



Ausschussdrucksache 21(11)38
vom 31. Oktober 2025

Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständigen	
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	16
Dienstgeberseite der Caritas	31
Zentrum – Die alternative Gewerkschaft	36
Deutscher Gewerkschaftsbund	42
Prof. Dr. Rüdiger Krause	59
Dr. Karen Jaehrling	70



Mitteilung

Berlin, den 28. Oktober 2025

**Die 9. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 3. November 2025, 16.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal: E.200**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 324 87
E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 302 69

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 21/1941

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Verkehrsausschuss
Haushaltsausschuss (§ 96 GO)



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Dienstgeberseite der Caritas
Deutsche Rentenversicherung Bund
Zentrum – Die alternative Gewerkschaft
Deutscher Gewerkschaftsbund
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt

Einzelsachverständige:

Prof. Dr. Rüdiger Krause
Dr. Karen Jaehrling



Ausschussdrucksache 21(11)20
vom 23. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme

des Verbandes Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)

Öffentliche Anhörung am 3. November 2025

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941



**Bundesvorstand
Vorstandsbereich
Bundesvorsitzender**

Industriegewerkschaft
Bauen-Agrar-Umwelt
Bundesvorstand
Abteilung Arbeits- und Sozialrechtspolitik
Luisenstr. 38
10117 Berlin
Telefon: +49 30 24639 220
Telefax: +49 30 24639 222
Ansprechpartnerin: Dr. Ghazaleh Nassibi
E-Mail: ghazaleh.nassibi@igbau.de
Internet: <http://www.igbau.de>

**Stellungnahme
der IG BAU zur Anhörung im Aus-
schuss Arbeit und Soziales am 3.
November 2025 zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stär-
kung der Tarifautonomie durch die
Sicherung von Tariftreue bei der
Vergabe öffentlicher Aufträge des
Bundes (Tariftreuegesetz)**

14. Oktober 2025

Mit dem hier vorliegenden Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)“ greifen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU festgelegten Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung auf.

Die IG BAU begrüßt den Referentenentwurf grundsätzlich. Es ist gut, dass nach jahrelangem Stillstand und wiederholten Versprechungen der verschiedenen Regierungskonstellationen endlich Bewegung in das Thema kommt. Das Bundestariftreuegesetz ist ein wichtiger Baustein für die Stärkung der Tarifbindung in Deutschland, auch vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie. Gerade bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen hat der Staat es in der Hand, für faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen zu sorgen und damit seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden.

Diese Maßgabe wird mit dem vorliegenden Entwurf allerdings nur begrenzt erreicht. Im Folgenden wird dies in Bezug auf die für die IG BAU besonders relevanten Themenbereiche (Anwendungsbereich, Tariftreueversprechen, Subunternehmerregelungen, Kontrollen, Sanktionen, Nachunternehmerhaftung) erläu-

tert. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes verwiesen, der wir uns vollumfänglich anschließen:

1. Anwendungsbereich (§ 1 BTTG-E)

Das Bundestariftreuegesetz gilt nur für die Vergabe und Ausführung von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen des Bundes. Es lässt Vergabeverfahren durch die Länder und Kommunen unberührt. In den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen neben der Vergabe öffentlicher Aufträge, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben können, auch Vergaben von Sektorenauftraggebern und die Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionen. Nicht vom Anwendungsbereich umfasst sind verteidigungs- und sicherheitsspezifische öffentliche Aufträge im Sinne von § 104 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Die IGBAU begrüßt den relativ breiten persönlichen Anwendungsbereich des BTTG-Entwurfs. Allerdings soll das BTTG nach § 1 erst ab einem geschätzten **Auftragswert oder Vertragswert von 50 000 Euro** für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge gelten.

Dieser Schwellenwert ist zu hoch angesetzt. Um die mit BTTG-E verbundenen Zielsetzungen zu erreichen, müssen möglichst viele öffentliche Aufträge und Konzessionen von den Tariftreuevorgaben erfasst werden. Hierzu ist ein niedriger Schwellenwert essenziell. Der Schwellenwert von 50.000 Euro führt dazu, dass aktuell im Baubereich ca. 23,25 Prozent der jährlich insgesamt 22.000 vom Bund vergebenen Aufträge nicht unter die Tariftreuebestimmungen fallen würden. Damit würde das Gesetz in diesen Bereichen komplett leerlaufen (vgl. Antwort des Staatssekretärs Kluttig auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Pascal Meiser, BT-Drs. 21/69, S. 4ff. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/000/2100069.pdf>)

Zugleich kritisiert die IGBAU, dass nach Abs. 2 Nr. 2 bis zum 31. Dezember 2032 die Vergabe und Ausführung öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie Konzessionen zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen sind. Vor dem Hintergrund der geplanten Milliardeninvestitionen zur Stärkung der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit ist es nicht zu rechtfertigen, dass der Staat an dieser Stelle auf die Einhaltung tariflicher Lohn- und Arbeitsstandards verzichtet.

2. Tariftreueversprechen (§ 3 BTTG-E)

Die IG BAU begrüßt die Regelung in § 3 des Bundestariftreuegesetzes. Geregelt ist in **Abs. 1** eine Pflicht des Bundes-Auftraggebers, einem Auftragnehmer als Ausführungsbedingung verbindlich vorzugeben, dass die eingesetzten Beschäftigten mindestens zu den in der Rechtsverordnung nach § 5 festgesetzten Arbeitsbedingungen einzusetzen sind.

Abs. 2 stellt sicher, dass sich ein Auftragnehmer seinem Tariftreueversprechen nicht durch den Einsatz weiterer Unternehmer entziehen kann. Geregelt ist eine Pflicht des Bundes-Auftraggebers, dem Auftragnehmer als Ausführungsbedingung verbindlich vorzugeben, von Nachunternehmen und beauftragten Verleihern zu verlangen und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass diese ihre Pflichten nach § 4 BTTG (Anspruch der Beschäftigten auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen) erfüllen.

Die Ausführungsbedingungen sind Teil der Vertragsbedingungen, die der Auftragnehmer beachten und einhalten muss. Werden diese verletzt, werden zivilrechtliche Sanktionen nach § 11 BTTG-E ausgelöst. Ausnahmen gelten lediglich für Zulieferer im Sinne des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.

Bewertung:

Die IG BAU begrüßt diese Regelung. Sie ist verpflichtend und erfasst auch die Nachunternehmer und Verleiher. Sie entspricht auch dem Gesetzesziel, wonach alle Bieter ihr Angebot grundsätzlich auf Grundlage einheitlicher Mindestarbeitsbedingungen kalkulieren müssen, um so Verdrängungswettbewerb über die Arbeitsbedingungen zu vermeiden.

Leider ist die Regelung nur auf die Ausführungsbedingungen beschränkt, es fehlt die Möglichkeit, ein Tariftreueversprechen auch bei den Zuschlags- und Eignungskriterien zu berücksichtigen.

3. Anspruch auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen (§ 4 BTTG-E)

Die Regelung stellt sicher, dass die für den Zeitraum der Leistungserbringung eingesetzten Arbeitnehmer*innen mindestens einen Anspruch auf Gewährleistung der Arbeitsbedingungen nach der einschlägigen Tariftreue-Verordnung gegen ihren Arbeitgeber haben. Dies gilt auch für die Beschäftigten von Nachunternehmern und Verleihern. Die Tarifvertragsparteien können

durch einen materiell-rechtlichen oder gerichtlichen Vergleich hiervon abweichen. Ein genereller Verzicht ist nicht möglich.

Zudem besteht nach Abs. 3 eine Informationspflicht des Arbeitgebers gegenüber den eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern spätestens am 15. Tag des Folgemonats ihres ersten Einsatzes.

Bewertung:

Die Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Aus ihr erwächst ein unmittelbar individueller Rechtsanspruch der Beschäftigten gegen ihre Arbeitgeber auf die Gewährung der gegenüber dem Auftraggeber zugesagten Arbeitsbedingungen. Die Regelung ermöglicht so individuelle Klagen gegenüber Arbeitgebern bei Verstoß gegen die Arbeitsbedingungen der im Rahmen der öffentlichen Aufträge eingesetzten Beschäftigten. Das ist ein Novum im bisherigen Vergaberechtssystem. Denn im Dreiecksverhältnis Staat – Unternehmen – Arbeitnehmer*innen konnte bisher nur der Auftraggeber gegen den Auftragnehmer vorgehen, die betroffenen Arbeitnehmer*innen hatten keinen eigenen Handlungsspielraum. Ebenfalls ist zu begrüßen, dass für die Beschäftigten günstigere Regelungen im Arbeitsvertrag, in einer Betriebsvereinbarung oder in einem Tarifvertrag (z.B. zum Urlaub oder Entgelt) nach dem Günstigkeitsprinzip weiter anwendbar bleiben sollen (Gesetzesbegründung S. 36).

Auch die Informationspflicht des Arbeitgebers gegenüber den eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist zu begrüßen, wenngleich diese idealerweise schon ab dem ersten Einsatztag greifen sollte, damit die effektive Durchsetzbarkeit des Anspruchs gewährleistet bleibt.

4. Rechtsverordnung zur Festsetzung der verbindlichen Arbeitsbedingungen; Verordnungsermächtigung (§ 5 BTTG-E) und Clearingstelle (§ 6 BTTG-E)

Die Bundesregierung hat sich bei der Festsetzung der verbindlich einzuhaltenden Arbeitsbedingungen während der Ausführung des öffentlichen Auftrags für den Verordnungsweg entschieden. Anders aber als im vorzugswürdigen saarländischen Rechtsverordnungsmodell muss die Eröffnung des Rechtsverordnungsverfahrens nach dem BTTG-E auf Initiative einer Tarifvertragspartei erfolgen. Gegenstand der Rechtsverordnungen nach § 5 des BTTG-E sind Arbeitsbedingungen im Sinne des

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 i. V. m. 2a des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG).

Erfasst werden damit Regelungen zu Entlohnung, Mindestjahresurlaub, Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Ruhepausezeiten. Allerdings können Mindestjahresurlaub, Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Ruhepausezeiten nur für Aufträge mit einer Auftragsdauer von mehr als 2 Monaten Gegenstand einer Rechtsverordnung sein.

Sodann setzt ein zweistufiges Verfahren ein. Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs haben die in den Geltungsbereich fallenden Arbeitgeber sowie Beschäftigte, Tarifvertragsparteien als auch die Spitzenorganisationen nach der Bekanntmachung des Rechtsverordnungsentwurfs drei Wochen Zeit zur Abgabe einer Stellungnahme (Stufe 1).

Nach § 5 Abs. 4 Satz 2 kann in der Stellungnahme die Empfehlung der sog. Clearingstelle nach § 6 Abs. 2 verlangt werden (Stufe 2). Die Stellungnahme der Clearingstelle kann zusätzlich beim Vorliegen konkurrierender Anträge auf Erlass einer Rechtsverordnung eingeholt werden. Die Empfehlung der Clearingstelle hat der Verordnungsgeber im Rahmen der Gesamtabwägung bei seiner Entscheidung zum Erlass der Rechtsverordnung zu berücksichtigen.

Der Erlass einer Rechtsverordnung erfolgt nicht (Abs. 1 Satz 1), wenn ein „öffentliches Interesse“ ausnahmsweise nicht vorliegt.

Bewertung:

Diese Regelung ist in Bezug auf die regelbaren Inhalte grundsätzlich zu begrüßen. Durch den Verweis auf § 2a AEntG ist auch eindeutig, dass das gesamte Tariffitter inklusive Zulagen und Zuschläge gemeint sind. Dies wird auch in der Begründung nochmal klargestellt (S. 39).

Nicht nachzuvollziehen ist allerdings, warum zwischen der Entlohnung und den anderen Arbeitsbedingungen eine Unterscheidung getroffen wird abhängig von der jeweiligen Auftragsdauer. Es sollten alle Arbeitsbedingungen bei allen Aufträgen unabhängig von der Auftragsdauer Anwendung finden und keine Arbeitsbedingungen erster und zweiter Klasse geschaffen werden. Zudem hängen diese Arbeitsbedingungen häufig voneinander ab, so dass z.B. nur über die Regelung zu

den Arbeitszeiten auch nachvollzogen werden kann, ob die Mindestentlohnung eingehalten wird.

Problematisch ist zudem das **Antragserfordernis**, da das BMAS hier nicht proaktiv eine Rechtsverordnung erlassen kann, sondern erst nach Antragsstellung durch eine Gewerkschaft oder einen Arbeitgeberverband. Wenn es keinen Antrag gibt, dann gibt es auch keine Tariftreue. Negative Rückwirkungen auf Tarifverhandlungssituationen sind nicht auszuschließen. Daher sollte eine **ergänzende Regelung** geschaffen werden, wonach das BMAS in Ausnahmefällen selbst proaktiv eine Rechtsverordnung erlassen muss, wenn – z.B. wie in § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TVG – eine Absicherung der Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung eine Rechtsverordnung erfordert.

Unklar bleibt (und ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung), **in welchen Fällen ausnahmsweise kein öffentliches Interesse am Erlass einer Rechtsverordnung vorliegen soll**. Dies öffnet Tür und Tor für Gerichtsverfahren, die das öffentliche Interesse in Frage stellen.

Mit der **Clearingstelle** wird außerdem – gerade bei konkurrierenden Tarifverträgen - ein zweistufiges Verfahren in Gang gesetzt, das für alle Beteiligten zu erheblichem Aufwand führt mit ungewissem Ausgang. Selbst wenn die Clearingstelle nur empfehlenden Charakter hat, setzt sich das BMAS im Zweifel im Falle mehrerer inhaltlich divergierender Empfehlungen einer erheblichen Drucksituation aus. Zudem kann die Einbeziehung eine starke zeitliche Verzögerung bringen. Klagen vor den Verwaltungsgerichten sind nicht ausgeschlossen.

5. Kontrollen (§ 8 BTTG-E)

Die IG BAU begrüßt grundsätzlich die Regelungen zu Kontrollen in § 8 BTTG-E und die Einrichtung einer neuen Prüfstelle Bundstariftreue. Nur mit effektiven Kontrollregelungen kann die Tariftreueverpflichtung durchgesetzt werden.

Allerdings sollen Kontrollen nach Abs. 2 nur anlassbezogen durch die neue Prüfstelle erfolgen. Das lehnt die IG BAU entschieden ab.

Notwendig wäre zumindest eine stichprobenartige Kontrollpflicht der Prüfstelle, besser noch mit einer verbindlichen Mindestkon-

trollquote für die Prüfstelle nach dem Vorbild des Berliner Auftrags- und Vergabegesetzes. Nur so kann Wettbewerbsverzerrungen entgegengetreten werden und ein ausreichender und präventiver Kontrolldruck gegenüber Arbeitgebern ausgeübt werden, die ihren Arbeitnehmer*innen die ihnen zustehenden tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen verweigern.

Darüber hinaus sind allein papierbasierte Kontrollen ohne Vor-ort-Besichtigungen ineffektiv. Studien zur Durchsetzung des Mindestlohns zeigen, dass Betriebe tatsächlich zwar ihren Beschäftigten die Zahl der dokumentierten Arbeitsstunden zahlen, einige Betriebe zugleich aber bei den Arbeitszeiten betrügen (siehe Bosch et al. 2019, S. 212 Seite 15/25). Derartige gerade am Bau verbreitete Umgehungsmöglichkeiten der Nachweispflichten sind deshalb nur durch Vor-Ort-Kontrollen aufzudecken.

§ 8 Abs. 2 ist deshalb dahingehend zu konkretisieren, dass explizit unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen sind. Für eine effektive Prüfung braucht es außerdem noch ein eigenes Anforderungs- und Informationsrecht der Prüfstelle gegenüber dem Bundesauftraggeber. Schließlich muss die Arbeit der Prüfstelle mit ausreichend Personal ausgestattet werden.

Eine vollumfänglich abschließende Bewertung von § 8 ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da der Entwurf einer nach Abs. 5 zu erstellenden Verordnung noch nicht vorliegt.

6. Nachweispflicht (§ 9 BTTG-E)

Der Bundesauftraggeber verpflichtet den Auftragnehmer, mittels geeigneter Unterlagen zu dokumentieren, dass er sein Tariftreueversprechen nach § 3 einhält und die Unterlagen auf Anforderung des Bundesauftraggebers oder der Prüfstelle Bundestaifrtreue vorlegt.

Bewertung:

Die IG BAU begrüßt grundsätzlich diese Nachweispflicht des Auftragnehmers über die Einhaltung des Tariftreueversprechens. Das unterstützt die Kontrollen durch den Bundesauftraggeber bzw. der Prüfstelle und ist sachgerecht. Ohne Dokumentationspflichten sind Kontrollen nur schwer durchführbar.

Allerdings ist nicht nachzuvollziehen, warum sich die Nachweispflicht nicht auch auf die Unterauftragnehmer und Verleiher des Auftragnehmers bezieht, so wie es im RefE der Vorgängerregierung vom Herbst 2024 vorgesehen war. Die IG BAU lehnt diese Einschränkung entschieden ab.

Das führt in der Folge dazu, dass die Prüfstelle Bundestariftreue bei den Nachunternehmen keine effektiven Kontrollen durchführen kann, selbst wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Nachunternehmen ihre Tariftreuepflicht nicht einhalten. Das ist – gerade am Bau, wo kein Bauprojekt mehr anzutreffen ist, bei dem nicht auch verschiedene Nachunternehmen im Einsatz sind – ein Freifahrtschein für die Umgehung der Tariftreuepflicht. Wer Nachunternehmer und Verleiher einsetzt, muss erst recht für die Einhaltung und Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften Sorge tragen.

Daher muss die Regelung dahingehend angepasst werden, dass der Bundesauftraggeber auch den Auftragnehmer verpflichten muss, von Nachunternehmern und Verleihern den Nachweis der Tariftreue zu verlangen und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und die Unterlagen auf Anforderung des Bundesauftraggebers oder der Prüfstelle Bundestariftreue vorlegt.

Zudem **sollte ausgeschlossen werden, dass Eigenerklärungen der Unternehmen als „geeignete Unterlagen“ zum Nachweis der Tariftreue angesehen werden können.** Wir wissen aus Erfahrungen zu den Tariftreuegesetzen der Bundesländer, dass Eigenerklärungen leichtfertig unterschrieben werden und keine Gewähr für die Einhaltung von Tariftreue bieten. Nur eine Zertifizierung, die zum Inhalt hat, dass ein Arbeitgeber tatsächlich die Tarifstandards in seinem Unternehmen einhält, kann zudem eine ausreichende Grundlage für nachfolgende Kontrollen bieten. Ansonsten droht das Gesetz zu einem zahnlosen Tiger zu werden.

7. Zertifizierungsverfahren (§ 10 BTTG-E)

§ 10 des Bundestariftreuegesetzes regelt eine Erleichterung von den Nachweispflichten für tarifgebundene und tarifyanwendende Arbeitgeber. Gemäß Abs. 1 erhalten Auftragnehmer die Möglichkeit, durch ein von den in den Vergabeverordnungen genannten Präqualifizierungsstellen (PQ-Stellen) vergebenes Zertifikat nachzuweisen, dass sie die Anforderungen an die Tariftreue nach § 5 erfüllen. Dann sind sie von der Nachweispflicht

nach § 9 BTTG-E befreit. Nach Abs. 2 entfällt die Nachweispflicht nach § 9 des Bundestariftreuegesetzes ebenso, wenn der Auftragnehmer ein entsprechendes Zertifikat der Nachunternehmer und Verleiher vorlegen kann.

Bewertung:

Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Das PQ-Verfahren ist ein derzeit im Baubereich bewährtes Instrument, um den Aufwand für Arbeitgeber und Bundesauftraggeber bei der Erbringung von Nachweispflichten nach § 9 gering zu halten (Vg. § 122 Abs. 2/3 iVm. § 6a VOB/A). § 10 BTTG-E „belohnt“ mittelbar die Befolgung von Tarifverträgen, was zu einer Stärkung der Geltungskraft von Tarifverträgen beitragen kann.

Hier ist allerdings folgendes zu beachten: die Prüfung der Tariftreue ist derzeit noch kein Merkmal der Präqualifizierung am Bau. Die Tariftreue ist bisher kein Eignungskriterium im Sinne des § 6 a VOB/A und auch kein Ausführungskriterium. **Daher sind die Regelungen in der VOB/A (in Verbindung mit der noch zu erlassenden Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 3 BTTG-E) entsprechend anzupassen: die Tariftreue muss Teil der PQ-Prüfung werden, und zwar mindestens als Ausführungskriterium, idealerweise aber schon als Eignungskriterium.** In diesem Rahmen sollten tarifgebundene Mitglieder ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband nachweisen, nicht tarifgebundene Unternehmen sollten die Anwendung der einschlägigen Tarifverträge nachweisen.

Zudem müssen die PQ-Stellen neue und effiziente Prüfroutinen entwickeln und diese in ihren Richtlinien verankern, die sicherstellen, dass bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen tatsächlich Tariflöhne gezahlt werden. So sollten die nicht tarifgebundenen Auftragnehmer z.B. in Bezug auf den zu vergebenden Auftrag darlegen, wie viele Arbeitnehmer*innen mit welchem Zeitanteil in welcher Entgeltgruppe auf der entsprechenden Baustelle eingesetzt werden zuzüglich der sich daraus ergebenden Bruttolohn-Kalkulation. Die Lohnkalkulation ist vor Erteilung eines Zertifikats von der PQ-Stelle auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

8. Zivilrechtliche Sanktionen (§ 11 BTTG-E)

Bei Verletzung der Tariftreuepflicht und der Nachweispflicht können am Auftragswert orientierte Vertragsstrafen verhängt werden und das Auftragsverhältnis kann fristlos gekündigt werden.

Die IG BAU begrüßt diese Regelung, die zu einer effektiven Durchsetzung der Tariftreue Regelung beitragen kann.

9. Nachunternehmerhaftung (§ 12 BTTG-E)

§ 12 des Bundestariftreuegesetzes regelt die Nachunternehmerhaftung des Auftragnehmers in Anlehnung an die Generalunternehmerhaftung nach § 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und § 13 des Mindestlohngesetzes.

Der Anspruch ist gerichtet auf die Erfüllung des gesetzlichen Anspruchs auf Zahlung der Entlohnung nach BTTG-E. Anspruchsberechtigt sind Arbeitnehmer*innen der Nachunternehmer sowie der Verleiher. Anspruchsgegner ist der Auftragnehmer.

Bewertung:

Die IGBAU kritisiert die die Einschränkung der Haftungsregelung nach Satz 3: Danach muss der Auftragnehmer nicht haften, soweit er eine PQ-zertifizierte Nachunternehmerkette einsetzt und wenn über das Vermögen der Nachunternehmer nicht das Insolvenzverfahren eröffnet worden ist. Arbeitnehmer*innen der Nachunternehmer müssen in der Folge ihre offenen (Netto-) Lohnansprüche gegen den Nachunternehmer als eigenen Anspruch gerichtlich geltend machen.

Sollte dieser Nachunternehmer nicht zahlen, können sich die Arbeitnehmer*innen nur noch an den Auftragnehmer bis zur Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder der Branchenmindestlöhne halten (§ 13 MiLoG und § 14 AEntG). **Damit wird dem Missbrauch durch den Einsatz von Nachunternehmerketten Tür und Tor geöffnet.**

Die betroffenen Arbeitnehmer*innen müssen sich in der Auftragskette „nach oben klagen“. So dürfte faktisch ausgeschlossen sein, dass sie tatsächlich beim Hauptauftragnehmer ihre gesamten Ansprüche gerichtlich geltend machen und auch vollstrecken können. **Aus unserer Sicht darf es deshalb keine Haftungsfreistellung des Auftragnehmers geben.**

Es ergibt sich zudem ein weiteres Problem: Durch die Abweichung von der Haftungsregelung nach § 14 AEntG bzw. § 13 MiLoG besteht für die hier genannten Fälle, anders als nach dem BTTG, die Haftung weiter. Nicht abgesichert wäre damit die Differenz zwischen den Mindestentgelten (Nettoentgelt) nach diesen Vorschriften und dem ggf. höheren Tariflohn nach einer entsprechenden Rechtsverordnung nach § 5 BTTG-E. Damit

kann in der Praxis der Fall eintreten, dass ein Auftragnehmer mit zwei auseinanderfallenden Haftungsregelungen konfrontiert ist. Auch den Kontrollbehörden wird so die Aufklärung der Sachverhalte deutlich erschwert.

10. Sonstiges: Begrenzung von Unterauftragsketten

Komplexe Unterauftragsketten werden häufig dazu genutzt, um Arbeitskosten zu drücken. Betrügerische Unternehmen nutzen grenzüberschreitende Unterauftragnehmer, um Lohnwettbewerb, Sozialdumping, Schwarzarbeit und Ausbeutung auf dem Rücken der Beschäftigten zu betreiben. Diese Unternehmen verwenden häufig komplexe Subunternehmervereinbarungen, um Arbeitsverhältnisse zu verschleiern, Steuer- und Sozialversicherungspflichten zu umgehen, sich der Haftung und der Kontrolle durch Arbeitsinspektionen zu entziehen. Nicht entrichtete Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verursachen finanzielle Schäden in Milliardenhöhe zulasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit.

Schäden entstehen durch Mängel bei der Auftragsausführung, aber auch den Auftraggebern selbst. Dann ist kaum nachweisbar, wer tatsächlich für die Beseitigung von Mängeln und Schäden haftbar gemacht werden kann, bzw. wer sie beseitigt.

Wir schlagen deshalb vor, im BTTG-E Unterauftragsketten, mit denen Unternehmen die immer gleiche Teilleistung in einer Kette weiter nach unten vergeben, auf maximal zwei Glieder zu begrenzen, um kaskadenartiges Sozialdumping bei der Unterauftragsvergabe bei ein und derselben Leistung zu verhindern.

Eine derartige Regelung fehlt derzeit noch im BTTG-E.



Ausschussdrucksache 21(11)23
vom 28. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme

des Verbandes Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
(BDA)

Öffentliche Anhörung am 3. November 2025

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Neue Bürokratie durch Tarifizwang statt Stärkung der Tarifautonomie

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Bundestags

28. Oktober 2025

Zusammenfassung

Die Bundesregierung ignoriert mit dem Gesetzgebungsvorhaben die aktuelle wirtschaftliche Lage, die sich durch die anhaltende Schwächephase und zunehmende außenpolitische Risiken gegenüber dem letzten Jahr weiter verschärft hat. Es ist deshalb falsch, an der gesetzlichen Vorgabe einer sogenannten Tariftreue und im Wesentlichen am Entwurf der früheren Ampelkoalition festzuhalten.

Der Gesetzentwurf widerspricht dem klaren Bekenntnis der Koalitionspartner zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau. Damit wird der Referentenentwurf dem im Koalitionsvertrag selbst gesteckten Zielen nicht gerecht. Dort heißt es – neben dem allgemeinen Versprechen, Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 25 Prozent (rund 16 Milliarden Euro) zu reduzieren und den Erfüllungsaufwand, um mindestens zehn Milliarden Euro zu senken – zum Bundestariftreuegesetz: „Bürokratie, Nachweispflichten und Kontrollen werden wir auf ein absolutes Minimum begrenzen.“

Durch Tariftreuevorgaben entstehen vor allem bürokratische Hürden und Kosten für Unternehmen und die öffentliche Auftragsseite. Der Nachweis-, Prüfungs- und Kontrollaufwand nimmt unverhältnismäßig zu. Das wirkt sich negativ auf die Zahl und die Vielfalt bei den Bietern aus und geht vor allem zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen. Schon jetzt gibt es nach der Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts bei öffentlichen Aufträgen des Bundes in rund 30 % der Ausschreibungen nur einen Bewerber. Die Haushaltsausgaben werden steigen und an anderer Stelle Mittel für dringende Investitionen fehlen.

Was als Tariftreue bezeichnet wird, bleibt ein hoch bürokratisches Tarifizwangsgesetz, das Wirtschaft und Tarifautonomie unnötig belastet. Das sog. Tariftreueversprechen bedeutet einen verfassungsrechtlich bedenklichen Tarifizwang. Dabei garantieren das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz bereits angemessene Mindestentgelte für Beschäftigte. Auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) bleiben konstitutive Tariftreuehürden fragwürdig.

Der Gesetzentwurf verfehlt das selbst gesteckte Ziel, die Tarifbindung zu stärken. Die an einem Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen werden durch die Bundestariftreuregelung gezwungen, vom Staat selektiv festgelegte tarifliche Arbeitsbedingungen zu zahlen. Das gilt selbst dann, wenn sie an einen anderen, eigenen Tarifvertrag gebunden sind. Auf der Grundlage



des Referentenentwurfs werden bestehende Tarifverträge verdrängt und Tarifverträge entwertet. Damit werden die Anreize für eine Tarifbindung noch gesenkt. Kein Unternehmen wird deswegen in einen Tarifvertrag, kein Arbeitnehmer in eine Gewerkschaft eintreten.

