

# Gutachten

*Gutachten zur Evaluierung des Tariftreue- und  
Mindestlohngesetzes für öffentliche Aufträge in  
Baden-Württemberg  
(Landestariftreue- und Mindestlohngesetz – LTMG)*

## Ansprechpartner

Kienbaum Consultants International GmbH  
Nikolaj Bøggild  
Speditionstraße 21  
40211 Düsseldorf  
Mobil: +49 172 869 98 90  
Fax: +49 211 9659 112 292  
nikolaj.boggild@kienbaum.de  
www.kienbaum.de

## INHALT

Abbildungsverzeichnis.....	4
Abkürzungsverzeichnis.....	6
<b>1. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse (Kurzbericht).....</b>	<b>7</b>
<b>2. Einleitung .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Das Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG).....</b>	<b>12</b>
3.1. Entstehungsgeschichte.....	12
3.2. Zielsetzung des LTMG und Ausgestaltung .....	13
3.3. Analysefokus .....	14
3.4. Evaluationsrelevante Regelungen des LTMG .....	14
3.5. Fazit der Rechtsanalyse .....	17
<b>4. Zielsetzung und Ausgestaltung der Evaluation.....</b>	<b>19</b>
4.1. Zielsetzung der Evaluation .....	19
4.2. Methodisches Vorgehen im Rahmen der Evaluation .....	19
<b>5. Ergebnisse aus der Befragung der Vergabestellen.....</b>	<b>22</b>
5.1. Allgemeine Umsetzungserfahrungen .....	23
5.1.1. Schwierigkeiten in der Vergabepaxis und Hilfestellungen.....	23
5.1.2. Erfahrungen mit Beschwerden und Rügen .....	27
5.1.3. Erfahrungen mit Kontrollen und Verstößen .....	28
5.2. Einschätzung zur Zielerreichung und den Auswirkungen des LTMG .....	31
5.2.1. Einschätzung zur Zielerreichung .....	31
5.2.2. Auswirkungen auf den Bieterkreis und die Preise.....	33
5.2.3. Auswirkungen auf den Einsatz von NachUNTERNEHMEN/Verleihunternehmen.....	37
5.3. Einschätzungen zum Mehraufwand durch die Anwendung des LTMG.....	37
<b>6. Ergebnisdarstellung Unternehmensbefragung.....</b>	<b>41</b>
6.1. Allgemeine Umsetzungserfahrungen .....	42
6.1.1. Teilnahme an der Vergabe öffentlicher Aufträge.....	42
6.1.2. Schwierigkeiten in der Umsetzung und Hilfestellungen .....	45
6.2. Einschätzungen zu den Auswirkungen des LTMG .....	49
6.2.1. Beteiligung an Ausschreibungen, Wettbewerb und Preise .....	49
6.2.2. Kontrollen und Sanktionen.....	52
6.2.3. Zielerreichung und Auswirkungen auf den Pesonenverkehrsbereich.....	54
6.2.4. Einsatz von Nachunternehmen und Verleihunternehmen .....	55
6.3. Einschätzung zum Mehraufwand durch die Anwendung des LTMG.....	57
6.4. Ergänzende Befragung von Unternehmen, die sich nicht (mehr) an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen.....	58

7.	Ergebnisse aus den Expertengesprächen .....	59
8.	Fazit und Empfehlungen.....	63
9.	Anhang (separates Dokument) .....	65
9.1.	Fragebögen Vergabestellen und Unternehmen.....	65
9.2.	Feldberichte zu den Befragungen.....	65
9.3.	Gesprächsleitfaden Expertengespräche .....	65

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Methodisches Projektvorgehen .....	20
Abbildung 2: Typisierung der befragten Vergabestellen .....	22
Abbildung 3: Verteilung der Vergabestellen auf die Regierungsbezirke .....	23
Abbildung 4: Schwierigkeiten in der Umsetzung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	24
Abbildung 5: Beurteilung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	25
Abbildung 6: Wünsche nach zusätzlichen Hilfestellungen zum LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	26
Abbildung 7: Bekanntheit der Servicestelle LTMG beim Regierungspräsidium in Stuttgart und ihre Nutzung - Befragung der Vergabestellen .....	27
Abbildung 8: Anteil an Vergabestellen bei denen es Beschwerden zu den Anforderungen des LTMG gab - Befragung der Vergabestellen .....	28
Abbildung 9: Anteil der Vergabestellen, die Prüfungen nach § 7 LTMG durchführt - Befragung der Vergabestellen .....	29
Abbildung 10: Anzahl und Art der durchgeführten Kontrollen - Befragung der Vergabestellen .....	29
Abbildung 11: Bewertung der Kontrollen, Prüfungen und Sanktionierungsmöglichkeiten des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	30
Abbildung 12: Erforderlichkeit weiterer Kontrollen und Verbesserungsvorschläge - Befragung der Vergabestellen .....	31
Abbildung 13: Einschätzungen im Hinblick auf die Ziele des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	32
Abbildung 14: Einschätzung zu möglichen Veränderungen im Zuge der Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	33
Abbildung 15: Veränderung des Bieterkreises seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	34
Abbildung 16: LTMG als Begründung für eine Veränderung des Bieterkreises - Befragung der Vergabestellen .....	34
Abbildung 17: Veränderungen an der Struktur der Bieter seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	35
Abbildung 18: Veränderung der Struktur der Auftragnehmer seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	36
Abbildung 19: Zusammenhang zwischen Auftragsverteuerungen und der Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	36
Abbildung 20: Änderung am Anteil der Nachunternehmer durch Auftragnehmer seit Einführung LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	37
Abbildung 21: Anteil der Vergabestellen mit administrativem Mehraufwand durch das LTMG - Befragung der Vergabestellen .....	38
Abbildung 22: Anteil der Vergabestellen mit einmaligem und dauerhaftem Mehraufwand - Befragung der Vergabestellen .....	39
Abbildung 23: Verteilung der Mehraufwände auf Tätigkeitsbereiche - Befragung der Vergabestellen .....	40
Abbildung 24: Sitz der befragten Unternehmen - Befragung der Unternehmen .....	41
Abbildung 25: Mitarbeiteranzahl und Umsatz der befragten Unternehmen im Jahr 2017 - Befragung der Unternehmen .....	42
Abbildung 26: Verteilung der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nach Bereichen - Befragung der Unternehmen .....	43
Abbildung 27: Verteilung der Anzahl an Ausschreibungen pro Unternehmen - Befragung der Unternehmen .....	43
Abbildung 28: Anteil der Ausschreibungen, die unter den Anwendungsbereich des LTMG fallen - Befragung der Unternehmen .....	44
Abbildung 29: Anteil erfolgreicher Teilnahmen an öffentlichen Ausschreibungen . Befragung der Unternehmen .....	45
Abbildung 30: Schwierigkeiten mit der Umsetzung des LTMG - Befragung der Unternehmen# .....	46
Abbildung 31: Bewertung verschiedener Aspekte des LTMG (Teil 1) - Befragung der Unternehmen .....	47
Abbildung 32: Bewertung verschiedener Aspekte des LTMG (Teil 2) - Befragung der Unternehmen .....	47
Abbildung 33: Kenntnis und Nutzung der Servicestelle LTMG - Befragung der Unternehmen .....	48
Abbildung 34: Bedarf nach weiteren Hilfestellungen zum LTMG - Befragung der Unternehmen .....	49
Abbildung 35: Änderung der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen - Befragung der Unternehmen .....	50
Abbildung 36: Änderungen der Wettbewerberstruktur und des Preisniveaus durch das LTMG - Befragung der Unternehmen .....	51
Abbildung 37: Veränderungen der Wettbewerberstruktur durch das LTMG - Befragung der Unternehmen .....	52
Abbildung 38: Bewertung der Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des LTMG - Befragung der Unternehmen .....	53
Abbildung 39: Kontrollarten zur Sicherstellung der LTMG-Verpflichtungen - Befragung der Unternehmen .....	53
Abbildung 40: Durchführung von Kontrollen und deren Ergebnisse - Befragung der Unternehmen .....	54
Abbildung 41: Zielerreichung des LTMG - Befragung der Unternehmen .....	55

Abbildung 42: Veränderung im Einsatz von Nachunternehmen und Verleihunternehmen durch das LTMG - Befragung der Unternehmen ..... 56

Abbildung 43: Möglichkeit geeignete Nachunternehmen zu finden - Befragung der Unternehmen..... 56

Abbildung 44: Mehraufwände und deren Höhe durch das LTMG - Befragung der Unternehmen ..... 57

Abbildung 45: Ursächliche Regelungen für Mehraufwände durch das LTMG - Befragung der Unternehmen..... 58

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BGBI	Bundesgesetzblatt
DB	Deutsche Bahn
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAQ	Frequently Asked Questions
GBI	Gesetzblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IHK	Industrie- und Handelskammer
KMU	Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen
LTMG	Landestariftreue- und Mindestlohngesetz Baden-Württemberg
MiArbG	Mindestarbeitsbedingungengesetz
MiLoG	Mindestlohngesetz
MiLoV	Mindestlohnanpassungsverordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StB	Steuerberater
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) 2009 Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VwV Beschaffung	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
WP	Wirtschaftsprüfer

## 1. ZUSAMMENFASSUNG DER EVALUATIONSERGEBNISSE (KURZBERICHT)

Im Rahmen des **Kurzberichtes** erfolgt ein Überblick über den Hintergrund und das Vorgehen im Rahmen der Evaluierung des Tariftreue- und Mindestlohngesetzes für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg (Landestariftreue- und Mindestlohngesetz – LTMG) sowie eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse fokussiert auf die **zentralen Fragestellungen** der Evaluation. Ein zusammenfassendes Fazit sowie Empfehlungen aus Gutachtersicht sind dem Kapitel 8 des Gutachtens zu entnehmen.

### Hintergrund und Zielsetzung

Am 1. Juli 2013 ist in Baden-Württemberg das Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) für öffentliche Aufträge in Kraft getreten. Es bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Beschäftigten das in diesem Gesetz festgesetzte Mindestentgelt bezahlen und sich tariftreu verhalten. Damit sollte das LTMG Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen und die Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme mildern.

Gemäß § 11 LTMG sind die Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten durch die Landesregierung zu überprüfen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Wirtschaftsministerium) hat die Kienbaum Consultants International GmbH mit der Evaluierung des LTMG und der Erstellung eines Gutachtens beauftragt.

Im Rahmen der Evaluierung war zu prüfen, ob die mit dem Gesetz verbundenen Ziele gemäß § 1 LTMG erreicht wurden. Es sollte insbesondere dargestellt werden, inwieweit die Tariftreue Wirkung entfaltet und mit welchem Aufwand die Ziele erreicht wurden und ob der Nutzen (Zielerreichung) zum Aufwand in einem angemessenen Verhältnis steht (Effizienz). Aus den Ergebnissen sollte weiterhin abgeleitet werden, ob die Subunternehmerhaftung ein zweckdienliches und angemessenes Mittel ist, um die Ziele des LTMG zu erreichen. Dabei sollte sich die Evaluierung ausschließlich auf diejenigen Regelungen des LTMG erstrecken, die erstmals durch das LTMG in Kraft getreten sind.

### Methodik und Datengrundlage

Vor dem Hintergrund der definierten Zielsetzung kam eine Kombination aus quantitativen und vertiefenden qualitativen Methoden zum Einsatz. Dabei wurden quantitative Methoden vor allem dann eingesetzt, wenn es darum ging, die Erfahrungen aus der Praxis und Ansichten derjenigen Akteure, die von den Anforderungen des LTMG in erster Linie berührt wurden, zu erheben und auf der Basis von Zahlen, Daten und Fakten darzustellen. Die qualitativen Elemente kamen zum Einsatz, um Sachverhalte vertiefend zu bewerten und ein Ausblick auf zukünftige Entwicklungen/Handlungsempfehlungen zu geben. Mit Blick auf die Evaluierung wurden zusammenfassend folgende methodische Projektschritte durchgeführt:

- » Auftaktbesprechungen zur Konkretisierung der Ziele, Inhalte und des Vorgehens sowie weitere projektbegleitende Abstimmungen mit dem Auftraggeber
- » Auswertung und Analyse der relevanten Rechtsgrundlagen
- » Repräsentative Online-Befragung von Vergabestellen in Baden-Württemberg (Rücklauf n=314)<sup>1</sup>
- » Repräsentative Telefon-Befragung von Unternehmen (Auftragnehmern) (Rücklauf n=300)
- » Zusätzlich integrierte Befragung von Unternehmen, die sich nicht (mehr) an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligen (Rücklauf n=0)
- » Einsatz von befragungsbegleitenden Maßnahmen zur Erhöhung der Rücklaufquote (Multiplikatorenveranstaltung mit Vertretern von Verbänden, Interessensvertretungen u.a.) - auch vor dem Hintergrund der im Evaluationszeitraum liegenden Sommerferien in Baden-Württemberg
- » Qualitative Interviews mit ausgewählten Experten (Verbände, Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaften, Servicestelle) (n=15)
- » Auswertung und Analyse aller erhobenen Daten, zusammenfassende Analyse, Ergebnispräsentationen, Berichtslegung

---

<sup>1</sup> n= Grundgesamtheit

## Zentrale Ergebnisse

Aus der Evaluierung lassen sich übergreifend folgende Erkenntnisse mit Bezug zu den **zentralen Fragestellungen** ableiten:

### » Sind die mit dem Gesetz verbundenen Ziele gemäß § 1 LTMG erreicht worden?

Mit dem LTMG wird gemäß § 1 bezweckt, Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenzuwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen, und die Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme zu mildern. Es bestimmt zu diesem Zweck, dass öffentliche Auftraggeber Aufträge nach Maßgabe dieses Gesetzes nur an Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Beschäftigten das in diesem Gesetz festgesetzte Mindestentgelt bezahlen und sich tarifreu verhalten.

Die befragten Akteure zeigten eine grundsätzliche Unterstützung für diese Zielsetzungen. Einschränkungen wurden jedoch in Bezug auf die Zielerreichung geäußert:

Dass das LTMG auf Grund der Notwendigkeit zur schriftlichen Verpflichtung zur Sicherung von Mindestentgelt und Tariflöhnen bei Auftragnehmern/Bietern und Nachunternehmern/Verleihunternehmen beiträgt, sah die Mehrheit der befragten **Vergabestellen** als erfüllt bis eher erfüllt an. Eine Verbesserung der Angebotsqualität konnte jedoch kaum festgestellt werden.

Seitens der befragten **Unternehmen** zeigte sich ein eher ambivalentes Bild. Aus Sicht der Mehrheit trägt das LTMG zur Förderung und Unterstützung eines fairen Wettbewerbs sowie zur Sicherung des Mindestentgelts und der Tariflöhne bei. Dass der Wettbewerb nun eher auf Grundlage der Qualität als des Preises erfolgt, wurde mehrheitlich jedoch nicht so gesehen. Der Blick auf den Personenverkehrsbereich zeigt ein kritischeres Bild: Hier sahen die Mehrheit der befragten Unternehmen aus dem Personenverkehrsbereich die Marktchancen für Unternehmen, die auskömmliche Löhne zahlen als nicht erhöht an. Ebenso wenig habe sich das Entgeltniveau der im Rahmen öffentlicher Aufträge eingesetzten Beschäftigten im Personenverkehrsbereich durch das LTMG erhöht.

Die befragten **Experten** unterstützten die Gesetzesziele überwiegend. In seiner Gesamtwirkung wurde das LTMG jedoch kritisch gesehen: Sieben von 15 Befragten sahen (eher) keine Auswirkungen auf die Förderung eines fairen Wettbewerbs durch das Sichern eines Mindestentgelts bzw. von Tariflöhnen. Da die Ziele durch andere Rahmenbedingungen wie z.B. dem MiLoG sowie einer nachhaltig guten Konjunkturlage und vergleichsweise guten Tarifbindung in Baden-Württemberg ausreichend befördert seien, wurde der grundsätzliche Bedarf für das LTMG häufig in Frage gestellt. Positive Entwicklungen bei Löhnen oder Beschäftigungsstandards wurden von einzelnen Befragten daher eher auf diese Rahmenbedingungen zurückgeführt. Die negativen Auswirkungen fehlender Kontrollen und Sanktionen auf die Zielerreichung wurden auch thematisiert und das LTMG in seiner jetzigen Umsetzungspraxis auch als „stumpfes Schwert“ bezeichnet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich **kein direkter kausaler Effekt auf einen verbesserten Wettbewerb** aus den Befragungsergebnissen ableiten lässt. Da auch kaum Auswirkungen auf das Teilnahmeverhalten an den Ausschreibungsverfahren oder den Wettbewerb festgestellt wurden, beruht die grundsätzlich positive Nutzenbewertung wohl auf einem eher „gefühlten“ Effekt bei den befragten Akteuren.

Der konkrete **Nutzen** des Gesetzes wurde aus Sicht der befragten Akteure vielfach eingeschränkt beurteilt, da sich die Umsetzung des Gesetzes auf die Einholung der geforderten Nachweispflichten der Unternehmen konzentriert. Die vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten durch die öffentlichen Auftraggeber wurden in der Praxis jedoch so gut wie gar nicht umgesetzt. Im Hinblick auf die gewünschte Wirkungsentfaltung war dies ein häufig genannter Kritikpunkt. Um die **Tariftreue** im Rahmen des LTMG weiter zu stärken wurden daher beispielsweise häufig die Einrichtung einer zentralen Kontrollinstanz und die Durchführung von stichpunktartigen Kontrollen sowie die Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen (sofern erforderlich) vorgeschlagen.

### » Welcher Aufwand ist für die öffentlichen Auftraggeber sowie die Unternehmen entstanden?

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass sich die Umsetzung des Gesetzes im Wesentlichen auf die Einholung der geforderten Nachweise im Rahmen der Vergabeverfahren beschränkt. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Kontrolle und damit ggf. verbundener Sanktionen wurden aus Sicht der Befragten kaum bis gar nicht angewandt. Der entstandene Aufwand spiegelt daher die derzeitige Umsetzung des Gesetzes ohne die Wahrnehmung weitreichender Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten wieder.



Der anfängliche Mehraufwand für die zusätzlichen Aufgaben hat sich auf ein vertretbares Maß an dauerhaftem Mehraufwand sowohl auf Seiten der Vergabestellen als auch der Unternehmen eingependelt, sofern dieser überhaupt wahrgenommen wurde.

Bei den **Vergabestellen** gingen die Einschätzungen hinsichtlich des entstandenen Aufwands auseinander: Fast die Hälfte aller Vergabestellen sahen keinen – etwas weniger sahen einen Mehraufwand. Fast alle Vergabestellen, die angeben einen Mehraufwand zu haben, schätzten den Mehraufwand als gering bis mittel jedoch eher von dauerhafter Natur. Die Höhe des zusätzlichen Zeitaufwandes wurde sehr unterschiedlich bewertet – der Median lag bei 20 Minuten pro Vergabe. Nahezu alle Vergabestellen mit Mehraufwänden sahen diesen vor allem bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren. Da Prüfungen in Bezug auf § 7 LTMG (Nachweise und Kontrollen) einerseits verhältnismäßig wenig durchgeführt wurden und andererseits zumeist lediglich Unterlagen und Dokumente geprüft wurden, sind in diesem Bereich verhältnismäßig geringe Aufwände entstanden. Weniger als ein Prozent der befragten Vergabestellen haben Verstöße gegen das LTMG festgestellt.

Die befragten **Unternehmen** erkannten mehrheitlich keine Mehraufwände durch die Umsetzung des LTMG. Sofern ein Mehraufwand anfiel, wurde dieser als eher gering bis mittel eingestuft. Als Ursachen wurde v.a. der generelle Mehraufwand angegeben, der für die Sicherstellung der diversen gesetzlichen Nachweispflichten anfällt. Einige Unternehmen haben Verbesserungsvorschläge zur Aufwandsreduktion benannt, die vom Abbau der Bürokratie bis hin zur Abschaffung des LTMG reichten.

» **Ist die im LTMG geregelte Subunternehmerhaftung ein zweckdienliches und geeignetes Mittel, um die Ziele des LTMG zu erreichen?**

Das LTMG verlangt von beauftragten Unternehmen, dass diese aktiv sicherstellen, dass Tariftreue- und Mindestentgeltvorgaben auch bei von ihnen eingesetzten Nachunternehmen und Verleihunternehmen eingehalten werden (sog. Subunternehmerhaftung). Damit gibt das LTMG den öffentlichen Auftraggebern weitreichende Instrumente zur Kontrolle und Durchsetzung an die Hand. So müssen beauftragte Unternehmen (z.B. im Wege einer vertraglichen Verpflichtung) sicherstellen, dass die Tariftreue- und Mindestentgeltvorgaben des LTMG auch bei in die Auftragsausführung eingeschalteten Nachunternehmen oder Verleihunternehmen eingehalten werden. Die Bieter in einem Vergabeverfahren müssen zudem bereits bei der Angebotsabgabe zwingend Verpflichtungserklärungen der von ihnen eingesetzten Nachunternehmen und Verleihunternehmen über die Einhaltung der Tariftreue- oder Mindestentgeltvorgaben vorlegen. Zusätzlich dazu haben öffentliche Auftraggeber nach dem LTMG weitreichende Einsichtsrechte und Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen bei eingeschalteten Nachunternehmen oder Verleihunternehmen, wie etwa Vertragsstrafenregelungen oder Kündigungsrechte bei Verletzung der Vorgaben. Öffentliche Auftraggeber können auch Vergabesperrn gegen den Hauptauftragnehmer oder eingeschaltete Drittunternehmen verhängen.

Ob Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden oder Pflichtverletzungen sanktioniert werden, liegt aber im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers. Die Befragungsergebnisse haben gezeigt, dass öffentliche Auftraggeber kaum Kontrollen durchführen und von den vorhandenen Durchsetzungsmechanismen insgesamt nur in sehr zurückhaltender Weise Gebrauch machen. Insofern wird das Potential der Subunternehmerhaftung nicht vollständig ausgeschöpft.

Beispielsweise gab nur eine **Vergabestelle** an, dass gegen die Anforderungen der Mindestentgelt- und Tariftreueerklärung von Nachunternehmen und Verleihunternehmen (§ 6 Abs. 2 LTMG) verstoßen wurde, auf die mit einer Vertragsstrafe reagiert wurde. Die Befragungsergebnisse weisen auch in Bezug auf den Einsatz von Nachunternehmen und Verleihunternehmen und der damit verbundenen Subunternehmerhaftung auf keine handlungsweisenden Schwierigkeiten hin. Insgesamt haben die befragten Vergabestellen kaum Veränderungen bei eingesetzten Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen seit der Einführung des LTMG wahrgenommen.

Lediglich ein **Unternehmen** hat auf Probleme mit einer möglichen Haftung für etwaige „gefälschte Papiere“ der Subunternehmer hingewiesen. Die Mehrheit der befragten Unternehmen gab an, dass sich durch die Einführung des LTMG am Einsatz von Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen nichts geändert hat.

Die Subunternehmerhaftung ist damit in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ein wenig geeignetes Mittel zur Durchsetzung der Ziele des LTMG. Ein stärkerer Effekt wäre zu erwarten, wenn das LTMG um zwingende Vorgaben zur Kontrolle bzw. zur Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen bei Nachunternehmen oder Verleihunternehmen erweitert würde oder flächendeckende Kontrollen auf Basis der heutigen gesetzlichen Möglichkeiten durchgeführt würden.

Über die zentralen Fragestellungen hinaus hat die Befragung der unterschiedlichen Akteure folgende **weitere wesentliche Erkenntnisse** geliefert:

Die **Umsetzung** der Vorgaben des LTMG bereitet den Unternehmen kaum Schwierigkeiten. Wenn es welche gibt, dann durch die Bereitstellung interner Ressourcen oder die mangelnde Bereitstellung von Informationen und Unterstützung. Auch die befragten Vergabestellen erkannten kaum Schwierigkeiten in der Vergabepaxis. Sofern es diese gab, waren hauptsächlich die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Regelungen des LTMG, fehlende Personalressourcen und Informationen zum LTMG die Ursachen. Der Anwendungsbereich und die Verständlichkeit des Gesetzes inkl. der Verpflichtungserklärungen werden ebenfalls überwiegend gut bewertet inkl. der festgelegten Bagatellgrenzen. Auffällig ist, dass teilweise noch Hilfestellungen vermisst werden und die Servicestelle mit ihrem Angebot beispielsweise nur einem Viertel der Vergabestellen bekannt ist.

Nur bei wenigen Vergabestellen gab es **Beschwerden** und **Rügen** bezüglich der Anforderungen des LTMG. Diese Beschwerden erfolgten dann i.d.R. durch Mitbewerber. Darüber hinaus haben sich viele Vergabestellen schwer getan, die aktuelle Kontroll- und Prüfsituation zu bewerten. Die Beurteilung der **Kontroll- und Sanktionsaspekte** des LTMG durch die Unternehmen fällt eher kritisch aus. Vor allem in Bezug auf die Häufigkeit der Kontrollen, die Effektivität der Überwachung und die fehlende Einrichtung einer zentralen Prüf- und Kontrollstruktur. Die sinnvollste Art der Kontrollen wären aus Sicht der befragten Unternehmen Kontrollen nach einem speziellen Zyklus bei ausgewählten oder allen Auftragnehmern, Nachunternehmern und Verleihunternehmern. Auch die befragten Experten haben auf die Intransparenz und einen vermuteten Mangel an Kontrollen hingewiesen und Empfehlungen formuliert.

Beleuchtet wurde auch das **Beteiligungsverhalten** der Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Anforderungen des LTMG haben offensichtlich kaum Auswirkungen darauf. Die befragten Unternehmen und Vergabestellen erkannten insgesamt kaum Änderungen in Bezug auf Wettbewerber bzw. Bieter und deren Struktur. Nur wenige befragte Vergabestellen führten Veränderung auf das LTMG und die damit einhergehende Anforderung zur schriftlichen Verpflichtung und den Mehraufwand für die Unternehmen zurück.

Um auch die Sichtweise von **Unternehmen**, die sich auf Grund des LTMG **nicht (mehr) an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligen** in die Untersuchung mit einzubeziehen, wurde eine zusätzliche Befragung dieser Zielgruppe geplant. Diese Befragung ergab keinen Rücklauf im Befragungszeitraum, so dass letztlich keine Unternehmen zu diesem Sachverhalt befragt werden konnten. Dies sowie das geschilderte kaum veränderte Beteiligungsverhalten der Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge lassen den Rückschluss zu, dass das LTMG in der Regel nicht ursächlich dafür ist, dass sich Unternehmen nicht (mehr) an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen.

Hinsichtlich konkreter **Überprüfungs- und Verbesserungsbedarfe** wurden zahlreiche Hinweise geliefert. Am Häufigsten zur Durchführung von Kontrollen und Sanktionen bzw. zur Einrichtung einer zentralen Prüf- und Kontrollinstanz sowie zur Überprüfung der Inhalte des LTMG vor dem Hintergrund vergleichbarer Ländergesetze und bestehender bundesgesetzlicher Regelungen über MiLoG und AEntG. Aus den Expertengesprächen ergingen darüber hinaus noch viele weitere Hinweise wie z.B. zu fehlenden Regelungen im LTMG bei einem Betreiberwechsel (Personenverkehrsbereich) zur Sicherung der Tarif-/Beschäftigungsstandards.

Im Unterschied zu den Befragungen der Vergabestellen und Unternehmen zeigt sich bei der Befragung der **Experten** ein durchaus heterogenes Bild, da die Befragten unterschiedlichen Interessensgruppierungen angehören und daher auch unterschiedliche Berührungspunkte, Erkenntnisse und Meinungen zum LTMG haben. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen untermauern teilweise die Befragungsergebnisse, teilweise sind daraus auch neue Erkenntnisse hervorgegangen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass das LTMG zwar im Alltag angekommen ist, kaum Schwierigkeiten bereitet, sich aber auch kaum eindeutige Effekte in Bezug auf eine Verbesserung des Wettbewerbs in dem erwünschten Maße eingestellt haben.

## 2. EINLEITUNG

Am 1. Juli 2013 ist in Baden-Württemberg das Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) für öffentliche Aufträge in Kraft getreten. Es bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Beschäftigten das in diesem Gesetz festgesetzte Mindestentgelt bezahlen und sich tariftreu verhalten.

Gemäß § 11 LTMG sind die Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten durch die Landesregierung zu überprüfen. Das Wirtschaftsministerium hat die Kienbaum Consultants International GmbH mit der Evaluierung des Tariftreue- und Mindestlohngesetzes für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg vom 16. April 2013 (GBl. S. 50), das durch Artikel 15 des Gesetzes vom 21. November 2017 (GBl. S. 597) geändert wurde, beauftragt.

Im Rahmen dieser Evaluierung war insbesondere zu prüfen, ob die mit dem Gesetz verbundenen Ziele erreicht wurden. Nach der Begründung des LTMG, die sich in der Zweckfestlegung in § 1 LTMG widerspiegelt, ist die Zielsetzung des Gesetzes, Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenzuwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen und die Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme zu mildern.

Das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen resultierte vor Inkrafttreten des LTMG aus einer zirkelschlüssigen Wechselwirkung: Öffentliche Auftraggeber sind gezwungen, den Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen. Dieses Gebot der Wirtschaftlichkeit wurde allerdings gerade dann konterkariert, wenn das jeweilige Angebot seine Position dadurch erzielte, dass das anbietende Unternehmen untertariflich entlohnte Beschäftigte einsetzte. Die Wahrung des Gebots der Wirtschaftlichkeit konnte also dazu führen, dass Unternehmen benachteiligt wurden, die ihren Mitarbeitern Tariflöhne bezahlten und ebenfalls um den Auftrag konkurrierten. Andererseits konnten als Folge tarifgebundene Arbeitsplätze gefährdet sein und zwar insbesondere in mittelständischen Unternehmen. Diese Wettbewerbsverzerrungen sollen durch das LTMG verhindert werden.

Die Evaluierung sollte sich ausschließlich auf diejenigen Regelungen des LTMG erstrecken, die erstmals durch das LTMG in Kraft getreten sind. Zu beleuchten waren daher ausschließlich Regelungen, die im Vergleich zu der vor Inkrafttreten des LTMG geltenden Rechtslage einen neuen Regelungsinhalt darstellen.

