

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)

I. Präambel/Vorbemerkungen

Im Grundsatz werden die im Gesetzentwurf der Bundesregierung (mit Kabinettsbeschluss vom 6. August 2025) getroffenen Regelungen für ein Tariftreuegesetz von der Arbeitskammer des Saarlandes und der Arbeiterkammer Bremen begrüßt. Nachfolgend (in Abschnitt II) wird eine Bewertung insbesondere auf Basis der Erfahrungen der Länder Bremen und Saarland mit ihren landeseigenen Tariftreuregelungen vorgenommen.

Zunächst ist grundlegend anzuerkennen, dass mit dem Gesetzentwurf folgendes Ziel und Vorhaben des Koalitionsvertrags der Regierungsparteien bezüglich der Überschrift Mindestlohn und Stärkung Tarifbindung adressiert wird (a. a. O.: 18): „Unser Ziel ist eine höhere Tarifbindung. Tariflöhne müssen wieder die Regel werden und dürfen nicht die Ausnahme bleiben. Deswegen werden wir ein Bundestariftreuegesetz auf den Weg bringen.“

Mit dem Gesetzentwurf wird auch auf die vonseiten der EU geforderten Schritte zur Erhöhung der Tarifbindung reagiert: So sieht die EU-Mindestlohnrichtlinie (vom 15.10.2022) vor, dass alle Mitgliedstaaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, einen Aktionsplan vorlegen, um die Tarifbindung zu steigern. Der Aktionsplan soll einen klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung enthalten. Deutschland hat bis Ende 2025 einen Aktionsplan angekündigt. Inzwischen arbeitet hierzulande nicht einmal mehr jeder zweite Beschäftigte in einem Betrieb, der einen Tarifvertrag anwendet. In Europa steht Deutschland damit auf Platz 15.

Das Bundestariftreuegesetz (BTTG) kann und sollte ein Baustein eines solchen Aktionsplans sein, dem allerdings weitere Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung folgen sollten: Grundsätzlich dient das BTTG der Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen tarifgebundener

Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen. Ob allein damit aber auch eine Ausweitung der Tarifbindung erreicht werden kann, ist eher unwahrscheinlich. Die Tariftreuregelungen des Saarlandes und Bremens haben zwar dafür gesorgt, dass bessere Arbeitsbedingungen bei öffentlichen Aufträgen gelten und damit bereits tarifgebundene Unternehmen geschützt, zu einer Zunahme der Tarifbindung konnten sie aber nicht beitragen. Dafür wären weitere Maßnahmen erforderlich. Diesbezüglich schließen sich die Arbeitskammern den Forderungen der DGB-Tarifwende an, so etwa die nach einer Vereinfachung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, der Abschaffung von OT-Mitgliedschaften der Arbeitgeberverbände, der Erweiterung des Anwendungsbereichs von Tarifverträgen, um sicherzustellen, dass sie auch nach Ablauf oder bei Unternehmensenspaltungen beziehungsweise Betriebsübergängen weiterhin gelten, der Einführung eines digitalen Zugangsrechts für Betriebsräte und Gewerkschaften, um auch online mit (potenziellen) Mitgliedern kommunizieren zu können und so weiter.

II. Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs eines Tariftreuegesetzes

Im Allgemeinen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein Tariftreuegesetz wird mit Artikel 1 ein (neues) BTTG zur Sicherung der Tariftreue bei der Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes geschaffen. In den nachfolgenden Artikeln werden Änderungen in weiteren Gesetzen geregelt, wie zum Beispiel im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und im Tarifvertragsgesetz.

Der Gesetzentwurf enthält zentrale Elemente, die von der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes – auch auf Basis eigener Erfahrungen mit ihren landesspezifischen Tariftreuegesetzen – begrüßt werden: Er reagiert auf die seit Jahren rückläufige Tarifbindung.

Ohne ein BTTG wäre der im Rahmen der EU-Mindestlohnrichtlinie geforderte und von der Bundesregierung bis Ende 2025 angekündigte Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung Makulatur. Es wäre paradox, Maßnahmen zur Steigerung der Tarifbindung zu beschließen, ohne selbst das Zahlen von Tariflöhnen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zur Voraussetzung zu machen. Denn der Staat hat mit seinen öffentlichen Aufträgen eine große Marktmacht, die er nutzen sollte. 2023 hat allein der Bund knapp 39 Milliarden Euro für die Vergabe von Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen ausgegeben. Bekanntlich werden die öffentlichen Investitionen zukünftig weit darüberliegen. Es darf nicht sein, dass diese Mittel Unternehmen zugutekommen, die durch das Unterschreiten von Tariflöhnen günstige Angebote abgeben und so Lohndumping ermöglicht wird. Mit einem BTTG können tarifgebundene Unternehmen vor Wettbewerbsverzerrungen geschützt und vorhandene Tarifstandards gesichert werden. Der Bund würde endlich seine Vorbildrolle als öffentlicher Arbeitgeber wahrnehmen. Die Vorlage des Gesetzentwurfs ist ein erster wichtiger – wenn auch überfälliger – Schritt in die richtige Richtung, wenngleich weitere Schritte zur Stärkung der Tarifbindung (siehe die Forderung der DGB-Tarifwende) dringend erforderlich sind.

