

Dr. Thorsten Schulten

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung ·
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf,
Tel. 0211 37778239; Email: Thorsten-Schulten@boeckler.de

An den
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr
des Landtags Rheinland-Pfalz
Deutschhausplatz 12
55116 Mainz

WSI
7778-239
7778-4 239

E-Mail Thorsten-Schulten@boeckler.de

Unser Zeichen TS

Datum 30.08.2010

WSI

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Stellungnahme zum

zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Landesgesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen (Landestariftreuegesetz - LTTG - vom 27.11.2007- Drucksache 15/1696), Fassung vom 1. Juni 2010, Vorlage 15/5159

Ausgangslage

Im Unterschied zu vielen anderen Bundesländern verfügt Rheinland-Pfalz bislang über kein Tariftreuegesetz. Im November 2007 legte die Landesregierung einen Gesetzentwurf für ein „Landesgesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen (Landestariftreuegesetz - LTTG - Drucksache 15/1696) vor, nachdem öffentliche Aufträge nur an solche Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich vorher verpflichten, ihren Beschäftigten, die am Ort der Leistungsausführung einschlägigen Tariflöhne zu zahlen. Nachdem der Europäische Gerichtshof (EuGH) in dem so genannten Ruffert-Urteil vom 3. April 2008 (Rs. C-346/06) die Bestimmungen zur Tariftreue innerhalb des damaligen Niedersächsischen Landesvergabegesetzes als Verstoß gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit gewertet hatte, wurden auch die ähnlich formulierten Tariftreuevorgaben des LTTG als nicht mit dem EU-Recht vereinbar angesehen. Der im Juni 2010 vorge-

**Mitbestimmungs-,
Forschungs- und
Studienförderungswerk
des Deutschen
Gewerkschaftsbundes
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon 0211-77 78-0 (Zentrale)
Telefax 0211-77 78-120
www.boeckler.de**

Geschäftsführung
Nikolaus Simon (Sprecher)
Dr. Wolfgang Jäger
Prof. Dr. Heide Pfarr

SEB AG
BLZ 300 10111
Konto 1000 291 500
Konto für Spenden
und Förderbeiträge
1021 125 000
Steuer- Nr. 5105 / 5895 / 0807

Verkehrsverbindung
ab Hauptbahnhof:
U78/79 Richtung Duisburg,
LTU-Arena, Messe-Nord
bis Kennedydamm oder
Station Golzheimer Platz
ab Flughafen:
Buslinie 721 bis Frankenplatz

legte der Änderungsantrag der Landtagsfraktion der SPD zielt nun auf eine europarechtskonforme Neugestaltung des LTTG.

Das Ziel des LTTG besteht darin, Wettbewerbsverzerrungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe entgegen zuwirken. Diese könne sich daraus ergeben, dass nicht-tarifgebundene Unternehmen ihren Beschäftigten besonders niedrige Löhne zahlen, um auf diese Weise günstigere Preisangebote unterbreiten zu können. Ohne eine Tariftreuregelung müsste der öffentliche Auftraggeber diese nicht-tarifgebundenen Unternehmen systematisch bevorzugen und würde damit selber zur Erosion des Tarifvertragswesens beitragen. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative für ein LTTG in Rheinland-Pfalz uneingeschränkt zu begrüßen.

Um eine möglichst große Wirksamkeit des LTTG zu erreichen, werden im Änderungsentwurf der SPD-Fraktion vor allem drei Maßnahmen vorgeschlagen: *Erstens* sollen die auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Gegenstand von Tariftreueerklärungen werden. *Zweitens* ist für den europarechtlich gesondert zu behandelnden Verkehrssektor eine umfassende Tariftreuregelung vorgesehen. *Drittens* soll ein vergabespezifischer Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt werden.

Die Regelung zur Tariftreue für Branchen im Geltungsbereich des AEntG

Der Änderungsantrag zum LTTG sieht vor, dass öffentliche Aufträge nur an solche Unternehmen vergeben werden, die sich vorher verpflichten, ihren Beschäftigten mindestens das auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) für allgemeinverbindlich erklärten Entgelt zu zahlen. Mit der Bezugnahme auf das AEntG soll die europarechtliche Unbedenklichkeit der Tariftreuerklärung gewährleistet werden.

