser Boykott gab neben einer bereits seit längerem „schwelenden“ (Interview Senatsverwaltung BJF, Berlin) Unzufriedenheit der Eltern mit der Essensqualität der Stadt Anlass, eine eigene Studie zu den Preisstrukturen in der lokalen Schulverpflegung in Auftrag zu geben (Arens-Azevedo und Tecklenburg 2012). Dabei wurden für die Kalkulation der Personalkosten die „durchschnittlichen Tariflöhne“ für das Berliner Hotel- und Gaststättengewerbe der Jahre 2010/2011³ zugrunde gelegt.

Auf dieser Grundlage entschied sich die Stadt zur grundlegenden Neuordnung des Vergabeverfahrens unter Vorgabe eines Festpreises, der mit 3,25€ nahezu exakt dem von der Studie empfohlenen bzw. kalkulatorisch ermittelten auskömmlichen Preis entsprach. Verbunden wurde dies mit relativ detaillierten Vorschriften zur Essensqualität, zur Vorgehensweise bei der Qualitätsbewertung der Angebote, sowie mit der Einrichtung einer Stelle zur Qualitätskontrolle (mit drei angestellten Ernährungsberater*innen), die die Essensqualität bei der Vertragsdurchführung stichprobenhaft überprüft.

Mit der Vorgabe eines Festpreises und damit der vollständigen Ausschaltung des Preiswettbewerbs betrat man vergaberechtliches Neuland und ging hier auch bewusst Risiken ein. Dabei stützte man sich auf die Aneignung eigener vergabepolitischer Expertise, mit der man sich auch über die Rechtsprechung hinwegzusetzen traute:

„Es gab damals eine Entscheidung des Bundesgerichtshofes, die gesagt hat: ‚Nein, der Preis muss immer ein Zuschlagskriterium sein. Zumindest zu 30%.‘ Und das war von Anfang an eine rechts-irrigé Entscheidung. Und ich bin noch nicht mal Jurist. Ich habe nur Erfahrung. (...) wir waren der

Meinung, wir werden diese BGH-Entscheidung einfach ignorieren.“ (Wirtschaftsbehörde, BERLIN)

Zugleich wurde aber nicht nur auf die eigene Expertise vertraut, sondern die Unterstützung durch eine spezialisierte Anwaltskanzlei eingeholt. Die Einschaltung der Vergaberechtskanzlei diente dazu, die als „radikal“ empfundene Verfahrensinnovation zugunsten ‚weicher‘ Zuschlagskriterien anstelle des ‚harten‘ Kriteriums Preis auch auf vergaberechtlich saubere Weise umzusetzen. Dies habe man sich fachlich nicht selbst zugetraut; dass dies letztlich gelungen sei, sei der Vergaberechtskanzlei zu verdanken, die die Unterlagen „Wort für Wort für uns erstellt“ habe (Interview Schulbehörde, BERLIN).

Das Beispiel veranschaulicht, dass der vergaberechtlichen *Perfektionismus* Handlungsspielräume also nicht einengen muss (indem er in erster Linie das Bewusstsein für die Schranken des rechtlich Machbaren erhöhen würde), sondern im Gegenteil den vergaberechtlichen Wagemut stärken und es den Akteuren ermöglichen kann, sich neue oder zuvor unbekannte vergaberechtliche Optionen zu erschließen, die ihnen eine stärkere Gewichtung qualitativer Kriterien erlaubt.

Obwohl mit dieser Erhöhung des Essenspreises auf 3,25 € eine deutliche Anhebung der Elternbeiträge (von 23 auf 37 €) einherging, fand diese auch die Zustimmung des Landeselternausschusses (LEA). Neben den gleichzeitig erhöhten Anforderungen an die Essensqualität dürfte dabei auch eine Rolle gespielt haben, dass der Essenspreis von Seiten der Stadt mit 30% subventioniert wurde; der Eigenanteil der Eltern lag also mit rechnerisch rund 2,28 € pro Essen immer noch niedriger als andernorts. Darüber hinaus hatte sich aber auch zumindest eine punktuelle Interessenkoalition zwischen Elternschaft (vertreten durch LEA und VNS) und Gewerkschaft herausgebildet, wie beide Seiten im Interview berichten. So gab es im Vorfeld des Prozesses zur Neugestaltung der Vergabe von Schulverpflegungsleistungen im Jahr 2012/13 einen Informationsaustausch zwischen LEA und DGB sowie NGG, bei dem die schlechten Arbeitsbedingungen in der Schulverpflegung Thema waren. Berichtet wurde hier über Stundenlöhne von zum Teil unter 6 €. Dies diente dem LEA nach eigenen Angaben auch als zusätzliche Argumentationsgrundlage, um die Einführung eines Festpreises bzw. die Notwendigkeit höherer Preise zu rechtfertigen.