Die Ergebnisse der nach den vorstehenden Prämissen durchgeführten Evaluierung im Zeitraum Juli bis September 2018 werden mit diesem Bericht vorgelegt. Der Bericht ist wie folgt strukturiert:

- » In [Kapitel 3](#) wird das LTMG als Evaluationsgegenstand beschrieben. Dies umfasst eine Darstellung der Hintergründe, des Analysefokus sowie der evaluationsrelevanten gesetzlichen Regelungen.
- » Vor diesem Hintergrund stellt [Kapitel 4](#) die Zielsetzung der Evaluation sowie das zugrunde gelegte methodische Vorgehen dar.
- » In [Kapitel 5 und 6](#) werden die Evaluationsergebnisse aus Sicht der befragten Akteursgruppen Vergabestellen und Unternehmen dargestellt.
- » [Kapitel 7](#) enthält die zusätzlichen Erkenntnisse aus den begleitenden Expertengesprächen.
- » In [Kapitel 8](#) erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.
- » [Kapitel 9](#) enthält den Anhang mit den Fragebögen, Gesprächsleitfaden sowie den Feldberichten zu den Befragungen. Aufgrund des Umfangs ist dieser Teil in einem separaten Dokument abgebildet.

### 3. DAS LANDESTARIFTREUE- UND MINDESTLOHNGESETZ (LTMG)

Um die Auswirkungen des LTMG näher analysieren zu können, wurden zunächst das LTMG selbst sowie der darin enthaltene Regelungsgegenstand näher betrachtet. Dabei wurde maßgeblich geprüft, welche Regelungen des LTMG nach den Vorgaben des Auftraggebers überhaupt Gegenstand der Evaluierung sein werden.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Entstehungsgeschichte und die Zielsetzung des LTMG gegeben und so dann der aus der rechtlichen Analyse resultierende Evaluierungsgegenstand dargestellt.

#### 3.1. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Tariftreue- und Mindestentgeltregelungen, wie solche innerhalb des LTMG, haben in Deutschland eine längere Entstehungsgeschichte. Bereits Ende der 1990er Jahre wurden auf Landesebene öffentliche Beschaffungsvorgänge mit bestimmten sozialen Mindeststandards verknüpft – zuerst in Berlin sowie wenig später in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.<sup>2</sup> Trotz dieser zunehmenden Einbindung von Tariftreuepflichten in Landesgesetzen waren die Zulässigkeit solcher Regelungen sowie die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz lange nicht abschließend geklärt. Das Bundeskartellamt<sup>3</sup> und das Kammergericht<sup>4</sup> hatten die Berliner Vergabepaxis für kartellrechtswidrig erklärt, bevor der Bundesgerichtshof, der seinerseits über die Vereinbarkeit des Berliner Vergabegesetzes von 1999 mit dem Grundgesetz zu entscheiden hatte, die Frage dem Bundesverfassungsgericht vorlegte.<sup>5</sup> Dieses verneinte schließlich eine Verletzung der verfassungsrechtlich geschützten Koalitions- sowie Berufsfreiheit und hielt damit die Berliner Tariftreuregelung 2006 insgesamt für verfassungskonform – wies aber zugleich darauf hin, dass die Vereinbarkeit mit dem europäischen Primärrecht hiervon vollkommen losgelöst zu betrachten sei.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts enthielt bereits der damalige § 97 Abs. 4, 2. Halbsatz GWB eine Öffnung des Vergaberechts zugunsten eigener Regelungen durch die Länder.<sup>6</sup> Nach der Novellierung des GWB im Jahr 2009 und Neufassung der bis dahin bestehenden Regelung im Wortlaut, wonach Auftraggeber „zusätzliche“ Anforderungen an die Auftragnehmer stellen konnten, sowie mit der jüngsten Novellierung in 2016 (s. § 129 GWB) ist jedenfalls im Ansatz geklärt, dass die Länder auch im Bereich des Sozialen eigene vergabespezifische Mindestanforderungen für die Auftragsausführung vorgeben können.

Auf unionsrechtlicher Ebene hat der Europäische Gerichtshof inzwischen ebenfalls in mehreren Entscheidungen die Festlegung sozialer Mindeststandards zur Bindung öffentlicher Auftraggeber durch Landesvergabegesetze geprüft.<sup>7</sup> In diesen enthaltene Bestimmungen über die verbindliche Einhaltung von tarifvertraglich vereinbarten Bedingungen oder über konkret zu zahlende Mindestlohnsätze können mit den der Vorgaben der Arbeitnehmerentsenderichtlinie kollidieren oder die Dienstleistungsfreiheit von Bietern oder Bewerbern in Vergabeverfahren einschränken.<sup>8</sup> Ein solcher Eingriff in Art. 56 AEUV ist grundsätzlich rechtfertigungspflichtig. Der EuGH hat aber klargestellt, dass eine Rechtfertigung in Betracht kommt, soweit die konkrete Maßnahme des Landesgesetzes einen anerkannten zwingenden Grund des Allgemeininteresses (wie etwa der Arbeitnehmerschutz, die Koalitionsfreiheit oder der Schutz der Stabilität der Sozialversicherungssysteme) verfolgt und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.<sup>9</sup> Die strikte Bindung an das Verhältnismäßigkeitsgebot verlangt, dass die „Bestimmungen über ein Mindestmaß an Schutz grundsätzlich allgemein und branchenunabhängig für die Vergabe aller öffentlichen Aufträge“ gelten.<sup>10</sup> Im Sinne dieser Rechtsprechung wurde auch das LTMG angepasst. Originäre vergabespezifische Tariftreuepflichten werden mit dem LTMG nur im Bereich der Verkehrsdienstleistungen statuiert. Im Übrigen verweist das LTMG auf die Vorgaben, an die Unternehmen ohnehin aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bzw. des Mindestlohngesetzes gebunden

<sup>2</sup> Für Berlin: Berliner Vergabegesetz, vgl. GVBl. Berlin v. 16.07.1999, 369; Sachsen-Anhalt: GVBl. LSA v. 4.7.2001, 234; Niedersachsen: Landesvergabegesetz v. 2.9.2002, NdsGVBl. 2002, 370; Bremen: Vergabegesetz für das Land Bremen vom 17.12.2002, BremGBl. 2002, 594; NRW: Gesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen im Land Nordrhein-Westfalen vom 17.12.2002, GVBl. NRW 2003, 8; Schleswig-Holstein: Gesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen vom 7.3.2003, SchlHGvBl 2003, 136.

<sup>3</sup> S. BKartA, Beschluss vom 3.11.1997 – B 5 - 75123 - VX - 61/95

<sup>4</sup> S. KG, Beschluss vom 20.5.1998 – Kart 24/97.

<sup>5</sup> S. BHG, Beschluss vom 18.1.2000 – KVR 23/98.

<sup>6</sup> S. BVerfG, Beschluss vom 11.7.2006 – 1 BvL 4/00.

<sup>7</sup> S. EuGH, Rs. *Rüffert*, Ur. v. 3.4.2008 – C-346/06; Rs. *Bundesdruckerei*, Ur. v. 18.9.2014 – C-549/13; Rs. *RegioPost*, Ur. v. 17.11.2015 – C-115/14.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. *Rüffert*, Ur. v. 3.4.2008 – C-346/06.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. *RegioPost*, Ur. v. 17.11.2015 – C-115/14.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Rn. 75.

sind. Mit der grundlegenden Novellierung des Vergaberechts 2016 und der Umsetzung der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wurde mit § 129 GWB jedenfalls grundlegend geklärt, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Vergaberechts jedenfalls bezüglich der Bedingungen für die Ausführung von öffentlichen Aufträgen nicht abschließend Gebrauch gemacht hat und die Länder insoweit in Landesvergabegesetzen eigene vergabespezifische Regelungen treffen können. Solche Ausführungsbedingungen können etwa auch Mindeststandards im Bereich des Arbeitnehmerschutzes betreffen, wie z.B. Tariftreue- und Mindestentgeltregelungen. Den vergabespezifischen Tariftreue- und Mindestentgeltregelungen des LTMG sind, bei Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGHs, allerdings materiell durch die Einführung des bundesweit gültigen gesetzlichen Mindestlohns, durch die Mindestlöhne, die nach dem Arbeitnehmerentendegesetz zu beachten sind, sowie durch für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge Grenzen gesetzt. Diese Mindestbedingungen muss jeder öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Oberschwellenbereich aufgrund von § 128 Abs. 1 GWB ohnehin beachten.

Das LTMG Baden-Württemberg trat im 1. Juli 2013 in Kraft. Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben sich verschiedene Rahmenparameter wesentlich verändert. Insbesondere fixierte § 4 Abs. 1 S. 1 LTMG zunächst in der am 19. April 2013 verkündeten Fassung ein Mindestbruttoarbeitsentgelt in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde. Ausdrücklich ausgenommen waren von der Berechnung gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 LTMG Zuschläge sowie zusätzliches Monatsgehalt, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen oder Aufwendungen des Arbeitgebers zur Altersversorgung. Der Höhe nach war das Mindestbruttoarbeitsentgelt nach § 4 Abs. 2 LTMG, unter Vorbereitung einer Kommission mit Vertretern der Sozialpartner, entsprechend der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch Rechtsverordnung anzupassen. Nach Einführung des Mindestlohngesetzes auf Bundesebene wich der Landesgesetzgeber von der bisherigen Regelung ab und fügte zum 1. Dezember 2017 in § 4 LTMG einen dynamischen Verweis auf die Vorgaben des Mindestlohngesetzes in Verbindung mit der Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV) ein. Im Bereich der Tariftreue werden landesspezifische Pflichten nur im Bereich der Verkehrsdienstleistungen aufgestellt; Im Übrigen verweist das LTMG auf die Vorgaben derjenigen Tarifverträge, an die die Unternehmen aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ohnehin gebunden sind. Insofern verbleibt für über die allgemeinen Bundesregeln und Vergaberegeln hinausgehende vergaberechtliche Regelungen der Länder (inzwischen) nur noch ein sehr kleiner Anwendungsbereich. Über die Bundesregelungen hinausgehende Landesregelungen sind etwa die besonderen Vorgaben des LTMG im Bereich der Nachweise, der Kontrollen und der Sanktionen sowie die besondere Tarifbindung bei öffentlichen Aufträgen über Verkehrsdienstleistungen.

## 3.2.ZIELSETZUNG DES LTMG UND AUSGESTALTUNG

Zweck des LTMG ist es gem. § 1, Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge zu verhindern, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen. Daneben sollen Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme gemildert werden.

Nach der Gesetzesbegründung ist die Zielsetzung, durch die Einführung von Tariftreue einen fairen Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen zu ermöglichen und hierdurch insbesondere die mittelständischen Unternehmen und ihre Beschäftigten zu schützen. Die Festsetzung eines Mindestentgelts soll verhindern, dass sich Unternehmen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge durch unbegrenztes Unterbieten bei den Arbeitskosten Vorteile verschaffen können, die zu Lasten ihrer Beschäftigten gehen. Zugleich soll mit dem Mindestentgelt ein Vergütungsniveau bestimmt werden, das den Unternehmen und ihren Beschäftigten auch außerhalb von öffentlichen Aufträgen eine Orientierungshilfe sein kann.

Diese Zielsetzungen werden im LTMG durch die folgenden drei Regelungsebenen erreicht:

- » Erstens gibt das LTMG vor, dass Aufträge über Leistungen, die in den Bereich des AEntG fallen, nur an solche Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich bei der Angebotsabgabe verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung die hiernach verpflichtend einzuhaltenden Arbeitsbedingungen zu gewähren, einschließlich der Zahlung des nach AEntG verpflichtenden Mindestentgelts bzw. der Einhaltung der nach AEntG einzuhaltenden Tarifvorgaben. Das gleiche gilt für öffentliche Aufträge über Leistungen, die vom MiArbG erfasst werden, soweit das jeweilige Unternehmen an die entsprechenden Regelungen gebunden ist.
- » Daneben verlangt das LTMG für öffentliche Aufträge über Verkehrsdienstleistungen, dass sich die zu bezuschlagenden Unternehmen verpflichten, ihren Beschäftigten zumindest ein Entgelt zu zahlen, das insgesamt dem in Baden-Württemberg für diese Leistung in einem der einschlägigen und repräsentativen Tarifverträge vorgesehenen Entgelt entspricht.

- » Öffentliche Aufträge, die nicht unter eines der genannten Regime fallen, dürfen nur an solche Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, ihren Beschäftigten ein Mindestentgelt entsprechend dem bundesweit geltenden MiLoG zu zahlen. Diese Regelung gilt nicht für Aufträge, für die bereits Tariftreue im Sinne der o.g. Vorgaben gefordert werden kann und die danach maßgeblichen tarifvertraglichen Leistungen für die Beschäftigten günstiger sind.

Diese materiellen Anforderungen an bestimmte einzuhaltende Mindestarbeitsbedingungen durch Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge werden begleitet von den folgenden Durchsetzungsmechanismen:

- » Erstreckung der Verpflichtungen auf Nachunternehmer und Verleihunternehmen einschließlich bestimmter Nachweispflichten;
- » Verpflichtung der Auftragnehmer und Nachunternehmer bzw. Verleihunternehmen zur Bereithaltung von Nachweisen über die Einhaltung der Pflichten und zur Zulassung von Kontrollen;
- » Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber zur Vereinbarung von Sanktionsmechanismen mit den beauftragten Unternehmen.

### 3.3. ANALYSEFOKUS

Zu evaluieren ist, ob die genannte Zwecksetzung in § 1 LTMG mithilfe der einzelnen Regelung erreicht wurde. Dafür müssen in einem ersten Schritt die relevanten Rechtsgrundlagen, also insbesondere die Regelungen des LTMG analysiert werden.

Allerdings ist der Gegenstand der Evaluierung durch den Auftraggeber ausdrücklich begrenzt worden. Evaluiert werden sollen lediglich diejenigen Regelungen des LTMG, die erstmals durch das LTMG in Kraft getreten sind. Soweit einzelne Vorschriften bereits vor Inkrafttreten des LTMG oder aufgrund anderer (übergeordneter) vergabespezifischer Regelungen, d.h. aufgrund des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) oder aufgrund von Vergabeverordnungen oder Vergabe- und Vertragsordnungen, ohnehin gelten, sind diese im Rahmen der Evaluierung außer Acht zu lassen. Zu beleuchten sind damit ausschließlich solche Regelungen des LTMG, die im Vergleich zu der bundesweit geltenden aktuellen Rechtslage einen eigenen Regelungsinhalt haben. Die Änderungen der normativen Grundlagen innerhalb des Evaluierungszeitraums wurden vereinbarungsgemäß nicht im Einzelnen nachvollzogen.

Die für die Analyse insoweit maßgeblichen Regelungen ergeben sich damit

- » für den Oberschwellenbereich: aus einem Vergleich der Rechtslage unter dem LTMG mit derjenigen aktuellen Rechtslage, die durch das GWB sowie hierzu erlassenen Verordnungen vermittelt wird (d.h. bzgl. des GWB in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.6.2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2017, BGBl. I S. 3618).
- » für den Unterschwellenbereich: aus einem Vergleich der Rechtslage unter dem LTMG mit der Rechtslage vor und nach Inkrafttreten der UVgO. Die zur Einführung der UVgO erforderliche Anpassung der Landeshaushaltsordnung ist bereits durch Haushaltsbegleitgesetz 2018/19 (GBl. 2017 Nr. 26, S. 645 ff.) erfolgt. Die Einführung der UVgO für Landeseinrichtungen wurde durch entsprechende Anpassung der VwV Beschaffung vollzogen. Die novellierte VwV Beschaffung ist am 1. Oktober 2018 in Kraft getreten. Im kommunalen Bereich wird eine Anwendung der UVgO durch die VergabeVwV empfohlen.

### 3.4. EVALUATIONSRELEVANTE REGELUNGEN DES LTMG

Die folgenden besonderen Regelungsgegenstände des LTMG wurden als zu evaluierende Regelungen identifiziert:

#### Abfrage von Verpflichtungserklärungen über die Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen

- » **§ 3 Abs. 1 LTMG:** Für öffentliche Aufträge über Leistungen, die vom AEntG erfasst werden, ist von den interessierten Unternehmen zu verlangen, dass sie sich mit Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten die tarifvertraglich garantierten Arbeitsbedingungen zu gewähren, an die das Unternehmen auf der Grundlage des AEntG gebunden ist. Der zusätzliche Regelungsgehalt, der über die bundesweit anwendbaren Regelungen des Vergaberechts sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich hinausgeht, ergibt sich dabei aus der verpflichtenden Abfrage von schriftlichen

Verpflichtungserklärungen von anbietenden Unternehmen. An Unternehmen, die eine entsprechende Verpflichtungserklärung nicht abgeben, darf der Zuschlag nicht erteilt werden, sodass der Ausschluss vom Vergabeverfahren droht.

- › Im Oberschwellenbereich verpflichtet § 128 Abs. 3 GWB alle Auftragnehmer zwar abstrakt zur Einhaltung der für sie geltenden rechtlichen Verpflichtungen sowie zur Beachtung der jeweils einschlägigen Mindestarbeitsbedingungen im Verhältnis zu den Beschäftigten; dabei wird aber nicht verlangt, dass Unternehmen bereits vor Zuschlagserteilung eine entsprechende Verpflichtungserklärung vorlegen.
- › Im Unterschwellenbereich gibt es keinerlei vergleichbare Regelungen in VOL/A und VOB/A; nach Einführung der UVgO gilt § 45 Abs. 1 UVgO iVm § 128 Abs. 3 GWB und insofern die gleiche Rechtslage wie im Oberschwellenbereich.
- » **§ 4 LTMG:** Für öffentliche Aufträge über Leistungen, für die nicht bereits nach § 3 LTMG Tariftreue gefordert werden kann, ist von den interessierten Unternehmen zu verlangen, dass sie sich mit Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung ein Mindestentgelt zu zahlen, das dem bundesweit auf der Grundlage des Mindestlohngesetzes gültigen Mindestentgelt entspricht. Der zusätzliche Regelungsgehalt, der über die bundesweit anwendbaren Regelungen des Vergaberechts sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich hinausgeht, ergibt sich dabei auch hier aus der verpflichtenden Abfrage von Verpflichtungserklärungen von anbietenden Unternehmen.
- » **§ 3 Abs. 3 i.V.m. § 4 LTMG:** Für öffentliche Aufträge über Verkehrsdienstleistungen ist von den interessierten Unternehmen zu verlangen, dass sie sich mit Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung ein Mindestentgelt zu zahlen, das dem bundesweit auf der Grundlage des Mindestlohngesetzes gültigen Mindestentgelt entspricht, sofern nicht bereits nach § 3 Abs. 3 LTMG Tariftreue gefordert werden kann oder wenn das tarifvertraglich garantierte Mindestentgelt unter dem flächendeckend garantierten Mindestlohn liegt und die Tarifvorgaben insoweit für Beschäftigte ungünstiger sind. Der zusätzliche Regelungsgehalt, der über die bundesweit anwendbaren Regelungen des Vergaberechts sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich hinausgeht, ergibt sich dabei wiederum aus der verpflichtenden Vorlage von Verpflichtungserklärungen der Unternehmen.
- » **§ 5 LTMG:** Ein weiterer LTMG-spezifischer Regelungsgehalt ergibt sich aus der Verfahrensvorgabe, dass öffentliche Auftraggeber bereits in der Bekanntmachung öffentlicher Aufträge und in den Vergabeunterlagen darauf hinzuweisen haben, dass Bietern sowie bei Angebotsabgabe bereits bekannte Nachunternehmer bzw. Verleihunternehmen verpflichtet sind, die nach § 3 Abs. 1 bis 3 sowie § 4 LTMG erforderlichen Verpflichtungserklärungen abzugebenden. Bei Nachunternehmer oder Verleihunternehmerleistungen, deren Auftragswert unter EUR 10.000 netto liegt, kann auf die Verpflichtung zur Vorlage von Tariftreue- und Mindestentgeltklärungen verzichtet werden.

#### Landesspezifische Entgelt- bzw. Tariflohnvorgaben im Bereich der Verkehrsdienstleistungen

- » **§ 3 Abs. 3 LTMG:** Für öffentliche Aufträge über Verkehrsdienstleistungen ist von den interessierten Unternehmen zu verlangen, dass sie sich mit Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten zumindest ein Entgelt zu zahlen, das insgesamt dem in Baden-Württemberg für diese Leistung in einem der einschlägigen und repräsentativen Tarifverträge vorgesehenen Entgelt entspricht, und während der Ausführung der Leistung eintretende etwaige Änderungen der Entgelthöhe nachzuvollziehen. Dabei bestimmt das Wirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Verkehrsministerium, welche Tarifverträge jeweils als repräsentativ zugrunde zu legen sind. Der zusätzliche Regelungsgehalt, der über die bundesweit anwendbaren Regelungen des Vergaberechts sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich hinausgeht, ergibt sich dabei aus einer Bindung an landesspezifische Mindestarbeitsbedingungen. Zudem verlangt die Regelung die zwingende Abfrage von entsprechenden Verpflichtungserklärungen von anbietenden Unternehmen.
- › Außerhalb des LTMG gibt es keine Verpflichtung zur Einhaltung der genannten Bedingungen im Rahmen der Ausführung öffentlicher Aufträge sowie zur Vorlage entsprechender Verpflichtungserklärungen vor Zuschlagserteilung.

#### Verpflichtung zur Sicherstellung der Einhaltung von Tariftreue- und Mindestentgeltpflichten durch Nachunternehmer

- » **§ 6 Abs. 2 LTMG:** Sofern ein Unternehmen zur Ausführung eines öffentlichen Auftrages bestimmte Leistungen durch Nachunternehmer oder durch Beschäftigte von Verleihunternehmen erbringt, muss das Unternehmen sicherstellen, dass auch diese Nachunternehmer bzw. Verleihunternehmen die Verpflichtungen zur Einhaltung von Tariftreue bzw.

zur Zahlung von Mindestentgelten gem. §§ 3, 4 LTMG erfüllen. Zu diesem Zweck hat das Unternehmen dem öffentlichen Auftraggeber Tariftreue- und Mindestentgelterklärungen der eingeschalteten Dritten vorzulegen. Das gleiche gilt für von Nachunternehmern eingeschaltete Dritte. Auf die Vorlage von Tariftreue- und Mindestentgelterklärungen kann verzichtet werden, wenn die jeweiligen Nachunternehmen oder Verleihunternehmerleistungen ein Auftragsvolumen von unter EUR 10.000 netto aufweisen. Anders als die eigentliche Subunternehmerhaftung, die in § 14 AEntG und im Bereich des Mindestlohns über den Verweis auf diese Regelung im AEntG in § 13 MiLoG geregelt ist, wird hier kein zusätzlicher Anspruch der nicht entsprechend bezahlten Arbeitnehmer begründet, der neben den Grundanspruch gegenüber dem eigenen Arbeitgeber tritt. Der spezifische Regelungsgehalt im Vergleich zu den ober- und unterhalb der Schwelle geltenden Regelungen im AEntG und MiLoG liegt in der Verpflichtung zur aktiven Sicherstellung der Einhaltung von Tariftreue- und Mindestentgeltvorgaben durch Nachunternehmen und Verleihunternehmer im Wege der Vorlage konkreter Nachweise gegenüber dem Auftraggeber. Verstöße gegen diese Verpflichtung können zu Vertragsstrafen und zur fristlosen Kündigung führen. Außerdem kann eine Vergabesperre verhängt werden.

### Vorgaben zu Nachweisen und Kontrollen

- » **§ 7 LTMG:** Das LTMG verpflichtet Auftragnehmer sowie deren Nachunternehmer oder eingeschaltete Verleihunternehmen, die Einhaltung der Tariftreue- und Mindestentgeltpflichten auf Verlangen des öffentlichen Auftraggebers jederzeit nachzuweisen. Entsprechende Pflichten gelten außerhalb des Anwendungsbereichs des LTMG weder im Ober- noch im Unterschwellenbereich. Die Nachweispflichten werden begleitet von
  - › Einsichtnahme- sowie Auskunftsrechten des öffentlichen Auftraggebers gegenüber Auftragnehmer, Nachunternehmen sowie Verleihunternehmen, wobei sich der öffentliche Auftraggeber vertraglich entsprechende Auskunfts- und Prüfrechte gegenüber Auftragnehmern, Nachunternehmen sowie Verleihunternehmen einräumen zu lassen hat;
  - › der Pflicht von beauftragten Unternehmen, Nachunternehmen sowie Verleihunternehmen ihre Beschäftigten auf entsprechende Kontrollen hinzuweisen;
  - › der vertraglich abzusichernden Pflicht von beauftragten Unternehmen, Nachunternehmen sowie Verleihunternehmen, vollständige und prüffähige Unterlagen bereitzuhalten und auf Verlangen des öffentlichen Auftraggebers vorzulegen.

### Sanktionsmechanismen

- » **§ 8 Abs. 1 LTMG:** Öffentliche Auftraggeber haben mit dem Auftragnehmer Vertragsstrafen für jeden schuldhaften Verstoß gegen Verpflichtungen nach §§ 3 bis 7 LTMG zu vereinbaren. Ein solcher strafbewährter Verstoß liegt auch dann vor, wenn dieser durch eingeschaltete Nachunternehmen oder Verleihunternehmen begangen wurde und dem Auftragnehmer zuzurechnen ist. Die Vertragsstrafe soll 1% (bzw. bei Verkehrsdienstleistungen bis zu 1%) des Auftragswertes betragen; bei mehreren Verstößen darf die Summe der Vertragsstrafen 5% des Auftragswerts nicht überschreiten. Entsprechende Pflichten zur Vereinbarung von Vertragsstrafen gelten außerhalb des Anwendungsbereichs des LTMG weder im Ober- noch im Unterschwellenbereich.
- » **§ 8 Abs. 2 LTMG:** Öffentliche Auftraggeber haben zudem vertraglich mit den beauftragten Unternehmen zu vereinbaren, dass die schuldhafte Nichterfüllung einer Verpflichtung nach den §§ 3 bis 7 LTMG durch das beauftragte Unternehmen zur fristlosen Kündigung aus wichtigem Grund berechtigt. Das beauftragte Unternehmen ist zudem in diesem Fall dem öffentlichen Auftraggeber zum Ersatz des durch die Kündigung entstandenen Schadens verpflichtet. Entsprechende Regelungen zu Kündigungsrechten und Schadensersatzpflichten gelten außerhalb des Anwendungsbereichs des LTMG weder im Ober- noch im Unterschwellenbereich. Solche Rechte und Pflichten können aber ggf. aus allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen abgeleitet werden. Ein zusätzlicher Regelungsgehalt der LTMG-Vorschrift liegt aber jedenfalls darin, dass öffentliche Auftraggeber solche Bedingungen in den Vertrag einbeziehen müssen.
- » **§ 8 Abs. 3 LTMG:** Verstoßen beauftragte Unternehmen oder von ihnen eingesetzte Nachunternehmen oder Verleihunternehmen schuldhaft gegen Verpflichtungen des LTMG, kommt zudem eine Vergabesperre solcher Unternehmen für die Dauer von bis zu drei Jahren in Betracht. Dabei handelt es sich um einen zusätzlichen Regelungsgehalt des LTMG. Zwar sind im Oberschwellenbereich und künftig über einen Verweis in der UVgO auch im Unterschwellenbereich Ausschluss-



gründe in § 124 GWB geregelt. Sie bilden die Pflichten aus dem LTMG aber nicht vollständig bzw. jedenfalls nicht zwingend ab - insofern geht eine spezifisch für Verstöße gegen das LTMG geregelte Vertragsstrafe über die allgemeinen Regelungen hinaus.

- » **§ 8 Abs. 4 LTMG:** Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, bestimmte Verstöße von Unternehmen gegen Verpflichtungen nach § 3 Abs. 1 und 2 LTMG an die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 23 AEntG und § 18 MiArbG zuständigen Stellen zu melden. Mit Aufhebung des MiArbG ist der Regelungsgehalt der Vorschrift insoweit entfallen. Die verbliebenen Meldepflichten bezüglich Verstöße von Unternehmen gegen Verpflichtungen nach § 3 Abs. 1 und 2 LTMG stellen einen zusätzlichen Regelungsgehalt des LTMG sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich dar.

### Informationspflicht beim Betreiberwechsel

**§ 9 LTMG:** Wenn öffentliche Auftraggeber beim Betreiberwechsel im öffentlichen Personenverkehr Unternehmen dazu verpflichten wollen, die bisherigen Beschäftigten zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zu übernehmen, sind die bisherigen Betreiber verpflichtet, den öffentlichen Auftraggebern auf Anordnung alle hierzu erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Einen über bundesweit einschlägige Regelungen hinausgehenden Regelungsgehalt entfaltet diese Vorgabe lediglich im Unterschwellenbereich. Demgegenüber sieht § 131 Abs. 3 S. 4 GWB in ähnlicher Weise Informationspflichten des bisherigen Betreibers vor, wenn ein öffentlicher Auftraggeber die Übernahme von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei einem Betreiberwechsel verlangt. Während § 131 Abs. 3 S. 1 GWB allerdings vorsieht, dass öffentliche Auftraggeber, die Personenverkehrsleistungen im Eisenbahnverkehr vergeben, verlangen sollen, dass bei einem Wechsel des Betreibers der Personenverkehrsleistung der ausgewählte Betreiber die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim bisherigen Betreiber für die Erbringung dieser Verkehrsleistung beschäftigt waren, übernimmt und ihnen die Rechte gewährt, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt wäre, kann der öffentliche Auftraggeber im Unterschwellenbereich frei entscheiden, ob er Unternehmen zum Betreiberwechsel verpflichtet.

## 3.5. FAZIT DER RECHTSANALYSE

Evaluationsrelevante Regelungen des LTMG, die im Zuge der Rechtsanalyse identifiziert werden konnten, finden sich insbesondere im Bereich der Durchsetzungsmechanismen. Eigene landesspezifische Entgelt- bzw. Tariflohnvorgaben werden dagegen ausschließlich im Bereich der Personenverkehrsdienstleistungen aufgestellt. Im Hinblick auf die sonstigen materiellen Anforderungen an einzuhaltende Mindestarbeitsbedingungen verweist das LTMG auf bundesweit geltende Verpflichtungen aus AEntG sowie MiLoG und hat keinen darüber hinausgehenden eigenständigen Regelungsgehalt.