Die praktische Relevanz der Tariftreuregelung beschränkt sich demnach aktuell auf diejenigen zehn Branchen, in denen derzeit nach dem AEntG allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne existieren. Hierzu gehören das Bauhauptgewerbe, baunahe Hanswerksbereiche wie das Dachdeckerhandwerk, das Elektrohandwerk oder das Maler- und Lackiererhandwerk, das Gebäudereinigerhandwerk, die Abfallwirtschaft, die industrielle Großwäschereien, Bergbauspezialarbeiten, die Pflege und ab dem Jahr 2011 auch das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Die in diesen Branchen vereinbarten Mindestlöhne bewegen sich derzeit in Rheinland-Pfalz zwischen 6,53 Euro und 12,41 Euro pro Stunde (vgl. Übersicht).

Übersicht: In Rheinland-Pfalz gültige tarifliche Mindestlöhne auf der Basis des AEntG

Branche	Mindestlohn pro Stunde
Bergbauspezialarbeiten	11,17 Euro/12,41 Euro*
Bauhauptgewerbe	10,90 Euro/12,95 Euro*
Dachdeckerhandwerk	10,60 Euro
Elektrohandwerk	9,60 Euro
Maler- und Lackiererhandwerk	9,50 Euro/11,25 Euro**
Pflegebranche	8,50 Euro
Gebäudereinigerhandwerk	8,40 Euro
Abfallwirtschaft***	8,24 Euro
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft	7,65 Euro
Wach- und Sicherheitsgewerbe****	6,53 Euro

* für Facharbeiter; ** für Gesellen; *** ab dem 1.11.2010; **** ab dem 1.1.2011

Quelle: WSI Tarifarchiv (Stand: September 2010)

Darüber hinaus dehnt der Änderungsentwurf der SPD-Fraktionen die Tariftreuregelung auch auf diejenigen Branchen aus, für die nach dem Min-

destarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) gesetzliche Mindestlöhne festgelegt wurden. In der Praxis ist dies jedoch bislang ohne Relevanz, da derzeit noch kein Fall existiert, in dem das MiArbG angewendet wurde.

Tariftreue im Verkehrssektor

Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass im Änderungsantrag der SPD-Fraktion die europarechtliche Möglichkeit einer umfassenden Tariftreuregelung für den Öffentlichen Personenverkehr aufgegriffen wurde. Eine solche Regelung ist aufgrund der im EU Vertrag festgehalten europarechtlichen Sonderstellung des Verkehrssektors möglich. In der „Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ wird den Mitgliedsstaaten außerdem explizit erlaubt, dass sie

„zur Gewährleistung transparenter und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern und um das Risiko des Sozialdumpings zu verhindern, ... besondere soziale Normen und Dienstleistungsqualitätsnormen vorschreiben können.“

Demnach ist es nach wie vor möglich, für den öffentlichen Personenverkehr eine traditionelle Tariftreuregelung vorzuschreiben, die sich nicht nur auf die Mindestlohnsätze, sondern auf die gesamte Lohntabelle erstreckt. Das Ruffert-Urteil des EuGH hat in diesem Fall keine Gültigkeit.¹

Bezugspunkt der Tariftreueerklärung soll der vom öffentlichen Auftraggeber benannte jeweils „einschlägige und repräsentative Tarifvertrag sein“, wobei im Hinblick auf die Definition der Repräsentativität die Regelung des AEntG (§7, Abs. 2) übernommen wird. Die Bezugnahme auf einen repräsentativen

¹ Pia Denzin/ Wolfgang Siederer/ Caroline von Bechtolsheim, Vorgabe von Sozialstandards in Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen. Gutachten im Auftrag der VER.DI - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Bundesvorstand und der Gewerkschaft TRANSNET, Hauptvorstand, Berlin 2008.