² Berliner Caterer sehen rot. GV-Praxis Nr. 2/2012, S. 8-9.

³ Stundenlöhne für Hilfskraft: 8,57€, Fachkraft: 10,90 € (Arens-Azevedo und Tecklenburg 2012, A4)

Die Unterstützung von LEA und der regionalen VNS war dabei insofern wichtig, als diese über den Facharbeitskreis bei der Senatsverwaltung auch fest in die formale Entscheidungsfindung rund um die Erstellung der neuen Musterausschreibungsunterlagen eingebunden waren. Das Ergebnis entsprach so einem breit getragenen Konsens.

Der Fall Berlin ist allerdings nicht nur ein Beispiel für einen Interessenausgleich, der die Interessen aller beteiligten Parteien, sowohl auf Seiten der Konsumenten wie auch auf Seiten der Produzenten, berücksichtigt. Vielmehr ist er auch ein Beispiel dafür, wie der Effekt einer solchen Konsensbildung verpuffen kann, bedingt durch ein Zusammenspiel aus mehreren Ursachen:

- Zum einen fand dieser Konsens keine Entsprechung in den traditionellen Arenen des Interessenausgleichs: Die Cateringunternehmen nahmen diese Preiserhöhung in den Folgejahren nicht zum Anlass, dem Arbeitgeberverband (DEHOGA) beizutreten und sich selbst damit an Tariflöhne zu binden. Entsprechende Aufforderungen von Seiten der NGG bleiben ohne Wirkung, wie der NGG-Vertreter im Interview berichtete. Trotz einer Interessenüberschneidung beim Punkt Essenspreis gab es zudem keinen Austausch und kein koordiniertes Vorgehen zwischen Gewerkschaft und Cateringunternehmen; dies bestätigte auch der VBBSC im Interview. Stattdessen habe man sich bemüht, mit Pressearbeit und im direkten Kontakt mit Landeselternvertretung und politischer Ebene (Senat) die Interessen der Mitgliedsunternehmen geltend zu machen. Aus Sicht des interviewten NGG-Vertreters blieb damit die Chance ungenutzt, mit Unterstützung der NGG tarifliche Strukturen für den Bereich der Schulverpflegung einzuziehen und dadurch auch eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der Politik aufzubauen. Die fehlende Tarifbindung dürfte ein Teil der Erklärung sein, warum in den Folgejahren eine tarifliche Entlohnung des Personals als Orientierungsmarke auch für die Verwaltung an Bedeutung verlor.
- Zudem trug zur nachlassenden Bindungskraft des Konsenses eine Besonderheit des Berliner Verfah-

rens bei, die als handwerklicher Fehler zu bezeichnen ist und die die Zurückhaltung der Schulcaterer in punkto Tarifbindung wenigstens partiell auch erklären mag: Der Festpreis wurde *per Gesetz* festgelegt, dabei jedoch versäumt, ein Verfahren zur Anpassung des Festpreises an steigende Personal-, Energie- und Lebensmittelkosten vorzusehen. Preisanpassungsklauseln waren daher in den Verträgen nicht erhalten, und auch bei Neuausschreibungen hatten die Bezirke als ausschreibende Stellen keine Möglichkeit, den Festpreis zu erhöhen, weil dieser per Gesetz fixiert ist.

Die Neuausschreibung in der zweiten Ausschreibungsrunde im Jahr 2017 erfolgte daher auf Basis des unveränderten Festpreises von 3,25 € in Grundschulen. Der VBBSC hatte nach eigenen Angaben zuvor das Gespräch mit der Senatorin für Bildung, Jugend und Familie gesucht, um auf die notwendige Änderung des Festpreises im Schulgesetz hinzuwirken, dies blieb allerdings erfolglos. Auch eine Klage vor der Vergabekammer hatte keinen Erfolg. Im Ergebnis verharrte der Preis in der zweiten Ausschreibungsrunde damit anders als in der ersten Runde deutlich unter dem von der wissenschaftlichen Expertise gestützten kalkulatorischen Preis.

Dieses Muster wiederholt sich auch in der drauffolgenden Ausschreibungsrunde: Mit der Novellierung des Vergabegesetzes im Jahr 2019 und der beträchtlichen Anhebung des Berliner Vergabemindestlohns von 9 € auf 12,50 € ab dem Jahr 2020 stand auch die Festlegung der Höhe des Essenspreises wieder auf der Agenda. Mit 4,09 € ab August 2020 (Bio-Anteil von 30%) bzw. 4,36 € ab 2021 (Bio-Anteil von 50%) machte er noch einmal einen deutlichen Sprung. Durch die zwischenzeitlich beschlossene vollständige Kostenübernahme durch die Stadt war ein potenzieller Konflikt mit den Elternvertretungen entschärft. Das galt aber nicht für den Konflikt mit der Seite der Produzenten. Weder Unternehmen noch Gewerkschaften wurden von der Senatsverwaltung für die Berechnung des neuen Preises konsultiert.⁴ Sowohl der Vertreter der NGG Berlin-Brandenburg als auch der Vertreter des Unternehmensverbands hielten den Preis auf Nachfrage im Interview im Ergebnis für zu gering veranschlagt. Zudem kritisierte der Schulcaterer-Verband, dass die Caterer nicht