Im Besonderen

Artikel 1: Gesetz zur Sicherung der Tariftreue bei der Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes

§ 1: Anwendungsbereich

Die Tariftreue-Regelungen beziehen sich auf öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge sowie auf Konzessionen durch den Bund, Sektorenauftraggeber und so weiter. Hiermit geht der Entwurf einen Schritt weiter als das bremische Tariftreue- und Vergabegesetz, das Lieferleistungen nicht mit aufgenommen hat. Das Einschließen von Lieferaufträgen in den Geltungsbereich des BTTG wird ausdrücklich begrüßt, denn Lieferaufträge nahmen fast 40 Prozent des Volumens der gesamten öffentlichen Aufträge des Bundes von 2022 ein. Auch das Saarländische Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz (STFLG) bezieht sich neben Bau- und Dienstleistungsaufträgen auch auf Lieferaufträge.

Im BTTG wird ein Schwellenwert von 50.000 Euro ohne Umsatzsteuer angesetzt. Dieser Schwellenwert ist vergleichsweise hoch und um das Zweifache größer als der Schwellenwert im vorhergehenden Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vorigen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024. Andere Bundesländer definieren niedrigere Schwellenwerte von beispielsweise nur 10.000 Euro. In Bremen wurden sogar noch geringere Schwellenwerte angesetzt und diese zudem je nach Auftragsart differenziert. So gelten für Dienstleistungsaufträge 3.000 Euro und für Bauaufträge 5.000 Euro.

Als Argument für höhere Schwellenwerte wird häufig angeführt, dass nur ein sehr kleiner Anteil der öffentlichen Vergaben des Bundes unterhalb von 50.000 Euro liegt und so effektivere Kontrollen möglich sind. Für einen niedrigeren Wert hingegen spricht, dass dieser eine Stückelung des beabsichtigten Auftrags zur Umgehung der Anwendung des Gesetzes aufwendiger macht und erschwert. Zudem würde er den Geltungsbereich des Gesetzes erhöhen. So spräche einiges dafür, den Schwellenwert insbesondere bei Dienstleistungen niedriger anzusetzen, um beispielsweise auch Catering-Aufträge abzudecken. Gerade im Gastgewerbe ist die Tarifbindung gering, der Anteil an Niedriglohnempfängerinnen und -empfängern hoch und aufgrund der kleinteiligen Struktur dieser Branche ist es für die Gewerkschaften schwer, Tarifverträge abzuschließen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes schlagen einen Schwellenwert von 10.000 Euro – jedoch maximal 25.000 Euro analog zum vorhergehenden Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 – vor, um die Reichweite des Gesetzes zu erweitern und eine Stückelung von Aufträgen zu vermeiden. Ein erhöhter Kontrollaufwand muss damit nicht verbunden sein, wenn in der Praxis bei der Kontrolle der Fokus auf hohe Auftragssummen gelegt wird und bei kleineren Aufträgen „nur“ Stichprobenkontrollen vorgenommen werden.

Ausnahmen der Anwendung des BTTG

Das BTTG soll explizit nicht für die „Vergabe und Ausführung verteidigungs- oder sicherheitsspezifischer öffentlicher Aufträge im Sinne von § 104 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelten“ (Absatz 2 Nummer 1).

Ähnlich soll das BTTG auch nicht für die „Vergabe und Ausführung öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie Konzessionen zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr“ und für Vergabeverfahren über öffentliche Lieferaufträge der Sicherheitsbehörden gelten, welche unmittelbar der Zivilen Verteidigung, der inneren Sicherheit, dem Katastrophenschutz oder nachrichtendienstlichen Zwecken dienen, die bis zum 31. Dezember 2032 (§ 1 Absatz 2 Nummer 3) eingeleitet worden sind.

Hier ist nicht nachvollziehbar, ob etwa Aufträge der Bundeswehr und der Sicherheitsbehörden in Nummer 3 enthalten sind oder in Nummer 1 fallen können und ob die zeitliche Befristung in Nummer 3 durch die die generelle Ausnahme in Nummer 1 ausgehebelt werden kann.

Insbesondere da es sich in Nummer 1 und Nummer 3 um Bereiche handelt, in die absehbar umfangreiche öffentliche Finanzmittel fließen werden (vgl. die Bereichsausnahme für Verteidigung von der Schuldenbremse sowie Reste des Sondervermögen Bundeswehr – allein der Einzelplan 14 soll 2029 auf etwas mehr als 150 Milliarden Euro ansteigen), würde die Bundesregierung mit dieser Ausnahme von den Regelungen des BTTG ein problematisches Signal senden: Soziale Standards, die durch Tarifverträge abgesichert werden, sollen ausgerechnet in dem Bereich, der stark von öffentlichen Geldern profitiert, nicht gelten. Zudem könnte diese Ausnahmeregelung Anreize für bisher in der zivilen Produktion tätige Unternehmen schaffen, sich auf Verteidigungsaufträge zu konzentrieren und so tarifliche Standards zu umgehen. In manchen Fällen könnte dies dazu führen, dass Unternehmen, die Tarifverträge anwenden, aus dem Markt verdrängt werden. So würde eine Art „Tarifflucht durch die Hintertür“ Einzug erhalten. Dies widerspricht dem Geist des Gesetzentwurfs des BTTG. Daher sehen die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes keinen Sachgrund, der diese Bereichsausnahme legitimieren würde oder erforderlich macht.

