

Schulten, Thorsten

Research Report

Tariftreue und Vergabemindestlohn in Mecklenburg-Vorpommern

WSI Policy Brief, No. 80

Provided in Cooperation with:

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Schulten, Thorsten (2023) : Tariftreue und Vergabemindestlohn in Mecklenburg-Vorpommern, WSI Policy Brief, No. 80, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273354>

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.

POLICY BRIEF

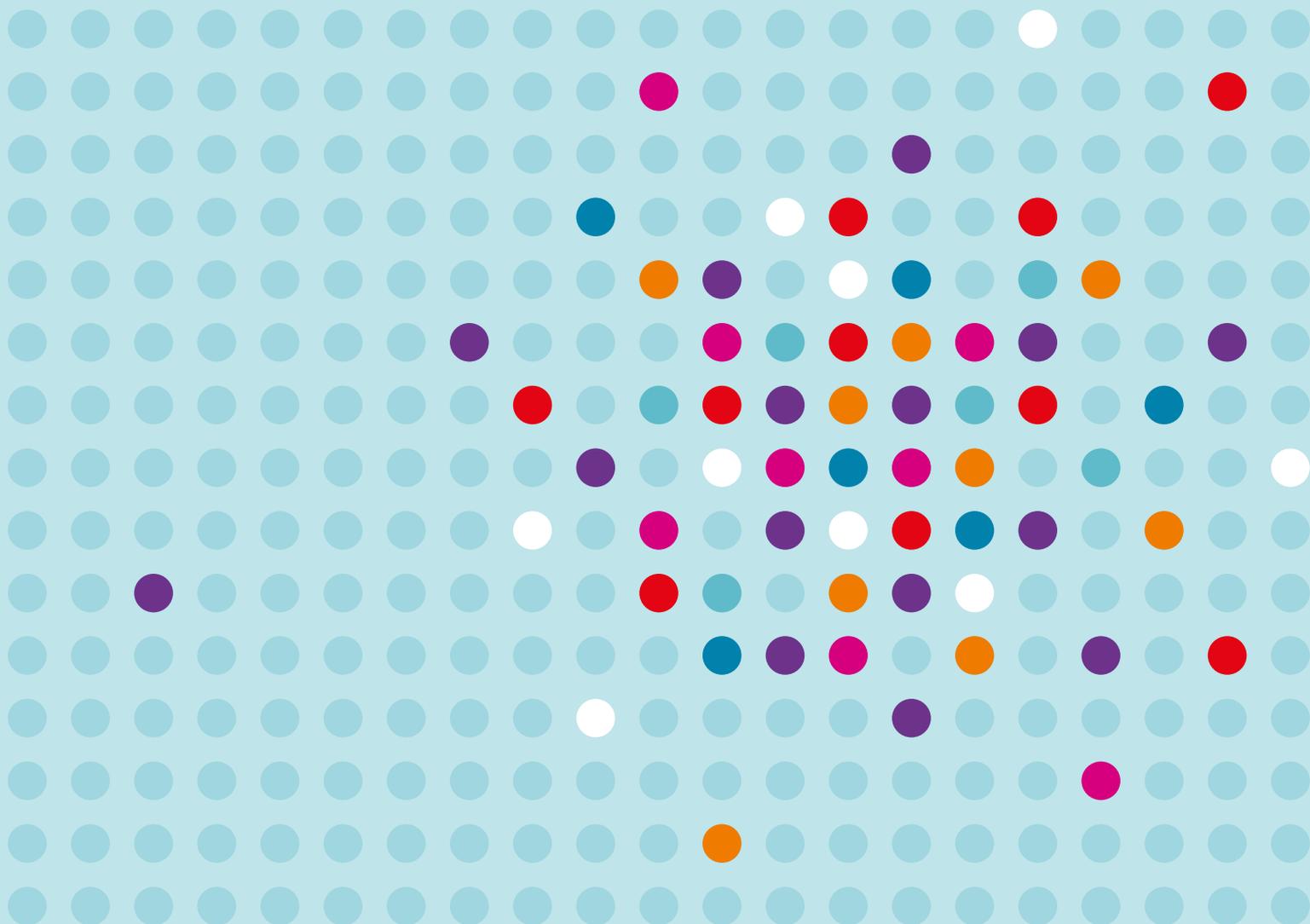
Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 80 · Policy Brief WSI · 06/2023

TARIFTREUE UND VERGABEMINDESTLOHN IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern
am 29. Juni 2023 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für eine „Modernisierung des Vergaberechts“
(Drucksache 8/2084)

