

Tariftreue, Teil 1

Tariftreue im bayerischen Vergaberecht: Wie kam es dazu?

Vortrag beim Diskussionstreff der Linken zum Thema Arbeit und Wirtschaft in Bayern

14. April 2013, nachträgliche schriftliche, erweiterte Fassung

Vorbemerkung.....	1
Tariftreue im bayerischen Vergaberecht. Wie kam es dazu? Eine kurze Vorgeschichte.....	3
Das Verhältnis der CSU zum DGB sollte geändert werden.....	4
Stoiber wollte mit einem Beschäftigungspakt den DGB einbinden und die SPD niederhalten.....	4
Tariftreue- und Nachunternehmererklärungen bei der Vergabe von Bauaufträgen.....	5
Änderung des Vergaberechts auf Bundesebene.....	6
Ausblick.....	6

Vorbemerkung

Schon beim letzten Diskussionstreff im März, wo wir uns über das Landeswahlprogramm der bayerischen Linken unterhielten, kam das Thema *Arbeit und Wirtschaft* zur Sprache unter dem Stichwort *Sinnvolle Arbeit für alle organisieren*.

Es hieß beim letzten Diskussionstreff unter anderem: Das Thema Mindestlohn und Tariftreue sei im Leitantrag für ein Landeswahlprogramm unterbelichtet. Der Mindestlohn komme überhaupt nicht vor und es werde lediglich „eine Initiative für ein wirkliches Tariftreue- und Vergabegesetz“ und „Erhalt und Ausweitung von Flächentarifverträgen“ gefordert. Tatsächlich aber habe es ja im Wahljahr 2008 ein Volksbegehren für einen Mindestlohn in Bayern¹ gegeben und ein Landesvergabegesetz und es gebe auf dieser Basis in Großstädten wie München und Augsburg Tariftreuregelungen, die erneut landesrechtlich abgesichert werden müssten. Dem Bayerischen Landtag hätten Ende 2010 zwei Gesetzentwürfe zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Mindestlöhnen vorgelegen (von den Grünen² und der SPD³). Auf diese müsste man sich schon beziehen.

¹ „Bayern voran! Mindestlohn jetzt! Volksbegehren!“, Juni 2008. <http://www.bayern.dgb.de/Volksbegehren/Antexte/>.

² „Gesetzentwurf der Abgeordneten Margarete Bause, Thomas Mütze, Ulrike Gote, Dr. Martin Runge, Dr. Sepp Dürr, Anne Franke, Eike Hallitzky, Ludwig Hartmann, Christine Kamm, Dr. Christian Magerl, Maria Scharfenberg, Adi Sprinkart, Theresa Schopper, Claudia Stamm, Susanna Tausendfreund und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) eines Bayerischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Bayerisches Tariftreue- und Vergabegesetz – BayTarifG), Drucksache 16/6854, Bayerischer Landtag“, Dezember 16, 2010. http://www.gruene-fraktion-bayern.de/sites/default/files/gesetzentwurf_vergabegesetz_16-6854.pdf.

³ „Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Dr. Paul Wengert, Angelika Weikert, Helga Schmitt-Bussinger, Franz Schindler, Christa Steiger, Kathrin Sonnenholzner, Horst Arnold, Inge Aures, Dr. Thomas Beyer, Sabine Dittmar, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harald Güller, Annette Karl, Natascha Kohnen, Franz Maget, Christa Naaß, Reinhold Perlak, Harald Schneider, Diana Stachowitz, Dr. Simone Strohmayer, Bernhard Roos, Johanna Werner-Muggendorfer, Ludwig Wörner und Fraktion (SPD) zur Sicherung von Tariftreue und Mindestlohn, ökologischen Kriterien und Frauenförderung bei Auftragsvergaben des Freistaats und der Kommunen (Bayerisches Vergabegesetz – BayVG), Drucksache 16/6700, Bayerischer Landtag“, Dezember 9, 2010.

http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000004000/0000004337.pdf.



Fritz Schösser bei einer Maikundgebung des DGB in Kempten am 1. Mai 2010 Bild: High Contrast CC BY 3.0 DE

Auch das bayerische Landesentwicklungsprogramm LEP hatten wir letztes Mal schon gestreift. Es wird in unserem Landeswahlprogramm als „Manifest der Deregulierung“ scharf kritisiert. Eine nähere Analyse wäre dringend notwendig, da wirklich massive Kritik aus kommunalen Spitzenverbänden, Wissenschaft und Parteien vorliegt. Schwerer, kaum wiedergutzumachender Schaden in der Landesentwicklung droht und die Staatsregierung mit der FDP im Boot will das LEP noch vor den Landtagswahlen durchpeitschen.

