

Dr. Thorsten Schulten

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
in der Hans-Böckler-Stiftung ·
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf,
Tel. 0211 7778239; Email: Thorsten-Schulten@boeckler.de

An den
Landtag von Baden-Württemberg
Ausschuss Finanzen und Wirtschaft
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart



21. Februar 2013

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung über ein
**Tariffreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-
Württemberg (Landestariffreue- und Mindestlohngesetz – LTMG)**
DS 15/2742 vom 27.11. 2012

Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein Landestariffreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) folgt Baden-Württemberg einem bundesweiten Trend, durch Tariffreue- und Mindestlohnvorgaben faire Löhne und Wettbewerbsbedingungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe durchzusetzen.

Mittlerweile existieren in elf Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) landespezifische Vergabegesetze mit sozialen und ökologischen Vorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Neben Baden-Württemberg hat auch Schleswig-Holstein aktuell einen Gesetzentwurf vorgelegt, so dass demnächst in 13 von 16 Bundesländern eigene Vergabegesetze bestehen. Lediglich in Bayern, Hessen und Sachsen spielen landesgesetzliche Vorgaben über soziale und ökologische Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe bislang keine Rolle.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

**Mitbestimmungs-,
Forschungs- und
Studienförderungswerk
des Deutschen
Gewerkschaftsbundes
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon 02 11-77 78-0 (Zentrale)
Telefax 02 11-77 78-12 0
www.boeckler.de**

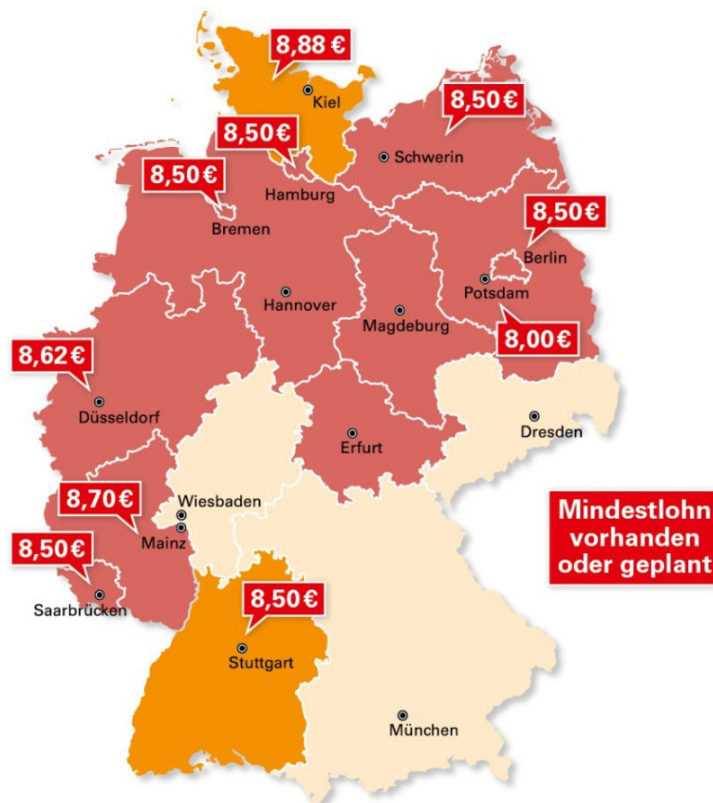
Geschäftsführung
Dr. h.c. Nikolaus Simon (Sprecher)
Dr. Wolfgang Jäger

SEB AG
BLZ 300 101 11
Konto 1000 291 500
Konto für Spenden
und Förderbeiträge
1021125 000
Steuer- Nr. 5105 / 5895 / 0807

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

Tariftreue-Regelungen in Deutschland

Bundesländer ■ mit gültigen Tariftreue-Regelungen,
■ die die Einführung von Tariftreue-Regelungen planen,
oder ■ ohne Tariftreue-Regelungen sind.



Stand: Januar 2013; Quelle: WSI Tarifarchiv 2013 | © Hans-Böckler-Stiftung 2013

In der Entwicklung des bundesdeutschen Vergaberechts wie auch der vergaberechtlichen Diskussion auf europäischer Ebene werden soziale und ökologische Kriterien immer mehr als unverzichtbarer Bestandteil einer modernen und gesamtwirtschaftlich effizienten Vergabepolitik angesehen. Während in der Vergabepaxis immer noch oft das vermeintlich „billigste“ Angebot den Zuschlag erhält, werden mit sozialen und ökologischen Vorgaben das Konzept der Wirtschaftlichkeit präzisiert und mögliche Folgekosten von vornherein mit einbezogen. Hierbei spielen Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben eine herausragende Rolle, da erst durch sie faire Wettbe-

werbsbedingungen entstehen und die Konkurrenz um öffentliche Aufträge nicht mehr in erster Linie über die Lohn- und Arbeitskosten ausgetragen wird. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative der Landesregierung grundsätzlich als wichtiger Beitrag zur Schaffung eines modernen Vergabegesetzes in Baden-Württemberg zu begrüßen.

