

Vorlage für die Sitzung des Senats am 24.05.2022

„Erweiterung der Geltung der Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen im Land Bremen“

A. Problem

Tarifverträge sind eine elementare Säule der sozialen Marktwirtschaft. Sie bieten für Arbeitnehmer:innen die Grundlage dynamischer Teilhabe an der Wertschöpfung und bilden für beide Vertragsparteien einen verlässlichen und transparenten Referenzrahmen für Entgelte und Arbeitsbedingungen. Der Senat bekennt sich zu Tarifbindung und Mitbestimmung als unverzichtbare Elemente einer Sozialpartnerschaft. Sie dienen dazu, die aktuellen Veränderungen und Herausforderungen der Arbeitswelt im bestmöglichen Ausgleich zwischen den Interessen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen aktiv und zukunftsweisend zu gestalten.

Tarifverträge können die ihnen zugeordnete Ordnungs- und Befriedungsfunktion im Arbeits- und Wirtschaftsleben jedoch nur dann erfüllen, wenn ihnen durch hinreichende Verbreitung prägende Bedeutung für die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse zukommt. Der Senat beobachtet mit Sorge, dass die Tarifbindung in den letzten Jahren deutschlandweit und branchenübergreifend rückläufig ist. Auch im Land Bremen stellt sich die Entwicklung nicht grundsätzlich anders da: Waren im Jahr 2000 noch 38 Prozent der Betriebe mit rund 66 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden, waren es im Jahr 2020 noch 19 Prozent der Betriebe, in denen rund 56 Prozent der Beschäftigten tätig waren.¹

Der Rückgang der Tarifbindung hat direkte Auswirkungen auf die Beschäftigten. Tarifbindung trägt zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit bei. Tarifgebundene Beschäftigte beziehen im Vergleich zu nicht tarifgebundenen Beschäftigten regelmäßig höhere Verdienste. Beispielsweise verdienten im Land Bremen im Jahr 2018 nicht-tarifgebundene Vollzeitbeschäftigte in der Gesamtwirtschaft rund 10,5 Prozent weniger als tarifgebundene Beschäftigte.²

Der Senat erachtet Tariftreueregelungen bei öffentlichen Aufträgen als ein wichtiges Instrument, um den negativen Folgewirkungen der sinkenden Tarifbindung zum Schutz der Beschäftigten entgegenzuwirken. Wenn der Staat als Auftraggeber agiert, obliegt es seiner Verantwortung, dass die Beschaffung der benötigten Leistungen nicht zu einem Lohnunterbietungswettbewerb führt. Die Bedingungen der Vergabe können Tarifbindung und existenzsichernde Löhne befördern. Sie haben darüber hinaus Signalwirkung und schaffen Rahmenbedingungen für eine gute ökonomische Entwicklung des Landes.

¹ IAB Betriebspanel, verschiedene Jahrgänge.

² Bossler, The Rise in Orientation at Collective Bargaining Without a Formal Contract, Industrial Relations, 58, 1 2019; Lübker/Schulten, Tarifbindung in den Bundesländern, Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, 2019.

Im Jahr 2016 wurde in das Bremische Tariftreue- und Vergabegesetz (TtVG) eine Tariftreuregelung für öffentliche Bauaufträge³ eingeführt. Sie ergänzte das vergabespezifische Landesmindestentgelt in Höhe des Bremischen Landesmindestlohns im Sinne des § 9 Landesmindestlohngesetzes. Dieses wurde bereits im Jahr 2012 gesetzlich verankert für alle öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträge, die nicht in einer EU-weiten Ausschreibung vergeben werden.

Im Jahr 2022 beschloss die Bremische Bürgerschaft, das vergabespezifische Landesmindestentgelt auch auf EU-weite Ausschreibungen anzuwenden, sodass inzwischen für alle Bau- und Dienstleistungsaufträge eine absolute Lohnuntergrenze in Höhe des Bremischen Landesmindestlohns gilt.⁴

In der Folge soll künftig auch die Tariftreueverpflichtung bei EU-weiten Ausschreibungen angewendet werden und über den Baubereich hinausgehend erstreckt werden auf den umfänglichen Dienstleistungsbereich mit beschaffungsrelevanten Auftragsgegenständen, wie z.B. Bewachung, Logistik und Gebäudereinigung.

Es gilt weiterhin das Günstigkeitsprinzip, d.h. zu zahlen ist der für die Beschäftigten jeweils günstigste Lohn. Dieser beträgt derzeit mindestens 12,00 Euro je Tätigkeitsstunde.