Thorsten Schulten



Zusammenfassende Empfehlung

Mit dem Gesetzentwurf für eine „**Modernisierung des Vergaberechtes**“¹ möchte die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern sicherstellen, dass zukünftig nur noch solche Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die bei der Auftragsdurchführung ihren Beschäftigten mindestens die **Löhne und Arbeitsbedingungen garantieren, die in einem Branchentarifvertrag festgeschrieben sind**. Mecklenburg-Vorpommern folgt damit einem bundesweiten Trend, wonach immer mehr Bundesländer **umfassende Tariftreuevorgaben** in ihre Vergabegesetze aufnehmen. Eine grundlegend veränderte Rechtslage in Europa erlaubt dabei, die Beschränkungen früherer Vergabegesetze zu überwinden und für alle öffentlichen Aufträge die Einhaltung von tarifvertraglichen Standards zu verlangen. Damit kann die öffentliche Hand einen wichtigen Beitrag zur **Stabilisierung und Stärkung der Tarifbindung** in Deutschland leisten.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern für eine „Modernisierung des Vergaberechtes“ uneingeschränkt zu begrüßen. Entscheidend für den Erfolg der Gesetzesinitiative ist allerdings, ob es der Landesregierung gelingt, ein effizientes Umsetzungsverfahren zu entwickeln, das allen Unternehmen und Vergabestellen einen transparenten und anwendungssicheren Weg bei der Umsetzung von Tariftreuevorgaben erlaubt. Hierzu gehört vor allem auch die Einrichtung einer **zentralen Informations- und Servicestelle beim für Arbeit zuständigen Ministerium**, bei der sich Unternehmen und Vergabestellen über die anzuwendenden tarifvertraglichen Bestimmungen informieren können. Die Schaffung einer solchen Informations- und Servicestelle sollte in dem Gesetzentwurf unbedingt noch ergänzt werden. Um Möglichkeiten zur Umgehung des Gesetzes auszuschließen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen zu schaffen, sollte darüber hinaus von **der Ausnahmeregelung für neugegründete Unternehmen** Abstand genommen werden.

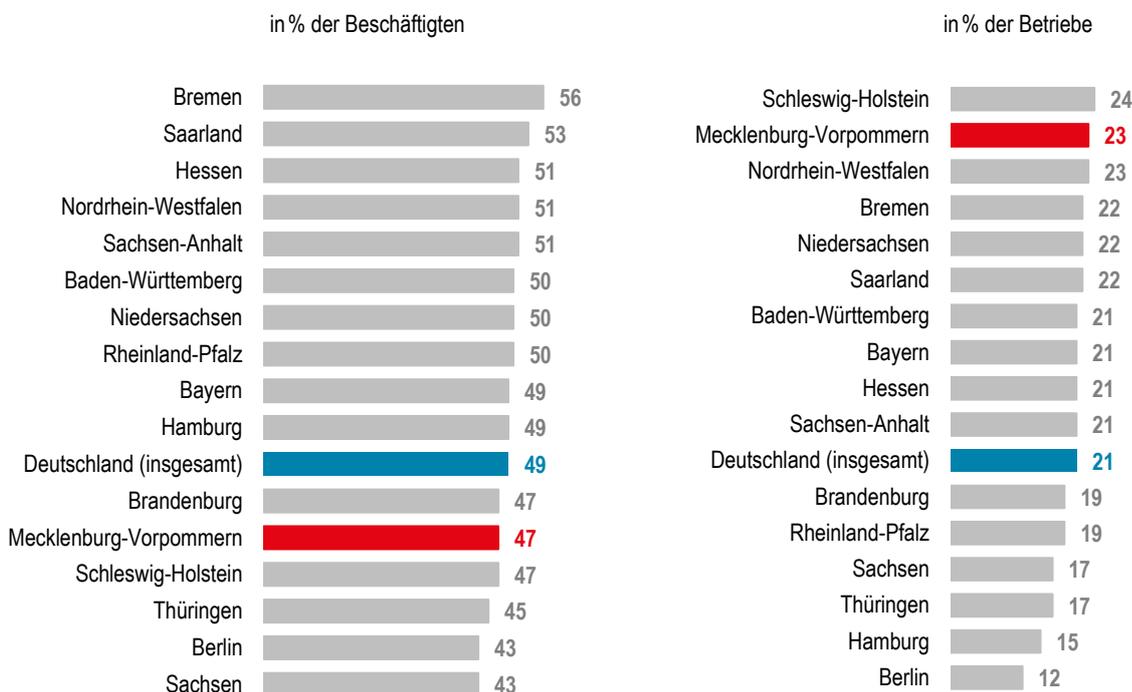
Schließlich ist ebenfalls zu begrüßen, dass auch zukünftig in Mecklenburg-Vorpommern an einem **eigenständigen vergaberechtlichen Mindestlohn** festgehalten wird, der überall da wirksam wird, wo keine Tarifverträge existieren oder die Tarifverträge nur sehr niedrige Löhne festlegen. Allerdings wird mit der vorgesehenen Regelung nicht gewährleistet, dass ein bestimmter Abstand zum allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn erhalten wird. Deshalb sollte als Einstieg ein deutlich höherer Vergabemindestlohn von **13,50 Euro** gewählt werden. Dieser entspricht auch der untersten Vergütungsgruppe des Tarifvertrages der Länder (inklusive Sonderzahlungen). Letzterer sollte auch die Orientierung für zukünftige Anpassungen des vergaberechtlichen Mindestlohns bilden.

