

**Stellungnahme
des Christlichen Gewerkschaftsbunds Deutschlands (CGB)
zum Referentenentwurf der Bundesregierung
über das Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie durch die
Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
des Bundes und weitere Maßnahmen (Tariftreuegesetz)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben bedanken wir uns für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Referentenentwurf Stellung zu nehmen und bewerten den Referentenentwurf wie folgt:

Grundsätzlich begrüßen wir natürlich das Ziel des Gesetzgebers, die Tarifbindung zu steigern und von den Unternehmen, die mit Körperschaften des Bundes oder Einrichtungen in Trägerschaft des Bundes eine Geschäftsbeziehung eingehen wollen, die Anwendung von Tarifverträgen zu verlangen. Dies ist auch im Hinblick auf die Verpflichtung Deutschlands, gemäß den Zielmaßnahmen der EU-Mindestlohnrichtlinie die Tarifbindungsquote auf 80 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu steigern, sinnvoll.

Allerdings wird der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form diesem Ziel nicht gerecht.

1. Missverständlicher und unkonkreter Anwendungsbereich (§ 1)

Bereits § 1 ist wenig verständlich und intransparent. Mögen die Nr. 1 und 5 noch einleuchtend sein, sind die verbleibenden Nummern ohne die Zuhilfenahme der Querverweise zu den genannten Gesetzesbestimmungen weder verständlich noch sachlich nachvollziehbar. In dieser Fassung wird nicht weniger Bürokratie, wie sie von der Bundesregierung in Sonntagsreden immer wieder beschworen wird, sondern deutlich mehr geschaffen. Hinzu tritt der Umstand, dass die Beschreibungen der Nr. 2, 3, 4 und 6 dem Anspruch eines klar und verständlich formulierten Gesetzes in keiner Weise gerecht werden. Im Ergebnis wird die vorliegende Formulierung daher neben der weiteren Bürokratisierung von Vorhaben der öffentlichen Hand, auch weiteren Raum für gerichtliche Klärungen von Konkurrenzen in Vergabeverfahren bringen.

2. Vollkommen abwegige und damit unseriöse Einschätzung des Erfüllungsaufwands

Schon allein die unsachliche und wenig greifbare Definition des Anwendungsbereiches lässt den unter E. 2 dargestellten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von angeblich insgesamt 2,1 Millionen Euro (!!) jährlich ad absurdum führen. Diese Schätzung ist nach dem Referentenentwurf in keiner Weise begründet oder auch nur irgendwie nachvollziehbar und offensichtlich eher ins Blaue geschrieben. Dabei hätte das Bundesarbeitsministerium nur die Statistiken des benachbarten Bundeswirtschaftsministeriums zur Hand nehmen müssen.

Als Beispiel mag hierfür das Jahr 2021 genommen werden:

Im Jahr 2021 ergab die Statistik für den Bund an absoluten Zahlen an öffentlichen Aufträge und Konzessionen:

- 1. Halbjahr: 9.881
- 2. Halbjahr: 10.865
- Gesamt: 20.746

Von diesen Zahlen ausgehend würde der vom Bundesarbeitsministerium angegebene zusätzliche jährliche Gesamterfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch das Tarifreuegesetz einen Betrag von rund 101,22 Euro pro Auftrag betragen.

Das dürfte noch nicht einmal die Vergütung einer Viertelstunde Arbeitszeit für einen hiermit beauftragten Rechtsanwalt für die Prüfung sein, ob der Auftrag dem Anwendungsbereich des § 1 Nr. 2, 3, 4, oder 6 unterfällt!

Berücksichtigt werden muss auch noch der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Unternehmen, die sich um einen Auftrag bemühen, aber in der Auftragsvergabe das Nachsehen haben. Für ihre vergeblichen Bemühungen sind ja auch Kosten zu veranschlagen, so dass der vom Bundesarbeitsministerium veranschlagte Erfüllungsaufwand für den einzelnen erfolgreichen Auftragnehmer noch weit unter 100 Euro durchschnittlich liegen dürfte!

Das Bundesarbeitsministerium sollte nach Ansicht des CGB bei den Bürokratiekosten einen realistischen Aufwand ansetzen. Dieser würde allein nach diesen Zahlen zweistelligen oder sogar dreistelligen Millionenbereich liegen! Und das nur in der Pandemiezeit.