Im Einzelnen

Regelungsvorhaben einer Bundes-Tariftreue unionsrechtswidrig

Die unionsrechtliche Zulässigkeit konstitutiver Tariftreueregelungen ist umstritten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) können insbesondere konstitutive Tariftreuehürden, die einen Auftragnehmer zur Einhaltung ausgewählter tariflicher Arbeitsbedingungen verpflichten, als wettbewerbsfeindliche und protektionistische Maßnahmen der Nationalstaaten der europäischen Dienstleistungsfreiheit widersprechen (Art. 56 AEUV). Aus der RegioPost-Entscheidung des EuGH folgt kein Freibrief für konstitutive Tariftreueregelungen (vgl. das Gutachten von Prof. Hartmann „Unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Grenzen für ein Bundestariftreuegesetz“, ZFA 2023, S. 510, 523 f.; EuGH, Urteil vom 17. November 2015 – C-115/14). Dieses Urteil bezog sich zum einen auf die gesetzliche Regelung eines vergabespezifischen Mindestlohns und ist daher auf tarifliche Vorgaben nicht übertragbar. Zum anderen betraf es den Zeitraum vor Inkrafttreten des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Wegen der Existenz des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und branchenspezifischer Mindestlöhne scheidet eine Rechtfertigung mit Gesichtspunkten des Arbeitnehmerschutzes aus.

Die Vorgabe verbindlicher tariflicher Arbeitsbedingungen ist zudem nicht vom Katalog der qualifizierten Rechtsquellen in der reformierten Entsende-Richtlinie gedeckt. Der jeweilige Tarifvertrag erlangt durch die Tariftreueanforderung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe des Bundes keine allgemeine Wirksamkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 8 UAbs. 2 Spiegelstrich 1 Entsende-Richtlinie (näher dazu Hartmann, ZFA 2023, S. 510, 526.).

Vor dem Hintergrund der europäischen Hürden verlangt ein Teil der derzeit gültigen Tariftreuegesetze der Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) als allgemeine, branchenübergreifende Regelung lediglich die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf (branchenspezifische) Mindestlöhne nach dem Mindestlohngesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder Tarifvertragsgesetz (allgemeinverbindliche Tarifverträge). Solche „deklaratorischen“ Tariftreueerklärungen verstoßen nach herrschender Meinung nicht gegen nationales oder europäisches Recht.

Bundes-Tariftreue widerspricht Arbeitsvertragsfreiheit und Tarifautonomie

Ohne Tariftreueversprechen kann ein Unternehmen keinen öffentlichen Auftrag erlangen. Es handelt sich nicht lediglich um eine Ausführungsbedingung, sondern um eine Schranke für die Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Aufträge. Mit einer konstitutiven Tariftreueregelung müssen die an einem Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen die staatlicherseits vorgegebenen Arbeitsbedingungen einhalten. Dies gilt selbst dann, wenn sie an einen eigenen Tarifvertrag gebunden sind. Mitgliedschaftlich oder durch eigenen Abschluss legitimierte Tarifverträge werden so faktisch entwertet, wenn ihre Einhaltung nicht die Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren ermöglicht. Wenn Unternehmen zu einem großen Teil auf öffentliche Aufträge angewiesen sind, schränken solche Vorgaben deren wirtschaftliche Betätigungsfreiheit erheblich ein.

Konstitutive Regelungen wie die vorliegende Bundes-Tariftreuevorgabe verletzen daher die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Arbeitsvertragsfreiheit der (potenziellen) Bieter sowie die



Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG (dazu ausführlich Hartmann, ZFA 2023, S. 510, 528 ff.). Hinzukommt, dass dies dem Ziel des Tariftreuegesetzes – die Stärkung der Tarifbindung – widerspricht. Eine positive Wirkung solcher Regelungen auf den Bestand an Tarifverträgen oder der Tarifbindung ist daher auf Landesebene nicht zu verzeichnen, wo solche Regelungen teilweise seit mehreren Jahren existieren.

Arbeitnehmerschutz taugt nicht als Rechtfertigung

Mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns, der für alle Branchen offenen Möglichkeit, branchenbezogene Mindestentgelte über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) zwingend verbindlich oder Tarifverträge nach § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) für allgemeinverbindlich zu erklären, besteht ein umfassendes System von Lohnuntergrenzen, das einen ausreichenden Arbeitnehmerschutz und Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen sicherstellt. Die Rechtslage ist heute eine andere als zu der Zeit der Entscheidung von 2006 zum früheren Berliner Vergabegesetz (Beschluss vom 11. Juli 2006 – 1 BvL 4/00). Damals hatte das BVerfG den Arbeitnehmerschutz mangels anderweitiger Regelungen für ein Mindestmaß an sozialem Schutz noch höher gewichtet als den Eingriff in die Berufsfreiheit der Unternehmer.

Zur Förderung des Wettbewerbs ungeeignet

Tariftreueanforderungen sind auch nicht geeignet, den Wettbewerb um öffentliche Aufträge zu fördern. Es fehlt schon an der Feststellung, dass der Wettbewerb zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Bietern nicht ausgeglichen ist. In der Antwort auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion (BT-Drucksache 20/14370) hatte die Bundesregierung Anfang Januar 2025 selbst eingeräumt, dass ihr keinerlei Zahlen dazu vorliegen, wie viele Aufträge des Bundes an tarifgebundene bzw. nicht tarifgebundene Unternehmen vergeben werden (BT-Drucksache 20/14596, S. 3). Es ist auch nicht nachgewiesen, dass tarifungebundene Bieter generell ungünstigere Arbeitsbedingungen gewähren und dadurch einen Vorteil im Vergabewettbewerb haben. Im Gegenteil, gerade Tariftreuregelungen führen zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn sich insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen nicht mehr an der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligen, weil sie den damit verbundenen Aufwand nicht mehr leisten können.

Mehrere Evaluationen der Landesvergabegesetze haben gezeigt, dass gerade die wettbewerblichen Ziele der Landesgesetzgeber häufig nicht erreicht werden können. So kam eine Auswertung des Landestariftreue- und Mindestlohngesetzes Baden-Württemberg zu dem Schluss, dass sich kein direkter kausaler Effekt in Bezug auf eine Verbesserung des Wettbewerbs eingestellt habe (Evaluierung des Baden-Württemberger Tariftreue- und Mindestlohngesetzes, 2019, S. 8). Zudem berichteten Vergabestellen im Rahmen der Evaluationen von einer Verkleinerung des Bieterkreises (z.B. Evaluierung des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW, 2015, S. 105 f.). Der mit der Umsetzung der vergaberechtlichen Anforderungen verbundene Vollzugs- und Bürokratieaufwand hat insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen sowie Handwerksbetriebe eine abschreckende Wirkung (Evaluierung des Thüringer Vergabegesetzes, 2022, S. 68.).

§ 1 Anwendungsbereich – Schwellenwert zu niedrig

Eine konstitutive Tariftreuregelung muss verhältnismäßig sein und – im Hinblick auf den Anspruch der Koalition bürokratische Belastungen einzudämmen – so wenig bürokratisch wie möglich. Dazu gehört, dass über den Geltungsbereich und angemessen hohe Schwellenwerte diejenigen öffentlichen Aufträge ausgenommen werden sollen, bei denen ein Tariftreuekriterium und der damit verbundene Eingriff in Freiheitsrechte sowie der bürokratische und kostenmäßige Mehraufwand angesichts des Auftragswerts außer Verhältnis stünden.



Um den bürokratischen Aufwand für alle Bieter und die öffentliche Hand auf ein angemessenes Ausmaß zu begrenzen und zu gewährleisten, dass auch weiterhin ausreichend Bieter an öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen, wäre die generelle Anwendung des Tariftreuegesetzes ab einem Auftragswert von 100.000 Euro sinnvoll. Damit würden nach der Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts immerhin 98 % des gesamten Auftragsvolumens erfasst (vgl. BT-Drs. 20/14596, S. 2 f). Die restlichen 2 % betreffen kleinere Aufträge, bei denen der Aufwand einer Tariftreuehürde für die Auftraggeber- und Auftragnehmerseite nicht gerechtfertigt wäre.

Eine solche Differenzierung zwischen Großaufträgen mit hohen Auftragsvolumina und geringfügigeren Aufträgen ist notwendig und schont gerade die weniger leistungsfähigen kleinen und mittleren Unternehmen. Diese würden durch hohe gesetzliche Anforderungen, Kosten und bürokratische Aufwände aus dem Vergabewettbewerb zu Gunsten einiger weniger, großer Unternehmen mit mehr Kapazitäten aus dem Vergabewettbewerb verdrängt werden.

Ein Teil der Bundesländer, auch mit konstitutiven Tariftreuregelungen, hat daher aus guten Gründen Anwendungsgrenzen weit oberhalb der im Gesetzentwurf des Bundesarbeitsministeriums vorgesehenen 50.000 € geregelt (z. B. in Hamburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Zum Teil sind die Schwellenwerte zuletzt gerade erhöht wurden wegen der Komplexität und den hohen bürokratischen Belastungen der vergaberechtlichen Anforderungen, zu denen die geplante Tariftreuregelung zweifelsohne beitragen würde.

§ 1 Anwendungsbereich – Lieferleistungen ausnehmen

Im Hinblick auf eine verhältnismäßige, bürokratiearme Regelung sollten Lieferleistungen von der Tariftreuevorgabe ausgenommen werden. Dies gilt erst recht, wenn die Schwellenwerte für den Geltungsbereich der Tariftreuregelung zu niedrig angesetzt werden, so dass auch geringfügige Lieferleistungen erfasst wären.

Anders als bei längerfristigen Bauaufträgen handelt es sich bei der Beschaffung und Lieferung von Waren um einen punktuellen Leistungsaustausch. Das Tariftreuekriterium hängt mit der gelieferten Ware nicht unmittelbar zusammen, anders als bspw. die Vorgabe, dass ein geliefertes Produkt eine bestimmte Chemikalie nicht enthalten darf. Die Frage der Tarifbindung eines Unternehmens ist als unternehmerische Entscheidung eher der allgemeinen Unternehmenspolitik zuzuordnen. Nach Erwägungsgrund Nr. 97 der europäischen Vergabe-Richtlinie heißt es dazu: „Die Bedingung eines Bezugs zum Auftragsgegenstand schließt allerdings Kriterien und Bedingungen bezüglich der allgemeinen Unternehmenspolitik aus, da es sich dabei nicht um einen Faktor handelt, der den konkreten Prozess der Herstellung oder Bereitstellung der beauftragten Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen charakterisiert.“

Die Tariftreuevorgabe bezieht sich zudem auf Tätigkeiten. Sie ist bei bloßen Lieferleistungen eine unpassende Anforderung und ihre Reichweite nur schwer abzugrenzen. Für die Praxis stellen sich bei der Umsetzung der Tariftreuregelung zahlreiche Fragen. Soll bspw. bei einem Großhändler Büromaterial beschafft werden, müssten dann allen Arbeitnehmern, die an einem bestimmten Tag für ein paar Stunden die Bestellung, Verpackung und Auf-den-Weg-bringen der Waren abwickeln, die vorgegebenen Arbeitsbedingungen gewährt werden? Wären auch Arbeitnehmer erfasst, die mittelbar mit dem öffentlichen Auftrag zu tun haben, bspw. die Lieferfahrer einteilen? Was gilt, wenn der Lagermitarbeiter in den zwei Stunden neben dem öffentlichen Auftrag auch noch private Bestellungen verpackt? Müssen bei Rahmenvereinbarungen auch die Vorgaben zu Arbeitszeit und Urlaub eingehalten werden, obwohl die einzelnen Liefertätigkeiten nur kurzfristig und punktuell erfolgen?



Aus den dargestellten Gründen nehmen mehrere Bundesländer Lieferleistungen von ihrer (zum Teil auch nur deklaratorischen) Landestariftreueverordnung aus (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt).

Nach der Gesetzesbegründung soll über den „vergaberechtlich vorgegebenen Auftragsgegenstandsbezug“ eine Abgrenzung der Reichweite der Tariftreuevorgabe erfolgen. Die Tariftreue als Ausführungsbedingung soll bspw. nicht für Leistungen gelten, die bereits vor der Zuschlagserteilung erbracht worden sind und damit unabhängig von einem konkreten Auftrag ausgeführt werden. Nicht zur Ausführung des öffentlichen Auftrags gelten daher Tätigkeiten, die bereits vor der Zuschlagserteilung hergestellte Waren betreffen. Damit verbleiben für die Vergabepraxis aber Unschärfen. Sollen Waren direkt beim Hersteller beschafft werden, würde der Lagerbestand darüber entscheiden, ob die Tariftreuevorgabe hier gilt. Ist die Ware gerade nicht vorrätig, weil zuvor ein privater Großauftrag erfüllt worden ist, und müssen die Waren für den öffentlichen Auftrag nachproduziert werden, würde die Tariftreue bereits bei der Produktion gelten. Ist das Lager gut gefüllt und die bestellten Waren vorrätig, greift die Tariftreue erst für Tätigkeiten wie das Zusammenstellen und Verpacken der Ware. Auch bei den Tariftreuevorgaben zu Arbeitszeit und Urlaub bleibt der notwendige Bezug zum Auftragsgegenstand eher zweifelhaft. Nach der Gesetzesbegründung sind daher richtigerweise zumindest Tätigkeiten nach Zuschlagserteilung „regelmäßig“ ausgenommen sind, die zur Herstellung von „standardisierten Waren“ erbracht werden. Weniger komplex und für die Praxis rechtssicherer wäre es, wenn sich die Ausnahme für Lieferleistungen aus dem Wortlaut des Gesetzestextes selbst ergeben würde.

§ 1 Anwendungsbereich – Selbstverwaltungsrecht achten

Die selbstverwaltete mittelbare Bundesverwaltung sollte vom Anwendungsbereich eines Bundestariftreuegesetzes ausgenommen werden. Dies gebietet das Selbstverwaltungsrecht der Sozialpartner, wonach staatliche Eingriffe in selbstverwaltete Körperschaften verhindert werden müssen. Eine Tariftreueverordnung in den Sozialversicherungen führt zu höheren Kosten für die Beitragszahlenden und noch höheren administrativen Aufwendungen. So bestehen bereits zu viele kleinteilige und schwer umsetzbare Regelungen, z. B. im Bereich der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV).

§ 3 Tariftreueversprechen – sachgerechte Abgrenzung und bürokratiearme Umsetzung gewährleisten

Nach § 3 Abs. 1 muss der Auftragnehmer die Arbeitsbedingungen der jeweils einschlägigen Rechtsverordnung gewähren. Wann eine Rechtsverordnung für die Ausführung eines öffentlichen Auftrags einschlägig ist, darüber schweigt sowohl der Gesetzestext als auch die Gesetzesbegründung. Hier muss der Gesetzgeber klarstellen, dass eine Rechtsverordnung dann einschlägig ist, wenn sie entsprechend des Geltungsbereichs des zu Grunde liegenden Tarifvertrags räumlich, fachlich und persönlich anwendbar ist.

Hinzukommt, dass die Rechtsverordnung selbst sachgerecht abgegrenzt sein muss, um Branchenüberschneidungen zu verhindern. Hier sollte nichts anderes gelten als bei der Allgemeinverbindlicherklärung oder der Rechtsverordnung nach dem AEntG. Dort bewährte Einschränkungsklauseln bzw. Anwendungsausnahmen müssen auch bei Tariftreue-Verordnungen nach dem Bundestariftreuegesetz Anwendung finden.

Im Übrigen muss das Tariftreueversprechen in irgendeiner Form erklärt, abgegeben oder vereinbart werden. Wer an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen will, muss bereits heute schon bei Angebotsabgabe eine Vielzahl von Unterlagen zusammenstellen, Erklärungen abgeben und Formulare ausfüllen. Das Tariftreueversprechen wird ein weiterer Punkt auf der



ohnehin schon umfangreichen Liste sein. Über den zeitlichen und kostenmäßigen Mehraufwand schweigt die Gesetzesbegründung jedoch. Im Hinblick auf den Anspruch der Bundesregierung eines ambitionierten Bürokratierückbaus sollte hier eine einfache Selbsterklärung ausreichen.

Problematisch weitgehend ist auch, dass der Bundesauftraggeber dem Auftragnehmer gemäß § 3 Abs. 2 vorgibt, die Pflichten nach § 4 Abs. 1 und 3 (Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen) auch von Nachunternehmern und Verleiher zu verlangen und sicherzustellen. Hier liegt ein großes Einfallstor für eine erhebliche und weitgreifende bürokratische Belastung für Auftragnehmer, Nachunternehmer und Verleiher. Es ist höchst unklar, wie der Auftragnehmer konkret sicherstellen soll, dass ein Nachunternehmer bzw. ein Verleiher die Pflichten aus dem Bundestariftreuegesetz erfüllt. Reichen dafür vertragliche Vereinbarungen mit dem Nachunternehmer bzw. Verleiher oder muss der Auftragnehmer dies auch prüfen, sich Dokumente vorlegen lassen und kontrollieren? Was sind die maßgeblichen Arbeitsbedingungen, wenn der Nachunternehmer nicht der gleichen Branche angehört wie der Auftragnehmer? Wie weit die Tariftreue greift, zeigt die Herausnahme der unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer im Sinne des § 5 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 und 3 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG). Das ist eine notwendige und richtige Beschränkung, um die bürokratischen Anforderungen nicht uferlos und völlig unbeherrschbar werden zu lassen.

§ 4 Anspruch für Arbeitnehmende – bürokratisch und im Vergaberecht fremd

Ein individueller Anspruch auf Gewährung bestimmter Arbeitsbedingungen ist als arbeitsrechtlicher Anspruch ein Fremdkörper im Vergaberecht. Dieser lässt sich mit den Kernzielen des Vergaberechts – wirtschaftliche Beschaffung unter sparsamer und sachgerechter Verwendung von Steuergeldern – nicht vereinbaren. Das Vergaberecht ist weder ein geeigneter Ort für ein Arbeits-Sonderrecht, noch lässt sich ein solcher Anspruch mit Arbeitnehmerschutz und Stärkung der Tarifautonomie rechtfertigen.

Die vorgesehene Anspruchsregelung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist im Hinblick auf § 3 (Tariftreueversprechen) auch überflüssig. Es wird bereits ausdrücklich betont, dass sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer die verbindlich festgelegten Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Dauer der Leistungserbringung nicht nur gewähren, sondern auch sicherstellen müssen.

Die Regelung zum Anspruchsverzicht gemäß § 4 Abs. 2 ist restriktiver gestaltet als diejenigen in § 9 AEntG oder § 3 S. 2 MiLoG. Wenigstens sollte der Verzicht durch gerichtlichen Vergleich ohne Zustimmung der Tarifvertragsparteien zugelassen werden.

Die Flankierung mit einer Informationspflicht ist ein weiterer Posten auf der ohnehin schon prall gefüllten Liste bürokratischer Anforderungen an Arbeitgeber. Arbeitgeber müssen Beschäftigte, die an öffentlichen Aufträgen beteiligt sind, „spätestens am 15. Tag des auf den Tag der ersten Tätigkeit in Ausführung des Auftrags folgenden Monats“ schriftlich oder elektronisch über ihre Ansprüche auf tarifvertragliche Arbeitsbedingungen informieren.

Die in der Gesetzesbegründung hierfür angegeben Bürokratiekosten sind schon allein deswegen zu niedrig angesetzt, weil die angesetzten Lohnkosten mit 38,60 Euro pro Stunde nicht mehr aktuell sind. Laut Erhebung des Statistischen Bundesamtes lag der Durchschnittswert für die Gesamtwirtschaft 2024 bereits bei 43,40 € (Arbeits- und Lohnnebenkosten - Statistisches Bundesamt). Allein dadurch wären die Bürokratiekosten ≈ 50.000 € höher als angegeben.

Zum Erfüllungsaufwand für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) verweist die Gesetzesbegründung lediglich auf die Möglichkeit zur Zertifizierung und einen Vordruck, der zur Verfügung gestellt werden soll. Um die Identifizierung der einschlägigen Arbeitsbedingungen zu



erleichtern, soll eine „übersichtliche Darstellung der einschlägigen Branchenverordnungen“ auf einer Internetseite veröffentlicht werden. Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass die Tariftreue angesichts des Fachkräftemangels auch kleinen und mittleren Unternehmen zugutekomme (S. 25).

Diese Erwägungen haben nichts mit dem entstehenden Erfüllungsaufwand für KMU zu tun und tragen nicht in dem Maß zur Erleichterung bei, dass diese sich wie bisher oder vielleicht sogar stärker um öffentliche Aufträge bewerben. Bei der angesprochenen Internetseite handelt es sich bspw. um eine notwendige Mindestanforderung hinsichtlich Transparenz und Rechtssicherheit für alle öffentlichen Auftragnehmer und Auftraggeber. Gerade KMU haben kaum die personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen, um den bürokratischen Mehraufwand des Gesetzes zu stemmen. Für die spezifischen Herausforderungen von KMU sind im Gesetzentwurf hingegen keine besonderen Bürokratierleichterungen sichtbar.

§ 4 Anspruch für Arbeitnehmende – Tarifverträge der Zeitarbeit werden ausgehebelt

Die Vorschrift der Anwendung der Tariftreue auf Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen, die von einem Arbeitgeber zur Ausführung des öffentlichen Auftrages eingesetzt werden, führt den Gedanken der Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit ad absurdum und schränkt die Anwendung der Tarifverträge für die Zeitarbeit massiv ein. Sie trifft die Branche erheblich und widerspricht deren Autonomie, Arbeitsbedingungen in einem eigenen Tarifwerk für die Zeitarbeit zu gestalten.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Gemeinsamer Antrag notwendig

Bedenklich ist, dass nach § 5 Abs. 1 der einseitige Antrag einer Tarifvertragspartei ausreichen soll, um das Rechtsverordnungsverfahren beim BMAS initiativ in Gang zu setzen. An einem gemeinsamen Antrag beider Tarifvertragsparteien sollte unbedingt festgehalten werden. Dies entspricht der Rechtslage im AEntG. Beim Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem TVG wird durch das Erfordernis eines gemeinsamen Antrags aller tarifvertragsschließenden Parteien gewährleistet, dass die Abstützung der tariflichen Ordnung aus Sicht sämtlicher Parteien des Tarifvertrags erforderlich erscheint (so das BAG, Beschluss vom 21. März 2018 – 10 ABR 62/16, juris Rn. 109 mit Verweis auf die BT-Drs. 18/1558 S. 48). Die genannten gesetzlichen Bestimmungen sehen ein gemeinsames Handeln und eine Einbindung der Tarifpartner in einem geordneten Verfahren vor. Daran fehlt es im vorliegenden Entwurf.

Ein zweiseitiges Antragserfordernis folgt der Logik im Bereich der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG. Der gemeinsame Antrag der tarifschließenden Parteien ist vor diesem Hintergrund richtig und als Legitimationsbasis für die Verbindlichmachung tariflicher Arbeitsbedingungen durch das Bundesarbeitsministerium auch notwendig.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Auswahl des Tarifvertrags zweifelhaft

Laut Entwurf sollen die Arbeitsbedingungen aus dem Tarifvertrag für verbindlich erklärt werden, zu dem ein Antrag eingegangen ist. Das BMAS hat dabei kaum einen Ermessensspielraum, sondern muss die Rechtsverordnung in der Regel erlassen. Erst bei Eingang von mehreren Anträgen entscheidet das BMAS aufgrund des Merkmals der Repräsentativität, welcher Tarifvertrag für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen genutzt wird. Bei dieser Auswahlentscheidung werden die Stellungnahmen nach Abs. 4 sowie die Empfehlung der Clearingstelle berücksichtigt. Die Empfehlung der Clearingstelle ist für das BMAS aber nicht bindend.



Die Regelung in § 5 des Entwurfs führt zu einer faktischen Verdrängung anderer Tarifverträge und ist damit unvereinbar mit der Tarifautonomie bereits tarifgebundener Bieter. So werden bspw. Haustarifverträge oder von einem Branchentarifvertrag abweichende Sanierungstarifverträge nicht berücksichtigt. Obwohl Bieter in diesen Fällen originär tarifgebunden sind, können sich nicht auf die Tariftreue im Sinne des vorliegenden Gesetzes berufen. Diese Folge steht dem Zweck des Gesetzes entgegen, die Tarifautonomie zu stärken. Der Normenkontrollrat hat dies in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf kritisiert und gefordert, dass Unternehmen, die bereits aufgrund eines vereinbarten Haus- oder Branchen-Tarifvertrags tarifgebunden sind oder unter einen für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag oder die Erstreckung eines Tarifvertrages nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz fallen und somit bereits einen Tarifvertrag anwenden, von dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden sollen (vgl. BT-Drs. 21/1941, Anlage 2, S. 50).

Zudem stellen sich praktische Umsetzungsfragen: was gilt, wenn ein Bieter von Haus aus zwar eine höhere Vergütung zahlt, die Höchstarbeitszeit im Unternehmen aber eine Stunde mehr beträgt? Was gilt, wenn die anzuwendende Tariftreueverordnung die tarifliche Höchstarbeitszeit enthält, der an denselben Tarifvertrag gebundene Bieter aber eine im Tarifvertrag ebenfalls geregelte Arbeitszeitflexibilisierung oder eine vorgesehene Öffnungsklausel für betriebliche Abweichungen nutzt?

Schließlich kann die Regelung dazu führen, dass für die Durchführung öffentlicher Aufträge Tarifverträge herangezogen werden, die nur für eine geringe Anzahl an Beschäftigten innerhalb einer Branche gelten. Es ist im Hinblick auf die dargestellten Grundrechtseingriffe abzulehnen, dass sich Bieter auf die Einhaltung von Tarifen verpflichten müssen, die sich am Markt nicht durchgesetzt haben.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Missbrauchsgefahr durch fehlende materiellrechtliche Anforderungen

Der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 5 des Entwurfs ist an keine materiellrechtlichen Kriterien bzw. Anforderungen geknüpft. Es ist auch keine gesetzliche Zweckbestimmung (z. B. im Hinblick auf funktionierende Wettbewerbsbedingungen) geregelt, anhand derer das BMAS abzuwägen hätte, ob einem Antrag auf Erlass einer Rechtsverordnung stattgegeben wird. Auf eine Rechtsverordnung kann nur verzichtet werden, wenn „ausnahmsweise“ kein öffentliches Interesse am Erlass gegeben ist. Laut Gesetz ist daher ein öffentliches Interesse am Erlass der Rechtsverordnung der Regelfall, ohne dass das BMAS hier zu einer eingehenden Prüfung verpflichtet wäre. Das BMAS hat nur im Ausnahmefall zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse zu verneinen wäre. Allerdings wird nicht ausgeführt, wann ein solcher Ausnahmefall gegeben ist und welche besonderen Umstände oder gewichtigen entgegenstehenden Interessen dafürsprechen sollen.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – bürokratisch und kompliziert, auf Mindestentgelte beschränken

Die Bundes-Tariftreue ist nicht auf bundesweite Tarifverträge beschränkt und umfasst ganze Lohngitter sowie weitere Arbeitsbedingungen. Die Differenzierung der einzuhaltenden Arbeitsbedingungen nach der Auftragsdauer soll ein Schritt in Richtung Entbürokratisierung sein, greift aber für die Praxis zu kurz. Je nach Verteilung der Dauer öffentlicher Aufträge könnte der Entlastungseffekt auch nur gering sein. Besser wäre es, wenn die Tariftreue auf bundesweite Mindestentgelte beschränkt und zusätzliche Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen generell ausgenommen wären.



Nach der Begründung des Entwurfs sollen Arbeitsbedingungen aus unterschiedlichen regionalen Tarifverträgen mit demselben fachlichen Geltungsbereich von einer gemeinsamen Rechtsverordnung erfasst werden. Hier stellt sich die Frage, ob die Bedingungen am Betriebssitz des Auftragnehmers, dem Arbeitsort der eingesetzten Arbeitnehmer oder dem Ort der Auftragsdurchführung gelten sollen. Wie diese Zusammenfassung bei Branchen mit regionalen Tarifverträgen rechtssicher und bürokratiearm umgesetzt werden soll und wer hier richtiger Antragsteller ist, bleibt unklar. Je nach Art und Ort der Auftragsleistung, der zur Auftragsausführung notwendigen Tätigkeiten und den jeweils einschlägigen Tarifverträgen können mit der Bundestariftreuregelung eine überfordernde Vielzahl von Entgeltpositionen und weiteren Arbeitsbedingungen zusammenkommen, die der Auftragnehmer und sämtliche weitere Auftragsbeteiligte im Blick behalten bzw. ggf. nachweisen (und die Auftraggeber kontrollieren) müssen. Hinzukommt kommt die mitunter komplexe Frage nach der rechtssicheren Eingruppierung von Tätigkeiten, die eine sorgfältige Prüfung der Tätigkeitsmerkmale und deren Zuordnung zu den entsprechenden tariflichen Entgeltgruppen erfordert.

Beteiligt sich ein Unternehmen bisher an regionalen, als auch an Bundes-Vergaben wird die Einhaltung der verschiedenen Tariftreueanforderungen für den Auftragnehmer zu einem komplexen Unterfangen, dessen Aufwand kaum noch in einem annehmbaren Verhältnis zum Nutzen steht. Die für die Umsetzung angesetzten 400.000 Euro Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft dürften sich angesichts dieser Komplexität in der Realität als viel zu niedrig erweisen.

Auch der Normenkontrollrat kritisiert in seiner Stellungnahme, dass Unternehmen, die nicht tarifgebunden oder an einen anderen als den vorgeschriebenen Tarifvertrag gebunden sind, einen zusätzlichen hohen Erfüllungsaufwand für die Kalkulation des Angebots sowie die gesonderte Berechnung des Lohns und die notwendige Differenzierung bei den Arbeitszeitregelungen für den Zeitraum des Einsatzes bei der Ausführung des öffentlichen Auftrags haben (vgl. BT-Drs. 21/1941, Anlage 2, S. 51 f.). Dieser Mehraufwand sei in der Gesetzesbegründung nicht berücksichtigt worden. Der vom NKR dargestellte beträchtliche Zeit- und Kostenaufwand für die Unternehmen wird durch die Differenzierung nach Auftragsdauer noch verstärkt.