Spannend wäre auch eine Befassung mit dem Thema *Ein anderes Bayern: Kooperativ und solidarisch*, wie es im Landeswahlprogramm der Linken angeschnitten ist⁴. Eine Kritik der Metropolenkonzeption wurde meines Wissens von der Linken bisher nicht so deutlich formuliert. Auch für uns in Augsburg bzw. Schwaben wäre das ein wichtiges Thema, denn es geht immerhin darum, wie wir zu Leitbildern wie Greater Munich stehen, bei denen unsere Augsburg-Schwäbische Region einer Metropolregion München einverleibt würde.

Ein weiteres Thema im Zusammenhang *Arbeit und Wirtschaft*, auf das ich noch gestoßen bin, wäre das Wirtschaftsrecht der Kommunen und die geeignete Rechtsform kommunaler Unternehmen. In der aktualisierten Auflage des Readers für starke Kommunen mit leistungsfähigen Betrieben in öffentlicher Hand, für den neben der kommunalpolitischen Sprecherin der Bundestagsfraktion der Linken, Katrin Kunert, unter anderem auch Eva Bulling-Schröter als umweltpolitische Sprecherin verantwortlich zeichnen, findet sich am Ende eine knappe Zusammenstellung mit dem Titel *Rechtliche Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen*. Dieses Kapitel stützt sich stark auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen und wir könnten darauf gestützt die Verhältnisse in Bayern analysieren.

Aus dieser Themenfülle will ich mich für den heutigen Diskussionstreff auf die *Sicherung von Tarifreue und Mindestlohn in Bayern* beschränken.

Tarifreue im bayerischen Vergaberecht. Wie kam es dazu? Eine kurze Vorgeschichte

Man kann es fast nicht glauben, aber Bayern war in den Jahren von 1996 bis 2009 das erste Land mit einer Tarifreue-Regelung. Gerade Herr Stoiber habe damit besonders angegeben, wie der Abgeordnete der Grünen, Dr. Martin Runge, im Landtagsplenum im Oktober 2011 feststellte. Im Jahr 1996 gründete Stoiber den Bayerischen Beschäftigungspakt mit Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebern. Fritz Schösser, damals bayerischer DGB-Vorsitzender lobt noch immer die ersten Verhandlungsrunden. Die Tarifreue-Regelung lief vier Jahre lang ohne Gesetzesänderung oder eine Verordnung. Im Jahr 2000 wurde erstmals ein Gesetz daraus gemacht, das einige Jahre später novelliert und ausgeweitet wurde.⁵

Wie konnte es 1996 zur Tarifreue-Regelung mit der CSU kommen? Bundesweit standen die Zeichen schlecht für die Union. Das fünfte Kabinett Kohl ging seinem Ende zu. Mit der Bundestagswahl 1998 stand eine komplette Abwahl der Bundesregierung bevor, die SPD sollte nach Jahrzehnten wieder stärkste Fraktion im Bundestag werden, eine rot-grüne Regierungskoalition kam auf den Weg und die PDS sollte erstmals mit Fraktionsstärke in den Bundestag (5,1%) einrücken.

Die CSU versuchte, gegen diesen Trend anzugehen. Die rigide Politik in der Renten-, Steuer- und Gesundheitspolitik, zu der das Kabinett Kohl in der zweiten Hälfte seiner letzten Legislaturperiode überging, stieß auf immer deutlicheren Protest der CSU in dem Maße, wie sie auch die Regionen und Kommunen stärker betrafen. Die Landtagsfraktion der CSU und zunehmend auch Stoiber sahen sich als Mahner gegen Sparbeschlüsse der Bundesregierung und gingen auf Konfrontation mit ihren eigenen CSU-Ministern in Bonn. Kay Müller schreibt in seinem Buch über die CSU über Vorladungen der Bundesminister bei der Landtagsfraktion: „Seehofer schlug für seine Einschnitte im Gesundheitsbereich Verachtung entgegen. Theo Waigel bezog noch heftigere verbale Prügel ...“.⁶

⁴ „Leitantrag Landesparteitag - Das Wahlprogramm 2013, DIE LINKE. Landesverband Bayern: Aktuelles“, 16-Feb-2013. [Online]. Available: <http://www.die-linke-bayern.de/wahlen/>. [Accessed: 23-Feb-2013].

