

Stellungnahme

**zum Entwurf eines
Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie
durch die Sicherung von Tariftreue bei der
Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes
und weitere Maßnahmen
(Tariftreuegesetz)**

Internationaler Bund (IB)

Freier Träger der Jugend-,
Sozial- und Bildungsarbeit
e.V.

Zentrale Geschäftsführung

Valentin-Senger-Straße 5
60389 Frankfurt a.M.

Carsten Hübscher, M.A.
Sonderbeauftragter des
Vorstandes

carsten.huebscher@ib.de
Telefon: +49 69 94545-547

Frankfurt a.M., 28. Oktober 2024

I. Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Klimaschutz (BMWK) haben mit Schreiben vom 22. Oktober 2024 den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes und weitere Maßnahmen (Tariftreuegesetz) vorgelegt und die Verbändeanhörung eingeleitet.

Der Internationale Bund (IB) Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V. bedankt sich für die Möglichkeit, an der Verbändeanhörung mit der vorliegenden Stellungnahme teilnehmen zu können.

Der Internationale Bund (IB) Freier Träger für Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V. mit seinen über 14.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, über 1.000 Einrichtungen und Standorten sowie über 350.000 Menschen, die durch seine Leistungsangebote unterstützt werden, übernimmt unter dem Motto „Menschsein stärken“ gemeinnützig wichtige Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege, der sozialen Förderung und der beruflichen Bildung. Gerade in Zeiten, in denen die soziale Spaltung in der Gesellschaft eher zu- als abnimmt, ist es uns wichtig, gleichberechtigte und faire Chancen auf soziale Sicherheit und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft für alle zu schaffen oder zumindest einen Beitrag dazu zu leisten.

II. Grundsätzliche Einschätzung

Das geplante Gesetz verfolgt vor allem zwei Ziele:

- **Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie**, indem Nachteile tarifgebundener Unternehmen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes beseitigt werden.
- **Die breitere Einbindung der Beschäftigten in die betriebliche Mitbestimmung** als eine wesentliche Voraussetzung der Sozialpartnerschaft und damit als tragende Säule der sozialen Marktwirtschaft. Dazu sollen das Online-Wahlverfahren als eine Möglichkeit bei den anstehenden regelmäßigen Betriebsratswahlen 2026 erprobt sowie der Schutz der Beschäftigten bei der Gründung eines Betriebsrates und bei der Ausübung der Betriebsratstätigkeit weiter verbessert werden.

Der Internationale Bund **begrüßt** den Gesetzesentwurf in Zielen und Maßnahmen nachdrücklich.

Tariftreuegesetz nützt Unternehmen und schadet ihnen nicht. So nennt die amtliche Begründung des Gesetzes völlig zu Recht als ein wesentliches Ziel des Gesetzes, Wettbewerbsnachteile tarifgebundener gegenüber nicht-tarifgebundenen Unternehmen zu beseitigen. Diejenigen Unternehmen, die sich vor allem aus sozialer Verantwortung gegenüber ihren Beschäftigten für den

Abschluss von Tarifverträgen entscheiden, dürfen dafür durch den Staat, d.h. durch Bund, Länder und Kommunen, nicht auch noch „bestraft“ werden. Diejenigen Unternehmen, die sich gegen Tarifverträge entscheiden, dürfen dadurch umgekehrt keinen unfairen Wettbewerbsvorteil erwirken.

Tariftreuegesetz nützt den Beschäftigten der Unternehmen. Zurzeit ist einem „Unterbietungswettbewerb“ Tür und Tor geöffnet. Trotz aller Ankündigungen und guter Vorsätze der öffentlichen Auftraggebenden, bei der Vergabe stärker auf die Qualität und weniger auf den Preis zu achten, bleiben die Erfolge in der Breite aus. Als letztes Sicherheitsnetz gegen „Lohndumping“ bleibt nur der gesetzliche oder in einigen Fällen der Branchen-Mindestlohn. Dieser ist aber in keiner Weise für die Beschäftigten auskömmlich. Ein guter Lohn für gute Arbeit kann angesichts des bisherigen „Unterbietungswettbewerbes“ zumindest mittel- und langfristig kaum überleben.