Für die Auftraggeber besteht insbesondere bei sich überschneidenden Tätigkeitsbereichen verschiedener Branchen zudem das Risiko, dass für eine bestimmte Auftragsleistung falsche Branchentarifbedingungen herangezogen werden. Die Frage der fachlichen Geltung eines Tarifvertrages ist in der Praxis alles andere als trivial und dürfte die Auftragsstellen eher überfordern.

Hinzukommt, dass in einigen Branchen bereits Branchenmindestlohn-Verordnungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz gelten, das Bundestariftreuegesetz aber darüberhinausgehende regionale Lohnvorgaben für den Bereich der Auftragsvergabe nicht ausschließt. Damit würde für das öffentliche Vergaberecht etwas anderes gelten als im Entsenderecht. In der bisherigen Form führt die Regelung dazu, dass die Tatbestandsvoraussetzung eines bundesweiten Entgelttarifvertrags im Arbeitnehmer-Entsendegesetz partiell ausgehebelt wird.

Eine Beschränkung auf bundesweite Tarifverträge und die untersten (drei) Mindestentgelte würde die Umsetzung und rechtssichere Anwendung der Bundestariftreuregelung wesentlich erleichtern.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Allgemeines Stellungnahmerecht richtig

Die Regelung in § 5 des Gesetzesentwurfs sieht nunmehr eine allgemeine Möglichkeit zur Stellungnahme für die andere Tarifvertragspartei oder sonstige Betroffene vor. Das ist im Hinblick auf die Bedeutung der Tarifpartner richtig und notwendig und sichert den von einer Rechtsverordnung potenziell betroffenen Bietern grundlegende Beteiligungsrechte.



Eine Tariftreuregelung muss den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine angemessene Beteiligung Betroffener und der Sozialpartner genügen. Dazu gehören der gemeinsame Antrag der Tarifvertragsparteien, deren Tarifvertrag im Rahmen der Tariftreue vorgegeben werden soll, ebenso wie ausreichende Stellungnahme- und Anhörungsrechte im Laufe des Verfahrens. Bereits im Urteil über den seinerzeitigen Post-Mindestlohn (Urteil vom 28.1.2010 – 8 C 19.09) hatte das Bundesverwaltungsgericht wegen des Fehlens sonstiger materiellrechtlicher Anforderungen an den Erlass einer Rechtsverordnung und der „handgreiflichen Betroffenheit“ im grundrechtlich geschützten Bereich die wesentliche Bedeutung von Beteiligungsrechten betont.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Konkurrenzfälle nicht ausreichend geregelt

Nach dem Entwurf soll auch im Fall konkurrierender Tarifverträge das allgemeine Stellungnahmerecht der betroffenen Sozialpartner greifen, sowie gegebenenfalls eine Clearingstelle hierzu beraten und eine Empfehlung zu dem repräsentativeren Tarifvertrag abgeben. Die Auswahl des maßgeblichen Tarifvertrags bleibt dem Bundesarbeitsministerium mit dem Erlass der jeweiligen Tariftreueverordnung vorbehalten. Dies soll jedoch nur dann gelten, wenn mehrere Anträge verschiedener Tarifvertragsparteien vorliegen. Damit ist keine umfassende Lösung für Konkurrenzfälle geregelt.

Besteht bspw. für eine Branche ein konkurrierender und ggf. sogar repräsentativerer Tarifvertrag einer anderen Arbeitgebervereinigung sind die betroffenen Verbände gezwungen, einen eigenen Antrag auf Rechtsverordnung zu stellen, um den Erlass der anderen Rechtsverordnung zu verhindern. Konkurrierende Verbände können zwar nach Absatz 4 vor Erlass der Rechtsverordnung allgemein Stellung nehmen. Erst durch das Stellen eines konkurrierenden Antrags kann aber das Verfahren bei konkurrierenden Tarifverträgen ausgelöst und konkurrierende Interessen und Rechte effektiv geltend gemacht werden. Besser wäre hier eine Regelung wie in § 7 Abs. 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz, wonach das BMAS die Repräsentativität von sich aus zu berücksichtigen hat, wenn in einer Branche mehrere Tarifverträge zur Anwendung kommen.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Verfahren bei Änderungen intransparent

Werden die in einer Rechtsverordnung festgesetzten Arbeitsbedingungen durch einen anderen Tarifvertrag derselben Tarifvertragsparteien geändert, sieht der Entwurf in § 5 Abs. 6 eine Bekanntmachung der geänderten Arbeitsbedingungen im Bundesanzeiger vor. Ausweislich der Gesetzesbegründung bedarf es in diesen Fällen keines neuen Antrags. Würden beispielsweise die in einer Rechtsverordnung festgesetzten Entgelte durch einen folgenden Tarifabschluss erhöht, würde diese Änderung lediglich im Bundesanzeiger bekanntgegeben. Die Verordnung selbst bleibt unverändert bestehen. Damit ergibt sich eine Diskrepanz zwischen Verordnung und Tarifvertrag und der notwendige Bezug zum Tarifvertrag wird verwässert. Die erforderliche Rechtsklarheit und Transparenz sind in diesen Fällen nicht mehr gegeben. Zudem bricht die Regelung mit der Verfahrensweise bei einer Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz oder einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Dort muss der geänderte Tarifvertrag erneut für allgemeinverbindlich erklärt oder durch eine neue Rechtsverordnung erstreckt werden.

Die Gesetzesbegründung verweist zudem darauf, dass § 5 Abs. 6 nicht für die Fälle gilt, in denen in einem Nachfolgetarifvertrag neue Regelungsgegenstände vereinbart werden, die bislang nicht Gegenstand der betreffenden Verordnung waren. Diese Änderungen sollen nur durch den Erlass einer Änderungsverordnung verbindlich gemacht werden können. In der Praxis wird sich in nicht wenigen Fällen nicht klar trennen lassen, was „nur“ eine Änderung eines bestehenden Regelungsgegenstands oder schon ein eigenständiger neuer Regelungsgegenstand ist. Ist eine



neue Zulage in dem betreffenden Tarifvertrag ein völlig neuer Regelungsgestand oder „nur“ eine ergänzende Änderung des schon geregelten Gegenstands der „Entlohnung“ nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Entwurfs? Überdies ergibt sich diese Differenzierung auch nicht eindeutig aus dem Wortlaut des Gesetzestexts. Zusätzlich verwirrend ist in diesem Zusammenhang auch § 7 Abs. 2, der eine dritte Kategorie von Änderungen enthält. Danach muss das Bundesarbeitsministerium eine Verordnung teilweise oder ganz aufheben, soweit die festgesetzten Arbeitsbedingungen nicht mehr Gegenstand des Tarifvertrags oder eines ihn ersetzenden Tarifvertrags sind.

Hier muss im vorliegenden Entwurf ein einheitlicher Bezug zum Tarifvertrag sichergestellt werden. Die erlassene Rechtsverordnung darf keinen anderen Inhalt haben als die zu Grunde liegenden tariflichen Regelungen. Werden diese geändert oder um neue Regelungsgegenstände ergänzt, muss in jedem Fall eine neue Verordnung beantragt werden.

§ 5 Rechtsverordnungsverfahren – Veröffentlichung klarstellen

Unklar ist, wo der Rechtsverordnungsentwurf sowie die Rechtsverordnung veröffentlicht werden. Im Gesetzesentwurf ist lediglich die Rede von der „Bekanntmachung“ des Verordnungsentwurfs (§ 5 Abs. 4), während geänderte Arbeitsbedingungen ausdrücklich „im Bundesanzeiger bekannt“ werden (§ 5 Abs. 6). Die Arbeitsbedingungen einer erlassenen Rechtsverordnung werden wiederum „im Internet“ veröffentlicht (§ 5 Abs. 2 S. 2). Durch unterschiedliche Veröffentlichungsstellen steigt der Aufwand für alle Betroffenen. Eine Klarstellung und Vereinheitlichung wäre für die Rechtsanwendung hilfreich.

§ 6 Clearingstelle – keine ausreichende Regelung bei fehlender Stimmenmehrheit

Die Clearingstelle soll mit je drei Vertreterinnen bzw. Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer besetzt werden. Auf Verlangen der zur Stellungnahme Berechtigten gibt die Clearingstelle eine Empfehlung darüber ab, ob und mit welchem Inhalt die Rechtsverordnung erlassen werden soll. Falls eine Empfehlung nicht mit den mehrheitlichen Stimmen der Clearingstelle beschlossen werden kann, können mehrere Empfehlungen abgegeben werden.

Für den Fall, dass sich die Clearingstelle nicht auf eine einvernehmliche Empfehlung einigen kann, braucht es eine Lösung. Um eine möglichst breite Akzeptanz zu gewährleisten, sollten in diesem Fall erhöhte Anforderungen an eine Tariftreueverordnung gelten. Hierzu kann der Gesetzgeber sich an die bestehenden Regelungen zum Ordnungsverfahren im Arbeitnehmer-Entsendegesetz anlehnen. Nach § 7 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz hat der Ordnungsgeber bei konkurrierenden Anträgen „mit besonderer Sorgfalt die von einer Auswahlentscheidung betroffenen Güter von Verfassungsrang abzuwägen und die widerstreitenden Grundrechtsinteressen zu einem schonenden Ausgleich zu bringen“. Nach § 7 Abs. 5 Arbeitnehmer-Entsendegesetz kann eine Rechtsverordnung nur von der Bundesregierung erlassen werden, wenn im Tarifausschuss keine Stimmenmehrheit erreicht werden kann.

§ 8 Kontrollen – neue Bürokratie durch neue Prüfstelle

Die Einhaltung des Tariftreueversprechens soll von den Auftraggebern kontrolliert werden. Sie sollen durch eine neu einzurichtende Prüfstelle Bundestariftreue unterstützt werden. Es ist richtig und notwendig, die Kontrolle durch die Prüfstelle generell auf hinreichende Verdachtsfälle zu beschränken. Aber es bleibt dabei: Eine solche zusätzliche Kontrollinfrastruktur bedeutet wieder mehr Bürokratie und jährliche Mehrausgaben.



Im Übrigen gehen Umfang und Reichweite der Kompetenzen der Prüfstelle sowie Näheres zu den Kontrollrechten aus § 8 nicht ausreichend klar hervor. Offen bleibt z. B. auch, welche Art von Handlungsempfehlung die Prüfstelle aussprechen kann. Das BMAS behält sich lediglich vor, dies per Rechtsverordnung zu bestimmen. Solche zentralen Fragen der Prüfstelle müssten jedoch transparent und klar im Gesetz selbst geregelt werden.

§ 9 Nachweispflicht – Hohe bürokratische Anforderungen

Der Auftragnehmer soll verpflichtet werden, durch geeignete Unterlagen die Einhaltung des Tariftreueversprechens nach § 3 zu dokumentieren und die Nachweise auf Anforderung vorzulegen. Die Gesetzesbegründung nennt dabei zahlreiche Unterlagen (Lohnabrechnungen, Zahlungsbelege, Arbeitsverträge, Arbeitszeitaufzeichnungen), die der Auftragnehmer vorhalten muss. Das wird dem Anspruch des Koalitionsvertrages, Bürokratie, Nachweispflichten und Kontrollen auf ein Minimum zu begrenzen, nicht gerecht. Minimale Bürokratie würde bedeuten, dass eine Eigenerklärung des Bieters ausreicht.

Auch der Normenkontrollrat kritisiert den beträchtlichen Zeit- und Kostenaufwand für Unternehmen, der im Gesetzentwurf nicht als Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft dargestellt ist. Dies gilt ebenso für die Nachweispflicht nach § 9; der diesbezügliche Aufwand wird in der Gesetzesbegründung lediglich als „geringfügig“ bezeichnet. Unberücksichtigt bleibt dabei insbesondere der Mehraufwand für Unternehmen, die bislang nicht mindestens die vom Bundesarbeitsministerium vorgegebenen Arbeitsbedingungen gewähren. Diese müssen über die im Rahmen des öffentlichen Auftrags hinausgehenden Arbeitsbedingungen entsprechend gesonderte Nachweise erstellen und vorhalten.

§ 10 Präqualifizierungsverfahren – Erleichterungen greifen zu kurz

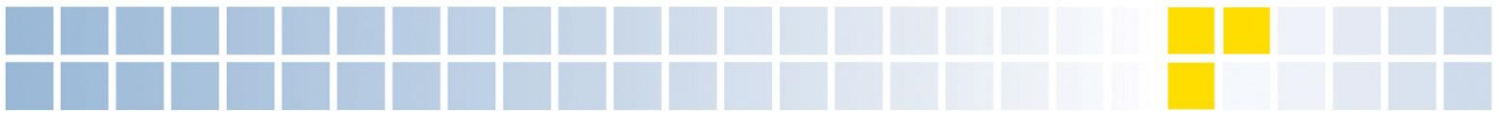
Die Möglichkeit für Betriebe, den Aufwand bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrags durch eine Präqualifizierung möglichst gering zu halten, greift durch die Beschränkung lediglich auf Erleichterungen bei den Nachweispflichten zu kurz. Die Kontrollrechte nach § 7 des Entwurfs sind ausdrücklich ausgenommen. Im Ergebnis wird der Auftragnehmer gleichwohl Dokumente und Nachweise für den Fall der Kontrolle der Einhaltung des Tariftreueversprechen nachhalten müssen. Notwendig sind weitergehende Erleichterungen.

Der NKR kritisiert zu Recht, dass der Erfüllungsaufwand für die Zertifizierungen nach § 10 nicht quantifiziert wurde. Die Tabelle zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Gesetzentwurf enthält dazu keinerlei Angaben.

Problematisch ist auch, dass das Gesetz zum 1. Januar 2026 in Kraft treten soll. Rechtssicherheit und eine Vorbereitung durch die Unternehmen sind in der Kürze der Zeit nicht möglich. Die Pflichten gelten bereits ab dem ersten Tag. Zudem muss das Bundesarbeitsministerium die näheren Anforderungen an die Eignung des Zertifikats und das Verfahren erst noch per Rechtsverordnung bestimmen. Es wird daher kaum möglich sein, mit Inkrafttreten des Gesetzes bereits eine geeignete Zertifizierung zu erlangen.

§ 11 Zivilrechtliche Sanktionen – Angemessenheitsschwelle richtig

Der Entwurf regelt, dass der Bundesauftraggeber mit dem Auftragnehmer eine angemessene Vertragsstrafe sowie ein außerordentliches Recht zur fristlosen Kündigung vereinbart für den Fall, dass dieser gegen das Tariftreueversprechen bzw. seine Nachweispflichten verstößt. Wegen der teils gravierenden Folgen für betroffene Unternehmen, sollten solche Sanktionsregelungen so konkret wie möglich und mit Augenmaß getroffen werden. Im Hinblick darauf wurde der Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf an dieser Stelle



nachgebessert. Statt einer unbestimmten schuldhaften Verletzung als Voraussetzung für die zivilrechtlichen Sanktionen, kommt es nunmehr auf einen formell festgestellten erheblichen Verstoß nach § 13 an. Richtig ist es auch, die Höhe der „angemessenen“ Vertragsstrafen zu konkretisieren. Ein bestimmter Prozentsatz des Auftragswerts als Angemessenheitsschwelle gewährleistet eine rechtssichere und verhältnismäßige Anwendung von Vertragsstrafen.

§ 12 Nachunternehmerhaftung – Beschränkung notwendig

Die Haftungsregelung in § 12 des Entwurfs ist gegenüber der Nachunternehmerhaftung im Arbeitnehmer-Entsendegesetz deutlich verschärft worden – sie umfasst nicht nur ein Mindestentgelt, sondern die gesamten durch Rechtsverordnung verbindlich gemachten bundesweit oder regional geltenden tariflichen Lohngrößen inkl. Zulagen und Zuschläge einer Branche. Das Haftungsrisiko ist damit für den Auftragnehmer erheblich und kaum überschaubar. Er muss für fremdes Verschulden entlang der gesamten Leistungskette eintreten. Er muss für Risiken haften, die außerhalb seines Einflussbereichs liegen und die er deshalb kaum einschätzen und wirksam begrenzen kann. Die tatsächliche Einhaltung bei jedem Beteiligten ist für den Auftragnehmer nur schwer kontrollierbar. Auch bei vertraglicher Absicherung und Kontrolle gegenüber dem eingesetzten Nachunternehmer haftet der Auftragnehmer bei Verstößen. Auf ein Verschulden seitens des Auftragnehmers kommt es nicht an. Selbst für den Fall, dass der Auftragnehmer alles ihm Mögliche getan hat, gibt es keine Exkulpationsmöglichkeit.

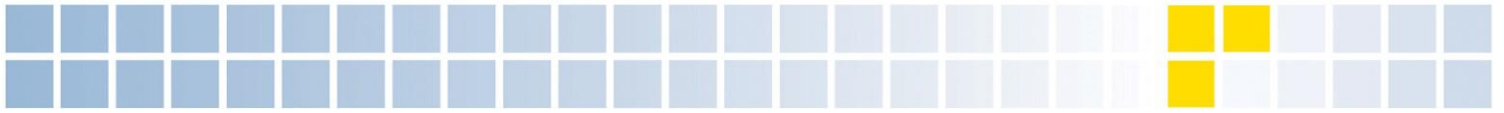
Gleichwohl werden Auftragnehmer versuchen, sich gegenüber einem Nachunternehmer durch Sicherheiten, Nachweise, Erklärungen und Unterlagen gegen das Haftungsrisiko und die Rechtsunsicherheiten durch das Tariftreuegesetz abzusichern. Dieser erhebliche bürokratische und kostenmäßige Mehraufwand gehört auch zu den Gesetzesfolgen, die in der Gesetzesbegründung nicht erfasst werden.

Diese weitreichende Haftung wird die öffentliche Auftragsvergabe stark verteuern. Sie wird die Einbindung von Subunternehmen erheblich erschweren und damit eine arbeitsteilige, spezialisierte und qualitativ hochwertige Ausführung des öffentlichen Auftrags. Schlimmstenfalls wirkt die Regelung wettbewerbsbeschränkend und schreckt potenzielle Bieter gänzlich von der Teilnahme am öffentlichen Auftragswesen des Bundes ab. Die öffentliche Hand wird es damit schwieriger haben, geeignete Auftragnehmer für ihre Projekte zu finden.

Die Nachunternehmerhaftung muss – wenn schon nicht gestrichen – wenigstens auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden. Die Möglichkeit zur Präqualifizierung ist richtig und sollte erweitert werden. Insbesondere bei nur geringfügigen Aufträgen ist eine weitgehende Haftung des Auftragnehmers für fremde Arbeitnehmer zusätzlich zur ohnehin schon nach dem Mindestlohn- und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bestehenden Haftung nicht angemessen. Denkbar wäre es, die Haftung verschuldensabhängig (z. B. in Anlehnung an den bestehenden § 28e Abs. 3b SGB IV) zu gestalten oder zumindest erst ab einem bestimmten Auftragsvolumen greifen zu lassen. So greift bspw. die Haftung für die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge nach § 28e Absatz 3a Viertes Sozialgesetzbuch erst ab einem geschätzten Gesamtwert von Bauleistungen in Höhe von 275.000 €. Es sollte zudem – zumindest aber in Fällen außerhalb der Insolvenz des Nachunternehmers – die Einrede der Vorklage möglich sein. Andernfalls wäre der Unternehmer allein auf den repressiven Rechtsschutz verwiesen, was in Anbetracht des aufgezeigten Haftungsrisikos nicht vertretbar ist.

§ 13 Feststellung von Fehlverhalten – unklar und unzureichender Rechtsschutz

Bei Feststellung von gesetzes- oder pflichtwidrigem Verhalten kann der Auftraggeber formell einen Verstoß feststellen und in diesem Fall eine Anfechtungsklage erhoben werden. Diese



Regelung wird erhebliche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen. Unklar ist, wann ein Pflichtenverstoß „erheblich“ ist. Mit der Anfechtungsklage sind Rechtsschutzmöglichkeiten für Auftragnehmer lediglich rudimentär erwähnt: wer, wogegen und aus welchen Gründen eine Anfechtungsklage erheben können soll, bleibt unbestimmt.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik
T +49 30 2033-1200
arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Ausschussdrucksache 21(11)27
vom 29. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme
des Verbandes Dienstgeberseite der Caritas

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Stellungnahme

29. Oktober 2025

Öffentliche Anhörung des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales zum Tariftreuegesetz am 3. November 2025

Stellungnahme zum Bundestariftreuegesetz – BTTG

1. Ziele des BTTG werden unterstützt

Der Gesetzgeber verfolgt ausweislich der Gesetzesbegründung mit dem BTTG-Entwurf (BTTG-E) das Ziel, öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes auf eine faire Grundlage zu stellen und einen Verdrängungswettbewerb zwischen tarifgebundenen und nicht-tarifgebundenen Unternehmen über Lohn- und Personalkosten zu unterbinden. Im Bereich öffentlicher Auftragsvergaben des Bundes sollen die guten sozialen Standards von Tarifverträgen insgesamt geschützt werden.

Dazu sieht § 5 Abs. 1 BTTG-Entwurf vor, einen im Bereich einer öffentlichen Auftragsvergabe geltenden Tarifvertrag auf Antrag einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeberverbands in eine Rechtsverordnung zu überführen, die bei der entsprechenden öffentlichen Auftragsvergabe zwingend anzuwenden ist. Sollten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe mehrere Tarifverträge Anwendung finden, so sollen deren Arbeitsbedingungen gemäß § 5 Abs. 2 BTTG-E in einer Rechtsverordnung zusammengefasst werden. Sollte eine solche Zusammenfassung aufgrund der inhaltlichen Verschiedenheit der verschiedenen Tarifverträge nicht möglich sein, soll nach § 5 Abs. 3 BTTG-E der „repräsentativere“ Tarifvertrag für die in Rede stehende Rechtsverordnung herangezogen werden.

Die Dienstgeberseite des Deutschen Caritasverbands (DGS) begrüßt das Regelungsziel des Gesetzentwurfs ausdrücklich. Die DGS steht für ein verantwortungs- und vertrauensvolles Miteinander von Dienstgebern und Mitarbeitenden, attraktive Arbeitsbedingungen und starke kollektive Regelungssysteme. Aus Sicht der DGS ist eine weitestmögliche Verbreitung solcher kollektiver arbeitsrechtlicher Regelungssysteme wünschenswert.

2. Ziele des BTTG ernst nehmen und umsetzen

Das Gesetzesziel des BTTG, einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten tarifgebundener Unternehmen zu verhindern, wird nur erreicht, wenn kirchliche Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) im BTTG Tarifverträgen gleichgestellt werden.

Die AVR des Deutschen Caritasverbands (AVR Caritas) enthalten – wie andere kirchliche AVR auch – für Beschäftigte im Vergleich mit anderen Tarifwerken finanziell besonders attraktive Arbeitsbedingungen (hohe Vergütungen inkl. besonderer Zulagen sowie Ansprüche auf 30 Tage bezahlten Jahresurlaub). Dazu kommen attraktive Arbeitsbedingungen, die nicht in den Regelungsbereich des BTTG fallen (eine vom Dienstgeber finanzierte betriebliche Altersversorgung, bis zu drei Tage bezahlte Arbeitsbefreiung pro Jahr für die Teilnahme an Exerzitien etc.). Damit steht zu befürchten, dass Caritas-Einrichtungen, die sich an öffentlichen Ausschreibungen im Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft beteiligen, im Geltungsbereich des BTTG regelmäßig keinen Zuschlag bei öffentlichen Ausschreibungen erhalten werden, weil Unternehmen, die an nicht-kirchliche Tarifverträge mit weniger attraktiven Arbeitsbedingungen gebunden sind oder eine daraus abgeleitete BTTG-Rechtsverordnung anwenden müssen, in der Regel finanziell günstigere Angebote abgeben können.

Ebenso wird der Gedanke der Repräsentativität in § 5 Abs. 3 BTTG-E bei Ausschreibungen des Bundes im Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft regelmäßig ins Leere laufen: Kirchliche AVR haben in dieser Branche mitunter die weiteste Verbreitung im Vergleich zu anderen vergleichbaren Kollektivvereinbarungen. Dennoch können sie nach § 5 BTTG-E aktueller Fassung nicht zur Umsetzung in eine Rechtsverordnung herangezogen werden. Die tarifliche Realität in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft wird mit dem BTTG-E mithin nicht abgebildet.

Schließlich werden Caritas-Einrichtungen (aber auch zahlreiche Diakonie-Einrichtungen) für den Fall, dass sie den Zuschlag bei einer Ausschreibung des Bundes bekommen, oftmals die entsprechende Rechtsverordnung und die eigenen AVR parallel anwenden müssen – je nachdem, welches Kollektivwerk die für die eigenen Beschäftigten günstigeren Regelungen enthält.

In dem fiktionalen Fall eines Tarifvertrags mit einem monatlichen Tabellenbruttoentgelt für Sozialarbeiter in Höhe von 4.800,00 Euro plus Zulagen und Zuschlägen und einem Urlaubsanspruch von 28 Tagen pro Jahr, der in eine Rechtsverordnung überführt wird, müsste ein Caritas-Dienstgeber das Tabellenentgelt für einen Sozialarbeiter (Entgeltgruppe S 11b) im Fall einer Einstufung in die (Dienstalters)Stufen 1 bis 4 auf 4.800,00 Euro aufstocken; gleichzeitig sehen die AVR Caritas für Sozialarbeiter im Schicht und Wechselschichtdienst einen Jahresurlaubsanspruch von 31 Tagen vor, sodass hier die AVR Caritas anzuwenden wäre. Caritas-Einrichtungen können nämlich auch im Rahmen einer Ausschreibung, für die eine BTTG-Rechtsverordnung gilt, nicht von den AVR Caritas abweichen. Diese sind für alle Dienste und Einrichtungen der Caritas als Mindestbedingungen bindend. Einrichtungen, die diese Bindung nicht beachten, können sich nicht auf eine Teilhabe am verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrecht der Kirche berufen. Die Parallelanwendung von Rechtsverordnung und AVR führte zu einem Mehraufwand in der Verwaltung sowie zu innerbetrieblicher Unzufriedenheit auf Grund unterschiedlicher Vergütungshöhen.

Sollte es dabei bleiben, dass kirchliche AVR nicht nach § 5 BTTG für den Erlass einer Rechtsverordnung herangezogen werden können oder sollte es zu Parallelanwendungen von AVR und Rechtsverordnung kommen, wird mittelfristig der Rückzug von Caritas-Einrichtungen aus einschlägigen Branchen wie der Arbeitsmarktförderung sowie der Flüchtlings- und Integrationshilfe die Folge sein. Gerade in diesen Bereichen sind kirchliche Einrichtungen aber so präsent vertreten, dass ohne kirchliche Bieter bei Ausschreibungen beispielsweise der Bundesagentur für Arbeit ein Marktversagen droht.

3. Das BTTG an die wirtschaftliche Realität anpassen

Die skizzierten Probleme lassen sich lösen, indem der Gesetzgeber die zentrale Forderung der Dienstgeberseite des Deutschen Caritasverbands e.V. im Gesetzgebungsverfahren umsetzt:

- **Kirchliche AVR müssen im BTTG Tarifverträgen gleichgestellt werden.** Kirchliche AVR sind im Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft in nahezu allen Bundesländern die verbreitetsten (d.h. repräsentativsten) kollektiven Regelungen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen. Kirchliche AVR müssen in der Folge im Rahmen des § 5 BTTG-E beim Erlass einer Rechtsverordnung heranziehbar sein. Die Tariftreueregelungen in §§ 72, 82c SGB XI sind Ausweis dafür, dass eine solche Gleichstellung von kirchlichen AVR und Tarifverträgen die Tarifbindung und Attraktivitätssteigerung von Arbeitsbedingungen befördert.
- **Tarif- oder AVR-gebundene Unternehmen müssen bei öffentlichen Ausschreibungen des Bundes von der Anwendung einer Rechtsverordnung im Sinne von § 5 BTTG-E befreit werden.** So gelingt es, Bieterunternehmen von einer (letztlich unnötigen) Parallelanwendung von Rechtsverordnung und eigener Kollektivregelung zu befreien. Dies muss mindestens dann gelten, wenn ein Bieterunternehmen nachweist, dass die eigene Kollektivregelung ein vergleichbares Schutzniveau bietet, wie die in Rede stehende Rechtsverordnung.