¹ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechtes, Drucksache 8/2084 vom 26.04.2023.

1 Tarifbindung in Mecklenburg-Vorpommern

In den letzten beiden Jahrzehnten ist die Tarifbindung in Mecklenburg-Vorpommern – wie auch in Deutschland insgesamt – stetig zurückgegangen.² Im Jahr 2022 arbeiteten nach den jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes noch knapp 47 Prozent *aller Beschäftigten* in Mecklenburg-Vorpommern in einem Unternehmen mit Tarifvertrag (*Abbildung 1*). Da kleinere Unternehmen deutlich seltener einen Tarifvertrag anwenden, ist die Tarifbindung *der Betriebe* mit nur 23 Prozent noch einmal deutlich niedriger.

Abbildung 1: Tarifbindung nach Bundesländern (2022)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Verdiensterhebung 2022, GENESIS Online-Datenbank
Tabellen 62361-0520 und 62361-0521

WSI

Die Tarifbindung hat einen erheblichen Einfluss auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.³ Vergleicht man die mittleren Einkommen, verdienen Vollzeitbeschäftigte in Mecklenburg-Vorpommern pro Monat in Betrieben **mit Tarifvertrag etwa 770 Euro mehr** als Beschäftigte in Betrieben ohne Tarifvertrag (*Abbildung 2*). Das Tarif-Gap liegt demnach bei mehr als 20 Prozent. Auch wenn es sich hierbei um einen „unbereinigten“ Wert handelt, der noch um verschiedene Struktureffekte wie Betriebsgrößen und Branchenzugehörigkeit bereinigt werden muss, so bleibt am Ende doch ein signifikanter Verdienstunterschied, der allein auf die Existenz eines

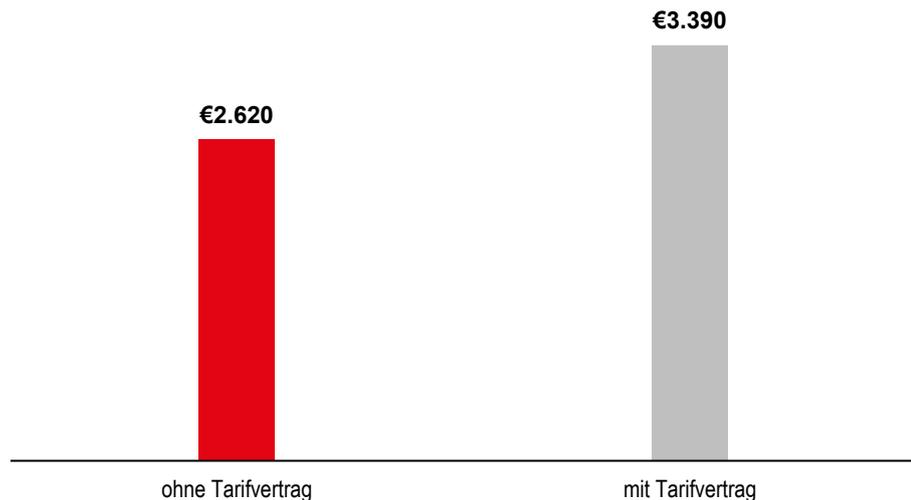
²Doris Schröder, Malte Lübker und Thorsten Schulten, Tarifverträge und Tariffucht in Mecklenburg-Vorpommern, WSI Study Nr. 25, Düsseldorf 2021, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-007955/p_wsi_studies_25_2021.pdf

³Malte Lübker und Thorsten Schulten, Tarifbindung in den Bundesländern, Analysen zur Tarifpolitik Nr. 96, Düsseldorf 2023, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008594/p_ta_analysen_tarifpolitik_96_2023.pdf

Tarifvertrages zurückgeführt werden kann. Hinzu kommt, dass verschiedene Sonderzahlungen, wie z.B. Weihnachts- und Urlaubsgeld, deutlich häufiger in tarifgebundenen Unternehmen gezahlt werden, so dass bezogen auf das Jahreseinkommen das Tarif-Gap noch einmal größer ausfällt.