Um Umdeutungen des Tariftreuegesetzes vorzubeugen, könnte sich empfehlen, den **Zweck des Gesetzes** in das Gesetz ausdrücklich aufzunehmen. Z.B. wie in § 1 des Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, **einen fairen Wettbewerb** um das wirtschaftlichste Angebot der Vergabe öffentlicher Aufträge unter gleichzeitiger Berücksichtigung von **Sozialverträglichkeit**, Umweltschutz und Energieeffizienz (Nachhaltigkeitskriterien) ... zu fördern und zu unterstützen.“ (Hervorhebungen durch den Verfasser).

Das Gesetz liefert zudem einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der **Richtlinie (EU) 2022/2041** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Darauf verweist die amtliche Begründung eher versteckt (Seiten 21 und 34). Letztlich fordert das Unionsrecht, den Grad der Abdeckung mit Tarifverträgen zu erhöhen. Aus der Richtlinie ergibt sich ein Schwellenwert von 80%, von dem Deutschland weit entfernt ist.

Letztlich erscheint der Gesetzesentwurf auch **sehr bürokratiearm**. Hierauf ist im Einzelnen einzugehen.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen Vorschriften des Bundestariftreuegesetzes, die aus Sicht des Internationalen Bundes einer besonderen Erörterung bedürfen.

III. Bewertung einzelner Bestimmungen des Entwurfes

Artikel 1 – Bundestariftreuegesetz (BTTG)

1. Ziel des Gesetzes

Bereits unter Abschnitt II. wurde angeregt, den Zweck des Gesetzes in Anlehnung z.B. an das Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen **ausdrücklich in das BTTG mit auszunehmen**.

Dieses würde ein höheres Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit bei der Auslegung des Gesetzes durch Gerichte, Behörden und andere Anwenderinnen und Anwender gewährleisten.

2. Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Das Gesetz ist insgesamt zu Recht bemüht, den Anwendungsbereich **möglich weit** auszugestalten. Deshalb knüpft es diesbezüglich an das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) an.

Den **Schwellenwert** für die Anwendung des Gesetzes, d.h. ein geschätzter Auftrags- oder Vertragswert von 25.000 Euro ohne Mehrwertsteuer, wäre uns eher zu hoch. Er wäre aus dem Gesetzeszweck heraus rechtlich nicht zu rechtfertigen. Wir empfehlen unter dem Gesichtspunkt der „Geringfügigkeit“ im Rahmen der Verhältnismäßigkeitserwägungen einen Schwellenwert von nur **10.000 Euro**.

Zwei Punkte bedürfen aber darüber hinaus der weiteren Prüfung:

(1)

Neben der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen im Rechtssinne gibt es auch andere Arten der unmittelbaren oder mittelbaren Beauftragung durch die öffentliche Hand im Allgemeinen und durch den Bund im Besonderen. Dazu zählen Beauftragungen bzw. Zulassungen nach dem **Zuwendungsrecht** (z.B. in der Jugend- und Sozialarbeit) sowie die Ausgabe von **Bildungs- bzw. Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen** zur öffentlichen (Ko-)Finanzierung im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Bücher II und III.

Zwar handelt es sich hierbei nicht um im strengen Sinne wettbewerbliche Verfahren der öffentlichen Beauftragung. Dennoch gibt es zumindest zwei Gründe, den **Anwendungsbereich** des BTTG diesbezüglich **zu erweitern**:

- Auch solche Arten der öffentlichen Beauftragung können zumindest mittelbar Wettbewerbsnachteile für tarifgebundene Unternehmen nach sich ziehen. So kommt es z.B. vor, dass der örtliche Kostenträger die Ausgabe eines Bildungsgutscheines davon abhängig gemacht wird, dass ein geringerer Preis (z.B. eines Mitbewerbers am Markt) akzeptiert wird.
- Damit von dem BTTG möglich wirksam positive Anzeige für Tarifverträge und damit zur Stärkung der Tarifautonomie ausgehen, sind alle Arten der öffentlichen Beauftragung bzw. der öffentlichen Finanzierung in den Anwendungsbereich einzubeziehen.

