

V0608/21

**Tariftreue- und Vergabeordnung**

**-Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 06.07.2021-**

**Antrag:**

Der Stadtrat beauftragt die Verwaltung, für die städtischen Vergabeverfahren ein System aus Rahmenbedingungen für die Vergabe und deren vertragliche Umsetzung zu entwickeln, das sozialverträgliche Aufträge ermöglicht, bei deren Ausführung die dort eingesetzten Beschäftigten fair bezahlt werden.

Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

Schon bei der Prüfung von Ausschlussgründen achtet die Stadt als Auftraggeber darauf, dass nur Personal eingesetzt wird, das sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist und versteuert wird. Außerdem müssen die gesetzlichen Verpflichtungen zur Vergütung der zur Leistungserbringung einzusetzenden Beschäftigten eingehalten werden (gesetzlicher Mindestlohn, für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge). Hierzu werden von den Bietern nicht nur entsprechende Eigenerklärungen verlangt, die Einhaltung der Verpflichtung wird auch vertraglich sanktioniert. Außerdem kann der Auftraggeber eine Urkalkulation fordern, die auch die für die Leistungserbringung anfallenden Lohnkosten ausweist. Weicht ein Angebot mehr als 10 % vom Verfolgerfeld oder der Kostenschätzung ab, wird v.a. geprüft, ob mit diesem Preis die o.g., gesetzlichen Verpflichtungen eingehalten werden. In der Ausschreibung des öffentlichen Auftrags wird spätestens nach Inkrafttreten einer entsprechenden, dahingehenden Regelung enthaltenden Gesetzes zusätzlich festgelegt, dass nur Unternehmen, die entsprechend tariftreu sind, den Zuschlag bekommen können. Der Auftraggeber soll regelmäßig gehalten sein, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die Vergütung der für die Leistungserbringung einzusetzenden Arbeitnehmer\*innen als

Zuschlagskriterium zu berücksichtigen. Dafür gibt er in den Vergabeunterlagen die Gewichtung dieser Kriterien und die Wertungsmethode an. Ferner soll der Bieter sich nach den zu erarbeitenden Richtlinien grundsätzlich gegenüber dem Auftraggeber verpflichten, soweit gesetzlich lt. Betriebsverfassungsgesetz gefordert über einen Betriebsrat zu verfügen. Falls lt. Bewerbungs- bzw. Verfahrensbedingungen für die Wertung maßgeblich, gibt der Bieter Erklärungen über Ausbildungsplätze sowie über Maßnahmen zur betrieblichen Gleichstellung von Frauen und Männern, und über die Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung jeweils bezogen auf die für die Leistungserbringung einsetzenden Arbeitnehmer\*innen bzw. den dortigen Leistungsbereiche ab. Soweit für die Leistungserbringung oder v.a. für Lieferungen relevant, fragt der Auftraggeber auch die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen ab. Daneben soll der Auftraggeber regelmäßig ökologische Aspekte und Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterien berücksichtigen. Jeweils gelten für die Vorgabe von Zuschlagskriterien außerhalb des Preises die oben für die Anwendung des Kriteriums Vergütung getroffenen Maßgaben (Angaben zur Gewichtung, Wertungsmethode). Einen Vorteil kann der potenzielle Bieter bei der Anwendung dieser Kriterien im Übrigen nur verbuchen, wenn die dortigen Erklärungen auf alle zur Leistungserbringung eingesetzten Arbeitnehmer/innen, also auch auf Leiharbeitnehmer und Beschäftigte von Unterauftragnehmern zutreffen und das dort

angegebene Niveau durchgehend eingehalten wird. Die Einhaltung der vertraglichen Bestimmungen ist nach der Vergabe bei der Ausführung systematisch zu kontrollieren. Bei Verstößen sollen Vertragsstrafen bis zu insgesamt 5 % der Auftragssumme und die Möglichkeit des Auftragsentzugs bei Ersatz des für die Stadt entstandenen Schadens (z.B. wegen Notwendigkeit der Neuvergabe und Verzögerung des Verfahrens) vereinbart werden. Der Stadtrat bittet darum, die vorlaufend tagenden Fachausschüsse eine entsprechende Richtlinie und einen Vorschlag für das weitere Vorgehen zur Beschlussfassung vorzulegen. Dieses System soll anschließend bei allen Gesellschaften, an denen die Stadt über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt, übernommen werden.