Abbildung 2: Lohnunterschiede zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern 2021

Mittleres Bruttomonatsentgelt von Vollzeitbeschäftigten in Euro



Quelle: Malte Lübker und Thorsten Schulten, Tarifbindung in den Bundesländern, Analysen zur Tarifpolitik Nr. 96, Düsseldorf 2023, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008594/p_ta_analysen_tarifpolitik_96_2023.pdf

WSI

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und des in vielen Bereichen immer deutlicher zutage tretenden Fachkräftemangels müssen in Mecklenburg-Vorpommern die Arbeitsbedingungen dringend nachhaltig verbessert und das durchschnittliche Lohnniveau deutlich angehoben werden. Ein wesentlicher Hebel hierzu ist die Stärkung der Tarifbindung.

2 Neue Rechtslage in Europa erlaubt umfassende Tariftreueregelungen im Vergaberecht

Bei dem Ausschreibungswettbewerb um öffentliche Aufträge spielen – insbesondere bei arbeitsintensiven Dienstleistungen – die Arbeitskosten eine wichtige Rolle. Da Unternehmen mit Tarifvertrag zumeist höhere Löhne zahlen, haben sie hierbei oft einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. Tariftreuevorgaben haben demnach zuallererst die Funktion, diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen. Ohne einen solchen Ausgleich besteht die Gefahr, dass durch öffentliche Ausschreibungsverfahren indirekt sogar Anreize zur Tariffucht geschaffen werden.

Bis vor einigen Jahren waren die Möglichkeiten von verbindlichen Tariftreuevorgaben im Vergabegesetz jedoch vor allem aus europarechtlichen Gründen eher begrenzt. Nach dem Ruffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofes (C-346/06) aus dem Jahr 2008 wurden alle Tariftreueregelungen, die sich

nicht auf sowieso schon allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge beziehen, als Verstoß gegen die europäische Entsenderichtlinie und die europäische Dienstleistungsfreiheit gewertet. Lediglich für den öffentlichen Personennahverkehr gab es aufgrund seiner europarechtlichen Sonderstellung eine Ausnahmeregelung, die sich in den meisten Landesvergabegesetzen in entsprechenden Tariftreuevorgaben niederschlug. So sind auch in Mecklenburg-Vorpommern die nach dem aktuell gültigen Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V vom 7. Juli 2011 in der Fassung vom 12. Juli 2018) bestehenden Tariftreueregelungen mit Ausnahme des öffentlichen Personennahverkehrs auf allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge beschränkt.⁴

In der Begründung für den aktuellen Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern wird zurecht darauf hingewiesen, dass sich im Laufe der 2010er Jahre die Rechtslage in der Europäischen Union grundlegend verändert hat, so dass heute wieder umfassende Tariftreuevorgaben im Vergaberecht möglich sind.⁵ Hierfür spricht zum einen eine deutlich modifizierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, wie sie vor allem in den Urteilen „Regio Post“ (C-115/14) und „Sähköalojen ammattiliitto“ (C-396/13) zum Ausdruck kommt.⁶ In diesen Urteilen wurden die Möglichkeiten für Lohnvorgaben im Vergaberecht wieder deutlich erweitert.

Hinzu kommen die neuen europäischen Vergaberichtlinien, die 2014 verabschiedet wurden und in denen soziale Vergabekriterien eine deutliche Aufwertung erfahren haben. Darüber hinaus hat auch die im Oktober 2022 verabschiedete Richtlinie über „angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ die europarechtliche Legitimität von Tariftreuevorgaben noch einmal ausdrücklich bestätigt.⁷

Schließlich hat auch die neue europäische Entsenderichtlinie aus dem Jahr 2018 die Möglichkeiten für Tariftreuevorgaben grundlegend erweitert und damit das Ruffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofes endgültig hinfällig werden lassen. Mit der europäischen Entsenderichtlinie wird nunmehr explizit erlaubt, neben allgemeinverbindlichen Tarifverträgen auch solche Tarifverträge auf Entsendebesetzte auszudehnen, die zwar nicht allgemeinverbindlich, jedoch „allgemein wirksam“ sind. Dabei kann gerade durch die Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen eine solche allgemeine Wirksamkeit bestimmter Tarifverträge hergestellt werden.⁸

⁴ Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern (Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern - VgG M-V) vom 7. Juli 2011, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-VgGMVV3P1>

⁵ Vgl. im Folgenden: Rüdiger Krause, Weiterentwicklung des Tariftreuerichts, Berlin 2019 sowie Daniel Klocke, Mindestlohn und Tariftreue im Landesvergaberecht der Freien Hansestadt Bremen, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen Juli 2021.