4. Lösungsvorschlag

Zur Gleichstellung von kirchlichen AVR und Tarifverträgen im BTTG schlägt die DGS folgende Formulierungen vor:

- § 5 Abs. 1 Satz 1 BTTG-E wird wie folgt gefasst:
*(1) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf Antrag einer Gewerkschaft oder einer Vereinigung von Arbeitgebern **oder auf Antrag der Dienstnehmerseite oder Dienstgeberseite einer paritätisch besetzten Kommission auf Grundlage kirchlichen Rechts** die für die Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen geltenden Arbeitsbedingungen eines Tarifvertrags **oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung** festzusetzen, es sei denn, ein öffentliches Interesse am Erlass der Rechtsverordnung ist ausnahmsweise nicht gegeben.*
§ 5 Abs. 2 bis Abs. 6 BTTG-E werden entsprechend ergänzt.
- § 6 Abs. 1 BTTG-E wird wie folgt gefasst:
*„Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales errichtet eine Clearingstelle, die aus je drei Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer nach § 12 des Tarifvertragsgesetzes **sowie aus je einer/m Vertreter/in der Dienstnehmerseite und die Dienstgeberseite paritätisch besetzter Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen festlegen, besteht.**“*

Zur Beschränkung des Geltungsbereichs des BTTG-E auf Unternehmen, die nicht tarif- oder AVR-gebunden sind, schlägt die DGS folgende Formulierungen vor:

- § 2 Abs. 2 BTTG-E wird wie folgt gefasst:
„Auftragnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind die Auftragnehmer und Konzessionsnehmer der Bundesauftraggeber, die nicht an Tarifverträge oder kirchliche Arbeitsvertragsregelungen gebunden sind.“

- In § 9 BTTG-E wird folgender Abs. 2 eingefügt:
„(2) Auftragnehmer, die an Tarifverträge oder kirchliche Arbeitsvertragsregelungen gebunden sind, weisen die Gebundenheit durch Vorlage des entsprechenden Tarifvertrags bzw. der entsprechenden kirchlichen Arbeitsrechtsregelung nach.“

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren, und stehen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung

Marcel Bieniek
Geschäftsführer



Ausschussdrucksache 21(11)28
vom 29. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme
des Verbandes Zentrum – Die alternative Gewerkschaft

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Vorstand

Zentrum – Die alternative Gewerkschaft

Ansprechpartner: Oliver Hilburger

Strümpfelbacher Str. 15

70327 Stuttgart

Telefon: +49 159 03898420

Internet: www.zentrum-gewerkschaft.de

E-Mail: kontakt@zentrum-gewerkschaft.de

Stellungnahme

**Zentrum – Die alternative Gewerkschaft
e.V. (ZAG)**

zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie
durch die Sicherung von Tariftreue bei der
Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes
(Tariftreuegesetz)“**

BT-Drucksache 21/1941

Stuttgart, 28.10.2025

Einleitung

Die alternative Gewerkschaft Zentrum begrüßt grundsätzlich jede Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie alle Maßnahmen, die geeignet sind, prekäre Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Arbeitnehmer, die einem Tarifvertrag unterliegen, profitieren in der Regel von einer besseren Entlohnung und günstigeren Arbeitsbedingungen.

Der vorliegende Gesetzentwurf soll sicherstellen, dass Unternehmen, die einem Tarifvertrag unterliegen, bei öffentlichen Ausschreibungen des Bundes keine Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen ohne Tarifbindung erleiden und dadurch Lohndumping verhindert wird.

Ziel ist es, mittelbar sowohl die Tarifbindung als auch die Tarifautonomie zu stärken. Dieses Ansinnen ist grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings wird der Gesetzentwurf diesem Anspruch nach Auffassung der Alternativen Gewerkschaft Zentrum nicht gerecht.

Der Entwurf erkennt die Ursachen der sinkenden Tarifbindung auf Arbeitgeberseite sowie den rückläufigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad auf Seiten der Arbeitnehmer.

Die tieferliegende Problematik wird durch den Gesetzentwurf nicht nur nicht erfasst, sondern teilweise noch verschärft.

Fehlender Gewerkschaftspluralismus

Gewerkschaften außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) – etwa Spartengewerkschaften, Berufsgewerkschaften oder neu entstandene Arbeitnehmervereinigungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz, die (noch) keine Tariffähigkeit besitzen – werden faktisch benachteiligt.

Kleine Gewerkschaften mit Tariffähigkeit

Für die Festlegung von Arbeitsbedingungen ist die Repräsentativität entscheidend. Liegen mehrere Tarifverträge mit überschneidenden Geltungsbereichen vor, setzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemäß § 5 Absatz 3 die Arbeitsbedingungen des „repräsentativeren“ Tarifvertrags fest.

Die Bewertung, welcher Tarifvertrag als repräsentativ gilt, kann kleinere oder weniger einflussreiche Gewerkschaften benachteiligen, da

zu befürchten steht, dass ihre Tarifverträge in der Regel nicht als Grundlage herangezogen werden.

Neue oder kleinere Gewerkschaften und Arbeitnehmervereinigungen

Durch das Tarifeinheitsgesetz wurde den großen, überwiegend im DGB organisierten Gewerkschaften de facto eine monopolähnliche Stellung eingeräumt.

Kleinere oder neu gegründete Gewerkschaften sowie Arbeitnehmervereinigungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz werden in ihren grundgesetzlich geschützten Rechten erheblich eingeschränkt. In der Praxis können diese nur schwer eigene Tarifverträge aushandeln – insbesondere dort, wo bereits große Gewerkschaften vertreten sind.

Damit hat das Tarifeinheitsgesetz den Status quo der etablierten Gewerkschaften staatlicherseits zementiert und den Gewerkschaftspluralismus auf Ebene der Tarifbindung und Tarifautonomie massiv erschwert, wenn nicht sogar faktisch ausgeschlossen.

Denn Tarifverträge dürfen nur von denjenigen Gewerkschaften abgeschlossen werden, die über die meisten Mitglieder verfügen – historisch sind dies in der Regel die im DGB organisierten Gewerkschaften.

Kleineren oder neu entstandenen Gewerkschaften fehlt es anfangs häufig an ausreichender sozialer Mächtigkeit, um gegen große Gewerkschaften mit eigenen Tarifverträgen bestehen zu können. In diesen Fällen sind meist nur kleinere oder hausspezifische Tarifverträge möglich.

Da im Rahmen des Tariftreuegesetzes regelmäßig repräsentative Tarifverträge herangezogen werden, werden überwiegend die Tarifverträge der DGB-Gewerkschaften berücksichtigt.

Diese sind zudem berechtigt, beim BMAS die Aufnahme bestimmter Tarifbestandteile in die Rechtsverordnung zu beantragen.

Das Tariftreuegesetz wirkt somit faktisch als Konjunkturprogramm zugunsten der im DGB organisierten Gewerkschaften und behindert die Entwicklung einer pluralistischen Gewerkschaftslandschaft.

Ein solcher Pluralismus würde eine gegenseitige Belebung des Tarifwesens fördern und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in Tarifverträgen ermöglichen.

In vielen europäischen Ländern existiert das Konzept der Einheitsgewerkschaft – wie in Deutschland – nicht.

In Staaten wie Italien oder Frankreich herrscht ein ausgeprägter Gewerkschaftspluralismus, bei dem mehrere Gewerkschaften in denselben Branchen tätig sind und die unterschiedlichen politischen und sozialen Interessen der Beschäftigten besser abbilden. Dies führt dort zu einer höheren Akzeptanz der Tarifautonomie und zu einer stärkeren Tarifbindung.

Der vorliegende Gesetzentwurf erkennt somit nicht nur die Ursachen der sinkenden Tarifbindung und der geschwächten Tarifautonomie, sondern verstärkt durch die faktische Monopolisierung der DGB-Gewerkschaften diese Entwicklung noch.

Damit schadet er letztlich auch jenen Arbeitnehmern, die sich mit der Ausrichtung der dominierenden Gewerkschaften nicht identifizieren können.

Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)

Ein weiteres Problem stellt der geringe Auftragswert von 50.000 Euro dar, ab dem die Tariftreuepflicht greifen soll.

Diese Schwelle auferlegt insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen sowie deren Beschäftigten überproportional hohe bürokratische Hürden.

In der Folge profitieren tendenziell größere Unternehmen.

Der ohnehin geschwächte Mittelstand mit seinen Beschäftigten wird damit weiter unter Druck gesetzt, um die hohen Dokumentations- und Verwaltungspflichten zu erfüllen.

Kleinere, meist lokal verankerte Betriebe trifft der zusätzliche Verwaltungs- und Nachweisaufwand mit entsprechenden Kosten deutlich empfindlicher als große, überregional oder international agierende Unternehmen.

Langfristig besteht die Gefahr, dass dadurch große Unternehmen begünstigt und kleinere Betriebe mit ihren Beschäftigten benachteiligt werden.

Tarifliche Abweichungen vom gesetzlichen Mindeststandard

Tarifverträge dürfen unter bestimmten Voraussetzungen durch gesetzliche Öffnungsklauseln auch zu Ungunsten der Arbeitnehmer vom gesetzlichen Mindeststandard abweichen.

Durch die mittelbare Stärkung vor allem der DGB-Gewerkschaften im Rahmen des Tariftreuegesetzes kann ein unsolidarisches Verhalten

zulasten bestimmter Beschäftigtengruppen – etwa von Leiharbeitnehmern – entstehen.

Dies betrifft unter anderem folgende gesetzliche Bereiche:

- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG, §§ 1 Abs. 1b, 8)
- Arbeitszeitgesetz (§ 7)
- Teilzeit- und Befristungsgesetz (§ 14)
- Kündigungsfristen (§ 622 Abs. 4 BGB)
- Bundesurlaubsgesetz (§ 13)
- Mindestlohngesetz (MiLoG, bei branchenspezifischen Mindestlöhnen durch Tarifvertrag möglich)

Schlussfolgerung

Aus den genannten Gründen empfiehlt die alternative Gewerkschaft Zentrum die Ablehnung des Gesetzentwurfs.



Ausschussdrucksache 21(11)29
vom 30. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme
des Verbandes Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

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

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz).

I. Gesamtwertung:

Mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes – (Tariftreuegesetz)“ verfolgen die Bundesregierung, dass im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD festgelegte Ziel, mittels eines Bundestariftreuegesetzes (BTTG) die Tarifbindung in Deutschland zu stärken.

Die EU-Mindestlohnrichtlinie verpflichtet die Bundesregierung dazu, Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung zu ergreifen. Dies steht der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie nicht entgegen – diese garantiert nicht etwa einen tarifvertragsfreien Raum, wie teilweise behauptet wird. Vielmehr gebietet Art. 9 Abs. 3 GG ein funktionierendes Tarifvertragssystem, das der Gesetzgeber zu gewährleisten hat und öffnet dem Gesetzgeber weite Spielräume zu dessen Stärkung.¹

Das BTTG ist ein wichtiger Baustein für die Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie und langjährige Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Wir unterstützen deshalb vorbehaltlos die Zielsetzung des Entwurfes, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei der Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes tarifvertragliche Arbeitsbedingungen zu gewähren. Lohndumping wird so verhindert. Zugleich wird der Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes auf eine faire Grundlage gestellt. Ein Verdrängungswettbewerb zwischen Unternehmen auf dem Rücken der Beschäftigten wird dadurch verhindert. Nicht zuletzt gehen vom BTTG wichtige Impulse aus, die Tarifgebundenheit aufrechtzuerhalten bzw. zu stärken.

Gerade bei der Vergabe öffentlicher Aufträge hat es der Staat in der Hand, für faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen zu sorgen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des Sondervermögens Infrastruktur sowie der Ausnahme des Verteidigungshaushalts von der Schuldenbremse. Soweit der Bund an Unternehmen mehrheitlich und unmittelbar beteiligt ist, muss er auch hier eine

29. Oktober 2025

Kontaktperson:
Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik
(Tarifkoordination)
Abteilung Recht und Vielfalt

Keithstr. 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 34060-238
Mobil: +49 151 55898719

wfs.bvv@dgb.de
rec@dgb.de

www.dgb.de

¹ Kingreen, Exklusive Tariföffnungsklauseln – einfach-rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Zulässigkeit, 2020, HSI-Schriftenreihe, Bd. 35.

lückenlose Tarifbindung herbeiführen. Wir haben wiederholt deutlich gemacht: Es ist wichtig, dass die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangeht. Interessengeleitete Ausnahmen vom Geltungsbereich des BTTG durch einzelne Ressorts darf es nicht geben.

Dieser Maßgabe wird der Gesetzentwurf jedoch nicht hinreichend gerecht. Gegenüber dem Referentenentwurf wurden der Geltungsbereich sowie die Durchsetzung des Tariftreuegesetzes weiter geschmälert – das ist nicht hinnehmbar und läuft dem Ziel des Gesetzesvorhabens zuwider:

1. **Zu hoher Schwellenwert:** Der Schwellenwert ist für ein wirksames BTTG zu hoch. Je nach Leistungsart fallen zwischen einem Fünftel und fast einem Drittel aller Aufträge bei einem Schwellenwert von 50.000 Euro nicht unter den Geltungsbereich des BTTG. Das heißt: Für diese Aufträge gelten dann keine tariflichen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für Beschäftigte, kein fairer Wettbewerb zwischen den Bieter*innen und kein verantwortungsvoller Umgang mit öffentlichen Haushaltsmitteln.
2. **Keine Anwendung des BTTG für die Bedarfe der Bundeswehr und öffentlichen Aufträge der Sicherheitsbehörden:** Der Ausschluss der **Bedarfe der Bundeswehr und öffentlichen Aufträge der Sicherheitsbehörden** von der Tariftreueverpflichtung bis Ende 2032 ist nicht zu rechtfertigen. Gerade das Sondervermögen Infrastruktur sowie die Ausnahme des Verteidigungsetats von der Schuldenbremse müssen dafür genutzt werden, Tariflöhne und Arbeitsbedingungen sowie die Wertschöpfung in Deutschland zu sichern. Mit dem BTTG hat die Bundesregierung zudem einen wirksamen Hebel an der Hand, für mehr Local Content zu sorgen. Diesen Hebel aus der Hand zu geben, wäre grob fahrlässig.

Im Übrigen weisen wir daraufhin, dass schon jetzt die zahlreichen Ausnahmen im Rahmen des Vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den Anwendungsbereich des BTTG erheblich einschränken. Diese Einschränkungen sollten nur dort erfolgen, wo tatsächlich kein gesetzlich geregeltes Vergabeverfahren vorgesehen ist.
3. **Weitgehender Ausschluss von Lieferungen aus dem Geltungsbereich:** Die sehr eng gefasste Definition zum Auftragsgegenstand führt zudem dazu, dass Lieferleistungen vom Anwendungsbereich des BTTG kaum noch erfasst werden. Auch dies widerspricht dem Ziel des Gesetzes.
4. **Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen müssen ab dem ersten Tag gelten:** Dass die tarifvertraglich vereinbarten Höchstarbeitszeiten und Mindesturlaubsregelungen im Rahmen der verbindlichen Arbeitsbedingungen erst ab einer Auftragsdauer von mehr als zwei Monaten gelten sollen, läuft ebenfalls der Gesetzesintention zuwider. Die Regelungen, insbesondere zur Arbeitszeit, sind zudem anfällig für Missbrauch: sie verkomplizieren die Kontrollen.
5. **Das Antragsverfahren ist auf ein Minimum zu reduzieren:** Das Antragsverfahren inklusive Clearingstelle ist aufwändig und kompliziert. Eine

schnelle und umfassende Anwendung tarifvertraglicher Arbeitsbedingungen im Rahmen des Rechtsverordnungsverfahrens ist nicht gewährleistet.

6. **Tariftreue ist gut, Kontrolle ist besser:** Kontrollen sollen nur noch anlassbezogen stattfinden. Notwendig ist jedoch ein stichprobenartiges Kontrollverfahren. **Nur ein kontinuierlicher Kontrolldruck sorgt für eine effektive Durchsetzung der eingegangenen Tariftreueverpflichtung bei den Auftragnehmern.**

Dass Nachunternehmer und Verleiher – wie im Regierungsentwurf vorgesehen – von ihren Dokumentationspflichten befreit sind, führt die Arbeit der Prüfstelle ad absurdum. Ohne Nachweise kann sie faktischen Missbrauch nicht belegen. Es besteht somit die erhebliche Gefahr, dass Auftragnehmer mittels Nachunternehmern und Verleihern die Tariftreuepflicht weitgehend gefahr- und sanktionslos umgehen können. **Wer Nachunternehmer und Verleiher einsetzt, muss für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften Sorge tragen – einen Freifahrtschein für die Umgehung der Tariftreuepflicht darf es nicht geben!**

II. Im Einzelnen

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen werden im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form bewertet. Die Gliederung der Stellungnahme folgt weitestgehend der Gliederung des Gesetzentwurfs. Für weitergehende Ausführungen verweisen wir auf die Stellungnahme des DGB vom 25. 07.2025 zum Referentenentwurf des BTTG.²

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

Zu § 1 (Anwendungsbereich):

Schwellenwert:

Um die mit dem BTTG verbundenen Zielsetzungen zu erreichen, müssen möglichst viele öffentliche Aufträge und Konzessionen von den Tariftreuevorgaben erfasst werden. Ein niedriger Schwellenwert ist deshalb essenziell. **Mit dem in § 1 Abs.1 Satz 1 BTTG-E auf einheitlich 50.000 Euro ohne Umsatzsteuer festgelegten Schwellenwert kann dieses Ziel nicht erreicht werden. Ein Schwellenwert von 50.000 Euro bedeutet, dass mindestens**

- **31 Prozent der Dienstleistungsaufträge,**
- **28 Prozent der Lieferaufträge und**
- **23 Prozent der Bauaufträge**

² Stellungnahme des DGB vom 25.07.2025 zum Referentenentwurf, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/service/weiterer-service/downloadcenter/>.

vom Geltungsbereich des BTTG nicht erfasst wären!³

Laut Vergabebeschleunigungsgesetz (VBG) soll die Auftragswertgrenze gem. Art. 11 Vergabestatistikverordnung (VergStagVO) von 25.000 Euro auf 50.000 Euro erhöht werden. Dies wird zu einer erheblichen statistischen Verzerrung der verpflichtend zu meldenden Aufträge führen. Hintergrund ist die geplante deutliche Anhebung der Auftragswertgrenze für Direktaufträge auf 50.000 Euro.⁴ Für Direktaufträge ist keine Pflicht zur Durchführung eines Vergabeverfahrens vorgeschrieben.⁵ Damit gilt hier keine Tariftreue! Das BMW geht zukünftig von 125.000 Direktaufträgen mit einem möglichen Auftragsvolumen von bis zu 6,25 Milliarden Euro aus, die dann nicht durch die Tariftreuregelung erfasst werden. Zudem werden diese mit deutlich höheren Kosten verbunden sein.⁶

Wir fordern deshalb einen einheitlichen Schwellenwert in Höhe von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

Persönlicher Anwendungsbereich:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass der persönliche Anwendungsbereich neben Vergaben des Bundes (§ 1 Abs. 1 Nr. 1) auch Vergaben von Sektorenauftraggebern und die Vergabe von Konzessionen (§ 1 Abs. 1, Nr. 2 und Nr. 3) erfasst sowie weitere Vergabeverfahren des Bundes berücksichtigt werden (Nr. 4–6), die an die Systematik des [§ 159 Abs. 1 GWB](#) angelehnt sind. Damit wird zugleich eine systematische Abgrenzung der Vergabeverfahren des Bundes von den Vergabeverfahren der Länder und Kommunen geschaffen.

Sachlicher Anwendungsbereich:

Zwar erfasst der sachliche Anwendungsbereich gem. [§ 103 Abs. 1 – 4 GWB](#) alle Bau-, Dienstleistungs- oder Lieferaufträge. Allerdings wird der Anwendungsbereich für Lieferleistungen faktisch von der Auftragsvergabe im Rahmen der Tariftreuepflicht durch den Regierungsentwurf nahezu ausgeschlossen. Dies ergibt sich aus der Begründung zu § 3 Abs. 1 BTTG-E: Danach sind „regelmäßig die Tätigkeiten nicht erfasst, die zur Herstellung von Sachen erbracht werden, die nach Maß, Zahl oder Gewicht bestimmt zu werden pflegen, die neuwertig

³ Vgl. Schriftliche Frage Nr. 7 des Abgeordneten Pascal Meiser, MdB, BT-Drs. 21/69, S. 4ff. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/000/2100069.pdf>.

⁴ Vgl. Artikel 3 (Änderung der Bundeshaushaltsordnung – BHO) zu § 55 Abs. 2 BHO, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge („Vergabebeschleunigungsgesetz“), BT-Drs. 21/1934, S. 15.

⁵ Zur ausführlichen Kritik an der drastischen Anhebung der Schwellenwerte bei Direktaufträgen und deren vergaberechtlichen Auswirkungen siehe die Stellungnahme des DGB zu einem Referentenentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung Planung und Beschaffung für die Bundeswehr – BWPBBG, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/service/weiterer-service/downloadcenter/>.

⁶ Vgl. Vergabebeschleunigungsgesetz, a.a.O., S. 43. Das Volumen ergibt sich aus den dort genannten Eckdaten.

sind und die serienmäßig oder nach Muster hergestellt werden.“⁷ Das macht deutlich: Abgesehen von Sonderanfertigungen werden Lieferleistungen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. **Auch diese Einschränkung läuft dem Gesetzesziel zuwider und wird deshalb von uns abgelehnt. Vielmehr fordern wir mit Nachdruck eine Streichung der entsprechenden Textpassage auf Seite 34 des Entwurfs.** Zumindest ist im Begründungsteil klarzustellen, dass Sonderanfertigungen erfasst werden. Hierzu ist folgende Formulierung aufzunehmen:

„Erfasst sind dagegen insbesondere Tätigkeiten, mit denen Sachen auf Wunsch des öffentlichen Auftraggebers individualisiert werden.“

Ausnahmen vom Geltungsbereich des BTTG (Abs. 2 - 5):

§ 1 Abs. 2 BTTG-E sieht zahlreiche, teils unsystematische oder dem Gesetzesziel zuwiderlaufende Ausnahmen vom Anwendungsbereich vor. Hierzu gehören insbesondere die Ausnahmen verteidigungs- und sicherheitsspezifischer öffentlicher Aufträge gem. § 104 GWB (Abs. 2 Nr. 1) für Vergabeverfahren über öffentliche Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie Konzessionen zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr bis zum 31.12.2032 (Abs. 2 Nr. 3 Hs. 1 BTTG-E) sowie für Vergabeverfahren über öffentliche Lieferaufträge der Sicherheitsbehörden bis zum 31.12. 2032 (Abs. 2 Nr. 3 Hs. 2 BTTG-E).

Das BTTG behindert in keiner Weise die Beschaffungsprozesse der Bundeswehr oder der Sicherheitsbehörden, beispielsweise der Bundespolizei oder des Bundeskriminalamts, weder aufgrund möglicher Geheimschutzerfordernisse einer besonderen Marktsituation noch, um schnelle Beschaffungen zu ermöglichen (vgl. S. 34 BTTG-E). Die Tariftreueverpflichtung gem. § 3 BTTG-E verpflichtet den Bundesauftraggeber lediglich, den Auftragnehmern die durch Rechtsverordnung nach § 5 BTTG-E festgelegten Arbeitsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Urlaub) als Mindestbedingungen verbindlich vorzugeben. Für [§ 104 GWB](#) i.V.m. [§ 128 Abs. 1 GWB](#) gelten auch weiterhin die dort normierten einzuhalten- den arbeitsrechtlichen Mindestarbeitsbedingungen einschließlich zu gewährender Mindestentgelte, soweit sie etwa nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) oder dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) verpflichtend ein zuhalten sind. Nichts anderes kann deshalb für die Tariftreueverpflichtung nach § 3 BTTG-E i.V.m. den §§ 4 und 5 BTTG-E gelten.

Im Übrigen: Durch die vorgesehene Bereichsausnahme wird ein fatales und unglaubwürdiges Signal durch den Gesetzgeber gesendet. Ausgerechnet in einem Bereich, der in besonderem Maße von öffentlichen Geldern profitiert, sollen tarifvertraglich abgesicherte Sozialstandards keine Anwendung finden. Dies ist besonders auch deshalb zu kritisieren, da in den kommenden Jahren erhebliche öffentliche Finanzmittel in diesen Bereich fließen werden – etwa im Rahmen der

⁷ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz), BT-Dr.-BT 21/1941, a.a.O., Seite 34.

Sondervermögen Infrastruktur sowie der Ausgaben für die Verteidigung, die von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Allein im Zeitraum 2025 bis 2029 sind nur den für Verteidigungsetat Ausgaben i.H.v. 530 Mrd. Euro veranschlagt.⁸

Zudem besteht die Gefahr, dass die vorgesehene Ausnahme Fehlanreize schafft. Unternehmen könnten motiviert werden, ihre zivile Produktion zugunsten von Verteidigungsaufträgen zu verlagern, um die Tariftreueverpflichtung zu umgehen. Dies hätte potenziell wettbewerbsverzerrende Effekte und könnte zur Verdrängung tarifgebundener Betriebe führen – eine Form der „Tarifflucht durch die Hintertür“. Ein solches Ergebnis widerspräche dem Zweck und Geist des BTTG. **Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb mit Nachdruck, diese Bereichsausnahmen zurückzunehmen.**

Zudem muss § 1 Abs. 4 BTTG-E gestrichen und durch folgende Formulierung ersetzt werden:

„Dieses Gesetz findet keine Anwendung, soweit kein gesetzlich geregeltes Vergabeverfahren vorgesehen ist.“

Nach dieser Regelung im Entwurf soll die Bundestariftreue Regelung nämlich nur dann gelten, wenn das GWB die Durchführung eines Vergabeverfahrens vorsieht. Der Anwendungsbereich des BTTG soll für Sachverhalte nicht eröffnet sein, für die auch der Vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht gilt.“ Unter die im Vierten Teil des GWB geregelten Ausnahmetatbestände fallen sehr viele Bereiche, die zwar vom Vierten Teil ausgeschlossen sind, für die aber Vergabeverfahren aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen durchzuführen sind. Nur beispielhaft genannt seien hier Vergabeverfahren im Telekommunikationsbereich nach § 149 Nr. 8 GWB.

Positiv bewerten wir zumindest, dass nach § 2 Abs. 5 Satz 2 BTTG-E bei Direktaufträgen ab einem geschätzten Auftragswert von 100.000 Euro ohne Umsatzsteuer für Liefer-, Bau- und Dienstleistungen der Sicherheitsbehörden das BTTG dennoch Anwendung findet.

Zu § 3 (Tariftreueversprechen):

Als „Kernnorm“ des BTTG wird im Begründungsteil völlig zu Recht festgestellt, dass mit dem Tariftreueversprechen der Vergabewettbewerb auf eine faire Grundlage gestellt wird. Denn alle Bieter*innen müssen grundsätzlich auf Grundlage der verpflichtenden tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen nach § 5 BTTG während der Auftragsausführung kalkulieren.

Gleichzeitig schlagen wir vor, dass die Formulierung „durch geeignete Maßnahmen“ gestrichen und durch die Formulierung „verbindlich sowie nachprüfbar“ ersetzt wird. Die bestehende Formulierung ist zu unbestimmt und trägt nicht

⁸ Bundesministerium der Verteidigung: „Etat 2025 markiert historische Wende bei den Verteidigungsausgaben“, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/etat-2025-markiert-wende-verteidigungsausgaben-5995182>

dazu bei, dass der in § 4 BTTG-E normierte Anspruch auf Gewährung der verbindlichen Arbeitsbedingungen eingehalten und effektiv kontrolliert werden kann. Die Streichung trägt nicht nur grundsätzlich zur Sicherung der Anwendung des Gesetzes bei. Sie schützt auch den Auftragnehmer, der für Verstöße von Nachunternehmern haftbar gemacht werden kann.

Außerdem sollte der Eindruck vermieden werden, dass allein ein PQ-Zertifikat (gem. § 10 Abs. 2 BTTG-E) eine Maßnahme im Sinne dieser Vorschrift ist, die ausreicht, um den aus dem Vertragsabschluss mit dem Bundesauftraggeber erwachsenen Verpflichtungen zu genügen.

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

Wir begrüßen, dass gem. § 4 Abs. 1 BTTG-E ein gesetzlicher Anspruch auf Gewährung der nach § 5 BTTG-E durch Rechtsverordnung festgesetzten tariflichen Arbeitsbedingungen festgeschrieben wird. Dies gilt auch für Beschäftigte bei eingesetzten Nachunternehmern sowie Verleihern. Damit wird dem Grundsatz Equal Pay gerade für Leiharbeiter*innen ab dem ersten Ausführungstag Geltung verschafft. Die Verwirkung von Ansprüchen nach Absatz 1 ist ausgeschlossen.

Nach § 4 Abs. BTTG-E sind vom Bund beauftragte Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitnehmer*innen spätestens bis zum 15. Tag des Folgemonats des ersten Einsatzes über die für sie geltenden Arbeitsbedingungen zu informieren. Diese Frist halten wir für zu lang. Für diese 15-Tage-Frist sehen wir keine Veranlassung. Die Informationen über die geltenden Arbeitsbedingungen sollten vielmehr spätestens mit dem Beginn der Tätigkeit mitzuteilen sein. Zudem muss der Arbeitgeber im Streitfall den Nachweis erbringen, dass er betroffene Arbeitnehmer*innen tatsächlich über die Tariftreueverpflichtung informiert hat. Mithilfe dieser Beweislastumkehr würde die Position der Arbeitnehmer*innen gegenüber ihren Arbeitgebern gestärkt.

Zu § 5 (Rechtsverordnung zur Festsetzung der verbindlichen Arbeitsbedingungen):

Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen:

Anders als noch im BTTG a.F. aus der letzten Legislaturperiode sollen die Ansprüche nach § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 3 BTTG-E (tarifvertragliche Regelungen zum Mindestjahresurlaub sowie Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Ruhepausenzeiten) erst ab einer Auftragsdauer von mehr als zwei Monaten gelten. Dies gilt auch für etwaige Nachunternehmer, Verleiher oder bei Losvergaben. **Diese weiteren Einschränkungen lehnen wir strikt ab.** Die Norm läuft dem Gesetzesziel, den Vergabewettbewerb von Bundesauftraggebern auf eine faire Grundlage zu stellen – zumindest bei Aufträgen unter zwei Monaten – zuwider. Dies betrifft insbesondere § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BTTG-E: Die Arbeitszeit ist integraler Bestandteil der Angebotskalkulation.