⁴ Der Verband der Schulcaterer (jetzt umbenannt in VDSKC) wurde zwar laut Schilderung eines interviewten Verbands-Vertreters im Rahmen der Überarbeitung der Musterunterlagen mit Bezug auf andere Aspekte einbezogen und hat in diesem Zuge auch einen Preis von 4,44 € vorgeschla-

gen, der Preis wurde von der Senatsverwaltung jedoch in den Gesprächen ausgeklammert. Der Preisvorschlag bezog die starke Erhöhung des Vergabemindestlohns nicht ein, da dieser zum Zeitpunkt der Beratungen im April 2019 noch nicht zur Debatte stand.

mehr nach Anzahl der gelieferten, sondern nach Anzahl der tatsächlich gegessenen Portionen bezahlt werden – eine weitere preispolitische Entscheidung, die aus Sicht des Verbands einer unzulässigen Risikoverlagerung an die Caterer gleichkommt und die Preisanhebung relativiert.

Dieses Beispiel steht somit insgesamt für vielerlei:

- für eine in dieser Art seltene, explizite Abwägung verschiedener Interessen, die am ehesten in die Nähe von ‚Quasi-Tarifverhandlungen‘ rückt;
- für die stützende Wirkung wissenschaftlicher Expertise zugunsten *angemessener* Preise;
- für eine beachtliche Bandbreite von neuartigen Aktivitäten im neuen Experimentierraum, mit denen sich sowohl Gewerkschaften (Lobbying, Netzwerkbildung, Pressearbeit) als auch der Unternehmensverband (Klage vor Vergabekammer, Lobbying, Pressearbeit) in die Ausgestaltung von Musterausschreibungsunterlagen und die Festlegung angemessener Preise einmischen;
- für eine ebenso seltene gelungene Konsensbildung zwischen allen beteiligten Parteien rund um die Neuordnung der Vergabeprozesse im Jahr 2013, die das Ende einer extremen Sparpolitik der Stadt zulasten von Essensqualität und Arbeitsbedingungen einleitet;
- aber schließlich auch für den vorläufigen und fragilen Charakter dieser Konsensbildung und die verpuffte Wirkung für die Arbeitsbedingungen, zumindest vorläufig.

Letzteres liegt zu einem guten Teil auch am anhaltenden Ressourcenmangel der Gewerkschaft sowie dem fehlenden Kooperationswillen der Unternehmensseite, die günstigen Rahmenbedingungen, die mit der Neuordnung von politischer Seite geschaffen werden, als Impuls für eine Stärkung traditioneller Formen des Interessenausgleichs zu nutzen.

3.2 Beispiel 2: Einsatz von Subunternehmen

Der Einsatz von Subunternehmen ist sowohl im Rahmen öffentlicher wie auch privatwirtschaftlicher Auftragsvergabe eine Praxis, die unter dem Aspekt

der Arbeitsbedingungen branchenübergreifend seit langem in der Kritik steht, weil Arbeitsbedingungen hier oft besonders prekär sind und es gehäuft zu arbeits- und tarifrechtlichen Verstößen kommt (Siebenhüter 2014; Weil 2019; Bosch et al. 2019; Hertwig und Wirth 2021). Sowohl in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern hat es daher wiederholt Ansätze gegeben, den Einsatz von Subunternehmen bei öffentlichen Aufträgen zu verbieten oder zumindest zu beschränken – beispielsweise auf einen bestimmten Anteil am Gesamtvolumen des Auftrags oder auf eine maximale Anzahl an vertikalen Ebenen in der Subunternehmer-Kette.

Allerdings setzen das europäische und entsprechend auch das deutsche Vergaberecht einer solchen Einschränkung enge Grenzen (Deutscher Bundestag 2018), unter anderem mit dem Ziel, die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen auch an Großaufträgen zu ermöglichen. So befanden mehrere EuGH-Urteile Regelungen für unzulässig, die den Teil des Auftrags, den der Bieter als Unterauftrag an Dritte vergeben darf, auf einen bestimmten Prozentsatz des Auftragswerts beschränkten.⁵ Allenfalls kann der Auftraggeber für vorab zu bestimmende „kritische Aufgaben“ eine Selbstaufführung durch den Bieter verlangen (§ 47 Abs. 5 VgV). Diese explizite Ausnahme ist erst auf der Basis eines entsprechenden Passus in der neuen Europäischen Vergaberichtlinie von 2014 in das deutsche Gesetz aufgenommen worden und stellt insofern eine gesetzliche Öffnung bzw. eine Kodifizierung der ähnlich lautenden vorherigen Rechtsprechung dar; zuvor enthielt das Gesetz keine entsprechende explizite Regelung.