⁶ Ghazaleh Nassibi, Florian Rödl, Thorsten Schulten, Perspektiven vergabespezifischer Mindestlöhne nach dem RegioPost-Urteil des EuGH, in: Arbeit und Recht Vol. 64 (2016), No. 12, S. 493-496

⁷ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 275 vom 25.10.2022.,

⁸ Florian Rödl, Rückkehr zur Tariftreue, Gutachten zur Vereinbarkeit einer landesgesetzlichen Tariftreue mit dem Unionsrecht nach Verabschiedung der Änderung der Entsenderichtlinie, Gutachten im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern, Berlin 2020

3 Aktuelle Initiativen der Bundesländer für umfassende Tariftreueregelungen

Die neuen europarechtlichen Möglichkeiten haben mittlerweile in vielen Bundesländern zur Verabschiedung neuer Vergabegesetze mit umfassenden Tariftreuevorgaben geführt, die darauf abzielen, öffentliche Aufträge nur noch an solche Unternehmen zu vergeben, die ihren Beschäftigten bei der Durchführung der Aufträge solche Löhne und Arbeitsbedingungen gewähren, wie sie in bestehenden Tarifverträgen festgelegt sind (*Tabelle 1*). Insgesamt sechs Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) haben in den letzten Jahren bereits ihre Vergabegesetze modernisiert und umfassende Tariftreueregelungen eingeführt. In weiteren acht Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) existieren nur sehr eingeschränkte Regelungen zur Tariftreue, die sich neben dem öffentlichen Nahverkehr im Wesentlichen auf allgemeinverbindliche Tarifverträge beschränken. Schließlich gibt es mit Bayern und Sachsen immer noch zwei Bundesländer, in denen überhaupt keine Tariftreueregelungen bestehen.

Tabelle 1: Tariftreue- und Vergabegesetze in Deutschland

	Aktuelle Rechtslage	Geplante Gesetzesinitiativen
Umfassende Tariftreuevorgaben für alle Branchen 6 Bundesländer	<ul style="list-style-type: none">• Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland,• Sachsen-Anhalt, Thüringen	<ul style="list-style-type: none">• Brandenburg, Niedersachsen,• Mecklenburg-Vorpommern
Tariftreue nur für allgemeinverbindliche Tarifverträge und den Öffentlichen Nahverkehr 8 Bundesländer	<ul style="list-style-type: none">• Baden-Württemberg, Brandenburg• Hessen, Niedersachsen• Nordrhein-Westfalen• Mecklenburg-Vorpommern• Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none">• Sachsen
Keine Tariftreue 2 Bundesländer	<ul style="list-style-type: none">• Bayern• Sachsen	

Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand: 01.07.2023)

WSI

In absehbarer Zeit werden weitere Bundesländer dem Trend hin zu umfassenden Tariftreueregelungen folgen und ihre Vergabegesetze modernisieren. Nach Mecklenburg-Vorpommern existieren entsprechende politische Absichtserklärungen derzeit aus Brandenburg und Niedersachsen. Schließlich hat auch die Bundesregierung erklärt, entsprechend den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition, im Herbst 2023 ein Bundestariftreuegesetz für die Vergaben des Bundes vorzulegen.

Bei der konkreten Ausgestaltung der umfassenden Tariftreueregelungen in den neueren Landesvergabegesetzen lassen sich idealtypisch zwei Wege unterscheiden: Der erste Weg, der von Ländern wie Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt gegangen wurde, sieht vor, dass die Landesregierungen ortsübliche oder repräsentative Tarifverträge vorgeben, die für die öffentliche Auftragsvergabe in den jeweiligen Branchen maßgeblich sind. Einen besonders transparenten Ansatz für diesen Weg hat das Land Berlin gewählt, das ein öffentlich zugängliches Online-Tariftreueregister mit den für die Vergabe relevanten Tarifinformationen der in Berlin maßgeblichen Tarifverträge erarbeitet hat.⁹ Um die Tariftreuevorgaben in der Praxis handhabbar zu machen, nutzt Berlin dabei das europäische Klassifizierungssystem für öffentliche Aufträge CPV (Common Procurement Vocabulary) und ordnet jedem CPV-Code einen bestimmten Tarifvertrag zu. Auf diese Weise ist für jede Vergabestelle nachweisbar, welcher Tarifvertrag bei einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren zugrunde gelegt werden muss.¹⁰

Ein zweiter Weg zur Umsetzung der Tariftreuevorgabe, der ursprünglich mit dem Saarländischen Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz¹¹ entwickelt und mittlerweile auch vom Land Bremen übernommen wurde, besteht darin, für alle in der öffentlichen Auftragsvergabe relevanten Branchen eigene Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Rechtsverordnungen enthalten wesentliche Kernbestandteile der jeweils in dem Bundesland maßgeblichen Branchentarifverträge (Löhne, Arbeitszeiten, Sonderzahlungen und Zuschläge) und schreiben diese als zwingende Ausführungsbestimmungen bei der Umsetzung öffentlicher Aufträge vor. Das Saarland hat bislang für sieben Branchen solche Rechtsverordnungen vorgelegt (Einzelhandel, Elektrohandwerk, Gebäudereinigerhandwerk, Metallhandwerk, Schreinerhandwerk, Sanitär- und Heizungshandwerk und Wach- und Sicherheitsgewerbe)¹². Insgesamt sollen bis zu 30 branchenbezogene Rechtsverordnungen erlassen werden.