Zudem ist die Norm missbrauchsanfällig. Im Begründungsteil (S. 37) wird zwar versucht, dieser Gefahr entgegenzuwirken, wonach „eine offensichtlich missbräuchlich vereinbarte Auftragsdauer nicht zu berücksichtigen sei (S. 37). Doch weder ist der Adressat klar benannt (Auftragnehmer und/oder Bundesauftraggeber?) noch ist klar definiert, was mit „offensichtlich missbräuchlich“ gemeint ist. Unklar bleibt auch, wer die missbräuchlich vereinbarte Auftragsdauer feststellen und ahnden soll. Insbesondere bei verhandlungsbasierten Vergabeverfahren kann der Auftragnehmer während der Angebotsphase eigene Vorschläge zur Ausführungsdauer machen.⁹ Zwar ist laut Begründung der Zeitraum bis zur Fertigstellung des Auftrags maßgeblich (S. 37). Es wäre hier dennoch eine Klarstellung über die Folgewirkung notwendig, sollte es bei der Zwei-Monats-Regelung für § 5 Abs. 1, S. 2 Nr. 2 BTTG-E bleiben.

Nicht zuletzt sollte in § 5 Abs. 1 BTTG-E klargestellt werden, dass grundsätzlich auch eine Rechtsverordnung für verbindliche Arbeitsbedingungen auf Grundlage eines repräsentativen bzw. für eine Branche maßgeblichen und prägenden Haus-Tarifvertrag erlassen werden kann. Dass dies möglich ist, geht aus Art. 3 Abs. 8 der EU-Entsenderichtlinie hervor.

Die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 BTTG-E wonach die per Rechtsverordnung erfassten Arbeitsbedingungen im Internet veröffentlicht werden, begrüßen wir ausdrücklich. **Die Vergabestellen sollten darüber hinaus dazu verpflichtet werden, jeweils die für die Ausschreibung maßgeblichen Rechtsverordnungen den Bewerber*innen und Bieter*innen im Einzelnen vorab bekannt zu geben.** Zumindest sollte in der Vergabebekanntmachung und in den Vergabeunterlagen oder in der Aufforderung zur Bewerbung um die Teilnahme am Vergabeverfahren darauf hingewiesen werden, wo im Internet die jeweilige Rechtsverordnung hinterlegt ist. Die Rechtssicherheit und Transparenz werden dadurch zusätzlich erhöht.

Verfahren der Antragstellung und Verordnungsermächtigung:

Gegenstand der Rechtsverordnungen nach § 5 BTTG-E sind Arbeitsbedingungen im Sinne des [§ 2 Abs. 1 Nr. 1 - 3](#) i.V.m. [2a AEntG](#). **Richtig und unerlässlich ist, dass es jedenfalls keines gemeinsamen Antrags bedarf.**

Mit dem zweistufigen Antragsverfahren nach § 5 Abs. 4 BTTG-E droht ein verkapptes Tarifausschussverfahren. Es wird unnötig verlangsamt und verkompliziert. Andere würden es „bürokratisch“ nennen. Unnötige und sogar für die Praxis hinderliche Hürden werden aufgebaut. Davor warnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eindringlich. Wir lehnen das Antragsverfahren in dieser Form deshalb entschieden ab.

Auch die Prüfung des „öffentlichen Interesses“ halten wir für unbegründet. Zumindest sollte klargestellt werden, dass ein öffentliches Interesse grundsätzlich vorliegt. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann dies abgelehnt werden.

⁹ Vgl. § 16 VgV, § 15 SektVO, §§ 12 und 13 VSVgV, § 12 UVgO sowie § 3 VOB/A.

Durch die Möglichkeit, weiteren Verfahrensbeteiligten (vgl. Wortlaut des [§ 7 Abs. 4 AEntG](#)) die Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen sowie der Option, die Clearingstelle einberufen zu können, werden zusätzliche und unnötige Hürden für den Erlass einer Rechtsverordnung aufgebaut. Dies gilt selbst dann, wenn keine weiteren Anträge für Tarifverträge mit überschneidendem Geltungsbereich vorliegen. **Es droht zudem eine mutwillige Verschleppung des Verordnungsverfahrens.** Das ist aus unserer Sicht für ein schlankes, einfaches und schnelles Antragsverfahren kontraproduktiv. Zudem stärkt dies die Rechte der Clearingstelle in nicht akzeptabler Weise. **Der Verfahrensweg wird deshalb von uns abgelehnt. Hinzu kommt die fehlende Notwendigkeit der Möglichkeit für Stellungnahmen der Kirchen bei Erstreckung bei Fragen der Tariftreueregulung,** so wie sie § 5 Abs. 4 des BTTG-E vorsieht.

Kirchliche Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) sind keine Tarifverträge, sondern Allgemeine Geschäftsbedingungen. Sie werden lediglich durch schriftliche Bezugnahme Bestandteil des Arbeitsvertrages. Außerdem zeigen die AVR, dass kirchliche Einrichtungen innerhalb ihres Systems weder tariftreu im Sinne des BTTG handeln noch einheitliche Vergütungsgrundsätze wahren: Die Möglichkeiten der Tarifspreizung im Rahmen der AVR etwa widersprechen der Zielsetzung der Tariftreue fundamental. Inhalt des BTTG ist die Gewährleistung von verbindlichen Arbeitsbedingungen auf Grundlage repräsentativer Branchentariferträge. Möchten sich die Kirche und ihre Institutionen an Vergaben des Bundes beteiligen, haben auch sie die jeweils maßgebliche Rechtsverordnung einzuhalten und eine entsprechende Tariftreueverpflichtung abzugeben. Dass die Einhaltung von Tarifverträgen durchaus mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kirchen vereinbar ist, zeigt die seit Jahren existierende Möglichkeit des zweiten Weges in Kirchen.

Zudem geht es inhaltlich bei § 5 Abs. 3 und 4 BTTG-E um die Frage sich im Geltungsbereich überschneidender Tarifverträge und welcher davon der repräsentativere Tarifvertrag ist. Es geht somit gerade nicht um eine Verdrängung kirchlicher AVR, die keine Tarifverträge sind. Eine Stellungnahme der Kirchen und ihrer Institutionen ist deshalb weder angebracht noch nötig. Sollten kirchliche AVR günstiger sein als die im Rahmen der RVO festgelegten verbindlichen Arbeitsbedingungen, kann die Kirche auch im Bereich des BTTG ihre günstigeren AVR weiter anwenden. **§ 5 Abs. 4 BTTG-E ist daher entsprechend anzupassen und die Möglichkeit der Stellungnahme für Kirchen ist zu streichen.**

Neubefassung mit einem konkurrierenden Antrag:

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, dass bereits nach sechs Monaten ein konkurrierender Antrag durch eine Tarifvertragspartei mit überschneidendem Geltungsbereich gestellt werden kann (§ 5 Abs. 5 BTTG-E). **Ein diesbezüglicher Antrag sollte erst mit Ablauf des Tarifvertrags, auf dem die Rechtsverordnung beruht, möglich sein. Mindestens sollte die Frist aber nicht weniger als 12 Monate betragen.**

Nachfolgetarifvertrag:

Wir begrüßen § 5 Abs. 6 BTTG-E. Danach bedarf es für einen Nachfolgetarifvertrag keines weiteren Antrags. **Dies ist im Sinne der einfachen praktischen Anwendbarkeit.**

Zu § 6 (Clearingstelle; Verordnungsermächtigung):

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die Einrichtung einer Clearingstelle ab. Selbst vor dem Hintergrund, dass die Clearingstelle nur empfehlenden Charakter hat, setzt sich das BMAS im Zweifel gerade im Falle mehrerer inhaltlich divergierender Empfehlungen einer erheblichen Drucksituation aus. Zudem kann das Clearingverfahren zu **erheblichen Verzögerungen** führen und sich als unnötiger „Flaschenhals“ erweisen.

Die Regelung des § 6 Abs. 2 BTTG-E verstößt zudem gegen das Grundgesetz. Die Befugnisse der Clearingstelle gehen weit über einen empfehlenden Charakter hinaus. Mit der in [Art. 9 Abs. 3 GG](#) gewährleisteten Tarifautonomie besteht für die Tarifvertragsparteien gerade ein Freiraum zu autonomer Aushandlung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen,¹⁰ der durch § 6 Abs. 2 BTTG-E in unzulässiger Weise beschränkt wird, indem die Clearingstelle tarifliche Regelungen und deren „Geeignetheit“ für eine Rechtsverordnung bewertet.

Das Rechtsverordnungsverfahren beinhaltet bereits die in § 5 Abs. 3 BTTG-E normierte Prüfung der Repräsentativität bei konkurrierenden Tarifverträgen mit überschneidendem Geltungsbereich nach [§ 7 Abs. 2 AEntG](#). Dies halten wir für völlig ausreichend.

Zu § 8 (Kontrollen, Verordnungsermächtigung):

Kontrollen zur Einhaltung und Durchsetzung des Tariftreueversprechens sind unerlässlich. Mit der Einrichtung einer Prüfstelle Bundestariftreue wird eine zentrale Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften aufgegriffen. Eine abschließende Bewertung von § 8 BTTG-E ist allerdings nicht möglich, da der Entwurf einer nach Abs. 5 zu erlassenden Verordnung noch nicht vorliegt.

Die Prüfung soll jedoch nur anlassbezogen (Abs. 2) erfolgen – für ein effektives und abschreckendes Kontrollregime ist dies eine völlig unzureichende Maßnahme. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass Hinweisgeber wissen, an wen sie ihre Informationen richten können. Hierzu sieht Abs. 2 keine Regelung vor. Es ist deshalb eine Informationsplattform für Hinweisgebende einzurichten. **Wir fordern deshalb die anlassbezogene Kontrolle durch eine stichprobenartige Kontrollpflicht zu ergänzen. Im Regierungsentwurf der letzten Bundesregierung (BTTG – a.F.) war diese vorgesehen.**¹¹

¹⁰ Berg in Berg/Kocher/Schumann, Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht, 8. Aufl., Teil 1 Rn. 57 ff, 69a ff.; Erk/Linsenmaier, 25. Aufl., GG Art. 9 Rn. 51 ff.

¹¹ Vgl. § 8 Abs. 2 im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz) vom 20.12.2024, BT-Drs. 20/14345, S. 12.

Stichprobenartige Kontrollen stellen ein wesentliches Element zur effektiven Durchsetzung von Tariftreueregelungen dar. Nur so kann ein ausreichender und präventiver Kontrolldruck gegenüber Arbeitgebern, die gegen ihre Tariftreueverpflichtung gem. § 3 BTTG-E verstoßen, ausgeübt werden. Gleichzeitig entfalten stichprobeartige Kontrollen eine abschreckende Wirkung gegenüber jenen Unternehmen, die sich andernfalls nicht an die Vorgaben halten würden. Die Einhaltung der tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen gem. §§ 4 und 5 BTTG-E darf nicht zur bloßen Formalität verkommen. Wettbewerbsverzerrungen könnten so gleichfalls entschieden entgegengetreten werden. **Es fehlt zudem weiterhin ergänzend eine verbindliche Mindestkontrollquote** nach dem Vorbild des Berliner Auftrags- und Vergabegesetzes – BerlAVG (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 2 BerlAVG).

Insgesamt geht die Bundesregierung von jährlich 800 Prüfungen aus. Nur zehn Prozent dieser Prüfungen sollen vor Ort erfolgen. Dies entspräche pro Jahr einer Gesamtprüfquote von 0,5 Prozent.¹² Bei aktuell 16.000 Aufträgen und Konzessionen ist das deutlich zu wenig. Hinzukommt, dass für die Prüfstelle nur noch acht Planstellen vorgesehen sind. Im BTTG a.F. waren es hingegen 15 Planstellen – bei gleichem Prüfungsumfang!¹³ Wir bezweifeln, dass die Prüfstelle ihrem gesetzlichen Auftrag so nachkommen kann. Ein sorgsamer Umgang mit Haushaltsmitteln ist nicht gewährleistet. **Das wird dem Anspruch der Bundesregierung an effektiven Kontrollen zur Durchsetzung der Ansprüche betrogener und hintergangener Arbeitnehmer*innen und der Einhaltung von Tarifverträgen und Rechtsverordnungen zur Verwirklichung der Ziele des BTTG bei weitem nicht gerecht. Verstöße gegen das BTTG als Gesetzesrecht des Bundes müssen kontrolliert und geahndet werden.**

Ebenfalls fehlt es an einem Anforderungs- und Informationsrecht der Prüfstelle gegenüber dem Bundesauftraggeber. Nur durch eine Gesamtübersicht wäre die Prüfstelle in der Lage, strukturierte und nachhaltige Erkenntnisse über Branchen zu gewinnen. Durch diesen risikobasierten Ansatz würden entsprechende branchenspezifische Schwerpunkte gesetzt und die Effizienz der eingesetzten Ressourcen der Prüfstelle würde deutlich erhöht.¹⁴

Die Prüfstelle selbst darf zudem keine Sanktionen verhängen (vgl. Abs. 3). Sie teilt dem Bundesauftraggeber das Ergebnis ihrer Kontrollen mit und spricht lediglich eine rechtsunverbindliche Handlungsempfehlung aus. Erfahrungen aus den Bundesländern mit Prüfstellen und aus dem Ausland zeigen, dass allein eine Handlungsempfehlung gegenüber dem Auftraggeber noch keine Sanktionierung des Auftragnehmers entfalten muss. Denn bei Sanktionen durch die Vergabestellen sind Interessenskonflikte vorprogrammiert (Kosten- und Zeitdruck des Auftraggebers). **Deshalb sollte die Prüfstelle ermächtigt werden, bei anlassbezogenen und stichprobenartigen Kontrollen Sanktionen im Sinne von § 13 BTTG-E**

¹² Vgl. BTTG, BT-Drs. 21/1941, a.a.O., S. 29.

¹³ Vgl. BTTG, a.F., a.a.O., S. 26.

¹⁴ vgl. Jaehrling/Böhringer, Förderung Guter Arbeit durch öffentliche Auftragsvergabe in der Gebäudereinigung und im Wach- und Sicherheitsgewerbe – PROCURFAIR Länderbericht Deutschland, 2024, S. 41 ff.

auszusprechen.¹⁵ Auf jeden Fall ist die Prüfstelle über das Ergebnis ihrer Handlungsempfehlung in Kenntnis zu setzen. Werden Handlungsempfehlungen nicht umgesetzt, ist dies gegenüber der Prüfstelle zu begründen.

Nicht zuletzt sind betroffene Arbeitnehmer*innen von Auftragnehmern, deren Nachunternehmern und Verleihern über das Ergebnis der Prüfung zu informieren und sollten zusätzlich einen entsprechenden Auskunftsanspruch haben. Insbesondere müssen Arbeitnehmer*innen darüber in Kenntnis gesetzt werden, ob sich nach Erlass des Verwaltungsaktes nach § 13 BTTG-E ein individueller, einklagbarer und vollstreckbarer Anspruch vor einem deutschen Arbeitsgericht nach § 15 BTTG-E ergibt.

Zu § 9 (Nachweispflicht):

Die Nachweispflicht des Auftragnehmers über die Einhaltung des Tariftreueversprechens ist notwendig, damit die Prüfstelle Bundestariftreue Kontrollen durchführen kann. Warum Nachunternehmer und Verleiher von der Nachweispflicht ausgenommen wurden, ist absolut nicht nachvollziehbar – dies lässt das Ziel einer Tariftreueverpflichtung leerlaufen. Im Kabinettsentwurf (alt) war diese noch vorgesehen. Wir lehnen diese Einschränkung entschieden ab. Wie die Prüfstelle etwaige Verstöße von Nachunternehmen und Verleihern, ohne dass diese Nachweispflichten erfüllen müssen, effektiv kontrollieren und nachweisen soll, bleibt völlig unklar. Auch die Einklagbarkeit der entgangenen Nettoentgeltansprüche der betroffenen Arbeitnehmer*innen würde somit ad absurdum geführt. Die Rentenversicherungsträger wären ebenfalls kaum in der Lage, die ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge nachzufordern. Ein Schaden, den am Ende die Allgemeinheit zu tragen hat. Zudem ist Missbrauch vorprogrammiert: Für den Auftragnehmer genügt es, einen bloßen Nachunternehmer einzusetzen, um die Tariftreueverpflichtung zu umgehen. Diese Praxis ist bereits seit vielen Jahren am Bau die Regel. Ebenfalls genügt es, (legale) Arbeitnehmerüberlassung durch den Nachunternehmer zu betreiben. Die Streichung des § 9 Abs. 2 (alt) BTTG-E muss rückgängig gemacht werden. Die Norm lautete:

„(2) Der Bundesauftraggeber verpflichtet den Auftragnehmer, von Nachunternehmern und von dem Auftragnehmer oder von Nachunternehmern beauftragten Verleihern zu verlangen und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Nachunternehmer und von dem Auftragnehmer oder von Nachunternehmern beauftragte Verleiher mittels geeigneter Unterlagen dokumentieren, dass sie ihre Pflicht nach § 4 Absatz 1 erfüllen, und die Unterlagen auf Anforderung des Bundesauftraggebers oder der Prüfstelle Bundestariftreue vorlegen.“¹⁶

¹⁵ So konnten anlassbezogene Kontrollen in § 8 Abs. 4 des Referentenentwurfs vom 24. Oktober 2024 noch durch die Prüfstelle selbst sanktioniert werden. Auch diese Regelung ist weggefallen.

¹⁶ Vgl. BTTG-E, a.F., a.a.O., S. 12.

Wer Nachunternehmer und Verleiher einsetzt, muss erst recht für die Einhaltung und Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften Sorge tragen – **einen Freifahrtschein für die Umgehung der Tariftreuepflicht darf es nicht geben!**

Ohne Dokumentationspflichten sind Arbeitnehmer*innenschutzrechte und entsprechende gesetzliche Regelungen faktisch nicht kontrollierbar und laufen ins Leere. Bei Nachweis- und Dokumentationspflichten von überflüssiger Bürokratie zu sprechen, offenbart, welchen Stellenwert Arbeitnehmer*innenrechte bei einigen Arbeitgeberverbänden mittlerweile genießen.

Zu § 10 (Zertifizierungsverfahren; Verordnungsermächtigung)

Das Präqualifizierungsverfahren (PQ) ist ein Instrument, um den Aufwand für Auftragnehmer bei der Erbringung von Nachweispflichten nach § 9 BTTG-E möglichst gering zu halten. Insofern begünstigt § 10 BTTG-E mittelbar eine Stärkung der Geltungskraft von Tarifverträgen. **Auftragnehmer und Bieter*innen können dadurch tatsächlich erheblich von Nachweispflichten entlastet werden.**

Bislang richtet sich die PQ-Prüfung nach den Eignungskriterien gem. [§ 122 Abs. 2 GWB](#) bzw. in den Vergabeverordnungen gem. [§§ 45 VgV](#), [35 UVgO](#) und 6a VOB/A. Die Zertifizierung der Tariftreue ist derzeit noch kein Merkmal der Präqualifizierung. Die Tariftreue ist bisher kein Eignungskriterium im Sinne des § 6 a VOB/A und auch kein Ausführungskriterium. **Daher sind die Regelungen in der VOB/A (in Verbindung mit der noch zu erlassenden Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 3 BTTG-E) entsprechend anzupassen: Die Tariftreue muss Teil der PQ-Prüfung werden, und zwar mindestens als Ausführungskriterium, idealerweise aber schon als Eignungskriterium.** In diesem Rahmen sollten originär tarifgebundene Mitglieder ihre Mitgliedschaft im tarifschließenden Arbeitgeberverband nachweisen. Nicht tarifgebundene Unternehmen sollten hingegen darlegen, wie viele Arbeitnehmer*innen mit welchem Zeitanteil in welcher Entgeltgruppe eingesetzt werden, zuzüglich der sich daraus ergebenden Bruttolohn-Kalkulation. Die Lohnkalkulation ist vor Erteilung eines Zertifikats von der PQ-Stelle auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Nur so werden die PQ-Stellen in die Lage versetzt, **dass bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen tatsächlich Tariflöhne gezahlt werden.**

Ferner ist im Sinne der Regelungsintention zu begrüßen, dass nach § 10 Abs. 2, Satz 3 BTTG-E zertifizierte Auftragnehmer, Nachunternehmer und Verleiher nicht von den anlassbezogenen Kontrollen ausgenommen werden dürfen.

Zu § 11 (zivilrechtliche Sanktion):

Die zwischen Bundesauftraggeber und Auftragnehmer vertraglich zu vereinbarenden Vertragsstrafe ist richtig. Wir würden es jedoch begrüßen, wenn die Vertragsstrafen bei einem einmaligen Verstoß, wie in einigen Bundesländern, auf

maximal fünf Prozent des Vertragswerts festgelegt würden. Nur hohe Bußgelder und Strafen erzeugen eine abschreckende Wirkung. Statt der bisherigen verpflichtenden Formulierung, dass der Bundesauftraggeber Vertragsstrafen zu vereinbaren hat, ist an dieser Stelle eine „Soll“-Regelung getreten. Dies widerspricht dem Grundgedanken dieser Norm.

Zu § 12 (Nachunternehmerhaftung):

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die im Gesetzentwurf gewählte Nachunternehmerhaftung entschieden ab. Der Auftragnehmer haftet zunächst nach § 12 Satz 1 BTTG-E gegenüber den Arbeitnehmer*innen von Nachunternehmern und Verleihern auf das diesbezügliche Nettoentgelt wie ein selbstschuldnerischer Bürge. Das bedeutet, der Auftragnehmer muss insofern die (nicht befriedigten) Ansprüche dieser Beschäftigten ausgleichen. Durch Satz 3 kann sich der Auftragnehmer von seiner Bürgerpflicht jedoch befreien, soweit er eine PQ-zertifizierte Nachunternehmerkette einsetzt und kein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Nachunternehmer eröffnet worden ist. **Dadurch besteht eine Missbrauchsgefahr durch den Einsatz von Nachunternehmerketten.**

So dürfte faktisch ausgeschlossen sein, dass betroffene Arbeitnehmer*innen beim Hauptauftragnehmer ihre Ansprüche gerichtlich geltend machen können. Nur wenn der Auftragnehmer auch bei Verstößen seiner Nachunternehmer bzw. Verleiher direkt haftbar gemacht werden kann, ist eine wirksame und umfassende Nachunternehmerhaftung gesichert. Es darf deshalb keine derartige Haftungsfreistellung des Auftragnehmers geben.

Aus Satz 3 ergibt sich ein zusätzliches Problem unterschiedlicher Haftungsregime: Die Haftung des Auftragnehmers für das Mindestentgelt nach § 14 AEntG bzw. § 13 MiLoG besteht weiter fort. Nicht abgesichert wäre mit der Exkulpationsmöglichkeit in § 12, Satz 3 BTTG-E die Differenz zwischen dem Mindestentgelt (Nettoentgelt) nach diesen Vorschriften und dem ggf. höheren Tariflohn nach einer Rechtsverordnung gem. § 5 BTTG-E. Dies führt zu Rechtsunsicherheit.

Wir fordern deshalb eine Streichung von Satz 3 und eine mit § 14 AEntG bzw. § 13 MiLoG kongruente Regelung der Nachunternehmerhaftung für das Entgelt nach dem BTTG.

Zu § 13 (Feststellung von Verstößen):

Wir begrüßen, dass Verstöße gegen die Tariftreue grundsätzlich vertraglich zu sanktionieren sind. Die konkrete Formulierung in der Praxis halten wir aber nicht für zielführend. Die Definitionen eines Verstoßes „in erheblichem Maße“ als unbestimmter Rechtsbegriff nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 sowie Nr. 2a und b BTTG-E eröffnet bei der Feststellung von Verstößen einen zu großen Ermessensspielraum: Es wird davon ausgegangen, dass 90 Prozent der

erlassenen Verwaltungsakte gerichtlich angegriffen werden.¹⁷ Die Verwaltungsakte müssen rechtssicher sein, um Klagemöglichkeiten deutlich einzuschränken – gerade um auch die Effizienz der Prüfstelle nicht zu gefährden. Hierzu sollten klar definierte Kriterien für die Normverstöße des § 13 BTTG-E gefasst werden.

Die Formulierung des § 13 Abs. 2 Satz 1 BTTG-E birgt zudem die erhebliche Gefahr, dass Sanktionen nach § 11 des BTTG-E ins Leere laufen. Daran ändert auch Satz 2 nichts. Denn laut Begründung ist „ein Verstoß für Nachunternehmer oder Verleiher gegen § 4 Abs. 1 oder 3 BTTG-E nicht schuldhaft, wenn er weder wusste noch wissen konnte, dass er seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen eines öffentlichen Auftrags oder einer Konzession einsetzt“. Genau dieser Fall dürfte jedoch häufig eintreten. Hierzu tragen intransparente Subunternehmerketten mittels Werk- und freien Dienstverträgen bei. Diese werden schon jetzt systematisch genutzt, um Kontrollen zu erschweren und die Beweisführung zu verhindern. Das tatsächliche oder vermeintliche Nichtwissen von Nachunternehmern oder Verleihern darf aber in keinem Fall dazu führen, dass Arbeitnehmer*innen um ihre Ansprüche gebracht werden und Verstöße durch die Prüfstelle nicht geahndet werden können. Die Norm untergräbt nicht zuletzt das mit § 12 verfolgte Ziel im Rahmen der Nachunternehmerhaftung. **Für Abhilfe würde insoweit eine deutliche Einschränkung von Untervergabeketten sowie eine Beweislastumkehr sorgen.**

Zu § 14 (Fakultativer Ausschlussgrund):

Wir begrüßen die Ausschlussfrist von der Teilnahme an öffentlichen Aufträgen von bis zu drei Jahren. Die Regelung knüpft an [§ 124 GWB](#) (Fakultativer Ausschlussgrund) sowie an [§ 125 GWB](#) (Selbstreinigung) an. Laut Begründung zu § 14 Abs. 1 BTTG-E soll, anders als nach [§ 124 GWB](#), eine Vergabesperre (Ausschluss) im Regelfall erfolgen. Nur in atypischen Fällen oder aus wichtigen Gründen kann vom Ausschluss abgesehen werden. Diese Regelfallannahme begrüßen wir ausdrücklich.

Zu § 16 Übergangsregelungen:

Die Bundesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob es für auf einer Rahmenvereinbarung beruhende Einzelaufträge nach [§ 103 Abs. 5 GWB](#) hinsichtlich der Anwendung des BTTG einer Klarstellung bedarf: Aus unserer Sicht muss gewährleistet sein, dass bei bereits vor Inkrafttreten des BTTG abgeschlossenen Rahmenverträgen mit einer Laufzeit über mehrere Jahre bei der Vergabe von Aufträgen für soziale und andere besondere Dienstleistungen ([§ 65 Abs. 2 VgV](#)) oder im Unterschwellbereich ([§ 15 Abs. 4 UVgO](#)) Einzelaufträge ab dem Tag des Inkrafttretens unter dessen Anwendungsbereich fallen.

¹⁷ Vgl. BTTG, BT-Dr. 21/1941, a.a.O., S. 31.

Zu den Folgeänderungen:

Artikel 4 (Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB):

Zu Nummer 1:

Das BTTG wird in den Geltungsbereich des § 124 Abs. 2 GWB aufgenommen. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

Zu Nummer 2:

Ein weiterer Ausnahmetatbestand vom BTTG findet sich in der neuen Norm [§ 129 Abs. 2 GWB](#). Diesen Ausnahmetatbestand lehnen wir ab. Arbeitnehmer*innenrechte müssen nach Ansicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften gewahrt bleiben. Die Tariftreuepflicht darf nicht mit dem Argument, Arbeitnehmer*innenschutzrechte seien aufgrund unabwendbarer Krisen oder Kriegsfälle entbehrlich, entfallen. Dies gilt umso mehr, als durch die Formulierung dem einzelnen Auftraggeber ein Ermessensspielraum erteilt wird, da es sich um keine abschließende Formulierung oder ausreichende Definition einer Krisensituation handelt. Wir lehnen diese Regelung deshalb ab.

Zu Artikel 5 (Änderung des Wettbewerbsregistergesetzes – WRegG):

Zu Nummer 1:

Die Anbindung des BTTG an das Wettbewerbsregister begrüßen wir. So soll auf Grundlage der durch die Prüfstelle festgestellten Verstöße nach § 13 Abs. 1 BTTG-E sichergestellt werden, dass die im Register eingetragenen Auftragnehmer von einem Vergabeverfahren auszuschließen sind.