Tarifvertrag ist unbedingt geboten, da ansonsten für Unternehmen die Möglichkeit bestände, durch den Abschluss von konkurrierenden Tarifverträgen die für die Mehrheit der Beschäftigten im Verkehrssektor gültigen Tarifstandards zu unterlaufen. Da es sich bei der Tariftreue prinzipiell um keine arbeits-, sondern eine vergaberechtliche Vorgabe handelt, stellt die Bezugnahme auf den repräsentativen Tarifvertrag auch keinen Eingriff in die Tarifautonomie dar.

Vergabespezifische Mindestlohn

Um die durch den EuGH erheblich eingeschränkte Wirksamkeit von Tariftreuregelungen zu kompensieren und den sozialen Regelungsspielraum des LLTG im Hinblick auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen möglichst groß zu halten, ist im Änderungsantrag der SPD-Fraktion die Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns vorgesehen. Demzufolge *„dürfen öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die sich bei der Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung ein Entgelt von mindestens 8,50 Euro (brutto) pro Stunde zu bezahlen“* (§3, Abs.1).

Mit der Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns würde Rheinland-Pfalz den Bundesländern Bremen und Berlin folgen, die in der jüngsten Revision ihrer Vergabegesetze ebenfalls eine entsprechende Mindestlohnregelung eingeführt haben.² Darüber hinaus hat auch die Landesregierung von Brandenburg erklärt, einen vergabespezifischen Mindestlohn einführen zu wollen. Die bundes- und europarechtliche Zulässigkeit eines sol-

² Bremsches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue und Vergabegesetz), Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 61 vom 1. Dezember 2009

Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz, Vorlage zur Beschlussfassung, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/2965 Neu vom 8. Juni 2010.

chen vergabespezifischen Mindestlohns ist dabei von drei unabhängigen Gutachten überprüft und positiv bestätigt worden.³

Mit der Einführung einer Lohnuntergrenze als Vergabekriterium könnten auch in denjenigen Branchen zumindest ansatzweise faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden, die nicht in den Geltungsbereich des AEntG fallen. Dies gilt z.B. für den Bereich der Briefdienstleistungen, für den mittlerweile kein allgemeinverbindlicher Mindestlohn nach dem AEntG mehr existiert.⁴

Anders als in Bremen und Berlin soll der vergabespezifische Mindestlohn in Rheinland-Pfalz jedoch nicht unabhängig von sonstigen Anforderungen unmittelbar gelten, sondern nur dann wenn keine Tariftreue nach LTTG §4 wirksam ist. Damit wird de facto ein Tarifvertragsdispositiv geschaffen geschaffen, wonach bei der Durchführung öffentlicher Aufträge auch Löhne unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde bezahlt werden können, wenn diese in Tarifverträgen vereinbart wurden, die Bezugspunkt der Tariftreueerklärung sind.

Von den in Rheinland-Pfalz geltenden branchenspezifischen Mindestlöhnen nach AEntG liegen derzeit vier (im Gebäudereinigerhandwerk, der Abfallwirtschaft, den Wäschereidienstleistungen und das Wach- und Sicherheitsgewerbe) unter 8,50 Euro pro Stunde. Besonders hoch ist der Abstand

³ Bei den drei Gutachten handelt es sich um:

1. Christoph U. Schmid/Florian Rödl, Gutachten im Auftrag des Berliner Senators für Wirtschaft, Technologie und Frauen zu Bedarf und Möglichkeiten einer Novellierung des Berliner Vergabegesetzes im Lichte der Ruffert-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, Bremen, 31.10.2008.
2. Frank Bayreuther, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von partiellen Tariftreueklauseln – Vergaberechtliche Handlungsoptionen nach der Ruffert-Entscheidung des EuGH, MS.
3. Stefan Oeter, Kurzgutachten im Auftrag des Berliner Senators für Wirtschaft, Technologie und Frauen zur Vereinbarkeit der Mindestlohnverpflichtung des § 1 Abs.4 des Referentenentwurfes eines Berliner Vergabegesetzes mit den Vorhaben des Grundgesetzes (Gesetzgebungskompetenzen) und des Europarechts (Entsenderichtlinie und Dienstleistungsfreiheit), Hamburg, 31.08. 2009.