Mit Blick auf landesspezifische Durchsetzungsmechanismen des LTMG ergeben sich zusätzliche Pflichten auf der einen Seite aufgrund gesteigerter Anforderungen an die Nachweiserbringung vor Zuschlagserteilung. Hierunter fallen die verpflichtende Abfrage von Verpflichtungserklärungen über die Einhaltung bestimmter Mindestarbeitsbedingungen von Bietern sowie die Abfrage von Tariftreue- und Mindestentgeltklärungen der in die Auftragsdurchführung eingeschalteten Nachunternehmer oder Verleihunternehmen. Das LTMG enthält auf der anderen Seite gesonderte Vorgaben zur Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen in Gestalt von verpflichtend einzubeziehenden vertraglichen Regelungen für die Auftragsdurchführung. Hier sind insbesondere Einsichtnahme- und Auskunftsrechte der öffentlichen Auftragnehmer sowie Vertragsstrafen-, Kündigungs- und Schadensersatzregelungen bei Verstößen gegen geltende Mindestarbeitsbedingungen zu nennen.

Ein evaluierungsrelevanter Regelungsgehalt ergibt sich schließlich aus den LTMG-spezifischen Regelungen im Hinblick auf mögliche Vergabesperren bei schuldhafte Verstößen gegen Verpflichtungen des LTMG sowie auf die Pflicht öffentlicher Auftraggeber, Verstöße an die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden zu melden.

Ein gesonderter Haftungstatbestand für die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen durch in die Auftragsausführung eingeschaltete Nachunternehmer oder Verleihunternehmen entsprechend § 14 AEntG, auf deren Grundlage betroffene Arbeitnehmer der Nachunternehmer die beauftragten Unternehmen haftbar machen könnten, wird durch das LTMG nicht begründet. § 6 Abs. 2 LTMG verlangt von beauftragten Unternehmen aber die aktive Sicherstellung, dass Tariftreue- und Mindestentgeltvorgaben durch Nachunternehmer und Verleihunternehmer eingehalten werden (sog. Subunternehmerhaftung). Dies kann etwa dadurch realisiert werden, dass beauftragte Unternehmen die von ihnen eingesetzten Nachunternehmer oder Verleihunternehmen ihrerseits entsprechend vertraglich verpflichten und diese Pflicht auch auf von diesen eingesetzte weitere

Nachunternehmen und Verleihunternehmen erstrecken. Beauftragte Unternehmen weisen die aktive Verpflichtung der eingeschalteten Drittunternehmen nach, indem sie dem öffentlichen Auftraggeber Tariftreue- und Mindestentgeltklärungen der Nachunternehmen oder Verleihunternehmen vorlegen. Zudem können öffentliche Auftraggeber auch bei Nachunternehmen und Verleihunternehmen Kontrollen durchführen und Einsicht in relevante Unterlagen nehmen. Der Hauptauftragnehmer ist zudem zur Zahlung von Vertragsstrafen zu verpflichten für den Fall, dass Nachunternehmer gegen die Tariftreue- und Mindestentgeltvorgaben des LTMG verstoßen. Ein solcher Verstoß soll den öffentlichen Auftraggeber auch zur fristlosen Kündigung des Auftrags berechtigen. Gegen das beauftragte Unternehmen sowie gegen dessen Nachunternehmen oder Verleihunternehmen kann bei schuldhaftem Verstoß schließlich eine Vergabesperre verhängt werden. Insgesamt gibt das LTMG den öffentlichen Auftraggebern damit weitreichende Instrumente zur Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen auch gegenüber in die Auftragsdurchführung eingeschalteten Dritten an die Hand. Aufgrund der weitestgehend fakultativen Kontrollmöglichkeiten besteht gleichwohl die Gefahr, dass die tatsächliche Durchsetzung der Instrumente vernachlässigt wird und insofern nicht das gesamte Potential mit entsprechender Anreizwirkung für die Unternehmen ausgeschöpft wird. Inwiefern sich die Regelungen des LTMG vor diesem Hintergrund in der Praxis als zweckdienlich erwiesen haben, ergibt sich aus der nachfolgenden Evaluierung.

## 4. ZIELSETZUNG UND AUSGESTALTUNG DER EVALUATION

### 4.1. ZIELSETZUNG DER EVALUATION

Das LTMG ist am 1. Juli 2013 in Kraft getreten. Es bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Beschäftigten das in diesem Gesetz festgesetzte Mindestentgelt bezahlen und sich tariftreu verhalten. Damit sollte das LTMG Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen und die Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme mildern. Zu den Gesetzeszielen regelt das LTMG in § 1 konkret:

„Dieses Gesetz wirkt Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegen, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen, und mildert Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme. Es bestimmt zu diesem Zweck, dass öffentliche Auftraggeber öffentliche Aufträge nach Maßgabe dieses Gesetzes nur an Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Beschäftigten das in diesem Gesetz festgesetzte Mindestentgelt bezahlen und sich tariftreu verhalten.“

Weiterhin ist in § 6 LTMG geregelt, dass sich für den Fall der Ausführung vertraglich übernommener Leistungen durch Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen das Unternehmen zu verpflichten hat, die Erfüllung der Tariftreu- und Mindestentgeltverpflichtungen durch die Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen sicherzustellen und dem öffentlichen Auftraggeber Tariftreu- und Mindestentgelterklärungen der Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen vorzulegen. Dies gilt entsprechend für alle weiteren Nachunternehmen bzw. Verleihunternehmen der vom beauftragten Unternehmen eingeschalteten Nachunternehmen.

Gemäß § 11 LTMG sind die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten durch die Landesregierung zu überprüfen. Im Rahmen der Evaluierung war zu prüfen, ob die mit dem Gesetz verbundenen Ziele gemäß § 1 LTMG erreicht wurden. Es sollte insbesondere dargestellt werden, inwieweit die Tariftreue Wirkung entfaltet und mit welchem Aufwand die Ziele erreicht wurden und ob der Nutzen (Zielerreichung) zum Aufwand in einem angemessenen Verhältnis steht (Effizienz). Weiterhin sollte überprüft werden, ob die im LTMG geregelte Subunternehmerhaftung ein zweckdienliches und geeignetes Mittel ist, um die Ziele des LTMG zu erreichen.

Dabei sollte sich die Evaluierung ausschließlich auf diejenigen Regelungen des LTMG erstrecken, die erstmals durch das LTMG in Kraft getreten sind.

### 4.2. METHODISCHES VORGEHEN IM RAHMEN DER EVALUATION

Der Evaluation des LTMG wurde ein dreiphasiges Projektvorgehen (s. Abbildung 1) zu Grunde gelegt. In Phase 1 erfolgte die Projektinitialisierung. Die Datenerhebung über die verschiedenen Befragungen erfolgte in Phase 2. In Phase 3 erfolgte die Erstellung und Präsentation des Gutachtens.

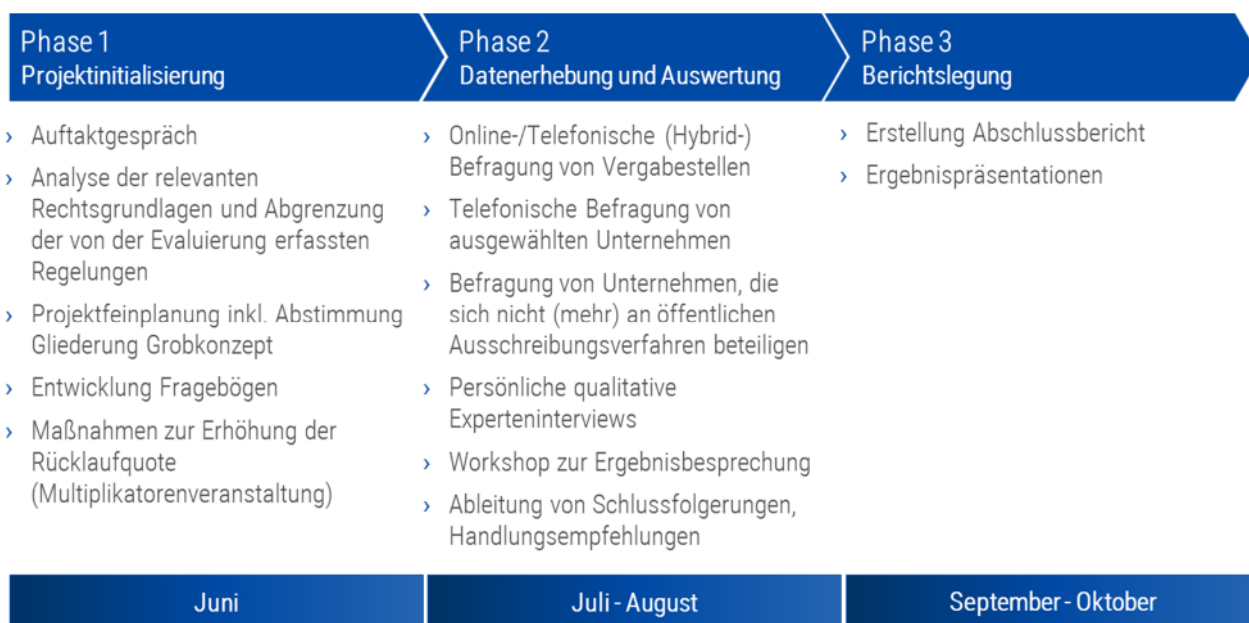


Abbildung 1: Methodisches Projektvorgehen

### Phase 1: Projektinitialisierung

Zum Projektstart wurde zunächst eine Projektinitiierung durchgeführt. Ziel war es, die inhaltlichen Fragestellungen, definitorischen Grundlagen, Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen final abzugrenzen und eine darauf abgestimmte Feinplanung zu erstellen. Im Rahmen dieser Phase fand ein Auftaktgespräch statt und das Projekt wurde im Zuge einer Multiplikatorenveranstaltung verschiedenen Stakeholdern vorgestellt. Diese Veranstaltung diente darüber hinaus auch dem Zweck ein breiteres Verständnis für die Evaluierung in den relevanten Zielgruppen zu generieren, die relevanten Akteure zur Unterstützung zu motivieren und so auch die Rücklaufquote in den anschließenden Befragungen zu erhöhen.

Im Rahmen einer Analyse der rechtlichen Grundlagen erfolgte die Abgrenzung der von der Evaluation erfassten Regelungen. Die Erkenntnisse flossen in die Fragebögen und Leitfäden ein, welche die Grundlage für die Datenerhebung in der zweiten Evaluationsphase bildeten. Die Fragebögen für die Vergabestellen sowie die Unternehmensbefragung wurden abgestimmt und methodisch auf die vorgesehenen Befragungsformate (online/telefonisch) ausgerichtet und vor der Datenerhebung einem Pretest unterzogen. Ergänzende Zusatzinformationen für die Befragten wurden bereitgestellt. E-Mail-Postfächer wurden beim Wirtschaftsministerium für Anfragen zur Evaluation sowie bei Kienbaum zum Vorgehen eingerichtet.

### Phase 2: Datenerhebung und Auswertung

Hier kam vor dem Hintergrund der definierten Zielsetzungen und Analyseebenen eine Kombination quantitativer und vertiefender qualitativer Methoden zum Einsatz. Dabei wurden quantitative Methoden eingesetzt, wenn es darum ging, die Erfahrungen aus der Praxis und Ansichten derjenigen Akteure, die von den Anforderungen des LTMG in erster Linie berührt wurden, zu erheben und auf Basis von Zahlen, Daten und Fakten darzustellen. Qualitative Elemente wurden insbesondere dann angewandt, wenn Situationen vertiefend bewertet, Chancen und Risiken aufgezeigt sowie ein Ausblick auf Handlungsempfehlungen gegeben werden sollte. Im Ergebnis stand eine breite und fundierte Datengrundlage für beide Aspekte und Zielrichtungen des Projekts zur Verfügung.

Die Datenerhebung erfolgte mittels einer Online-Befragung von Vergabestellen in Baden-Württemberg sowie einer repräsentativen telefonischen Befragung von Unternehmen, die seit Inkrafttreten des LTMG am 1. Juli 2013 bei öffentlichen Aufträgen, bei denen das LTMG Anwendung fand, den Zuschlag erhalten haben.

Zusätzlich ist eine Befragung von Unternehmen integriert worden, die sich nicht (mehr) an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen, um auch diese Zielgruppe einzubinden und herauszufinden, ob das LTMG für die Nichtbeteiligung ursächlich ist und wenn ja, welche Regelungen des LTMG der Grund dafür waren. Die IHK Region Stuttgart hat diese Unternehmensbefragungen durch eine entsprechende Adressierung bei ihren Mitgliedern aktiv unterstützt.

Darüber hinaus wurden vertiefende, qualitative Interviews mit ausgewählten Experten (Verbände, Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaften, Servicestelle) geführt.

#### Online-Befragung der Vergabestellen und telefonische Befragung der Unternehmen

An der Online-Befragung der Vergabestellen beteiligten sich insgesamt 314 Einrichtungen, die im Zeitraum zwischen dem 1. Juli 2013 und dem 31. Mai 2018 öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg vergeben haben. Die Vergabestellen wurden zu ihren praktischen Erfahrungen in der Umsetzung des LTMG befragt und auch darum gebeten, einzelne relevante Aspekte des Gesetzes zu bewerten. Die Online-Befragung wurde durch uzbonn, Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation, im Auftrag von Kienbaum zwischen dem 20. Juli 2018 und dem 28. August 2018 durchgeführt.

Zusätzlich zur Befragung der Vergabestellen wurden auch 300 Unternehmen zu ihren Einschätzungen zum LTMG telefonisch befragt. Die befragten Unternehmen wurden entweder von Vergabestellen benannt, einer Online-Vergabepattform entnommen oder hatten gegenüber der IHK Region Stuttgart ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung erklärt. Einige Unternehmen wurden außerdem zufällig aus einer Unternehmensdatenbank ausgewählt. Auch diese Befragung wurde durch uzbonn, Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation, im Auftrag von Kienbaum durchgeführt. Der Erhebungszeitraum lag bei dieser Befragung zwischen dem 27. August 2018 und dem 21. September 2018.

Die vorgesehene ergänzende Befragung von Unternehmen, die sich nicht (mehr) an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen brachten keine Ergebnisse, da keine Unternehmen ihr Interesse an der Befragung bekundet haben.

Eine genaue Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der Durchführung der Online-Befragung der Vergabestellen und der telefonischen Befragung von Unternehmen ist den entsprechenden Feldberichten zur Befragung im Anhang zu entnehmen.

#### Qualitative Experten Interviews

Zur Ergänzung und Validierung der vorgefundenen Zusammenhänge in den Befragungen wurden Experten bzw. Vertreter relevanter Akteursgruppen mithilfe strukturierter Interviewleitfäden vertiefend befragt. Dabei wurden im Studienverlauf 15 telefonische Gespräche geführt. Zur primären Fokusgruppe gehörten Vertreter aus den Akteursgruppen Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften/Betriebsräte, Servicestelle LTMG, Beiräte u.a..

#### Phase 3: Berichtslegung

Zum Abschluss der Evaluation wurden die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Erhebungen in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Die Ergebnisse der Evaluation werden im Anschluss präsentiert.

## 5. ERGEBNISSE AUS DER BEFRAGUNG DER VERGABESTELLEN

Im Folgenden werden die Kernergebnisse der durchgeführten quantitativen Erhebung bei den Vergabestellen im Hinblick auf die Umsetzungserfahrungen, die Einschätzungen zur Zielerreichung und zu den Auswirkungen des LTMG sowie zum Aufwand beleuchtet. Bei der Analyse und Bewertung der Antworten der Vergabestellen ist zu berücksichtigen, dass ein relativ hoher Anteil an „weiß ich nicht“-Antworten über alle Fragestellungen hinweg erfolgte. Dies kann verschiedene Ursachen haben, lässt jedoch auf ein gewisses Informationsdefizit schließen.

### Strukturangaben zu den befragten Vergabestellen

Befragt wurden neben Vergabestellen des Landes auch kommunale Vergabestellen der Land- und Stadtkreise sowie Gemeinden. Die Struktur der befragten Vergabestellen ist in der folgenden Abbildung 2 typisiert.

**Zu welcher Kategorie öffentlicher Auftraggeber gehören Sie? Bitte denken Sie dabei an die Haupttätigkeit Ihrer Institution. Bitte wählen Sie die passendste Antwort. (N = 314)**

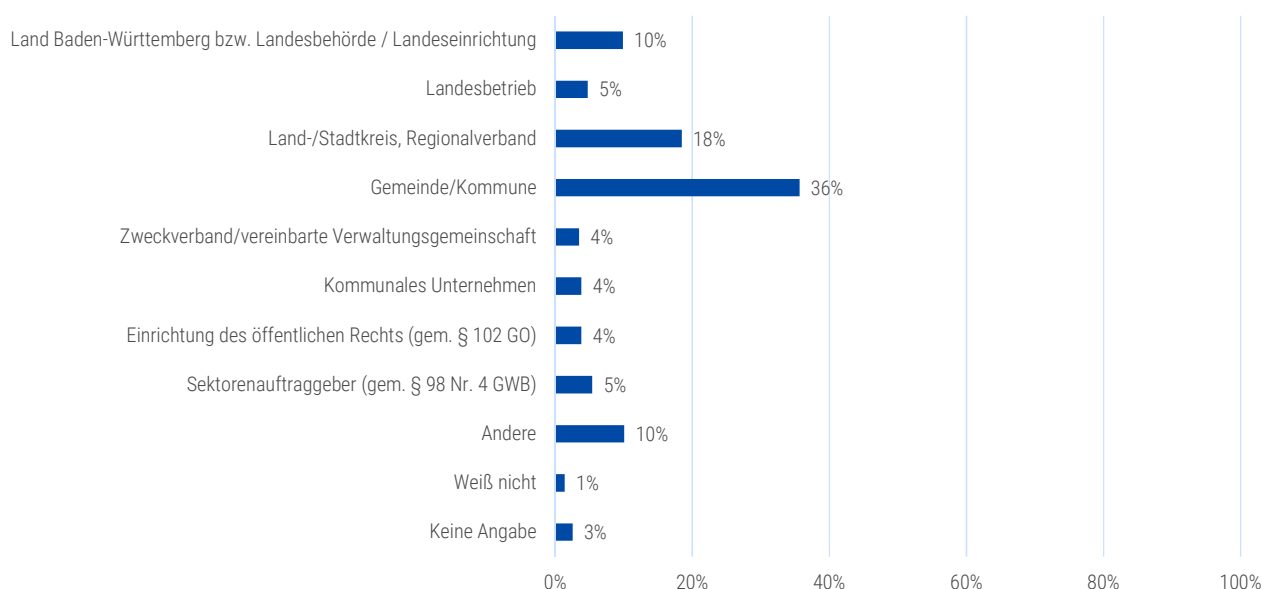


Abbildung 2: Typisierung der befragten Vergabestellen

Unter den kommunalen Unternehmen überwiegen diejenigen, die jeweils 100 prozentige Tochterunternehmen einer Kommune sind. Neben den dargestellten Typen von Vergabestellen beteiligten sich unter anderem auch Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts an der Befragung, die in Abbildung 2 unter der Kategorie „Andere“ zusammengefasst sind.

Die befragten Vergabestellen, die nicht landeseigen sind, verteilen sich dabei auf alle Regierungsbezirke in etwa entsprechend der Bevölkerungsverteilung (siehe Abbildung 3).

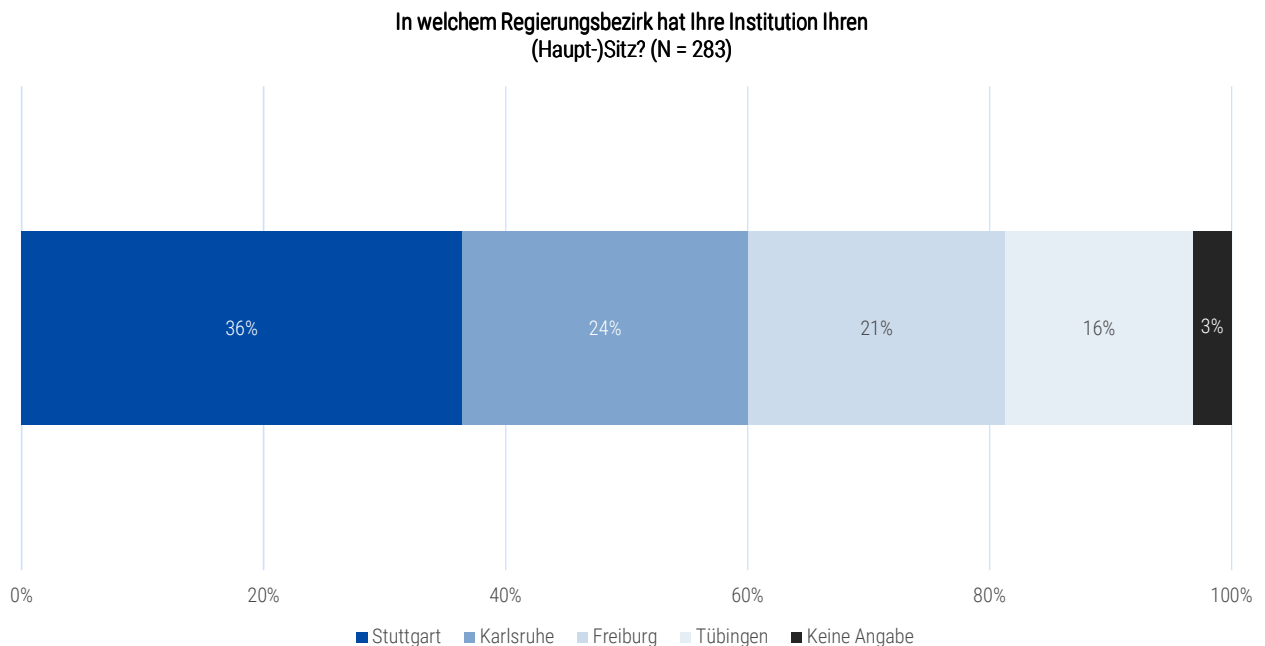


Abbildung 3: Verteilung der Vergabestellen auf die Regierungsbezirke

Die Bandbreite der befragten Vergabestellen reicht von Vergabestellen mit weniger als 20 Vergaben pro Jahr bis zu Vergabestellen mit bis zu 14.000 Vergabeverfahren jährlich.

## 5.1. ALLGEMEINE UMSETZUNGSERFAHRUNGEN

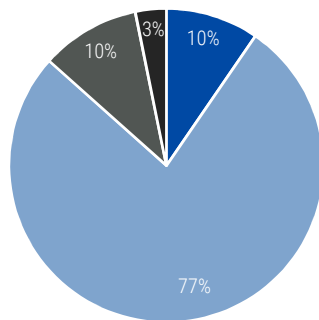
### 5.1.1. SCHWIERIGKEITEN IN DER VERGABEPRAaxis UND HILFESTELLUNGEN

#### Schwierigkeiten in der Vergabepaxis sind selten

Das LTMG verursacht bei den meisten Vergabestellen keine Schwierigkeiten in der Umsetzung. Lediglich zehn Prozent der befragten Einrichtungen gaben an, Schwierigkeiten zu haben (siehe Abbildung 4).

Die wenigen Vergabestellen, die von Herausforderungen in der Umsetzung des LTMG betroffen sind, gaben an, dass sich diese Probleme insbesondere auf die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Regelungen des LTMG anhand der von den Bietern vorgelegten Nachweise beziehen. Fehlendes Personal oder fehlende Ressourcen zur Bearbeitung der neuen Anforderung innerhalb der vergebenden Institutionen oder die fehlende Bereitstellung von externen Informationen bzw. Unterstützung zum LTMG wurden ebenfalls benannt. Fehlendes Know-how innerhalb der Einrichtungen zum LTMG spielte eher eine untergeordnete Rolle.

**Haben Sie in Ihrer Vergabepaxis Schwierigkeiten mit der Umsetzung des LTMG? (N = 314)**



**Wir haben in unserer Vergabepaxis Schwierigkeiten mit der Umsetzung des LTMG in Hinblick auf ... (N = 30)**

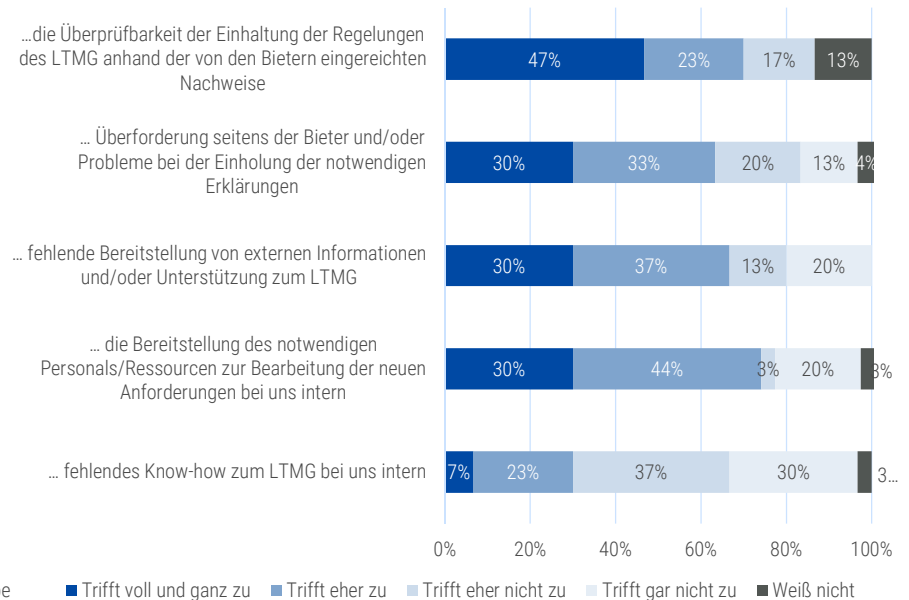


Abbildung 4: Schwierigkeiten in der Umsetzung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Von den 30 Vergabestellen, die Schwierigkeiten in der Umsetzung des LTMG angaben, nannten 16 neben den oben dargestellten Aspekten auch weitere Problemfelder. Mehrfach wurde hier die Anwendung des LTMG bei länderübergreifenden Vergabeverfahren und der doppelte Aufwand in Zusammenhang mit den Prüfaufgaben, die sich aus dem Mindestlohngesetz ergeben, als weitere Faktoren vorgetragen.

In sehr wenigen Fällen wurden bestimmte Vergabeverfahren mit Herausforderungen bei der Umsetzung des LTMG verbunden. Benannt wurden hier Ausschreibungen, auf die sich nur ausländische Bieter bewerben, überschwellige Verfahren mit einer Einkaufskooperation und die Vergabe von Bauleistungen, bei denen bei eventuell fehlenden Kapazitäten der Unternehmen Nachunternehmer beauftragt wurden, die Nachweise zum LTMG nur schleppend oder gar nicht vorlegen.

**Das LTMG wird verstanden**

Das LTMG wird in seinen unterschiedlichen Aspekten im Durchschnitt eher gut bewertet. Besonders positiv werden, mit ca. 50 Prozent gute bis sehr gute Bewertungen, die Verständlichkeit der Verpflichtungserklärung bzw. des LTMG insgesamt sowie die Ausgestaltung der Bagatellgrenze hervorgehoben.



Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des LTMG auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)? Bitte wählen Sie die passendsten Antworten. (N = 314)

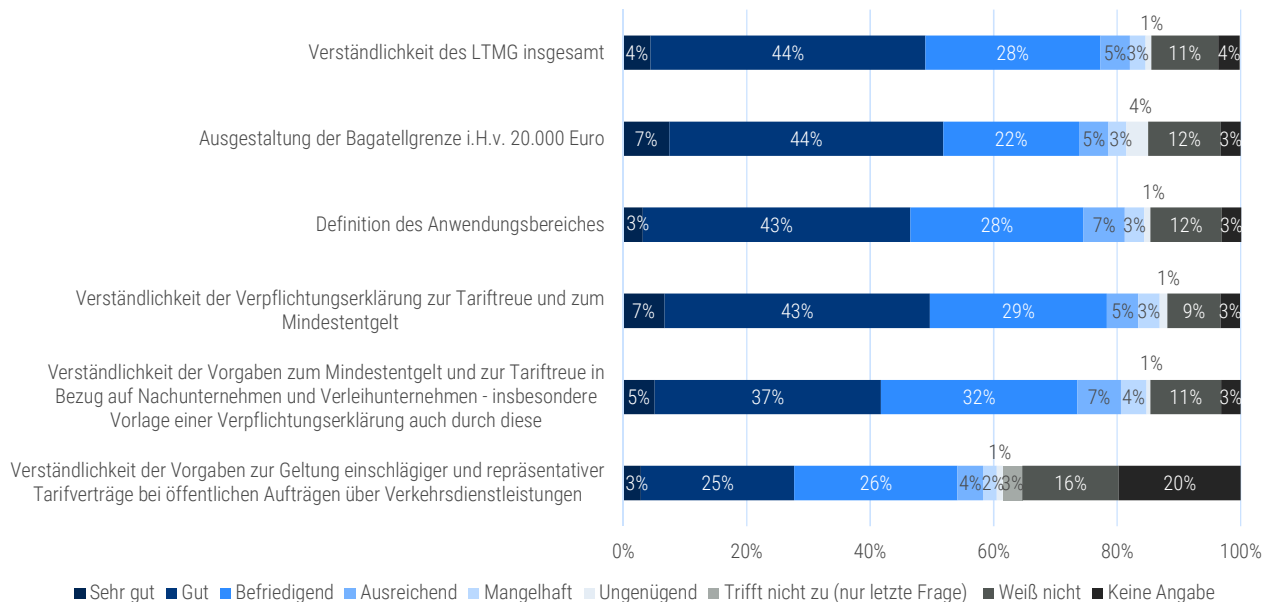


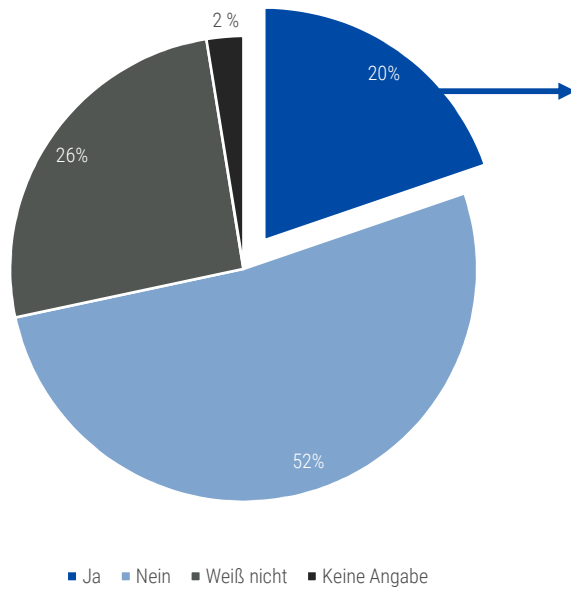
Abbildung 5: Beurteilung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Unter den 65 Vergabestellen, die mindestens einen Aspekt schlechter als befriedigend bewertet haben, wurden insbesondere die Verständlichkeit des Gesetzes und die zu geringe Höhe der Bagatellgrenze bemängelt. Zudem wurde der zusätzliche bürokratische Aufwand mehrfach kritisch erwähnt, während andere Aspekte vereinzelt genannt wurden.