Allerdings ist im Gesetz nicht begrifflich festgelegt, welche Dienstleistungen als „kritische Aufgaben“ definiert werden dürfen. Diese Klärung fiel nach der Vergaberechtsreform mithin Rechtskommentaren und Rechtsprechung zu. Dabei hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass diese Ausnahme eng ausulegen ist. Konkret bedeutet dies, dass hier allenfalls Teilleistungen, nicht der gesamte Auftrag, von der Untervergabe ausgenommen werden dürfen, und dass die Ausnahmen sachlich begründet werden müssen; dass also die Teilleistung für das Gelingen oder die Qualität der Leistung von besonderer Bedeutung sein muss (Deutscher Bundestag 2018, S. 10f). In einer Entscheidung der Vergabekammer

⁵ EuGH-Urteil vom 14.07.2016 - C-406/14; EuGH 2019 Urteil vom 26.09.2019 - C-63/18

Thüringen wurde dies so ausgelegt, dass standardisierte Postdienstleistungen trotz Anerkennung ihrer Bedeutung u.a. für den reibungslosen Ablauf von Verwaltungsvorgängen grundsätzlich nicht als ‚kritische Aufgabe‘ einzustufen sind (VK Thüringen, Beschluss vom 10.07.2019 – 250-4003-15326/2019-E-010-GVK). Im Bereich standardisierter Dienstleistungen ist ein Nachunternehmer-Verbot also nach herrschender Auffassung offenbar selbst mit Verweis auf zu befürchtende Qualitätsmängel nur schwer zu begründen. Noch weniger scheinen soziale Erwägungen wie gehäufte arbeits- und tarifrechtliche Verstöße durch Subunternehmen als Begründung in Frage zu kommen; weder in Rechtskommentaren noch in den einschlägigen Urteilen finden diese bislang Erwähnung.

Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass im Bereich der Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte in zwei der untersuchten Kommunen (D-Brück und C-FURT) die Übertragung von Aufgaben auf Nachunternehmen ausgeschlossen wird.

In der Fallstudienkommune C-FURT wird diese Entscheidung auch eigenständig gegen das Vergaberecht verteidigt, was ein Beleg für die *-pragmatische* Haltung im Umgang mit Rechtsunsicherheit ist:

„Wir hatten in einer Ausschreibung neulich zur Bedingung gesetzt, dass die Auftragsausführung mit eigenem Personal vorzunehmen sei. Sprich, man sollte nicht Nachunternehmer einsetzen, was man ja grundsätzlich nach Vergaberecht darf, sondern man hat gesagt: ‚Das ist uns wichtig als korrekatives Kriterium. Die Mitarbeiter, die eingesetzt werden, sollen halt eigene Mitarbeiter sein.‘“ (Vergabestelle, C-FURT)

Mit diesem „korrektiven Kriterium“ geht es dem Vergabeverantwortlichen nicht primär um die Sicherstellung guter Arbeitsverhältnisse. In erster Linie möchte man hier neben der Kontinuität durch bekanntes Personal zumindest die Option auf Nachvollziehbarkeit der Dienstleistungsqualität sichern („Wir gehen davon aus, dass dann die Steuerung besser ist als bei dem Nachunternehmer“ (Vergabestelle, C-FURT)). Implizit wird mithin entgegen dem oben zitierten Urteilsspruch zu den Postdienstleistungen die Rechtsauffassung vertreten, dass auch eine ‚standardisierte‘ Dienstleistung wie im Falle der Bewachung von Flüchtlingsunterkünften eine „kritische Aufgabe“ darstellen kann.

Einen anderen Weg geht man in der Kommune A-BURG wo man den Einsatz von Subunternehmen

grundsätzlich erlaubt. Hier erstrecken sich die Auflagen jedoch auf mehrere Seiten der Vergabeunterlagen. So wird eine Zustimmung zur Untervergabe „nur in begründeten Ausnahmefällen erteilt“, eine weitere Untervergabe durch diesen Unterauftragnehmer ist durch den Auftragnehmer zu untersagen. Zudem werden Verpflichtungs- und Eigenerklärungen des Unterauftragnehmers inklusive zugehöriger Nachweise eingefordert, mit denen sichergestellt werden soll, dass Unterauftragnehmer die gleichen vertraglichen Pflichten und dieselben Eignungsanforderungen (einschließlich des Nichtvorliegens von Ausschlussgründen) zu erfüllen haben.