Die Erfahrungen in der Praxis zeigen bislang deutlich, dass bei beiden Wegen eine effiziente und wirksame Umsetzung der Tariftreueregelungen nur dann möglich ist, wenn die für Arbeit zuständigen Landesministerien und die von diesen verwalteten Tarifregister die Informationen über die im Land maßgeblichen Tarifverträge so aufbereiten, dass sie für die einzelnen Vergabestellen anwendbar sind. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, dass die für Arbeit zuständigen Ministerien eine Informations- und Anlaufstelle schaffen, bei der sich die Vergabestellen in Zweifelsfällen über den in einzelnen öffentlichen Auftragsverfahren anzuwendenden Tarifvertrag informieren können.

⁹ Das Berliner Tariftreue-Online-Register findet sich unter: <https://www.berlin.de/sen/arbeit/beschaeftigung/tarifregister/oeffentliche-auftragsvergabe/wirtschaftsbereiche/>

¹⁰ Ein Liste der CPV-Codes und die ihnen zugeordneten Tarifverträge im Land Berlin kann unter folgender Adresse eingesehen werden: https://www.berlin.de/sen/arbeit/_assets/beschaeftigung/tarifregister/oeffentliche-auftragsvergabe/221202_senias_cpv-code_zuordnung_tarifvertrage_webseite_veroeffentlichung_v3.pdf?ts=1677490437

¹¹ Gesetz über die Sicherung von Sozialstandards, Tariftreue und fairen Löhnen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Saarland (Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz - STFLG -) vom 8.12.2021:

<https://www.saarland.de/masfg/DE/portale/arbeit/tarifregister/tariftreuegesetz/tariftreuegesetz.html>

¹² Die Saarländischen Rechtsverordnungen können unter folgender Adresse eingesehen werden: <https://www.saarland.de/masfg/DE/portale/arbeit/tarifregister/tariftreuegesetz/tariftreuegesetz.html>

4 Die Umsetzung der Tariftreueregelungen in Mecklenburg-Vorpommern

Der Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern (§ 5) übernimmt bei Umsetzung der Tariftreueregelungen Elemente von beiden bislang in anderen Bundesländern beschrittenen Wegen: Zum einen sollen sogenannte „repräsentative Tarifverträge“ festgelegt werden, die bei der Durchführung öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen. Zum anderen sollen dort, wo es keine „repräsentativen“ Tarifverträge gibt, Rechtsverordnungen erlassen werden, die maßgebliche Kernarbeitsbedingungen aus jeweils geltenden Branchentarifverträgen enthalten.

In der Praxis könnte bei der Umsetzung der Tariftreuevorgaben das Problem bestehen, dass beide Verfahren nicht wirklich trennscharf sind. So orientiert sich die Idee der repräsentativen Tarifverträge zwar – wie in der Begründung des Gesetzentwurfes ausgeführt wird – an der Vorstellung einer „absoluten Repräsentativität“, wonach der Tarifvertrag mindestens für ein Drittel der unter seinen Geltungsbereich fallenden Arbeitsverhältnisse prägend sein soll. Allerdings wird in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ebenfalls darauf hingewiesen, dass eine Tarifbindung von einem Drittel keine gesetzlich fixierte oder in der Rechtsprechung etablierte Anforderung an die Repräsentativität eines Tarifvertrages ist, so dass dem zuständigen Ministerium hier ein gewisser Entscheidungsspielraum eingeräumt wird.

Nach der derzeit vorherrschenden Rechtsauffassung ist es keineswegs notwendig, dass der für die Tariftreue maßgebliche Tarifvertrag ein bestimmtes Quorum im Sinne einer Mindesttarifbindungsquote erfüllt. Vielmehr wird die in der Europäischen Entsenderichtlinie geforderte „allgemeine Wirksamkeit“ des Tarifvertrages durch die Tariftreue selbst hergestellt.¹³ Die Repräsentativität des Tarifvertrages ist im Sinne einer „relativen Repräsentativität“ nur dort relevant, wo es konkurrierende Tarifverträge gibt. Vor diesem Hintergrund ist ein zweigeteiltes Verfahren zur Bestimmung von Tariftreuevorgaben, wie es der Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern vorsieht, eigentlich unnötig.