Bewertung des Gesetzentwurfes im Einzelnen

Der Entwurf für ein Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) in Baden-Württemberg wird im Folgenden vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Bundesländer bewertet. Hierbei wird insbesondere auf den Geltungsbereich des Gesetzes, die Regelungen über Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben sowie die Fragen der Umsetzung und Kontrolle des Gesetzes eingegangen. Außerdem werden einige weitere wichtige soziale und ökologische Kriterien, die von Baden-Württemberg im Unterschied zu den meisten anderen Bundesländern nicht in das Vergabegesetz aufgenommen wurden, erörtert.

Geltungsbereich des Gesetzes

Grundsätzlich gilt, dass je breiter der Geltungsbereich des Gesetzes definiert wird, desto umfassender seine Ziele verfolgt werden können. Der Entwurf des LTMG enthält hierbei einige wichtige Restriktionen, die die Wirksamkeit und Reichweite des Gesetzes deutlich einschränken. Hierzu gehören

1. die im bundesweiten Vergleich eher **ungewöhnliche Beschränkung auf Bau- und Dienstleistungsaufträge und die Ausklammerung von Lieferaufträgen**. Hierbei ist nicht einsichtig, warum bei Lieferaufträgen die in Deutschland produzierenden Unternehmen nicht den gleichen sozialen Auftragskriterien unterliegen sollen, wie Bau- und Dienstleistungsunternehmen. Bei Waren die von im Ausland produzierenden Unternehmen bezogen werden, bietet sich

zumindest an, bestimmte soziale Mindeststandards (wie z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen) einzufordern.

2. die Festlegung eines **Schwellenwertes von 20.000 Euro** pro Auftrag, ab dem das Gesetz erst wirksam wird. Auch wenn keine umfassenden Statistiken über den Auftragswert bei öffentlichen Vergaben vorliegen, kann erfahrungsgemäß jedoch davon ausgegangen werden, dass bei einem solchen Schwellenwert deutlich mehr als die Hälfte der öffentlichen Vergaben von dem Gesetz nicht erfasst werden. Einige Bundesländer haben deshalb deutlich niedrigere Schwellenwerte von 10.000 Euro bis hin zu tatsächlichen Bagatellgrenzen von 500 Euro eingeführt. Für eine breite Wirksamkeit des Gesetzes ist deshalb dringen eine Absenkung des Schwellenwertes angeraten. Außerdem sollte auf einen zusätzlichen Schwellenwert von 10.000 Euro bei Nachunternehmen verzichtet werden.

Darüber hinaus wird in der Debatte um Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben oft übersehen, dass mit dem Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe im Sinne des GWB keinesfalls alle Bereiche erfasst werden, die von öffentlichen Geldern abhängig sind. Dies gilt insbesondere für den gesamten Bereich der **öffentlichen Konzessionsvergabe und anderer öffentlicher Zuwendungsempfänger**. Vor diesem Hintergrund ist Bremen als ersten Bundesland einen Schritt weiter gegangen und hat im Rahmen seines Landesmindestlohngesetzes die Mindestlohnvorgabe über die öffentlichen Aufträge hinaus auf alle Bereiche ausgedehnt, die maßgeblich durch öffentliche Gelder finanziert werden.¹ Baden-Württemberg könnte in dieser Hinsicht bundesweit die Federführung übernehmen und die geplanten Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben von Beginn an auch für Konzessionen und andere Zuwendungen verbindlich machen.

¹ Vgl. Mindestlohngesetz für das Land Bremen (Landesmindestlohngesetz) vom 17. Juli 2012 (Brem.GBl. S. 300) (<https://bremen.beck.de/default.aspx?typ=reference&y=100&g=BrMindLohnG>) Ein hieran angelegter Gesetzentwurf wird derzeit auch in der Hamburger Bürgerschaft verhandelt.

Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben

Den Kern des LTMG bilden Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben, die eine bestimmte Mindestentlohnung derjenigen Arbeitnehmer vorgeben, die öffentliche Aufträge ausführen. Im Wesentlichen werden hier die nach dem so genannten „Rüffert-Urteil“ des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) noch verbliebenen (eingeschränkten) europarechtskonformen Handlungsspielräume ausgeschöpft. Wie in den landesspezifischen Vergabegesetzen der meisten anderen Bundesländer konzentriert sich auch das LTMG im Kern auf drei lohn- und tarifvertragsbezogenen Regelungen finden:

1. Einhaltung der Tarifverträge nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)

Die Unternehmen müssen sich verpflichten, bei öffentlichen Aufträgen alle Regelungen der auf Grundlage des AEntG allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge einzuhalten. Hierbei geht es vor allem um tarifvertragliche Mindestlöhne. Gleiches gilt auch für mögliche Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz.