### Hilfestellungen sind nach wie vor gefragt

Von 20 Prozent der befragten Vergabestellen wurden weitere Hilfestellungen zum LTMG gewünscht. Hauptanliegen waren insbesondere Handlungsleitfäden für den internen Gebrauch, Informationen für die Bieter, Beratungsstellen für Vergabestellen und Unternehmen.

**Würden Sie sich weitere Hilfestellungen zum LTMG für Ihre Arbeit wünschen? (N = 314)**



**Welche Art(en) von weiteren Hilfestellungen würden Sie sich konkret wünschen und von wem? (N = 62)**

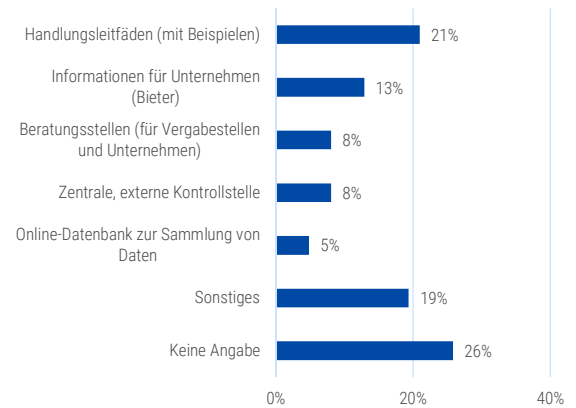
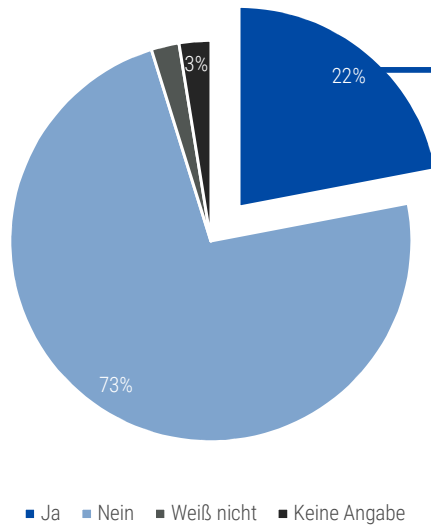


Abbildung 6: Wünsche nach zusätzlichen Hilfestellungen zum LTMG - Befragung der Vergabestellen

Die Hilfestellungen, die durch das Angebot der Servicestelle LTMG im Regierungspräsidium Stuttgart angeboten werden, sind hingegen weitgehend unbekannt. Nur 22 Prozent der befragten Vergabestellen gaben an, die Angebote zu kennen. Die Vergabestellen die die Beratungsangebote der Servicestelle kennen, gaben allerdings mehrheitlich an, sie auch zu nutzen.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Hinweis: Über die Servicestelle des LTMG wurde mitgeteilt, dass beispielsweise für den Newsletter, der über Neuigkeiten informiert, mittlerweile ca. 140 Anmeldungen von Unternehmen/öffentlichen Auftraggebern vorliegen.

Kennen Sie die Angebote der Servicestelle LTMG beim Regierungspräsidium Stuttgart? (N = 314)



Haben Sie die Angebote der Servicestelle in der Vergangenheit in Anspruch genommen? (N = 69)

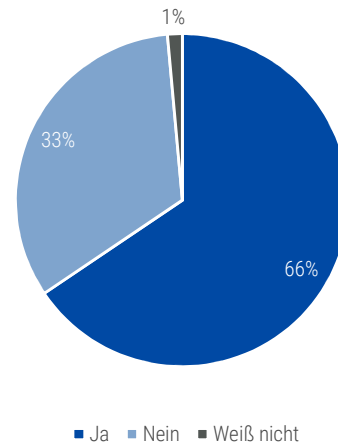


Abbildung 7: Bekanntheit der Servicestelle LTMG beim Regierungspräsidium in Stuttgart und ihre Nutzung - Befragung der Vergabestellen

## 5.1.2. ERFAHRUNGEN MIT BESCHWERDEN UND RÜGEN

### Beschwerden sind sehr selten

Nur bei sehr wenigen Vergabestellen gab es Beschwerden bezüglich der Anforderungen des LTMG. Diese Beschwerden erfolgten in der Regel durch Mitbewerber und erst nachrangig durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und kommen unterschiedlich häufig vor.

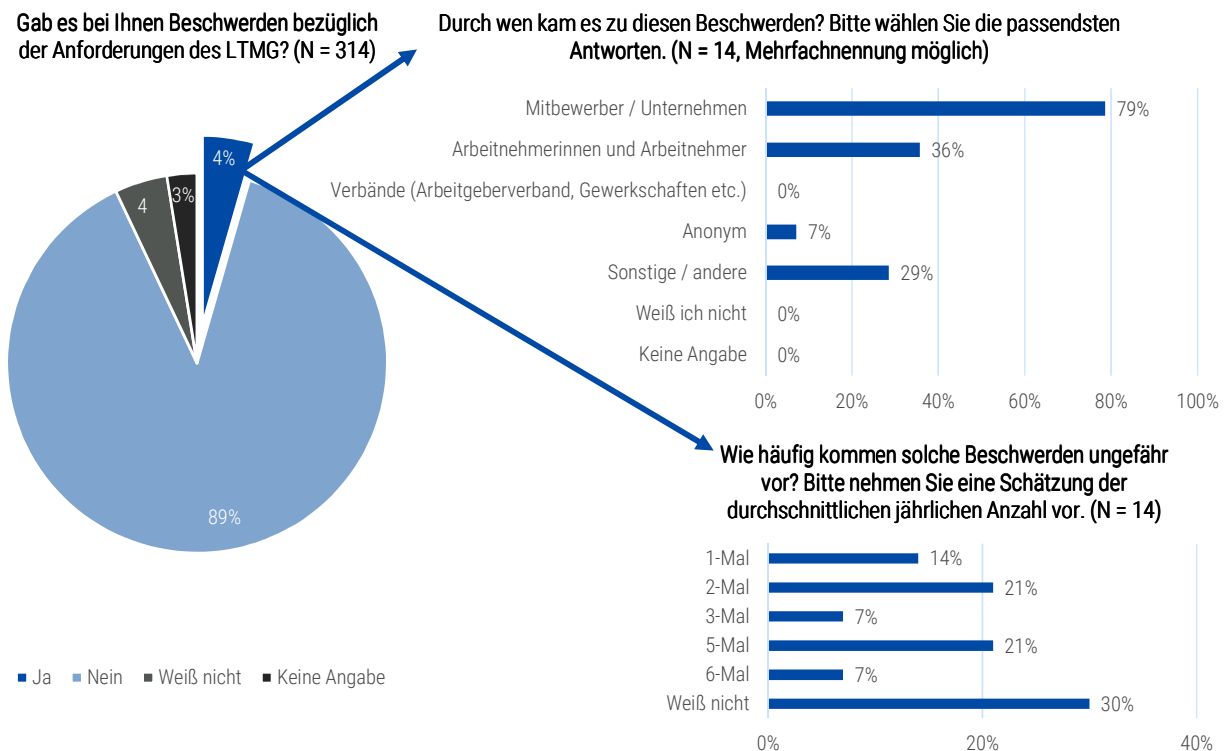


Abbildung 8: Anteil an Vergabestellen bei denen es Beschwerden zu den Anforderungen des LTMG gab - Befragung der Vergabestellen

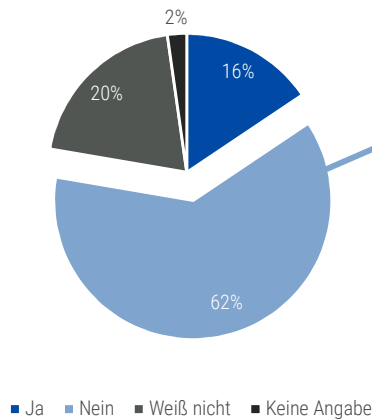
Nur ca. 1 Prozent der befragten Vergabestellen berichten von Rügen in Bezug auf die Anforderungen des LTMG.

### 5.1.3. ERFAHRUNGEN MIT KONTROLLEN UND VERSTÖßEN

#### Die Kontrollmöglichkeiten werden nicht ausgeschöpft

Der Aspekt der Kontrolle in Bezug auf die Einhaltung des Gesetzes ist ein wesentlicher Punkt zu dem die Vergabestellen ebenfalls befragt wurden. Bezogen auf die Durchführung von Kontrollen bei Bietern bzw. Auftragnehmern aufgrund möglicher Verstöße gegen Verpflichtungen aus dem LTMG gaben zunächst 62 Prozent der befragten Vergabestellen an, keine derartigen Kontrollen durchzuführen. Dem gegenüber stehen 16 Prozent der Vergabestellen, die erklärten, solche Kontrollen durchzuführen. Zu den Gründen warum keine Kontrollen durchgeführt wurden zählen allen voran fehlende Kapazitäten und kein Verdacht eine Kontrolle durchführen zu müssen.

Die beauftragten Unternehmen sowie ihre Nachunternehmen und Verleihunternehmen sind verpflichtet, dem öffentlichen Auftraggeber die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem LTMG auf dessen Verlangen jederzeit nachzuweisen (vgl. § 7 LTMG). Führen Sie entsprechende Kontrollen mit Blick auf mögliche Verstöße gegen Verpflichtungen aus dem LTMG durch? (N = 314)



Warum wurden keine Kontrollen durchgeführt? (N = 195, Mehrfachnennung möglich)

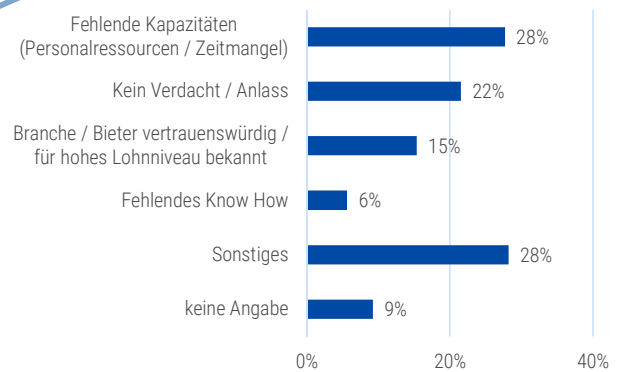
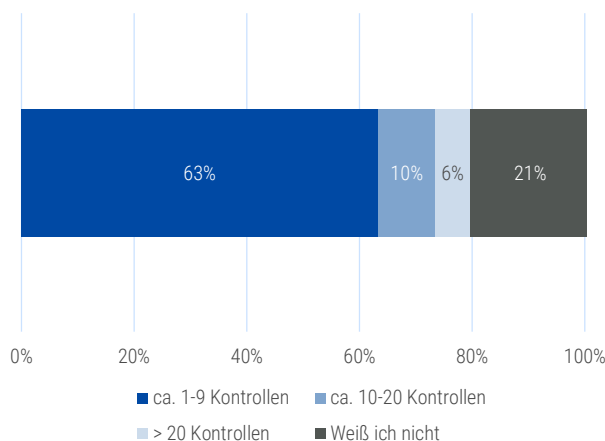


Abbildung 9: Anteil der Vergabestellen, die Prüfungen nach § 7 LTMG durchführt - Befragung der Vergabestellen

Vergabestellen, die Prüfungen nach § 7 LTMG durchführen, haben überwiegend weniger als zehn Kontrollen vollzogen. Kontrolliert wurden zumeist lediglich die angeforderten Unterlagen und Dokumente, aber es fanden auch Prüfungen vor Ort statt.

Wieviele Kontrollen haben Sie seit Einführung des LTMG durchgeführt? (N = 49)



Insb. folgende Kontrollen wurden durchgeführt (N = 40):

- Prüfungen von Unterlagen
  - Prüfung des Lohnniveaus der Mitarbeiter durch eigene Kalkulation
  - Prüfungen vor Ort
  - Anforderung von Nachweisen über Einhaltung
  - Anforderung einer schriftlichen Bestätigung, dass das Gesetz eingehalten wird
- (darüber hinaus einzelne Aspekte bzw. zahlreiche „keine Angabe“)

Abbildung 10: Anzahl und Art der durchgeführten Kontrollen - Befragung der Vergabestellen

Weniger als 1 Prozent der befragten Vergabestellen berichteten von Verstößen gegen das LTMG bei Bietern oder Auftragnehmern.

Hinsichtlich einer Bewertung der aktuellen Prüf- und Kontrollsituation waren die befragten Vergabestellen eher zurückhaltend, bis zu 50 Prozent der befragten Vergabestellen machten hier keine Angaben. Diejenigen, die auch diese Aspekte des

Gesetzes bewerteten, sahen besonders die fehlende zentrale Prüf- und Kontrollstruktur/-instanz kritisch (durchschnittliche Note 4,11)<sup>12</sup>, während die Sanktionierungsmöglichkeiten leicht positiver gesehen wurden (Durchschnittsnote 3,39).

**Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)? Bitte wählen Sie die passendsten Antworten. (N = 314)**

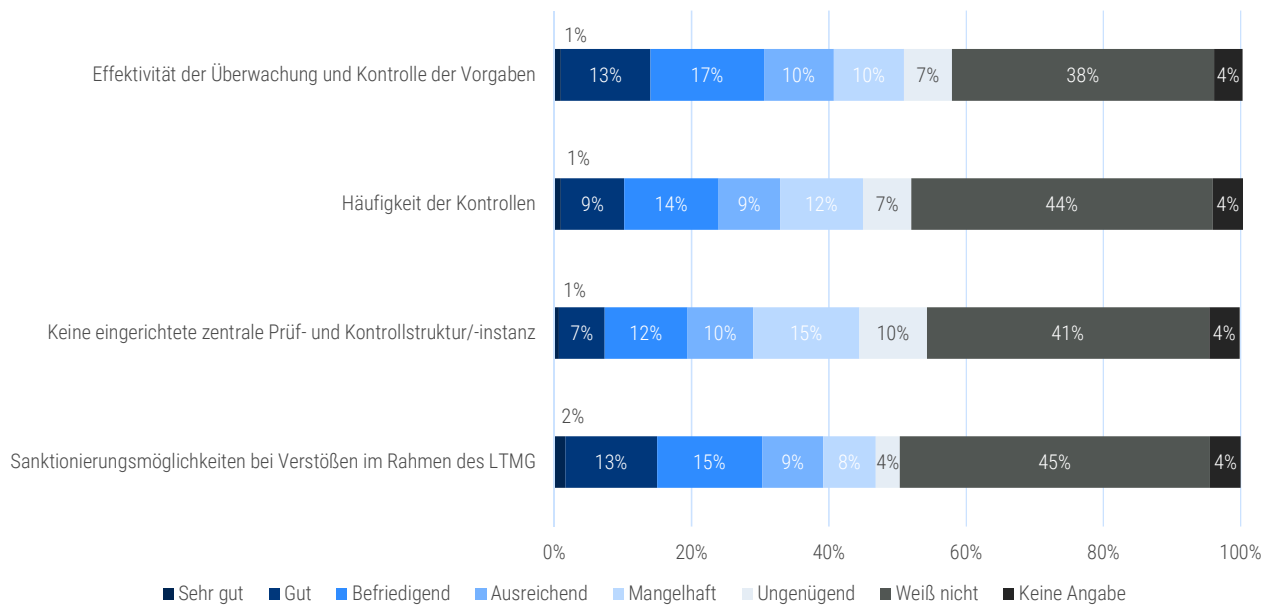


Abbildung 11: Bewertung der Kontrollen, Prüfungen und Sanktionierungsmöglichkeiten des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Uneinigkeit herrschte darüber, ob weitergehende Kontrollen erforderlich sind. Mehrheitlich sprechen sich die Vergabestellen jedoch gegen weitergehende Überprüfungen aus. Dennoch wurden im Hinblick auf Prüfungen und Kontrollen verschiedene Verbesserungsvorschläge gegeben. Am häufigsten erwähnt wurde die Einführung einer zentralen, externen Kontrollstelle (25 von 49 Vergabestellen mit konkreten Verbesserungsvorschlägen). Mit weitem Abstand wurden die Bereitstellung von Ressourcen (7 von 49 Vergabestellen) und mehr Kontrollen durch bereits bestehende Kontrolleinheiten (5 von 49 Vergabestellen) als mögliche Verbesserungen angegeben.

<sup>12</sup> Es erfolgte zusätzlich eine Bewertung nach Schulnotenskala.

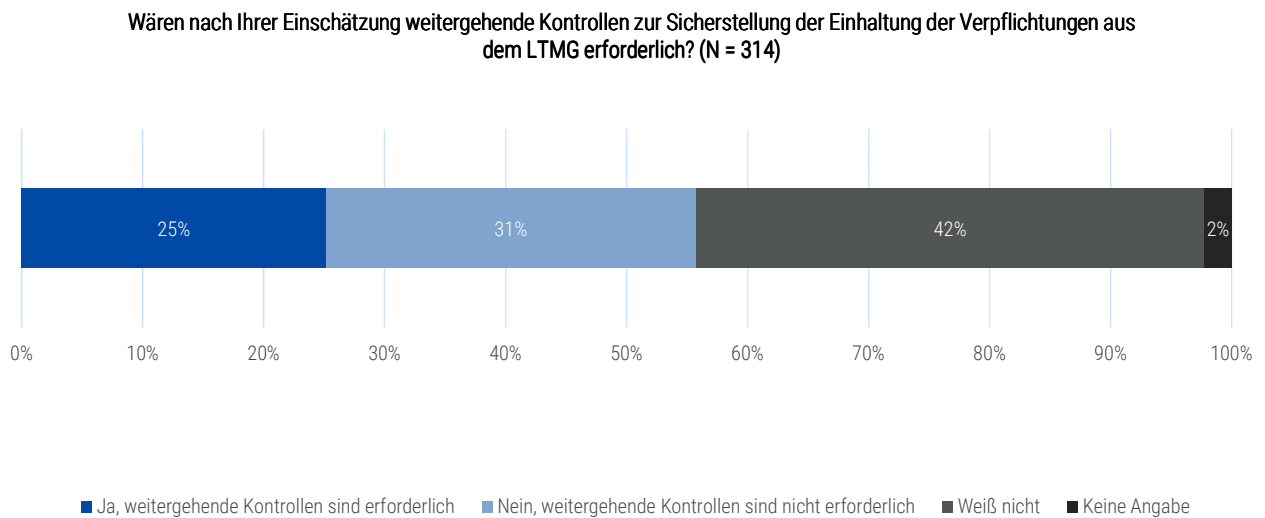


Abbildung 12: Erforderlichkeit weiterer Kontrollen und Verbesserungsvorschläge - Befragung der Vergabestellen

## 5.2.EINSCHÄTZUNG ZUR ZIELERREICHUNG UND DEN AUSWIRKUNGEN DES LTMG

### 5.2.1. EINSCHÄTZUNG ZUR ZIELERREICHUNG

#### Die Zielerreichung war schwierig nachzuvollziehen und zeigt ein ambivalentes Bild

Zweck des LTMG ist es Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenzuwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen, und Belastungen für die Sozialsicherungssysteme zu mildern. Die Vergabestellen wurden deshalb gebeten ihre Einschätzung zur Zielerreichung abzugeben. Am positivsten wurden dabei der Beitrag des LTMG zur Sicherung von Mindestentgelt und Tariflöhnen bei Auftraggebern/Bietern sowie Nachunternehmen/Verleihunternehmen aufgrund der Notwendigkeit zur schriftlichen Verpflichtung gewertet, wie der Beitrag zur Förderung und Unterstützung eines fairen Wettbewerbs. Für den Bereich des Personenverkehrs ergibt sich ein ähnliches Bild.

Es ist jedoch auch auffällig, dass (ohne Einbeziehung des Personenverkehrsbereichs) zwischen 15-23 Prozent der befragten Vergabestellen angaben, dass das LTMG (eher) keinen Beitrag zu diesen Zielen leistet. Den geringsten Beitrag leistet das LTMG aus Sicht der befragten Vergabestellen im Hinblick auf eine Verbesserung der Qualität und Innovation der Angebote. Darüber hinaus konnten 16 bis 34 Prozent gar keine Bewertung zur Zielerreichung abgeben.

Wie erwähnt ist Zweck des LTMG, Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenzuwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen, und Belastungen für die Sozialsicherungssysteme zu mildern. Wir möchten daher gerne um Ihre Einschätzung der Zielerreichung des LTMG auf Basis Ihrer Erfahrungen und Erkenntnisse bitten. Im Folgenden finden Sie verschiedene Aussagen dazu. Bitte geben Sie an, inwieweit diese Aussagen aus Ihrer Sicht zutreffen. (N = 314)

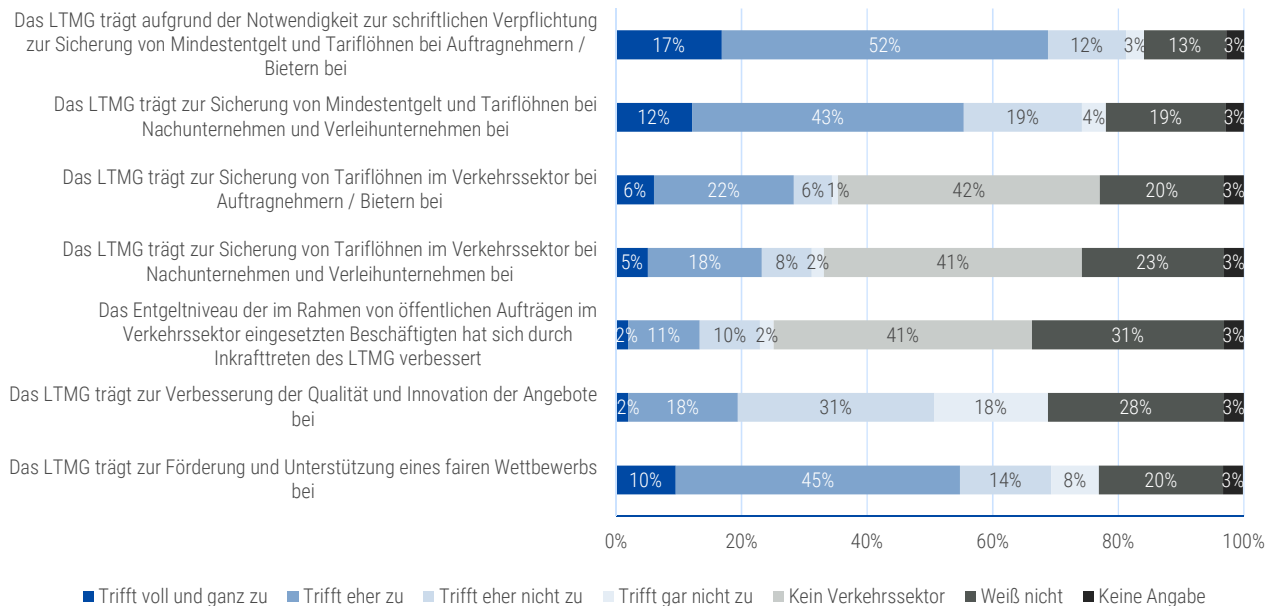


Abbildung 13: Einschätzungen im Hinblick auf die Ziele des LTMG - Befragung der Vergabestellen

### Keine Effekte auf Bieterkreis und Qualität der Leistungserbringung

Große Veränderungen sind durch das Inkrafttreten des LTMG für Vergabestellen nicht zu spüren. Es ist weder schwieriger geworden geeignete Bieter zu finden, noch findet die Leistungserbringung zuverlässiger als vor dem Inkrafttreten des LTMG statt. Genauso wenig ist das Zuschlagskriterium Preis nach Inkrafttreten des LTMG entscheidender bei Auftragsvergaben, so dass in diesem Zusammenhang das LTMG keine Wirkung zu entfalten scheint.



Im Folgenden finden Sie verschiedene Aussagen zu möglichen Veränderungen im Zuge der Einführung des LTMG.  
Bitte geben Sie an, inwieweit diese Aussagen aus Ihrer Sicht zutreffen. (N = 314)

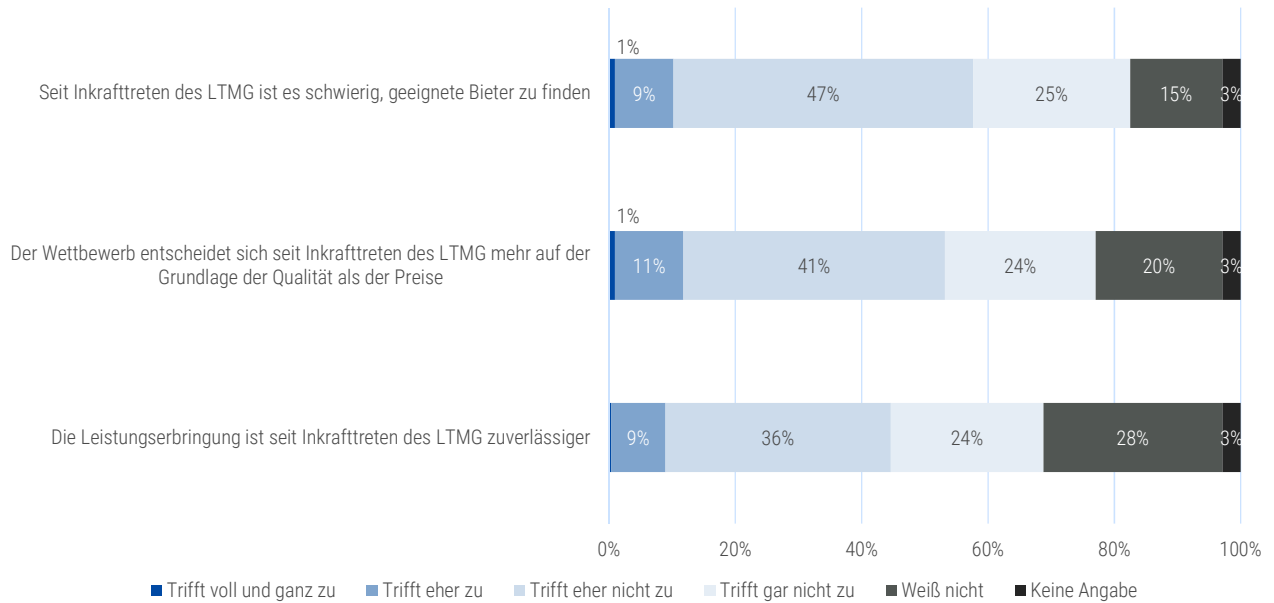


Abbildung 14: Einschätzung zu möglichen Veränderungen im Zuge der Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

## 5.2.2. AUSWIRKUNGEN AUF DEN BIETERKREIS UND DIE PREISE

### Die Struktur der Bieter/Auftragnehmer hat sich kaum verändert – ebenso wenig die Angebotspreise

Durch die Anforderungen des LTMG konnten durchaus Veränderungen auf den Bieterkreis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erwartet werden, jedoch hat sich dieser laut 65 Prozent der befragten Vergabestellen nicht verändert. Ein kleiner Anteil der Befragten (14 Prozent) gab hingegen an, dass sich der Bieterkreis verkleinert hat, nur ein Prozent sagte, dass sich der Bieterkreis vergrößert habe.

Im Folgenden finden Sie Aussagen zum Bieterkreis. Welche Veränderungen können Sie feststellen? Bitte wählen Sie die passendste Antwort. (N = 314)

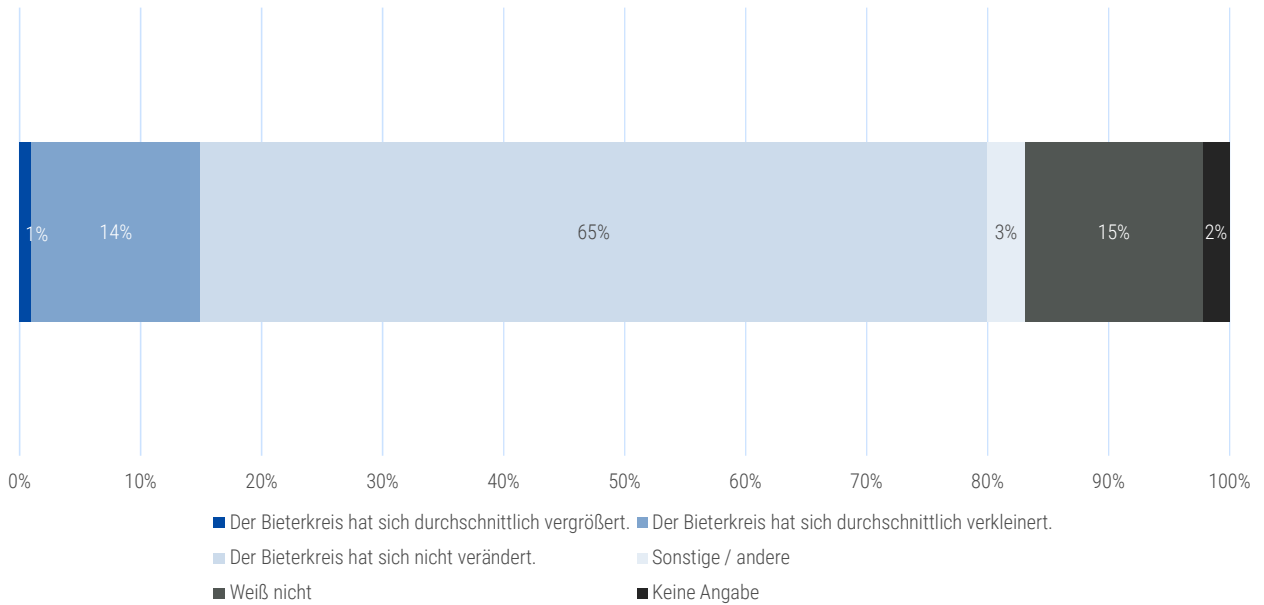


Abbildung 15: Veränderung des Bieterkreises seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Von den 15 Prozent der befragten Vergabestellen, die eine Veränderung des Bieterkreises identifiziert haben, führte etwa nur ein Fünftel die Veränderung auf die Einführung des LTMG zurück. Dies bedeutet, dass insgesamt nur rund 4 Prozent der befragten Vergabestellen das LTMG als ausschlaggebend für Änderungen in der Bieterstruktur sehen.