#### Begründung:

Bei ihren Vergaben achtet die Stadt künftig darauf, dass die bezuschlagten Auftragnehmer eine gute und faire Bezahlung der zur Leistungserbringung eingesetzten Arbeitnehmer\*innen sicherstellen, auch für die Beschäftigten von Subunternehmern und für Leiharbeiter\*innen. Davon wird jedenfalls ausgegangen, wenn die Bieterunternehmen tarifgebunden sind. Solange es noch an einer landesgesetzlichen Regelung zu einem „Vergabetariflohn“ fehlt, lässt sich dies in erster Linie über die o.g. Wege sicherstellen: Verpflichtung der Bieter zur Einhaltung von gültigen Gesetzesvorgaben für die Vergütung etc. auch dem Auftraggeber gegenüber (dann kann dieser Verstöße vertragsrechtlich sanktionieren, auch wenn er nicht für die Kontrolle der gesetzlichen Vorgaben zuständig ist) sowie Anwendung von Vergütungs- und sonstigen sozialen Kriterien als Zuschlagskriterien. Geregelte und faire Arbeitsverhältnisse sollen nach Möglichkeit die Regel sein. Die öffentliche Hand ist der größte Auftraggeber. Jahr für Jahr geben die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen ca. 450 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus. Rund 14 Prozent aller öffentlichen Aufträge werden vom Bund, 30 Prozent von den Ländern und 56 Prozent von den Kommunen vergeben.

Der Staat als öffentlicher Auftraggeber ist allerdings kein normaler Marktteilnehmer. Er darf sich nicht allein von kurzfristigen Kostenüberlegungen leiten lassen. Vielmehr muss er seiner besonderen Vorbildrolle dadurch gerecht werden, dass er Steuergelder verantwortungsvoll bei der öffentlichen Auftragsvergabe verwendet und soziale und ökologische Kriterien berücksichtigt. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der Beschäftigten vor Preisunterbietung durch Lohndumping und die Verhinderung eines Unterlaufens hiesiger sowie internationaler arbeits- und sozialrechtlicher Standards, sondern auch um die Sicherstellung einer hohen Leistungsqualität durch angemessene Bezahlung: Besser bezahlte Beschäftigte sind in aller Regel auch besser motiviert und lassen eine höhere Leistungsbereitschaft erkennen. Eine solche Politik schützt gleichzeitig auch den Sozialstaat, da Sozialtransfers zur Ergänzung nicht existenzsichernder Löhne von Beschäftigten wegfallen, Einnahmen der Sozialversicherungen steigen und Altersarmut verhindert wird. Auch tragen auskömmliche Löhne zum Abbau bestehender Ungleichheiten in der Gesellschaft bei und stärken die Binnennachfrage, wovon auch die Wirtschaft profitiert. Soziale Kriterien steigern aber v.a. (s. dazu schon oben) die Qualität bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen. Insbesondere die Sicherstellung der Tariftreue der Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge fördert die Stabilisierung des Tarifsystems, was angesichts der zurückgehenden Tarifbindung der Beschäftigten und Betriebe in Deutschland einen hohen Stellenwert hat. Das Vergabeverfahren ist der Hebel, um prekäre Beschäftigung zu verhindern und dadurch die öffentlichen Kassen zu entlasten. Eine enorme Rolle spielt dabei Schwarzarbeit. Jedoch dürften entsprechende Mindestkriterien für die Ausführung von Leistungen erst vorgegeben werden, wenn eine landesrechtliche Regelung erlassen worden ist, die dies fordert (Landesvergabegesetz).

Bei den Vorgaben bezieht sich der Auftraggeber auf die zur Leistungserbringung eingesetzten Arbeitnehmer\*innen, um den Leistungsbezug zu gewährleisten. Ihm ist bewusst, dass er die Unternehmenspolitik des Bieters bzw. des potenziellen Auftragnehmers nicht beeinflussen darf, wenn es an jeglichem Leistungsbezug fehlt. Der Stadtrat von Ingolstadt kann mit dem Ansatz, aufbauend auf der VOB/A und B zwischen Auftraggebern und (potenziellen) Auftragnehmern zusätzliche Vertragsbedingungen vereinbaren, die helfen, „unsaubere“ Praktiken am Bau zu unterbinden. In ihnen wird insbesondere festgelegt, dass weder der Generalauftragnehmer noch seine Nachunternehmer Arbeitnehmer\*innen illegal beschäftigen. Bei Verstößen gegen diese Festlegung muss das jeweilige Unternehmen eine Vertragsstrafe zahlen. Ein Betrag von bis zu fünf Prozent der Auftragssumme wird dafür auch von Gerichten als angemessen angesehen. Diese Strafe wird von der Vergabestelle von der Zahlung der Schlussrechnung einbehalten. Die Durchsetzung der Sanktion gestaltet sich demnach im Vergleich etwa zu Bußgeldern sehr wirksam. Die Einhaltung eines Tarifvertrages ist die beste Methode, um prekäre Beschäftigung im Niedriglohnsektor zu verhindern und gleichzeitig sozialen Transferleistungen der Kommunen als ergänzende Hilfen vorzubeugen. Ein Gutachten von Prof. Dr. Rüdiger Krause aus 2019 für das Arbeits- und Wirtschaftsministerium im Saarland zur rechtlichen Zulässigkeit von Tariftreueeregungen kommt zu dem Ergebnis, dass Tariftreueklauseln auf Landesebene sowohl verfassungsrechtlich als auch europarechtlich zulässig sind.

Soweit vorhanden, stellen Betriebsräte einen wirksamen Schutz für Beschäftigte dar, um gute Arbeit sicherzustellen. Berufsausbildung ist der beste Weg, Fachkräfte für die Zukunft sicherzustellen und sollte im Wettbewerb einen Vorteil darstellen.

Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht	13.07.2023	Vorberatung
Stadtrat	25.07.2023	Entscheidung

### **Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht vom 13.07.2023**

*Der Antrag der SPD-Stadtratsfraktion **V0608/21** und der Antrag der Verwaltung **V0564/23** werden gemeinsam diskutiert und behandelt.*

Stadtrat Werner merkt an, dass sich der Stadtrat nicht zum ersten Mal mit diesem Thema beschäftige, und bislang alle Versuche gescheitert seien einen Schritt weiterzukommen. Eines der Hauptargumente sei immer gewesen, dass man sich nicht in den Wettbewerb einmischen solle. Wenn es aber darum gehe, dass man sich Wettbewerbsvorteile verschaffe zu Lasten der Beschäftigten, dann sei es wichtig sich Gedanken zu machen, wie man hier für ein Stück mehr Gerechtigkeit sorgen kann, so Stadtrat Werner. Er begrüße die Stellungnahme der Verwaltung ausdrücklich, und freue sich, dass auch ein Vorschlag zur Umsetzung dieses wichtigen Themas gemacht worden sei und werde der Verwaltungsvorlage zustimmen.

Stadtrat Deiser möchte wissen, ab welcher Auftragshöhe diese Regelung greifen soll, denn seiner Meinung nach sei es sinnvoll, eine Mindestauftragshöhe einzuführen.

Bürgermeisterin Deneke-Stoll ist der Meinung, dass das Verfahren relative schlank gehalten werden soll, um Bürokratismus zu vermeiden.

Herr Huber weist darauf hin, dass es nur um einen Grundsatzbeschluss gehe. Der Ausschuss und der Stadtrat würden mit diesem Thema beschäftigt, da es die Beschaffung der Stadt Ingolstadt nicht nur in Einzelfällen, sondern strukturell teurer werden lasse. Dieser Grundsatzbeschluss sei eine Vorsichtsmaßnahme, um nicht die Befassungskompetenz des Stadtrats zu umgehen. Die genaue Ausgestaltung der Klausel sei dagegen Sache der Verwaltung. Um Direktaufträge ohne Wettbewerb in zulässigem Rahmen erteilen zu können, gebe es eine Direktauftragsklausel in der städtischen Vergabeordnung, sodass Firmen direkt ein Auftrag erteilt werden kann; aber man könne auch eine Bagatellklausel einrichten, um unter Umständen Aufträge bis zu bestimmte Beträge aus der Tariftreuepflicht herauszunehmen.

Stadtrat Grob bittet darum, nicht zu viel Prüfungsaufwand zu schaffen. Man beklage sich, dass der Aufwand für Bürokratie und Verwaltung in vielen Bereichen immer noch sehr hoch sei, daher bittet Stadtrat Grob, die deklaratorischen Richtlinien schmal und knapp zu halten. Dennoch sei es wichtig, dass Mindestlöhne und Vergaberichtlinien gesetzeskonform ausgestaltet seien.

Stadtrat Stachel tritt auch mit der Bitte heran, den Verwaltungsaufwand sehr schmal zu halten. Für wiederkehrende Arbeiten mit den gleichen Firmen, könne man eine generelle Erklärung hinterlegen, ohne großen bürokratischen Aufwand betreiben zu müssen. Große Vergaben seien dann gesondert zu behandeln.

Stadtrat Werner führt aus, dass er damit einverstanden sei und hofft, dass in allen Bereichen die Bürokratie auf das Notwendige beschränkt werde. Er denkt, dass grundsätzlich Einigkeit bestehe und man warte die Ausgestaltung der Regelung ab. Des Weiteren merkt Stadtrat Werner an, dass es in Deutschland mehr Menschen gebe, die sich über niedrige Löhne beklagen können, als über ausufernde Bürokratie. Das eine sei zwar genauso ärgerlich wie das andere, doch es gehe hier um die Existenzgrundlage der Menschen, daher soll wenn möglich ein kleiner Beitrag dazu geleistet werden.

Bürgermeisterin Deneke-Stoll geht davon aus, dass dazu Konsens bestehe, und wenn noch drei neue Stellen im Hinblick auf die Regelung beantragt werden, werde man das noch einmal diskutieren.

Herr Huber teilt mit, dass das Grundprinzip ausgearbeitet sei, jedoch die Rechtsprechung immer berücksichtigt werden müsse. Die Maxime sei gewesen, das Ganze möglichst einfach und schlank zu halten, damit die Verwaltung nicht noch mehr in die Prüfpflicht getrieben werde. Es soll auch der Appell ergehen, dass Tariftreue von unseren Auftragnehmern erwartet, als einfache Selbstverpflichtungserklärung abgefragt und dann nur Stichprobenartig geprüft werde, man sich also auf die Ehrbarkeit der Vertragspartner verlasse.

Mit allen Stimmen:

Entsprechend dem Antrag befürwortet.