

BESCHLUSSVORLAGE V0564/23 öffentlich	Referat	OB
	Amt	Direktorium
	Kostenstelle (UA)	001000
	Amtsleiter/in	Huber, Wolfgang
	Telefon	3 05-2000
	Telefax	3 05-1009
E-Mail	direktorium@ingolstadt.de	
Datum	26.06.2023	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht	13.07.2023	Vorberatung	
Stadtrat	25.07.2023	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Tariftreue und Vergabeordnung;
Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 06.07.2021
Stellungnahme der Verwaltung
(Referent: Oberbürgermeister Dr. Scharpf)

Antrag:

Die Verwaltung wird mit der Ausarbeitung einer Tariftreueklausel betraut, welche zeitnah in die städtische Vergabeordnung aufgenommen werden soll. Die Klausel hat folgende Eckpunkte zu enthalten:

- a) Ausgestaltung als zwingend abzugebende Selbstverpflichtungserklärung der Auftragnehmer
- b) Geltungsbereich:
alle entgeltlichen Beschaffungsaufträge, die die Stadt Ingolstadt erteilt und die Arbeitsleistungen zum Gegenstand haben
(nicht reine Lieferaufträge oder freiberufliche Aufträge)
- c) Regelungsgestand sind die Entgelttarifbestimmungen
- d) Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen bei Verstößen

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Nachhaltigkeitseinschätzung:

Wurde eine Nachhaltigkeitseinschätzung durchgeführt: ja nein
 Wenn nein, bitte Ausnahme kurz darstellen und begründen

Begründung der Ausnahme

Wenn ja,

Legende für die quantitative Einschätzung (Q):

++	stark fördernd
+	leicht fördernd
/	Ausgeglichen/ keinen Effekt
-	leicht hemmend
--	stark hemmend

Hinweis: Für **Q** sowie die **Zielauswahl** ist ein Drop-Down Menü hinterlegt. Bei der Zielauswahl besteht jeweils nur eine Auswahlmöglichkeit, bitte wählen Sie hier die Hauptauswirkung. Ggf. weitere Ziele können in der Begründung aufgeführt werden.

Handlungsfeld und Schwerpunktthema	Zielauswahl	Q	Begründung
Wirtschaft und Innovation			
W1: Nachhaltiges Wirtschaften und neue Geschäftsmodelle	W1.6: Förderung einer transparenten Lieferkette sowie nachhaltiger Beschaffung	+	Verankerung der Regelungen direkt in einem Tarifvertrag
W2: Forschung und technologischer Wandel	Zielauswahl	Q	Begründung
W3: Arbeit und lebenslanges Lernen	W3.2: Sicherung einer qualitativ hochwertigen Beschäftigung	+	Durch Sicherstellung guter Bezahlung; Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit
Klima, Umwelt und Energie			
K1: Klimaschutz und Energie	Zielauswahl	Q	Begründung
K2: Umwelt- und Naturschutz	Zielauswahl	Q	Begründung
K3: Klimafolgenanpassung	Zielauswahl	Q	Begründung
K4: Ressourcenschutz	Zielauswahl	Q	Begründung
Nachhaltiges Leben im Alltag			
N1: Nachhaltiges Leben und Einkaufen	Zielauswahl	Q	Begründung
N2: Gesundheit und Wohlergehen	Zielauswahl	Q	Begründung
N3: Wohnen und nachhaltige Stadtviertel	Zielauswahl	Q	Begründung
N4: Nachhaltige Mobilität	Zielauswahl	Q	Begründung
Bildung und Kultur			
B1: Kunst und Kultur	Zielauswahl	Q	Begründung
B2: Bildung	Zielauswahl	Q	Begründung
Vielfalt und Engagement			
V1: Gemeinsinn, Vielfalt und Zusammenhalt	Zielauswahl	Q	Begründung
V2: Globales Engagement	Zielauswahl	Q	Begründung
Gesamteinschätzung des Vorhabens (kurze Erläuterung)	Durch die Aufnahme der Tariftreueklausel in die Vergabeordnung wird sichergestellt, dass bei Auftragsvergabe das jeweilige Unternehmen das maßgebliche Entgelt nach dem jew. gültigen Tarifvertrag zur Anwendung bringen muss und somit die wirtschaftliche Situation der Arbeitnehmer/-innen den örtlichen Verhältnissen angemessen ist.		