Führen Sie diese Veränderungen direkt auf die Einführung des LTMG zurück? (N = 57)

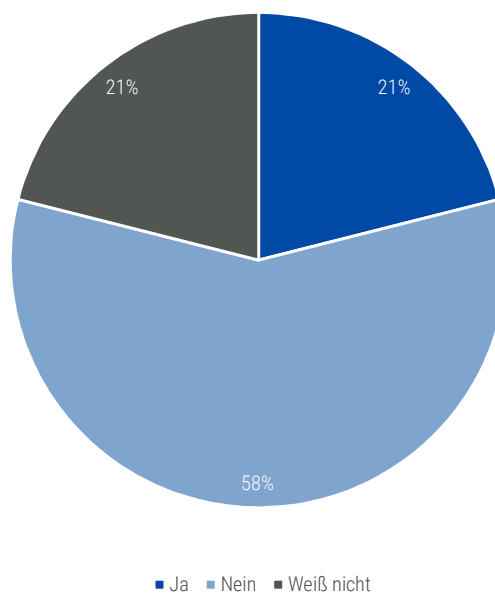


Abbildung 16: LTMG als Begründung für eine Veränderung des Bieterkreises - Befragung der Vergabestellen

Die 12 Vergabestellen, die eine Veränderung am Bieterkreis auf das LTMG zurückführten, nannten als Hauptursachen die schriftliche Verpflichtung zum Mindestentgelt bzw. zur Tariftreue oder den generellen Mehraufwand für die Unternehmen. Nachrangig erfolgte auch die Nennung des Einsichtnahmerechts in die Entgeltabrechnungen des Auftraggebers oder der Pflicht zur Bereithaltung vollständiger und prüffähiger Unterlagen über die eingesetzten Beschäftigten.

Wie auch beim Bieterkreis scheint es auf Grund der Einführung des LTMG in der Bieterstruktur hinsichtlich der Unternehmensgröße und der regionalen Herkunft der Bieter kaum Veränderungen zu geben. Auffällig ist, dass viele Vergabestellen keine Aussage hierzu treffen konnten.

**Wie bewerten Sie folgende Aspekte zur Struktur der Bieter seit Einführung des LTMG? Bitte wählen Sie die passendsten Antworten. (N = 314)**

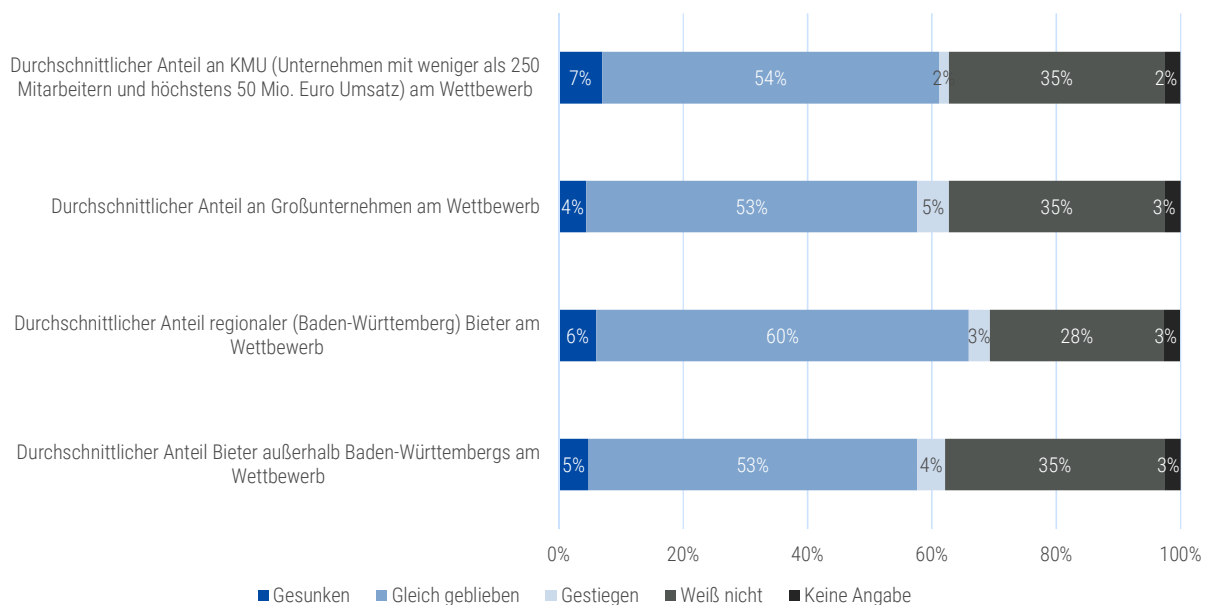


Abbildung 17: Veränderungen an der Struktur der Bieter seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Die Situation in Bezug auf die Struktur der Auftragnehmer hat sich seit Einführung des LTMG ebenfalls kaum verändert. Sowohl der durchschnittliche Anteil an KMU und Großunternehmen unter den Auftragnehmern als auch der durchschnittliche Anteil regionaler Bieter bzw. Bieter aus anderen Bundesländern/dem Ausland an Auftragnehmern ist aus Sicht der Mehrheit der befragten Vergabestellen gleich geblieben. Auch hier ist auffällig, dass vielen Vergabestellen die schwer fiel bzw. keine Aussage getroffen werden konnte (31 bis 37 Prozent).

Wie bewerten Sie folgende Aspekte zur Struktur der Auftragnehmer seit Einführung des LTMG? Bitte wählen Sie die passendsten Antworten. (N = 314)

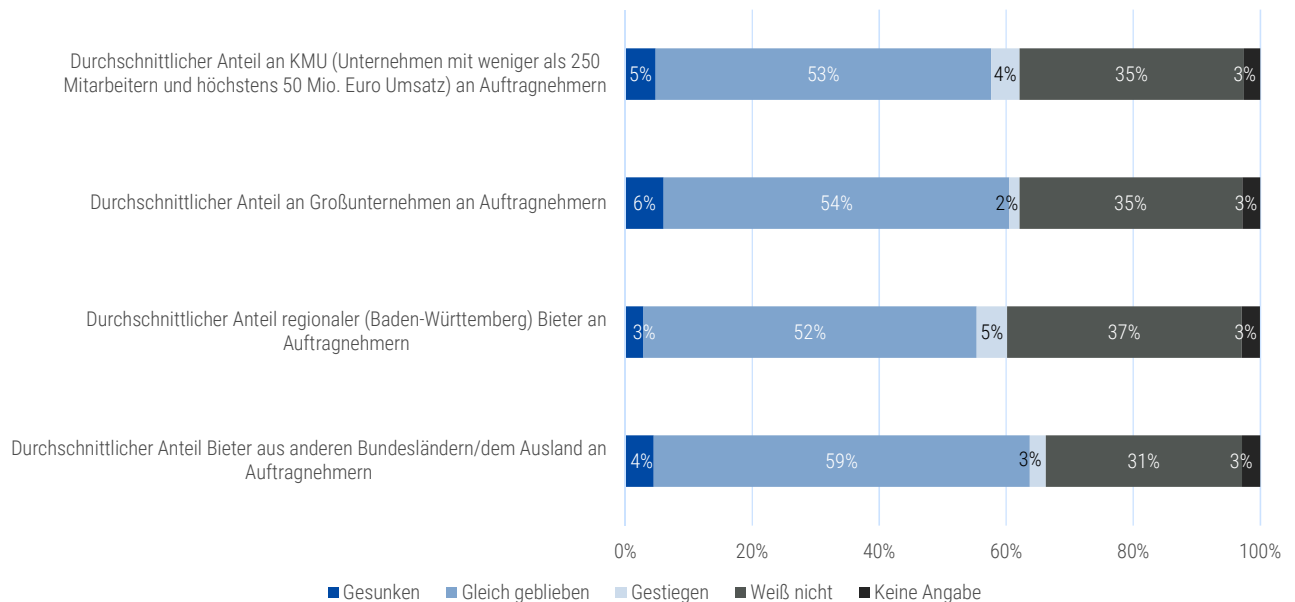


Abbildung 18: Veränderung der Struktur der Auftragnehmer seit Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Hinweise auf Verteuerungen bei vergebenen Aufträgen, die sich auf das LTMG zurückführen lassen sind nur in sehr wenigen Fällen aufgetreten. Nur sechs Prozent der befragten Einrichtungen führten eine solche Verteuerung auch auf die Einführung des LTMG zurück.

Haben Sie Hinweise auf Verteuerungen bei vergebenen Aufträgen seit der Einführung des LTMG, die sich auf die Einführung und die Verpflichtungen des LTMG zurückführen lassen? (N = 314)

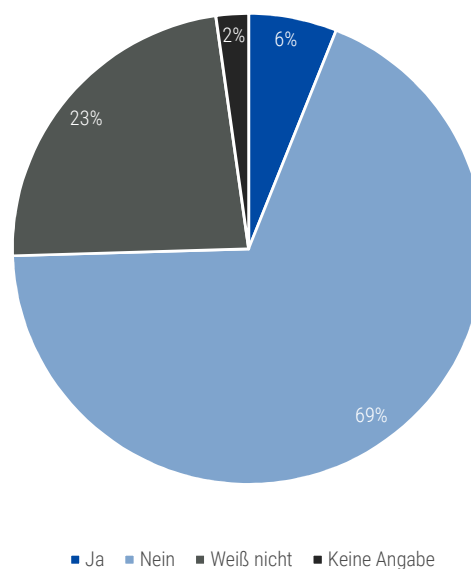


Abbildung 19: Zusammenhang zwischen Auftragsverteuerungen und der Einführung des LTMG - Befragung der Vergabestellen

Wie hoch die Verteuerung in einem solchen Fall ausgefallen ist, wurde von den wenigen Vergabestellen sehr unterschiedlich bewertet. Aufgrund der geringen Fallzahl und der fehlenden Dokumentation der Verteuerungen können im Rahmen dieser Evaluation keine verlässlichen Aussagen hierzu abgeleitet werden.

### 5.2.3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN EINSATZ VON NACHUNTERNEHMEN/VERLEIH-UNTERNEHMEN

#### Auf den Einsatz von Nachunternehmern bzw. Verleihunternehmen hat das LTMG so gut wie keine Auswirkungen

So gab ein Großteil von 65 Prozent an, dass es keine Veränderung im Einsatz von Nachunternehmern und Verleihunternehmen gegeben hat; ein hoher Anteil von 32 Prozent konnte hierzu keine Einschätzung abgeben. Lediglich 3 Prozent der befragten Vergabestellen haben Veränderungen festgestellt. Diese Zahlen lassen den Rückschluss zu, dass das LTMG keine Auswirkungen auf den Einsatz von Nachunternehmern und Verleihunternehmen hat.

Hat sich der Einsatz von Nachunternehmern und Verleihunternehmen durch Auftragnehmer in Ihnen, unter den Anwendungsbereich des LTMG fallenden Vergabeverfahren durchschnittlich seit dessen Einführung verändert?  
(N = 314)

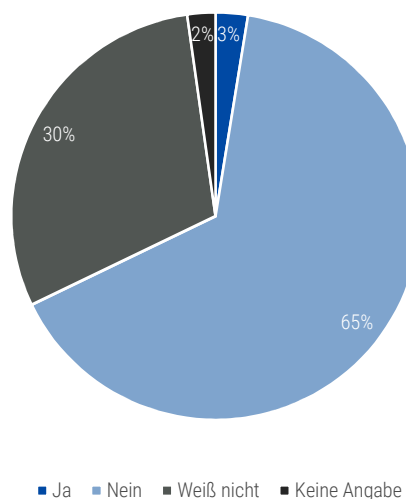


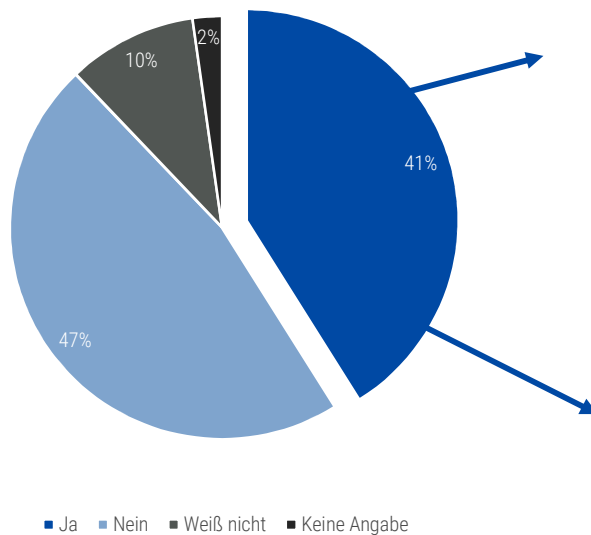
Abbildung 20: Änderung am Anteil der Nachunternehmen durch Auftragnehmer seit Einführung LTMG - Befragung der Vergabestellen

### 5.3. EINSCHÄTZUNGEN ZUM MEHRAUFWAND DURCH DIE ANWENDUNG DES LTMG

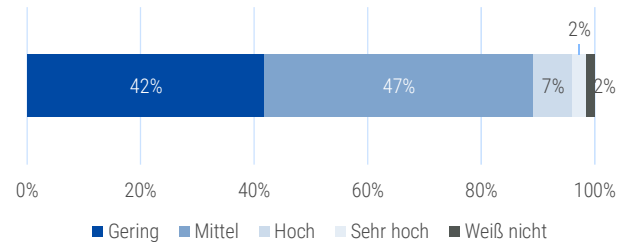
#### Mehraufwände sind überwiegend nicht entstanden – sofern doch, eher dauerhaft i.R. der Vergabeverfahren

Die Angaben der befragten Vergabestellen zum administrativen Mehraufwand ergeben ein ambivalentes Bild. Eine Mehrheit von 47 Prozent erkannte keinen Mehraufwand durch die Einführung des LTMG, während 41 Prozent einen solchen angaben.

Sind durch die Umsetzung des LTMG in Ihrer Organisation Mehraufwände entstanden? (N = 314)



Wie hoch schätzen Sie insgesamt den durch die Umsetzung des LTMG verursachten Verwaltungsaufwand in Ihrer Organisation ein? (N = 129)



Ist hier eine Entwicklung insofern feststellbar, als dass der zunächst größere Aufwand sich wieder verringert hat? (N = 129)

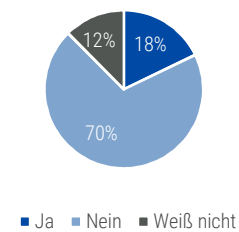
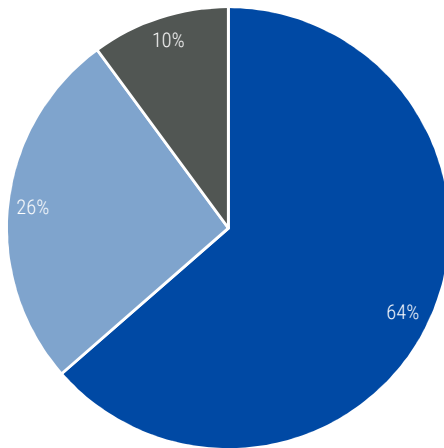


Abbildung 21: Anteil der Vergabestellen mit administrativem Mehraufwand durch das LTMG - Befragung der Vergabestellen

Neun von zehn befragte Vergabestellen, die einen Mehraufwand durch die Einführung des LTMG angaben, schätzten diesen als gering bis mittel ein. Dabei handelt es sich überwiegend um einen beständigen Mehraufwand, der sich über die Zeit hinweg nicht verringert hat.

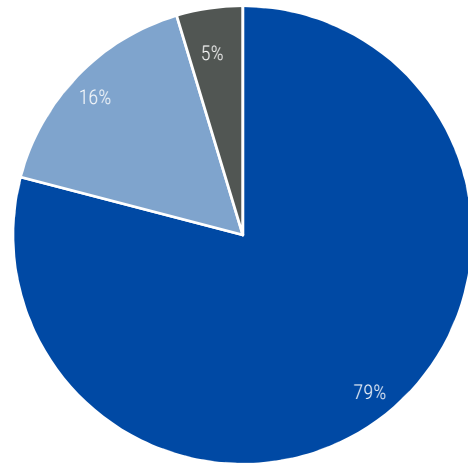
Etwa zwei Drittel der Befragten mit angegebenem Mehraufwand führen diesen auf eine einmalige Anpassung der Arbeitsabläufe zurück. Darüber hinaus geben nahezu 80 Prozent derselben Grundgesamtheit an, dass sich ein dauerhafter Mehraufwand bei Vergabeverfahren etabliert hat.

Sind durch das LTMG Mehraufwände durch eine einmalige Anpassung der Arbeitsabläufe bei der Einführung entstanden? (N = 129)



■ Ja ■ Nein ■ Weiß nicht

Ist durch das LTMG ein dauerhafter Mehraufwand bei Vergabeverfahren entstanden? (N = 129)



■ Ja ■ Nein ■ Weiß nicht

Abbildung 22: Anteil der Vergabestellen mit einmaligem und dauerhaftem Mehraufwand - Befragung der Vergabestellen

Die befragten Vergabestellen mit Mehraufwänden haben diesen für eine deutliche Mehrheit der Vergaben. Über die Hälfte der Vergabestellen sehen dauerhaft zusätzliche Mehraufwände in über 80 Prozent aller Vergabeverfahren. Beim zusätzlichen Zeitaufwand ist das Bild diverser, mit einem Durchschnitt von 114 Minuten und einem Median bei 20 Minuten pro Verfahren.

Nahezu alle Vergabestellen mit Mehraufwänden sehen dauerhafte Mehraufwände in den Tätigkeitsbereichen bei der Vorbereitung (z.B. Bekanntmachung, Erstellung Vergabeunterlagen) und Durchführung der Vergabeverfahren. Die Vorbereitung ist für 96 Prozent der entsprechenden Vergabestellen dabei Hauptursache für dauerhafte Mehraufwände. Dauerhafte Mehraufwände für Tätigkeiten nach der Beauftragung in Form von Prüfungen, Kontrollen, Sanktionen u.a. sowie in der laufenden Weiterbildung werden dagegen weniger häufig benannt.

In welchen Tätigkeitsbereichen sind die dauerhaften Mehraufwände entstanden? (N = 103)

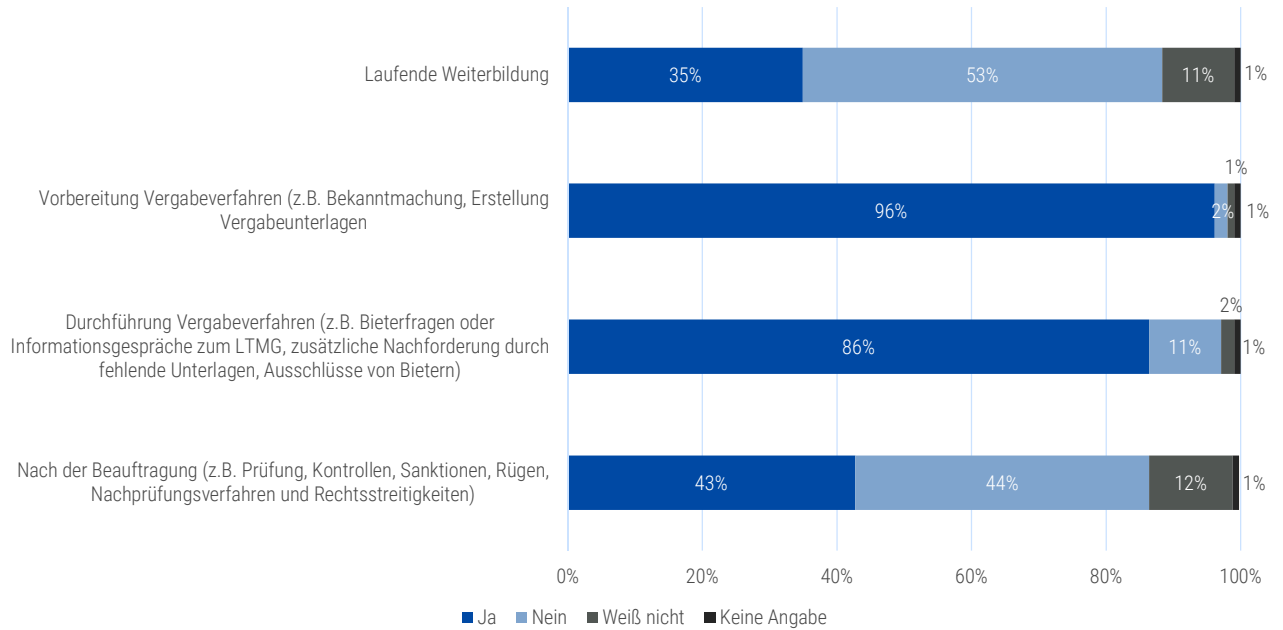


Abbildung 23: Verteilung der Mehraufwände auf Tätigkeitsbereiche - Befragung der Vergabestellen

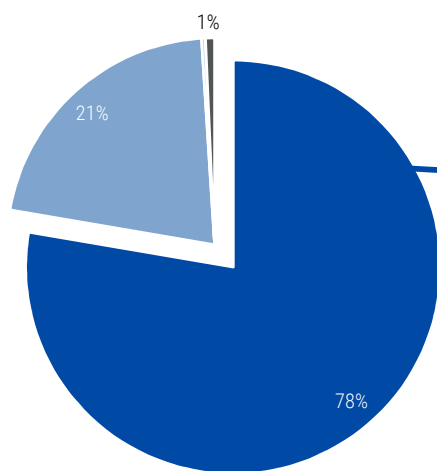


## 6. ERGEBNISDARSTELLUNG UNTERNEHMENSBEFRAGUNG

### Strukturangaben zu den befragten Unternehmen

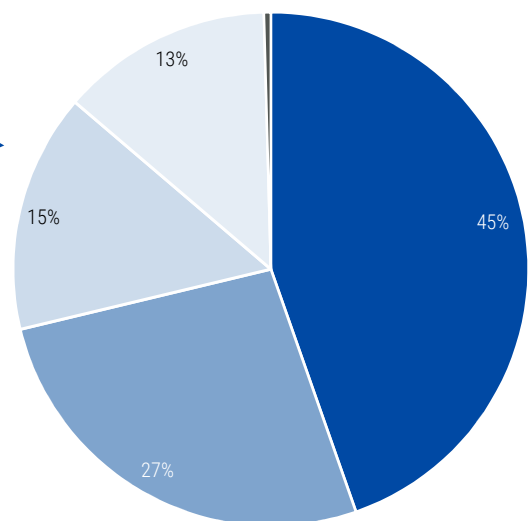
Neben den Vergabestellen sind auch die Unternehmen, die sich an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen, zum LTMG befragt worden. An der Unternehmensbefragung nahmen insgesamt 300 Unternehmen teil, wovon mit 78 Prozent die überwiegende Mehrheit aus Baden-Württemberg stammt. Die 64 Unternehmen, die aus einem anderen Bundesland stammen, konzentrieren sich dabei auf Bayern (18 Unternehmen), Nordrhein-Westfalen (12 Unternehmen), Rheinland-Pfalz (10 Unternehmen) und Hessen (9 Unternehmen). Darüber hinaus beteiligte sich auch ein Unternehmen mit Sitz in Österreich.

Wo hat Ihr Unternehmen seinen Hauptsitz? (N=300)



- in Baden-Württemberg
- in einem anderen Bundesland, und zwar:
- außerhalb Deutschlands, und zwar:
- Keine Angabe

In welchem Regierungsbezirk liegt denn Ihr Sitz? (N=233)



- Stuttgart
- Karlsruhe
- Freiburg
- Tübingen
- Weiß nicht

Abbildung 24: Sitz der befragten Unternehmen - Befragung der Unternehmen

Hinsichtlich der Verteilung innerhalb Baden-Württembergs, sind Unternehmen mit Sitz im Regierungsbezirk Stuttgart (stark) und Karlsruhe (leicht) im Verhältnis zur Einwohnerzahl überrepräsentiert, solche mit Sitz in Freiburg und Tübingen unterrepräsentiert. Unternehmen im Baugewerbe machen etwa ein Viertel der befragten Unternehmen aus und stellen die mit Abstand größte Gruppe dar. Eine knappe Mehrheit der befragten Unternehmen (51 Prozent) gibt an, tarifgebunden zu sein. Die Angaben zur Mitarbeiterzahl und zum Jahresumsatz lassen den Schluss zu, dass die deutliche Mehrheit der befragten Unternehmen im Bereich der KMU angesiedelt ist. Als Kleinunternehmen lassen sich der Beschäftigtenanzahl nach 36 Prozent identifizieren (10 bis 49 Mitarbeiter), dem Umsatz nach sind es noch 32 Prozent (über zwei bis einschließlich zehn Millionen Euro). Bei den mittleren Unternehmen ist der Anteil in beiden Kategorien geringer. Während 30 Prozent aller befragten Unternehmen zwischen 50 und 249 Mitarbeiter haben, haben 21 Prozent einen Umsatz, der zwischen zehn und 50 Millionen Euro liegt.

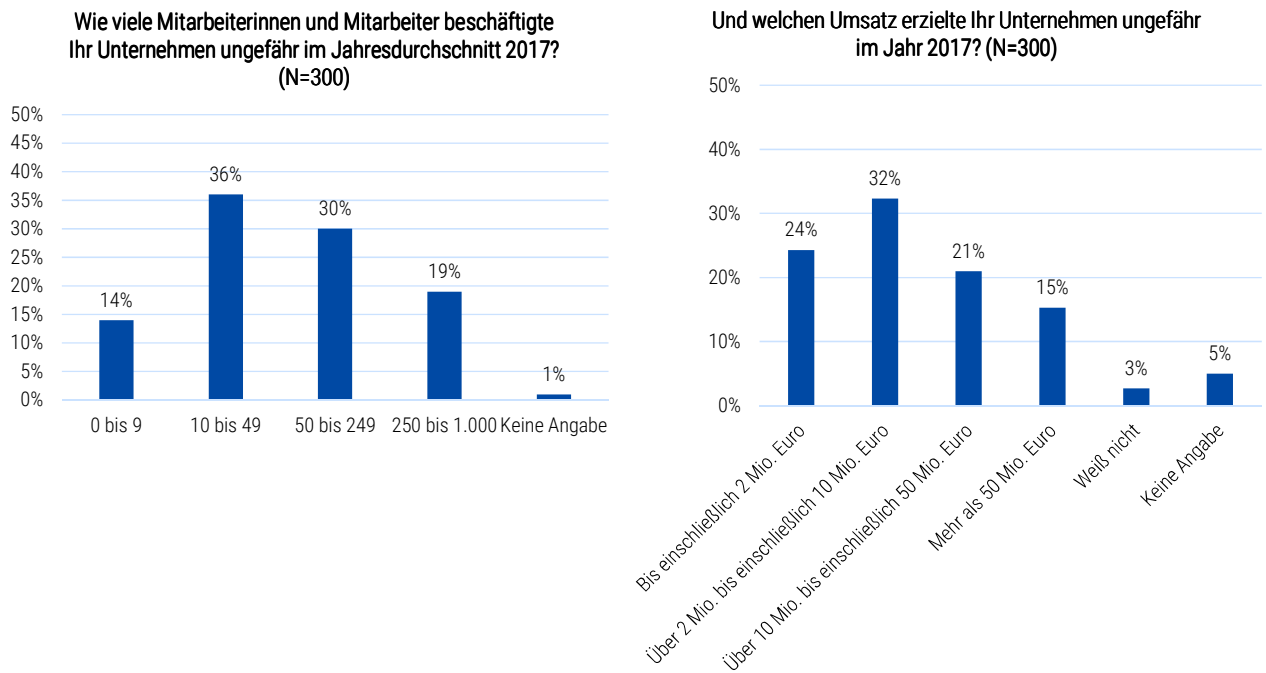


Abbildung 25: Mitarbeiteranzahl und Umsatz der befragten Unternehmen im Jahr 2017 - Befragung der Unternehmen

## 6.1. ALLGEMEINE UMSETZUNGSERFAHRUNGEN

### 6.1.1. TEILNAHME AN DER VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE

Die überwiegende Mehrheit der befragten Unternehmen (92 Prozent) hat sich an der Vergabe öffentlicher Aufträge, die keine Personenverkehrsdienstleistungen sind, beteiligt.

In welchen Bereichen hat Ihr Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen in Baden-Württemberg seit in Kraft treten des LTMG im April 2013 teilgenommen? (N=300)

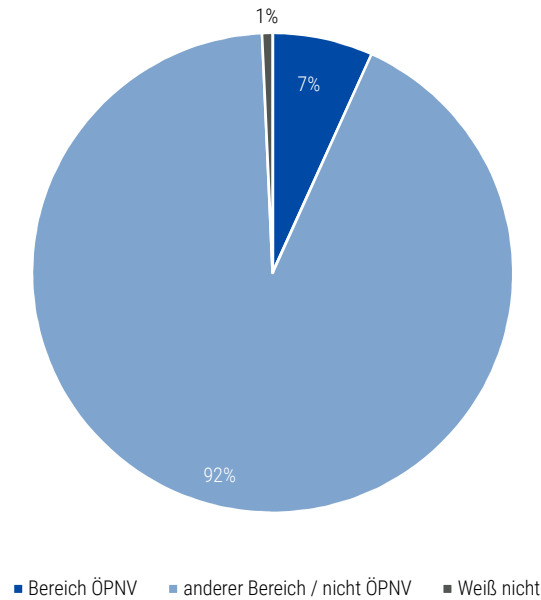


Abbildung 26: Verteilung der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nach Bereichen - Befragung der Unternehmen

Bezüglich der Anzahl an teilgenommenen Ausschreibungen ergibt sich ein heterogenes Bild. Während 48 Prozent der Befragten an bis zu 49 Ausschreibungen teilgenommen haben, ist die Verteilung auf die größeren Kategorien relativ gleichmäßig mit Anteilen von 13 bis 19 Prozent der Befragten aufgeteilt.