Seit 2012 nimmt die auf der Grundlage von § 16 Absatz 2 TtVG vom Senat eingerichtete und von allen Ressorts getragene Sonderkommission Mindestlohn im Hinblick auf die Überprüfung der korrekten Entlohnung der bei öffentlichen Aufträgen eingesetzten Beschäftigten eine koordinierende Kontrollfunktion in Zusammenarbeit mit den jeweiligen öffentlichen Auftraggebern wahr; Geschäftsführung und Geschäftsstelle liegen bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa. Die Sonderkommission Mindestlohn wählt zur Kontrolle aus erteilten öffentlichen Aufträgen regelmäßig einzelne Stichproben aus. Die Kontrollen werden von den jeweiligen öffentlichen Auftraggebern operativ durchgeführt und die Ergebnisse an die Sonderkommission Mindestlohn zur weiteren Prüfung und ggf. zur Festlegung von Sanktionsempfehlungen übermittelt. Alle zwei Jahre erstattet die Sonderkommission Mindestlohn dem Senat über ihre Tätigkeit einen ausführlichen Bericht, zuletzt im April 2021.

B. Lösung

Um die Tarifbindung zu stärken und einer weiteren Erosion der Tariflandschaft Einhalt zu gebieten hat sich der Senat zum Ziel gesetzt, die Tariftreuregelung sowohl auf weitere Branchen als auch auf EU-weite Vergabeverfahren auszuweiten. Der Senat und die Arbeitnehmerkammer haben sich im Dezember 2019 darauf verständigt, dieses Ziel gemeinsam und in enger Abstimmung umzusetzen. Daraufhin ist durch die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa ressortintern eine Prüfung der Möglichkeiten zur Stärkung der Tarifbindung und zur qualitativen und quantitativen Ausweitung

³ Eine Tariftreue-Regelung bestand zuvor nur bei öffentlichen Aufträgen über Dienstleistungen oder Genehmigungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs auf Straße und Schiene (ÖPNV/SPNV) gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit § 10 TtVG. Die Tariftreue-Regelung im ÖPNV/SPNV wird in dieser Senatsvorlage nicht weiter behandelt, da diesbezüglich bereits alle möglichen Anwendungsfälle gesetzgeberisch erfasst sind.

⁴ Siehe Gesetz vom 01.03.2022 (Brem.GBl. S. 145).

der landesrechtlichen Regelungen zur Tariftreue erfolgt. Parallel dazu hat die Arbeitnehmerkammer ein externes juristisches Gutachten zu diesen Fragen beauftragt⁵.

Die durchgeführten Prüfungen kommen zu dem Ergebnis, dass sich aus der jüngeren Rechtsprechung des EuGH⁶, sowie aufgrund der Änderung der EU-Entsenderichtlinie 96/71/EG⁷ (im Vergleich zur bisherigen Rechtslage) neue Spielräume für die Zulässigkeit von Landesmindest- und Tariflöhnen auch bei binnenmarktrelevanten öffentlichen Aufträgen ergeben. Danach ist es dem Bremischen Gesetz- und Verordnungsgeber möglich, sich die branchenspezifischen Tariflöhne aus den jeweiligen Tarifverträgen zu eigen zu machen und diese lohngruppenscharf in Form von Lohngittern in Anlehnung an tarifliche Entgelttabellen in seine vergaberechtlichen Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene zu übernehmen.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Landes-Tariftreue-Regelung auf sämtliche öffentliche Bau- und Dienstleistungsaufträge (d.h. auf alle Aufträge, unabhängig davon, ob sie EU-weit vergeben werden oder nicht) zu erweitern. Dabei wird der Bremische Landesmindestlohn für jeden Bau- und Dienstleistungsauftrag die absolute Lohnuntergrenze darstellen.

Um auch zukünftig eine effektive und effiziente Überprüfung der Einhaltung dieser deutlich ausgeweiteten Mindest- und Tariflohnverpflichtung auf Basis der bisherigen Kontrolldichte sicherzustellen, sollen der Sonderkommission Mindestlohn im Wege einer Zentralisierung alle Aufgaben der operativen Durchführung der Stichprobenkontrollen übertragen werden. Bislang ist die Sonderkommission Mindestlohn ausschließlich für die rechtliche Bewertung der Kontrollergebnisse, einschließlich der Abgabe von Sanktionsempfehlungen zuständig. Die operative Kontrolltätigkeit muss hingegen durch jeden öffentlichen Auftraggeber nach Maßgabe der Mindestlohnkontrollrichtlinie des Senats dezentral durchgeführt und gewährleistet werden.