§ 1 Absatz 4 BTTG stellt klar, dass das Gesetz keine Anwendungen findet, soweit das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Ausnahmen vorsieht. § 1 Absatz 5 Satz 1 legt fest, dass, wenn der geschätzte Auftragswert unterhalb der in § 106 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Bezug genommenen EU-Schwellenwerte liegt, das BTTG nur gilt, soweit die Auftraggeber

- erstens durch die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungen zur Durchführung eines Vergabeverfahrens verpflichtet sind, oder
- zweitens durch Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A zur Durchführung eines Vergabeverfahrens verpflichtet sind.

Das GWB und die EU-Schwellenwerte sind zunächst weniger relevant für das BTTG, da sie relativ hoch angesetzt sind: Die EU-Schwellenwerte, ab deren Höhe bezüglich § 106 Absatz 2 GBW auszuschreiben ist, liegen für 2024 und 2025 für Liefer- und Dienstleistungen für oberste und obere Bundesbehörden bei 143.000 Euro, für öffentliche Auftraggeber bei 221.000 Euro. Sie sind entsprechend höher in den Bereichen „Verteidigung und Sicherheit“, für „Sektorenauftraggeber“, „soziale und andere besondere Dienstleistungen“, „Bauaufträge“ und „Konzessionen“. Auch die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen greift kaum in den Anwendungsbereich des BTTG ein: Dafür ermöglicht die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen aktuell freihändige Vergabe bis 10.000

EUR, beschränkte Vergaben ab 50.000 EUR für das Ausbaugewerbe und entsprechend höhere für andere Bauleistungen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht sachgerecht, im BTTG einen Schwellenwert zu normieren, wenn man diesen durch § 1 Absatz 5 wieder aushebelt. Insofern sprechen sich die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes ganz entschieden für eine grundlegende Änderung des § 1 Absatz 5 aus, damit die Wirksamkeit des BTTG nicht von der Vergabeverordnung abhängig gemacht werden kann. Wichtig ist, wie im Saarländischen Vergabegesetz zu formulieren, dass die Festlegung des Schwellenwertes des BTTG „unabhängig von den in § 106 GBW genannten Schwellenwerten“ erfolgt.

► § 3: Tariftreueversprechen

§ 3 Absatz 1 bestimmt, dass Vorgaben über die einzuhaltenden Arbeitsbedingungen über jeweils einschlägige Rechtsverordnungen festgesetzt werden.

Eine alternative gestaltbare Umsetzung des Tariftreueversprechens wäre – wie im Land Berlin Praxis – mit der Erstreckung vollständiger Tarifverträge möglich. Demgegenüber haben das Saarland und auch das Land Bremen – wie es im vorliegenden Referentenentwurf vorgesehen ist – den Umsetzungsweg über Rechtsverordnungen gewählt, um die Rechtsrisiken zu minimieren. Hierzu konnte das Saarland bereits einschlägige und positive Erfahrungen sammeln:

1. Zum einen gab es bis dato keine Klagen gegen das Gesetz. Die vorliegende Rechtsexpertise belegt, dass sich die Umsetzung EU-rechtssicher gestaltet und keinerlei Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit gegeben ist.
2. Zum anderen werden über die Rechtsverordnung für die Auftragnehmer sehr transparent und klar definierte Arbeitsbedingungen vorgeschrieben. Im Vergleich zur Erstreckung vollständiger Tarifverträge ist das Sichten der gültigen Arbeitsbedingungen für die Arbeitgeber mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden.
3. Auch für die zuständige Behörde ist der Verwaltungsaufwand für die Erstellung der Rechtsverordnung überschaubar: Zwar ist die erstmalige Erstellung einer Rechtsverordnung für die entsprechenden Gewerke oder Branchen umfangreicher, allerdings sind die nachfolgenden Modifizierungen der bestehenden Rechtsverordnungen einfacher möglich. So sind im Saarland bis heute sämtliche Rechtsverordnungen durch im Wesentlichen nur eine Person erstellt worden, die daneben weitere Arbeitsaufgaben wie etwa Vor-Ort-Kontrollen durchführt.

Insofern ist das Gesetz rechtssicher, mittelstandsfreundlich und ein Beispiel für Verwaltungsvereinfachung.

Dass die Bundesauftraggeber nach § 3 Absatz 2 verpflichtet werden, die durch Rechtsverordnung festgelegten Arbeitsbedingungen nicht nur den Auftragnehmern, sondern auch den Nachunternehmern und Leiharbeitsfirmen vorzugeben, wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt.

§ 4: Anspruch auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen

Es ist außerdem hervorzuheben, dass der vom Bund beauftragte Arbeitgeber verpflichtet wird, die Beschäftigten, inklusive Leiharbeitnehmer und Leiharbeitnehmerinnen, über die geltenden Arbeitsbedingungen schriftlich oder in Textform zu informieren. Weshalb dies erst bis zum 15. Tag des Folgemonats des ersten Einsatzes erfolgen muss, ist allerdings nicht nachvollziehbar. Es wäre sinnvoll, dies gleich zu Beginn des Einsatzes zu tun.