An wie vielen Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber in Baden-Württemberg hat Ihr Unternehmen seit in Kraft treten des LTMG im April 2013 teilgenommen? (N=300)

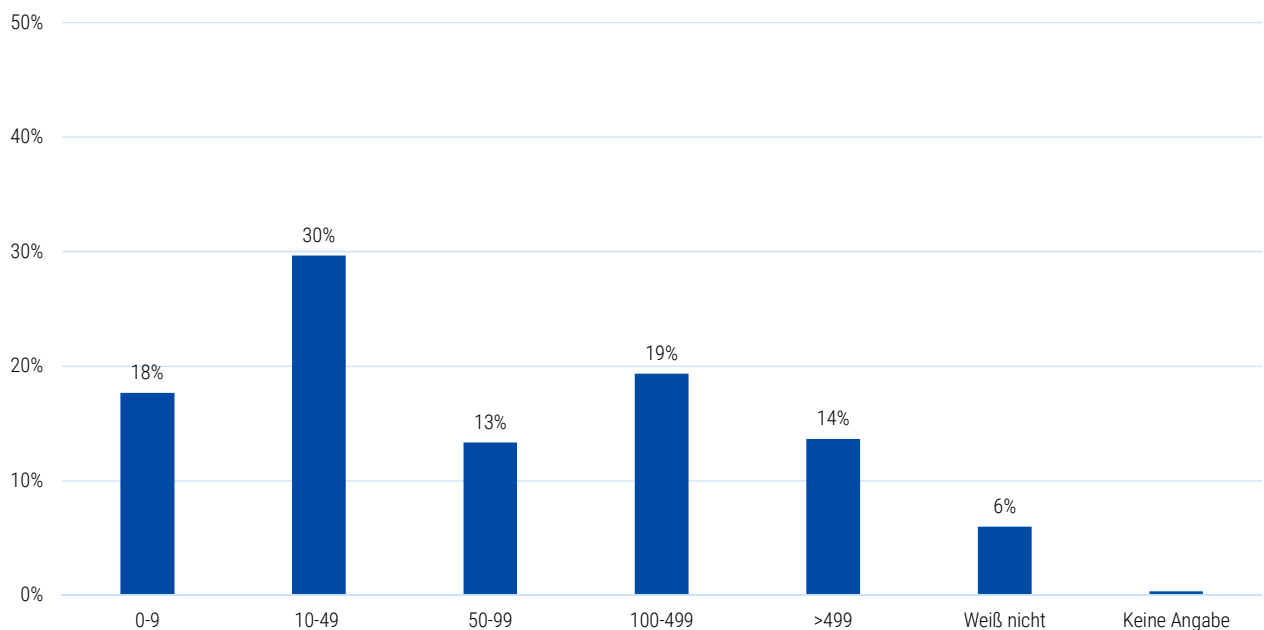


Abbildung 27: Verteilung der Anzahl an Ausschreibungen pro Unternehmen - Befragung der Unternehmen

Ähnlich heterogen ist die Verteilung hinsichtlich des Anteils der Ausschreibungen, die unter den Anwendungsbereich des LTMG fallen, da die Bagatellgrenze von 20.000 Euro überschritten wird. Eine Mehrheit von 52 Prozent der Unternehmen gab hier an, dass alle Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, an denen sich die Unternehmen beteiligt haben, wegen Überschreitens der Bagatellgrenze von 20.000 Euro unter den Geltungsbereich des LTMG fallen. Bei 44 Prozent der Befragten liegt dieser Anteil relativ gleichmäßig verteilt auf den fünf Quintilen zwischen null und 100 Prozent.

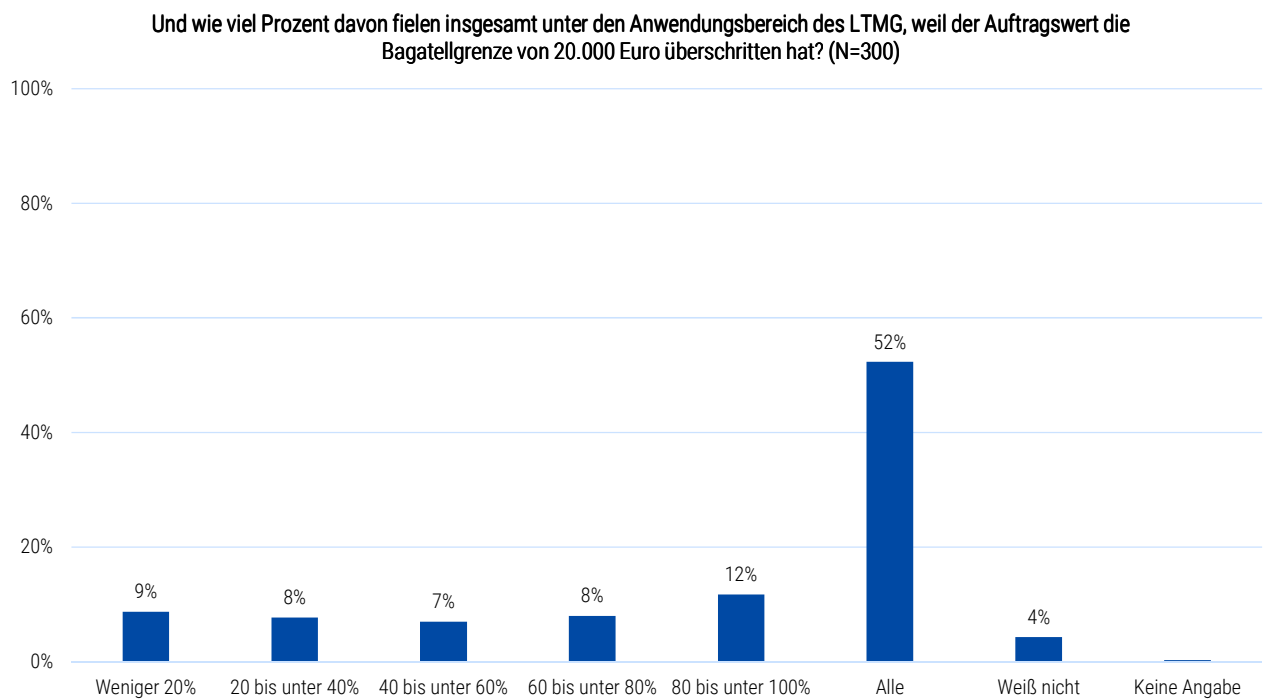


Abbildung 28: Anteil der Ausschreibungen, die unter den Anwendungsbereich des LTMG fallen - Befragung der Unternehmen

Die Hälfte der befragten Unternehmen hat null bis 15 öffentliche Aufträge seit Inkrafttreten des LTMG gewonnen. Ein Fünftel der Befragten konnte über 45 Aufträge gewinnen, 13 Prozent konnten über die genaue Anzahl keine Angaben machen.

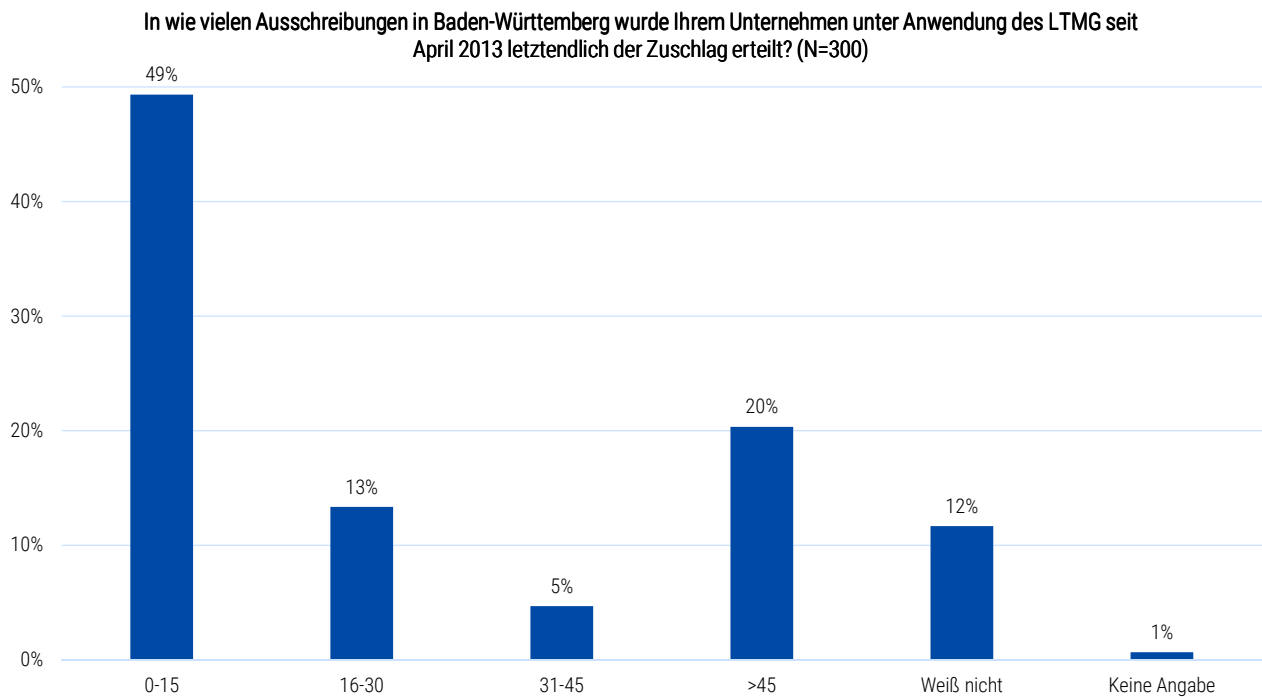


Abbildung 29: Anteil erfolgreicher Teilnahmen an öffentlichen Ausschreibungen . Befragung der Unternehmen

## 6.1.2. SCHWIERIGKEITEN IN DER UMSETZUNG UND HILFESTELLUNGEN

### Schwierigkeiten in der Umsetzung treten so gut wie keine auf

Die befragten Unternehmen haben keine Probleme bei der Umsetzung des LTMG. Lediglich 4 Prozent der Unternehmen gaben **Schwierigkeiten** im Umgang mit dem LTMG an, u.a. bei der Bereitstellung der notwendigen internen Ressourcen zur Bearbeitung der neuen Anforderungen und der fehlenden Bereitstellung von Informationen und/oder Unterstützung zum LTMG.

Haben Sie im Unternehmensalltag Schwierigkeiten mit der Umsetzung des LTMG? (N=300)

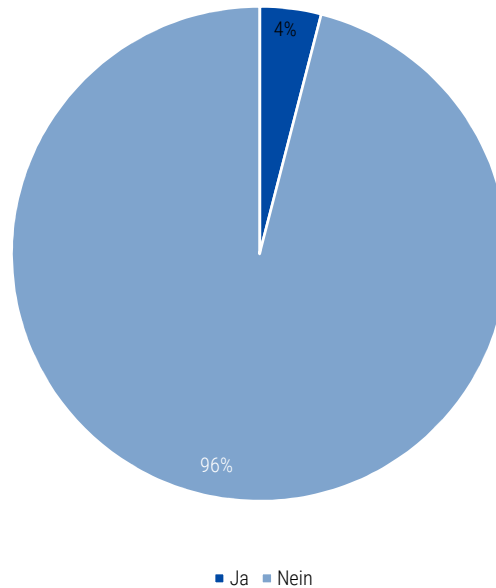


Abbildung 30: Schwierigkeiten mit der Umsetzung des LTMG - Befragung der Unternehmen#

### Das LTMG ist auch für die Unternehmen grundsätzlich gut verständlich und anwendbar

Die Beurteilung verschiedener Aspekte zur **Verständlichkeit und Anwendbarkeit** des LTMG stellt zwei Grundgesamtheiten dar. Während neun Aspekte von allen 300 Unternehmen bewertet werden konnten, ist dies für zwei Aspekte, die sich auf den Bereich Verkehrsdienstleistungen beziehen, nur in den 20 Fällen möglich, in denen sich Unternehmen auch auf Ausschreibungen in diesem Sektor beworben haben.

Am positivsten wurde von den befragten Unternehmen die Verständlichkeit der Verpflichtungserklärung zur Tariftreue- und zum Mindestentgelt bewertet, die zwei Drittel der befragten Unternehmen mit gut oder sehr gut beurteilten. Auch die Verständlichkeit und Anwendbarkeit des LTMG insgesamt sowie die Bagatellgrenzen wurden mit hohen Prozentsätzen mit gut oder sehr gut bewertet. Etwas weniger gut schneiden die Ausgestaltung der Bagatellgrenze sowie die Definition des Anwendungsbereiches ab. Auch die Verständlichkeit und Anwendbarkeit der Vorgaben zum Mindestentgelt und Tariftreue bei Nachunternehmern und Verleihunternehmen sowie zu den Auskunfts- und Prüfungsrechten wurden vergleichsweise weniger gut bewertet.

Die beiden Aspekte, die sich auf **Personenverkehrsdienstleistungen** beziehen (siehe Abbildung 32), fallen in der Bewertung etwas ab. Aufgrund der deutlich unterschiedlichen Fallzahlen fällt ein direkter Vergleich zwar schwer, mithilfe der arithmetischen Mittel lässt sich jedoch ein guter Eindruck erhalten. Während die Mittelwerte in allen nicht spezifischen Aspekten im Bereich zwischen 2,26 und 2,9 liegen, weichen die beiden ÖPNV Aspekte mit 3,14 für die Verständlichkeit der Vorgaben und 3,33 für die Anwendbarkeit der Vorgaben teils deutlich davon ab.

Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des LTMG auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)?

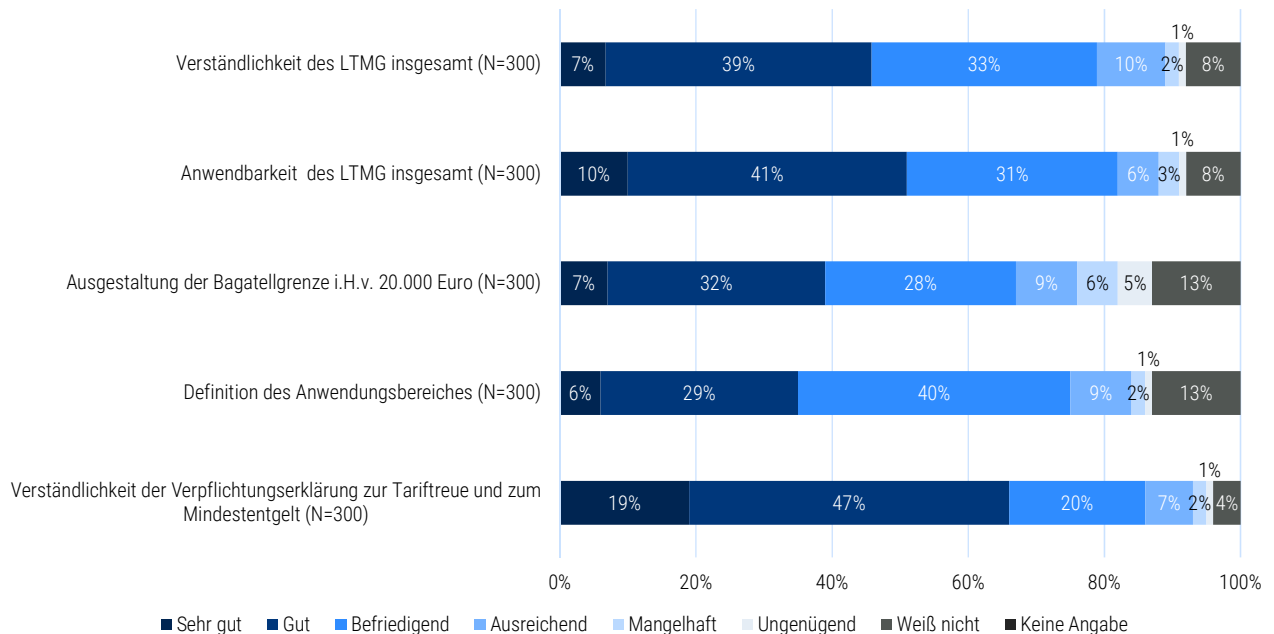


Abbildung 31: Bewertung verschiedener Aspekte des LTMG (Teil 1) - Befragung der Unternehmen

Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des LTMG auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)?

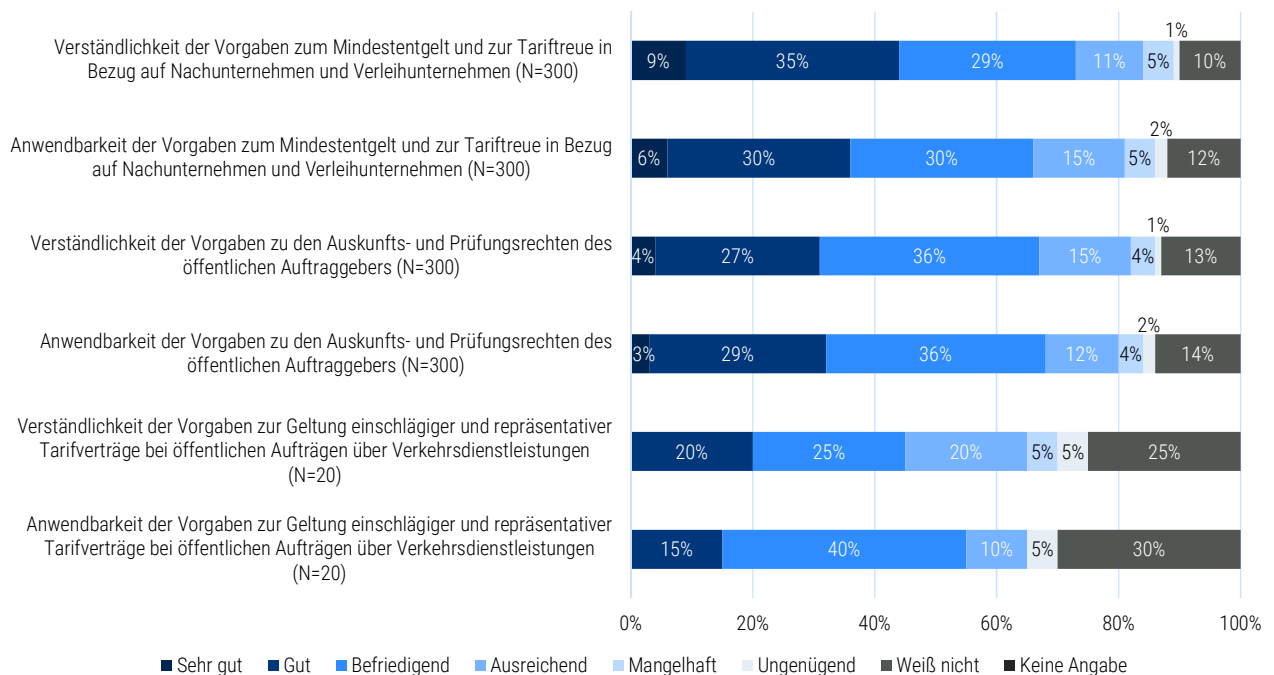


Abbildung 32: Bewertung verschiedener Aspekte des LTMG (Teil 2) - Befragung der Unternehmen

Die Servicestelle LTMG und ihre Angebote sind bei den Unternehmen kaum bekannt – Hilfestellungen eher weniger gefragt

Beim Regierungspräsidium Stuttgart ist eine Servicestelle eingerichtet, die über das Tariftreue- und Mindestlohngesetz informiert und Entgeltregelungen aus den einschlägigen und repräsentativen Tarifverträgen zur Verfügung stellt. Die Servicestelle

ist bei den befragten Unternehmen weitestgehend unbekannt. Neun von zehn Unternehmen gaben an, die Servicestelle nicht zu kennen. Darüber hinaus führte die Kenntnis nicht zur Nutzung der Angebote, da eine Mehrheit von 62 Prozent derjenigen Unternehmen, die die Servicestelle kennen, die Angebote in der Vergangenheit nicht genutzt hat. Die Angebote als solche wurden unterschiedlich wahrgenommen. Während der Newsletter oder die Mustererklärungen eher positiv angesehen wurden, wurde die FAQ Liste zum LTMG als eher nicht verständlich und nicht hilfreich bewertet.

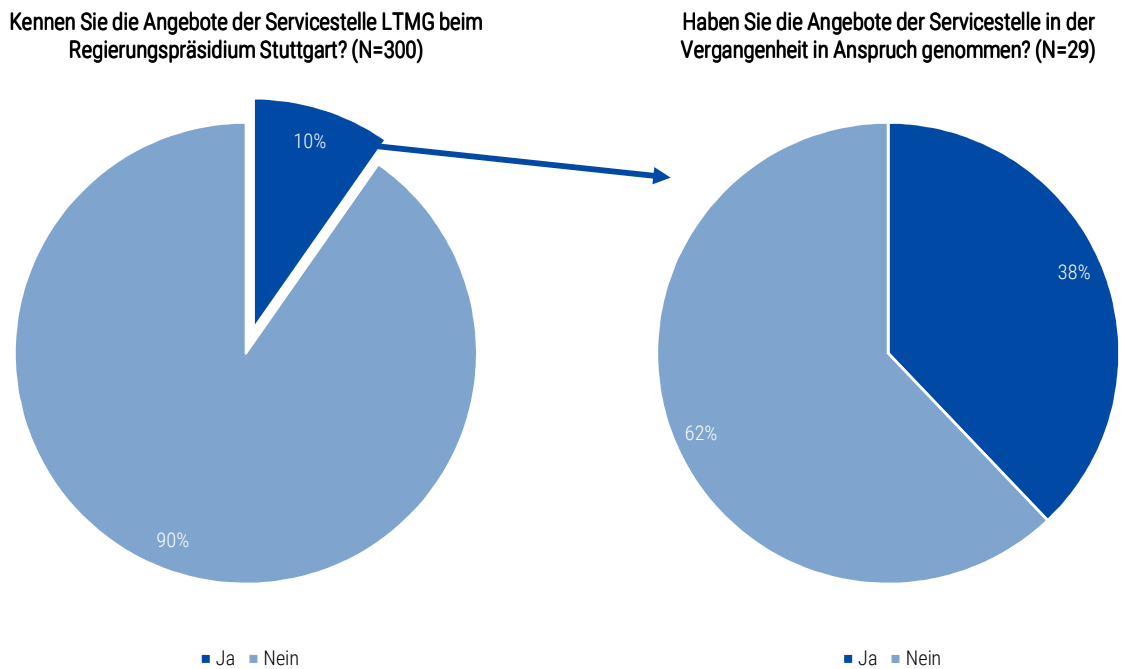
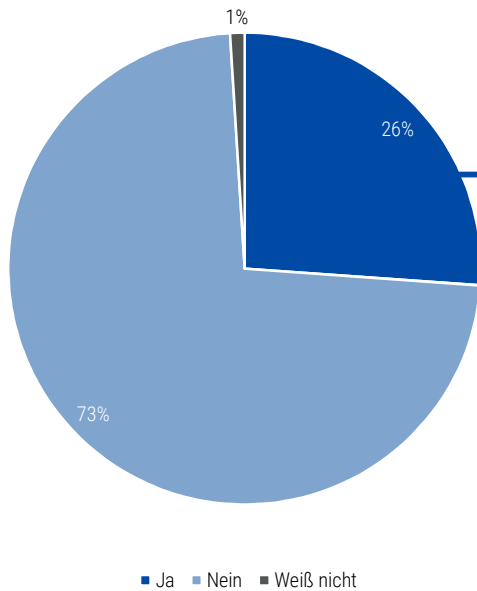


Abbildung 33: Kenntnis und Nutzung der Servicestelle LTMG - Befragung der Unternehmen

Generell scheint auch kein ausgeprägter Bedarf für weitere **Hilfestellungen** zum LTMG vorhanden zu sein. Nur 26 Prozent der Unternehmen wünschten sich weitere Hilfestellungen, darunter insbesondere zusätzliche Informationsmöglichkeiten wie z.B. Broschüren oder eine Telefon-Hotline. Einige Angaben lassen auch hier darauf schließen, dass das Angebot der Servicestelle nicht ausreichend bekannt ist.



Würden Sie sich darüber hinaus weitere Hilfestellungen zum LTMG für Ihre Arbeit wünschen? (N=300)



**Arten von Hilfestellungen, die gewünscht werden (N=67):**

- Zusätzliche Informationsmöglichkeiten in Form von Broschüren, Richtlinien oder E-Mail-Angeboten
- Einrichtung einer Hotline für konkrete Fragen und Hilfestellungen
- Benennung und Kontaktmöglichkeit eines konkreten Ansprechpartners

Abbildung 34: Bedarf nach weiteren Hilfestellungen zum LTMG - Befragung der Unternehmen

## 6.2.EINSCHÄTZUNGEN ZU DEN AUSWIRKUNGEN DES LTMG

### 6.2.1. BETEILIGUNG AN AUSSCHREIBUNGEN, WETTBEWERB UND PREISE

**Das LTMG hat keine Auswirkung auf das Beteiligungsverhalten von Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge**

94 Prozent der befragten Unternehmen haben ihr Beteiligungsverhalten nicht geändert. Gründe für ein geändertes Beteiligungsverhalten waren die Anforderungen des LTMG insgesamt und der generelle Mehraufwand für Unternehmen.

Hat sich die Beteiligung Ihres Unternehmens an Ausschreibungen in Baden-Württemberg aufgrund der Verpflichtungen aus dem LTMG geändert? (N=300)

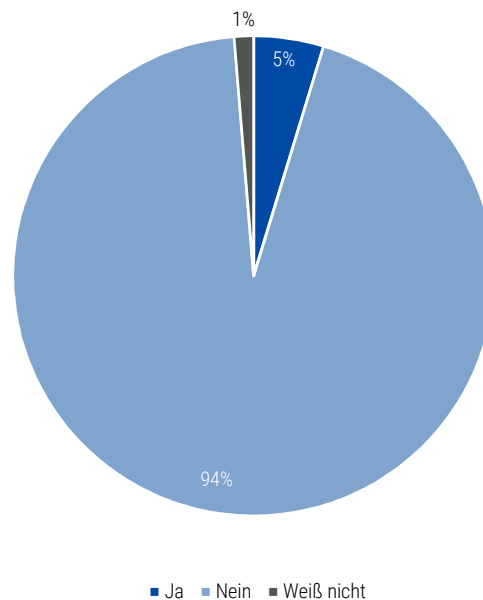


Abbildung 35: Änderung der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen - Befragung der Unternehmen

#### Auch Anzahl und Struktur der Wettbewerber sowie die Angebotspreise haben sich eher nicht verändert

Die befragten Unternehmen erkannten nicht nur bei sich kaum Veränderungen auf Grund der Verpflichtungen des LTMG, sie glauben darüber hinaus auch, dass sich insgesamt kaum Änderungen in Bezug auf den Wettbewerb ergeben haben. Drei Viertel der Befragten nahmen (eher) keine Änderung in der Anzahl der **Wettbewerber** und deren Struktur wahr. Weiterhin nahmen 69 Prozent der Befragten an, dass die angebotenen **Preise** von der Implementierung des LTMG (eher) nicht beeinflusst wurden.

Bitte geben Sie auf einer Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft gar nicht zu) an, inwieweit diese Aussagen aus Ihrer Sicht jeweils zutreffen. (N=300)

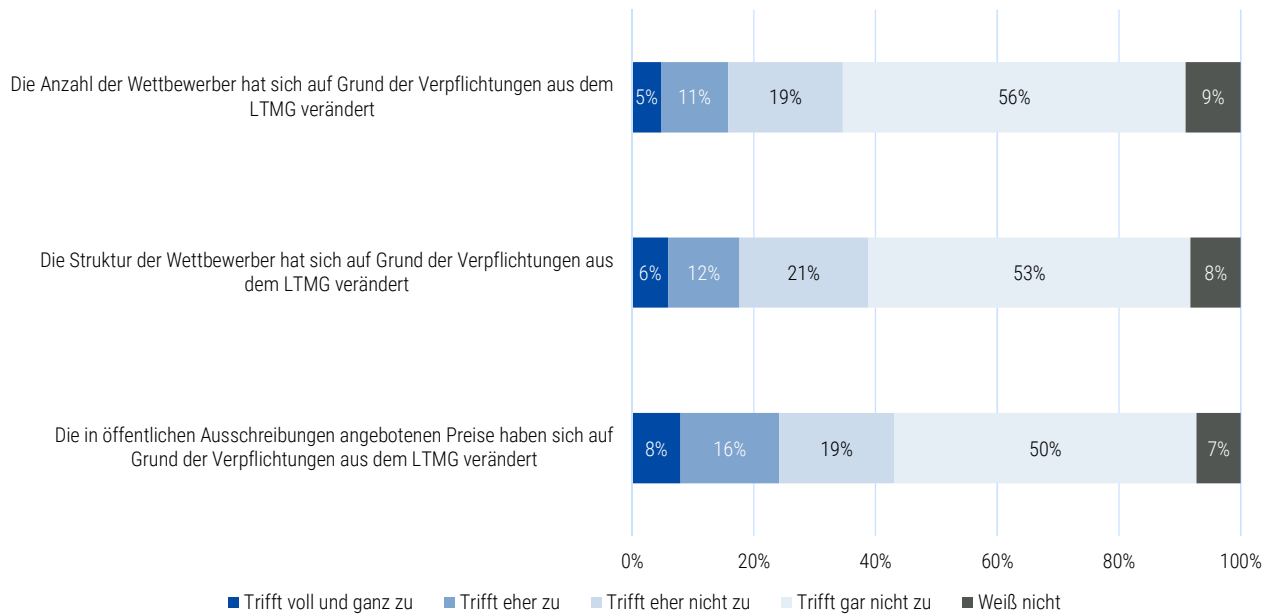
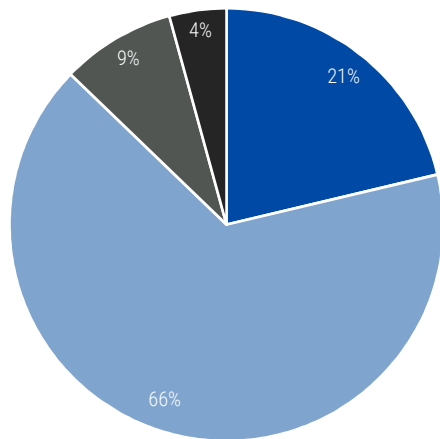


Abbildung 36: Änderungen der Wettbewerberstruktur und des Preisniveaus durch das LTMG - Befragung der Unternehmen

Diejenigen 16 Prozent der befragten Unternehmen, die eine Veränderung in der Anzahl der Wettbewerber erkannten, gingen zu zwei Dritteln davon aus, dass sich die Zahl der teilnehmenden Unternehmen durchschnittlich verkleinert hat, rund ein Fünftel identifizierte eine höhere Zahl teilnehmender Unternehmen.