⁵ Nach Martin Runge, MdL der Grünen, in: „Vorgangsmappe für die Drucksache 16/6854 ‚Gesetzentwurf eines Bayerischen Gesetzes zur Sicherung von Tarifreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Bayerisches Tarifreue- und Vergabegesetz BayTarifG)“, Bayerischer Landtag“, 13-Apr-2013. [Online]. Available: <http://www1.bayern.landtag.de/webangebot1/servlet/Vorgangsmappe?wp=16&typ=V&drsnr=6854&intranet=>. [Accessed: 13-Apr-2013].

⁶ s. Müller, Kay. *Schwierige Machtverhältnisse: die CSU nach Strauss*. Springer DE, 2004. Seite 149

Das Verhältnis der CSU zum DGB sollte geändert werden

Stoiber versuchte sich hier mit dem bayerischen Beschäftigungspakt und einer Tariftreuregelung vom Bundestrend abzusetzen. Gleichzeitig schien der Plan Stoibers zu sein, das Absinken der Zustimmung der Arbeiter zur CSU aufzuhalten. Obwohl die Ergebnisse der CSU unter Stoiber in den Jahren 1994 und 1998 mit 52,8 % bzw. 52,9 % sehr hoch waren, sank die Zustimmung bei den Arbeitern schon seit Mitte der Achtzigerjahre kontinuierlich immer tiefer unter das Gesamtergebnis der CSU. Die CSU mit Stoiber setzte in diesem Zeitraum in den 90er Jahren an, diesen Trend umzukehren und einen regelrechten Einbruch in eine sozialdemokratische Wählerklientel zu organisieren – was bei der Landtagswahl 2003 fulminant und angsterregend gelang.⁷

Die bayerische SPD hatte seit 1946 immer zwischen 30 und 35 % der Stimmen bei den Landtagswahlen⁸. Ab Mitte der Achtzigerjahre brach die SPD bis auf 26 % ein, konnte aber 1994 wieder 30 % erreichen. Auch das wollte Stoiber wieder umkehren. Die SPD sollte dauerhaft unter 30 % gedrückt werden. Dazu war eine Änderung des Verhältnisses zum bayerischen DGB angesagt.

Noch 1979 verschickte Stoiber als Generalsekretär ein berichtigtes Dossier an die unteren Parteiebenen, mit dem er einen Kongress zur Gewerkschaftsfrage veranstalten und gegen den DGB mobil machen wollte. In einem aktuellen Buch über die CSU schreibt Andreas Friedl:

„In diesem als ‚Rohmaterialien zur DGB-Diskussion‘ bekannt gewordenem Dokument wurden Maßnahmen aufgeführt, Mithilfe derer Druck auf den DGB ausgeübt werden sollte, um ihn wieder zu einer Rückkehr zur parteipolitischen Neutralität zu zwingen ... So wurden Arbeitnehmerkammern mit Zwangsmitgliedschaft, ein Masseneintritt von konservativen Arbeitnehmern in den Gewerkschaftsbund oder eine Reform der DGB-Organisationsstruktur im Sinne einer parteipolitischen Fraktionierung wie in Österreich sowie eine Stärkung des CGB in Erwägung gezogen ... Besonders viel Aufmerksamkeit erfuhr jedoch der Plan, eine Konkurrenzgewerkschaft zu gründen ...“⁹

Strauß selbst räumte später ein, dass ihn die Konfrontation mit den Gewerkschaften das Kanzleramt gekostet hatte. Stoiber selbst, der seinerzeit noch die berichtigten „Rohmaterialien zur DGB-Diskussion“ entworfen hatte, organisierte 17 Jahre später eine Perestroika. Dabei hatte er zunächst auch die nachlassende Bindung der DGB-Gewerkschafter an die SPD im Auge, später sicher auch seine Kanzlerkandidatur. Im Auge hatte Stoiber mit der Tariftreue-Regelung sicher auch das regionale Baugewerbe. „Die kleinen Bauunternehmer sind der Meinung, dass sie damit gut leben konnten, weil die Regelungen für einen fairen Wettbewerb gesorgt hätten.“ – so die Grünen im Landtag.¹⁰

Stoiber wollte mit einem Beschäftigungspakt den DGB einbinden und die SPD niederhalten

Schon 1994, im ersten Jahr seines zweiten Kabinetts startete Stoiber die Offensive Zukunft Bayern, die mit Milliarden Erlösen aus Privatisierungen finanziert wurde.¹¹ Dazu zählten neben Förderung der Landwirtschaft und des Mittelstandes auch beträchtliche Investitionen in Projekte zur Verbesserung des sozialen Umfelds der bayerischen Gesellschaft: Siedlungsmodelle, Wohnungsbau zu Gunsten schwerbehinderter Menschen, Investitionen im Kindergartenbereich, später auch High-Tech-Investitionen und Universitätsausbau.