§ 5: Rechtsverordnung zur Festsetzung der verbindlichen Arbeitsbedingungen; Verordnungsermächtigung

Im Gesetzentwurf ist in Absatz 1 vorgesehen, dass das BMAS auf Antrag einer Gewerkschaft oder einer Vereinigung von Arbeitgebern in einer Rechtsverordnung die für die Ausführung eines öffentlichen Auftrags geltenden Arbeitsbedingungen festsetzt. In Absatz 1 wurde zugleich eine Einschränkung formuliert, die vorsieht, dass keine Rechtsverordnung auf Antrag erfolgt, wenn „ein öffentliches Interesse am Erlass der Rechtsverordnung ausnahmsweise nicht gegeben“ ist. Zudem hat nach Absatz 4 der Verordnungsgeber im Rahmen einer Gesamtabwägung vor Erlass einer Verordnung die Stellungnahmen der in den Geltungsbereich fallenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Tarifvertragsparteien mit sich überschneidenden Geltungsbereichen, der paritätisch besetzten Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen festlegen und der Spitzenorganisationen im Sinne des § 12 Tarifvertragsgesetz sowie gegebenenfalls die Stellungnahme der Clearingstelle zu berücksichtigen. Die Clearingstelle hat eine beratende Funktion und setzt sich (gemäß § 6) aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen zusammen, sobald dies in einer Stellungnahme verlangt wird. Sie gibt Empfehlungen ab, ob und mit welchem Inhalt eine Rechtsverordnung erlassen werden sollte und welcher Tarifvertrag bei konkurrierenden Tarifverträgen repräsentativ ist. Sie kann inhaltliche divergierende Stellungnahmen abgeben.

§ 5, Absatz 2 sieht vor, dass Arbeitsbedingungen aus unterschiedlichen regionalen Tarifverträgen mit demselben Geltungsbereich von einer gemeinsamen Rechtsverordnung erfasst werden sollen.

Die Einschränkung, keine Rechtsverordnung zu erlassen, wenn kein öffentliches Interesse besteht, sollte gestrichen werden, da unklar ist, nach welchen Kriterien ein öffentliches Interesse nicht gegeben sein könnte.

Zudem erscheint es ausreichend, die Clearingstelle allein beratend bei Fragen konkurrierender Tarifverträge einzubeziehen. Für Empfehlungen zum Ob und zur Ausgestaltung einer Rechtsverordnung sollte die Clearingstelle nicht zuständig sein, denn die Stellungnahmen der Tarifvertragsparteien und auch der Spitzenorganisationen liegen dem BMAS bereits ohnehin vor.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes ist es darüber hinaus problematisch, dass im Vergleich zum vorangegangenen Referentenentwurf eines Tariftrueugesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 eine weitere Einschränkung in Absatz 1 aufgenommen wurde. Nun soll die Anwendung der Arbeitsbedingungen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 3 erst ab einer Auftragsdauer von zwei Monaten erfolgen. Alle Aufträge unterhalb dieser Mindestlaufzeit wären dann nicht zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen – ein bezahlter Mindestjahresurlaub im Sinne des § 2

Absatz 1 Nummer 2 sowie die Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Ruhepausenzeiten im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 3 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes – verpflichtet. Die Regelung zur Entlohnung bleibt von dieser Ausnahme unberührt.

Während im BTTG erst auf Antrag einer Gewerkschaft oder einer Vereinigung der Arbeitgeber eine Rechtsverordnung erlassen wird, ermöglicht das saarländische Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz, dass ohne Antrag der Sozialpartner Rechtsverordnungen durch das Landesarbeitsministerium mit Arbeitsbedingungen auf Basis von Tarifverträgen erstellt werden. Dabei haben die Tarifparteien das Recht auf Stellungnahme zum Entwurf einer Rechtsverordnung und wirken insoweit mit. Dieses Verfahren hat weitreichende Vorteile gegenüber dem BTTG, denn damit kann der Verordnungsersteller unabhängig von Anträgen selbst die Priorisierung von branchenbezogenen Verordnungen (nach Wirksamkeit) vornehmen.

Daher ist in jedem Fall eine ergänzende Regelung zu entwickeln, die eine Rechtsverordnung auch allein durch das BMAS ermöglicht, ohne dass ein Antrag der Tarifvertragsparteien gestellt wird.

Auch in Bremen ist ein anderes Vorgehen als im Gesetzentwurf vorgesehen. Hier soll der Senat durch Rechtsverordnung bestimmen, welche Tarifverträge als repräsentativ anzusehen sind. Für jeden Geltungsbereich des Tariftreue- und Vergabegesetzes (ÖPNV, Bau- und Dienstleistungsaufträge) wird je ein Beirat zusammengestellt, der von der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration berufen wird. Jeder Beirat besteht aus je drei Mitgliedern und drei stellvertretenden Mitgliedern, die vom Deutschen Gewerkschaftsbund Region Bremen-Elbe-Weser und den Unternehmerverbänden im Lande Bremen e. V. vorgeschlagen werden. Dieser Beirat kann für die Vorbereitung der Entscheidung des Senats herangezogen werden.