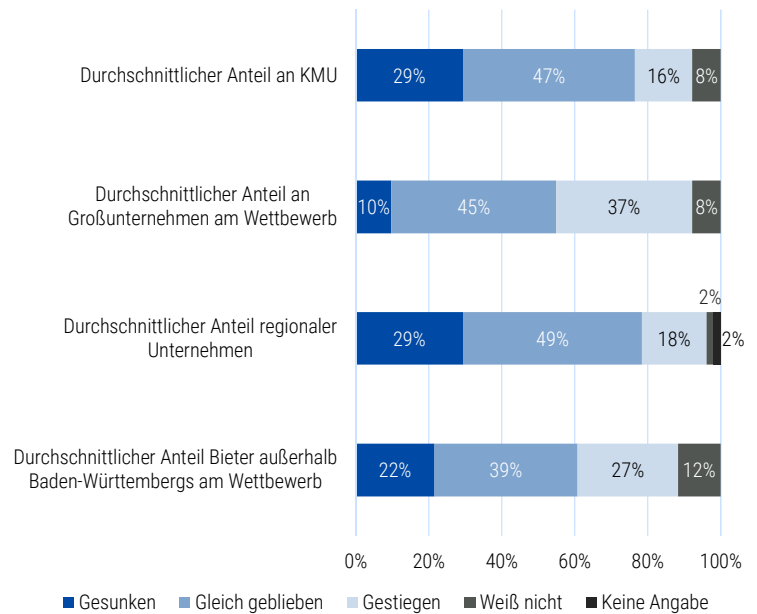
Hinsichtlich der Struktur der Wettbewerber, tendierten Unternehmen, die (eher) Veränderungen am Bieterfeld wahrnehmen, dazu, einen sinkenden Anteil an KMU und regionalen Unternehmen festzustellen, während der durchschnittliche Anteil an Großunternehmen eher als gestiegen eingeschätzt wurde.

Hat sich die Anzahl der Wettbewerber durchschnittlich vergrößert oder verkleinert? (N=47)



■ Vergrößert ■ Verkleinert ■ Weiß nicht ■ Keine Angabe

Welche Veränderungen können Sie mit Blick auf die Struktur der Wettbewerber feststellen? (N=51)



■ Gesunken ■ Gleich geblieben ■ Gestiegen ■ Weiß nicht ■ Keine Angabe

Abbildung 37: Veränderungen der Wettbewerberstruktur durch das LTMG - Befragung der Unternehmen

Etwa ein Viertel der befragten Unternehmen vermutete außerdem, dass sich die angebotenen **Preise** durch die Anforderungen des LTMG verändert haben. Von diesen gehen 83 Prozent davon aus, dass die Angebotspreise durch das LTMG gestiegen sind. Aufgrund der geringen Fallzahl und der fehlenden Dokumentation der Verteuerungen können im Rahmen dieser Evaluation keine verlässlichen Aussagen hierzu abgeleitet werden.

## 6.2.2. KONTROLLEN UND SANKTIONEN

### Die Beurteilung der Kontroll- und Sanktionsaspekte des LTMG fällt eher kritisch aus

Für alle abgefragten Aspekte überwiegt der Anteil der Unternehmen, die hier mit befriedigend und schlechter bewerten denjenigen Anteil deutlich, der mit sehr gut oder gut urteilt. In drei von vier Fällen übersteigt dabei sogar der Anteil mit den Bewertungen mangelhaft und ungenügend jenen mit gut und sehr gut. Lediglich die Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verstößen werden mit 27 Prozent guten bis sehr guten Bewertungen positiver gesehen.

Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des LTMG auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)? (N=300)

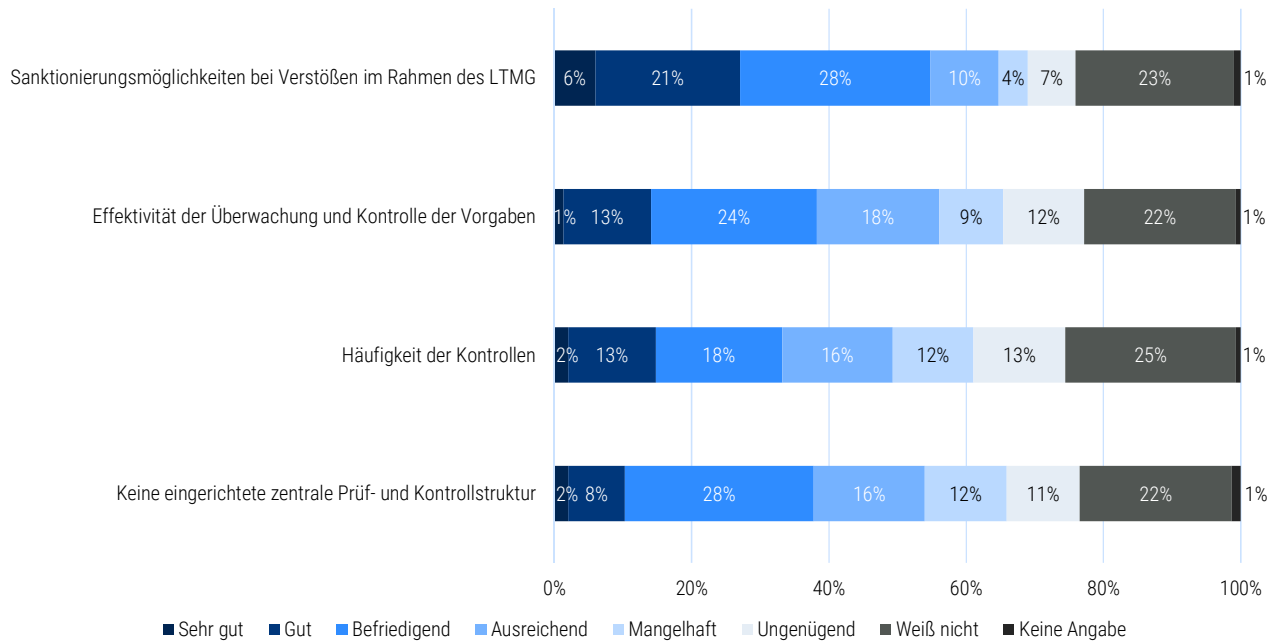


Abbildung 38: Bewertung der Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des LTMG - Befragung der Unternehmen

Die sinnvollste **Art der Kontrolle** ist aus Sicht der befragten Unternehmen die Kontrolle nach einem speziellen Zyklus und zwar bei ausgewählten bzw. allen Auftragnehmern, Nachunternehmern und Verleihunternehmern. Alle anderen Arten von Kontrollen spielten mit neun Prozent eine deutlich nachgeordnete Rolle.

Welche Art der Kontrolle ist nach Ihrer Einschätzung zur Sicherstellung der Verpflichtungen nach dem LTMG am sinnvollsten? (N=300)

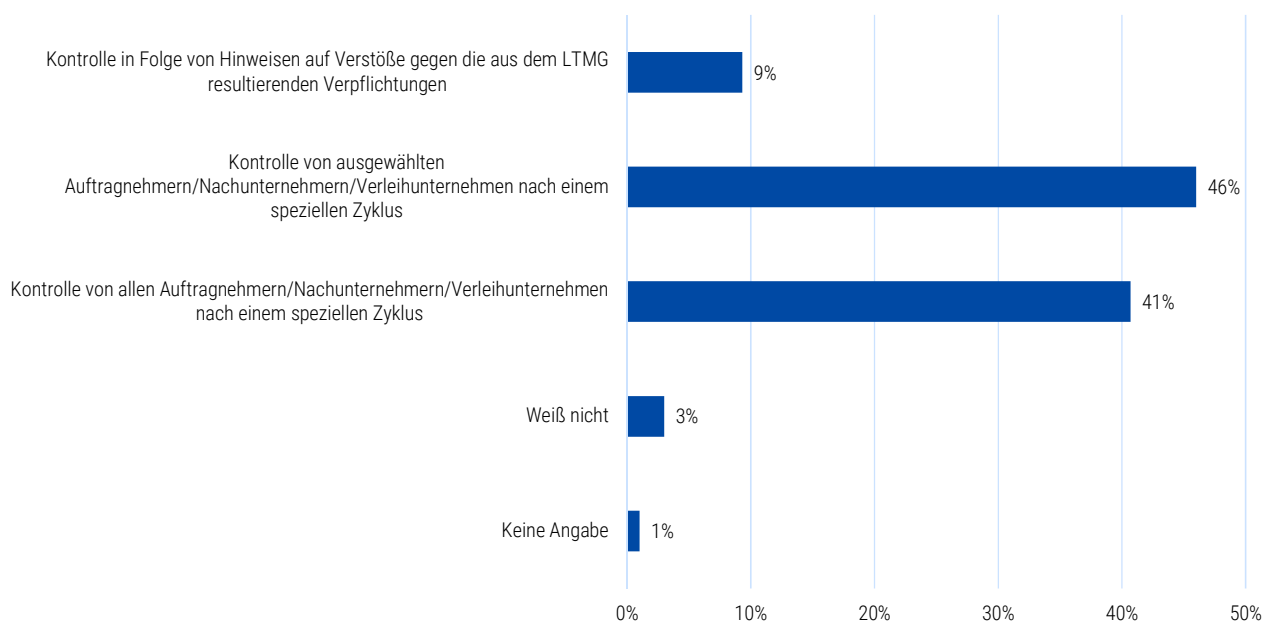


Abbildung 39: Kontrollarten zur Sicherstellung der LTMG-Verpflichtungen - Befragung der Unternehmen

Bei einer Mehrheit von 68 Prozent der befragten Unternehmen bzw. den von ihnen eingesetzten Nachunternehmern und Verleihunternehmen wurden bisher keine Kontrollen durchgeführt. Bei jenen 67 Unternehmen (22 Prozent der Befragten), bei denen **Kontrollen durchgeführt** wurden, gaben 88 Prozent an, dass keine Verstöße gegen die Verpflichtungen des LTMG festgestellt werden konnten. 15 Prozent der kontrollierten Unternehmen erhielten mündliche Hinweise oder Ermahnung, 3 Prozent erhielten diese in schriftlicher Form. Nur bei jeweils einem der kontrollierten Unternehmen wurde ein Verstoß gegen Verpflichtungen des LTMG festgestellt mit der Folge, dass dieses von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen wurde bzw. mit der Folge, dass der bereits geschlossene Vertrag fristlos gekündigt wurde.

Grundsätzlich war es den befragten Unternehmen hier erlaubt auch mehrere Antworten auszuwählen, sodass einzelne Unternehmen in mehreren Kategorien auftauchen.

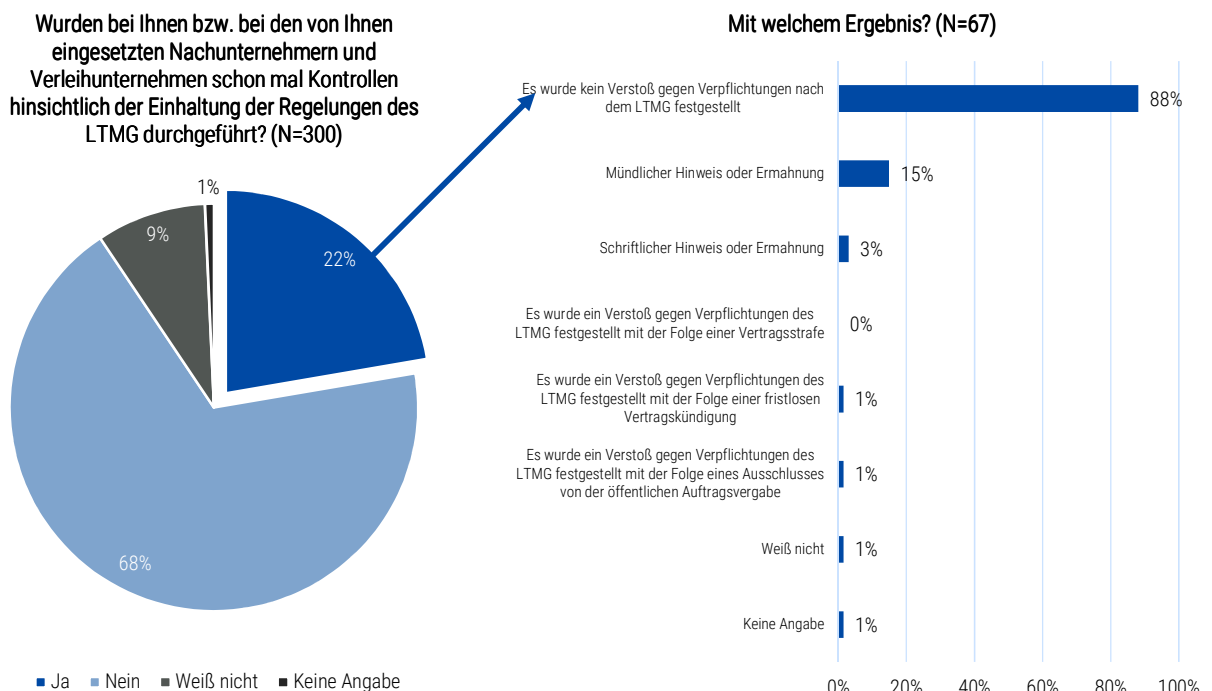


Abbildung 40: Durchführung von Kontrollen und deren Ergebnisse - Befragung der Unternehmen

### 6.2.3. ZIELERREICHUNG UND AUSWIRKUNGEN AUF DEN PERSONENVERKEHRSBEREICH

**Die Erreichung der mit dem LTMG verbundenen Zwecke wird auch von den Unternehmen ambivalent betrachtet**

Aus Sicht der Unternehmen trägt das LTMG zur Förderung und Unterstützung eines fairen Wettbewerbs, sowie zur Sicherung des Mindestentgelts und der Tariflöhne bei. Allerdings glauben sie mehrheitlich nicht daran, dass der Wettbewerb nun eher auf Grundlage der Qualität als des Preises erfolgt.

Im Bereich des **Personenverkehrs** ist die Sicht kritisch: Das LTMG hat die Marktchancen von Unternehmen, die auskömmliche Löhne zahlen aus Sicht der Mehrheit der Befragten nicht erhöht. Weiterhin waren die befragten Unternehmen mehrheitlich der Meinung, dass sich durch das LTMG das Entgeltniveau der im Rahmen öffentlicher Aufträge eingesetzten Beschäftigten im Personenverkehrsbereich nicht erhöht hat.

Wie erwähnt ist Zweck des LTMG, Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegenzuwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen, und Belastungen für die Sozialsicherungssysteme zu mildern. Wir möchten daher gerne um Ihre Einschätzung der Zielerreichung des LTMG auf Basis Ihrer Erfahrungen und Erkenntnisse bitte. Im Folgenden finden Sie verschiedene Aussagen dazu. Bitte geben Sie an, inwieweit diese Aussagen aus Ihrer Sicht zutreffen.

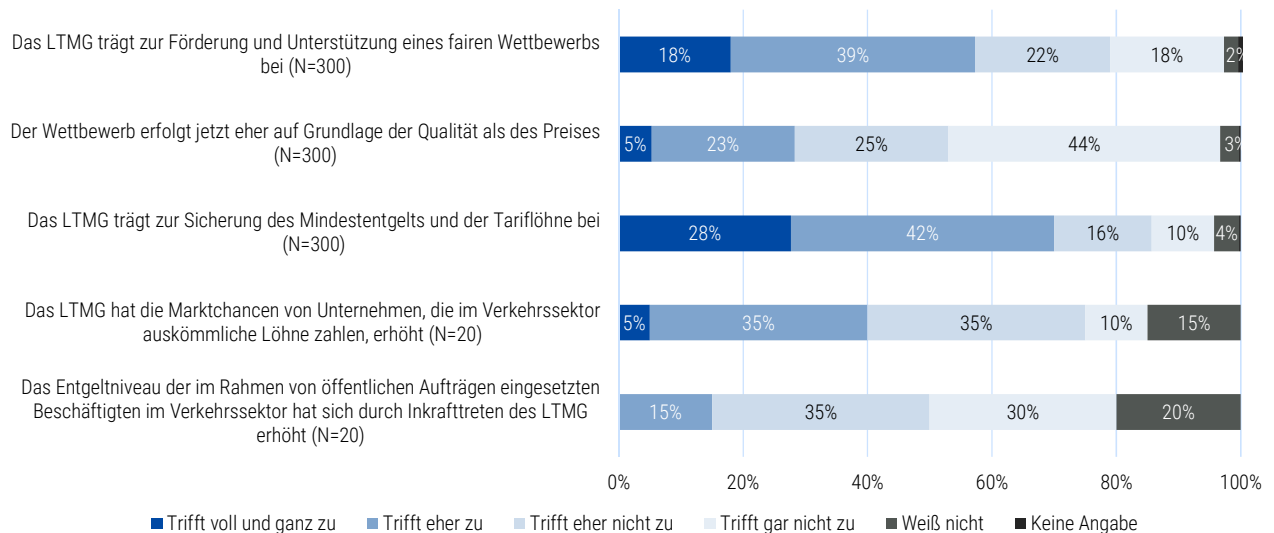


Abbildung 41: Zielerreichung des LTMG - Befragung der Unternehmen

Insgesamt berichteten acht der befragten Unternehmen von Anhebungen des Entgeltniveaus im Personenverkehrsbereich. Aufgrund der geringen Fallzahl können im Rahmen dieser Evaluation keine verlässlichen Aussagen hierzu abgeleitet werden.

Nahezu keine Änderung gab es hinsichtlich der Personalpolitik und des Umfangs der im Rahmen öffentlicher Aufträge im Verkehrssektor eingesetzten Fachkräfte. Nur zwei von 20 Unternehmen identifizieren solche Veränderungen. Genauso wurden Effekte auf Ebene der Mitarbeiter nur von einem Unternehmen genannt und zwar, dass keine Mitarbeiter mehr im Mindestlohnbereich beschäftigt werden, sondern in höheren Lohngruppen.

## 6.2.4. EINSATZ VON NACHUNTERNEHMEN UND VERLEIHUNTERNEHMEN

### Der Einsatz von Nachunternehmen und Verleihunternehmen hat sich nicht verändert

Nachunternehmen und/oder Verleihunternehmen wurden von einer Mehrheit von 57 Prozent der befragten Unternehmen eingesetzt. Von diesen Unternehmen gaben 81 Prozent an, dass sich durch die Einführung des LTMG nichts am Einsatz dieser Nachunternehmen und/oder Verleihunternehmen geändert hat, auch wenn die auszuführenden Aufträge unter das Gesetz fallen.

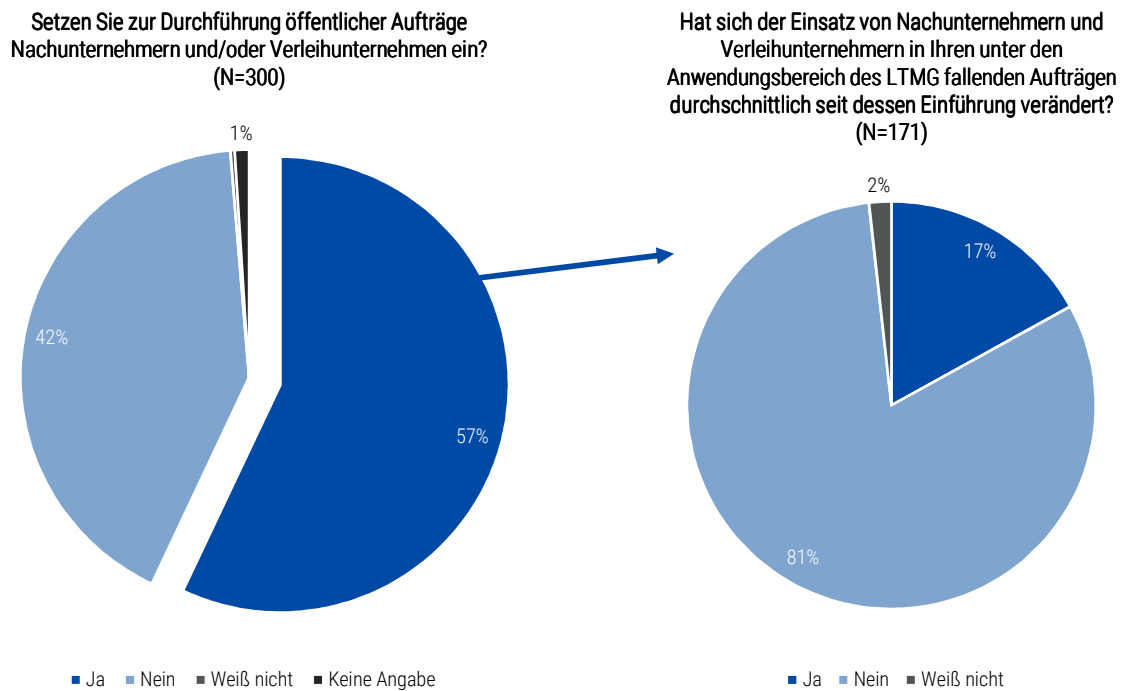


Abbildung 42: Veränderung im Einsatz von Nachunternehmern und Verleihunternehmen durch das LTMG - Befragung der Unternehmen

Aus mehrheitlicher Sicht der Unternehmen ist es weder schwieriger geworden geeignete deutsche Nachunternehmer für die Durchführung der Aufträge zu finden, noch geeignete ausländische Nachunternehmer. Nur ein knappes Viertel der Befragten teilte die Ansicht, dass es (eher) schwieriger geworden ist deutsche Nachunternehmer zu finden, in Bezug auf die ausländische Nachunternehmer ist der Anteil mit nur 18 Prozent sogar noch etwas geringer.

**Bitte geben Sie auf einer Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft gar nicht zu) an, inwieweit diese Aussagen aus Ihrer Sicht zutreffen. (N=300)**

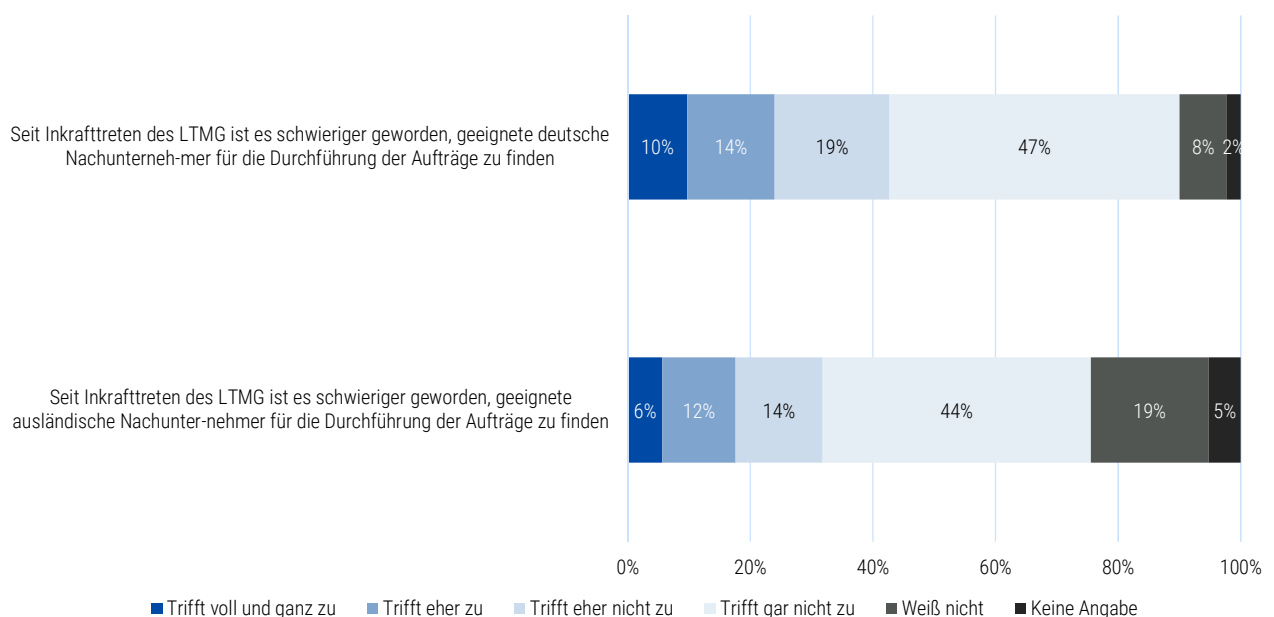


Abbildung 43: Möglichkeit geeignete Nachunternehmern zu finden - Befragung der Unternehmen



### 6.3.EINSCHÄTZUNG ZUM MEHRAUFWAND DURCH DIE ANWENDUNG DES LTMG

#### Mehraufwände sind nur bei einem Drittel der Unternehmen entstanden

Mehraufwände durch die Umsetzung des LTMG wurden von 64 Prozent der befragten Unternehmen nicht erkannt. Von den 102 Unternehmen, die einen Mehraufwand durch das LTMG haben, gab die Hälfte eine mittlere Ausprägung bezüglich des Mehraufwandes an. 38 Prozent sahen einen geringen Mehraufwand, während 12 Prozent einen hohen bis sehr hohen feststellte.

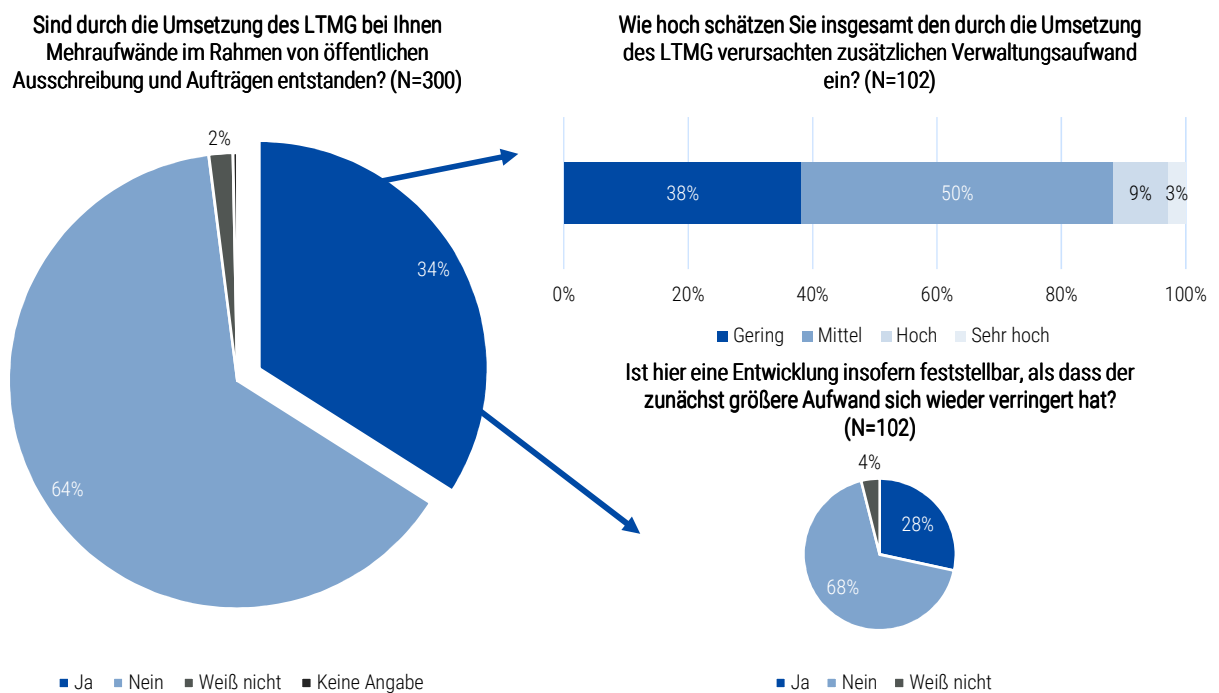


Abbildung 44: Mehraufwände und deren Höhe durch das LTMG - Befragung der Unternehmen

68 Prozent der Unternehmen, die einen Mehraufwand durch die Umsetzung des LTMG sahen, bewerteten diesen als dauerhaft. Für 28 Prozent verringerte sich der zunächst größere Aufwand wieder. Die Mehraufwände wurden allen voran auf den generellen Mehraufwand für Unternehmen, die Pflicht zur Bereithaltung prüffähiger Unterlagen, die schriftliche Verpflichtung zum Mindestentgelt/zur Tariftreue und die Anforderungen des LTMG insgesamt zurückgeführt.

