

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Vereinbarkeit von Tariftreueklauseln mit Gemeinschaftsrecht
„Rüffert“-Entscheidung des EuGH (Rs. C-346/06)**

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) entschied mit Urteil vom 3. April 2008 (Rüffert / Land Niedersachsen), dass das Gemeinschaftsrecht Regelungen entgegensteht, mit denen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sog. Tariftreueklauseln gefordert werden. Sie sind nach Ansicht des Gerichtshofs nicht mit der Arbeitnehmerentsende-Richtlinie vereinbar, die im Lichte der Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG-Vertrag auszulegen ist. Eine Rechtfertigung derartiger Klauseln aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes kommt für den EuGH im vorliegenden Fall nicht in Betracht. Tariftreueklauseln sind in einer Vielzahl von LandesvergabeGesetzen vorgesehen.

Rechtlicher Rahmen

Mit der Arbeitnehmerentsende-Richtlinie (Entsenderichtlinie) aus dem Jahr 1996 wurden die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für in andere Mitgliedstaaten entsandte Arbeitnehmer EU-weit einheitlich geregelt. Damit sollte der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr gewährleistet und Sozialdumping vermieden werden. Mitgliedstaatliche Regelungen, die dem Schutz der Arbeitnehmer dienen, sollten nur dann auf entsandte Arbeitnehmer anwendbar sein, wenn diese in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt oder in für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen enthalten sind. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass die Anwendung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen möglich ist, die für Arbeitnehmer günstiger sind.

Das zur Umsetzung der Entsenderichtlinie in Deutschland ergangene Arbeitnehmerentsende-Gesetz bestimmt, dass Tarifverträge des Baugewerbes nur dann auf Arbeitsverhältnisse zwischen ausländischen Arbeitgebern und den in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern anzuwenden sind, wenn sie durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich erklärt worden sind. So sind z. B. ein Tarifvertrag zur Regelung der Mindestlöhne sowie der Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe auch für ausländische Arbeitnehmer gültig.

Sachverhalt

Das Vergabegesetz des Landes Niedersachsen sieht vor, dass bestimmte öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen,

die das in Tarifverträgen vereinbarte Arbeitsentgelt zahlen und sich dazu schriftlich verpflichten (Tariftreueklausel); bei der Ausführung bestimmter Leistungen durch Subunternehmer sind diese ebenfalls an den Tariflohn gebunden. Unternehmen, die diese Verpflichtungen nicht eingehen, sind vom Vergabeverfahren auszuschließen. Verstöße gegen die Tarifbindung werden mit Vertragsstrafen sanktioniert. Der niedersächsische Tarifvertrag im Baugewerbe wurde nicht für allgemeinverbindlich erklärt. Der in diesem Tarifvertrag festgelegte Lohn liegt deutlich über dem nach dem Arbeitnehmerentsende-Gesetz für allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohn.

Im Vergabeverfahren für den Rohbau eines Gefängnisses in Niedersachsen hatte ein Unternehmer den Zuschlag erhalten, der sich vertraglich zur Einhaltung der geltenden Tarifverträge verpflichtet hatte. Ein von ihm eingesetzter polnischer Subunternehmer stand unter Verdacht, einigen auf der Baustelle arbeitenden Arbeitnehmern weniger als 50% des Mindestlohns zu zahlen. Der Vertrag wurde gekündigt, der bereits entstandene Werklohnanspruch mit der Vertragsstrafe aufgerechnet. Der Unternehmer klagte gegen die Vertragsstrafe. Das Oberlandesgericht (OLG) Celle legte dem EuGH die Frage vor, ob nicht die im EG-Vertrag gewährleistete Dienstleistungsfreiheit dem LandesvergabeGesetz entgegenstehe. Das Gericht war der Ansicht, dass die Rechtsvorschriften des Vergabegesetzes in erster Linie dem Schutz deutscher Bauunternehmer vor Konkurrenz aus dem Ausland dienen sollten. Das könne eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht rechtfertigen.

Entscheidung des EuGH vom 3. April 2008, Rs. C-346/06

Der EuGH entschied, dass die Entsenderichtlinie den Tariftreueklauseln bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen entgegensteht.