Kritisch zu betrachten ist die im vorliegenden Gesetzentwurf angedachte Personalausstattung zur Bearbeitung der Anträge. Wenn Gewerkschaften umfassend und zahlreiche Anträge auf Rechtsverordnung stellen, wird damit Druck ausgeübt, dass diese auch tatsächlich zügig seitens des Rechtsverordnungserstellers BMAS erlassen werden. Im BTTG sind derzeit lediglich drei Personalstellen im BMAS für die Erstellung von Rechtsverordnungen vorgesehen. Hier dürfte ein Bearbeitungsstau unausweichlich sein.

Auch die Erfahrungen aus dem Saarland und aus Bremen lassen vermuten, dass mehr als drei Stellen beim BMAS für das Abarbeiten der Anträge notwendig sind. Im Saarland war die Personalausstattung mit faktisch einer Person zu niedrig, wodurch es zu Verzögerungen bei der Erstellung von Rechtsverordnungen für die zahlreichen Gewerke/Branchen kommt. In Bremen wurden bei der zuständigen Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration Stellen im Umfang von zwei Vollzeitäquivalenten geschaffen. Auch hier hat sich gezeigt, dass die Übertragung der maßgeblichen (Branchen-)Tarifverträge in ein Lohngitter beziehungsweise in eine Entgelttabelle so zeitaufwendig ist, dass das Bremische Tariftreue- und Vergabegesetz im Dienstleistungsbereich noch nicht vollends zur Anwendung kommt und die Reform voraussichtlich erst Ende Jahr 2026 vollständig umgesetzt sein wird. Vor allem für den Einführungszeitraum ist deshalb eine wesentlich höhere Personalausstattung

für das BMAS anzuraten, welche für die Daueraufgabe der stetigen Aktualisierung der Rechtsverordnung möglichst aufrechterhalten werden sollte.

§ 8: Kontrollen; Verordnungsermächtigung

► Zur nur anlassbezogenen Kontrolle der Arbeitsbedingungen wird eine Prüfstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See angesiedelt und mit acht Planstellen ausgestattet werden. Eine stichprobenhafte Kontrolle durch die Prüfstelle oder den Bundesauftraggeber ist nicht vorgesehen. Die Prüfstelle soll nur kontrollieren, wenn „hinreichende Anhaltspunkte für einen Verstoß eines Auftragnehmers gegen die Einhaltung des Tariftreueversprechens nach § 3 oder für einen Verstoß eines Arbeitgebers gegen die Einhaltung seiner Pflichten nach § 4 Absatz 1 und 3 vorliegen, insbesondere auf Grund von Hinweisen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie sonstiger Dritter“. Des Weiteren sollen die Bundesauftraggeber der Prüfstelle Anhaltspunkte nach Satz 1 unverzüglich mitteilen.

Im ersten Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 5. September 2024 war eine stichprobenhafte Kontrolle durch den Bundesauftraggeber vorgesehen. Zum Bearbeitungsstand des 22. Oktober 2024 wurde diese Aufgabe an die Prüfstelle übertragen. Die nun vorliegende gänzliche Streichung von stichprobenhaften Kontrollen sollte überdacht werden.

► In den Erläuterungen zum Referentenentwurf wird ausgeführt, wie viele Kontrollen vorgesehen sind. Hier wird angenommen, dass von den 16.000 Aufträgen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro in fünf Prozent der Fälle eine Kontrolle erfolgen soll. Nur zehn Prozent dieser 800 Prüfungen sollen vor Ort erfolgen. Das wären pro Jahr lediglich 80 aufsuchende Kontrollen. Angesichts der Vielzahl der Aufträge ist das aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes deutlich zu wenig.

Erfahrungen aus Bremen im Zeitraum 1. März 2023 bis 28. Februar 2025 zeigen, dass in etwa einem Viertel aller durch die sich im Aufbau befindende Geschäftsstelle der Sonderkommission Mindestentgelt abgeschlossenen Vor-Ort-Stichprobekontrollen Verstöße gegen Tariftreuekriterien (insbesondere im Nachunternehmermanagement) vorliegen. Es ist also absehbar, dass eine große Dunkelziffer an Verstößen vorliegt, die vermutlich durch die planmäßig um 4,2 Vollzeitäquivalente aufgestockte Geschäftsstelle in Zukunft aufgedeckt werden kann. Zugleich verdeutlicht das Personalbudget der Geschäftsstelle im kleinsten Bundesland, wie unterdimensioniert die Personalpläne der Prüfstelle bei der DRV für das gesamte Bundesgebiet sind und unterstreicht die Effektivität von stichprobenartigen im Gegensatz zu anlassbezogenen Kontrollen.