2. Umfassende Tariftreue für den Verkehrssektor

Aufgrund der europarechtlichen Sonderstellung für den Verkehrssektor wird in den meisten Vergabegesetzen davon ausgegangen, dass hier das Rüffert-Urteil keine Gültigkeit hat, und deshalb nach wie vor eine umfassende Tariftreueregelung auch im Hinblick auf nicht-allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge verlangt werden kann. Bei konkurrierenden Tarifverträgen wird hierbei in den meisten Bundesländern der jeweils „repräsentativste“ Tarifvertrag als Grundlage für die Tariftreueregelung genommen.

3. Vergabespezifische Mindestlöhne

Sieben Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und das Saarland) haben darüber hinaus einen vergabespezifischen Mindestlohn eingeführt, wonach nur solche Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die für ihre Beschäftigten bei der Auftragsdurchführung eine bestimmte Lohnuntergrenze einhalten. Neben Baden-

Württemberg haben derzeit auch Hamburg, Schleswig-Holstein und ganz aktuell Niedersachsen die Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns angekündigt.

In den meisten Bundesländern liegt dieser derzeit bei 8,50 € pro Stunde (in Brandenburg noch bei 8,00 €) In NRW beträgt der Mindestlohn sogar 8,62 € pro Stunde, was der untersten Lohngruppe im Tarifvertrag der Länder (TV-L) entspricht. Nach der gleichen Logik will Schleswig-Holstein einen vergabespezifischen Mindestlohn von 8,88 Euro einführen. In Rheinland-Pfalz wurde der Mindestlohn zum 1. Januar 2013 von 8,50 Euro auf 8,70 Euro erhöht.

Die Regelungen zu den Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben sind im Wesentlichen positiv zu beurteilen und entsprechen dem entwickelten Regelungsstand anderer Bundesländer. Positiv hervorzuheben ist auch die getroffenen **Günstigkeitsregelung**, wonach – anders als in Rheinland-Pfalz – der Mindestlohn auch dann gilt, wenn es Tarifverträge nach dem AEntG gibt, die niedrigere Lohnsätze vorsehen.

Kritisch anzumerken ist hingegen die **Definition des Mindestentgeltes**, wonach – anders als in allen andern Bundesländern und auch bei allen sonstigen Vorschlägen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne – nicht nur das Grundgehalt, sondern auch Urlaubsgeld und andere Zuschläge bzw. geldwerten Leistungen bis hin zur betrieblichen Altersvorsorge mit einbezogen werden können. Die Mindestlohnregelung könnte sich hierdurch schnell zu einer Mogelpackung entwickeln. Wenn zusätzliche Leistungen auf den Stundenlohn umgerechnet werden können, bleibt der stundenbezogene Grundlohn in vielen Fällen nach wie vor unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde. Eine wirksame Mindestlohnregelung kann sich deshalb sinnvollerweise nur auf das regelmäßige Grundgehalt beziehen.

Unzureichend ist auch die geplante **regelmäßige Anpassung des Mindestentgeltes**. Zwar ist die Einrichtung einer beratenden Kommission mit Beteiligung von Arbeitgebern und Gewerkschaften aufgrund positiver Erfahrungen anderer Bundesländer zu begrüßen. Um eine regelmäßige Anpassung zu garantieren, sollte jedoch nicht das Treffen der Kommission,

sondern zumindest deren Empfehlung oder besser noch die Anpassung des Mindestlohns selbst mit einer Stichtagsregelung verbunden sein.

Wichtig ist auch, dass die Anpassung des Mindestlohntariffes dynamisch erfolgt, d.h. öffentliche Auftragnehmer stets den aktuell gültigen Mindestlohn zahlen müssen und nicht nur den Mindestlohn bei Auftragsabschluss. Ähnlich wie bei Regelung zur Tariftreue sollte auch beim Mindestlohn eine **Lohnleitklausel** aufgenommen werden, wonach bei laufenden Verträgen eine Erhöhung des Mindestlohns nachzuvollziehen ist. Um hierfür eine klare Kalkulationsgrundlage zu haben, sind zudem klare Kriterien für die Mindestlohnanpassung notwendig. So sollte als Untergrenze eine regelmäßige Anpassung an die Verbraucherpreise festgeschrieben werden.