Zu Nummer 2:

Dass die Speicherung von personenbezogenen Daten nach § 3 Abs. Nr. 5 (neu) WRegG-E im Falle der durch die Prüfstelle rechtskräftig ergangenen Verwaltungsakte nicht erfolgen soll, überzeugt aus mehreren Gründen nicht: Erstens ist es insbesondere im Baugewerbe gängige Praxis, dass Bauunternehmen nach festgestellten Verstößen Insolvenz anmelden, um unter neuem Namen weiterzuarbeiten. Werden personenbezogene Daten natürlicher Personen nicht gespeichert, führt dies dazu, dass es für den öffentlichen Auftraggeber nicht mehr nachvollziehbar ist, ob es sich beim Auftragnehmer nicht doch um das gleiche Unternehmen unter neuem Namen handelt. Zweitens erscheint vor dem Hintergrund einer begangenen Ordnungswidrigkeit oder Straftat die Speicherung der Daten keinesfalls unverhältnismäßig. **Es ist deshalb weder nachvollziehbar und überzeugend noch in der bisherigen Logik des WRegG begründet, warum an dieser Stelle vom BTTG abgewichen wird. Die Nr. 2a und b gehören gestrichen.**



Ausschussdrucksache 21(11)31neu
vom 30. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Rüdiger Krause

Öffentliche Anhörung
zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 3. November 2025

Professor Dr. Rüdiger Krause (Georg-August-Universität Göttingen)

1. Ausgangslage

Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie wurden von der öffentlichen Hand in Deutschland im Jahr 2023 insgesamt knapp 200.000 Aufträge und Konzessionen mit einem Volumen von insgesamt über 123 Milliarden Euro vergeben. Hiervon entfielen auf die Bundesebene 22.155 Aufträge und Konzessionen (11,33 %) mit einem Volumen von fast 39 Milliarden Euro (31,58 %).¹ Die erhebliche Nachfragemacht der öffentlichen Hand bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die tarifliche Lohnfindung im Hinblick auf diejenigen Unternehmen, die sich an Vergabeverfahren beteiligen. Betrachtet man zunächst die Rechtslage ohne eine Tariftreuerregelung, so stimuliert die grundsätzliche Vorgabe, den Zuschlag auf das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ (Art. 67 Abs. 1 RL 2014/24/EG) bzw. das „wirtschaftlichste Angebot“ (so § 127 Abs. 1 S. 1 GWB) zu erteilen, einen Lohnkostenwettbewerb zwischen den betroffenen Unternehmen. Hierdurch geraten tarifgebundene Unternehmen, die ihren Beschäftigten ein höheres tarifliches Entgelt gewähren, in einen Wettbewerbsnachteil gegenüber tarifungebundenen Unternehmen. Dies wiederum führt zu einem Druck auf die für die Lohnfindung in den tarifgebundenen Unternehmen zuständigen Tarifparteien, sich bei der Erhöhung von Arbeitsentgelten zurückzuhalten oder sie sogar zu senken, um die Erfolgchancen der betroffenen Unternehmen in späteren Vergabeverfahren zu erhöhen und die bei diesen Unternehmen bestehenden Arbeitsplätze zu sichern. Darüber hinaus wird für Unternehmen ein Anreiz geschaffen, von einer Tarifbindung abzusehen oder sich ihrer zu entledigen, um leichter zu niedrigeren Arbeitsentgelten gelangen und im Lohnkostenwettbewerb so eine bessere Startposition einnehmen zu können. Die traditionelle Ausgestaltung des Vergaberechts steht der Tarifautonomie als einem Freiraum, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre Interessengegensätze in eigener Verantwortung austragen können,² entgegen dem ersten Anschein also nicht neutral gegenüber. Vielmehr führt das Zuschlagskriterium der günstigsten Zweck-Mittel-Relation in den Bereichen, in denen Unternehmen in signifikantem Umfang an Vergabeverfahren teilnehmen, zu einem steten Druck auf die Tarifparteien in Richtung Lohnzurückhaltung.

Genau diesen aus der herkömmlichen Struktur des Vergaberechts resultierenden Mechanismen entgegenzuwirken ist das Ziel des geplanten Bundestariftreuegesetzes (BTTG-E), das dem Wettbewerb bei der Vergabe und Ausführung von öffentlichen

¹ Vergabestatistik – Bericht für das Gesamtjahr 2023, S. 6; abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Downloads-Publikationsliste/vergabestatistik-bericht-fuer-das-gesamtjahr-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

² So BVerfG v. 11.7.2017 – 1 BvR 1571/15 u.a., BVerfGE 146, 71 (Rn. 146).

Aufträgen und Konzessionen des Bundes um diese Aufträge und Konzessionen einen veränderten rechtlichen Rahmen geben will. So soll zum einen der durch die Nachfragemacht der öffentlichen Hand hervorgerufene Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten unterbunden werden. Zum anderen soll der Anreiz für Unternehmen, die eigene Tarifbindung zu vermeiden bzw. abzustreifen, beseitigt werden, während sich der Gesetzgeber umgekehrt einen Anreiz erhofft, dass sich bislang außenstehende Unternehmen für eine Tarifbindung entscheiden. Hierdurch soll das mitgliedschaftliche Fundament des Tarifvertragssystems als Funktionsbedingung der Tarifautonomie gestärkt werden. Schließlich geht es darum, die sozialen Sicherungssysteme vor einer verstärkten Inanspruchnahme als Folge niedriger Arbeitsentgelte zu schützen und somit für deren finanzielle Stabilität zu sorgen.

Bewirkt werden soll dies alles dadurch, dass den Bundesauftraggebern vorgegeben wird, den Auftragnehmern als sog. Ausführungsbedingung verbindlich vorzuschreiben, den zur Leistungserbringung eingesetzten Beschäftigten mindestens bestimmte tarifgestützte Arbeitsbedingungen zu gewähren. Auf diese Weise wird insbesondere das tarifvertragliche Entgeltniveau als Wettbewerbsparameter neutralisiert. Hierbei ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, wie dies auch schon aus dem Saarländischen Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz von 2021 bekannt ist. So nimmt die Tariftreueregelung des § 3 BTTG-E den relevanten Tarifvertrag nicht unmittelbar in Bezug. Stattdessen werden die in einem Branchentarifvertrag geregelten Arbeitsbedingungen zunächst in eine Rechtsverordnung überführt (§ 5 Abs. 1 S. 1 BTTG-E), um diese sodann zur Grundlage einer vergaberechtlichen Ausführungsbedingung zu machen („Verordnungsmodell“). Der jeweilige Branchentarifvertrag muss nicht von vornherein einen „marktprägenden“ Charakter haben. Vielmehr kommt es nur dann auf eine (relative) Repräsentativität an, wenn mehrere konkurrierende Branchentarifverträge existieren (vgl. § 5 Abs. 3 BTTG-E). Referenzgröße ist schließlich nicht der gesamte Inhalt des relevanten Tarifvertrags, sondern sind lediglich die Kernarbeitsbedingungen im Sinne des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG), nämlich Entlohnung, bezahlter Mindestjahresurlaub sowie Höchstarbeitszeit, Mindestruhezeiten und Ruhepausen (§ 5 Abs. 1 S. 2 BTTG-E). Gelten soll dies alles für Aufträge ab einem geschätzten Wert von 50.000 Euro (§ 1 Abs. 1 S. 1 BTTG-E), der damit deutlich unter den aktuellen Schwellenwerten des EU-Vergaberechts liegt.³ Zudem bestehen Einschränkungen für eine Auftragsdauer von nicht mehr als zwei Monaten (§ 5 Abs. 1 S. 3 BTTG-E).

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt grundsätzlich aus Art. 74 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG und wird zusätzlich durch § 129 GWB bestätigt (Festlegung von Ausführungsbedingungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge u.a. aufgrund von Bundesgesetzen). Dies steht im Einklang mit der

³ Vgl. Delegierte Verordnung (EU) 2025/2152.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2006 zum früheren Berliner Vergabegesetz.⁴ Für den in § 4 BTTG-E geregelten zusätzlichen Anspruch von Arbeitnehmern gegen ihren Arbeitgeber auf die in einer Rechtsverordnung nach § 5 BTTG-E geregelten Arbeitsbedingungen ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Nr. 12 GG („Arbeitsrecht“).

3. Materielle Verfassungskonformität der Tariftreueregulation

Soweit es um die in Art. 9 Abs. 3 GG zu verortende negative individuelle Koalitionsfreiheit derjenigen Unternehmen geht, die sich über den Weg vergaberechtlicher Ausführungsbedingungen gegebenenfalls an tarifgestützte Rechtsverordnungen halten müssen, ist ein faktischer Zwang bzw. erheblicher Druck zum Beitritt zu dem den Tarifvertrag schließenden Arbeitgeberverband nicht ersichtlich. Insoweit lässt sich wiederum auf die entsprechenden Darlegungen in der Entscheidung des BVerfG zum früheren Berliner Vergabegesetz verweisen.⁵ An eine Heranziehung des Aspekts der negativen Koalitionsfreiheit wäre nur dann zu denken, wenn man der von Teilen des Schrifttums vertretenen Auffassung folgen würde, dass Art. 9 Abs. 3 GG nicht nur ein Fernbleiberecht enthält, sondern die Arbeitsvertragsparteien auch vor jeder Art von tarifbasierten Arbeitsbedingungen schützen will, die nicht mitgliedschaftlich legitimiert sind. Diese Konzeption entspricht allerdings nicht der ständigen Rechtsprechung des BVerfG und kann für eine Gesetzgebung deshalb nicht handlungsleitend sein. Entsprechendes gilt für die etwaige Überlegung, an die negative Koalitionsfreiheit der Beschäftigten anzuknüpfen, die davor „geschützt“ werden sollen, über den Weg des Vergaberechts von tarifgestützten Arbeitsbedingungen zu profitieren.

Weiter ist ein Eingriff in die positive Koalitionsfreiheit der Tarifvertragsparteien gemäß Art. 9 Abs. 3 GG unter dem Aspekt in Betracht zu ziehen, dass gegebenenfalls ein Tarifvertrag, an den der Auftragnehmer mitgliedschaftlich oder infolge eigenen Abschlusses gebunden ist, vergaberechtlich durch mittelbar aus anderen Tarifverträgen stammenden Arbeitsbedingungen überlagert wird, sofern der normativ anwendbare Tarifvertrag schlechtere Arbeitskonditionen vorsieht. Allerdings wird der Abschluss abweichender tarifvertraglicher Regelungen, bei denen es sich ausweislich des in § 4 Abs. 3 TVG verankerten Günstigkeitsprinzips nach der Konzeption des Tarifvertragsgesetzes ohnehin stets nur um Mindestarbeitsbedingungen handelt, durch die geplante Tariftreueregulation weder rechtlich noch faktisch verhindert. Vielmehr geht es lediglich darum, dass ein Arbeitgeber seinen Beschäftigten gegebenenfalls bessere (und damit insoweit übertarifliche) Konditionen gewähren muss, wenn er einen öffentlichen Auftrag ausführt. Insoweit unterscheidet sich die durch § 3 BTTG-E bezweckte Wirkung von der regelrechten Verdrängung anderer Tarifverträge, wie sie durch § 4a Abs. 2 S. 2 TVG oder durch § 8 Abs. 2 AEntG angeordnet wird und die durchaus als Beeinträchtigung mit der Wirkung eines Eingriffs

⁴ BVerfG v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 – BVerfGE 116, 202 (215 f.).

⁵ BVerfG v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 – BVerfGE 116, 202 (218 f.).

in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Koalitionsfreiheit zu qualifizieren ist.⁶ So zeigt sich der Unterschied darin, dass der andere Tarifvertrag des Auftragnehmers im Hinblick auf diejenigen Arbeitnehmer, die nicht zur Auftragsausführung eingesetzt werden, weiterhin allein maßgeblich ist.

Ein noch weitergehendes Verständnis der positiven Koalitionsfreiheit, nach der es für einen Eingriff genügt, dass sich der Auftragnehmer nicht mit seinem eigenen Tarifvertrag erfolgreich am Vergabeverfahren beteiligen kann, wobei hierin eine faktische Verdrängung dieses Tarifvertrags zu sehen sei, findet jedenfalls in der Judikatur des BVerfG keine Stütze. Zudem würde ein solches Konzept die Frage aufwerfen, ob es nicht auch gerade umgekehrt auf eine faktische Verdrängung des der Tariftreueregelung zugrunde liegenden Branchentarifvertrags hinauslaufen würde, wenn das Vergaberecht nur auf das günstigste Angebot abstellen würde und Unternehmen, die an den Tarifvertrag mit den besseren Arbeitskonditionen gebunden sind, deshalb nicht zum Zuge kommen. Wenn aber jede Ausgestaltung des Vergaberechts, also einmal mit und einmal ohne Tariftreueregelung, zur Folge hat, dass einmal der Tarifvertrag mit den schlechteren Konditionen und einmal der Tarifvertrag mit den besseren Konditionen faktisch verdrängt wird, kann man schwerlich nur die erstgenannte Konstellation als einen Eingriff in die Koalitionsfreiheit begreifen, während die zweite Konstellation aus dem Schutzbereich der Koalitionsfreiheit stillschweigend ausgeklammert wird, man also mit anderen Worten nur den Unterbietungswettbewerb, nicht aber den Überbietungswettbewerb als von Art. 9 Abs. 3 GG geschützt ansieht. Diese Kontrollüberlegung zeigt, dass der Schutzbereich der positiven Koalitionsfreiheit nicht überdehnt und auf die Abwehr aller noch so entfernten negativen Einflüsse auf die tarifvertraglichen Inhalte erweitert werden sollte. Zu einer solchen Überdehnung käme es indes, wenn man der Koalitionsfreiheit das grundsätzliche Verbot entnehmen würde, das Vergaberecht so auszugestalten, dass an andere Tarifverträge gebundenen Arbeitgeber vorgegeben wird, den bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrags eingesetzten Beschäftigten – gemessen am für private Aufträge geltenden Niveau – übertarifliche Zulagen bzw. sonstige übertarifliche Arbeitsbedingungen zu gewähren, zumal die hierdurch entstehenden Zusatzkosten der Angebotskalkulation zugrunde gelegt werden können. Das BVerfG hat sich einem entsprechend weiten Verständnis der positiven Koalitionsfreiheit ersichtlich ebenfalls nicht geöffnet, wobei die insoweit einschlägige Passage in den Entscheidungsgründen allerdings nur kurz ausgefallen ist.⁷ Selbst wenn man dies anders sehen und ein umfassenderes Konzept der Koalitionsfreiheit annehmen würde, ließe sich der dann anzunehmende Eingriff in die Tarifautonomie mit den Überlegungen rechtfertigen, die das BAG im Hinblick auf den Ausschluss der Möglichkeit, die nach dem AEntG erstreckten Tarifnormen durch einen Tarifvertrag zu unterbieten,⁸ angeführt hat. Danach ist der Eingriff durch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, der

⁶ Vgl. BVerfG v. 11.7.2017 – 1 BvR 1571/15 u.a., BVerfGE 146, 71 (Rn. 135).

⁷ Vgl. BVerfG v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 – BVerfGE 116, 202 (220).

⁸ Nunmehr geregelt in § 8 Abs. 2 AEntG.

mit dieser Regelung die positive Koalitionsfreiheit derjenigen Tarifvertragsparteien, welche die erstreckten Tarifnormen abgeschlossen haben, schützen will.⁹

Soweit es um die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG im Sinne der Arbeitsvertragsfreiheit der Arbeitsvertragsparteien – und damit in erster Linie der Arbeitgeberseite – geht, lässt sich ein Eingriff in dieses Freiheitsrecht zwar bejahen, wie dies seinerzeit auch das BVerfG angenommen hatte,¹⁰ weil die Freiheit, die Arbeitsbeziehungen nach den eigenen Vorschlägen zu gestalten, zumindest beeinträchtigt wird und auch die Vereinbarung von Höchstbedingungen im Ausgangspunkt uneingeschränkter verfassungsrechtlicher Schutz genießt. Allerdings kann ein Gesetzgeber für Tariftreueregelungen verschiedene Gründe ins Feld führen, die einen solchen Eingriff verfassungsrechtlich im Ausgangspunkt rechtfertigen. Insoweit sind zu nennen: (1) Verhinderung von Unterbietungs- und Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten; (2) Schutz der betroffenen Arbeitnehmer; (3) Schutz der finanziellen Stabilität des Systems der sozialen Sicherung; (4) Bekämpfung von Arbeitslosigkeit; (5) Stabilisierung des Tarifvertragssystems insgesamt. Die Begründung des BTTG-E beruft sich auf die Ziele (1) sowie (3) bis (5), während das BVerfG seinerzeit (auch) auf das Ziel (2) abgestellt hatte.¹¹

Weiter ist das Ordnungsmodell geeignet, zumindest einen Teil der avisierten Ziele zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die Vermeidung eines Lohnkostenwettbewerbs sowie für die Stabilisierung des Tarifvertragssystems. Stellt man diese Ziele in den Vordergrund, so lassen sich auch keine anderen Mittel identifizieren, mit denen dieselben Zwecke auf eine weniger eingriffsintensive Weise erreicht werden könnten. Denn es kann auch oberhalb des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns oder anderer Mindestentgelte nach dem AEntG noch zu einem durch das Vergaberecht geförderten Lohnkostenwettbewerb mit Verdrängungswirkung zu Lasten höherer tariflicher Standards kommen, dessen Unterbindung legitim ist. Insbesondere hat der Umstand, dass sich alle Tarifverträge bei isolierter Betrachtung auf eine Richtigkeitsvermutung berufen dürfen,¹² nicht zur Folge, dass sich niedrigere tarifliche Arbeitsbedingungen in jedem Fall durchsetzen müssten. Insoweit gilt nichts anderes als im Bereich des AEntG. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG dem Gesetzgeber auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Allgemeinen einen erheblichen Beurteilungs-, Prognose- und Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Tatsachengrundlage für eine gesetzgeberische Entscheidung sowie beim Ausgleich der sich gegenüberstehenden Rechte und Interessen zubilligt.

Wenn im vorliegenden Kontext teilweise das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) herangezogen wird, lässt sich auch dieser Verfassungsgrundsatz nicht erfolgreich gegen Tariftreueregelungen in Stellung bringen. Insoweit ist entscheidend, dass es an

⁹ BAG v. 25.6.2002 – 9 AZR 405/00, NZA 2003, 275 (281).

¹⁰ BVerfG v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 – BVerfGE 116, 202 (221 ff.).

¹¹ BVerfG v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 – BVerfGE 116, 202 (223 f.).

¹² Vgl. BVerfG v. 11.12.2024 – 1 BvR 1109/21, 1 BvR 1422/23, NZA 2025, 492 (Rn. 144).

einer normativen Ausdehnung der einschlägigen tariflichen Regelungen auf Nichtmitglieder fehlt. Vielmehr werden die jeweiligen Branchentarifverträge über den Weg von Rechtsverordnungen zu Ausführungsbedingungen erklärt, deren Einhaltung die Bieter vertraglich zusagen müssen, um im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahren nicht von vornherein ausgeschlossen zu werden. Mit einer Delegation von Normsetzungsmacht auf außerstaatliche Akteure hat eine solche Ausgestaltung des Vergaberechts nichts zu tun. Insbesondere liegt rechtstechnisch keine dynamische Verweisung auf die Normen autonomer und nicht mitgliedschaftlich legitimer Akteure vor. Da das BVerfG zwar die Grundrechte gegenüber faktischen Beeinträchtigungen mobilisiert, aber nicht das Demokratieprinzip auf Formen nichtstaatlicher faktischer Machtausübung anwendet, führt dieser Ansatz nicht weiter. Das BVerfG ist auf die vom BGH in seinem Vorlagebeschluss insoweit zum Berliner Vergabegesetz erhobenen Bedenken¹³ deshalb auch nicht eingegangen. Von daher erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich das BVerfG unter Berufung auf das Demokratieprinzip solchen Tariftreueregelungen entgegenstemmen wird, die als vergaberechtliche Ausführungsbedingungen konzipiert sind und die es den Bietern überlassen, ob sie sich vertraglich entsprechend binden wollen.

Unter dem Blickwinkel des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) sollten die Handlungsspielräume der Exekutive für die Festlegung von Normen möglichst eingeschränkt bzw. an klare Voraussetzungen gebunden werden. Diese Voraussetzung sind im Hinblick auf die Bestimmung des maßgeblichen Tarifvertrags beim Vorliegen konkurrierender Branchentarifverträge nach § 5 Abs. 3 BTTG-E mit dem Rekurs auf § 7 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 AEntG noch erfüllt.

4. Europarechtskonformität der Tariftreueregelung

Im Hinblick auf das Unionsrecht stehen vor dem Hintergrund der Rüffert-Entscheidung des EuGH zum früheren niedersächsischen Landesvergabegesetz die Arbeitnehmerentsende-Richtlinie 96/71/EG i.d.F. der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/957 sowie die Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 AEUV im Zentrum des Interesses.

Im Rüffert-Urteil hatte der EuGH bekanntlich ausgeführt, dass die Entsenderichtlinie den „Grad an Schutz“ festlegt, den der Aufnahmemitgliedstaat in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen zugunsten der von diesen in sein Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern abzuverlangen berechtigt ist,¹⁴ wobei er dieses Verständnis auf das Vergaberecht hatte durchschlagen lassen. Auf der Grundlage dieser Judikatur konnten daher in einem Mitgliedstaat wie Deutschland entsprechend Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Spiegelstrich 2 RL 96/71/EG nur für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge, nicht aber sonstige Tarifverträge, vergaberechtlich vorgeschrieben werden.

¹³ Vgl. BGH v. 18.1.2000 – KVR 23/98 – NZA 2000, 327 (333).

¹⁴ EuGH v. 3.4.2008 – C-346/06 – Rn. 33, NZA 2008, 537.

Ob diese strenge Sichtweise auch innerhalb der vom EuGH entwickelten Konzeption vor dem Hintergrund der RegioPost-Entscheidung des EuGH zum seinerzeitigen rheinland-pfälzischen vergabespezifischen Mindestentgelt einerseits und der Novellierung der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 andererseits aufrechtzuerhalten oder ob eine Weiterentwicklung jener Rechtsprechungsgrundsätze möglich ist, kann hier offenbleiben. § 3 BTTG-E knüpft für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen nämlich nicht unmittelbar an sonstige (nicht für allgemeinverbindlich erklärte) Tarifverträge an. Vielmehr werden die Kernarbeitsbedingungen wie erwähnt nach Maßgabe von § 5 BTTG-E zunächst in eine Rechtsverordnung überführt und anschließend die Einhaltung der auf diesem Wege festgelegten Vorgaben als eine vergaberechtliche Ausführungsbedingung vorgeschrieben. In formaler Hinsicht fällt diese Art von Arbeitsbedingungen daher unter Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Spiegelstrich 1 RL 96/71/EG („Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“) und nicht unter Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Spiegelstrich 2 RL 96/71/EG („allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge ... oder durch Tarifverträge, die anderweitig nach Absatz 8 Anwendung finden“), sodass die fehlende Allgemeinverbindlichkeit der fraglichen Tarifverträge unerheblich ist. Dabei spielt der Umstand, dass es sich um staatliche Rechtsnormen handelt, die ausschließlich in einem vergaberechtlichen Kontext zur Anwendung kommen, keine Rolle, wie der EuGH im RegioPost-Urteil ausgeführt hat.¹⁵ Der EuGH hat bei seiner Würdigung eines landesrechtlichen Vergabemindestentgelts nämlich eine Verschränkung mit dem europäischen Vergaberecht vorgenommen und aus Art. 26 der allgemeinen Vergaberichtlinie 2004/18/EG (mittlerweile Art. 70 RL 2014/24/EU) abgeleitet, dass der Aufnahmemitgliedstaat nicht gehindert ist, für den spezifischen Fall der Vergabe eines öffentlichen Auftrags das nach Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c RL 96/71/EG garantierte Schutzniveau im Hinblick auf Mindestlöhne (nunmehr weiter gefasst durch den Begriff Entlohnung) festzulegen.¹⁶ Folglich steht der Kohärenzgedanke, der für die Missbilligung des seinerzeitigen niedersächsischen Vergabegesetzes im Rüffert-Urteil noch leitend gewesen war,¹⁷ vergabespezifischen und damit partikularen Regelungen nicht mehr im Wege.

Immerhin kann man die Frage aufwerfen, ob es eine Art „Rechtsformmissbrauch“ darstellt, wenn ein Mitgliedstaat Rechts- oder Verwaltungsvorschriften einführt, mit denen er Arbeitsbedingungen nicht eigenständig schafft, sondern lediglich tarifliche Standards übernimmt. Nun ist der Gedanke der missbräuchlichen Nutzung einer eingeräumten Befugnis dem EuGH nicht fremd, wird aber doch ausgesprochen restriktiv gehandhabt, wie die Entscheidung im Vertragsverletzungsverfahren über die Novellierung der Entsenderichtlinie zeigt, mag es dort auch um die Überprüfung einer Maßnahme des Unionsgesetzgebers und nicht der Maßnahme eines Mitgliedstaats gegangen sein.¹⁸ Wenn sich ein Mitgliedstaat bewusst dafür entscheidet, die in einem

¹⁵ EuGH v. 17.11.2015 – C-115/14 – Rn. 63 ff., NZA 2016, 155.

¹⁶ EuGH v. 17.11.2015 – C-115/14 – Rn. 66, NZA 2016, 155.

¹⁷ Vgl. EuGH v. 3.4.2008 – C-346/06 – Rn. 38 ff., NZA 2008, 537.

¹⁸ EuGH v. 8.12.2020 – C-620/18 – Rn. 82, NZA 2021, 113.

einschlägigen Branchentarifvertrag ausgehandelten Arbeitsbedingungen in eine Rechtsverordnung zu übernehmen, die wiederum die Grundlage für eine vergaberechtliche Ausführungsbedingung bildet, kann darin schwerlich ein Rechtsmissbrauch gesehen werden, weil der Tarifvertrag in einer solchen Konstellation nur als Referenzgröße dient.

Ferner ergeben sich auch unter dem allgemeineren Blickwinkel der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) letztlich keine durchgreifenden Bedenken. Dabei kann es dahinstehen, ob neben der Vergaberichtlinie und der Entsenderichtlinie noch eine eigenständige Prüfung der Dienstleistungsfreiheit zulässig ist oder ob diese Regelungen nur im Lichte der Dienstleistungsfreiheit zu interpretieren sind. Jedenfalls lässt sich nicht bestreiten, dass die Regelungen im BTTG-E über die Tariftreue in grenzüberschreitenden Konstellationen eine Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit darstellen, weil sie ausländische Auftragnehmer daran hindern, ihre Lohnkostenvorteile im Rahmen eines Vergabeverfahrens auszuspielen. Diese Einschränkung kann jedoch durch den Arbeitnehmerschutz als einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden.

In diesem Zusammenhang könnte man zwar zunächst daran denken, eine zur Unzulässigkeit führende Inkohärenz des Schutzes daraus herzuleiten, dass die aktuell in Rede stehende Tariftreueregelung – anders als in der RegioPost Entscheidung – auf verschiedene branchenspezifische Mindestentgelte hinausläuft, die betroffenen Arbeitnehmer also kein einheitliches vergabespezifisches Mindestentgelt erhalten sollen. Wenn das Entsenderecht als Konkretisierung des Ausgleichs von Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz aber ausweislich von Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Spiegelstrich 2 RL 96/71/EG keine Probleme damit hat, dass es verschiedene für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge geben kann, in denen unterschiedliche Lohnsätze vorgesehen sind, wäre es inkonsequent, für die alternativ vorgesehene Regelungsform der Rechtsvorschrift einen einheitlichen Mindestlohn zu fordern und nicht auch branchenspezifisch unterschiedliche Mindestentgelte zuzulassen.

Weiter ist nicht zu übersehen, dass es in Deutschland im Gegensatz zur Situation im Zeitpunkt der RegioPost-Entscheidung mittlerweile einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Dass die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohns aber nicht automatisch zur Unverhältnismäßigkeit der Vorgabe von tarifgestützten Standards im Rahmen von Vergabeverfahren führt, lässt sich wiederum aus der Systematik der Entsenderichtlinie ableiten, die in Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Spiegelstrich 1 und 2 RL 96/71/EG ersichtlich davon ausgeht, dass auf entsandte Arbeitnehmer trotz des Vorhandenseins eines gesetzlichen Mindestlohns für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge über Kernarbeitsbedingungen zur Anwendung gebracht werden können, ohne dass darin eine für den Arbeitnehmerschutz nicht erforderliche und daher unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gesehen werden könnte. Insoweit kann nichts anderes gelten als beim ebenfalls zum harten Kern der Arbeitsbedingungen gehörenden bezahlten Mindestjahresurlaub, für den der EuGH

bereits entschieden hat, dass die Existenz eines gesetzlichen Mindestschutzes der entsendungsrechtlichen Anwendbarkeit besserer tariflicher Arbeitsbedingungen nicht entgegensteht, der dadurch bewirkte zusätzliche Arbeitnehmerschutz also nicht etwa eine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellt.¹⁹

Schwieriger ist die Situation lediglich in den Fällen, in denen es einen (niedrigeren) Lohnsatz nach dem AEntG gibt, weil der EuGH sowohl in der Rüffert-Entscheidung²⁰ als auch in der RegioPost-Entscheidung²¹ u.a. auf das seinerzeitige Fehlen eines entsprechenden niedrigeren Mindestlohns abgestellt hat. Wenn man die Ausführungen des EuGH über die spezifisch vergaberechtliche Einbettung von – landesrechtlichen – Mindestentgelten als Ausführungsbedingungen und ihre Emanzipation von dem durch das Arbeitnehmerentsenderecht generell gewährleisteten Mindestschutz²² konsequent zu Ende denkt, dann können diejenigen Mindestentgeltbestimmungen in Deutschland, die allgemein für das Arbeitnehmerentsenderecht gelten, aber nicht zur Folge haben, dass keine höheren vergabespezifischen Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Ausführung öffentlicher Aufträge verlangt werden dürfen. Zudem wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch die verminderte Bindungsintensität bei einer Auftragsdauer von lediglich bis zu zwei Monaten (vgl. § 5 Abs. 1 S. 3 BTTG-E) noch weiter Rechnung getragen. Allerdings besteht in diesen Gestaltungen durchaus ein gewisses Restrisiko eines Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit.