Vorbildlich für das BTTG könnte das Saarland mit seiner gesonderten Prüfstelle STFLG und der Durchführung von ergänzenden Vor-Ort-Kontrollen sein. Die Erfahrungen aus dem Saarland untermauern, dass gerade Vor-Ort-Kontrollen, die teils auch in Kooperation und gemeinsam mit der FKS des Zolls und der Arbeitsschutzaufsicht durchgeführt werden, unerlässlich sind: Vor-Ort-Kontrollen sind allerdings auch anspruchsvoll, weil im Zweifel nur dort festgestellt werden kann, welche Tätigkeiten ein Beschäftigter konkret ausübt und welche entsprechende Lohngruppe einer Rechtsverordnung anzuwenden ist. Erfahrungen aus dem Saarland besagen, dass hier teils auch die FKS des Zolls mit Blick auf die dortige Personalausstattung mit diesem Abgleich vor Ort überfordert ist. Notwendig sind daher

nicht nur fundierte Schulungen des Kontrollpersonals, sondern auch Mindestkontrollquoten für Vor-Ort-Kontrollen, damit der einfache formale Weg der Prüfung nach Aktenlage nicht ins Leere läuft.

Insgesamt werden der erforderliche Aufwand der Kontrolle und der notwendige Personal- und Schulungsaufwand deutlich unterschätzt. Dies gilt für die acht Planstellen bei der DRV und wie oben ausgeführt für die drei Planstellen des BMAS. Obendrein kommt hinzu, dass im vorherigen Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 noch 15 Planstellen bei der DRV vorgesehen waren, die auch schon als knapp bemessen zu beurteilen waren.

► Abschließend ist es aus arbeitnehmerorientierten Gesichtspunkten des Datenschutzes problematisch, dass der im vorhergehenden Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 noch enthaltene Absatz 5 ersatzlos entfallen ist. Dieser sah vor, dass der Bundesauftraggeber die Bieter im Rahmen des Vergabeverfahrens darauf hinweist, „dass die mit der Auftrags- oder Konzessionsausführung befassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Beginn der Ausführung über die Möglichkeit solcher Kontrollen zu benachrichtigen und über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den Bestimmungen des Datenschutzrechts zu informieren sind“.

► **§ 9: Nachweispflicht**

Der Auftragnehmer wird in Absatz 1 vom Bundesauftraggeber verpflichtet, die Einhaltung seines Tariftreueversprechens zu dokumentieren und auf Verlangen Letzterem oder der Prüfstelle vorzulegen. Im Gegensatz zum vorhergehenden Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vorherigen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 ist allerdings der komplette Absatz 2 entfallen. Dieser sah vor, dass der Auftragnehmer vom Bundesauftraggeber verpflichtet wurde, die Dokumentation der Einhaltung des Tariftreueversprechens auch auf etwaige Nachunternehmer und/oder beauftragte Verleiher zu übertragen und die Erfüllung dieses Tariftreueversprechens ebenfalls dahingehend zu erfüllen. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes erachten diese vollständige und ersatzlose Streichung der Sicherstellung von Tariftreue bei Nachunternehmern und Verleihern als äußerst problematisch. Um sicherzustellen, dass hierdurch keine Schlupflöcher zur Umgehung von tariflichen Standards entstehen, sollte diese Streichung rückgängig gemacht werden.

§ 10: Zertifizierungsverfahren; Verordnungsermächtigung

Zur bürokratiearmen Ausgestaltung der Tariftreuregelung soll der Rückgriff auf ein Präqualifizierungsverfahren beitragen, in dem die Einhaltung einschlägiger Tarifstandards bescheinigt werden kann. Wird ein Zertifikat durch eine Präqualifizierungsstelle erteilt, entfallen Nachweispflichten. Von anlassbezogenen Kontrollen sind die zertifizierten Unternehmen nicht befreit. Diese Idee ist nachvollziehbar und kann zu einem vereinfachten Vergabeverfahren beitragen. Offen bleibt, wie die Präqualifizierungsverfahren ablaufen sollen. Entscheidend ist aber die Qualität der Präqualifizierungsverfahren. Die für die Präqualifizierungsverfahren zuständigen Personen müssen Fachkenntnisse zum Thema besitzen. Außerdem ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen, wie lange die Zertifikate laufen und ob dies ein Einfallstor dafür sein kann, dass zertifizierte Unternehmen langfristig

unproblematisch öffentliche Aufträge durchführen können – und zwar auch dann, wenn sie die erforderlichen Arbeitsbedingungen nicht mehr einhalten.

§ 11: Zivilrechtliche Sanktionen

Der Bundesauftraggeber hat das Recht zur außerordentlichen fristlosen Kündigung, wenn der Auftragnehmer das Tariftreueversprechen schuldhaft verletzt. Außerdem soll zwischen Bundesauftraggeber und Auftragnehmer eine angemessene Vertragsstrafe vereinbart werden. Diese kann bis zu maximal einem Prozent des Auftragswertes umfassen; bei mehreren Verstößen maximal zehn Prozent des Auftragswertes.

Auch im bremischen Tariftreuegesetz wird für jede verletzte Pflicht eine Vertragsstrafe in Höhe von einem Prozent des Auftragswertes veranschlagt. Die Summe der Vertragsstrafen darf insgesamt zehn Prozent des Auftragswertes nicht überschreiten.