Bürgerbeteiligung:

Wird eine Bürgerbeteiligung durchgeführt: ja nein

Kurzvortrag:

1. Gründe für eine Tariftreueklausel

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wird auf vielen Verwaltungsebenen eine Tariftreueklausel angewandt. Der Bund bereitet derzeit ein Gesetz diesbezüglich vor. In 14 der 16 Bundesländer gilt eine entsprechende Regelung bereits; in Bayern soll eine Wiedereinführung (nach einer früheren, an damaligem Europarecht gescheiterten Regelung) durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Freistaates und des DGB Bayerns geprüft werden. Viele Kommunen in Bayern haben eine eigene Tariftreueklausel für Aufträge eingeführt, so z. B Würzburg, Nürnberg, Fürth, München.

Gemäß dem Tarifreport des DGB Bayern¹ aus 2018 arbeiten Beschäftigte in nichttariflich gebundenen Betrieben durchschnittlich eine Stunde länger und verdienen dabei 24 % weniger als solche in tarifgebundenen Unternehmen.

Gleichzeitig unterstützt die Einführung einer Tariftreueklausel bei städtischen Aufträgen auch hiesige Unternehmen, die aufgrund des angespannten Arbeitsmarktes in der Region meist mindestens tariflich entlohnen. Die Stadtverwaltung verfolgt das Ziel einer Regelung, die keine wesentliche Erhöhung der Bürokratie bedeutet und steht diesbezüglich in engem Austausch mit den Vertretern der IHK.

Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Art. 61 II 1 der Gemeindeordnung (GO) ist das zu beauftragende wirtschaftlichste Angebot nicht unbedingt das billigste, sondern vorrangig das mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Die Leistung kann auch soziale / beschäftigungspolitische Kriterien umfassen.

Eine Tariftreueklausel unterstützt den Sozialstaat, da Sozialtransfers (z.B. Wohngeld) zur Ergänzung nicht existenzsichernder Löhne von Beschäftigten wegfallen, Einnahmen der Sozialversicherungen steigen und Altersarmut verhindert wird. Auch tragen auskömmliche Löhne zu stabilen Steuereinnahmen sowie zum Abbau bestehender Ungleichheiten in der Gesellschaft bei und sie stärken durch steigende Kaufkraft die Binnennachfrage, wovon auch die Wirtschaft profitiert.

Ein hoher Anteil der kommunalen Haushalte wird im Rahmen der Vergabe von Aufträgen verausgabt. Die daraus entspringende Nachfrage sollte durch die Stadt als öffentliche Auftraggeberin mit Vorbildfunktion allgemeinwohlbewusst eingesetzt werden. Außerdem profitiert dadurch auch die heimische Wirtschaft mit den hiesigen Arbeitsplätzen: Ingolstadt als Hochlohnregion mit entsprechenden Lebenshaltungskosten ist für die Arbeitskräftegewinnung auf deren gute Bezahlung angewiesen. Diese können die Unternehmen nur leisten, wenn die entsprechende Wertschöpfung durch lohnende Aufträge dahintersteht. Eine Tariftreueklausel gleicht den strukturellen Nachteil gegenüber auswärtigen Unternehmen aus, die an finanziell billigeren Standorten ansässig sind. Wettbewerb hat seinen Sinn im wirtschaftlich optimalen Einsatz öffentlicher Gelder; er findet seine Grenze aber da, wo er einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer ginge.

Die von der öffentlichen Hand vereinnahmten Mittel sollen verantwortungsvoll bei der Auftrags-

¹ DGB Bayern Report: Tarifverträge und Tarifflicht in Bayern, München 2018, S. 9, 17, 45; DGB Bayern: Informationen zur öffentlichen Vergabe in den Kommunen, München April 2021, S. 6

vergabe verwendet werden. Dem Rechnung tragend, können soziale und ökologische Kriterien nach geltendem Recht ausdrücklich berücksichtigt werden (z.B. § 97 III des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB - und § 2 III der Unterschwellenvergabeordnung - UVgO). Dabei geht es unter anderem um den Schutz der Beschäftigten vor Preisunterbietung durch Lohndumping und die Verhinderung eines Unterlaufens hiesiger sowie internationaler arbeits- und sozialrechtlicher Standards.

2. Rechtlicher Rahmen

Solange der Freistaat Bayern im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die Vorgabe von Tariftreue in einem Landesvergabegesetz Gebrauch macht, können/müssen sich die bayerischen Kommunen an die Bundes- und entsprechende EU-Gesetzgebung halten und deren Spielräume nutzen.