Trotz ambitionierter Detailregelungen berichtet der Vergabeverantwortliche von arbeitsrechtlichen Problemen in der Praxis:

„Jeder Subunternehmer, der eingesetzt wird, muss genehmigt werden von uns. Und wir prüfen die Eignung genauso. Das klappt auch. Aber leider Gottes gibt es manchmal Fälle, wo dann ein Subunternehmer – meistens sind es Subunternehmer – weitere Subunternehmer einsetzen, und wir kriegen das nicht so ohne weiteres mit. Und da ist es immer wieder mal vorgekommen, dass die Löhne nicht bezahlt wurden. Also nur ein Teil des Lohns bezahlt. Das ist ein schwieriges Thema, weil wie wollen wir feststellen, wo der Mitarbeiter tatsächlich beschäftigt ist? Das ist so ein bisschen ein Problem, das herauszukriegen. Wir können uns nicht von allen Mitarbeitern den Arbeitsvertrag vorlegen lassen, das geht nicht.“ (Vergabestelle, A-BURG)

In diesem Zusammenhang ist es auch zu Interaktionen mit ver.di gekommen, als sich ein Gewerkschaftssekretär über das Ausbleiben von Lohnzahlungen bei der Vergabestelle beschwerte. Der Vergabeverantwortliche habe daraufhin den Geschäftsführer des beauftragten Unternehmens zur Stellungnahme aufgefordert, der nach eigener Recherche einräumte, dass sein Subunternehmer unrechtmäßig ein weiteres Subunternehmen eingesetzt und dieses seinen Beschäftigten den Lohn vorenthalten habe. Wie ver.di kurze Zeit später der Kommune rückmeldete, sei der Lohn schließlich nachgezahlt worden. Aus dieser Erfahrung hat die Kommune gelernt. Wie uns im Nachgang unserer Gespräche vor Ort mitgeteilt wurde, seien die Regelungen zum Einsatz von Nachunternehmen inzwischen insofern überarbeitet worden, als innerhalb einer Schicht nur Sicherheitskräfte eines Unternehmens eingesetzt werden dürften, um etwaige Unregelmäßigkeiten besser nachvollziehen zu können. Auch sind die

Bestimmungen zur Begrenzung auf eine einzelne Untervergabe expliziter gefasst worden.

Das Beispiel von A-BURG veranschaulicht mithin, wie Lernprozesse im neuen Experimentierraum auch durch Interaktionen zwischen Akteuren der industriellen Beziehungen und Vergabestellen angestoßen werden. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist erneut, dass die Akteure der industriellen Beziehungen über die erforderlichen Ressourcen verfügen und diese nutzen; im konkreten Fall also, dass die Gewerkschaft über Mitglieder in den beauftragten Firmen verfügt, die sich bei Missständen an sie wenden und dass die Gewerkschaft diese Missstände über die Kontaktierung des Auftraggebers zu beheben versucht.

4 Fazit

Der vorliegende Report hat schlaglichtartig Aushandlungs- und Lernprozesse rund um die Praxis der sozialverantwortlichen Auftragsvergabe auf kommunaler Ebene beleuchtet. Vorrangig geht es in diesem neuen ‚Experimentierraum‘ auf kommunaler Ebene nicht darum, arbeitsbezogene Standards zu setzen, sondern darum, diesen Standards Geltung zu verschaffen – ein zunehmend wichtiges Betätigungsfeld gerade in Branchen mit schwacher kollektiver Selbstregulierung (u.a. Dickens et al. 2012; Voskoh et al. 2017; Weil 2018; Bosch et al. 2019; Mustchin und Martinez Lucio 2020). Die Befunde unserer Untersuchung deuten darauf hin, dass die kommunale Auftragsvergabepraxis diese Schwächen der kollektiven Selbstregulierung bislang nur begrenzt kompensiert. Dennoch lassen sich in den untersuchten Kommunen insgesamt vielfältige Lernprozesse erkennen, die auch im Bereich der ‚einfachen‘ Dienstleistungen wie Schulverpflegung und Sicherheitsdienstleistungen weg von der Vergabe nach dem niedrigsten Preis führen. Stattdessen orientieren sich Verwaltungen stärker am Leitbild des ‚Guten Dienstleisters‘, das der Qualität der staatlichen Dienstleistungen größeren Wert beimisst. Diese Qualitätswende in der Auftragsvergabe liegt quer zu den Trends der Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Sie führt zu einem dazu, dass dem Preiswettbewerb zugunsten des Qualitätswettbewerbs Schranken gesetzt werden. Dies kann auch die sozialverantwortliche Auftragsvergabe begünstigen – nicht im Sinne eines Automatismus, sondern in Verbindung mit weiteren Faktoren.