⁴ Die Mindestlohn-Verordnung Briefdienstleistungen ist zum 30.4.2010 außer Kraft getreten.

bei dem für die öffentliche Vergabe sehr relevanten Branche des Wach- und Sicherheitsgewerbe, wo der tarifliche Mindestlohn mit 6,53 Euro pro Stunde fast zwei Euro unterhalb des allgemeinen vergabespezifischen Mindestlohns liegt.

Begründet wird die tarifvertragsdispositive Regelung beim vergabespezifischen Mindestlohn damit, dass ein möglicher Eingriff in die Tarifautonomie verhindert werden soll (*Begründung des Änderungsantrages, S.12*). Diese Argumentation ist insofern widersprüchlich, als dass für diesen Fall nicht nur die Tarifverträge, die Bezugspunkt einer Tariftreueerklärung sind, sondern *alle* Tarifverträge Vorrang haben müssten. Da es sich bei dem Mindestlohn – wie ebenfalls in der Begründung des Gesetzentwurfes ausgeführt wird (S:12) – um eine vergaberechtlich und nicht eine arbeitsrechtliche Regelung handelt, ist die Tarifautonomie jedoch überhaupt nicht tangiert.

Die vorgesehene Regelung stellt vielmehr eine eklatante Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes dar, da bestimmte Branchen von der Anforderung eines vergabespezifischen Mindestlohns befreit werden. Im ungünstigsten Fall würde hiermit für Unternehmen sogar ein Anreiz geschaffen, Tarifverträge unterhalb des Mindestlohns abzuschließen. Folgt man der von den Gesetzesinitiatoren verfolgten Ziel, mit dem Tariftreuegesetz im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe den Beschäftigten ein Lohnniveau zu sichern, von den sie leben können, und damit staatlichen subventionierten Niedriglöhnen entgegenzutreten⁵, so ist hierfür eine allgemeingültige Lohnuntergrenze unabdingbar. **Der jetzige Entwurf des LTTG sollte demnach dahingehend geändert werden, dass ein vergabespezifischer Mindestlohn von 8,50 pro Stunde in jedem Fall und unabhängig von sonstigen Anforderungen des LTTG einzuhalten ist.**

Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion sieht darüber hinaus die Bildung einer Kommission vor, die jährlich „unter Berücksichtigung der wirtschaftli-

⁵ Vgl. Aufruf der SPD Rheinland-Pfalz zum 1. Mai 2010, SPD Pressemitteilung vom 30. April 2010 (<http://spdnet.sozi.info/rlp/index.php?nr=18758&menu=0>).

chen und sozialen Entwicklung“ Vorschläge zur jährlichen Anpassung des vergabespezifischen Mindestlohns machen soll. Die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission soll im Rahmen einer Rechtsverordnung entscheiden werden.

In vielen europäischen Nachbarländern sind bislang positive Erfahrungen mit entsprechenden Mindestlohnkommission gemacht wurden. Dies gilt besonders für die britische Low Pay Commission, die sich jeweils zu einem Drittel aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern sowie unabhängigen Wissenschaftlern zusammensetzt. Allerdings haben die Ergebnisse der Mindestlohnkommissionen immer nur empfehlenden Charakter, während der Politik das endgültige Entscheidungsrecht zukommt. So ist es eher ungewöhnlich, dass der Änderungsentwurf zum LTTG eine Regelung vorsieht, wonach die Landesregierung nicht von den Empfehlungen der Mindestlohnkommission abweichen kann (*Begründung des Änderungsantrages*, S. 12). Da die politische Verantwortung für die Festlegung des vergabespezifischen Mindestlohns bei der Landesregierung liegt, sollte sie jedoch auch das letzte Entscheidungsrecht über die Festlegung seiner Höhe haben. Folgt man außerdem der Logik, dass mit dem Mindestlohn ein bestimmtes Existenzminimum abgesichert werden soll, so sollten die Kriterien für eine regelmäßige Anpassung des Mindestlohniveaus im LTTG präzisiert werden. Möglich wäre z.B. eine Orientierung an der allgemein Preisentwicklung oder der durchschnittlichen Lohnentwicklung, wie dies bei den gesetzlichen Mindestlöhnen in den Benelux-Staaten und Frankreich der Fall ist.