Ein dreistelliger Millionenaufwand ist definitiv nicht abwegig angesichts der geplanten zusätzlichen Verpflichtungen für die Auftragnehmer:

- a) Prüfung der in der Rechtsverordnung nach § 5 geregelten Maßgaben
- b) Kalkulation des Angebotes unter Berücksichtigung der Maßgaben des Gesetzes
- c) Sicherstellung, dass auch Nachunternehmer und beauftragte Verleiher die Maßgaben des Gesetzes einhalten
- d) Dokumentation der Einhaltung der Gesetzesmaßgaben gegenüber dem Bundesauftraggeber (§ 9)
- e) Information der Beschäftigten und Leiharbeitnehmer über ihren Anspruch auf die einschlägigen Arbeitsbedingungen (§ 4 Abs. 3)
- f) Durchführung eines Präqualifizierungsverfahren zur Erlangung eines Zertifikats über die Gewährleistung der Arbeitsbedingungen (§ 9)
- g) Erhöhter Sach- und Personalkostenaufwand für die Erfüllung der zu normierenden Verpflichtungen
- h) Eventuell erhöhter Aufwand für Tarifverhandlungen als Basis für die Teilnahme an den Ausschreibungen

Auch die letztendlich nicht erfolgreichen Bewerber um Aufträge haben solche erhöhten Kosten, weil die zu normierenden Verpflichtungen a), b), c), g) und h) auch sie betreffen, weil diese Voraussetzungen für die Teilnahme an den Ausschreibungswettbewerben sind. Die Einhaltung- und Dokumentationsverpflichtungen sollen auch den Nachunternehmern und den Verleihfirmen auferlegt werden, so dass auch bei diesen ein erhöhter Erfüllungsaufwand entstehen wird.

Angesichts dieser im Referentenentwurf nicht berücksichtigten Verpflichtungen wird der durchschnittliche erhöhte Erfüllungsaufwand von 101,22 Euro pro Fall bei weitem verfehlt werden. Wir denken, dass in Summe mehr als 10000,- Euro Gesamtkosten pro Auftrag an erhöhtem Erfüllungsaufwand anzusetzen sind.

Der CGB rechnet daher mit mindestens 200 Millionen Euro erhöhtem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft pro Jahr! Der geschätzte erhöhte Erfüllungsaufwand von 2,1 Millionen Euro ist damit fern ab einer seriösen Kosteneinschätzung des Bundesarbeitsministeriums!

In dem Referentenentwurf werden letztlich nur pauschale Verwaltungsaufwendungen und die Aufwendungen für die Einrichtungen zusätzlicher Stellen genannt. Auch wenn dieser Mehraufwand der Umsetzung eines Tariftreuegesetzes nicht entgegenstehen sollte, gehört es zu einer seriösen Gesetzeserarbeitung, auf diese Belastungen für die Wirtschaft und die Verwaltung hinzuweisen.

Wenn eine konkrete Bezifferung nicht möglich ist, ist es auch Aufgabe des Bundesarbeitsministeriums, eine sachlich an der Realität liegende Schätzung der Kosten vornehmen oder zumindest darauf hinweisen, dass die Durchsetzung der Tariftreue bei den Auftragnehmern für Wirtschaft und öffentliche Hand, Kosten in bis zu zwei-/dreistelliger Millionenhöhe bedeuten.

3. Erhebliche Zweifel an der korrekten Einschätzung des jährlichen Verwaltungsmehraufwandes im Hinblick auf die Prüfung der Tariftreue bei der Auftragsvergabe

Der Referentenentwurf schätzt unter E. 3 den Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf Bundesebene auf rund 1,9 Millionen Euro jährlich. Darunter dürften die Kosten für den erhöhten Mehraufwand für die Prüfung der Tariftreuevoraussetzungen bei den potentiellen Auftragsbewerbern und bei der letztendlichen Entscheidung über den Auftragnehmer zu subsumieren sein.

Die unter D. angegebenen erhöhten Haushaltsangaben in Höhe von 556.818 Euro für den veranschlagten Stellenmehrbedarf im BMAS dürfte sich auf den Erlass der Rechtsverordnungen nach § 5 und auf die Arbeit der Clearingstelle nach § 6 beziehen. Die Einrichtung der Prüfstelle Bundestariftreue erfolgt im Hinblick auf die Kontrolle der Einhaltung der Gesetzesmaßgaben (§ 8).

Unter Zugrundelegung der Vergabestatistik von 2021 setzt der Referentenentwurf einen durchschnittlichen erhöhten jährlichen Verwaltungsmehraufwand von rund 91,58 Euro pro Auftrag an! Auch hier sehen wir erhebliche Zweifel an der Seriosität Verwaltungsmehraufwandseinschätzung!

Angesichts der beschriebenen Pflichten der Bewerber um den Auftrag dürfte die Prüfung der Einhaltung der Gesetzesvoraussetzungen erheblich mehr Verwaltungsaufwand und damit Kosten verursachen. Als realistisch sehen wir hier einen Kostenansatz im zweistelligen Millionenbereich!