Ein Faktor ist hier die zumindest von Teilen der Verwaltungsmitarbeiter*innen geteilte Überzeugung, dass die Berücksichtigung arbeitsbezogener Kriterien letztlich der Qualität der Dienstleistung nützt. Solche Überzeugungen zum positiven Zusammenhang zwischen Qualität der Leistung und Qualität der Arbeit haben sich, soweit wir das auf Basis unserer Einblicke in die Praxis beurteilen können, keineswegs flächendeckend mit der Qualitätswende verbreitet. Vielmehr werden diese Überzeugungen eher durch individuelle politische Einstellungen sowie durch entsprechende politische Impulse von Kommunen oder übergeordneten Stellen gestützt. Das Leitbild des ‚Guten Dienstleisters‘ ist aber insofern polyvalent: Es erlaubt solchen Überzeugungen in dieser spezifischen Weise, nämlich in Form einer funktionalen Begründung, ‚anzudocken‘ und soziale Kriterien zu rechtfertigen.

Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, dass die Qualitätswende nicht nur positive, sondern ambivalente oder widersprüchliche Effekte hat für die Berücksichtigung sozialer Kriterien. Denn zum einen wirkt das Primat für die Qualität der Dienstleistungen und für die Interessen der Nutzer*innen der Dienstleistungen bisweilen auch als Bremse für ambitioniertere Bemühungen um angemessene Arbeitsbedingungen. Dies ist insbesondere der Fall bei der Schulverpflegung. Denn die von den Akteuren gewünschten Qualitätsverbesserungen führen zwangsläufig zu höheren Kosten; gleichzeitig bemüht sich die Verwaltung im Interesse der zahlenden Eltern (und der sozialen Inklusion der Kinder) darum, keine allzu starken Preissteigerungen im Vergleich zum vorherigen, zumeist sehr niedrigen Preisniveau zuzulassen. Dabei wird der Preisanstieg in den meisten Fällen nicht durch zusätzliche öffentliche Subventionen gedämpft, sondern durch eine Preisdeckelung, an der sich die bietenden Unternehmen orientieren müssen. Ob sich damit angemessene Löhne refinanzieren lassen oder nicht, spielt bei diesen Überlegungen typischerweise keine Rolle. Ergebnis sind weniger ‚Marktpreise‘ als vielmehr ‚Wunschpreise‘, die sich recht weit unterhalb dessen bewegen, was von wissenschaftlicher Seite als auskömmlicher Preis ermittelt wurde.

Die Suche nach fairen Kompromissen im Umgang mit diesen Interessenkonflikten setzt voraus, dass auch die Interessen der Beschäftigten als gleichberechtigt anerkannt werden. Grundlegend bedarf es daher einer Revitalisierung des Leitbildes vom öffentlichen Dienst als ‚guter Arbeitgeber‘ oder viel-

mehr als ‚guter Auftraggeber‘. Gute Arbeitsbedingungen sind in diesem Verständnis kein Mittel zum Zweck, sondern ein fairer Gegenwert für die Erbringung wichtiger Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das Bewusstsein, dass auch einfache Dienstleistungen dazu einen wichtigen Beitrag leisten, ist mit der Covid-19 Pandemie sicherlich gestiegen, muss aber gesichert und in konkrete politische Mandate übersetzt werden, um wirksam zu werden. Während es auf kommunaler Ebene mittlerweile zahlreiche Richtlinien, Ratsbeschlüsse und Dienstabweisungen zugunsten der Berücksichtigung von ökologischen Kriterien und fair gehandelten Produkten gibt, fehlt es an entsprechenden klaren politischen Mandaten zugunsten guter Arbeitsbedingungen als eigenständigem und gleichwertigem Ziel neben der Dienstleistungsqualität.

Um eine bessere Balance zwischen den Interessen der Nutzer*innen und der Produzenten öffentlicher Dienstleistungen hinzubekommen, wäre zudem eine systematischere Einbeziehung von Gewerkschaften, Unternehmensverbänden und ggf. betrieblichen Interessenvertretungen wünschenswert. Dazu bedarf es allerdings auf deren Seite wie gesehen neuen Wissens um verwaltungsseitige Abläufe (man denke an die Erstellung von Musterausschreibungsunterlagen als wichtigem Ort der Entscheidungsfindung); der Erschließung von narrativen Ressourcen (Öffentlichkeitsarbeit, die an Leitsätze wie „öffentliches Geld nur für gute Arbeit“ (BERLIN) anknüpft); des Aufbaus eigener vergaberechtlicher Expertise zwecks Beratung von Kommunen oder der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Initiativen (Elternvertreter*innen; entwicklungspolitische Organisationen), die ebenfalls eine Abkehr von der Billigpreisvergabe einfordern. Aufbau und Mobilisierung dieser Ressourcen erfordern aber eben nicht nur Kreativität, sondern auch Zeit bzw. Personal.