(2)

§ 1 Absatz 2 des Gesetzes sieht vor, dass es für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge durch **ein Land im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund** nicht gilt. Das bedarf einer nochmaligen Überprüfung.

Zunächst drohen **Rechtsunklarheit** oder sogar eine **systemwidrige Gesetzeslücke**. Denn die Landes-Tariftreuegesetze nehmen zumindest teilweise gleichfalls diese öffentlichen Aufträge, die ein Land im Namen oder im Auftrag des Bundes ausführt werden, aus dem Anwendungsbereich aus (z.B. § 2 Absatz 1 Satz 3 TVgG NRW).

Dahinter steht zwar – was die amtliche Begründung nicht erwähnt – ein verfassungsrechtliches Problem. Denn die Länder führen Bundesgesetze in aller Regel als eigene und nicht als Auftrags-Angelegenheit aus (Artikel 83 GG).

Dennoch dürfte es mit der Verfassung vereinbar sein, dass die Länder, wenn sie ohnehin Bundesgesetze ausführen, auch für öffentliche Aufträge in Ausführung dieser Bundesgesetze an das Bundes- statt an ein etwaiges Landes-Tariftreuegesetz gebunden werden. Maßgeblicher Ansatzpunkt für die Anwendung des Gesetzes und damit auch für die Einordnung als **Bundesauftragsgeber** im Sinne von § 2 des BTTG sollte daher die **Ausführung von Bundesgesetzen** sein.

Eine ähnliche Frage stellt sich zu den **Kommunen**.

Auch ist eine **zweckwidrige Lücke im Schutzbereich** des Bundes-Tariftreuegesetzes zu vermeiden. Denn für Bundesländer ohne eigene Landes-Tariftreuegesetze würde für öffentliche Aufträge im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzes überhaupt kein Tariftreuegesetz anwendbar sein.

3. Zu § 3 (Tariftreueversprechen), zu § 9 (Nachweispflicht) & zu § 10 (Präqualifizierungsverfahren)

Zweck des **Tariftreueversprechens** nach § 3 BTTG ist in erster Linie, die zivilrechtliche Verbindlichkeit zu schaffen. Eines Nachweises über die Tariftreue vor oder bei Abgabe eines Angebotes (im Sinne einer Art „Unbedenklichkeitsbescheinigung“) bedarf es ausdrücklich nicht. Deshalb erscheint die Vorschrift für alle Beteiligten **sehr bürokratiearm**.

Dennoch könnte neben dem Tariftreueversprechen die Vorlage **einer Art Unbedenklichkeitsbescheinigung zur Tariftreue** schon bei der Abgabe eines Angebotes vorzugswürdig sein. Das Präqualifizierungsverfahren des § 10 BTTG schafft dafür ohnehin schon die organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen. Die Präqualifizierung vor Auftragsvergabe ist auch in anderen Zusammenhängen nicht unüblich (z.B. der Nachweis über ein wirksames Qualitätsmanagement im Rahmen der Trägerzulassung nach dem SGB III). Die Auftragnehmer haben den Vorteil einer Rechtssicherheit von Anfang an. Die Auftraggebenden brauchen nicht zur auf gut Glück setzen. Unternehmen, die sich wiederholt um öffentliche Aufträge bemühen, werden aus wohlverstandenen Eigeninteresse wohl ohnehin von der Möglichkeit der Präqualifizierung Gebrauch

machen. Sinnvoll dürfte aber eine Ausnahme für Kleinst- oder kleine Unternehmen sein.

Die erst im Nachhinein greifende **Nachweispflicht** des § 9 BTTG besagt etwas eigentlich Selbstverständliches, nämlich dass Arbeitsverträge, Lohnabrechnungen, Auszahlungsbelege, Arbeitszeiterfassungen u.ä. aufbewahrt und bei Kontrollen zur Überprüfung der Tariftreue zur Verfügung gestellt werden müssen. Den Unternehmen dürfte dadurch auch **kein zusätzlicher personeller oder finanzieller Aufwand** entstehen. Derartige Unterlagen müssten aus anderen Gründen auch ohne BTTG aufbewahrt werden.