Die effektive Umsetzung und Akzeptanz von Tariftreuevorgaben hängen vielmehr vor allem davon ab, ob die Landesregierung in der Praxis in der Lage ist, ein transparentes Regelungssystem zu entwickeln, wonach für jedes öffentliche Vergabeverfahren ein maßgeblicher Tarifvertrag zugeordnet werden kann. Hierzu gehört auch die Einrichtung einer zentralen Service- und Informationsstelle beim für Arbeit zuständigen Ministerium, bei der sich Unternehmen und Vergabestellen unbürokratisch über die jeweils anzuwendenden Tarifverträge und/oder Rechtsverordnungen und damit verbundenen tarifvertraglichen Bestimmungen informieren können.

¹³ Florian Rödl, Rückkehr zur Tariftreue, Gutachten zur Vereinbarkeit einer landesgesetzlichen Tariftreue mit dem Unionsrecht nach Verabschiedung der Änderung der Entsenderichtlinie, Gutachten im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern, Berlin 2020

Die Wirksamkeit der Tariftreuevorgaben ist schließlich auch vom Geltungsbereich des Gesetzes anhängig. Hier sieht der Gesetzentwurf mit 10.000 Euro pro Auftrag bei den Liefer- und Dienstleistungen und 50.000 Euro bei den Bauleistungen eine akzeptable Bagatellgrenze vor. Für bestimmte Dienstleistungen wie z.B. in der Gastronomie, in der vorwiegend niedrigere Aufträge vergeben werden, wäre es hingegen sinnvoll, die Bagatellgrenze noch weiter auf z.B. 3.000 Euro abzusenken, da ansonsten in diesen Sektoren viele öffentliche Aufträge nicht erfasst werden.

Mit der Ausnahmeregelung für neu gegründete Unternehmen wird hingegen ein mögliches Schlupfloch zur Umgehung von Tariftreuevorgaben geschaffen. Auch im Sinne der Wettbewerbsgleichheit und Nichtdiskriminierung sollte von einer solchen Regelung Abstand genommen werden.

5 Vergaberechtliche Mindestlöhne

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern möchte auch zukünftig an der Regelung eines eigenständigen vergaberechtlichen Mindestlohns festhalten (§ 8). Sie schafft sich damit die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe eine Lohnuntergrenze festzulegen, die überall da wirksam wird, wo entweder keine Tarifverträge existieren oder letztere nur ein sehr niedriges Lohnniveau festlegen.

Aktuell verfügen sechs Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) über einen eigenen vergaberechtlichen Mindestlohn (*Abbildung 3*).¹⁴ In drei Bundesländern liegt dieser mit 13,40 Euro (Sachsen-Anhalt) bzw. 13,00 Euro (Berlin und Brandenburg) deutlich oberhalb des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von derzeit 12,00 Euro pro Stunde. In Bremen (12,29 Euro) und Thüringen (12,07 Euro) liegen die Vergabemindestlöhne hingegen relativ nah am bisherigen gesetzlichen Mindestlohn. In Mecklenburg-Vorpommern ist der derzeit aktuelle vergaberechtliche Mindestlohn von 10,69 Euro durch die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,00 Euro im Oktober 2022 eingeholt wurden und deshalb aktuell nicht wirksam.

¹⁴ Darüber hinaus existieren mit Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen drei weitere Bundesländer, in denen die aktuellen Landesregierungen die Einführung eines vergaberechtlichen Mindestlohns in ihren Koalitionsverträgen angekündigt haben.

Abbildung 3: Vergaberechtliche Mindestlöhne in Deutschland
in Euro, pro Stunde



Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand: 01.07.2023)

WSI

Vergaberechtliche Mindestlöhne sind dann sinnvoll, wenn sie sich auf einem Niveau befinden, das deutlich oberhalb des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns liegt. So wird z.B. in einem aktuellen Gutachten zur Evaluation des Thüringer Vergabegesetzes ein „Abstandsgebot“ zwischen vergaberechtlichem und allgemeinem gesetzlichen Mindestlohn empfohlen, das bei 1,50 Euro liegen sollte.¹⁵ Dementsprechend wird in einem aktuellen Antrag der CDU-Landtagsfraktion zur Änderung des Thüringer Vergabegesetzes eine Erhöhung des vergaberechtlichen Mindestlohns in Thüringen auf 13,50 Euro pro Stunde gefordert.¹⁶

Der Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern sieht vor, den vergaberechtlichen Mindestlohn auf dem aktuellen Niveau des gesetzlichen Mindestlohns von 12,00 Euro festzulegen und anschließend entsprechend der prozentualen Veränderungsrate im Index der tariflichen Monatsverdienste des Statistischen Bundesamtes jährlich anzupassen. Diese Regelung ist jedoch nicht geeignet, das nötige Abstandsgebot zwischen vergaberechtlichem und allgemeinem gesetzlichen Mindestlohn einzuhalten. Sie läuft sogar Gefahr, dass der vergaberechtliche Mindestlohn dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn hinterherläuft und damit faktisch unwirksam wird.