Nicht unerwähnt bleiben sollte auch die in der Entscheidung zum Vertragsverletzungsverfahren über die Novellierung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie zum Ausdruck kommende Tendenz des EuGH, jedenfalls dem europäischen Gesetzgeber beim Austarieren von Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz einen ausgesprochen großen Ermessensspielraum zuzubilligen.²³ Zwar legt der EuGH bei mitgliedstaatlichen Regelungen im Allgemeinen strengere Maßstäbe an, um dem Binnenmarktkonzept widersprechenden Tendenzen zur Marktabstottung entgegenzuwirken. Gerade die Entsenderichtlinie ist aber ein Sonderfall, indem sie nicht selbst unionsweite materielle Arbeitsbedingungen aufstellt, sondern lediglich als eine Art Kollisionsrecht die Anwendung des Herkunftslandrechts und des Ziellandrechts koordiniert. Damit wirkt sich der großzügige Kontrollmaßstab des EuGH gegenüber einem europäischen Regelungsakt, der die Abwägung zwischen Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz zugunsten des Arbeitsortprinzips verschiebt, im Ergebnis zugunsten einer weitergehenden Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen zur Vermeidung gespaltener Arbeitsmärkte aus, auch wenn das Binnenmarktziel hierdurch reflexartig geschwächt wird.

¹⁹ EuGH v. 25.10.2001 – C-49/98 u.a. – Rn. 57 ff., NZA 2001, 1377.

²⁰ EuGH v. 3.4.2008 – C-346/06 – Rn. 40, NZA 2008, 537.

²¹ EuGH v. 17.11.2015 – C-115/14 – Rn. 62, 76, NZA 2016, 155.

²² Vgl. EuGH v. 17.11.2015 – C-115/14 – Rn. 66, NZA 2016, 155.

²³ EuGH v. 8.12.2020 – C-620/18 – Rn. 41 f., 61 ff., 122 ff., NZA 2021, 113.

Im Übrigen hat der EuGH in der HOAI-Entscheidung (im Rahmen der insoweit funktional vergleichbaren Einhaltung der Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123/EG) hervorgehoben, dass die Beweislast für einen Mitgliedstaat, der sich auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruft, für die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht so weit geht, dass er positiv belegen müsse, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe, wobei der EuGH insoweit die verbleibende Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten betont.²⁴ Allerdings hat der EuGH zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Vorlage von Studien, mit denen die zur Legitimation einer Einschränkung von Freiheiten behaupteten empirischen Wirkungszusammenhänge bewiesen oder zumindest plausibilisiert werden sollen, die Feststellung einer Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erleichtert,²⁵ während der EuGH in anderen Fällen einer Einschränkung von Grundfreiheiten (konkret: Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV) sogar explizit (rechtstatsächliche) Untersuchungen der Mitgliedstaaten zum Beweis der vorgebrachten Rechtfertigungsgründe fordert.²⁶ Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, zur Absicherung der europarechtlichen Zulässigkeit für eine möglichst umfassende und nachvollziehbare Datengrundlage insbesondere im Hinblick auf das Phänomen eines ansonsten herrschenden Unterbietungs- und Verdrängungswettbewerbs über die Lohnkosten zu sorgen.

²⁴ EuGH v. 4.7.2019 – C-377/17 – Rn. 64, NJW 2019, 2529.

²⁵ EuGH v. 4.7.2019 – C-377/17 – Rn. 83, NJW 2019, 2529.

²⁶ EuGH v. 19.10.2016 – C-148/15 – Rn. 35 f., NJW 2016, 3771.



Ausschussdrucksache 21(11)36
vom 31. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Dr. Karen Jaehrling

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tarif-
treue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz)
BT-Drucksache 21/1941

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz) *BT-Drucksache 21/1941*

Das geplante Bundestariftreuegesetz verspricht einen wichtigen Beitrag zu leisten, um tariflicher Entlohnung in Deutschland breitere Geltung zu verschaffen. Das Gesetz soll bei öffentlichen Aufträgen des Bundes und seiner nachgeordneten Behörden die beauftragten Firmen verpflichten, branchenübliche Tariflöhne zu zahlen – also nicht nur den untersten Tariflohn (Branchenmindestlöhne) oder den gesetzlichen Mindestlohn. Ähnliche Regelungen gibt es bereits in mehreren Bundesländern, sie gelten aber nicht für Aufträge von Bundesbehörden.

Somit füllt das Bundestariftreuegesetz eine wichtige Lücke und kann zudem auch als Vorbild für diejenigen Bundesländern dienen, die derzeit noch keine vergleichbaren Tariftreuebestimmungen verabschiedet haben. Auf der Grundlage vorliegender Erfahrungen mit bereits bestehenden Tariftreuregelungen in einigen Bundesländern, wie auch mit ähnlichen Regelungen in anderen europäischen Ländern, hebt die folgende Stellungnahme die Punkte hervor, die einen wichtigen Fortschritt darstellen und beibehalten werden sollten, und geht auf Ergänzungsbedarfe ein. Zuvor erläutert der erste Abschnitt die spezifischen grundlegenden Herausforderungen und strukturellen Hürden, die es bei der Ausgestaltung des Bundestariftreuegesetzes zu beachten gilt.

Vorbemerkung: Mehr Bürokratie durch mehr Wettbewerb, nicht durch mehr Tariftreue

Eines der häufigsten Bedenken, die einer Tariftreuregelung entgegengebracht werden, ist der zusätzliche bürokratische Aufwand für Verwaltung und Unternehmen (vgl. u.a. die Stellungnahme des Normenkontrollrates zum Gesetzesentwurf). Dies überfordere insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen und habe zur Folge, dass sie sich nicht mehr an öffentlichen Aufträgen beteiligten.

Diese Einschätzung greift allerdings zu kurz. Zwar lässt sich kaum bestreiten, dass das Vergaberecht sowohl den Bietern als auch den Vergabestellen hohe bürokratische Lasten aufbürdet. Die Ursache hierfür liegt jedoch nicht in überzogenen Anforderungen an soziale oder ökologische Kriterien, sondern paradoxerweise in erster Linie im Wettbewerbsrecht. Denn der Regelungsumfang ist insbesondere seit der Überführung des Vergaberechts in das ‚Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen‘ (GWB), im Jahr 1999 stark gestiegen. Mit einem immer dichterem Netz an Detailregeln sollte so sichergestellt werden, dass „in Abkehr von der früheren, rein haushaltsrechtlich dominierten und damit häufig wenig wettbewerblichen Vergabe“ (Müller-Wrede 2016, S. 5, RN 9) öffentliche Aufträge im Wettbewerb vergeben werden, und dieser Wettbewerb auch grenzübergreifend gewährleistet ist. Zu dem bereits zuvor stark beachteten Sparsamkeitsprinzip gesellt sich seitdem die Sicherstellung von Wettbewerb als Ziel und ist zunehmend zum Selbstzweck geworden. Zeitgleich wurden neue Klagerechte und Rechtsinstanzen für Bieter eingeführt. Damit wurden den Vergabestellen gewissermaßen eine Aufsicht zur Seite gestellt, die gewährleisten sollte, dass das detaillierte Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommt – sichtbar etwa am explosionsartigen Anstieg von vergaberechtlichen Verfahren vor den Vergabekammern und Oberlandesgerichten (ausführlich Jaehrling / Stiehm 2022a, Kap. 3). In der Folge haben sich auch die Vergabestellen immer weiter abgesichert, was dazu beiträgt, dass die Ausschreibungsdokumente länger und länger werden. Kurz: die Bürokratisierung ist das Ergebnis einer Zielverschiebung, die auch das eigentliche Ziel oder den „Basiszweck“ (Burgi 2018) von öffentlichen Vergaben, nämlich die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zur Deckung öffentlicher Bedarfe, in den Hintergrund rücken ließ.

Die Bedeutung dieser grundlegenden Zielverschiebung ist auch heute nicht zu unterschätzen. Denn auch dort, wo sich öffentliche Auftraggeber für die Abkehr von einer reinen Preisvergabe zugunsten von Qualitätskriterien oder sozialen Kriterien entscheiden, zeigen Untersuchungen zu mehreren europäischen Ländern (vgl. u.a. Jaehrling/Stiehm 2022a, Refslund et al. 2023, Devetter/Valentin 2023, Jaehrling 2025, Caimi/Sansonetti 2023), dass die wettbewerbsrechtlichen Doktrine enge Grenzen setzen nicht nur die umsetzenden Behörden verunsichern, sondern auch die Vergabeverfahren verkomplizieren. So setzt das Vergaberecht beispielsweise hohe Anforderungen an den Ausschluss von Bietern aufgrund früherer Schlechtleistungen; und umgekehrt dürfen gute Referenzen die Zuschlagsentscheidung nicht positiv beeinflussen. Anders als den Einkaufsabteilungen privatwirtschaftlicher Firmen ist den staatlichen Vergabestellen der Rückgriff auf Erfahrungswerte und Empfehlungen also weitgehend verwehrt. Anforderungen müssen sich vielmehr auf ein künftiges Leistungsversprechen beziehen, müssen überprüfbar sein und dürfen dabei nicht diskriminierend formuliert sein, damit nicht durch die Hintertür der Leistungsbeschreibung und Kriterien-Gewichtung bestimmte Bieter bevorzugt oder der Kreis potentieller Bieter künstlich klein gehalten wird. Die feinmaschige Ausbuchstabierung von Vorschriften, die Grundsätze von Transparenz, Wettbewerbslichkeit und Nicht-Diskriminierung

regeln, mag plausibel erscheinen, wenn man unterstellt, dass die staatliche Verwaltung andernfalls zu Korruption und Klüngel mit lokalen Unternehmen zu Lasten von Wettbewerb, Preis und Qualität staatlicher Dienstleistungen neigt. Eben dieses Misstrauen gegenüber behördlichen Ermessensspielräumen stand bei der Neuausrichtung des Vergaberechts Pate und ist grundlegend institutionalisiert worden. Der Kollateralschaden ist jedoch erheblich. Denn in der Praxis führen die Einschränkungen der behördlichen Ermessensspielräume zu mitunter umständlichen Verfahren der Qualitätsbewertung selbst bei standardisierten Dienstleistungen wie Schulcatering und Sicherheitsdienstleistungen, und der Anforderung einer ganzen Batterie von Nachweisen, Konzepten und Informationen, die (auf dem Papier) die Qualität belegen und messbar machen sollen (Jaehrling/Stiehm 2022a, Kap. 8 und Kap. 9). Dies

Ähnliches gilt auch für soziale Kriterien. So könnte eine schlanke und einfach zu handhabende Tariftreuregel etwa lauten a) dass Vergabestellen Aufträge nur an bereits tarifgebundene Unternehmen vergeben dürfen ODER b) diese zumindest bevorzugen müssen ODER c) diese zumindest bevorzugen dürfe. Ausnahmen – etwa bei Bietermangel – wären zu begründen.

Eine solche schlanke Regel untersagt jedoch das Wettbewerbsrecht; denn mit der Honorierung solcher ‚allgemeinen Unternehmenspolitiken‘ fehlt der wesentlich enger gefasste ‚Bezug zum Auftragsgegenstand‘ gemäß § 127 Abs. 3 GWB bzw. des ‚link to the subject matter‘, der in der Europäischen Vergaberichtlinie in allen Phasen der Auftragsbewertung gilt. Auch Tariftreueanforderungen dürfen sich daher nur auf die *künftig* zu erbringende Leistung beziehen, und auch nur auf den Teil der Beschäftigten und wiederum den Teil ihrer Arbeitsstunden, die auf den ausgeschriebenen Auftrag entfallen. Die neuen Vergaberichtlinien der EU aus dem Jahr 2014 wie auch die modifizierte Rechtsprechung des EuGH im Nachgang zum *Rüffert*-Urteil aus dem Jahr 2008 haben die Tür also zwar ein Stück weit geöffnet für die Berücksichtigung sozialer Kriterien. Aber die Tür führt bildlich gesprochen in einen Raum, der eben nicht leer ist, sondern weiterhin dicht möbliert ist mit Regelungen, die dem Wettbewerb als Selbstzweck hohes Gewicht einräumen. *Dies* erzeugt bürokratische Mehrkosten – und nicht per se die sozialen Kriterien, die den Preiswettbewerb zu dämpfen suchen.

Umgekehrt bedeutet dies auch, dass das Bundestariftreuegesetz diese strukturellen Probleme nicht allein lösen kann. Es besteht durchaus Handlungsbedarf in punkto Reduzierung von Bürokratielasten. Dazu sollte aber das parallel derzeit verhandelte ‚Vergabebeschleunigungsgesetz‘ (BT-Drs. 21/1934) an den Hauptursachen (Streichung überflüssiger wettbewerbsrechtlicher Detailregeln, grundsätzliche De-Priorisierung des Wettbewerbsziels) ansetzen, und nicht bei den sozialen Kriterien anfangen. Beispielsweise erscheinen die dort vorgesehene Einforderung von Nachweispflichten nur noch für „aussichtsreiche“ Unternehmen, die voraussichtlich den Auftrag erhalten, oder die vorgesehene Beschleunigung und Digitalisierung von Nachprüfungsverfahren zielführend. Dies ist jedoch nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

Für die Ausgestaltung des Tariftreuegesetzes lässt sich daraus folgern, dass sich zusätzliche Bürokratielasten im bestehenden Kontext vermutlich nicht gänzlich vermeiden lassen, jedoch so gering wie möglich zu halten sind. Die folgenden Ausführungen berücksichtigen dies und enthalten einige Vorschläge, die sich sowohl auf die Gesetzesregelungen wie auch auf die administrative Umsetzung beziehen.

Auf folgende Aspekte geht diese Stellungnahme ein und macht Vorschläge zur Überarbeitung und Ergänzung des Gesetzesentwurfs

(1) Geltungsbereich

(2) Verfahren zur Bestimmung der zu erstreckenden Arbeitsbedingungen

(3) Kontrollen

4) Maßnahmen zu Stärkung der originären Tarifbindung

5) Experimentierklauseln

(1) Geltungsbereich

Der Gesetzesentwurf sieht zahlreiche Ausnahmen vor, die den Geltungsbereich des Gesetzes erheblich einschränken, noch stärker als dies im vorherigen Referentenentwurf der Fall war. Auf die Problematik der hohen Wertgrenzen und dem damit verbundenen hohen Auftragsvolumen, das aus dem Geltungsbereich herausfällt, ist von anderen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf bereits zutreffend hingewiesen worden. Hier soll ergänzend nur auf zwei Ausnahmen eingegangen werden:

- Die **pauschale Ausklammerung von verteidigungs- und sicherheitsspezifischer Beschaffungen und der Beschaffungen zur Bedarfsdeckung von Bundeswehr und anderen Sicherheitsbehörden (§ 1 Absatz 2)** ist in der Gesetzesbegründung wenig nachvollziehbar begründet. Die dort angeführten Besonderheiten (geänderte Sicherheitslage, Notwendigkeit zügiger Beschaffungen, andere Marktsituation, besondere Geheimschutzerfordernisse) mögen zutreffen; es wird jedoch nicht dargelegt, inwieweit die Einhaltung von Tariftreue-Auflagen Verzögerungen oder sonstige Risiken bergen. Dass die Beschaffungsprozesse im verteidigungs- und sicherheitsspezifischen Bereich sich in der Vergangenheit häufig sehr lange hingezogen haben, ist weithin bekannt; dies steht aber nicht mit Tariftreue-Regelungen in Verbindung. Der mit dem Gesetzesentwurf geänderte Artikel 129 GWB sieht für besondere Beschaffungssituationen, etwa zur „zur Bewältigung einer oder in Vorbereitung auf eine konkrete Krisensituation“ bereits Ausnahmen vor. Die pauschale Herausnahme der Beschaffungen in diesem Bereich sollte daher abgeändert werden zugunsten klarer definierter Ausnahmen, gegebenenfalls in Ergänzung der bisher vorgesehenen Ausnahmen in Artikel 129 GWB.
- Auch die Ausklammerung von arbeitszeit-bezogenen Arbeitsbedingungen bei Aufträgen mit einer **Dauer von weniger als zwei Monaten (§ 5 Absatz 1 Satz 2)** ist kritisch zu betrachten, umso mehr, als sich diese zwei Monatsfrist auch auf Einzellöse und den Einsatz von Nachtunternehmen bezieht. Gerade im Baubereich sind Unteraufträge mit kurzer Vertragsdauer weit verbreitet, und Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen durch überlange Arbeitszeiten und unbezahlte Überstunden bei Nachtunternehmen keine Seltenheit (Bosch/Hüttenhoff 2022). Zu befürchten ist, dass diese Regelung zur strategischen Stückelung von Aufträgen genutzt wird, und es ist fraglich, wie in der Praxis eine „offensichtlich missbräuchlich vereinbarte Auftragsdauer“, die der Gesetzesentwurf laut Gesetzesbegründung ausschließen will, in solchen Fällen praktisch festgestellt werden kann. Sie sollte daher gestrichen werden.

(2) Verfahren zur Bestimmung der zu erstreckenden Tarifverträge und Arbeitsbedingungen

Der Entwurf für das Bundestariftreuegesetz sieht vor, die maßgeblichen Arbeitsbedingungen und Löhne, die die beauftragten Firmen einhalten müssen, durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Dies hat mehrere Vorteile. Zum einen können dadurch, anders als nach den nach dem Entsendegesetz erstreckten Arbeitsbedingungen, auch *regionale*, nicht-allgemeinverbindliche Tarifverträge bei öffentlichen Aufträgen zur Auflage gemacht werden. Zum zweiten lässt sich durch solche Rechtsverordnungen der ‚Erfüllungsaufwand‘ für Vergabestellen und Unternehmen reduzieren und Rechtssicherheit herstellen. Denn die Herausforderung besteht nun darin zu bestimmen, *welche* Tarifverträge für eine Branche und Region ‚repräsentativ‘ oder ‚einschlägig‘ sind, und wer dies festlegt. Pauschale Formulierungen in Vergabeunterlagen, die nur auf die ‚jeweils einschlägigen‘ oder ‚repräsentativen‘ Branchentarifverträge verweisen, lassen hingegen Interpretationsspielräume zu, die die Durchsetzung von Tariflöhnen erschweren, wie auch Erfahrungen in Nachbarländern zeigen (Tarifflucht in niedriger entlohnende konkurrierende Tarifwerke, Tarifverträge, Ausklammern von bestimmten Lohnbestandteilen) (Arnholtz et al. 2023; Dorigatti / Mori 2025):

Daher ist diesbezüglich maximale Präzision wichtig. **Das Vorhaben des Bundestariftreuegesetzes, durch Rechtsverordnungen genaue Vorgaben zu machen** und zu bestimmen, welche Regelungen aus welchen Tarifwerken jeweils für Aufträge in einer bestimmten Branche gelten sollen, **ist ein konsequenter Schritt, der die genannten Probleme zu vermeiden hilft**. Dies entlastet die einzelnen Behörden wie auch die Unternehmen von Informationskosten und mitunter schwierigen rechtlichen Abwägungen bezüglich der Frage, welches Tarifwerk als ‚repräsentativ‘ oder ‚maßgeblich‘ gelten kann.

Diese Kosten und Herausforderungen dieser ‚Präzisionsarbeit‘ kommen daher auf den Bundesgesetzgeber und die mit dem Erlass der Rechtsverordnungen betrauten Arbeitsstäbe zu. Der Gesetzesentwurf enthält hierzu bereits wichtige Vorgaben. **Positiv hervorzuheben ist zum einen, dass der Entwurf grundlegend davon absieht, ein quantitatives Mindestquorum für die ‚Repräsentativität‘ von Tarifverträgen zu erheben**. In den Debatten zur Ausgestaltung der Tariftreuegesetze auf Landesebene war zeitweise strittig, ob die ausgewählten Tarifverträge einen bestimmten Verbreitungsgrad haben müssten, um als ‚repräsentative‘ oder ‚maßgebliche‘ oder einschlägige Tarifverträge zu gelten. Der Gesetzesentwurf sieht nun eine ähnliche Regelung vor, wie sie auch in den Tariftreuegesetzen einiger Bundesländer gilt: Es kommt nur darauf an, dass die ausgewählten Tarifwerke, sofern es eine Tarifkonkurrenz gibt, gemessen an der quantitativen Verbreitung repräsentativer sind (§ 5 Abs. 3). Diese Lösung sichert eine breitestmögliche Anwendung bei gleichzeitiger Schonung der Tarifautonomie. Denn der Verbreitungsgrad von Tarifverträgen bleibt ein Kriterium, vor allem wenn es konkurrierende Tarifwerke gibt. Das Kriterium verhindert aber nicht, dass in Branchen mit insgesamt niedrigen Deckungsgrad auch solche Tarifverträge ausgewählt werden, die nur einen kleinen Teil von Unternehmen und Beschäftigten abdecken.

Positiv hervorzuheben ist des Weiteren, dass der Entwurf **sämtliche entgeltrelevanten Bestandteile – also neben Stundenlöhnen auch alle Zulagen und Zuschläge sowie Ansprüche an bezahlten Urlaub – zur Auflage macht**. Dies ist wichtig, da auch kleine Unterschiede bei Ausschreibungen mit reiner Preisgewichtung gerade in Branchen mit hohem Personalkostenanteil den Ausschlag geben können. Was die Änderungen dieser tariflichen

Bedingungen im Rahmen der regelmäßigen Tarifrunden anbelangt, bestimmt der Entwurf zwar, dass das BMAS diese bekannt macht (§ 5 Abs. 6), es fehlt bislang allerdings eine Klarstellung, dass die bereits beauftragten Unternehmen diese veränderten Bedingungen während der Laufzeit des Vertrags nachvollziehen müssen. Dies sollte ergänzt werden.

Nachbesserungsbedarf besteht hingegen bei dem vorgesehenen **Verfahren zur Erstreckung der Arbeitsbedingungen (Antragsverfahren, Clearingstelle, Ressourcenausstattung)**. Die Erfahrungen mit den Vorreitern der konstitutiven Tariftreuregelungen auf Länderebene zeigen auch, dass angesichts der Vielzahl von Tarifwerken zu Beginn und auch im weiteren Betrieb erheblicher Aufwand für die oben genannte ‚Präzisionsarbeit‘ nötig ist. Im Saarland und in Berlin ist viel Zeit ins Land gegangen, bevor die erforderlichen Rechtsverordnungen auf den Weg gebracht wurden und das Gesetz damit faktisch wirksam wurde; in Berlin dauerte dies sogar über zwei Jahre. Im Falle des Bundestariftreuegesetzes kommt nun ein noch deutlich größerer Aufwand auf den Gesetzgeber zu, da die Tarifwerke aller Regionen berücksichtigt werden müssen. Es müssen daher für die Implementation zum einen ausreichende personelle Ressourcen eingeplant werden, um gerade in der Aufbauphase zügig die nötigen Verordnungen auf den Weg zu bringen und zu vermeiden, dass hier nach Inkrafttreten des Gesetzes so lange Zeit verstreicht. Die bislang dafür veranschlagten Ressourcen (3 Planstellen im BMAS) erscheinen dafür zu niedrig angesetzt. Zum Vergleich: Allein im kleinsten Bundesland Bremen wurde zur Umsetzung des dort im Dezember 2022 in Kraft getretenen Tariftreuegesetzes ein Mehraufwand von 4 Vollzeitstellen für die Erstellung und Pflege der vorgesehenen tätigkeitsspezifischen Lohngitter veranschlagt (Bremische Bürgerschaft, Drucksache 20/1604)

Anders als es der Gesetzesentwurf vorsieht, sollte **mit der Umsetzung außerdem nicht gewartet werden, bis die ersten Anträge von Tarifparteien eingehen**. Stattdessen sollte hierfür umgehend nach In-Kraft-Treten des Gesetzes ein Arbeitsstab im BMAS eingesetzt werden, der sich dieser Aufgabe proaktiv annimmt. Zu empfehlen ist dabei unterstützend die Einrichtung einer tripartistischen Bund-Länder Arbeitsgruppe. Dort können zum einen Tarif-expert*innen der jeweils betroffenen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bei der Auswahl der jeweiligen Tarifwerke mitwirken (ähnlich der Clearing-Stelle, die dadurch ersetzt würde), zum andere auch auf die Expertise und Vorarbeiten der Bundesländer zurückgegriffen werden, die für ihr jeweiliges Gebiet diese Arbeit bereits geleistet haben (Berlin, Saarland, Bremen) oder noch vor dieser Aufgabe stehen. Hier können also Synergieeffekte genutzt werden. Ziel einer solchen tripartistischen Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollte darüber hinaus – auch mit Blick auf geringere Informationskosten für Unternehmen – zumindest mittelfristig eine Vereinheitlichung der erstreckten tariflichen Arbeitsbedingungen sein, die auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zur Auflage gemacht werden.

Transparenz für Vergabestellen und Bieter durch digitale Plattformen: Die vorgesehene Veröffentlichung der per Rechtsverordnung erstreckten Arbeitsbedingungen über die Webseite des bereits bestehenden Tarifregisters des BMAS ist sinnvoll. Anders als dort bislang der Fall sollten zu den geltenden Tarifstandards für öffentliche Aufträge aber nicht erst auf schriftliche Anfragen hin Auskünfte erteilt werden, sondern die Tarifinformationen unmittelbar abrufbar und frei einsichtig sein.

Für die Vergabestellen bleibt auch nach dieser grundlegenden Präzisionsarbeit noch die Aufgabe bestehen, für den jeweiligen Auftrag das richtige Tarifwerk herauszusuchen und den Bietern zu kommunizieren sowie in den Vertragsunterlagen zu verankern. Das ist nicht immer

schwierig; aber insbesondere dann aufwändiger, wenn ein Auftrag sich aus vielen verschiedenen Gewerken zusammensetzt, wie im Bau häufig der Fall; oder wenn es Überlappungen zwischen den Geltungsbereichen von Tarifwerken gibt. Als vorbildliche Lösung sei hier auf den Bremer ‚Vergabe-Konfigurator‘ (<https://vergabeinfo.bremen.de/konfigurator/>) verwiesen, der es Vergabestellen erlaubt, durch Eingabe des konkreten Gewerkes bei Bauaufträgen die einschlägigen Bedingungen gleich als Formular zu erhalten, das in die Ausschreibungsunterlagen integriert werden kann. Dies sichert auch maximale Transparenz für Bieter. Darüber hinaus könnten personelle Beratungskapazitäten beim Tarifregister die Vergabestellen in Zweifelsfällen unterstützen. Während des Verfahrens entsteht zudem Aufwand bei der Preisprüfung – ob also Bieter ihrer Kalkulation tatsächlich Tariflöhne zugrunde gelegt haben. Dazu gibt es bereits bewährte Vorgehensweisen wie die Vorgabe von Preiskalkulationstabellen (s. Jaehrling/Stiehm 2022a S., 321ff). Solche Vorlagen einheitlich zu entwickeln und Vergabestellen zur Verfügung zu stellen, kann ebenfalls Entlastung und erleichterte Umsetzung in der Vergabepaxis bringen. Um dies zu gewährleisten, sind ausreichend Ressourcen für die Webseite, die Entwicklung digitaler Tools und Vorlagen, und die Aktualisierung des Tarifregisters vorzusehen. Die bisher dafür vorgesehene Mittel erscheinen dafür deutlich zu gering angesetzt.

(3) Kontrollen

Die Wirksamkeit und Akzeptanz von Tariftreuregelungen steht und fällt mit ihrer effektiven Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen. Hierzu bedarf es nicht nur ausreichender personeller Kapazitäten auf Seiten der Behörden, sondern auch geeigneter Kontrollstrategien. Die empirische Forschung zur Durchsetzung von Arbeitsstandards, wie auch die vorliegenden Erfahrungen auf Länderebene mit der Kontrolle von Tariftreuregelungen liefern zahlreiche Anhaltspunkte für die Ausgestaltung dieser Kontrollstrategien. Der Gesetzesentwurf trägt einigen dieser Punkte bereits Rechnung, hat in wichtigen Punkten aber Änderungs- und Ergänzungsbedarfe, die entweder auf gesetzlicher oder untergesetzlicher Ebene in den Durchführungsverordnungen verankert werden sollten.

Nachhaltigkeit von Sanktionen. Eine empfindliche Sanktion mit nachhaltiger und hoher abschreckender Wirkung – jenseits von einmaligen Vertragsstrafen und vorzeitigen Kündigungen des jeweiligen Auftrags – ist der zeitweilige Ausschluss von künftigen Vergabeverfahren. Nach bislang geltender Gesetzeslage *können* Auftraggeber ein Unternehmen, das nachweislich gegen sozial- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat (vorbehaltlich einer ‚Selbstreinigung‘ nach Artikel 125 GWB), von Vergabeverfahren ausschließen (fakultativer Ausschlussgrund nach Artikel 124 GWB). Der Entwurf des Bundestariftreuegesetz geht hier einen Schritt darüber hinaus, insofern er anstelle einer Kann-Regelung eine Soll-Regelung verankert (§ 14 Abs. 1). Dies ist eine sinnvolle Nachschärfung, die den Vergabestellen aufträgt, Abweichungen von dieser Regel zu begründen. Sinnvoll wäre zudem, auch bestandskräftige Verstöße gegen *Landestariftreuegesetze* in diese Soll-Regelung einzubeziehen, indem sie an das Wettbewerbsregister gemeldet werden, sie also ausdrücklich als Meldepflicht-Tatbestand im WRegG aufzuführen, soweit dies rechtlich möglich ist.