Das **Präqualifizierungsverfahren** nach § 10 BTTG zur Erleichterung der Nachweispflichten der Auftragnehmenden begrüßen wir nachdrücklich.

Die Anzahl der Präqualifizierungsstellen (bisher laut amtlicher Gesetzesbegründung: zwei) muss deutlich ausgeweitet werden. U.U. könnte hier auf durch die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAKKS), d.s. eine Bundesbehörde, akkreditierte und überwachte Stellen zurückgegriffen werden. Die Fachkundigen Stellen nach dem Sozialgesetzbuch III wären Vorbild.

4. Zu § 4 (Anspruch auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen)

Dass den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein – einklagbarer – gesetzlicher Anspruch auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen nach dem BTTG eingeräumt wird, muss sehr **begrüßt** werden. Es ist unverzichtbares Instrument zur Kontrolle der Einhaltung und wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der BTTG.

Warum es einen **Verzicht** auf diesen Anspruch – selbst unter Mitwirkung der Tarifparteien – geben muss, erschließt sich uns nicht. Konsequenterweise sollte er Verzicht ohne Ausnahme rechtlich unmöglich sein – wie z.B. beim gesetzlichen Mindestlohn.

5. Zu § 5 (Rechtsverordnung zur Feststellung der verbindlichen Arbeitsbedingungen)

Die nach dem BTTG verbindlichen Arbeitsbedingungen sollen durch **Rechtsverordnung** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales festgestellt werden. Eine solche Regelung, die dem Vorbild des Saarlandes folgt, hat den Vorteil der größtmöglichen Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Einige Bundesländer stellen in ihren Landes-Tariftreuegesetzen auf die Arbeitsbedingungen von gesetzlich näher umschriebenen „repräsentativen Tarifverträgen“ ab, was sich in der Praxis aber nicht bewährt hat und was zurzeit Gegnern von Tariftreuegesetzen als Argument gegen die Wirksamkeit von Tariftreuegesetzen im Allgemeinen dient.

Zu den „verbindlichen Arbeitsbedingungen“ sollte **alles** gezählt werden, **was Einfluss auf die Preisbildung der Auftragnehmenden hat**. Das folgt zwingend aus Sinn und Zweck des BTTG. Die Bezugnahme auf das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erscheint daher als nicht zielführend und als zu eng.

Gegen das **Antragsrecht** von Gewerkschaften einerseits und Vereinigungen von Arbeitgebern andererseits ist nichts einzuwenden.

Auf **welchen Tarifvertrag** Bezug genommen werden kann, sollte aber noch einmal überdacht werden:

- Erstens sollte klargestellt werden, dass sog. **Branchen-Mindestlohn-Tarifverträge** nicht in Betracht kommen. Hierzu bedürfte es keiner Tariftreugesetze, weil die Rechtswirkungen schon durch andere Gesetzes eingetreten sind. Hier folgt der IB der Argumentation der Gewerkschaften.
- Zweitens sollten auch „**Haustarifverträge**“ zwischen Gewerkschaften und idealtypisch einem Arbeitgebenden als Referenz zugelassen werden, nicht nur solche Tarifverträge, die mit „Vereinigungen von Arbeitgebern“ geschlossen wurden. Ansonsten gäbe es Lücken in der Schutzwirkung des BTTG und zwar dort, wo Arbeitgeber-„Vereinigungen“ fehlen oder diese bisher keine Tarifverträge abgeschlossen haben.
- Drittens wäre zu klären, ob mangels anderweitiger Tarifverträge auch auf den **Tarifvertrag des Öffentlichen Dienstes** oder den Tarifvertrag der Länder zurückgegriffen werden darf, insoweit die antragstellende Gewerkschaft Tarifpartei dieser Tarifverträge ist.