Eben hier liegt das grundsätzliche Dilemma: Gerade in den Branchen, in denen es einen hohen Bedarf gibt für eine Praxis der vergabespezifischen Arbeitsregulierung, die die Lücken der kollektiven Selbstregulierung kompensiert, mangelt es besonders auf gewerkschaftlicher Seite auch an den Ressourcen, um ihre Durchsetzung zu unterstützen. Vielfach verhalten sich, wie unsere Befunde in den Fallstudienkommunen zeigen, Vergabestellen und Fachämter

aber kontrafaktisch weiterhin darauf, dass es ausreichend Handlungskapazitäten zur (Selbst)kontrolle des Marktes auf Seiten der Akteure der industriellen Beziehungen gibt. Wer A sagt, muss aber auch B sagen: Mehr kompensatorische Regulierung bedeutet, das verdeutlichen unsere Befunde, auch mehr Bedarf an kompensatorischer Kontrolle durch staatliche Instanzen.

Darüber hinaus empfiehlt die Studie in ihren Schlussfolgerungen die Einrichtung eines nationalen Kompetenzzentrums, das Vergabestellen beim sozial nachhaltigen Dienstleistungseinkauf unterstützt – analog zu den drei bereits existierenden Kompetenzzentren, die schwerpunktmäßig dem ökologischen Einkauf (Kompetenzstelle nachhaltige Beschaffung⁶), dem Einkauf fair gehandelter Produkte (Kompass Nachhaltigkeit⁷) und der innovativen Auftragsvergabe (Kompetenzzentrum innovative Beschaffung⁸) gewidmet sind.

Ein weiterer Gestaltungsvorschlag ist der Aufbau und Betrieb einer arbeitnehmerorientierten Expertise-Infrastruktur. Eine Vorlage dafür bieten die Büros des DGB-Projekts ‚Faire Mobilität‘, die finanziert aus öffentlichen Mitteln Arbeitsmigrant*innen beraten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen. Analog dazu ließen sich öffentlich ko-finanzierte Beratungskapazitäten bei den Einzelgewerkschaften oder dem DGB ansiedeln, deren Aufgabe in der Beratung und Schulung von Vergabestellen bestünde.

Neben all diesen Ansatzpunkten, die auf eine Unterstützung der Vergabepaxis zielen, bedarf es allerdings auch einer Weiterentwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung, um die weiterhin bestehenden rechtlichen Restriktionen für eine sozialverantwortliche Auftragsvergabe abzubauen.

⁶ <https://www.nachhaltige-beschaffung.inf>

⁷ <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/>

⁸ <https://www.koinno-bmwk.de/>

5 Literatur

- Beaumont, Phillip B. 1992. *Public sector industrial relations*. London: Routledge.
- Bosch, Gerhard, Frederic Hüttenhoff und Claudia Weinkopf. 2019. *Kontrolle von Mindestlöhnen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Brodkin, Evelyn Z. 2011. Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Public Administration Review* 21:i253-i277.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi]. 2021. *Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts*. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2018. Beauftragung von Subunternehmern – vergaberechtlicher Rahmen. (Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, WD 7 – 3000 – 242/18). Berlin.
- Dickens, Linda, Hrsg. 2012. *Making Employment Rights Effective. Issues of Enforcement and Compliance*. Oxford, Portland.
- Duncan, Kevin, und Russell Ormiston. 2019. What Does the Research Tell Us about Prevailing Wage Laws? *Labor Studies Journal* 44(2):139–160.
- Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier und Martin Seeleib-Kaiser, Hrsg. 2012. *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*. International policy exchange series. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Flecker, Jörg, Franz Schultheis und Berthold Vogel, Hrsg. 2014. *Im Dienste öffentlicher Güter*. Baden-Baden: Nomos Verl.
- Gottschall, Karin. 2009. Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells. In *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Hrsg. Herbert Obinger und Elmar Rieger, 461–491. Frankfurt am Main: Campus Verl.
- Gottschall, Karin, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer und Sylvia Hils. 2017. „Effizienz, Kundenorientierung, Flexibilität, Transparenz [...] – dadurch verkaufen wir uns ja sozusagen“: Werthaltungen im öffentlichen Dienst in Deutschland in marktnahen und marktfernen Bereichen. In *Kapitalismus als Lebensform?* Hrsg. Patrick Sachweh und Sascha Münnich, 81–106. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Grimshaw, Damian, Jill Rubery, Dominique Anxo, Maya Bacache-Beauvallet, László Neumann und Claudia Weinkopf. 2015. Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. *European Journal of Industrial Relations* 21(4):295–313.
- Hermann, Christoph, und Jörg Flecker, Hrsg. 2012. *Privatization of public services. Impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe*. Routledge studies in employment and work relations in context, Bd. 8. New York: Routledge.
- Hertwig, Markus, und Carsten Wirth. 2021. *Praktiken der Onsite-Werkvertragsnutzung in Deutschland*. München/Mering: Rainer Hampp.
- Hill, Hermann. 2018. Empfehlungen für die Verwaltungspraxis in Zeiten von Unsicherheit und Nichtwissen. *Verwaltung & Management* 24(4):161–166.
- Howlett, Michael. 2019. Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration* 34(4):405–430.
- Hupe, Peter, Michael Hill und Aurélien Buffat, Hrsg. 2015. *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Jaehrling, Karen und Christin Stiehm. i.E. Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘? Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Wiesbaden: Springer VS