Damit stellte sich der EuGH – was selten ist – gegen die Ansicht von Generalanwalt *Bot*. Dieser hatte in seinen Schlussanträgen plädiert: Das Gemeinschaftsrecht könne so ausgelegt werden, dass die Vergabevorschriften hiermit in Einklang stünden. Seines Erachtens erlaube die Entsenderichtlinie grundsätzlich einen verstärkten nationalen Schutz der Arbeitnehmer, da auch die Anwendung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen möglich sei, die für die Arbeitnehmer günstiger sind. Die Dienstleistungsfreiheit stünde den vorgelegten Regelungen ebenfalls nicht entgegen. Eine Beschränkung dieser Grundfreiheit sei durch den Schutz der Arbeitnehmer als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Im Ergebnis waren auch sieben Mitgliedstaaten der EU, u. a. Dänemark, Österreich und Finnland, die in dem Verfahren Stellung genommen hatten, dieser Ansicht. Die deutsche Bundesregierung hatte insbesondere vorgebracht, dass die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme gesichert werden müsse; deren Leistungsfähigkeit hinge vom Lohnniveau der Arbeitnehmer ab.

Polen und Frankreich wandten sich gegen die niedersächsische Tariftreueklausel; gleiches gilt für die Kommission. Die polnische Regierung trug vor, die Entsenderichtlinie könne es nicht rechtfertigen, wenn bei der Ausführung öffentlicher Aufträge ein Tariflohn gezahlt werden müsse, der über dem im Arbeitnehmerentsendegesetz festgelegten Mindestlohn liege.

Der Gerichtshof begründet seine Entscheidung damit, dass die Entsenderichtlinie nur dann die Möglichkeit eines mitgliedstaatlichen Mindestlohns vorsieht, soweit dieser durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt oder in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag enthalten ist. Da weder das Niedersächsische Vergabegesetz Mindestlöhne festlegt, noch der für das niedersächsische Baugewerbe geltende Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt wurde, stehe die Entsenderichtlinie den Tariftreueklauseln entgegen. Der Tarifvertrag könne auch nicht als zulässige günstigere Beschäftigungs- und Arbeitsbedingung für die Arbeitnehmer angesehen werden. Denn die Entsenderichtlinie sehe ein bestimmtes Schutzniveau vor, das von den Mitgliedstaaten für entsandte Arbeitnehmer aus dem Ausland verlangt werden könne. Könnte in den Mitgliedstaaten auch ein höheres Schutzniveau gefordert werden, liefe das der Wirksamkeit der Richtlinie zuwider, die die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern bezweckt. Es stehe den ausländischen Unternehmen frei, in dem Mitgliedstaat einem

Tarifvertrag mit höheren Löhnen beizutreten, in den sie ihre Arbeitnehmer entsenden.

Nichts anderes ergibt nach Auffassung des Gerichtshofs die Auslegung der Entsenderichtlinie im Lichte der Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG-Vertrag. Würde durch das Niedersächsische Vergabegesetz ausländischen Unternehmen eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung auferlegt, weil in anderen Mitgliedstaaten die Mindestlöhne niedriger sind, so bedeute dies eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit. Das Erfordernis der Tariftreue könne auch nicht durch das Ziel des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt werden. Es sei nicht ersichtlich, weshalb Arbeitnehmer eines solchen Schutzes nur im Rahmen öffentlicher Bauaufträge bedürften, nicht jedoch bei der Vergabe privater Aufträge. Ausreichend sei der Mindestlohn im Baugewerbe, der sich in Deutschland aus dem Arbeitnehmerentsendegesetz ergebe. Aus den gleichen Gründen könne auch nicht die Koalitions- und Tarifvertragsfreiheit als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden. Der Aspekt der finanziellen Stabilität der sozialen Sicherungssysteme wird zwar vom EuGH als möglicher zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt. Es sei jedoch nicht zu erkennen, weshalb die Vorschriften des Niedersächsischen Vergabegesetzes erforderlich seien, um eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts der Sozialversicherungssysteme abzuwenden.

Konsequenzen der Entscheidung

Die Entscheidung des EuGH folgt einer Rechtsprechungslinie, die die Verwirklichung des Binnenmarktziels im Verhältnis zum Schutz der Arbeitnehmerrechte in den Vordergrund rückt. Bereits in dem Verfahren *Laval un partneri* (Rs. C-341/05) aus dem Jahr 2007 erörterte der Gerichtshof die Zulässigkeit von Blockaden von Baustellen ausländischer Unternehmen durch Gewerkschaften. Er kam zu dem Ergebnis, dass gewerkschaftliche Maßnahmen, mit denen ausländische Arbeitgeber gezwungen werden sollen, einem Tarifvertrag beizutreten, eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen. Ähnlich entschied der EuGH in der Sache *Viking Line* (Rs. C-438/05), in der es um die „Umflagung“ eines Schiffes ging. Auch hier erkannte der EuGH in gewerkschaftlichen Protesten, mit denen die Umflagung verhindert und die Unterzeichnung eines Tarifvertrags erzwungen werden sollte, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit. Zwar könnte der Arbeitnehmerschutz dies rechtfertigen, die Prüfung obliege jedoch den mitgliedstaatlichen Gerichten.