Umsetzung und Kontrolle

Besonders positiv hervorzuheben ist die im LTMG vorgesehene Einrichtung einer landesweiten **Servicestelle**. Die Erfahrungen aus vielen anderen Bundesländern haben gezeigt, dass für es für eine effiziente Umsetzung der Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben von hoher Wichtigkeit ist, die einzelnen lokalen Vergabestellen durch eine landeseigene Serviceinstitution zu unterstützen. Gleiches gilt auch für die **Kontrolle** der Unternehmen, für die die Vergabestellen systematisch geschult und unterstützt werden müssen. Um eine bestimmtes Mindestmaß an Kontrollen abzusichern, sollte die in vielen Vergabegesetzen anderen Bundesländer enthaltende **Regelung zu „unangemessen niedrigen Preisen“** übernommen werden, wonach Angebote, die mehr als 10% unterhalb des nächst niedrigsten Angebotes liegen, automatisch kontrolliert werden müssen.

Fehlende Regelungen im LTMG

Im Vergleich zu den meisten Vergabegesetzen anderer Bundesländer handelt es sich beim LTMG um ein relativ schmales Gesetz, das sich ausschließlich auf Tariftreue- und Lohnvorgaben fokussiert. In anderen Bundesländern finden sich dagegen eine Reihe **weiterer sozialer Kriterien**, die bei der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt werden sollen bzw. teilweise auch müssen. Hierzu gehören

- Maßnahmen zur Frauenförderung
- Bereitstellung von Ausbildungsplätzen
- Beschäftigung von Behinderten
- Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen
- Gleiche Bezahlung für Leiharbeiter

Überraschend ist, dass das LTMG im Gegensatz zu fast allen anderen Bundesländern keine Regelung zur Einhaltung der **ILO Kernarbeitsnormen** enthält. Letztere betrifft vor allem die aus dem LTMG ausgeklammerten Lieferbeziehungen, aber z.B. auch bestimmte im Rahmen von Bau- und Dienstleistungsaufträgen verwendete Materialien und Produkte. Hier bleibt Baden-Württemberg deutlich hinter der bundesweiten Entwicklung und den dort gemachten positiven Erfahrungen zurück.

Bemerkenswert ist schließlich die Tatsache, dass es ausgerechnet in einem von einer grün geführten Landesregierung vorgelegten Vergabegesetz überhaupt keine Regelungen über **ökologische Kriterien** bei der öffentlichen Auftragsvergabe gibt. Dies ist umso erstaunlicher, als dass eine Vielzahl von Bundesländern umfangreiche Regelungen etwa zum Kauf umweltfreundlicher Produkte oder der Verwendung umweltschonender und energieeffizienter Verfahren und Materialien bei der Durchführung öffentlicher Aufträge erlassen haben²

² Offensichtlich ist dies mittlerweile auch einer Gruppe grüner Landtagsabgeordneter aufgefallen, die Anfang Februar 2013 hierzu einen Antrag formuliert hat, der Landesregierung auffordert, die Einführung weiterer sozialer und ökologischer Kriterien zu prüfen, vgl. Antrag des Abg. Schwarz u.a. Grüne, Vergaberecht . Möglichkeiten einer ökologischen und sozialen Beschaffung im Land weiterentwickeln, Antrag vom 4.2.2013 (<http://www.gruene-landtag->

Zusammenfassende Bewertung

Mit dem LTMG folgt Baden-Württemberg einem bundesweiten Trend, der darauf ausgerichtet ist, einen sozialen und ökologischen Ordnungsrahmen für den Wettbewerb um öffentliche Aufträge zu schaffen. Positiv hervorzuheben sind vor allem die geplanten Tariftreue- und Mindestlohnvorgaben, wobei jedoch ein extrem weit gefasster Entgeltbegriff, den Gedanken des Mindestlohns ad absurdum zu führen droht. In diesem Punkt sollte das Gesetz unbedingt dahingehend nachgebessert werden, dass ein vergabespezifischer Mindestlohn tatsächlich einem Stundenlohn von 8,50 Euro entspricht und nicht durch sonstige Leistungen nach unten gerechnet werden kann.

Positiv hervorzuheben ist auch die Einrichtung einer landesweiten Servicestelle, deren Aufgabenbereich jedoch über das hinausgehen müsste, was bislang im Gesetz vorgesehen ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle des Gesetzes, wo die Vergabestellen umfangreiche Hilfestellungen benötigen.

Mit der Entscheidung für ein möglichst „schlankes“ Gesetz verzichtet Baden-Württemberg im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern auf weitergehende soziale und ökologische Gestaltungsmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Nichtbeachtung der ILO-Kernarbeitsnormen und dem völligen Fehlen ökologischer Kriterien bleibt das LMTG deutlich hinter den Anforderungen an ein modernes und nachhaltiges Vergabegesetz zurück.