4. Ungenügende personelle Ausstattung der Prüfstelle Bundestariftreue und falscher Träger

Das Gesetz erlegt den Unternehmen umfangreiche Pflichten auf. Das BMAS zeigt mit den äußerst detaillierten Maßgaben auf, dass es den Unternehmen grundsätzlich engmaschig die Einhaltung von Tarifvorschriften auferlegen will.

Das erfordert aber auch für eine, den zusätzlichen Aufgaben angemessene personelle Ausstattung der Bundesprüfstelle Tariftreue. Hier ist aber der Gesetzentwurf nicht konsequent.

Bei über 20.000 pro Jahr vom Bund zu vergebenden öffentlichen Aufträgen und zuzüglich der Prüfung der Tariftreue bei Subunternehmern werden die auf 15 Planstellen gesetzten Mitarbeiter hoffnungslos überfordert sein. Um eine möglichst wirksame Kontrolldichte und eine Abschreckungswirkung zu erzielen, wären pro Jahr bei mindestens einem Drittel der Auftragnehmer stichprobenartige Kontrollen sinnvoll. Das wären rund 6.850 Auftragnehmer zuzüglich Subunternehmer. Pro Planstelle wären rund 450 Auftragnehmer pro Jahr stichprobenartig zu prüfen. Bei einem Jahresarbeitszeitvolumen von durchschnittlich 1680 Stunden hätte jede Planstelle rund 3,7 Stunden Zeit für die Prüfung einschließlich der Betriebsbesuche. Das ist realistischer Weise in dieser gedachten Form nicht möglich.

Ohne eine deutliche Aufstockung der Planstellen wird die Prüfstelle Bundestariftreue nicht in der vorgesehenen Art und Weise arbeitsfähig sein!

Die Prüfstelle Bundestariftreue ist eine Aufgabe, die dem Bund obliegt. Sachlich müsste diese entweder im Bundesarbeitsministerium oder im Bundeswirtschaftsministerium angesiedelt werden.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum das BMAS diese Stelle bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See einrichten will. **Dieses Vorhaben stellt nichts anderes als eine weitere versicherungsfremde Leistung dar, die der Bund den Sozialversicherungen auferlegt. Am grundsätzlich fehlenden verfügbaren Personal ändert diese Zuweisung im Übrigen auch nichts.**

Selbst wenn geregelt werden soll, dass der Bund die Kosten erstattet, besteht die Gefahr, dass nach der Gesetzesverabschiedung der Bund je nach Steuereinnahmen und Finanzlage die Erstattungsleistungen einschränkt und letztendlich Teile dieses Mehraufwands von den Versicherten und den Arbeitgebern getragen werden müssen!

5. Erhebliche Benachteiligung von Gewerkschaften in der Minderheit

Zentraler Punkt für die Ablehnung dieses Gesetzes sind die Regelungen, die Gewerkschaften in der Minderheit betreffen können und durchaus mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit betreffen werden.

- § 5 Absatz 1 sieht vor, dass auf Antrag einer Gewerkschaft die Arbeitsbedingungen auf Grundlage ihres Tarifvertrages in einer Rechtsverordnung festgesetzt werden.
Einschränkend sieht aber der Entwurf eine Ausnahme vor für den Fall, dass ein öffentliches Interesse am Erlass der Rechtsverordnung ausnahmsweise nicht gegeben ist. Im Hinblick auf Firmentarifverträge geht diese Bestimmung an der Realität vorbei. Firmentarifverträge eignen sich durch ihren engen Anwendungsbereich nicht für eine Rechtsverordnung. Das Unternehmen, das sich um einen Auftrag des Bundes bewirbt, ist tarifgebunden.
Bedenklich ist unter diesem Gesichtspunkt auch § 5 Abs. 2, der vorschreibt, dass eine Rechtsverordnung die Arbeitsbedingungen einer Branche enthalten soll. Diesem Anspruch kann ein Haustarifvertrag nicht gerecht werden. Er regelt ja nur die Arbeitsbedingungen eines Unternehmens.