Aus der *Rüffert*-Entscheidung des EuGH ergibt sich nun, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nur die Einhaltung der nationalen Mindeststandards berücksichtigt werden darf. Ein allein am jeweiligen Auftragsort geltender Tarifvertrag, der zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden geschlossen worden ist, ist nicht berück-

sichtigungsfähig. Eine Verpflichtung zur Tariftreue bei der Erfüllung öffentlicher Aufträge hätte zur Folge, dass Bauunternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten ihren Arbeitslohn dem Tarifniveau anpassen müssten, das am Ort der Auftragsausführung in Deutschland gilt. Hierdurch verlieren ausländische Unternehmen ihren Wettbewerbsvorteil, den sie aufgrund niedrigerer Lohnkosten hätten. Das Niedersächsische Vergabegesetz wollte verhindern, dass durch ausländische Billiganbieter „Wettbewerbsverzerrungen“ eintreten. Nach Ansicht des EuGH ist jedoch gerade dieser Wettbewerbsvorteil ein Element der Grundfreiheiten, die der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen. Nationale Interessen, die u.a. durch hohe Sozialstandards geschützt werden sollen, können nur im Rahmen der Entsenderichtlinie durchgesetzt werden. Eine selektive Bevorzugung von Unternehmen mit höheren tariflichen Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist gemeinschaftswidrig.

Auf nationaler Ebene waren Tariftreueklauseln bereits vor dem Urteil des EuGH Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. 2006 hatte das oberste deutsche Gericht festgestellt, dass solche Klauseln – gemessen am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes – mit der Verfassung vereinbar seien: Regelungen des Berliner Vergabegesetzes, die mit denen aus Niedersachsen vergleichbar waren, blieben verfassungsrechtlich unbeanstandet. Der Schutz der Arbeitnehmer, die damit einhergehende Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und die Unterstützung der Ordnungs-

funktion des Tarifrechts rechtfertigten nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Beschränkung der Berufsfreiheit und des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Grundgesetzes.

Aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts folgt nun, dass solche Regelungen, die denen des niedersächsischen Vergabegesetzes gleichen, unangewendet bleiben müssen. Hieran ändert auch die im Ergebnis andere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nichts.

Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz können Tarifverträge einseitig durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Zustimmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden ist nicht erforderlich. Aus ersten Reaktionen auf das Urteil des EuGH geht hervor, dass *pro* und *contra* von staatlichen Mindestlöhnen in Deutschland erneut kontrovers diskutiert werden wird. So gehen Mitglieder der SPE-Fraktion des Europäischen Parlaments davon aus, dass eine Konsequenz des Urteils die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen in Deutschland sein müsse. Politiker der EVP-ED-Fraktion hingegen betonen die Bedeutung eines freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten. Der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) hält das Urteil des EuGH für fragwürdig; es enthalte eine Einladung zum Sozialdumping.

Es ist zu erwarten, dass auch weitere Überlegungen europarechtlich zu überprüfen sein werden, wonach die Vergabe öffentlicher Aufträge an soziale Standards gekoppelt werden soll.

Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: 030/227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Dr. Harald Dähne, Fachbereich WD 7 – Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Tel.: 030/227-38641, E-Mail: vorzimmer.wd7@bundestag.de

Quellen:

- Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 3. April 2008, Rs. C-346/06 (Dirk Ruffert/Land Niedersachsen, <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm> [07.04.2008]).
- Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Dezember 2007, Rs. C-341/05 (Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet u.a.).
- Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 17. Dezember 2007, Rs. C-438/05 (International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP).
- Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L Nr. 18 vom 21. Januar 1997, S. 1 ff.
- Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 26. Februar 1996 (BGBl. I S. 227), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3140).
- Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juli 2006 – 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202.
- Reichert, Friedhelm: Vergaberechtlicher Zwang zur Zahlung von Tariflöhnen: die sogenannten „Tariftreueerklärungen“ und ihre Vereinbarkeit mit deutschem und europäischem Wirtschafts- und Vergaberecht (Berlin, 2007).
- Pressemitteilung der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament vom 4. April 2008, http://www.gehardt-mdep.de/fileadmin/gehardt/uploads/Pressebereich/2008/2008-04-04_PM_EuGh-Urteil_Rueffert.pdf [08.04.2008].
- Pressemitteilung der EVP-ED Gruppe vom 4. April 2008, <http://www.epp-ed.eu/press/-showPR.asp?PRControlDocTypeID=1&PRControlID=7235&PRContentID=12643&PRContentLg=de> [08.04.2008].
- Pressemitteilung des ETUC vom 3. April 2008, <http://www.etuc.org/a/4830> [08.04.2008].