Wie in anderen, auch bayerischen Städten soll die Tariftreue mittels einer Selbstverpflichtung als Ausführungsbedingung im Sinne von

- a) § 128 II GWB für die Vergabe von Aufträgen, die die Auftragsschwellenwerte nach § 106 GWB erreichen oder übersteigen und damit dem EU-Vergaberecht unterfallen („Oberschwellenvergabe“) sowie
- b) § 45 II UVgO i.V.m. Nr. 1.3 der städtischen Vergabeordnung für die Vergabe von Aufträgen, die die Auftragsschwellenwerte nach § 106 GWB unterschreiten und damit nur dem nationalen Vergaberecht unterfallen („Unterschwellenvergabe“)

eingeführt werden.

Nach § 128 I GWB und § 45 I UVgO sind die Unternehmen bei der Ausführung von Leistungen an die gesetzlichen Vorgaben gebunden, so die Zahlung des gesetzlichen oder aufgrund sonstiger verbindlicher Regelungen vorgeschriebenen Mindestlohns.

Die Stadt kann aufgrund des § 128 II GWB und § 45 II UVgO darüber hinaus besondere Bedingungen für die Auftragsausführung festlegen, sofern diese einen Bezug zum Auftragsgegenstand haben. Gemäß § 128 II 3 GWB und § 45 II 3 UVgO können diese insbesondere wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange oder den Schutz der Vertraulichkeit von Informationen umfassen. Gem. 1.8.3. der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich vom 31. Juli 2018 (AllMBI. S. 547) können auch in diesen Vergaben neben wirtschaftlichen und innovationsbezogenen Gesichtspunkten umweltbezogene, soziale und beschäftigungspolitische Belange umfasst werden.

Die Ausführungsbedingungen sollten dabei mit einem angemessenen (vertraglichen) Instrumentarium zur Sanktionierung von Verstößen versehen werden, beispielsweise Vertragsstrafen und/oder Kündigungsrechten.

Grenzen werden der Tariftreue gem. der Ruffert- und Regio Post Entscheidung des EuGHs nur gesetzt, wenn in diesen auch vergabespezifische und konkrete Mindestlohnvorgaben aufgeführt werden, die nicht für alle Vergaben von öffentlichen Aufträgen gelten. Laut der „Regio Post“-Entscheidung des EuGHs gewährt ein in einer Rechtsvorschrift festgelegter Mindestlohnsatz, der als zwingende Bestimmung allgemein und branchenunabhängig für die Vergabe aller öffentlichen Aufträge in einem Bundesland gilt und in dem maßgebenden Zeitraum weder die Vorgaben des AEntG noch anderer nationaler Regelungen übersteigt, ein Mindestmaß an sozialem Schutz und ist daher mit dem EU-Recht vereinbar.²

² EuGH: Europarechtskonformität des Rheinland-Pfälzischen Mindestlohns – RegioPost, NZBau 2016, 46, Rn. 74-76;

Quellen: DGB Bayern: Informationen zur öffentlichen Vergabe in den Kommunen, München April 2021; Stellungnahme des Bayerischen Städtetag

3. Zuständigkeiten des Stadtrats und des Oberbürgermeisters

Kommunalrechtlich ist die Vergabeordnung eine innerdienstliche Vorschrift (Dienstanweisung). Innerhalb seiner Kompetenzen hat der Oberbürgermeister diese also selbst zu erlassen.

Gleichwohl stellt die Ergänzung der Vergabeordnung um eine Tariftreueklausel keine dem Oberbürgermeister obliegende laufende Angelegenheit nach Art. 37 I 1 Nr. 1 GO dar. Darunter fallen nur solche, welche keine grundsätzliche Bedeutung haben und aus denen keine erhebliche Verpflichtung für die Stadt erwächst.

Die Befugnisse von Oberbürgermeister und Stadtrat werden mittels Wertgrenzen für einzelne Beschaffungen bestimmt, Da die Tariftreueklausel nicht nur einzelne Beschaffungen, sondern strukturell ganze Fallgruppen von Beschaffungen betrifft, kann sie zwar nicht im Einzelfall, aber aufsummiert zu einer Kostenmehrung im innerstädtischen Beschaffungswesen jenseits der Oberbürgermeister-Wertgrenze führen. Daher wird von einem Beschlussvorbehalt des Stadtrates ausgegangen.

Der Stadtrat hat dabei lediglich die Eckpunkte als Grundlage für die Einführung einer Tariftreueklausel in die städtische Vergabeordnung festzulegen, die genaue Ausgestaltung obliegt dagegen dem Oberbürgermeister und seiner Verwaltung.