§ 5 Abs. 1 wird damit haustarifvertragliche Regelungen aushebeln, wenn diese abweichende Regelungen vom Branchentarifvertrag, der in Rechtsverordnungsform gegossen ist, beinhalten. Während das Arbeitnehmer-Entsendegesetz eher einen Randbereich regelt, würde das Tariftreuegesetz einen erheblichen Eingriff in die Koalitionsfreiheit nach Artikel 9 Absatz 3 GG bedeuten, denn § 5 Abs. 1 und § 3 bedeuten faktisch die Aushebelung eines Haustarifvertrages. **Der CGB hat unter diesem Gesichtspunkt massive Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der §§ 5 Abs. 1 und 3 Abs. 1**

- Gemäß § 5 Absatz 3 soll bei konkurrierenden Tarifverträgen der repräsentativere Tarifvertrag zur Anwendung kommen. Damit schreibt das BMAS ein Kriterium vor, das bereits seit Jahren seine Untauglichkeit in § 4 a TVG und § 7 Abs. 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz unter Beweis stellt. Das BMAS legt mit dieser Bestimmung den Keim für möglicherweise jahrelange Streitigkeiten vor Gericht über die Repräsentativität konkurrierender Tarifverträge und schafft Unsicherheiten in der Abgrenzung von Haustarifverträgen gegenüber Flächentarifverträgen.
- Der CGB lehnt die in § 5 Abs. 3 geregelte Verpflichtung der Gewerkschaften, auf Verlangen des BMAS ihre Mitgliederzahlen im Geltungsbereich des Tarifvertrages offenzulegen, als nicht verfassungskonform ab. Diese Regelung untergräbt das informatorische Selbstbestimmungsrecht von Gewerkschaften und den dazugehörenden Datenschutz.

Es kann einer Behörde schon nicht gestattet sein, ohne richterlichen Beschluss oder anhängiges gerichtliches Verfahren, Mitgliederzahlen von Gewerkschaften unter Androhung eines Bußgeldes zwingend zu erfragen. Diese Information liegt in einem geschützten Bereich, der ohne gerichtliche Entscheidung nicht einmal Ermittlungsbehörden zugänglich ist. Darüber hinaus ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit schon fraglich, ob diese Regelung überhaupt geeignet ist, die Reichweite eines Tarifvertrags zu bestimmen, da das sachlich richtige Kriterium für die Repräsentativität die Anzahl der in den Tarifvertrag einbezogenen Arbeitsverhältnisse ist, nicht die Anzahl der Mitglieder im Tarifbereich. Das folgt aus der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur unteilbaren Tariffähigkeit, nach der es auf die Tariffähigkeit als Ganzes und nicht in Teilbereichen ankommt. Weiterhin ist diese Regelung in kleinster Weise angemessen im Sinne der inneren Verhältnismäßigkeit, da es nicht das mildeste Mittel zur Ermittlung der Repräsentativität darstellt. Insofern kündigen wir bereits hier Verfassungsbeschwerde an für den Fall, dass dies in dieser Form Einzug in die Endfassung des Gesetzes finden sollte.

6. Clearingstelle

§ 6 soll regeln, dass sich die Clearingstelle aus Vertretern der Spitzenverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammensetzt. In der Begründung wird aber darauf verwiesen, dass das BMAS die näheren Einzelheiten im Rahmen einer Verordnung regeln kann. Damit wird die gleiche Verfahrensweise etabliert, wie in anderen gleich gelagerten Fällen (z.B. Mindestlohnkommission) bestehen. Andere Gewerkschaften, als die, die dem BMAS nahe stehen, benennen zwar Kandidaten. Diese kommen aber in der Benennung durch das BMAS nicht zum Zuge, sondern es werden ausschließlich BMAS nahe Vertreter benannt.

Aus Sicht des CGB sollte das Gesetz klar benennen, dass sich die Clearingstelle auf Arbeitnehmerseite aus je einem Vertreter der anerkannten gewerkschaftlichen Spitzenorganisation zusammensetzt.

7. Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf stellt aus Sicht des CGB einen misslungenen Versuch dar, das begrüßenswerte Ziel der Tariftreue von Auftragnehmern im Bereich des Bundes handhabbar, effektiv und ohne zu viel Bürokratie zu regeln.

Das Bundesarbeitsministerium hat zwar richtigerweise erkannt, dass es nicht die negative Koalitionsfreiheit aushebeln kann, indem es vorschreibt, dass alle Auftragnehmer einen Tarifvertrag abschließen müssen. Der Entwurf würde in dieser Form aber ein kostenintensives „Bürokratiemonster“ etablieren und wirft in einigen maßgeblichen Bereichen verfassungsrechtliche Fragen auf. Nach dem Motto „Besser gar kein Gesetz als ein schlechtes Gesetz“, schlagen wir vor, den Referentenentwurf zu überarbeiten, zu verschlanken und damit weniger kompliziert zu gestalten und die verfassungsrechtlich fragwürdigen Passagen zu streichen.

Bundesvorstand des Christlichen Gewerkschaftsbunds Deutschlands (CGB)

Berlin, den 25. Oktober 2024

Generalsekretär
Christian Hertzog

Bundesgeschäftsführerin
Anne Kiesow