ILO Kernarbeitsnormen:

In §1, Abs. 3 des LTTG wird für den Bereich der öffentlichen Beschaffung die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen eingefordert. Unverständlich ist jedoch, dass diese Bestimmung lediglich als „Kann-Regelung“ aufgeführt

wird. Folgt man der in §1 Abs. 2 getroffenen Regelung, wonach öffentliche Aufträge nur an „*fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen*“ vergeben werden dürfen, so gehört hierzu auch die verbindliche Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen. So hat die Bundesregierung in der Begründung für ihr Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechtes vom April 2009 klargestellt, dass zur Zuverlässigkeit der Unternehmen „*auch die international vereinbarten Grundprinzipien und Rechte, wie die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit*“ gehören.“⁶

Die Regelung im LTTG sollte deshalb dahingehend geändert werden, dass die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen bei der Durchführung öffentlicher Aufträge in jedem Fall verbindlich ist. Ergänzend sollte festgehalten werden, dass sich der öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren hierzu wann immer möglich an anerkannten Labels und Zertifikaten orientieren soll. Gleiches sollte auch für die umweltverträgliche Beschaffung gelten.

Die Kontrolle von Tariftreuregelungen

Die bisherige Praxis von Tariftreuregelungen in Deutschland hat gezeigt, dass ihre Wirksamkeit entscheidend von funktionierenden und effizienten Kontrollmöglichkeiten abhängt. Die Formulierungen im LTTG §6 über Nachweise und Kontrollen sind jedoch eher vage gehalten und tragen den bislang in anderen Bundesländern gemachten Erfahrungen nur wenig Rechnung. So fehlt bislang eine Regelung über „unangemessen niedrige Angebote“, die häufig mit sehr niedrig kalkulierten Arbeitskosten einhergehen. Entsprechend der Regelung in andern Tariftreuegesetzen sollte im LTTG ein Passus aufgenommen werden, wonach jedes Angebot das mehr

⁶ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechtes, Deutscher Bundestag Drucksache 16/10117 vom 13.08.2008

als 10% unterhalb des nächst höheren Angebots liegt, überprüft werden muss.

Da sich in der Praxis gezeigt hat, dass sich die einzelnen Vergabestellen oft überfordert sehen, in ausreichendem Maße Kontrollen durchzuführen, sollte darüber hinaus eine eigene Kontrollkommission des Landes Rheinland-Pfalz eingerichtet werden, die selber stichprobenartig Kontrollen durchführt und die Vergabestellen bei ihren Kontrollaufgaben unterstützt. Eine entsprechende Kontrollinstanz ist bereits mit Erfolg von den Ländern Bremen und Hamburg eingerichtet worden.⁷ Um die Vergabestellen zu entlasten und den Unternehmen einen effizienten und unbürokratischen Nachweis für den Einhaltung der im Vergabegesetz vorgesehenen Auswahlkriterien (inklusive der Tariftreue) zu ermöglichen, wäre darüber hinaus über die Einführung eines landesweiten Präqualifizierungsverfahren nachzudenken.

Zusammenfassende Bewertung

Mit dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion für ein LTTG wird ein europarechtlich möglicher Spielraum ausgelotet, um im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen und eine ruinöse Preiskonkurrenz auf Kosten der Beschäftigten zu verhindern. Mit der Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde wird zudem die Bezahlung existenzsichernder Löhne bei der Durchführung öffentlicher Aufträge sichergestellt. Allerdings sollte auf das sowohl rechtlich als auch politisch fragwürdige Tarifvertragsdispositiv verzichtet und die Gültigkeit des vergabespezifischen Mindestlohns unabhängig von sonstigen Anforderungen gewährleistet werden.

⁷ Siehe hierzu: Hamburger Senat (2007): Evaluierungsbericht zum Hamburgischen Vergabegesetz (HmbVgG), Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Drucksache 18/7388, 20. November