Zentralisierung und Professionalisierung von Kontrollen – und Sanktionen. Der Entwurf sieht vor, die Aufgaben der Kontrollen und Sanktionierung auf eine zentrale Kontrollstelle („Prüfstelle Bundestariftreue“) sowie die auftraggebenden Behörden zu verteilen. Die Einrichtung einer hauptamtlichen Kontrollstelle ist grundsätzlich sinnvoll. Denn effektive Kontrollen benötigen Erfahrungswissen und branchenspezifische Expertise, die sich gerade in

kleineren Behörden schwer in der nötigen Bandbreite aufbauen lassen. Dies gilt gerade im Zusammenhang mit komplexeren Tariftreueregelungen, die nicht nur die Einhaltung eines einzigen Lohnniveaus (Vergabemindestlohn oder Branchenmindestlohn) prüfen, sondern tätigkeitsspezifische Löhne und Zulagen – wie im Fall des Bundestariftreuegesetzes (vgl. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2021). Neben dem Professionalisierungs-Aspekt kommt hinzu, dass die auftraggebende Behörde selbst als Vertragspartner ein starkes Interesse an der störungsfreien Abarbeitung eines Auftrags besitzt und daher der Durchführung von Kontrollen und vor allem der Sanktionierung ihrer Vertragspartner mitunter ambivalent gegenübersteht, so die Erfahrungen in Bremen (Jaehrling et al. 2018) wie auch in Dänemark (Refslund et al. 2023). Das behördenseitige Interesse an der kontinuierlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Diensten ist nachvollziehbar, sollte aber der Durchsetzung von Arbeitsstandards nicht entgegenstehen. Aus diesem Grund scheint es auch ratsam, wenn die zentrale Prüfstelle die Kontrollen nicht nur durchführt, sondern zumindest ein starkes Mitspracherecht bei der Sanktionierung erhält. In der Entwurfsfassung des Gesetzes ist bislang vorgesehen, dass die Kontrollstelle lediglich Handlungsempfehlungen ausspricht, die Entscheidung jedoch bei der Vertragspartei, also der auftraggebenden Behörde bleibt (§ 8 Abs. 3). Wenn jedoch zweifelsfreie Verstöße in nicht geringfügigem Umfang festgestellt werden, sollte wegen der genannten ambivalenten Interessenlage die Möglichkeit für die Bundesauftraggeber, von der Handlungsempfehlung abzuweichen, nur auf zu begründende Ausnahmen beschränkt sein.

„Self-Enforcement“ durch Rechte und Unterstützung für Beschäftigte stärken. Positiv hervorzuheben ist, dass aus § 4 ein individueller Anspruch der betroffenen Beschäftigten auf Gewährung von verbindlichen Arbeitsbedingungen erwächst, was ihnen auch die Möglichkeit eröffnet, ihre Ansprüche vor einem deutschen Gericht geltend zu machen; dies gilt auch für Beschäftigte von Unternehmen mit Sitz im Ausland (§ 15). Voraussetzung für die individuelle Mobilisierung von Recht ist, dass die Beschäftigten über diese Rechte informiert werden; dies ermöglicht ihnen den Klageweg auch dann zu beschreiten, wenn gar keine Kontrollen stattgefunden haben, und kann so die Kontrolldichte erheblich verbessern. Insofern ist auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht der beauftragten Unternehmen, ihre Beschäftigten über ihre Ansprüche zu informieren (§ 4 Abs. 3), überaus sinnvoll. Die Mobilisierung von Beschäftigten als Akteure, die selbst über die Einhaltung ihrer Rechte wachen, gelingt noch besser, wenn sie bei der Geltendmachung ihrer Rechte unterstützt werden – was in anderen Ländern bereits Praxis ist. In Belgien können sich Beschäftigte beispielsweise direkt an die Arbeitsinspektion wenden, die dann stellvertretend für sie Klage einreicht; in Frankreich und Spanien können die dort zuständigen Arbeitsinspektionen bei festgestellten Verstößen auch direkt anordnen, dass Betriebe ausstehende Löhne nachzahlen; in den Niederlanden haben Gewerkschaften ein Verbandsklagerecht (vgl. Bosch et al. 2019, S. 131ff). Zu all diesen Aspekten enthält der Entwurf jedoch keine Regelungen. Es übernimmt damit eine Schwachstelle des bestehenden Systems zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlöhnen in Deutschland. Die dafür zuständige Abteilung des Zolls (FKS) beschränkt sich bei festgestellten Verstößen darauf, die ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge nachzufordern, während die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Nettolohn-Ansprüche angewiesen sind. Diese Schwachstelle sollte das Bundestariftreuegesetz vermeiden; und die Prüfstelle mit dem Recht zur Anordnung von Lohnnachzahlungen ausstatten und bei Nichtbefolgung strafrechtliche Konsequenzen einleiten. Die Forderung nach einem Verbandsklagerecht für Gewerkschaften in Deutschland ist bereits älter; sie sollte generell und im Kontext eines eigenen Gesetzes zügig angegangen werden.

Strategische Kontrollen statt bloßer anlassbezogener, reaktiver Kontrollen: In empirischen Studien und der fachlichen Debatte zur Durchsetzung von Arbeitsstandards hat sich zusehends die Erkenntnis durchgesetzt, dass bloß reaktive Kontrollen, die auf konkrete Beschwerden reagieren, nicht ausreichend sind, und es stattdessen einer „strategischen“ Herangehensweise bedarf (vgl. Weil 2015; Bosch et al. 2019). Dazu zählt beispielsweise, dass Kontroll-Schwerpunkte in Wirtschaftsbereichen gesetzt werden, die besonders anfällig sind für Verstöße; so wie dies auch die FKS des Zoll bei der Kontrolle von Mindestlöhnen vorsieht. Es ist daher unverständlich, warum der vorliegende Gesetzesentwurf im Unterschied zum ersten Referentenentwurf für ein Bundestariftreuegesetz aus dem Jahr 2024 von diesen risikobasierten Stichprobenkontrollen absieht – dies sollte dringend wieder aufgenommen werden.

Vor-Ort-Kontrollen statt Kontrollen nach Aktenlage. Der Gesetzesentwurf führt die Art und Weise der Kontrollen nicht näher aus, sondern überlässt dies einer Rechtsverordnung (§ 8 Abs. 5). Die Erläuterungen im Referentenentwurf gehen in der Kalkulation des Personalbedarfs aber lediglich von einer Quote von 10% von Vor-Ort-Kontrollen aus, und von 90% Kontrollen nach Aktenlage. Dies erscheint nicht zweckmäßig. Denn es entspricht der Einschätzung vieler Fachleute, dass Kontrollen nach Papierlage nicht ausreichend sind¹. Darauf deute auch unsere Befunde hin: So wurden beispielsweise bei den papier-basierten Kontrollen der Berliner Kontrollgruppe, die die Tariftreuebestimmungen des Berliner Vergabegesetzes kontrolliert, in den Jahren 2020 und 2022 bei Schwerpunktkontrollen in der Gebäudereinigung in nur ganz vereinzelten Fällen Verstöße festgestellt – während die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei ihren Schwerpunktkontrollen in der Berliner Gebäudereinigungsbranche im gleichen Zeitraum in jedem fünften Fall Verstöße gegen den Branchenmindestlohn feststellte (vgl. Jaehrling/Böhringer 2023). Daher sollten die Bedingungen für Vor-Ort-Kontrollen verbessert werden: Die vorgesehenen Dokumentations- und Nachweispflichten (§ 9) der Unternehmen sind zwar eine wichtige Grundlage, sie sollten jedoch ergänzt werden durch ein entweder gesetzlich verankertes, mindestens aber durch ein vertraglich mit den Auftragnehmern abzusicherndes Recht der Prüfstelle, unangekündigte Betriebsbesichtigungen und Beschäftigtenbefragungen durchführen zu können. Zudem sollte die Personalausstattung der Prüfstelle an einen deutlich höheren Anteil von Vor-Ort-Kontrollen angepasst werden.

Ressourcen zum ‚Co-Enforcement‘ nutzen. Die Reichweite und Nachhaltigkeit von staatlichen Kontrollen lässt sich auch durch Ansätze zum ‚Co-Enforcement‘ erhöhen (vgl. u.a. Amengual/Fine 2017; Haidinger/Papouschek 2021), also durch Mobilisierung von Ressourcen zur Selbstkontrolle und -Durchsetzung von Standards durch Einbezug weiterer Akteure. Das können die Sozialpartner, einzelne Unternehmen wie auch die Beschäftigten selbst und weitere Organisationen sein, die deren Interessen vertreten (beispielsweise Beratungsstellen für migrantische Arbeitskräfte). Die Ressourcen der Sozialpartner und weiterer Organisationen können genutzt werden, um ihre Kenntnisse von tariflichen Standards, branchenspezifischen Firmenstrukturen und Praktiken des Lohnbetrugs zu nutzen und dadurch die Kontrolltiefe und -dichte zu erhöhen. Gewerkschaften, Betriebsräte wie auch Beratungsorganisationen für Arbeitsmigrant*innen können als Anlaufstelle für Beschäftigte Hinweise weiterleiten, die verdachtsabhängige Kontrollen (gemäß § 8 Abs. 2 BTTG) auslösen.

¹ So etwa eine Vertreterin der Sozialkasse des Berliner Baugewerbes bei einer Anhörung im Berliner Parlament, zu den schriftlichen Prüfungen der Berliner Kontrollstelle: „Klar, ich kann auch ganz tolle Lohnabrechnungen zaubern. Die sehen toll aus. Die kann ich hinschicken, oder sie werden bei mir abgeholt, aber das hat nichts mit einer Prüfung oder Kontrolle des Auftrags zu tun. Das geht nur vor Ort.“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2022)

Hierfür bedürfte es einer entsprechenden Sichtbarkeit und Erreichbarkeit der zuständigen Prüfstelle (siehe unten: Ressourcenausstattung).

Auch ein darüberhinausgehender Austausch mit diesen und weiteren Organisationen kann die Expertise und Professionalisierung der Kontrollstelle stärken. Das gilt umso mehr, als diese Organisationen zum Teil auch selber Kontrollen durchführen. Das bekannteste Beispiel hierfür sind die Sozialkassen des Baugewerbes; es gibt jedoch auch in anderen Branchen Verbände, die ihre Mitgliedsunternehmen zu externen Kontrolle verpflichten – so etwa die Hamburger Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereinigerhandwerk (<https://www.pbst.de/>) oder die RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung (<https://www.gggr.de/>). Für eine Zusammenarbeit zwischen diesen nicht-staatlichen Organisationen und staatlichen Kontrollstellen gibt es zahlreiche Vorbilder, nicht nur im Ausland (Bosch et al. 2019: 178ff), sondern auch in Deutschland. So wird in Bremen die SOKA-BAU bei Verdachtsfällen im Baubereich beratend hinzugezogen, um Sachverhalte zu überprüfen; hier „wartet die Sonderkommission eine Überprüfung durch die SOKA-BAU ab und entscheidet erst dann über das Ergebnis einer Kontrolle“ (Sonderkommission Mindestlohn, Tätigkeitsbericht 2023, S. 12). Auch ist man in Bremen in Austausch mit der dortigen Beratungsstelle für Arbeitsmigrant*innen getreten (Sonderkommission Mindestlohn – Tätigkeitsbericht 2021, S. 10). Für die Entwicklung solcher Zusammenarbeitsstrukturen bedarf es jedoch Kontinuität, Sichtbarkeit und Ressourcen. Die Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 5 sollte der Prüfstelle diese Formen der Zusammenarbeit zudem explizit zum Auftrag machen. Zudem sind die Prüfsiegel der Selbstkontrolle auf ihre Nutzbarmachung zu prüfen. In Berlin stellt die SOKA-BAU für Auftraggeber ein sogenanntes ‚Weißbuch‘ zur Verfügung, welches Betriebe führt, „die von der Sozialkasse nach Auswertung der vorliegenden Daten für einwandfrei eingestuft werden konnte“ (<https://weissbuch.sozialkasse-berlin.de/>). Auch die RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung und die Hamburger Prüf- und Beratungsstelle verleihen ihren Mitgliedern Prüfsiegel, die die effektive Einhaltung tariflicher Vorschriften bescheinigen. Diese Verfahren der Selbstkontrolle sollten bei der Erarbeitung der im Gesetz vorgesehene Rechtsverordnung zur Umsetzung des Zertifizierungsverfahrens für die Präqualifizierung (§ 10 Abs. 3) daraufhin geprüft werden, inwieweit sie die Anforderung einer Zertifizierung erfüllen und damit Betriebe mit solchen Prüfsiegeln von Nachweispflichten regelmäßig ausgenommen werden, sofern keine Verdachtsmomente vorliegen. Durch die nachrangigen Kontrollen solcher Firmen werden nicht nur deren Bemühungen zur Selbstkontrolle honoriert und mehr Anreize dafür geschaffen, es lassen sich dadurch auch die begrenzten staatlichen Kontrollressourcen zielgenauer nutzen.

Kontrolle von Nachunternehmen und Nachunternehmerhaftung: Da die meisten Verstöße bei Nachunternehmen festgestellt werden², ist es besonders wichtig, diese in die Kontrollen einzubeziehen. Der Gesetzesentwurf erschwert dies aber in der derzeitigen Fassung, weil er Nachunternehmen von Nachweispflichten in § 9 ausnimmt, zumindest nicht explizit einbezieht. Unklar bleibt, wie die Prüfstelle dann die Einhaltung des Tariftreueversprechens in diesen Nachunternehmen überprüfen soll. Die Nachweispflichten sollten daher auch für Nachunternehmen gelten.

Die **Nachunternehmerhaftung** (§ 12) ist sinnvoll, um Unternehmen für ihre Verantwortung zu sensibilisieren und Anreize für ein eigenes Compliance-System zu schaffen (vgl. Bosch et al.

² Vergleiche dazu etwa die regelmäßigen Tätigkeitsberichte der Bremer Sonderkommission Mindestlohn, die für bereits seit mehreren Jahren für die Kontrollen zur Einhaltung von Tariftreue Regelungen im Bau zuständig ist: <https://www.wirtschaft.bremen.de/wirtschaft/wirtschaftsordnung/vergaberecht/sokom-15224>

2019: 304ff.). Auch dies wird jedoch zu stark abgeschwächt durch die Einschränkung, dass dies nicht gilt, wenn für das Nachunternehmen ein Insolvenzverfahren eröffnet ist. Die Praxis der ‚strategischen Insolvenz‘, mit der sich Nachunternehmen ihrer Zahlungsverpflichtungen gegenüber ihren eigenen Beschäftigten weitgehend entledigen, und nach kurzer Zeit unter anderem Namen wieder eine Firma eröffnen, ist in der empirischen Forschung zu Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen gut dokumentiert (Loschert et al. 2023, Lo Faro 2023). Daher ist absehbar, dass diese Nachunternehmerhaftung häufig ins Leere läuft; die Einschränkung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Eine noch weitergehende, präventive Regelungen wäre ein **Verbot von Untervergaben oder die Beschränkung von Untervergaben** auf einen bestimmten Anteil des Auftragswerts. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung solche Ansätze jedoch mehrfach für inkompatibel mit dem Vergaberecht erklärt (Cremers/Huuwerzjl 2021: 10). Demgegenüber hat eine gesetzliche Regelung in Spanien Bestand, die dort seit 2006 die Kettenvergabe im Bausektor auf höchstens drei Nachunternehmen-Ebenen beschränkt; und auch in Italien wird in arbeitsintensiven Branchen die Untervergabe beschränkt. Zu prüfen wäre, ob ähnliche Regelungen auch im Rahmen des Bundestariftreuegesetzes eingeführt werden könnte. Zumindest könnte den Vergabestellen erlaubt werden, eine solche Beschränkung im Unterschwellenbereich vorzuschreiben (siehe unten Punkt 5 (Experimentierklauseln))

(4) Maßnahmen zur Stärkung der originären Tarifbindung

Das Gesetz sieht vor, beauftragte Firmen zur Zahlung von Tariflöhnen zu verpflichten, zumindest für die Dauer des Auftrags und für den Teil der Beschäftigten und den Teil ihrer Arbeitsstunden, die für die Ausführung des Auftrags benötigt werden. Bieter müssen dies entsprechend bereits bei der Kalkulation ihres Angebots berücksichtigen. Damit beseitigt das Gesetz Nachteile für tarifgebundene Firmen. Diese haben bislang im Preiswettbewerb um öffentliche Aufträge gegenüber nicht-tarifgebundenen Firmen häufig das Nachsehen, weil sie mit höheren Löhnen kalkulieren müssen. Der Ausgleich solcher faktischen Wettbewerbsnachteile für tarifgebundene Firmen beseitigt insofern auch die bisherigen Negativ-Anreize für Firmen, einem tarifschließenden Arbeitgeberverband beizutreten und sich damit *dauerhaft* und *für alle Beschäftigten* zur Einhaltung von Tarifverträgen zu verpflichten.

Das Gesetz ist also allein schon durch den Ausgleich dieser Wettbewerbsnachteile geeignet, die *originäre* Tarifbindung zu stärken, wie die Gesetzesbegründung zutreffend ausführt (S. 18). Die dort angerissenen Argumente zugunsten einer höheren originären Tarifbindung sind in der öffentlichen Debatte mittlerweile vielfach anerkannt worden (höhere Verteilungsgerechtigkeit, positive ökonomische und fiskalische Effekte); sie sollen daher hier nur bekräftigt und mit Blick auf das Tariftreuegesetz ergänzt werden: Gegenüber einer bloßen gesetzlichen Verpflichtung zur Zahlung von Tariflöhnen als ‚Ausführungsbedingung‘ für öffentliche Aufträge hat eine originäre Tarifbindung den Vorteil, Transparenz für alle Beteiligten zu erhöhen und damit auch die effektive Durchsetzung der Tariflöhne zu erleichtern. Denn die Geltung einheitlicher Arbeitsbedingungen in einem Unternehmen, unabhängig davon, welcher Teil der Beschäftigten in welchem Umfang für welche Aufträge eingesetzt wird, erleichtert es wiederum auch Beschäftigten selbst, ihre Ansprüche zu kennen und einzufordern. Zudem erleichtert dies Gewerkschaften und Betriebsräten, ihre auch gesetzlich verankerte Aufgabe der Überwachung und Durchsetzung von Tarifverträgen wahrzunehmen.

Diesen Effekt lässt sich durch eine geeignete Ausgestaltung des Gesetzes noch verstärken, indem nicht nur Nachteile für tarifgebundene Firmen beseitigt werden, sondern Vorteile einführt werden und so *positive* Anreize für die originäre Tarifbindung gesetzt werden. Der Gesetzesentwurf räumt mit dem Zertifizierungsverfahren in § 10 zumindest die Möglichkeit eines solchen Vorteils ein – vorausgesetzt, die Mitgliedschaft in einem tarifschließenden Arbeitgeberverband (ohne OT Mitgliedschaft) wird als ausreichendes Kriterium für die Zertifizierung gewertet. Gleichzeitig ist einschränkend zu bemerken, dass vieles von der Ausgestaltung dieses Zertifizierungsverfahrens sowie der Praxis der Präqualifizierungsstellen abhängt, und der Entwurf hier wenig Verbindliches zusichert. Denn zum einen ist entscheidend, welche Kriterien jenseits der originären Tarifbindung als alternative Bedingungen für eine Zertifizierung als ausreichend angesehen werden. Eine bloße Eigenerklärung beispielsweise dürfte nicht gemeint sein; sie würde nicht nur den Vorteil tarifgebundener Unternehmen beseitigen, sondern vor allem auch der Intention der Präqualifizierung zuwiderlaufen. Aufwändiger zu prüfende alternative Kriterien setzen allerdings die Ressourcen und Bereitschaft der Präqualifizierungsstellen voraus. Zu den Ressourcen äußert sich der Gesetzesentwurf nicht; er verpflichtet die Präqualifizierungsstellen zugleich auch nicht, solche Zertifizierungsverfahren durchzuführen, sondern räumt ihnen lediglich die Möglichkeit ein (S. 40). Es bleibt alles in allem offen, wie und in welchem Maße diese Zertifizierung in die Praxis umgesetzt wird. Hinzu kommt, dass Gesetzesentwurf und -begründung wenig erkennen lassen, welche Vorteile genau zertifiziert Unternehmen besitzen. Sie sind von Nachweispflichten entbunden, zugleich bleibt das Recht der Prüfstelle auf anlassbezogenen Kontrollen davon - vollkommen zu Recht – unberührt (§ 10 Abs. 2). Da anlassbezogene Kontrollen nach derzeitigem Stand des Entwurfs die einzige Form von Kontrollen sein sollen, erscheint der Vorteil eher marginal. Anders wäre dies, wenn, wie oben vorgeschlagen, risikobasierte Stichprobenkontrollen durchgeführt würden. In diesem Fall ließen sich tarifgebundene und anderweitig zertifizierte Firmen von solchen Stichprobenkontrollen regelhaft ausklammern. Dies würde ihnen einen Vorteil verschaffen und zugleich angesichts begrenzter Ressourcen der Prüfstelle erlauben, die Kontrolldichte für nicht tarifgebundene bzw. nicht zertifizierte Firmen zu erhöhen – was im Sinne eines strategischen Kontroll-Ansatzes wäre.

Im Unterswellenbereich können sogar noch weitergehende Spielräume genutzt werden. Diese werden im nachfolgenden Abschnitt zu Experimentier-Klauseln erläutert.

Ressourcenausstattung der Prüfstelle: Mit Blick auf die entscheidende Funktion, die Kontrollen für die effektive Wirkung von Tariftreueeregeln besitzen, erscheint die vorgesehenen Personalausstattung (8 Planstellen) bei weitem zu niedrig angesetzt. Dies gilt umso mehr, wenn man, wie hier vorgeschlagen, die anlassbasierten Kontrollen durch risikobasierte Stichprobenkontrollen ergänzt und mehr Vor-Ort-Kontrollen anstelle von aktenbasierten Kontrollen durchführt. Selbst die Mobilisierung von Ressourcen des Co-Enforcement (durch andere nicht-staatliche Organisationen) und des Self-Enforcement (durch Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen) erfordert zumindest in der Anfangszeit höhere Ressourcen. Eine deutliche Aufstockung der Planstellen ist daher dringend angeraten.

(5) Experimentierklauseln

Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit der Nutzung bereits bestehender Tariftreuegesetze auf Länderebene und in anderen europäischen Ländern unterstreichen, dass solche Beschaffungsstrategien angesichts ihres innovativen Charakters ein Feld sind, in dem Versuch und Irrtum Teil des Lernprozesses sind. Immer wieder äußern Akteure auf lokaler Ebene, die

sich an der Umsetzung von Tariftreuebestimmungen versuchen, und weitere rechtliche Spielräume zugunsten fairer Arbeitsbedingungen bei beauftragten Unternehmen erproben. Zweifel, ob ihr Vorgehen mit unternehmerischen Freiheiten, dem Haushaltsrecht und dem Vergaberecht vereinbar ist. Im besten Fall führt dies jedoch nicht zum Abbruch, sondern begleitet die Umsetzung. Solche rechtlichen Graubereiche erfordern jedoch Mut von öffentlichen Auftraggebern, oder auch einen „progressiv-pragmatischen“ Umgang mit Rechtsunsicherheit, wie ihn einige Kommunen auch in Deutschland an den Tag legen (Jaehrling & Stiehm, 2022b, S.7).

Unterstützt werden könnte dies auch durch eine Verankerung entsprechender gesetzlicher Experimentierklauseln in den deutschen Vergabegesetzen. Bislang sind solche ‚Reallabore‘ (vgl. BMW 2023) oder ‚regulatory sandboxes‘ vorrangig auf die Erprobung neuer Technologien ausgerichtet. Auch Verwaltungs- und Regierungs-‚Technologien‘ im Bereich der öffentlichen Beschaffung könnten jedoch von solchen temporären Ausnahmen des hoch bürokratischen Vergabewesens profitieren und auf mittlere Sicht zur dauerhaft praxistauglicheren und vor allem sozialeren Ausgestaltung des Vergaberechts beitragen.

Beispiele hierfür könnte ‚Experimentierklauseln‘ zur Beschränkung der Untervergabe sein, oder zur Berücksichtigung der originären Tarifbindung, oder zur Berücksichtigung von Tariftreue als Auswahlkriterium (nicht nur als Ausführungsbedingung).

Die Unterschwellenvergabe ist nicht den gleichen Restriktionen und rechtlichen Anfechtungsmöglichkeiten wie Vergaben im Oberschwellen-Bereich ausgesetzt; auch deshalb sind diese Vergaben für solche ‚Experimentierklauseln‘ besonders geeignet.

Quellen

Abgeordnetenhaus Berlin (2022): Wortprotokoll WiEnBe 19/13, 12. Oktober 2022

<https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/AusschussPr/web/web19-013-wp.pdf>

Amengual, Matthew/Fine, Janice (2017): Co-enforcing Labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. *Regulation & Governance* 11 (2), 129–142

Arnholtz, Jens / Jaehrling, Karen / Larsen, Trine P. / Refslund, Bjarke, 2025: Tensions and experimentation in setting, extending and enforcing working conditions: case studies of labour clauses in public procurement. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*. Online first June 25, 2025 | <https://doi.org/10.1177/10242589251340030>

BMW (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2023): Dossier Reallabore. | <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>

Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>

Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic, 2022: Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Frankfurt: Campus | https://content-select.com/de/portal/media/download_oa/9783593450117/?client_id=407

Burgi, Martin (2018): Vergaberecht. Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung (2. Aufl.). München: C.H. Beck.

Caimi, Valentina / Sansonetti, Silvia (2023): *The social impact of public procurement*. Publication for the Committee on Employment and Social affairs, Policy Department for Economic, Scientific and

Quality of Life Policies. Luxembourg: European Parliament. |

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU\(2023\)740095_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU(2023)740095_EN.pdf)

Cremers, Jan / Houwerzijl, Mijk. (2021): Subcontracting and social liability. ETUC / Tilburg University | https://www.etuc.org/sites/default/files/2021-10/Subcontracting%20and%20social%20liability_EN.pdf

Devetter, Francois-Xavier / Valentin, Julie (2023) Promoting decent work through public procurement in cleaning and private security services – The case of France (PROCURFAIR country report). | https://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2024/08/PROCURFAIR_report_FRANCE.pdf

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, Bremen (2021): Sonderkommission Mindestlohn - Tätigkeitsbericht 2021, https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sonderkommission_Mindestlohn_Taetigkeitsbericht%202021.pdf

Dorigatti, Lisa / Mori, Anna (2025): The role of trade union power resources in experimenting with 'buying decent work': the case of the Italian public procurement protocols. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 31(2), 215-232. <https://doi.org/10.1177/10242589251335757>

Haidinger, Bettina / Papouschek, Ulrich (2021): Co-Enforcement in der Bauwirtschaft – erfolgreiche Maßnahmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards. *Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (3), 361–380. | <https://journals.akwien.at/9ba456f1-fa9f-454f-a3c8-b8ebb1454772>

Jaehrling, Karen (2025): Experimenting with 'buying decent work': transforming public procurement policies and practices. First published online October 9, 2025. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 31 (2) | <https://doi.org/10.1177/10242589251372101>

Jaehrling, Karen (2023): Buying Decent Work. Public Procurement Strategies for the Improvement of Working Conditions in the European Service Sector (PROCURFAIR Comparative Report). Bericht für die Europäische Kommission, Universität Duisburg-Essen. | <https://www.doi.org/10.17185/dupublico/82202>

Jaehrling, Karen / Böhringer, Daniela, 2023: Förderung Guter Arbeit durch öffentliche Auftragsvergabe in der Gebäudereinigung und im Wach- und Sicherheitsgewerbe (PROCURFAIR Länderbericht Deutschland). Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation | <https://doi.org/10.17185/dupublico/82200>

Jaehrling, Karen / Stiehm, Christin, 2022a: Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘? Öffentliche Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Wiesbaden: Springer VS, ISBN: 978-3-658-38026-7 | <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38026-7>

Jaehrling, Karen / Stiehm, Christin, 2022b: Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘: Herausforderungen und Strategien in der sozialverantwortlichen Vergabep Praxis . Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2022-05 | <https://doi.org/10.17185/dupublico/75972>

Lo Faro, Antonio (2022): Posting from a letterbox: transnational mobility of workers, social dumping and the economic fundamental freedoms veil. In: Ann-Christine Hartzén, Andrea Iossa & Eleni Karageorgiou (Hrsg): *Law, Solidarity and the Limits of Social Europe*, p 22-42. Cheltenham: Edward Elgar | <https://www.elgaronline.com/edcollchap-0a/edcoll/9781800885509/9781800885509.00010.pdf>

Loschert, Franziska / Kolb, Holger / Schork, Franziska (2023) Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor. SVR-Studie 2023-1. Berlin | https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Prekaere-Beschaeftigung_Prekaere-Teilhabe.pdf

Müller-Wrede, Malte (Hrsg.): (2016). *GWB. Kommentar*. Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Refslund Bjarke / Larsen, Trine P. / Arnholtz, Jens (2023) Promoting decent work through public procurement in cleaning and private security services: The case of Denmark (PROCURFAIR country report). Report for the European Commission. University of Aalborg/University of Copenhagen. | <https://vbn.aau.dk/en/publications/6ba9f299-6c13-445e-ae2b-37c8fe630198>

Weil, David. 2015. *Strategic Enforcement in the Fissured Workplace*. John T. Dunlop Memorial Forum, Harvard Trade Union Program, Harvard Law School.