Auch im STFLG des Saarlandes gibt es einheitliche Empfehlungen für die dann von den Vergabestellen anzuwendenden Vertragsstrafen. Zudem hat sich hier in der Praxis der Nachweis einer „schuldhaften Verletzung“ des Tariftreueversprechens als schwierig herausgestellt, sodass Vertragsstrafen selten sind und eher eine disziplinierende Wirkung entfalten.

§ 12: Nachunternehmerhaftung

Im Rahmen der Nachunternehmerhaftung haftet ein Auftragnehmer für seine Nachunternehmen hinsichtlich der Erfüllung der Zahlungspflichten des Nettoentgelts.

Kritisch ist hier anzumerken, dass die Nachunternehmerhaftung in Fall der Insolvenz eines Nachunternehmers oder eines von ihm beauftragen Verleihers entfällt. Diese Ausnahmeregelung Insolvenz sollte gestrichen werden, um die Entschädigung der Betroffenen durch den Hauptauftragnehmer zu ermöglichen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Risiko „gefakter“ Insolvenzen besteht, gerade wenn in der Subunternehmerkette auf wirtschaftlich weniger solvente Unternehmen gesetzt wird.

§ 14: Fakultativer Ausschlussgrund

Es ist zu begrüßen, dass die Möglichkeit besteht, ein Unternehmen bis zu drei Jahre lang von öffentlichen Vergabeverfahren auszuschließen, wenn von der Prüfstelle Bundestariftreue ein Verstoß gegen das Tariftreueversprechen festgestellt wurde. Es besteht allerdings die Möglichkeit, Selbstreinigungsmaßnahmen zu ergreifen.

Offene Fragen und Vorschläge

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird ein gesetzlicher Anspruch auf die tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen gewährt, den sie einklagen können. Hier stellt sich die Frage, ob es möglich wäre, dass Gewerkschaften in die Lage versetzt werden, diese Arbeitsbedingungen einzuklagen.

III. Fazit

Mit dem Gesetzentwurf liegt nun ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines BTTG vor. Dieser Schritt war überfällig und wird von der Arbeitskammer des Saarlandes und der Arbeitnehmerkammer Bremen ausdrücklich begrüßt. Der Entwurf enthält wichtige Elemente, um Lohndumping zu verhindern, Tarifverträge zu stärken und die Arbeitsbedingungen bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen zu verbessern. Dies ist grundsätzlich, aber auch insbesondere vor dem Hintergrund des erwartbaren Anstiegs der öffentlichen Auftragsvergabe im Zusammenhang mit den öffentlichen Investitionstätigkeiten im Rahmen des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität positiv zu bewerten.

Entscheidend ist, dass der gewählte Schwellenwert nicht zu einer Schwachstelle des Gesetzes wird. Durch einen vergleichsweise hohen Schwellenwert würde das BTTG seine Wirksamkeit verlieren. Ein BTTG, das zwar vorgibt, einen Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung zu leisten, aber sich faktisch durch einen sachlich unverhältnismäßig hohen Schwellenwert selbst unterminiert, wäre kontraproduktiv und würde das Gesetzesziel der gestärkten Tarifbindung unterlaufen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes sprechen sich dafür aus, dass der Schwellenwert von 50.000 EUR laut § 1 Absatz 1 BTTG im weiteren Abstimmungsverfahren innerhalb der Bundesregierung auf keinen Fall erhöht werden darf. Die Arbeitskammern schlagen einen Schwellenwert von 10.000 Euro – jedoch maximal 25.000 Euro analog zum vorhergehenden Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 – vor, um die Reichweite des Gesetzes zu erweitern und eine Stückerlung von Aufträgen zu vermeiden.

Zudem ist es nicht sachgerecht, im BTTG einen Schwellenwert zu normieren, wenn man diesen durch § 1 Absatz 5 wieder aushebelt.

Das BTTG soll nicht für die „Vergabe und Ausführung verteidigungs- oder sicherheitsspezifischer öffentlicher Aufträge im Sinne von § 104 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelten“ (Absatz 2 Nr. 1). Bis Ende 2032 ebenfalls nicht für Bedarfe der Bundeswehr, der Sicherheitsbehörden, des Katastrophenschutzes oder Aufträge, die nachrichtendienstlichen Zwecken dienen.

Die Arbeitskammern sehen keinen Sachgrund, der diese Bereichsausnahme legitimieren würde oder erforderlich macht. Daher muss diese rückgängig gemacht werden.

Eine weitere zentrale Schwachstelle des Gesetzes sind die unzureichende Personalausstattung zur Umsetzung der Ziele des BTTG und die in sehr geringem Umfang geplanten nur anlassbezogenen Kontrollen. Eine effektive Kontrolle setzt eine angemessene Personalausstattung mit qualifizierten Vor-Ort-Kontrollen voraus. Lediglich 10 Prozent der anlassbezogenen Kontrollen als Vor-Ort-Kontrolle durchzuführen und entsprechend Personal zu kalkulieren ist nicht zielführend. Zudem sollten sie im Zweifel im Verbund mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit erfolgen, da deren Personal bereits über Erfahrungswissen und Durchsetzungskompetenz verfügt.