⁷ s. Hopp, Gerhard, Martin Sebaldt, und Benjamin Zeitler (Hg.). Die CSU: Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., 2010. Seite 125

⁸ wenn man die Stimmen der KPD in den vierziger und fünfziger Jahren dazurechnet

⁹ Andreas Friedl: Die Gewerkschaften und die CSU: Auf ewig in Frontstellung? in: Hopp, Gerhard, Die CSU ... a.a.O. S. 133

¹⁰ Landtagsplenum 20.10.2011, siehe Vorgangsmappe für die Drucksache 16/6854 ... a.a.O.

¹¹ <http://www.bayern.de/Offensive-Zukunft-Bayern-.366/index.htm>

Kurz nach Ankündigung der „Offensive Zukunft Bayern (Teil II)“ verständigte sich die Staatsregierung mit den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Bayern über den „Beschäftigungspakt Bayern“. Einen zentralen Bestandteil des Beschäftigungspaktes stellte der Arbeitsmarkt- und Sozialfond dar, wo Unternehmer und Gewerkschaften gemeinsam entschieden, welche arbeitsmarktlichen Projekte durch den Fond unterstützt werden (zum Beispiel berufliche Qualifizierungsmaßnahmen). Ein weiterer Bestandteil des Beschäftigungspaktes war die Tariftreuregelung. Im Handbuch der bayerischen Geschichte heißt es dazu:

„Am 11. Juni 1996 unterzeichneten der Präsident des Vereins der Arbeitgeberverbände in Bayern, Hubert Stärker, Ministerpräsident Stoiber und der Vorsitzende des DGB-Landesbezirks Bayern, Fritz Schösser, den »Beschäftigungspakt Bayern« zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Damit wurde ein neuer Weg »zu einer kooperativen Beschäftigungspolitik« beschritten.“¹²

Tariftreue- und Nachunternehmererklärungen bei der Vergabe von Bauaufträgen

Im Bayerischen Beschäftigungspakt vom 11. Juni 1996, konkret im Teil Beschäftigungsprogramm Bayern, verpflichtete sich der Freistaat Bayern erstmals, Tariftreue- und Nachunternehmererklärungen bei der Vergabe von Bauaufträgen von den Auftragnehmern einzuholen. Mit dem Bayerischen Bauaufträge-Vergabegesetz vom 28. Juni 2000, novelliert zum Jahreswechsel 2007/2008, wurde dann die Zahlung von Tariftöhnen als Voraussetzung für die Erteilung von Bauaufträgen aller freistaatlichen Einrichtungen, zuerst nur für den Hochbau und später dann auch für den Tiefbau, gesetzlich niedergelegt.¹³

Für den Beschäftigungspakt mit der Tariftreuregelung zahlten die Gewerkschaften in Bayern allerdings auch einen Preis, den wir mit einer kurzen Meldung aus dem Focus Magazin von 1996 nur andeuten wollen:

„Bayern macht Nägel mit Köpfen: Vertreter von Wirtschaft, Gewerkschaften und Landesregierung unterzeichnen am Dienstag in München einen Beschäftigungspakt. Erstmals wird damit auf Länderebene eine umfassende, das heißt für alle Branchen geltende Vereinbarung geschlossen. Bis zum Jahr 2000 verpflichten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften, Ausbildungsplätze für jeden Schulabgänger und mehr Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen, Arbeitszeiten zu flexibilisieren sowie Flächentarifverträge für Sonderlösungen in Einzelbetrieben aufzustellen. Auch der Staat steuert einen nicht unerheblichen Teil bei: Aus den jüngsten Privatisierungserlösen (2,3 Milliarden Mark) fließt mehr als die Hälfte (1,2 Milliarden Mark) in Maßnahmen für Beschäftigung und zur Innovation. Solch aktive Arbeitsmarktpolitik der CSU-Regierung lobt sogar der DGB in Bayern.“¹⁴

Bei einer Halbzeitbilanz im Jahr 1998 zeigten sich alle Beteiligten, auch der DGB Bayern, zufrieden mit dem Beschäftigungspakt:

„Nach einem Gespräch der drei Partner in der Staatskanzlei gab sich Schösser nun zufrieden, weil alles Versprochene umgesetzt wurde. ...