Um ein entsprechendes Abstandsgebot sicherzustellen, sollte der vergaberechtliche Mindestlohn auf ein Niveau von 13,50 Euro angehoben werden. Darüber hinaus sollte die regelmäßige Dynamisierung des vergaberechtlichen Mindestlohns deutlich flexibler gestaltet werden. Bei dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ist die Entwicklung der Tariflöhne nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) ein sehr wichtiges, aber keineswegs das einzige Kriterium bei der regelmäßigen Erhöhung. Die Mindestlohnkommission soll vielmehr ihre Empfehlung „im Rahmen einer Gesamtabwägung“ (MiLoG §9,1) treffen, bei der sowohl soziale als auch wettbewerbs- und beschäftigungspolitische Erwägungen einbezogen werden sollen.

¹⁵ Freistaat Thüringen, Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, Gutachten zur Evaluierung des Thüringer Gesetzes zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVgG) vom 30. Juli 2019 zu zentralen Punkten, Erfurt 2023.

¹⁶ Thüringer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Gesetz zur Änderung des Thüringer Vergabegesetzes - Bürokratieabbau und Verfahrensvereinfachung im Thüringer Vergaberecht, Drucksache 7/7451 vom 08.03.2023.

Hinzu kommt die im Oktober 2022 verabschiedete Europäische Mindestlohnrichtlinie, die den Kriterienkatalog für „angemessene Mindestlöhne“ noch einmal deutlich präzisiert.¹⁷ Demnach sollen die Kaufkraft und der Lebensstandard der Mindestlohnempfänger*innen gesichert und ein angemessenes Mindestlohniveau festgelegt werden, das mindestens bei 60 Prozent des nationalen Medianlohns liegt.¹⁸

Schließlich liefert der Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern keine Begründung, warum neben dem allgemeinen gesetzlichen auch noch ein vergaberechtlicher Mindestlohn existieren soll. In den Vergabegesetzen anderer Bundesländer wie z.B. Berlin, Bremen oder Sachsen-Anhalt wird hierbei vor allem darauf verwiesen, dass vergaberechtliche Mindestlöhne auch die Funktion haben sollen, eine Ausgliederung öffentlicher Eigenleistungen an private Unternehmen, die lediglich aufgrund niedrigerer Lohnkosten erfolgt, zu begrenzen. Dies soll dadurch gewährleistet werden, dass sich der vergaberechtliche Mindestlohn an der untersten Tariflohngruppe des öffentlichen Dienstes orientiert. So wird z.B. im Tariftreue- und Vergabegesetz Sachsen-Anhalt (TVergG LSA) festgelegt, dass sich der Vergabemindestlohn „anhand der Entgeltgruppe 1 Erfahrungsstufe 2 (inklusive Jahressonderzahlungen im Tarifgebiet Ost) des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes der Länder durch die Anzahl der Arbeitstage im jeweiligen Jahr (berechnet).“¹⁹ Aktuell führt dies zu einem vergaberechtlichen Mindestlohn von 13,48 Euro pro Stunde.²⁰

¹⁷ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 275 vom 25.10.2022.

¹⁸ Für Deutschland wäre demnach ein allgemeiner Mindestlohn von mindestens 13,50 Euro notwendig. Vgl.: Alexander Herzog-Stein, Malte Lübker, Toralf Pusch, Thorsten Schulten und Andrew Watt, Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes, Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2023, WSI Policy Brief Nr. 3/2023, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008578/p_wsi_pb_75_2023.pdf

¹⁹ Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Sachsen-Anhalt - TVergG LSA) vom 7. Dezember 2022, <https://evergabe.sachsen-anhalt.de/geltende-regelungen/tariftreue-und-vergabegesetz-sachsen-anhalt>

²⁰ Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt Sachsen Anhalt, Ermittlung des vergabespezifischen Mindestlohnes, § 11 Abs. 3 TVergG LSA, Stand 06.04.2023, https://evergabe.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/eVergabe/Uploads/Handlungsanleitung_Ermittlung_vergabebespez._Mindestlohn.pdf

AUTOR

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Leiter des WSI-Tarifarchivs

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

thorsten-schulten@boeckler.de

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung

Georg-Glock-Straße 18

40474 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Groß

WWW.BOECKLER.DE