Zur Wahrnehmung einer zentralisierten Kontrolltätigkeit ist die Sonderkommission Mindestlohn mit den notwendigen rechtlichen Befugnissen und einem notwendigen Personalkörper auszustatten. Dadurch wird sichergestellt, dass die vielfältigen Prüfanforderungen einer deutlich erweiterten Landesregelung zu Mindest- und Tariflöhnen unter Einsatz von spezialisiertem Personal sachgerecht bewältigt werden können.

Die bereits erfolgte, bzw. anstehende Erweiterung der Mindest- und Tariflohn-Regelungen in Kombination mit einem zentralisierten System zur Überprüfung der Einhaltung dieser Regelungen verbessert die Arbeitsbedingungen der mit der Auftragsausführung befassten Personen, insbesondere mit Blick auf die Mindestlohngarantie in Höhe des Bremischen Landesmindestlohns und die weiteren tätigkeitsspezifischen Tariflöhne. Die Etablierung eines zentralen Kontrollsystems wird sich positiv auf die Prüfdauer und -ergebnisse auswirken, davon profitieren sowohl die öffentlichen Auftraggeber als auch die beauftragten Unternehmen.

⁵ Das Gutachten ist abrufbar unter: https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Arbeitsmarkt/Mindestlohn_und_Tariftreue_im_Landesvergaberecht.pdf (Stand: 19.05.2022).

⁶ Insbesondere aus der Entscheidung in der Sache RegioPost im Jahr 2015 (Az. C-115/14).

⁷ Richtlinie (EU) 2018/957 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173/16.

C. Alternativen

Alternativ kämen sowohl der Verzicht auf eine künftige Erweiterung der Tariftreue-Regelung als auch die Beibehaltung des bisherigen dezentralen Prüfsystems (mit einer koordinierenden Sonderkommission Mindestlohn und einzeln prüfenden öffentlichen Auftraggebern) in Betracht. Ein aktiver Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung, zur Bekämpfung von Lohndumping sowie zur Verbesserung der nachgelagerten Prüfprozesse kann damit nach Einschätzung der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa jedoch nicht sachgerecht erzielt werden.

Diese Optionen werden daher nicht empfohlen.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Die vorgeschlagene Erweiterung der Landes-Tariftreue-Regelung auf sämtliche öffentliche Bau- und Dienstleistungsaufträge unabhängig von der jeweiligen Auftragshöhe ist mit einem deutlichen organisatorischen Mehraufwand bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa verbunden.

Die damit einhergehenden neuen Aufgaben wie die Erstellung und Pflege von Lohngittern in Anlehnung an tarifliche Entgelttabellen setzen notwendigerweise auch zusätzliche personelle Kapazitäten voraus.

Darüber hinaus führt auch die Ausstattung der Sonderkommission Mindestlohn mit einem notwendigen Personalkörper zur zentralisierten operativen Durchführung von Stichprobenkontrollen zu einem personellen Mehraufwand. Mittelfristig dürften mit der Aufgabenverschiebung jedoch Einsparungen bei den öffentlichen Auftraggebern sämtlicher Ressortbereiche einhergehen, da dort dann das bislang zur Durchführung der operativen Kontrollen vorgehaltene Personal anderweitig eingesetzt werden kann. Die Möglichkeit einer Übernahme von bei öffentlichen Auftraggebern freiwerdendem Personal, insbesondere aus Bremischen Gesellschaften wie z.B. der Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH (GND) wird geprüft.

Zur Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben bedarf es perspektivisch bzw. in einem Phasenmodell zusätzlicher Stellen in einem Gesamtumfang von 7 VZÄ (davon 2 VZÄ TV-L 13 und 5 VZÄ TV-L 11), welche im Stellenplan der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa nicht zur Verfügung stehen und auch nicht durch Personalumschichtungen innerhalb des Ressorts dargestellt werden können. Für die Erstellung und Pflege sämtlicher Lohngitter ist dauerhaft eine Referent:innenstelle (1 VZÄ TV-L 13) einzurichten, die durch eine Sachbearbeiter:innenstelle (1 VZÄ TV-L 11) unterstützt wird. Für eine sachgerechte zentralisierte Kontrolltätigkeit der Sonderkommission Mindestlohn unter Einsatz von spezialisiertem Personal sind insgesamt eine Referent:innenstelle (1 VZÄ TV-L 13) sowie wenigstens vier Sachbearbeiter:innenstellen (4 VZÄ TV-L 11) mit Aufgaben im Innen- und Außendienst erforderlich.