Rundum zufrieden zeigte sich der Ministerpräsident mit der Halbzeit-Bilanz des Beschäftigungspaktes. Rund 150 000 Arbeitsplätze in Bayern seien mit staatlicher Hilfe gesichert und insgesamt 52 000 neue geschaffen worden. Stoiber führte dies vor allem auf Maßnahmen zurück wie den Zwang zur Tariftreue für Unternehmen und Subunternehmer, wenn sie im staatlichen Auftrag oder mit Fördermitteln bauen. Außerdem seien die öffentliche Baunachfrage gestärkt, neue Gründerzentren geschaffen und die

¹² K.-U. Gelberg, Bayern 1978-1998, in: Spindler, Max, und Alois Schmid. *Handbuch der bayerischen Geschichte: von 1800 bis zur Gegenwart. Das neue Bayern. Staat und Politik. Vierter Band. Erster Teilband.* C.H.Beck, 2003, Seite 999

¹³ nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Grünen eines Bayerischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe, Drucksache 16/6854, a.a.O

¹⁴ Beschäftigungspakt: Bayern als Vorreiter, FOCUS Magazin, Nr. 24 (1996), 10.6.1996 http://www.focus.de/magazin/archiv/beschaeftigungspakt-bayern-als-vorreiter_aid_157405.html

regionale Wirtschaftsförderung ausgebaut worden. Stoiber zog das Fazit: »Die kooperative Beschäftigungspolitik in Bayern hat ihre Bewährungsprobe bestanden.« Nach Ansicht Stoibers ist der Beschäftigungsabbau zum Stillstand gekommen und die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt geschafft. Mit einer Quote von 6,6 Prozent im Mai hat Bayern weiterhin die niedrigste Arbeitslosigkeit in Deutschland.¹⁵

Änderung des Vergaberechts auf Bundesebene

Die Tariftreuregelung in Bayern, die zunächst nur als Selbstverpflichtung bestand, musste nach einer Änderung des Vergaberechts auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden, was im Jahr 2000 erfolgte. Wikipedia schreibt hier zu:

„Mit der Transposition des Vergaberechts in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf der Grundlage der europäischen Vergaberichtlinien für Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte durch das Vergaberechtsänderungsgesetz am 1. Januar 1999 durften »andere oder weitergehende [als die im Gesetz vorgesehenen] Anforderungen« an Auftragnehmer nur noch aufgrund eines Bundes- oder Landesgesetzes gestellt werden: Nach § 106 Abs. 4 2. Hs. GWB a. F. musste die Berliner Verwaltungspraxis also in Gesetzesform gegossen werden.“¹⁶

Im Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz - VgRAG)¹⁷ vom 26. August 1998 heißt es unter Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen „Sechster Teil, Vergabe öffentlicher Aufträge, Erster Abschnitt, Vergabeverfahren, §106 Allgemeine Grundsätze:

„(4) Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben; andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist.

(5) Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.“

Danach müssen öffentliche Auftraggeber den Zuschlag auf das „wirtschaftlichste“ Angebot erteilen, es sei denn, in einem Bundes- oder Landesgesetz werden weitergehende Anforderungen – zum Beispiel Tariftreue – zugelassen.

Ausblick

In weiteren Artikeln wollen wir den Kampf um ein Bundestariftreuegesetz und sein Scheitern, an dem Stoiber beteiligt war, behandeln. Ferner wollen wir uns mit der Frage befassen, was aus dem Volksbegehren für einen Mindestlohn in Bayern geworden ist, warum das Landesvergabegesetz später wieder aufgehoben wurde und wie es weitergehen kann, nachdem auch die beiden Gesetzentwürfe der SPD und der Grünen zur Sicherung von Tariftreue, Mindestlohn und Sozialstandards im Landtag abgelehnt wurden.

Peter Feininger

¹⁵ Bayern mit Beschäftigungspakt auf Erfolgskurs. 52 000 neue Arbeitsplätze geschaffen - Stoiber zieht positive Halbzeitbilanz, Die Welt online, 03.07.98 <http://www.welt.de/print-welt/article622206/Bayern-mit-Beschaeftigungspakt-auf-Erfolgskurs.html>

¹⁶ Stichwort Tariftreuregelung bei Wikipedia <http://de.wikipedia.org/wiki/Tariftreuregelung>

¹⁷ „Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz – VgRAG) vom 26. August 1998, BGBl. I, 2512. Bundesgesetzblatt Teil I Nummer 59 vom 2.9.1998; darin auch: Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“, 1998. [Online]. Available: [http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl198059.pdf%27\]&wc=1&skin=WC#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl198059.pdf%27\]__1366958276560](http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl198059.pdf%27]&wc=1&skin=WC#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl198059.pdf%27]__1366958276560). [Accessed: 26-Apr-2013]