Worauf, d. h. auf welche Anforderungen des LTMG, ist der Mehraufwand vor allem zurückzuführen? (N=102)

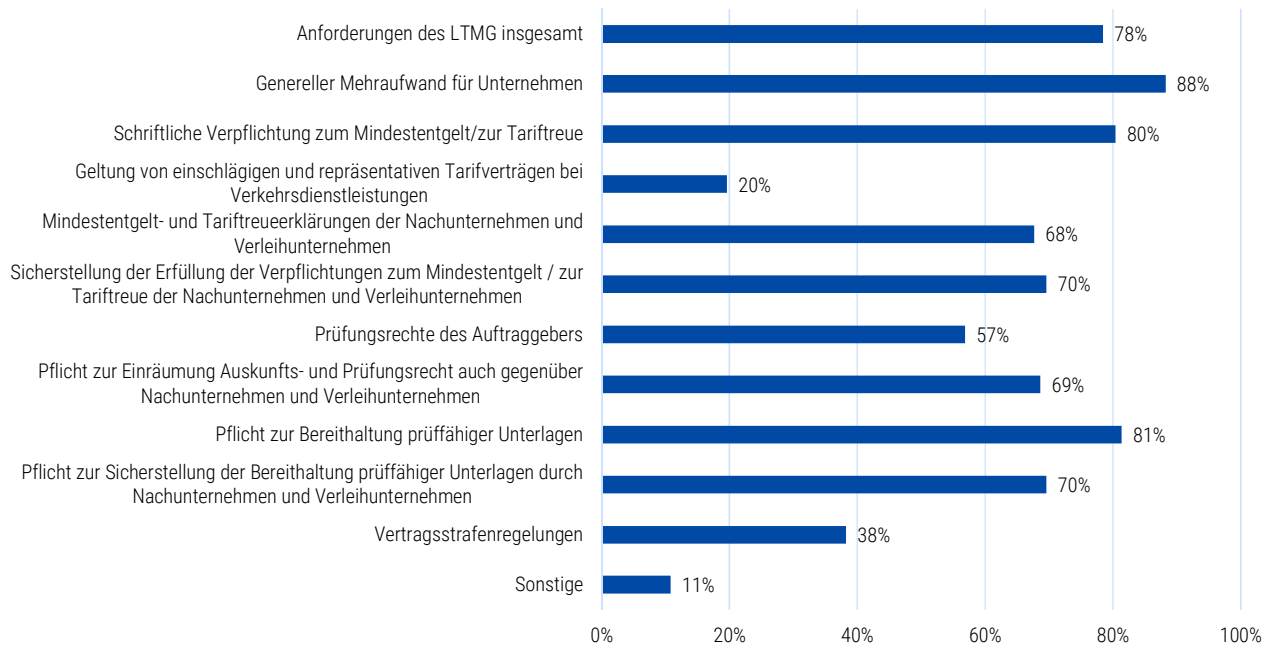


Abbildung 45: Ursächliche Regelungen für Mehraufwände durch das LTMG - Befragung der Unternehmen

Jene Unternehmen, die konkrete Verbesserungsvorschläge für die Reduzierung des Mehraufwands haben, geben mehrheitlich Änderungen des LTMG bzw. von Teilen des LTMG und den Abbau der Bürokratie an. Nachfolgend wird auch die vollständige Abschaffung der LTMG als Verbesserungsvorschlag angegeben. Damit die Umsetzung des LTMG in seiner aktuellen Form gelingen kann, werden am häufigsten bessere Kontrollmöglichkeiten der Umsetzung benannt.

## 6.4. ERGÄNZENDE BEFRAGUNG VON UNTERNEHMEN, DIE SICH NICHT (MEHR) AN DER VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE BETEILIGEN

Um die Perspektive der Unternehmen zu ergänzen, die sich nicht (mehr) an öffentlichen Vergabeverfahren auf Grund des LTMG beteiligen, wurde eine zusätzliche Befragung dieser Zielgruppe in die Studie integriert. Die IHK Region Stuttgart hat diese Befragung unterstützt. Aus diesem Aufruf erfolgte kein verwertbarer Rücklauf im Befragungszeitraum, so dass letztlich keine Unternehmen zu diesem Sachverhalt befragt werden konnten.

Dies sowie das geschilderte kaum veränderte Beteiligungsverhalten der Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge lassen den Rückschluss zu, dass das LTMG in der Regel nicht ursächlich dafür ist, dass sich Unternehmen nicht/mehr an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen. Das fehlende Interesse der Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge könnte z.B. auch in der im Rahmen der Expertengespräche genannten guten Konjunktur- und Auftragslage im Südwesten begründet sein.

## 7. ERGEBNISSE AUS DEN EXPERTENGESPRÄCHEN

### Strukturangaben zu den befragten Experten

Zur Ergänzung und Validierung der vorgefundenen Zusammenhänge in den Befragungen wurden Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Gewerkschaften, Wirtschaftsorganisationen und der Servicestelle befragt. Im Studienverlauf wurden 15 telefonische Gespräche im Befragungszeitraum 16.08.-28.09.2018 mit Vertreterinnen und Vertretern der folgenden Organisationen durchgeführt:

1. AGV Spedition + Logistik
2. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister e.V. (Agv MoVe)
3. Arbeitgeberverband Nahverkehr e.V. (AVN)
4. Arbeitgeberverband Verkehr Baden-Württemberg (AVV)
5. Betriebsrat eines kommunalen Nahverkehrsunternehmens (SSB)
6. Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)
7. Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL)
8. IG Bau
9. Kommunaler Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e.V. (KAVBW)
10. Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände e.V.
11. Landkreistag Baden-Württemberg
12. Servicestelle Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG) beim RP Stuttgart
13. Städtetag Baden-Württemberg
14. Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer e.V. (WBO)
15. verdi Bereich Verkehr Busunternehmen

### Befragungsinhalte

Die Expertenbefragung war fokussiert auf vier Themenbereiche, in Anlehnung an die Themenstellungen der Befragung der Vergabestellen und Unternehmen, die je nach Hintergrund der Befragten Bestandteil der Befragung waren:

1. Grundsätzliche Fragen (Unterstützung Gesetzesziel, Bewertung Gesamtwirkung, Erfahrungswerte zu Auswirkungen, Verständlichkeit, Schwierigkeiten/Probleme, soziale/marktwirtschaftliche Auswirkungen, Bewertung Bagatellgrenze, Einschätzung Aufwand/Nutzen)
2. Auswirkungen des LTMG (auf öffentliche Auftraggeber, Wettbewerb, beauftragte Unternehmen, Beschäftigte beauftragter Unternehmen, Nachunternehmen/Verleihunternehmen)
3. Nachweise / Kontrollen (Gestaltung der Überprüfung, Entwicklung Anzahl Verstöße, Erforderlichkeit weitergehender Kontrollen, Vorschläge zur Ausgestaltung weitergehender Kontrollen/Nachweise)
4. Abschlussfragen (Wunsch nach weitergehenden Hilfestellungen, Handlungsempfehlungen, Schlussfolgerungen, zusätzliche Aspekte)

Die Gespräche wurden auf Basis eines strukturierten und abgestimmten Interviewleitfadens geführt. Der Fokus des Interviews lag auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der Experten und daher nur auf den Themenfeldern und Fragestellungen, mit denen die Befragten aus ihrer Funktion heraus vertraut waren.

### Wesentliche Erkenntnisse

Im Unterschied zu den Befragungen der Vergabestellen und Unternehmen zeigte sich bei den Experten ein durchaus heterogenes Bild, da die Befragten unterschiedlichen Interessensgruppierungen angehören und daher auch unterschiedliche Berührungspunkte, Erfahrungen, Erkenntnisse und Meinungen zum LTMG hatten. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen untermauern teilweise die Befragungsergebnisse, teilweise sind daraus auch neue Erkenntnisse hervorgegangen:

- » Das Gesetz wurde größtenteils als „gut gedacht, aber nicht gut gemacht“ (umgesetzt) eingestuft – v.a. die Auswirkungen mangelnder Kontrollen und Sanktionen wurden negativ gesehen, so dass das Gesetz in seiner jetzigen Umsetzungspraxis auch als „stumpfes Schwert“ bezeichnet wurde. Auch die Interessenskonflikte in der Vergabep Praxis, z.B. Vergabe an den günstigsten Bieter, sind aus Sicht einiger Befragter nicht aufgelöst.

- » Die **Gesetzesziele** wurden überwiegend unterstützt - der grundsätzliche Bedarf für das Gesetz wurde allerdings mit Hinweis auf MiLoG, AEntG u.a. sowie hohe Tarifbindung bzw. sehr gute Konjunkturlage in Baden-Württemberg vereinzelt auch eingeschränkt beurteilt bis hin zur Empfehlung, das Gesetz abzuschaffen. Daher bewertete die Hälfte der befragten Experten das Gesetz in seiner **Gesamtwirkung** eher negativ bzw. eingeschränkt. Sieben von 15 Befragten sahen (eher) keine Auswirkungen auf die Förderung eines fairen Wettbewerbs durch das Sichern eines Mindestentgelts bzw. von Tariflöhnen. Als Gründe hierfür wurde z.B. die mangelnde Durchführung von Kontrollen angegeben, auch in Bezug auf Plausibilitätsprüfungen bei Angeboten, die an der Grenze zum wirtschaftlich „Unmöglichen“ liegen und aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebotes bei der Angebotsvergabe profitieren. Weiterhin wurde vermutet, dass die Tarifbindung noch vielfach unterlaufen wird. Mit Blick auf die Situation am Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg wurde auch angeführt, dass das Ziel der Verhinderung von Niedriglöhnen nicht durch das LTMG erreicht wurde, sondern durch die sehr gute Konjunkturlage, in der Unternehmen sich sogar überlegen, Aufträge anzunehmen und im Wettbewerb um die Fachkräfte auch vergleichsweise gute Löhne bezahlen.
- » **Soziale/marktwirtschaftliche Auswirkungen** des LTMG wurden (eher) keine gesehen. So wurde beispielsweise angeführt, dass marktwirtschaftliche Auswirkungen über die Konjunktur entstehen und Tarifverhandlungen unabhängig vom LTMG erfolgen. Sofern Auswirkungen erkannt wurden, bezogen sich diese beispielsweise auf die Repräsentativität von Tarifverträgen im Hinblick auf eine Erhöhung der Löhne bzw. vergleichbare Lohnhöhen.
- » **Erfahrungswerte/Erkenntnisse** zu den Auswirkungen durch das LTMG liegen nur teilweise vor. Als Positiv-Beispiel wurde angeführt, dass die Zahl der Angebote, bei denen direkt ein Verdacht entsteht, dass die Mindestentgelt- und Tariftreueverpflichtungen nicht eingehalten werden, geringer und die Qualität besser geworden sei. Negativ wahrgenommen wurde mehrfach, dass das Gesetz nicht ausreichend „gelebt“ wird, so dass die gewünschten Effekte eintreten. Beispielsweise werde die Einhaltung der Vorschriften nicht überprüft, was zur Folge hat, dass das LTMG nicht „ernst genommen“ wird. Darüber hinaus wurden Beispiele aus der Vergabepaxis insbesondere im Personenverkehrsbereich angeführt, die zeigen sollten, dass die Chancen den Zuschlag zu erhalten schlecht stehen, sofern nach Tarif kalkuliert wird.
- » Die **Verständlichkeit** des LTMG wird als grundsätzlich gut eingestuft.
- » **Schwierigkeiten/Probleme** werden v.a. in den mangelnden Kontrollen und daraus resultierenden Sanktionen, der mangelnden Transparenz über die Kontrollausführung sowie einer fehlenden zentralen Kontrollinstanz gesehen. Hinzu kommen eingeschränkte Handlungsspielräume bei der Festlegung der als repräsentativ geltenden Tarifverträge sowie in der Rolle des Beirats und einer fehlenden Absicherung der Beschäftigten bei einem Betreiberwechsel im Personenverkehrsbereich. Daher wurde z.B. angeregt, verbindliche Regelungen in das LTMG zur Sicherung der Tarif- und Beschäftigungsstandards beim Betreiberwechsel im öffentlichen Personenverkehr aufzunehmen. Auch wurde vorgeschlagen, die Rolle des Beirats bei der Festlegung der als repräsentativ geltenden Tarifverträge zu stärken. Darüber hinaus wurden auch Schwierigkeiten in der fristgerechten Beibringung der geforderten Nachweise insbesondere bei der Beauftragung von Nachunternehmern bzw. Verleihunternehmen und der damit verbundene sehr hohe Verwaltungsaufwand angeführt.
- » Hinsichtlich des Auftretens von **Beschwerden** und **Rügen** lagen keine/kaum Informationen vor. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass vermutet wird, dass Unternehmen, die den Zuschlag erhielten, keinen Tariflohn bezahlen.
- » Die **Bagatellgrenze** ab einem geschätzten Auftragswert von 20.000 Euro wurde überwiegend als gut bewertet.
- » Das **Aufwand-Nutzen-Verhältnis** wurde insofern kritisch betrachtet, als dass der Nutzen sich erkennbar erst mit Kontrollen und daraus resultierender Sanktionen entfalten würde, dann allerdings auch der Aufwand höher sein würde. Der Verwaltungsaufwand wird in Summe als eher überschaubar, verringerbar aber auch unnötig (da Notwendigkeit des Gesetzes nicht gesehen oder in Frage gestellt wird) eingestuft.

### Weitere Ergebnisse im Einzelnen

Die Bewertung der **Auswirkungen des LTMG** auf die verschiedenen Akteursgruppen erfolgte selektiv und unterschiedlich:

- » Auswirkungen auf die **öffentlichen Auftraggeber** und deren Vergabeverfahren: Die Entwicklung des Verwaltungsaufwands war hier seitens der Befragten nicht/nur schwer einschätzbar. Die Servicestelle hat auf eine im Jahr 2014 unter den Vergabestellen im Regierungsbezirk Stuttgart durchgeführte Umfrage hingewiesen, wonach 145 von 250 befragten Kommunen angaben, dass sie in Zusammenhang mit dem LTMG einen geringen, überschaubaren, unwesentlichen Aufwand hätten.

- » Auswirkungen auf den **Wettbewerb**: Die Auswirkungen auf die Förderung eines fairen Wettbewerbs wurden sehr unterschiedlich bewertet, von „keine Auswirkungen, der Markt regelt die Löhne“ über „Ansatz richtig, fairen Wettbewerb zu gestalten, aber öffentliche Hand hat Interesse billig zu vergeben“. In diesem Zusammenhang wurde auch vermutet, dass vielfach Bieter den Zuschlag erhalten, die keine Tariflöhne zahlen. Weiterhin erging der Hinweis, dass bei einer entsprechenden Ausgestaltung und Anwendung des § 131 GWB (Vergabe von öffentlichen Aufträgen über Personenverkehrsleistungen im Eisenbahnverkehr) das LTMG so nicht mehr notwendig wäre. Eine Veränderung im **Bieterkreis** bzw. bei Unternehmen, die den Zuschlag erhielten, konnte nur schwer eingeschätzt werden.
- » Hinsichtlich der **Zuverlässigkeit** und des **Einsatzes von Fachkräften** gab es Hinweise, dass z.B. die Zuverlässigkeit der Fachkräfte durch eng kalkulierte Angebote leide und dass dies dazu geführt habe, dass dadurch im Personennahverkehr Fahrpläne nicht eingehalten werden konnten. Angeführt wurde auch, dass beispielsweise Fachkräften im Fahrerbereich Mangelware sind und daher, nicht auf Grund des LTMG, relativ gute Löhne bezahlt werden. Das LTMG habe eher Auswirkungen auf Bereiche, in denen gering qualifiziert Beschäftigte eingesetzt werden. Kritisch gesehen wurde in diesem Zusammenhang, dass bestimmte Bereiche vom LTMG nicht erfasst werden, z.B. der Bereich der Behindertenbeförderung mit unterdurchschnittlicher Bezahlung oder Zeitungsverlage und deren Zusteller, die nach Stücklohn bezahlte werden.
- » Auswirkungen auf die **beauftragten Unternehmen**: Der **Verwaltungsaufwand** für die Unternehmen hat sich aus Sicht der Befragten nicht, kaum bzw. überschaubar erhöht. Schwierigkeiten sahen die Unternehmen beispielsweise in der bereits angeführten (rechtzeitigen) Beibringung der geforderten Nachweise insbesondere bzgl. der beauftragten Nachunternehmer bzw. Verleihunternehmen. Die Auswirkung des LTMG auf die Personalpolitik und Entwicklung des Lohnniveaus wurde unterschiedlich eingeschätzt. Diese reichten von „keine Auswirkungen auf Lohnniveau bzw. Personalpolitik“, da diese durch Marktmechanismen beeinflusst werden, bis hin zu der Anmerkung, dass heute ein einheitlicheres Lohnniveau bzw. einheitlichere Arbeitsbedingungen bestehen und dass das LTMG dazu auch einen Beitrag geleistet habe.
- » Auswirkungen auf die **Beschäftigten** der beauftragten Unternehmen: Hier gibt es kein einheitliches Meinungsbild unter den Experten. Die Auswirkungen werden sehr unterschiedlich eingeschätzt, von „keine“ über „positiv, da jetzt größere Sicherheit“ bis hin zu „zu gering, nicht weitreichend genug“. In Bezug auf Mitarbeiterzufriedenheit, Leistungsbereitschaft, Identifikation und Lohnniveau sind wenige auch sehr unterschiedliche Einschätzungen erfolgt. Beispielsweise wurde angeführt, dass die Mitarbeiterzufriedenheit nicht steige, sondern sinke, da andere nicht tarifzahlende Unternehmen Linien und Ausschreibungen gewinnen und die Umsetzung des LTMG nicht kontrolliert würde. Aber auch, dass eine größere Sicherheit für die Beschäftigten und damit mehr Zufriedenheit entstanden sei, die Lohnentwicklung jedoch nichts mit dem LTMG zu tun habe.
- » Auswirkungen des LTMG auf **Nachunternehmen** und **Verleihunternehmen**: Zu diesem Thema sind nur vereinzelte unterschiedliche Einschätzungen erfolgt. Beispielsweise erfolgte der Hinweis, dass im Eisenbahnsektor Verleihunternehmen ihre Angestellten nicht schlechter, sondern manchmal sogar besser bezahlen; das liege aber nicht am LTMG sondern am vorhandenen Personalmangel in spezifischen Bereichen. Darüber hinaus wurde in diesem Zusammenhang auch auf das AEntG verwiesen sowie auf mögliche datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der DSGVO.

Die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen wird überwiegend kritisch betrachtet:

- » Zur Anzahl an **Verstößen** gegen die Verpflichtungen aus dem LTMG liegen keine näheren Erkenntnisse vor.
- » Die **Kontrolle** der Einhaltungen der Tariftreue- und Mindestentgeltverpflichtungen konnte mangels Transparenz nur wenig beleuchtet werden. Vermutet wird, dass keine Überprüfungen stattfinden. Zu den Hintergründen wird seitens der Experten spekuliert, dass z.B. der Auftraggeber auf Grund der möglichen Konsequenzen daran kein Interesse haben könne. Der Bedarf an weitergehenden Kontrollen wird allerdings mehrheitlich (acht Befragte) gesehen. Hinsichtlich der **Kontrollverfahren** wurden zahlreiche Hinweise in Bezug auf eine mögliche zukünftige Ausgestaltung gegeben: Beginnend damit, dass Vergabestellen nicht nur Erklärungen einholen, sondern auch Plausibilitätsprüfungen der Angebote (Kalkulation und Personalausstattung) durchführen sollten. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, im Vergabeverfahren belastbare Nachweise durch z.B. eine Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers/Steuerberaters einzuholen. Im Hinblick auf nachlaufende Kontrollen wurde beispielsweise angeregt, stichprobenartige (unangemeldete) Prüfungen neben Prüfungen auf Anzeigen bzw. Beschwerden durchzuführen. Auch Kontrollen durch den Zoll (Bau) wurden angeregt sowie auch mit Beschäftigten zu sprechen, zu welchen Bedingungen sie arbeiten. Dies würde allerdings auch bedeuten, bei entsprechenden Verfehlungen die notwendigen **Sanktionen** zu verhängen bis hin zum Entzug der Lizenz für den ÖPNV-Betrieb, um eine Signalwirkungen zu erreichen.

Die **Empfehlungen** der Experten reichen dementsprechend von der Einrichtung einer zentralen Kontrollinstanz und einer Anpassung der Kontrollverfahren über verschiedene inhaltliche Anpassungen bis hin zur grundsätzlichen Bedarfsklärung und Abschaffung des LTMG:

- » Empfehlungen zur Umsetzung von **Kontrollen** und Sanktionen umfassten zum einen die Einführung eines zentralen unabhängigen Kontrollsystems, wobei die Ausgestaltung unterschiedlich gesehen wurde (z.B. analog anderer Bundesländer über eine zentrale Kontrollinstanz). Zudem wurde empfohlen, die Kontrolltätigkeiten auszuweiten (z.B. durch stichprobenartige Kontrollen) und auf die Sicherstellung einheitlicher Standards zu achten, so dass die **Sanktionen** auch zum Tragen kommen. Diese sollten drastisch genug sein bis hin zum „Lizenzentzug“ (ÖPNV-Betrieb), um abzuschrecken. Darüber hinaus wurde im Hinblick auf eine Entlastung der öffentlichen Auftraggeber auch die Einführung einer Selbstverpflichtung der Unternehmen im Hinblick auf eine proaktive Meldungen (z.B. Gehaltsnachweise von mehreren Beschäftigten über mehrere Monate) vorgeschlagen.
- » Einzelne Vorschläge zu **inhaltlichen Anpassungen** des LTMG bezogen sich z.B. auf die Streichung der Regelung des vergabespezifischen Mindestentgelts, da dieses mit den bundesgesetzlichen Mindestlohn gekoppelt ist, die Beschränkung des Gesetzes auf bestimmte Branchen insbesondere des Personenverkehrsbereichs, die Einbeziehung von anderen Entgeltbestandteilen bzw. Beschäftigungsstandards und die Einführung eines repräsentativen Tarifvertrages pro Berufsgruppe. Hinsichtlich eines Betreiberwechsels wurde angeregt eine entsprechende Regelung in das LTMG zu übernehmen, die sich auf die Übernahme der Tarifverträge, betrieblichen Regelungen und Arbeitsverträge bezieht. Hierfür sieht das LTMG keine Regelung vor, weshalb es bei einem Betreiberwechseln erhebliche Probleme geben würde. Als Beispiel wurden die Regelungen aus Rheinland-Pfalz und Hessen genannt, die vorsehen, dass im gesamten Personenverkehrsbereich ein Personalübergang nach den vorhandenen Tarifverträgen/Arbeitsbedingungen erfolgen sollte.
- » Zu **repräsentativen Tarifverträgen** wurde einerseits angemerkt, dass die vorhandene Vielzahl beibehalten werden sollte, um einen gewissen Wettbewerb zu ermöglichen, andererseits wurde auch empfohlen ebendiese Vielzahl einzuschränken.
- » Hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe wurde auch empfohlen, diese beispielsweise nur an Unternehmen mit originärer Tarifbindung zu vergeben und auch ein Umdenken in der Vergabep Praxis herbeizuführen, so dass nicht an den günstigsten sondern an den wirtschaftlich günstigsten Bieter vergeben wird.
- » Zudem schlagen die Experten vor, die **Rolle des Beirats** bei der Festlegung der als repräsentativ geltenden Tarifverträge zu stärken, die Häufigkeit der Beiratssitzungen zu erhöhen, die Information des Beirats durch das Ministerium zu verbessern und die 15-Prozent-Klausel für die als repräsentativ geltenden Tarifverträge anzuheben.
- » Auch die Grundsatzfrage - **Braucht man das LTMG überhaupt?** - wurde seitens einiger Experten thematisiert. Die Antworten darauf machen deutlich, dass die Akzeptanz des Gesetzes noch immer ein Thema ist. So führen diese z.B. an, dass der Mindestlohn nur von ein paar „schwarzen Schafen“ unterschritten würde und es daher fraglich sei, ob das Gesetz notwendig ist. Zudem wurde angeführt, dass vorhandene gesetzliche Regelungen auf Bundesebene (MiLoG, AEntG, GWB) ausreichend seien. Darüber hinaus seien die Rahmenbedingungen in Form einer guten Konjunktur und Tarifbindung in Baden-Württemberg vergleichsweise und nachhaltig gut, so dass das LTMG einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand verursache.

## 8. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

### Zusammenfassende Betrachtung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die **Zielsetzungen** des LTMG zwar grundsätzlich unterstützt werden, ein direkter kausaler Effekt auf einen verbesserten Wettbewerb jedoch eher nicht abgeleitet werden konnte. Für Vergabestellen wie Unternehmen war die Zielerreichung schwierig nachzuvollziehen und ergab ein ambivalentes Bild. Der konkrete Nutzen wurde sogar vielfach eingeschränkt beurteilt, da die Vergabestellen selten bzw. keine Kontrollen durchführten oder Sanktionen verhängten. Positive Entwicklungen bei Löhnen oder Beschäftigungsstandards wurden von einzelnen Befragten eher auf andere Sachverhalte zurückgeführt (z.B. vergleichsweise gute Konjunktur und Tarifbindung in Baden-Württemberg).

Aus den Befragungen der Vergabestellen und der Unternehmen ging weiterhin hervor, dass in der Vergabepaxis bzw. der Umsetzung so gut wie keine **Schwierigkeiten** auftraten. Das LTMG ist grundsätzlich gut **verständlich** und anwendbar. **Hilfestellungen** sind seitens der Unternehmen weniger, seitens der Vergabestellen teilweise gefragt. Auffällig ist, dass die Servicestelle LTMG beim RP Stuttgart sowohl bei Unternehmen wie Vergabestellen kaum bekannt ist. **Beschwerden** und **Rügen** treten laut Vergabestellen äußerst selten auf. Betrachtet man mögliche Effekte auf den **Wettbewerb**, so ergaben die Befragungen, dass die Anzahl und Struktur der Bieter und Ausschreibungsgewinner sich kaum verändert hat, ebenso wenig die Angebotspreise. Das LTMG hat demnach keine Auswirkung auf das Beteiligungsverhalten der Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen. Auch auf den Einsatz von Nachunternehmern und Verleihunternehmen hat das LTMG so gut wie keine Auswirkungen.

Hinsichtlich des zusätzlichen Aufwandes ist festzustellen, dass **Mehraufwände** bei Vergabestellen überwiegend nicht entstanden sind und soweit doch, eher von dauerhafter Natur im Rahmen der Vergabeverfahren. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Unternehmen: Hier sind bei ca. einem Drittel der Unternehmen Mehraufwände entstanden. Dieser überschaubare Mehraufwand spiegelt die Befragungsergebnisse in Bezug auf die Ausschöpfungstiefe der **Kontroll- und Sanktionsmechanismen** wieder: Hier zeigt sich, dass die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten seitens der Vergabestellen nicht ausgeschöpft wurden und sich im Wesentlichen auf die Prüfung der Verpflichtungserklärungen i.R. der Vergabeverfahren erstreckten. Die Beurteilung der Wahrnehmung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen fällt auch auf Seiten der Unternehmen eher kritisch aus. Insgesamt gibt das LTMG den öffentlichen Auftraggebern weitreichende Instrumente zur Durchsetzung auch gegenüber in die Arbeitsdurchführung eingeschalteten Dritte an die Hand. Aufgrund der weitestgehend fakultativen Kontrollmöglichkeiten besteht gleichwohl die Gefahr, dass die tatsächliche Durchsetzung der Instrumente vernachlässigt wird und insofern nicht das gesamte Potential mit entsprechender Anreizwirkung für die Unternehmen ausgeschöpft wird. Dies wurde durch die Befragungsergebnisse bestätigt.

Auch die **Subunternehmerhaftung** ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ein wenig geeignetes Mittel zur Durchsetzung der Ziele des LTMG. Ein stärkerer Effekt wäre zu erwarten, wenn das LTMG um zwingende Vorgaben zur Kontrolle bzw. zur Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen bei Nachunternehmern oder Verleihunternehmen erweitert würde oder umfangreichere Kontrollen auf Basis der heutigen gesetzlichen Möglichkeiten durchgeführt würden. Diese noch nicht ausgeschöpften Potentiale bedürfen allerdings eines nicht unerheblichen Ressourceneinsatzes. Ob die Gesetzesziele dadurch tatsächlich effizienter unterstützt werden können ist zum heutigen Zeitpunkt nicht eindeutig zu beantworten.

Die Umgehung des LTMG bei einem Wegfall der Subunternehmerhaftung wurde zwar nicht beleuchtet, allerdings birgt der Verzicht auf die Subunternehmerhaftung die Gefahr der Umgehung der Tariftreue- und Mindestentgeltverpflichtungen. Beauftragte Unternehmen könnten beispielsweise Teile des öffentlichen Auftrags an Nachunternehmern bzw. Verleihunternehmen weitergeben, die nicht die Mindestarbeitsbedingungen erfüllen. Dies würde nicht den Zielen des LTMG entsprechen.

### Empfehlungen

Da sich aus den dargelegten Befragungsergebnissen keine eindeutige Argumentationsbasis in Richtung Fortbestand des LTMG ablesen lässt sollte aus Gutachtersicht kritisch überprüft werden, ob der Fortbestand des LTMG vor dem Hintergrund der heutigen Umsetzungspraxis sinnvoll ist.

Sollte aus politischer Sicht an einem Fortbestand des Gesetzes festgehalten werden, wird aus Gutachtersicht die Beleuchtung von drei zentralen Handlungsfeldern für eine Weiterentwicklung des LTMG empfohlen:

- » Kontrollen und Sanktionen: Die Befragungsergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung der Kontrollintensität nach einheitlichen Standards, z.B. durch die Einrichtung einer zentralen Kontrollinstanz, durch Stichproben und die Vorlage von Testaten von Wirtschaftsprüfern sowie auch die Durchsetzung ggf. notwendiger Sanktionen als Handlungsfelder zu betrachten und im Hinblick auf ihre Machbarkeit und Ausgestaltung zu prüfen und zu definieren sind.
- » Kommunikation und Information: Um die vorhandenen Informationsdefizite bei den befragten Akteuren zu beheben, wird empfohlen, dass die Servicestelle LTMG im RP Stuttgart ihre vorhandenen Services beispielsweise durch entsprechende Marketing-Maßnahmen transparenter und zielgruppenspezifisch kommuniziert. Darüber hinaus könnten weitere Kommunikationsmaßnahmen, beispielsweise mit dem LTMG Beirat, geprüft werden.
- » Inhaltliche Überarbeitung des LTMG: Die gesetzlichen Grundlagen und Instrumente sollten im Hinblick auf ihre Notwendigkeit, Anpassung und Ergänzung mit Bezug zu den dahingehenden Hinweisen aus den Befragungen überprüft werden. Beispielsweise in Bezug auf vergleichbare gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern im Sinne eines lessons-learned-Ansatzes sowie in Bezug auf die gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene (MiLoG, AEntG, GWB). Auch derzeit nicht berücksichtigte bzw. ausgenommene Regelungen wie z.B. Regelungen bei einem Betreiberwechsel im ÖPNV zur Sicherung der Tarif-/Beschäftigungsstandards sind im Hinblick auf ihre Ergänzung zu prüfen.

Diese Handlungsfelder bedingen einen nicht unerheblichen zusätzlichen Ressourceneinsatz seitens der Landesverwaltung. Ob sich in der Konsequenz eine positive Signalwirkung sowie die gewünschten Effekte aus dem LTMG vollständig und nachhaltig entfalten, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht bewertet werden.



## 9. ANHANG (SEPARATES DOKUMENT)

### 9.1.FRAGEBÖGEN VERGABESTELLEN UND UNTERNEHMEN

### 9.2.FELDBERICHTE ZU DEN BEFRAGUNGEN

### 9.3.GESPRÄCHSLEITFADEN EXPERTENGESPRÄCHE