Sehr bedauerlich ist, dass im Vergleich zum vorherigen Referentenentwurf eines Tariftreuegesetzes in der vergangenen Wahlperiode vom 22. Oktober 2024 folgende Bestandteile entfallen:

- Die Ergänzung des Betriebsverfassungsgesetzes um einen neuen § 18a, der die Möglichkeit der Online-Wahl von Betriebsräten festlegen sollte.
- Eine Änderung im Betriebsverfassungsgesetz, die darauf abzielte, Straftaten gegen Betriebsratsmitglieder künftig nicht nur auf Antrag (Antragsdelikt), sondern von Amts wegen (Offizialdelikt) zu verfolgen, damit eine Staatsanwaltschaft verpflichtet wird, entsprechende Straftaten zu verfolgen, wenn sie etwa durch die Presse oder durch Anzeige bei der Polizei davon erfährt.

►

Hinzu kommt, dass bereits in dem vorherigen Referentenentwurf vom 22. Oktober 2024 einige aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes zentrale Aspekte gegenüber dem ersten Referentenentwurf vom 5. September 2024 entfielen:

- Umfänglichere digitale Zugangsrechte für Gewerkschaften zu Betrieben.
- Die Nachwirkung von Tarifverträgen bei Ausgliederungen und Betriebsübergängen, die Tarifbindung in solchen Fällen sichern sollte (ebenfalls bei Verschmelzung, Spaltung und Vermögensübertragung). „Umstrukturierungsmaßnahmen“ könnten nicht mehr als Vorwand zur Tarifflicht genutzt werden.

►

Die genannten entfallenen Regelungen würden definitiv dem Geist und dem Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs vollumfänglich entsprechen: der Stärkung der Tarifbindung. Daher sollten diese entfallenen Aspekte erneut integriert werden.

Neben einer schnellen Umsetzung des Tariftreuegesetzes sind – auch über die bestehende Regierungsperiode hinaus – weitere Schritte zur Stärkung der Tarifbindung erforderlich:

1) *Reform der Allgemeinverbindlichkeitserklärung:* Hier muss es mindestens zu einer Neuregelung des Abstimmungsmodus im Tarifausschuss kommen, damit ein von Arbeitgeberverband und Gewerkschaft gemeinsam eingebrachter Antrag zur AVE im paritätisch besetzten Tarifausschuss nur bei einer Mehrheit abgelehnt werden kann. Derzeit muss eine mehrheitliche Zustimmung erfolgen. Ein (branchenfremder) Arbeitgeberverband muss also dem Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit explizit zustimmen – auch dann, wenn sich der zuständige Arbeitgeberverband und die entsprechende Gewerkschaft über die Notwendigkeit der AVE einig sind. Darüber hinaus sollte ein Tarifvertrag auch auf Antrag einer Tarifvertragspartei als allgemeinverbindlich erklärt werden können, wenn dies im öffentlichen Interesse ist und der Tarifausschuss nicht widerspricht.

2) Verkopplung von Wirtschaftsförderung mit Kriterien guter Arbeit beispielsweise mit dem Vorliegen eines Tarifvertrags.

3) *Abschaffung von OT-Mitgliedschaften im Tarifvertragsgesetz prüfen:* Ein großer Teil der Arbeitgeberverbände lässt sogenannte OT-Mitgliedschaften zu. Unternehmen können also auch, ohne selbst einen Tarifvertrag anzuwenden, Mitglied in einem Arbeitgeberverband sein. Dies führt zu einer Zersplitterung des Tarifvertragssystems und zu einer paradoxen

Verhandlungsposition der Arbeitgeberverbände. Sie verhandeln über Tarifverträge, die für Teile ihrer Mitglieder nicht gelten. Durch diese Regelung wird es immer schwieriger, Tarifverträge abzuschließen.

4) Gesetzlich explizit ermöglichen, dass eine *Gewerkschaftsmitgliedschaft in Tarifverträgen mit spezifischen Vorteilen privilegiert werden kann*. So können Anreize geschaffen werden, einer Gewerkschaft beizutreten, denn Gewerkschaftsmitglieder ermöglichen mit ihren Beiträgen und ihrem Engagement überhaupt erst Tarifverträge. Außerdem kann eine bessere steuerliche Absetzbarkeit von Gewerkschaftsbeiträgen (analog zu Parteibeiträgen) dazu beitragen, dass sich mehr Beschäftigte dazu entscheiden, einer Gewerkschaft beizutreten. Insbesondere in schlechter bezahlten Branchen, in denen eine starke Verhandlungsposition von Gewerkschaften besonders wichtig wäre, kann ein solcher Schritt dazu beitragen, den Organisationsgrad zu erhöhen.

Erstellungsdatum: Oktober 2025

Erstellt von

Arbeitnehmerkammer Bremen

Arbeitskammer des Saarlandes

Kevin Rösch

Dr. Torsten Brandt

Referent für Finanz- und Wirtschaftspolitik

Abteilungsleiter Gesellschaftspolitik

k.roesch@arbeitnehmerkammer.de
Tel. 0421-3 63 01-986

torsten.brandt@arbeitskammer.de
Tel. 0681-40 05-317



Die Arbeitskammern
c/o Vertretung des Landes Bremen

Hiroshimastraße 24
10785 Berlin