- Kuckartz, Udo, und Stefan Rädiker. 2020. *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA. Schritt für Schritt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martinsen, Dorte S., Michael Blauburger, Anita Heindlmaier und Jessica S. Thierry. 2019. Implementing European case law at the bureaucratic frontline: How domestic signalling influences the outcomes of EU law. *Public Administration* 97(4):814–828.
- Mayntz, Renate, Hrsg. 1980. *Implementation politischer Programme*. Neue wissenschaftliche Bibliothek Soziologie, Bd. 97. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mayntz, Renate, Hrsg. 1983. *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Mayring, Philipp. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa Verl.
- Mustchin, Stephen, und Miguel Martínez Lucio. 2020. The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations* 62(5):735–757.
- Sack, Detlef, und Eva Katharina Sarter. 2016. Der Europäische Gerichtshof und die deutschen Bundesländer – Sozialpolitisierung und Rechtsunsicherheit im europäisierten Föderalismus. In *Gerichtsverbände, Grundrechte und Politikfelder in Europa*, Hrsg. Britta Rehder und Ingrid Schneider, 343–366. Baden-Baden: Nomos Verl.
- Schimank, Uwe, und Ute Volkmann. 2017. *Das Regime der Konkurrenz. Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute*. 1. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa Verl.
- Siebenhüter, Sandra. 2014. Der Betrieb als Projekthaus – Wie Werkverträge die Arbeitswelt verändern. *WSI-Mitteilungen* 67(4):306–310.
- Schulten, Thorsten, Kirstin Alsos, Pete Burgess und Klaus Pedersen. 2012. *Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*. Düsseldorf: European Federation of Public Service Unions.
- Vosko, Leah F., John Grundy, Eric Tucker, Mark P. Thomas, Andrea M. Noack, Rebecca Casey, Mary Gellatly und Jennifer Mussell. 2017. The compliance model of employment standards enforcement: an evidence-based assessment of its efficacy in instances of wage theft. *Industrial Relations Journal* 48(3):256–273.
- Weil, David. 2019. Understanding the Present and Future of Work in the Fissured Workplace Context. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 5(5):147–165.
- Winkler, Daniela. 2014. Handlungsstrategien der legalistischen Verwaltung in Ungewissheitssituationen. In *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Hrsg. Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow, 81–103. Baden-Baden: Nomos Verl.

6 Anhang

Fallstudien und qualitative Interviews, Zeitraum Januar 2017 – März 2020

	BERLIN	A-BURG	C-FURT		D-BRÜCK		E-HAUSEN	
Interviews mit...	Schulver- pfl egung	Sicher- heits-DL						
Zentrale Vergabestelle	1	1	1		-		1	
Fachamt	1	1	1	1	1		1	
Beauftragte Unternehmen (Führungskraft)	2	2	2	1	2	1	1	2
Beschäftigte oder Betriebsrat beauftragter Unternehmen	2	1	1	-	-		-	1
Gewerkschaft	2	1	1	1	-	1	1	
Arbeitgeber-/Branchenver- band	1	1	1	-	-	1	1	
weitere Interessen- organisationen/ Beratungseinrichtungen	4	-	1	-	1	-	1	-
Lokalpolitik	2	1	-	-	3		1	
Summe Interviews			9	4	7		7	8
	15	8	12		14		15	

**Die Städte werden hier nicht namentlich genannt, sondern mit einem Pseudonym versehen; diese Darstellung entsprach auch dem expliziten Wunsch vieler Gesprächspartner*innen aus der Verwaltung. Nur im Fall Berlin ließ sich eine solche Anonymisierung aufgrund der speziellen politisch-administrativen Konstellation faktisch nur bedingt gewährleisten. Hier bleibt lediglich der Bezirk ungenannt, in dem die Untersuchung der Vergabep raxis stattfand.*

Autorinnen



Dr. Karen Jaehrling

Leiterin der Forschungsabteilung
Flexibilität und Sicherheit

Mail: karen.jaehrling@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 92635



Christin Stiehm

Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus
und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern
(Regionale Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung)

Mail: c.stiehm@wm.mv-regierung.de

IAQ-Report 2022 | 05

Redaktionsschluss: 10.05.2022

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ-Reporte:

<https://www.uni-due.de/iaq/reihen.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007
in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektroni-
sche Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

Thomas Haipeter
thomas.haipeter@uni-due.de

IAQ im Internet
<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/75972

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20220517-091815-8

Alle Rechte vorbehalten.