In einer Aufbauphase (Haushalt 2022/2023) sind bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zusätzliche Stellen im Umfang von 4 VZÄ (davon je 2 VZÄ TV-L 13 und TV-L 11) erforderlich. Um die notwendigen Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene vorbereiten zu können müssen davon bereits ab Juli 2022 Stellen im Umfang von 2 VZÄ geschaffen werden. Im Jahr 2023 werden für den Abschluss der Vorbereitungsarbeiten, sowie für den Aufbau eines zentralisierten Kontrollsystems bei der Sonderkommission Mindestlohn zwei weitere Stellen notwendig.

Aufgrund der angespannten Lage am Fachkräftemarkt sollen die in der Aufbauphase notwendigen Stellen unbefristet eingestellt werden. Insgesamt wird in 2022/2023 mit zusätzlich benötigten Haushaltsmitteln in Höhe von ca. 397.020,00 EUR gerechnet.

	Monate ab 07/2022	Monate ab 01/2023	GESAMT (Monate 2022/2023)	Gehalt nach TV-L	Gesamtkosten 2022/2023
2 VZÄ TVL 11	12	24	36	6.417,00 EUR	231.012,00 EUR
2 VZÄ TVL 13	0	24	24	6.917,00 EUR	166.008,00 EUR
					397.020,00 EUR

Eine Finanzierung der in der Aufbauphase notwendigen zusätzlichen Mittel aus dem PPL 71 ist nicht möglich. Es wird daher eine temporäre Finanzierung aus Mitteln des PPL 31 für den Haushalt 2022/2023 vorgeschlagen.

Für die vollständige Umsetzung der Vorschläge wie unter B. dargestellt müssen ab dem Jahr 2024 weitere 3 Stellen (jeweils TV-L 11) zusätzlich im künftigen Haushalt ab 2024/2025 finanziert werden, damit die Sonderkommission Mindestlohn im Jahr 2024 mit zentralisierten Befugnissen die erforderlichen Kontrolltätigkeiten aufnehmen kann.

Die Finanzierung der insgesamt benötigten 7 VZÄ (davon 2 VZÄ TV-L 13 und 5 VZÄ TV-L 11) wird im nächsten Haushalt sichergestellt.

Ob die Umsetzung der politischen Zielsetzungen geschlechterspezifische Auswirkungen haben wird, lässt sich nicht abschätzen. In der Regel profitieren Frauen stärker von Mindest-Entgelt- und tariflichen Entgeltvorgaben. Allerdings lässt sich im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe nicht systematisch erheben, welches Geschlecht die mit der Auftragsausführung verbundenen Aufgaben ausführt und dadurch ggf. ein höheres Entgelt erzielen kann.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist mit dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt aufgrund geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen eine Erweiterung der Landes-Tariftreue-Regelungen auf sämtliche öffentliche Bau- und Dienstleistungsaufträge, unabhängig von deren Auftragswert, mit dem Landesmindestlohn als absolute Lohnuntergrenze.

2. Der Senat stimmt dem Vorschlag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zu, die operative Durchführung der Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Einhaltung einer erweiterten Landes-Tariftreue-Regelung zur Sicherstellung der bisherigen Kontrolldichte zukünftig zentralisiert auf die Sonderkommission Mindestlohn zu übertragen und sie dazu mit den notwendigen Personalressourcen auszustatten.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa um priorisierte Erstellung und Vorlage eines entsprechenden Entwurfes für eine Überarbeitung des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes.
4. Der Senat stimmt dem zweiphasigen Aufbau der erforderlichen Stellen bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zur kurz- und mittelfristigen Vorbereitung und Überarbeitung und zur langfristigen Umsetzung des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes wie folgt zu: Ab Juli 2022 erfolgt ein kontinuierlicher Stellenaufbau bis Ende 2023 auf insgesamt 4 VZÄ. Ab 2024 erfolgt ein weiterer Stellenaufbau von 3 VZÄ auf insgesamt 7 VZÄ.
5. Der Senat stimmt dem Vorschlag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zu, im laufenden Haushalt (2022/2023) nicht benötigte Mittel des PPL 31 für die temporäre Finanzierung von insgesamt 4 VZÄ in den Jahren 2022/2023 im PPL 71 bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa in Höhe bis zu 397.020,00 Euro insgesamt einzusetzen.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa den ab 2024 bestehenden Personalmehrbedarf in Höhe von 7 VZE in die Haushaltsberatungen für 2024/25 einzubringen.
7. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zu der Vorlage eine Beschlussfassung der staatlichen Deputation für Wirtschaft und Arbeit einzuleiten und die Vorlage über den Senator für Finanzen an den Haushalts- und Finanzausschuss weiterzuleiten.